

Organismele UE responsabile de combaterea fraudei

Mandate clare, dar schimbul de informații și supravegherea asigurată de Comisie rămân insuficiente



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ

Cuprins

Puncte

01-15 | **Mesajele principale**

01-06 | De ce este important acest domeniu

07-15 | Ce a constatat și ce recomandă Curtea

16-76 | **Observațiile Curții, în detaliu**

16-28 | **Mandatele organismelor implicate în investigațiile privind fraudă sunt stabilite în mod clar și nu se suprapun**

29-60 | **Procedurile de raportare și de tratare a acuzațiilor de fraudă contribuie la creșterea poverii administrative și restrâng posibilitățile pentru alte măsuri de protecție**

32-38 | Obligațiile de semnalare a cazurilor de fraudă nu sunt uniforme și duc la duplicarea raportărilor

39-47 | Sistemul actual nu garantează că toate acuzațiile de fraudă sunt evaluate de EPPO

48-60 | Schimbul limitat de informații dintre EPPO și OLAF restrânge posibilitățile în materie de măsuri administrative complementare pentru protejarea bugetului UE

61-76 | **Comisia nu are o imagine de ansamblu completă asupra sumelor care afectează bugetul UE puse în evidență de investigații privind fraudă**

62-66 | Se pot observa variații la nivelul datelor privind fraudele semnalate, dar aceste variații nu sunt analizate

67-71 | Datele privind rezultatele investigațiilor EPPO și cele ale investigațiilor OLAF nu sunt comparabile

72-76 | Comisia nu dispune de informații complete privind sumele care afectează bugetul UE rezultate din hotărâri ale instanțelor naționale

Anexe

Anexa I – Informații despre audit

Acronime

Glosar

Răspunsurile Comisiei

Calendar

Echipa de audit

Mesajele principale

De ce este important acest domeniu

01 UE și statele sale membre au datoria de a combate fraudă și orice alte activități ilegale care aduc atingere intereselor sale financiare¹ (acestea înglobează toate veniturile, cheltuielile și activele UE²). Orice încălcare a legii care ar putea afecta în mod negativ bugetul UE constituie o „neregulă”. Infracțiunile împotriva intereselor financiare ale UE pot include fraudă, darea și luarea de mită, deturnarea de fonduri și spălarea de bani („infracțiuni PIF”). Pentru simplificare, prezentul raport utilizează termenul de „fraudă” ca termen colectiv, indiferent că este vorba de acuzații, de activități ilegale sau de cazuri de fraudă confirmate.

¹ [Articolul 325](#) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene.

² [Articolul 2 alineatul \(1\)](#) din [Directiva \(UE\) 2017/1371](#)(Directiva PIF).

- 02** În contextul UE, investigațiile privind suspiciunile de infracțiuni PIF sunt efectuate de Parchetul European (EPPO)³ prin investigații penale. Acestea se pot solda cu sancțiuni judiciare impuse de instanțele naționale. Investigațiile penale pot avea drept rezultat și acțiuni administrative menite să despăgubească victimele. Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF)⁴ desfășoară investigații administrative privind fraudă, corupția și orice alte activități ilegale. Investigațiile sale trebuie să nu afecteze competențele organelor de urmărire penală de a iniția și de a desfășura investigații penale. Acest lucru permite organismelor UE sau naționale care gestionează bugetul UE să ia măsuri suplimentare pentru a obține compensații pentru eventualele pierderi cauzate bugetului UE.
- 03** În arhitectura antifraudă a UE, OLAF se ocupă de investigațiile administrative, iar EPPO este responsabil de investigațiile penale. OLAF și EPPO trebuie să păstreze confidențialitatea datelor relevante referitoare la investigațiile lor. OLAF și EPPO pot fi sprijinite de Agenția Uniunii Europene pentru Cooperare în Materie de Justiție Penală (Eurojust)⁵ și de Agenția Uniunii Europene pentru Cooperare în Materie de Aplicare a Legii (Europol)⁶. În [tabelul 1](#) sunt prezentate responsabilitățile EPPO, ale OLAF, ale Eurojust și ale Europol.





³ TFUE, articolul 86, și [Regulamentul \(UE\) 2017/1939 al Consiliului \(Regulamentul privind EPPO\)](#), modificat ultima dată prin [Regulamentul delegat \(UE\) 2020/2153 al Comisiei](#).

⁴ [Regulamentul \(UE, Euratom\) nr. 883/2013 \(Regulamentul privind OLAF\)](#), modificat prin [Regulamentul \(UE, Euratom\) 2020/2223](#), și [comunicarea către Comisie intitulată Governance in the European Commission](#), secțiunea 3.7.2 Combating Fraud: The European Anti-Fraud Office (OLAF).

⁵ TFUE, articolul 85, și [Regulamentul \(UE\) 2018/1727 \(Regulamentul privind Eurojust\)](#), modificat ultima dată prin [Regulamentul \(UE\) 2023/2131](#).

⁶ TFUE, articolul 88, și [Regulamentul \(UE\) 2016/794 \(Regulamentul privind Europol\)](#), modificat ultima dată prin [Regulamentul \(UE\) 2022/991](#).

Tabelul 1 | Rolurile și responsabilitățile organismelor UE din arhitectura antifraudă a Uniunii

			
Mandat penal	Mandat administrativ	Cooperare judiciară	Cooperare polițienească
Responsabile de protecția intereselor financiare ale UE (PIF)		Sprijină lupta împotriva infracțiunilor grave*, inclusiv PIF	
<ul style="list-style-type: none"> Efectuează investigații penale (infracțiuni PIF)**. Urmărește penal în instanțe din statele membre ale EPPO. Informează entitățile care gestionează cheltuieli și venituri ale UE, permițându-le să ia măsuri administrative. 	<ul style="list-style-type: none"> Efectuează investigații administrative, inclusiv investigații complementare, privind fraudă, corupția și orice alte activități ilegale (inclusiv nereguli) care afectează interesele financiare ale UE. Recomandă măsuri de protecție a bugetului UE entităților care gestionează cheltuieli și venituri ale UE. Este serviciul principal al Comisiei responsabil cu conceperea și dezvoltarea unei politici europene antifraudă. 	<ul style="list-style-type: none"> Sprijină cooperarea dintre autoritățile judiciare naționale și/sau EPPO în investigarea și urmărirea penală a infracțiunilor grave atunci când aceste infracțiuni (inclusiv cele împotriva intereselor financiare ale UE) și criminalitatea organizată afectează două sau mai multe state membre ale UE sau un stat membru al UE și o țară terță. 	<ul style="list-style-type: none"> Susține și consolidează activitatea autorităților competente ale statelor membre și cooperarea acestora pentru prevenirea și combaterea criminalității grave (inclusiv cea îndreptată împotriva intereselor financiare ale UE) care afectează două sau mai multe state membre, a terorismului și a altor forme de criminalitate gravă sau organizată ce aduc atingere unui interes comun care face obiectul unei politici a UE.
<ul style="list-style-type: none"> Raportează acuzațiile de infracțiuni autorităților judiciare naționale în cazurile în care EPPO nu are competență în materie. Raportează către OLAF acuzațiile care nu au o natură penală și rezultatul investigațiilor EPPO și informează cu privire la posibilitatea de a se recurge la măsuri administrative. 	<ul style="list-style-type: none"> Raportează către EPPO acuzațiile de infracțiuni legate de PIF. Pune la dispoziția EPPO informații, analize (inclusiv analize criminalistice), cunoștințe de specialitate și sprijin operațional. 	<ul style="list-style-type: none"> Oferă sprijin pentru cererile de asistență juridică reciprocă adresate statelor membre care nu sunt membre ale EPPO sau țărilor terțe, facilitează crearea de echipe comune de anchetă la care participă EPPO și oferă sprijin în timpul fazei operaționale. Facilitează reuniuni de coordonare și înființează centre de coordonare la care participă EPPO sau furnizează sprijin centrelor operaționale ale EPPO. 	<ul style="list-style-type: none"> Pune la dispoziția EPPO, în sprijinul investigațiilor acestuia, analize ale informațiilor operative în materie penală, precum și sprijin operațional și de coordonare. Comunică date referitoare la infracțiuni care intră în sfera de competență a EPPO, a OLAF sau a Eurojust la nivelul UE. Oferă o platformă de cooperare la nivelul UE, inclusiv în ceea ce privește părțile private care sprijină combaterea criminalității.

* Infracțiunea împotriva intereselor financiare ale UE este una din cele 30 de infracțiuni grave enumerate în anexa I la Regulamentele privind Eurojust și Europol.

** Directiva PIF, articolele 3, 4 și 5.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza regulamentelor aplicabile.

- 04** În cadrul acestui audit, Curtea de Conturi Europeană a evaluat dacă, în arhitectura antifraudă a UE, mandatele EPPO, OLAF, Eurojust și Europol erau clare din punctul de vedere al responsabilităților care le revin în ceea ce privește combaterea fraudei și sprijinul acordat reciproc. Ea a examinat, în special, schimbul de informații dintre EPPO și OLAF dinainte și din timpul investigațiilor privind fraudele, pentru a evalua capacitatea acestor organisme de a-și exercita competențele în mod eficient. A fost analizat, de asemenea, rolul de supraveghere al Comisiei în ceea ce privește asigurarea protecției intereselor financiare ale UE, inclusiv recuperarea sumelor obținute în mod fraudulos. Auditul nu a acoperit activitățile de prevenire a fraudei.
- 05** Curtea a analizat cadrul normativ care stabilește rolurile și responsabilitățile celor patru organisme și a desfășurat interviuri cu personalul acestora ca să evalueze dacă erau adecvate măsurile instituite pentru a proteja interesele financiare ale UE. S-au analizat și datele furnizate de OLAF și de EPPO referitoare la diferitele etape ale ciclului de viață al cazurilor de fraudă.
- 06** În iulie 2025, Comisia a lansat revizuirea arhitecturii antifraudă a UE prin publicarea unei [cărți albe](#) care stabilește orientările preliminare și aspectele-cheie menite să ghideze această revizuire. Raportul Curții urmează să contribuie la această analiză. Pentru mai multe informații de context și detalii privind sfera și abordarea auditului, a se vedea [anexa I](#).

Ce a constatat și ce recomandă Curtea

- 07** În ansamblu, Curtea concluzionează că, deși mandatele OLAF, EPPO, Eurojust și Europol sunt clar definite, persistă deficiențe în ceea ce privește schimbul de informații și supravegherea administrativă asigurată de Comisie. Din datele puse la dispoziție de aceste organisme reiese că numărul acuzațiilor de fraudă care le sunt semnalate variază, iar aceste variații nu sunt analizate de Comisie. Diferitele cerințe de raportare a fraudelor care sunt aplicabile pot avea drept rezultat duplicări în raportarea acuzațiilor, fapt care sporește povara administrativă. Schimbul limitat de informații afectează numărul de investigații și alte măsuri menite să protejeze interesele financiare ale UE. Curtea a mai constatat că Comisia nu are o imagine de ansamblu completă nici asupra sumelor datorate bugetului UE, nici asupra sumelor recuperate efectiv ca urmare a investigațiilor privind fraudă.

Mandatele organismelor implicate în investigațiile privind fraudă sunt stabilite în mod clar și nu se suprapun

- 08** OLAF, EPPO, Europol și Eurojust au roluri și responsabilități specifice, clare și complementare, care au potențialul de a fi o redută eficace împotriva fraudei care afectează interesele financiare ale UE. Un aspect important în acest sens este distincția dintre rolul OLAF și cel al EPPO, cel dintâi fiind responsabil de investigații administrative, iar cel de al doilea, de investigații penale (a se vedea punctele [16-25](#)).
- 09** În ceea ce privește colaborarea dintre organismele principale, Curtea a observat că numărul de cazuri pentru care s-a acordat sprijin a rămas relativ scăzut în ultimii ani, în comparație cu numărul de investigații inițiate de EPPO sau de OLAF. Acest nivel scăzut se explică, probabil, prin faptul că, în cazul EPPO, principala sursă de sprijin o constituie autoritățile naționale, iar OLAF are un mandat de natură administrativă, care este substanțial diferit de cel al celorlalte trei organisme. Atunci când s-a solicitat o colaborare, sprijinul oferit de diferitele organisme a fost foarte apreciat (a se vedea punctele [26-28](#)).

Procedurile de raportare și de tratare a acuzațiilor de fraudă contribuie la creșterea poverii administrative și restrâng posibilitățile pentru alte măsuri de protecție

- 10** Obligațiile de raportare a fraudelor variază, fapt care duce la duplicarea raportărilor: de exemplu, autoritățile naționale sunt obligate să raporteze către EPPO, în timp ce organismele UE au obligația de a raporta atât către EPPO, cât și către OLAF. Alte părți pot raporta fie la EPPO, fie la OLAF sau la ambele, pe bază voluntară.
- 11** Actualul sistem dual de raportare obligă atât OLAF, cât și EPPO să evalueze toate acuzațiile de fraudă pe care le primesc. Sistemul nu garantează că EPPO primește toate acuzațiile în vederea evaluării unui eventual comportament infracțional. El îngreunează procedurile de transfer al acuzațiilor de la OLAF la EPPO, existând riscul ca OLAF să inițieze investigații fără să se asigure că EPPO nu investigă deja aceleași fapte (a se vedea punctele [39-47](#)).
- 12** În schimb, EPPO comunică organismelor administrative de la nivelul UE și de la nivelul statelor membre faptul că a inițiat o investigație, a sistat o investigație și a pus în mișcare o acțiune penală, dar transmite puține informații către OLAF cu privire la investigațiile în curs și la cele sistate sau la cazurile pentru care s-a inițiat urmărirea penală. În consecință, utilizarea investigațiilor administrative de către OLAF pentru a veni în completarea investigațiilor penale rămâne excepțională, limitându-se astfel posibilitatea de a se lua măsuri administrative suplimentare (a se vedea punctele [48-60](#)).



Recomandarea 1

Să se instituie un sistem pentru un schimb eficient de informații privind acuzațiile de fraudă și investigațiile

În contextul revizuirii în curs a arhitecturii antifraudă a UE, Comisia, în colaborare cu EPPO, ar trebui să instituie un sistem antifraudă interoperabil, care să fie pe deplin conform cu cadrul juridic aplicabil, cu normele privind protecția datelor și cu necesitatea de a asigura confidențialitatea în investigațiile penale. Sistemul ar trebui să clarifice unde ar trebui raportate acuzațiile de fraudă și să faciliteze un schimb eficient de informații privind acuzațiile de fraudă și investigațiile. În acest cadru, noul sistem ar trebui să se bazeze pe următoarele principii:

- o toate acuzațiile primite sunt direcționate către un registru central în vederea stabilirii unui proces eficient de evaluare a acestora;
- o acuzațiile de fraudă provenite de la OLAF și investigațiile în curs ale OLAF care pun în lumină suspiciuni de comportament infracțional sunt transmise fără întârzieri nejustificate către EPPO sau, în cazul în care acesta nu are competență, organului național de urmărire penală competent;
- o atunci când, în cursul investigațiilor sale, EPPO consideră că o acuzație nu este de natură penală, informațiile esențiale sunt puse la dispoziția OLAF sau, după caz, a altor organisme administrative, cu o copie către Comisie, pentru a le permite să determine dacă ar fi eficient din punctul de vedere al costurilor să inițieze o investigație administrativă;
- o în cursul investigațiilor sale, EPPO evaluează periodic în ce moment se poate acorda acces la informații relevante Comisiei, pentru a determina dacă este oportun să se ia măsuri administrative, și OLAF, pentru a stabili dacă ar fi eficient din punctul de vedere al costurilor ca OLAF să propună o investigație complementară.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: sfârșitul anului 2028.

Comisia nu are o imagine de ansamblu completă nici asupra sumelor datorate bugetului UE, nici asupra sumelor recuperate efectiv ca urmare a investigațiilor privind fraudă

- 13** Datele puse la dispoziție de EPPO și de OLAF nu permit să se evalueze în ce măsură este adecvat nivelul de detectare în cazul acelor organisme care au responsabilitatea de a raporta fraudele. Curtea a constatat că, în cazul anumitor state membre, există un decalaj substanțial între ponderea din bugetul UE care intră în responsabilitatea lor și numărul de cazuri de fraudă raportate. Există, de asemenea, o variație semnificativă între numărul de acuzații de fraudă semnalate de organismele UE către OLAF și numărul de acuzații semnalate către EPPO, OLAF primind de aproximativ trei ori mai multe acuzații decât EPPO. Comisia nu a analizat cauzele care ar putea explica aceste decalaje și variații (a se vedea punctele [62-66](#)).



Recomandarea 2

Să se analizeze variațiile observate în UE în nivelurile de fraudă semnalată

Comisia ar trebui să analizeze variațiile observate în UE în nivelurile de fraudă semnalată și să ia măsuri adecvate, de exemplu investigând cauzele în cazurile în care se identifică un nivel semnificativ scăzut de denunțare și oferind statelor membre și organismelor UE orientări privind practicile de raportare. Analiza ar trebui să acopere în special motivele pentru care:

- o numărul relativ de acuzații de fraudă semnalate, în legătură atât cu veniturile, cât și cu cheltuielile, variază semnificativ de la un stat membru la altul;
- o numărul relativ de acuzații de fraudă semnalate de organismele UE către EPPO și OLAF variază semnificativ.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: sfârșitul anului 2026.

- 14** Curtea a constatat că sumele afectate de rezultatele investigațiilor EPPO și de cele ale investigațiilor OLAF nu sunt comparabile. Investigațiile OLAF implică doar bugetul UE. În schimb, EPPO trebuie să estimeze prejudiciul total implicat, și asta într-un stadiu relativ timpuriu al unei investigații, pentru a construi cazul penal. Suma în cauză va suferi, de regulă, modificări până ce cazul se finalizează cu o condamnare în instanță. Daunele aduse bugetului UE reprezintă, de obicei, doar o parte din valoarea totală a prejudiciului, întrucât sunt implicate și alte victime – printre care și bugetele naționale (a se vedea punctele [61-71](#)).

- 15** Comisia trebuie să se asigure că toate sumele datorate bugetului UE sunt recuperate cu promptitudine, indiferent dacă recuperarea este rezultatul unei proceduri penale sau al uneia administrative. OLAF urmărește periodic punerea în aplicare a recomandărilor care decurg din propriile investigații. Comisia nu are însă la dispoziție un mecanism prin care să monitorizeze dacă recuperările dispuse de instanțe în urma unei investigații penale au fost executate și dacă s-a recuperat efectiv întreaga sumă datorată bugetului UE (a se vedea punctele [72-76](#)).



Recomandarea 3

Să se îmbunătățească supravegherea acțiunilor întreprinse în urma investigațiilor de fraudă

Pentru a putea avea o imagine de ansamblu asupra măsurii în care au fost restituite sumele datorate bugetului UE, Comisia ar trebui să elaboreze o metodologie de măsurare a impactului financiar global al investigațiilor desfășurate de EPPO și de OLAF, inclusiv asupra restituirilor către bugetul UE dispuse prin hotărâri ale instanțelor naționale în urma unor proceduri penale. Ea ar trebui, de asemenea, să monitorizeze acțiunile întreprinse în urma recomandărilor formulate ca urmare a investigațiilor desfășurate de OLAF. Comisia ar trebui să solicite actualizări periodice de la statele membre cu privire la sumele obținute prin conversia activelor și recuperări și ar trebui să evalueze proporția care este legată de bugetul UE.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: sfârșitul anului 2028.

Observațiile Curții, în detaliu

Mandatele organismelor implicate în investigațiile privind fraudă sunt stabilite în mod clar și nu se suprapun

- 16** Curtea se așteaptă ca OLAF, EPPO, Eurojust și Europol să aibă mandate clar stabilite în legislație, cu roluri și responsabilități bine definite în investigarea fraudei, fără suprapuneri, și să colaboreze între ele, în limitele acestor mandate, pentru a proteja cât mai bine posibil bugetul UE.
- 17** Conform legislației UE, OLAF⁷, EPPO⁸, Eurojust⁹ și Europol¹⁰ au roluri și responsabilități specifice și complementare (*tabelul 1*). Regulamentele care reglementează aceste patru organisme sunt în prezent evaluate de Comisie.

⁷ Regulamentul (UE, Euratom) 2020/2223 și comunicarea către Comisie intitulată *Governance in the European Commission*, secțiunea 3.7.2 Combating Fraud: The European Anti-Fraud Office (OLAF).

⁸ TFUE, articolul 86, și Regulamentul privind EPPO, modificat ultima dată prin Regulamentul delegat (UE) 2020/2153 al Comisiei.

⁹ TFUE, articolul 85, și Regulamentul privind Eurojust, modificat ultima dată prin Regulamentul (UE) 2023/2131.

¹⁰ TFUE, articolul 88, și Regulamentul privind Europol, modificat ultima dată prin Regulamentul (UE) 2022/991.

- 18** În cadrul Comisiei, direcțiile generale care monitorizează lupta împotriva formelor grave de criminalitate și a criminalității organizate sunt Direcția Generală Justiție și Consumatori (DG JUST) și Direcția Generală Migrație și Afaceri Interne (DG HOME). DG JUST supraveghează cadrul juridic pentru cooperarea judiciară și, în cooperare cu OLAF, punerea în aplicare a Directivei PIF¹¹ și monitorizează punerea în aplicare a regulamentelor privind EPPO și Eurojust. DG HOME supraveghează cadrul juridic pentru cooperarea în materie de aplicare a legii, inclusiv monitorizează punerea în aplicare a Regulamentului privind Europol. Comisia nu are competențe de supraveghere a activităților operaționale desfășurate de EPPO, de OLAF, de Eurojust și de Europol, individual sau în cooperare unele cu altele ori în colaborare cu autoritățile judiciare naționale competente (în cazul EPPO și al Eurojust) sau cu organismele naționale de aplicare a legii competente (în cazul EPPO și al Europol).
- 19** Comisia, fiind responsabilă în ultimă instanță de execuția bugetului UE aflat în gestiunea sa, trebuie să ia măsurile necesare pentru a oferi o asigurare rezonabilă că neregulile și infracțiunile sunt prevenite, detectate și corectate¹². Organismele care gestionează venituri și cheltuieli ale Uniunii la nivelul UE și la nivel național (de exemplu, autoritățile vamale, autoritățile naționale care gestionează fondurile UE și instituțiile, organele, oficiile și agențiile UE) trebuie să asigure buna gestiune financiară atunci când execută bugetul UE. Pentru a se achita de această sarcină, ele trebuie să dispună de sisteme de control pentru a preveni, a detecta și a corecta fraudele și alte activități ilegale. După caz, ele pot aplica sancțiuni administrative împotriva autorilor fraudelor¹³.

¹¹ [Directiva PIF](#) privind combaterea fraudelor îndreptate împotriva intereselor financiare ale Uniunii prin mijloace de drept penal.

¹² [Regulamentul \(UE, Euratom\) 2024/2509](#) (Regulamentul financiar), dispozițiile privind sistemele de control intern pentru prevenirea, detectarea, corectarea și monitorizarea fraudei, articolul 36 alineatul (2) litera (d) și alineatul (7).

¹³ [Regulamentul financiar](#), dispozițiile privind sistemul de detectare timpurie și de excludere, articolele 137-147.

- 20** OLAF, înființat în 1999, este o direcție generală din cadrul Comisiei care are competența de a investiga în mod independent, utilizând mijloace administrative, fraudă, corupția și alte activități ilegale (inclusiv neregulile) care afectează interesele financiare ale UE. Acest oficiu conduce activitatea Comisiei de concepere și dezvoltare a politicii antifraudă a UE și asigură o monitorizare a activităților de prevenire, de detectare și de corectare a fraudei. OLAF poate adresa organismelor responsabile cu execuția bugetului, cum ar fi direcțiile generale și agențiile, recomandări prin care să propună măsuri administrative de protecție a bugetului UE. Acestea pot include recomandări financiare, administrative, disciplinare și judiciare sau măsuri asigurătorii. OLAF trebuie să sesizeze EPPO, fără întârzieri nejustificate, orice comportament infracțional cu privire la care EPPO și-ar putea exercita competența. În cazul în care suspectează, în cursul investigațiilor sale, o activitate infracțională care aduce atingere intereselor financiare ale UE și nu intră în sfera de competență a EPPO, OLAF trebuie să transmită rezultatele acestor investigații organelor naționale de urmărire penală și să informeze Eurojust după caz¹⁴.
- 21** EPPO și-a început activitatea în iunie 2021 ca organism independent al UE. Rolul său este de a investiga și de a urmări penal infracțiunile efective sau tentativele de infracțiuni împotriva intereselor financiare ale UE comise după 20 noiembrie 2017. Anterior, aceste activități erau de competența autorităților naționale responsabile de urmărirea penală. Toate statele membre, cu excepția Danemarcei, a Ungariei și a Irlandei, au convenit să participe la EPPO. Drept rezultat, în cazul majorității statelor membre, investigațiile și activitățile de urmărire penală pentru infracțiunile împotriva intereselor financiare ale UE sunt desfășurate acum în principal de EPPO.
- 22** EPPO trebuie să inițieze și să efectueze investigații în cazul în care există motive întemeiate să se considere că are sau a avut loc un comportament infracțional intenționat care aduce atingere intereselor financiare ale UE¹⁵. Un astfel de comportament include și cazurile de instigare, complicitate sau tentativă¹⁶. Pentru toate suspiciunile de infracțiuni care nu țin de competența EPPO, acesta are obligația de a sesiza autoritățile naționale relevante și de a le transmite eventualele probe¹⁷.

¹⁴ Regulamentul privind OLAF, articolul 1 alineatul (1).

¹⁵ Regulamentul privind EPPO, articolele 4 și 26.

¹⁶ Directiva PIF, articolele 3, 4 și 5.

¹⁷ Regulamentul privind EPPO, articolul 24 alineatul (8).

- 23** EPPO are o structură descentralizată, dispunând de procurori europeni delegați numiți în fiecare stat membru participant și împuterniciți să inițieze și să desfășoare investigații ale EPPO, precum și să urmărească penal cazuri în instanțele naționale. Autoritățile naționale (cum ar fi poliția, autoritățile fiscale și vamale sau autoritățile care gestionează cheltuielile UE) trebuie să asiste și să sprijine în mod activ EPPO în investigațiile derulate de acesta, respectând principiul cooperării loiale¹⁸. Această cooperare este principalul sprijin pe care se bazează EPPO pentru a-și desfășura investigațiile. Complementar acestuia este sprijinul pe care alte organisme ale UE, cum ar fi Europol, Eurojust sau OLAF, îl acordă EPPO.
- 24** Înființată în 2002, Agenția UE pentru Cooperare în Materie de Justiție Penală (Eurojust¹⁹) sprijină coordonarea și cooperarea judiciară dintre autoritățile judiciare naționale în lupta împotriva a 30 de infracțiuni grave²⁰, în cazul în care acestea afectează două sau mai multe state membre ale UE sau un stat membru al UE și țări terțe sau afectează un singur stat membru al UE, dar au repercusiuni la nivelul de ansamblu al UE²¹. Eurojust sprijină EPPO, la cererea acestuia, să obțină asistență judiciară reciprocă sau pentru a coordona activitățile de investigație penală cu state membre care nu fac parte din EPPO sau cu țări terțe²². OLAF, fiind un organism care ține de sfera administrativă, și nu de cea penală, nu poate solicita sprijin din partea Eurojust. În schimb, Eurojust poate acționa din proprie inițiativă și poate coopera cu OLAF²³ pentru a ajuta autoritățile judiciare naționale să pună în aplicare recomandările judiciare.

¹⁸ Regulamentul privind EPPO, articolul 5 alineatul (6).

¹⁹ TFUE, articolul 85.

²⁰ Regulamentul privind Eurojust, modificat ultima dată prin Regulamentul (UE) 2023/2131, articolul 3 alineatul (3) și anexa I. În ceea ce privește alte forme de criminalitate, Eurojust poate să acorde asistență și la cererea unei autorități competente.

²¹ Regulamentul privind Eurojust, articolul 3 alineatul (6).

²² Regulamentul privind EPPO, articolul 100, și Regulamentul privind Eurojust, articolul 50.

²³ Regulamentul privind Eurojust, modificat ultima dată prin Regulamentul (UE) 2023/2131, articolul 2 alineatul (1).

25 Înființată în 1999, Agenția UE pentru Cooperare în Materie de Aplicare a Legii (Europol²⁴) oferă sprijin specializat autorităților de aplicare a legii din statele membre pentru prevenirea și combaterea criminalității grave și organizate, a terorismului și a formelor de criminalitate care aduc atingere unui interes comun care face obiectul unei politici a UE. Acest sprijin implică adesea analiza informațiilor operative în materie penală, precum și un sprijin operațional oferit fie de la sediul agenției, fie, la cerere, la fața locului. Europol găzduiește o rețea de ofițeri de legătură din 53 de țări, inclusiv din țări terțe precum Statele Unite ale Americii, care comunică prin intermediul unei platforme informatice securizate unice²⁵ (SIENA). La cerere, Europol poate sprijini în mod direct EPPO²⁶ și poate coopera cu OLAF²⁷.

26 *Tabelul 2* ilustrează măsura în care organismele s-au sprijinit reciproc în perioada 2022-2024. Potrivit feedbackului primit de la cele patru organisme, atunci când s-a solicitat o colaborare, sprijinul oferit a fost, în general, foarte apreciat.

²⁴ TFUE, articolul 88.

²⁵ Europol – Partners & Collaboration.

²⁶ Regulamentul privind Europol, articolul 20a, și Regulamentul privind EPPO, articolul 102.

²⁷ Regulamentul privind Europol, articolul 21, și Regulamentul privind OLAF, articolul 13.

Tabelul 2 | Sprijin pentru investigațiile EPPO sau ale OLAF în perioada 2022-2024

Numărul de cazuri sprijinite prin	EPPO				OLAF			
	2022	2023	2024	Total	2022	2023	2024	Total
Analiză și alte tipuri de sprijin operațional furnizat de Europol pentru investigații	28	47	83	158	8	3	1	12
Eurojust:								
asistență judiciară reciprocă cu state membre care nu fac parte din EPPO și cu țări terțe	14	15	7	36	-	-	-	-
cooperare pentru cazuri sesizate de către OLAF autorităților judiciare naționale	-	-	-	-	1	2	4	7
Analize (inclusiv analize criminalistice), cunoștințe de specialitate și sprijin operațional furnizate de OLAF	13	4	4	21	-	-	-	-

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza rapoartelor anuale ale Eurojust pentru anii 2022-2024, a statisticilor furnizate de Europol, a rapoartelor anuale ale EPPO pentru anii 2022-2024 și a cifrelor furnizate de OLAF Curții în data de 8.4.2025

- 27** Cifrele arată că, în ansamblu, numărul de cazuri pentru care s-a acordat sprijin a rămas scăzut, în perioada de trei ani, în comparație atât cu numărul de investigații deschise de EPPO (3 277), cât și cu numărul celor deschise de OLAF (564); a se vedea [tabelul 5](#) și [tabelul 4](#) de mai jos. Din cauza confidențialității care trebuie asigurată pentru cazurile operaționale individuale, Curtea nu poate determina cu precizie dacă s-a utilizat la maximum posibilitatea de sprijin reciproc. Nivelul relativ scăzut al cazurilor pentru care s-a acordat sprijin se explică, probabil, prin faptul că, în cazul EPPO, principala sursă de sprijin o constituie autoritățile naționale, iar OLAF are un mandat de natură administrativă, care este substanțial diferit de cel al celorlalte organisme. Cel mai important tip de sprijin este analiza informațiilor operative în materie penală, furnizată de Europol ambelor organisme, în special EPPO. Conform situației de la 31 decembrie 2024, EPPO avea 300 de cazuri active care implicau state membre ce nu participau la EPPO sau țări terțe, printre care și 25 de cazuri care au beneficiat de sprijin din partea Eurojust (8,3 %). Pentru majoritatea cazurilor, EPPO și-a stabilit propriile modalități de lucru cu anumite state membre care nu participă la EPPO și cu anumite țări terțe. În ceea ce privește celelalte 136 de investigații, EPPO a informat Curtea că a apelat direct la instrumentele de asistență judiciară reciprocă naționale sau ale UE²⁸. În 2024, s-au trimis 161 de ordine europene de anchetă sau cereri de asistență judiciară reciprocă²⁹ către state membre care nu participă la EPPO sau către țări terțe.
- 28** Curtea concluzionează că mandatele OLAF, EPPO, Eurojust și Europol, astfel cum sunt prevăzute în legislația relevantă, sunt clare și complementare și nu se suprapun în arhitectura antifraudă generală a UE. În secțiunile următoare, Curtea explorează modalitățile prin care se poate îmbunătăți modul de funcționare a acestor organisme.

²⁸ Regulamentul privind EPPO, articolul 104.

²⁹ EPPO, [Raport anual 2024](#), p. 109.

Procedurile de raportare și de tratare a acuzațiilor de fraudă contribuie la creșterea poverii administrative și restrâng posibilitățile pentru alte măsuri de protecție

- 29** În opinia Curții, un sistem solid de raportare și de schimb de informații cu privire la acuzațiile de fraudă ar trebui să reducă cât mai mult posibil povara administrativă antrenată, astfel încât toate acuzațiile să poată fi evaluate și investigate fără întârzieri nejustificate, iar fluxurile de informații dintre EPPO și OLAF să poată garanta evaluarea corespunzătoare a tuturor cazurilor.
- 30** Sistemul actual face posibilă semnalarea acuzațiilor de fraudă atât către EPPO, cât și către OLAF (a se vedea punctul [34](#)). Ambele organisme evaluează apoi în mod independent acuzațiile pentru a stabili dacă acestea ar cădea fie sub competența de investigare penală a EPPO, fie sub competența administrativă a OLAF. Din cauza acestei duble raportări a acuzațiilor, OLAF are obligația de a aplica o procedură de tip „rezultat pozitiv/negativ” (*hit/no hit*). Aceasta este o procedură elaborată de OLAF și EPPO pentru a reduce la minimum riscul de duplicare a investigațiilor ([caseta 1](#)), înainte de a iniția o investigație. În cazul EPPO, utilizarea acestui mecanism este opțională.

Caseta 1

Neduplicarea investigațiilor – utilizarea procedurii de tip „rezultat pozitiv/negativ” (*hit/no hit*) și a investigațiilor complementare

În cazul în care identifică o suspiciune de comportament infracțional, OLAF are obligația de a transmite fără întârzieri nejustificate către EPPO un raport de infracțiune EPPO (*EPPO Crime Report* – ECR).

Obiectivul procedurii de tip „rezultat pozitiv/negativ” este de a se asigura că OLAF nu lansează o investigație în cazurile în care EPPO a inițiat deja una referitoare la aceleași fapte, precum și de a determina cine are competența într-o anumită investigație.

Conform acordurilor de lucru în vigoare, procedura de tip „rezultat pozitiv/negativ” debutează cu consultarea EPPO de către OLAF pentru a stabili dacă EPPO investighează anumite persoane sau proiecte. În cazul în care EPPO nu are în curs o investigație cu privire la aceste persoane sau proiecte, OLAF poate lansa propria investigație, cu condiția să nu existe vreo suspiciune de comportament infracțional.

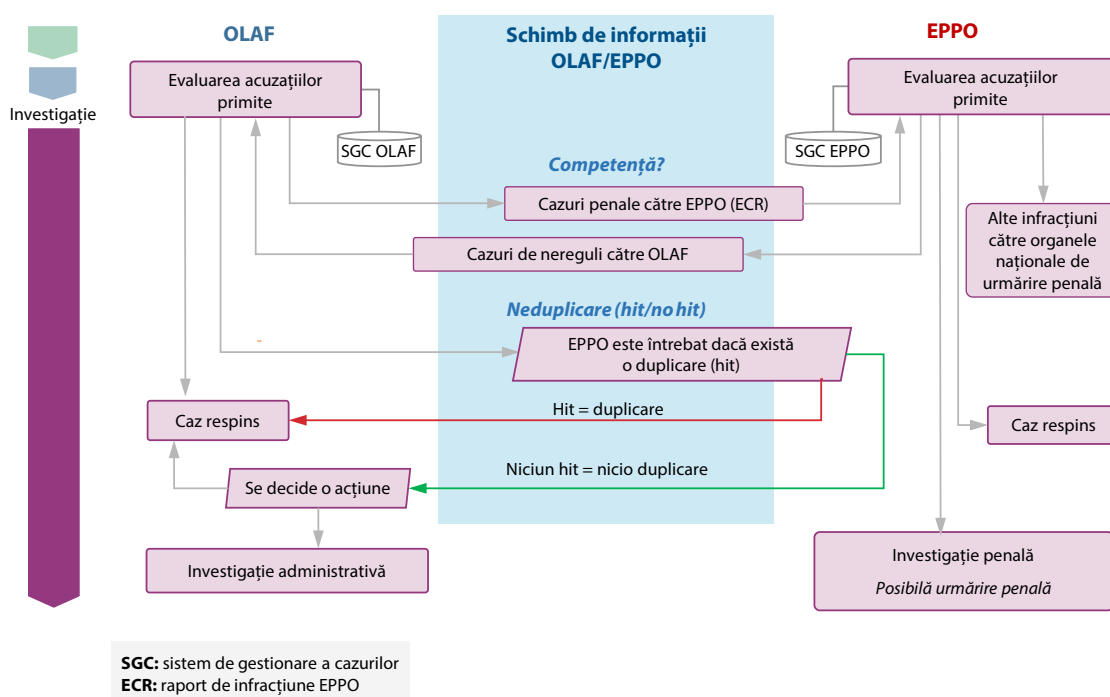
Un rezultat pozitiv va da naștere unei serii de consultări în cadrul cărora ambele părți încearcă să stabilească dacă este vorba de aceleași fapte. Dacă EPPO confirmă că faptele nu sunt aceleași, OLAF poate iniția o investigație.

În cazul rezultatelor pozitive, OLAF poate deschide o investigație complementară paralelă cu cea a EPPO, în vederea luării de măsuri administrative, cu condiția ca EPPO să nu aibă obiecții la cererea motivată adresată de OLAF în acest sens. În timpul unor astfel de investigații complementare, OLAF trebuie să se consulte periodic cu EPPO.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza [Regulamentului 2020/2223](#) de modificare a [Regulamentului nr. 883/2013 privind OLAF](#), articolul 12d, articolul 12f alineatul (1), articolul 12g alineatul (1) și considerentele (9), (11) și (18).

- 31** OLAF trebuie să sesizeze EPPO în legătură cu toate acuzațiile implicând un posibil comportament infracțional cu privire la care EPPO și-ar putea exercita competența³⁰. La rândul său, EPPO poate furniza OLAF informații cu privire la cazurile în care EPPO nu desfășoară sau a sistat o investigație³¹. Responsabilitățile OLAF³² și EPPO de a face schimb de informații continuă pe tot parcursul etapei de investigare, ori de câte ori noi probe atrag modificarea încadrării cazurilor din categoria administrativă în cea penală sau viceversa. Curtea a examinat procedurile instituite la OLAF și la EPPO pentru determinarea competenței, ținând seama de cerințele legale relevante (a se vedea *figura 1*).

Figura 1 | Evaluarea acuzațiilor și exercitarea competenței EPPO și a competenței OLAF



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

³⁰ Regulamentul privind OLAF, articolele 5 și 12c.

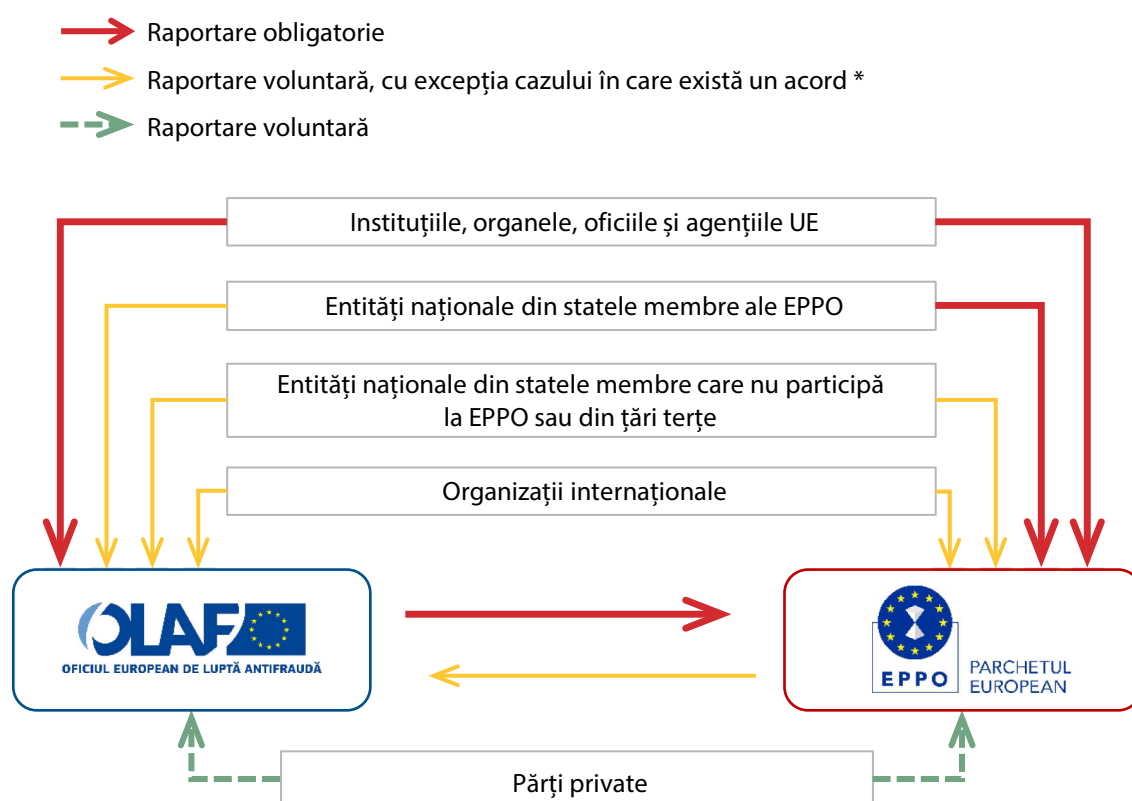
³¹ Regulamentul privind EPPO, articolul 101 alineatul (4), și Regulamentul privind OLAF, articolul 8 alineatul (4).

³² Regulamentul privind OLAF, articolul 12g.

Obligațiile de semnalare a cazurilor de fraudă nu sunt uniforme și duc la duplicarea raportărilor

- 32** Responsabilitatea pentru detectarea fraudelor revine în primul rând celor responsabili de sistemele de control intern pentru cheltuielile și veniturile UE [a se vedea punctul (4) din [anexa I](#)]. Obligațiile de a semnala suspiciunile de fraudă nu sunt însă identice: de exemplu, organismele naționale sunt obligate prin lege să le semnaleze către EPPO, în timp ce instituțiile, organele, oficiile și agențiile UE trebuie să le raporteze atât către EPPO, cât și către OLAF. Alte organizații și părțile private pot raporta către EPPO sau OLAF ori către ambele (a se vedea [figura 2](#)).

Figura 2 | Raportarea acuzațiilor de fraudă către EPPO și OLAF



* În mod excepțional, OLAF poate avea acorduri cu, de exemplu, autoritățile vamale sau pot exista clauze în acordurile financiare relevante.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza articolului 24 din [Regulamentul privind EPPO](#) și a articolului 8 alineatul (1) din [Regulamentul privind OLAF](#).

33 Între 2022 și 2024, către EPPO și OLAF au fost semnalate în total 27 000 de acuzații de fraudă, în cazul EPPO remarcându-se o tendință ascendentă clară în această perioadă. O treime dintre aceste acuzații au fost considerate demne de a fi investigate și au fost înregistrate în sistemul EPPO și în cel al OLAF de gestionare a cazurilor: 40 % în cazul EPPO și 26 % în cazul OLAF (a se vedea [tabelul 3](#)).

Tabelul 3 | Acuzațiile de fraudă primite și înregistrate de EPPO și OLAF în perioada 2022-2024

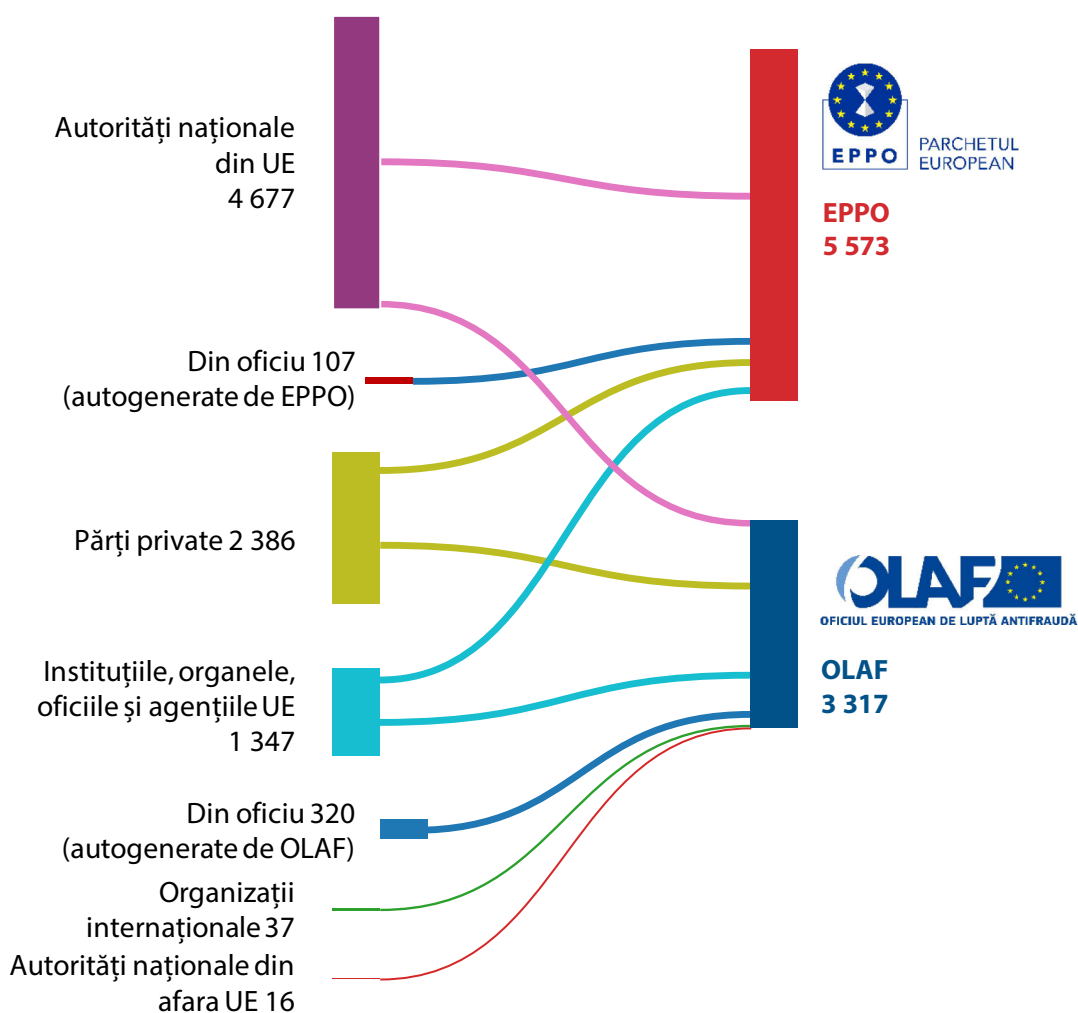
	Primate				Înregistrate în sistemul de gestionare a cazurilor (%)
	2022	2023	2024	Total	
EPPO	3 318	4 187	6 547	14 052	5 573 (40 %)
OLAF	5 567	3 548	3 844	12 959	3 317 (26 %)
Total	8 885	7 735	10 391	27 011	8 890 (33 %)

Sursa: rapoartele anuale ale EPPO pentru anii 2022-2024, rapoartele anuale ale OLAF pentru anii 2022-2023, OLAF 2024, date furnizate direct Curții de Conturi Europene.

- 34** Întrucât sistemele de gestionare a cazurilor (SGC) utilizate de EPPO și OLAF nu sunt interconectate și nu utilizează un identificator comun de caz, nu este posibil să se stabilească măsura exactă în care acuzațiile de fraudă sunt semnalate ambelor organisme. Semnalarea cazurilor către ambele organisme înseamnă mai multă muncă, atât pentru entitățile care semnalează cazurile, deoarece cele două organisme utilizează sisteme de raportare diferite, cât și pentru EPPO și OLAF, care trebuie să investească resurse în înregistrarea și evaluarea acuzațiilor respective.
- 35** EPPO înregistrează în sistemul de gestionare a cazurilor toate acuzațiile pe care le primește de la instituțiile, organele, oficiile și agențiile UE și de la autoritățile naționale. Cazurile pe care le primește de la părți private fac obiectul unei analize preliminare efectuate de o echipă de cinci persoane de la sediul central. Analiza este ulterior validată de un procuror european. Numai cazurile susceptibile să necesite o evaluare penală sunt înregistrate ulterior în sistemul de gestionare a cazurilor. Toate cazurile înregistrate în sistemul EPPO fac ulterior obiectul unei evaluări penale de către un procuror european delegat. OLAF dispune de o echipă de patru persoane care efectuează evaluări preliminare. Cazurile evaluate ca fiind demne de a fi investigate sunt înregistrate în sistemul său de gestionare a cazurilor.

36 Analiza Curții cu privire la cazurile înregistrate între 2022 și 2024 în cele două sisteme de gestionare a cazurilor a arătat că un total de 2 386 de acuzații proveneau de la părți private, reprezentând 10 % din acuzațiile primite de EPPO și 55 % din cele primite de OLAF. Acuzațiile de fraudă trimise de entitățile care au obligația prin lege de a le semnala, excluzând părțile private (a se vedea *figura 2*), au fost în număr de 6 504, dintre care 5 004 au fost înregistrate de EPPO și 1 500 de OLAF. Dintre cele primite de EPPO, 91 % fuseseră trimise de autoritățile naționale; în cazul OLAF, 68 % fuseseră trimise de instituțiile, organele, oficiile și agențiile UE (a se vedea *figura 3*).

Figura 3 | Defalcare pe tipurile de entități care semnalează acuzații de fraudă, perioada 2022-2024



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor furnizate de EPPO și OLAF.

- 37** OLAF cooperează cu autoritățile vamale din țări terțe și sprijină autoritățile vamale din statele membre ale UE în tratarea suspiciunilor de încălcări ale legislației vamale³³, de exemplu în identificarea taxelor la import eludate. Ca urmare a activităților sale de analiză a datelor și a controalelor la fața locului, OLAF a generat, în perioada 2022-2024, 320 de acuzații de fraudă legate de venituri și cheltuieli. La rândul său, EPPO a generat, în aceeași perioadă, 107 acuzații de infracțiuni PIF din oficiu, pe baza informațiilor aflate în domeniul public sau ca urmare a unei activități de investigare anterioare.
- 38** Potrivit EPPO, organismele de aplicare a legii sunt principala sursă a acuzațiilor de infracțiuni PIF care îi sunt semnalate. Nu este posibil să se determine pe baza datelor EPPO dacă astfel de acuzații sunt rodul activităților proprii de detectare desfășurate de aceste organisme sau al evaluării acuzațiilor primite de la alte entități. Dacă ar exista astfel de informații, s-ar putea înțelege mai bine nivelul de implicare a diferitor actori în detectarea fraudelor, ceea ce ar facilita îmbunătățirea în ansamblu a detectării.

Sistemul actual nu garantează că toate acuzațiile de fraudă sunt evaluate de EPPO

- 39** În cadrul OLAF există 26 de membri ai personalului care evaluează acuzațiile de fraudă înregistrate în sistemul său de gestionare a cazurilor. *Tabelul 4* oferă o imagine de ansamblu a rezultatelor evaluărilor celor 3 317 acuzații de fraudă înregistrate în perioada 2022-2024. La sfârșitul anului 2024, existau 135 de acuzații pentru care procesul de evaluare era încă în desfășurare, majoritatea fiind primite în ultimul trimestru al anului respectiv.
- 40** Atunci când transferă un caz către EPPO, OLAF, la fel ca instituțiile, organele, oficiile și agențiile UE sau autoritățile naționale, trebuie să prezinte, fără întârzieri nejustificate, un raport de infracțiune EPPO³⁴. Un raport de infracțiune EPPO este un model standard elaborat de Parchetul European pentru a-i permite să evalueze dacă o acuzație este de natură penală. Un astfel de raport include, așadar, informații privind, de exemplu, natura infracțiunii, faptele aferente cazului, o evaluare a prejudiciului cauzat sau care ar putea fi cauzat și orice informații disponibile cu privire la victime, suspecți sau alte persoane implicate.

³³ [Regulamentul \(CE\) nr. 515/97](#) al Consiliului privind asistența reciprocă între autoritățile administrative ale statelor membre și cooperarea dintre acestea și Comisie în vederea asigurării aplicării corespunzătoare a legislației din domeniile vamal și agricol.

³⁴ [Regulamentul privind OLAF](#), articolul 12c, și [Regulamentul privind EPPO](#), articolul 24.

Tabelul 4 | OLAF – evaluarea acuzațiilor de fraudă înregistrate, perioada 2022-2024

	Acuzații evaluate		Raport de infracțiune EPPO		Rezultat pozitiv/negativ	
	Număr	Durată medie (zile)	Număr	Durată medie (zile)	Pozitiv	Negativ
Evaluare în curs	135	N/A	N/A	N/A	3	2
Transfer către EPPO	162	68	143	17	29	18
Închiderea cazului	2 314	57	N/A	N/A	22	40
Inițierea unei investigații administrative	564	61	29	N/A	26	224
Finalizată	197	N/A	2	N/A	5	65
Sistată	11	N/A	9	N/A	1	8
În curs	356	N/A	18	N/A	20	151
Coordonare deschisă sau asistență reciprocă*	142	N/A	N/A	N/A	N/A	11
Total	3 317	58	172	N/A	80	295

* OLAF a considerat că statele membre sau alte organisme ale UE ar fi mai în măsură să investigheze acuzațiile respective și le-a oferit asistență.

Notă: N/A – nu se aplică.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor furnizate de OLAF.

Evaluarea și transferul acuzațiilor către EPPO sunt necesare deoarece sistemul nu garantează că EPPO primește toate acuzațiile

- 41** OLAF a considerat că 162 de acuzații implicau o presupusă infracțiune și le-a transferat către EPPO. În medie, OLAF a avut nevoie de 68 de zile pentru a-și încheia evaluarea cazurilor respective, jumătate dintre ele necesitând mai mult decât durata maximă de două luni stabilită în regulament³⁵. În 19 cazuri, a fost nevoie de mai mult de 100 de zile pentru a se evalua existența unui comportament infracțional, cea mai lungă evaluare având o durată de aproape nouă luni (256 de zile).

³⁵ Regulamentul privind OLAF, articolul 12c alineatul (4).

42 OLAF a transmis 143 de rapoarte de infracțiune EPPO. Transmiterea de rapoarte de infracțiune EPPO a prelungit durata procesului cu 17 zile, în medie. Pentru cel mai îndelungat caz, durata a fost prelungită cu 55 de zile. Pentru 14 cazuri, OLAF a recurs la procedura de tip „rezultat pozitiv/negativ” pentru a determina dacă EPPO lansase o investigație cu privire la aceleași fapte, și nu la transmiterea unui raport de infracțiune EPPO. În cazul a cinci acuzații respinse, OLAF a informat EPPO că le-a respins fără să recurgă la un raport de infracțiune EPPO sau la un formular de tip „răspuns pozitiv/negativ”. EPPO decisese să efectueze o investigație cu privire la aceleași fapte care fuseseră semnalate inițial către OLAF.

Cadrul juridic nu oferă EPPO vizibilitate cu privire la acuzațiile respinse de OLAF

43 2 314 acuzații au fost evaluate de OLAF ca nedispunând de probe suficiente pentru a se iniția o investigație, ceea ce a dus la respingerea cazului. Această evaluare a necesitat, în medie, 57 de zile, deci sub limita maximă de două luni stabilită în regulament³⁶. Deși a evaluat acuzațiile respective drept cazuri care urmau să fie respinse, OLAF tot a efectuat 62 de verificări prin mecanismul de tip „rezultat pozitiv/negativ” cu EPPO. Pentru 22 de cazuri, EPPO a răspuns că a primit, la rândul său, acuzația în cauză. Pentru celelalte 40 de cazuri, de care EPPO nu avea cunoștință, OLAF nu a transmis un raport de infracțiune EPPO, deoarece a considerat că nu exista nicio suspiciune de comportament infracțional. Prin urmare, EPPO nu avea vizibilitate asupra acestor acuzații.

44 În opinia Curții, diversitatea cerințelor de raportare a acuzațiilor de fraudă se traduce într-un sistem complex care nu garantează că toate acuzațiile ajung la EPPO. Excluzând cele 62 de cazuri pentru care s-a aplicat procedura de tip „rezultat pozitiv/negativ”, OLAF a respins 2 252 de acuzații, în conformitate cu cadrul său juridic. Curtea observă că numai EPPO are, în ultimă instanță, competența de a evalua dacă o acuzație include un comportament infracțional. Nu este posibil să se stabilească dacă EPPO a primit și el aceste acuzații, parțial sau integral, deoarece sistemele de gestionare a cazurilor utilizate de cele două organisme nu sunt interconectate.

³⁶ Regulamentul privind OLAF, articolul 12c alineatul (4).

Actualul sistem de tip „răspuns pozitiv/negativ” întârzie lansarea investigațiilor și nu împiedică inițierea unor investigații paralele

- 45** OLAF a considerat că 564 de acuzații îndeplineau criteriile pentru lansarea unei investigații administrative sau complementare proprii. Oficiul a avut nevoie, în medie, de 61 de zile pentru a finaliza procesul de evaluare pentru cazurile respective, respectând deci termenul legal de două luni³⁷. Înainte de a iniția o investigație administrativă și pentru a evita compromiterea unei eventuale investigații penale derulate de EPPO, OLAF trebuie să efectueze o verificare prin mecanismul de tip „rezultat pozitiv/negativ” cu EPPO (a se vedea [caseta 1](#)), ceea ce sporește complexitatea și durata procesului, prelungindu-l cu cel puțin 4 zile. Atunci când EPPO desfășoară o investigație penală cu privire la aceleași fapte, OLAF poate propune o investigație administrativă complementară³⁸. EPPO decide dacă acceptă sau nu o astfel de propunere.
- 46** După cum s-a menționat mai sus, verificarea prin procedura de tip „rezultat pozitiv/negativ” este menită să prevină investigațiile paralele care ar putea fi antrenate, de exemplu, de o eventuală dublă sesizare. În perioada 2022-2024, OLAF nu a efectuat o verificare prin procedura de tip „rezultat pozitiv/negativ” pentru 314 acuzații (57 %) dintre cele 564 pentru care a inițiat o investigație. Dintre aceste 314 acuzații, 75 (24 %) îi fuseseră transmise de către EPPO, ceea ce înseamnă că nu a fost necesară o verificare de tip „rezultat pozitiv/negativ”. În cazul altor 236 de acuzații, OLAF, potrivit informațiilor pe care le-a furnizat, le-a evaluat ca neintrând în competența EPPO sau știa din alte surse că EPPO a decis să nu își exercite competența. În opinia Curții, actualul sistem de tip „răspuns pozitiv/negativ” nu oferă suficiente garanții că nu se deschide o investigație paralelă cu privire la aceleași fapte. În cazul celorlalte trei acuzații, care provin din propriile evaluări analitice, OLAF a inițiat, de comun acord cu EPPO, investigații complementare.
- 47** De exemplu, Curtea a observat că, în 4 dintre cele 250 de cazuri în care s-a realizat o verificare de tip „rezultat pozitiv/negativ”, OLAF își începuse investigația înainte de a efectua această verificare. În aceste cazuri, OLAF a realizat verificarea în medie la un an (357 de zile) după demararea investigației. În alte 4 cazuri, OLAF nu a fost în măsură să precizeze data la care a avut loc verificarea; prin urmare, Curtea nu a putut stabili dacă aceasta a avut loc înainte sau după începerea investigației.

³⁷ Regulamentul privind OLAF, articolul 5 alineatul (4).

³⁸ Regulamentul privind OLAF, articolul 12f.

Schimbul limitat de informații dintre EPPO și OLAF restrânge posibilitățile în materie de măsuri administrative complementare pentru protejarea bugetului UE

- 48** Toate acuzațiile de fraudă înregistrate în sistemul EPPO de gestionare a cazurilor sunt evaluate de procurori europeni delegați. Atunci când un procuror consideră că EPPO nu este competent, o cameră permanentă a acestui organism poate reexamina decizia și, dacă nu este de acord cu evaluarea procurorului, poate să decidă că, dimpotrivă, EPPO are competența de a investiga³⁹. EPPO monitorizează doar durata verificărilor în fiecare caz, dar nu și timpul efectiv pe care cei 166 de procurori europeni delegați⁴⁰ și cele 15 camere permanente îl consacră evaluării acuzațiilor.
- 49** *Tabelul 5* oferă o imagine de ansamblu a rezultatelor evaluării de către EPPO a celor 5 573 de acuzații de fraudă înregistrate în perioada 2022-2024. La sfârșitul anului 2024, 326 de acuzații (6 %) încă erau în curs de a fi evaluate de EPPO. Dintre acestea, 112 (34 %) fuseseră primite cu mai mult de trei luni înainte. EPPO era în curs de a verifica informațiile pentru 68 dintre aceste cazuri, iar restul de 44 de acuzații erau în curs de examinare de către camerele permanente.

³⁹ Regulamentul privind EPPO, articolul 26 alineatul (3).

⁴⁰ EPPO, *Raport anual 2024*, p. 81.

Tabelul 5 | EPPO – Tratarea acuzațiilor primite, perioada 2022-2024

EPPO	2022	2023	2024	Total	Total cu cazurile divizate*
Fuzionate cu alte cazuri	0	7	14	21	
În curs	1	13	312	326	
Primite în T4 2024			214	214	
Primite înainte de T4 2024	1	13	98	112	
Închiderea cazului	652	637	660	1 949	
<i>Transmis către OLAF</i>	<i>1</i>	<i>29</i>	<i>26</i>	<i>56</i>	
Investigație inițiată	861	1 220	1 196	3 277	3 491
În curs	320	660	905	1 885	1 966
Fuzionată cu alte cazuri	136	195	145	476	501
Sistată	247	279	139	665	722
<i>caz transmis către OLAF</i>	<i>17</i>	<i>11</i>	<i>3</i>	<i>31</i>	<i>33</i>
<i>caz transmis autorităților naționale</i>	<i>95</i>	<i>146</i>	<i>116</i>	<i>357</i>	<i>377</i>
Acțiune introdusă în instanță (urmărire penală)	158	86	7	251	302
Total	1 514	1 877	2 182	5 573	

* Cazurile divizate apar atunci când o acuzație poate da naștere mai multor investigații.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor furnizate de EPPO.

Nu toate acuzațiile respinse sunt aduse în atenția OLAF, ceea ce poate restrânge posibilitățile în materie de măsuri administrative

50 EPPO a concluzionat, în urma evaluărilor, că 1 949 de acuzații nu țineau de competența sa sau nu erau justificate în mod corespunzător. Acuzațiile respective au fost, prin urmare, respinse. EPPO nu a comunicat Curții date privind durata evaluării acuzațiilor respective. Conform legislației⁴¹, acuzațiile care implică infracțiuni pentru care EPPO nu are competență sunt înaintate organelor naționale de urmărire penală, dar datele puse la dispoziție de EPPO nu arată câte acuzații respinse au fost transmise autorităților naționale.

⁴¹ Regulamentul privind EPPO, articolul 24 alineatul (8).

- 51** Sistemul de gestionare a cazurilor utilizat de EPPO a început să înregistreze cazurile transferate către OLAF începând din octombrie 2023. În cazul celor 56 de acuzații transferate către OLAF între octombrie 2023 și sfârșitul lunii decembrie 2024, EPPO a avut nevoie, în medie, de 116 zile de la primirea lor până le-a transmis la OLAF. Regulamentul intern al EPPO prevede un termen de două luni pentru transmiterea către OLAF, dar acest termen poate fi prelungit de procurorul-șef european⁴². EPPO a informat auditorii Curții că, pentru aceste cazuri, a fost aprobată în mod corespunzător o prelungire a termenului.
- 52** Comisia și, în special, OLAF nu au acces la toate acuzațiile pe care EPPO a decis să nu le investigheze, cum ar fi cele transferate procurorilor naționali sau autorităților administrative naționale în conformitate cu Regulamentul privind EPPO. Acest lucru poate limita capacitatea OLAF, organism responsabil de politica antifraudă a UE, de a evalua dacă ar fi relevante alte eventuale măsuri administrative complementare pe care să le aplice Comisia pentru a proteja bugetul UE.

Lipsa de informații cu privire la stadiul investigațiilor în curs împiedică OLAF să propună investigații complementare

- 53** EPPO a decis să inițieze 3 491 de investigații pentru 3 277 dintre acuzațiile primite în perioada 2022-2024. Curtea a constatat că 88 % dintre investigații au început în termen de 60 de zile de la primirea inițială, așa cum se prevede în procedurile interne ale EPPO, 54 % fiind lansate în termen de 5 zile. Pentru restul de 12 % din cazurile în care evaluarea a durat mai mult de 60 de zile, se aprobase o prelungire a termenelor⁴³.
- 54** Atunci când o acuzație este în curs de investigare, EPPO are obligația de a limita accesul la informațiile despre acuzație, care sunt divulgate numai pe baza principiului strict al necesității de a cunoaște. Acest lucru este necesar pentru a proteja confidențialitatea investigațiilor penale și principiul prezumției de nevinovăție și pentru a proteja probele împotriva distrugerii de către presupușii autori ai fraudelor. Procurorii europeni delegați sunt cei care decid, bazându-se pe raționamentul lor profesional, dacă și când să se pună la dispoziție informații altor organisme, inclusiv OLAF, pentru a permite o eventuală investigație complementară.

⁴² Regulamentul intern de procedură al EPPO, articolul 40 alineatele (4)-(5) și articolul 42 alineatul (4).

⁴³ Regulamentul intern de procedură al EPPO, articolul 39 alineatele (5)-(7).

- 55** Investigațiile complementare desfășurate de OLAF pot contribui în mod eficace la întărirea protecției bugetului UE prin recomandarea adoptării unor măsuri administrative, cum ar fi excluderea de la finanțarea de către UE (inclusiv pe lista neagră) și detectarea timpurie, cât mai devreme posibil în cadrul procesului, atât timp cât EPPO este acela care decide când este momentul potrivit să transmită OLAF informațiile de care are nevoie acesta pentru a stabili dacă deschiderea unei investigații complementare ar fi eficientă din punctul de vedere al costurilor. Amânarea divulgării de informații până când este soluționată cauza penală are un dezavantaj, și anume acela că finalizarea investigațiilor penale poate dura mai mulți ani.
- 56** Curtea a observat că OLAF a inițiat, în perioada 2022-2024, 67 de investigații complementare privind acuzațiile primite, reprezentând aproximativ 2 % din investigațiile lansate de EPPO. 49 dintre aceste investigații au fost inițiate la cererea EPPO, iar 18, la inițiativa OLAF. Până în decembrie 2024, fuseseră finalizate 17 investigații complementare, în urma cărora s-au formulat recomandări privind recuperarea în total a 42 de milioane de euro și adoptarea unor măsuri preventive cu implicații de 240 000 de euro. În ceea ce privește restul investigațiilor EPPO, OLAF nu dispunea de informațiile necesare pentru a determina dacă ar fi util să propună investigații complementare. În plus, până în decembrie 2024, OLAF închisese 47 de investigații în cazul cărora acuzația fusese primită înainte de 2022. Suma totală implicată în aceste cazuri era de 610 milioane de euro.

Lipsa de informații cu privire la investigațiile sistate împiedică OLAF să inițieze investigații administrative

- 57** Dintre investigațiile inițiate de EPPO – excluzând 41 de cazuri legate de TVA în care competența revine statelor membre, și nu Comisiei/OLAF –, 681 au fost ulterior sistate. Cazurile sistate nu sunt comunicate automat către OLAF. Curtea a constatat că EPPO a informat OLAF cu privire la doar 33 (5 %) dintre aceste cazuri. Pentru celelalte 648 de cazuri (95 %), OLAF nu a avut posibilitatea de a analiza dacă ar fi eficient din punctul de vedere al costurilor să lanseze o investigație administrativă care ar putea permite Comisiei să adopte măsuri de protecție adecvate.
- 58** În cazul celor 33 de investigații sistate care i-au fost notificate de EPPO, Comisia a considerat că informațiile comunicate de EPPO nu erau suficient de detaliate pentru a permite serviciilor sale să ia măsuri adecvate sau să solicite OLAF să inițieze o investigație administrativă. Conform acordurilor de lucru în vigoare, Comisia avea opțiunea de a solicita informații suplimentare. În noiembrie 2024, EPPO și Comisia au convenit asupra unui nou model de raportare cu informații mai detaliate privind fiecare caz sistat. Având în vedere că data-limită pentru activitatea sa de audit a fost 31 decembrie 2024, Curtea nu a fost în măsură să evalueze impactul noului model de raportare în cadrul acestui audit.

59 EPPO a transferat autorităților naționale 377 de investigații pe care le-a sistat, întrucât procurorul european delegat responsabil de evaluare a considerat că autoritățile naționale erau într-o poziție mai bună să întreprindă acțiunile necesare. Autoritățile naționale au obligația de a raporta către OLAF sau către Comisie, dar aceasta din urmă nu poate beneficia de informații directe din partea EPPO, ceea ce înseamnă că procesul de monitorizare nu este pe deplin eficace.

Informațiile incomplete privind numărul de investigații care s-au soldat cu introducerea unei acțiuni penale nu permit Comisiei să aplice toate măsurile administrative necesare

60 Atunci când acest lucru este necesar în scopul recuperării, al urmăririi administrative sau al monitorizării, EPPO înștiințează autoritățile naționale competente, persoanele interesate și instituțiile, organele, oficiile și agențiile relevante ale Uniunii cu privire la decizia de începere a acțiunii penale⁴⁴. Comisia a fost informată cu privire la aproximativ două treimi (202) dintre cele 302 investigații care au dat naștere unei acțiuni în instanță. Pentru celelalte cazuri, Comisia nu a primit informații care să indice dacă autoritățile administrative în cauză se aflau în afara Comisiei, au fost informate în mod corespunzător sau au luat măsurile administrative necesare. Dacă nu are cunoștință de toate aceste cazuri, Comisia nu este în măsură să asigure aplicarea tuturor măsurilor administrative necesare.

⁴⁴ Regulamentul privind EPPO, articolul 36 alineatul (6).

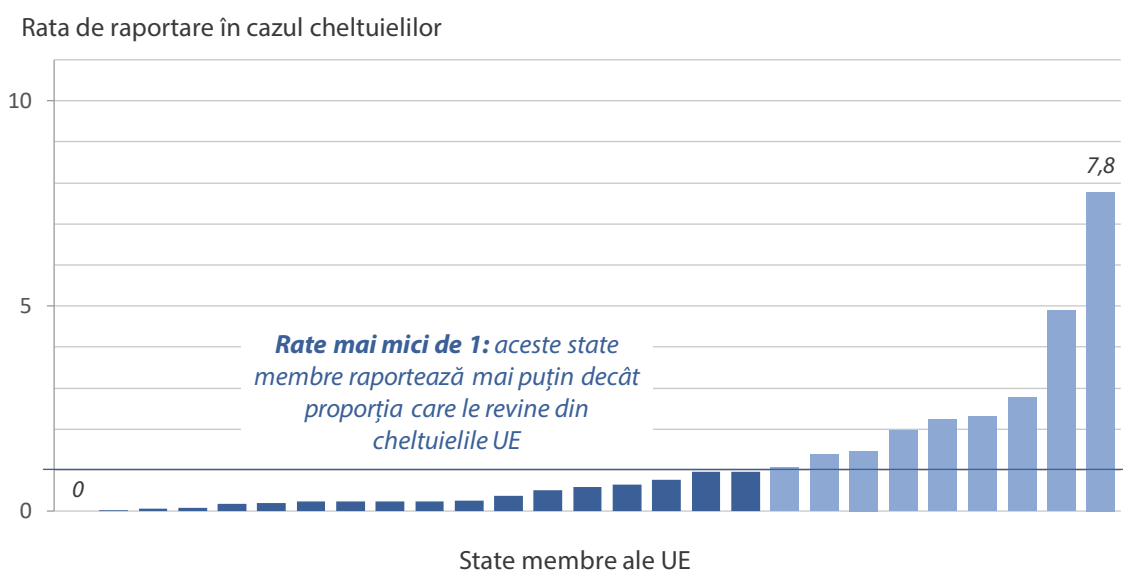
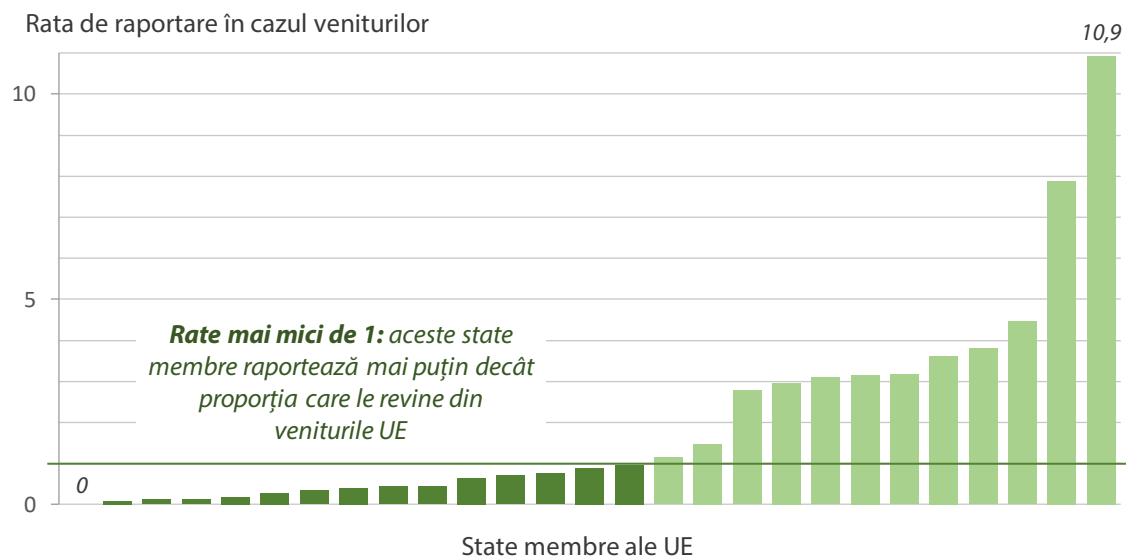
Comisia nu are o imagine de ansamblu completă asupra sumelor care afectează bugetul UE puse în evidență de investigații privind fraudă

- 61** Obiectivul final al investigațiilor penale și administrative desfășurate de EPPO, de organele naționale de urmărire penală și de OLAF este de a proteja interesele financiare ale UE. Acest lucru poate fi realizat prin sancționarea infractorilor condamnați și prin luarea de măsuri administrative adecvate, cum ar fi recuperarea fondurilor, suspendarea contractelor în curs sau excluderea de la o eventuală finanțare viitoare. Curtea pornește de la premisa că Comisia, fiind responsabilă în ultimă instanță de execuția bugetului UE, trebuie să aibă o imagine de ansamblu asupra măsurii în care rezultatele obținute în urma investigațiilor penale și administrative contribuie la protejarea intereselor financiare ale UE. De asemenea, Curtea se așteaptă ca Comisia să monitorizeze rezultatele investigațiilor de fraudă pentru a se asigura că toate sumele datorate bugetului UE sunt recuperate în mod corespunzător.

Se pot observa variații la nivelul datelor privind fraudele semnalate, dar aceste variații nu sunt analizate

- 62** Curtea a analizat dacă exista vreo corelație între numărul de acuzații de fraudă înregistrate în sistemul EPPO de gestionare a cazurilor și în cel al OLAF care fuseseră transmise de organisme din statele membre și cuantumul de la bugetul UE care se afla sub responsabilitatea acestor organisme.
- 63** Atât pentru veniturile, cât și pentru cheltuielile de la bugetul UE, Curtea a calculat pentru fiecare stat membru „o rată de raportare”, comparând ponderea care le revine din veniturile totale [resursele proprii tradiționale plus contribuțiile bazate pe taxa pe valoarea adăugată (TVA)] sau ponderea din cheltuielile totale aflate în gestiunea lor cu ponderea care le revine din numărul total de acuzații de suspiciuni de fraudă transmise de autoritățile naționale și de instituțiile, organele, oficiile și agențiile UE atât către EPPO, cât și către OLAF. O rată de raportare mai mare de 1 indică faptul că acuzațiile din statul membru respectiv sunt proporțional mai mari decât veniturile sau cheltuielile aflate în responsabilitatea sa. **Figura 4** arată că ratele de raportare variază considerabil, unele state membre raportând mult mai multe acuzații de fraudă decât ar fi de așteptat pe baza volumului veniturilor și cheltuielilor de care sunt responsabile. Comisia nu a analizat aceste variații, pentru a determina, de exemplu, dacă ele ar putea fi explicate de deficiențe în detectare sau de puncte forte în materie de prevenire.

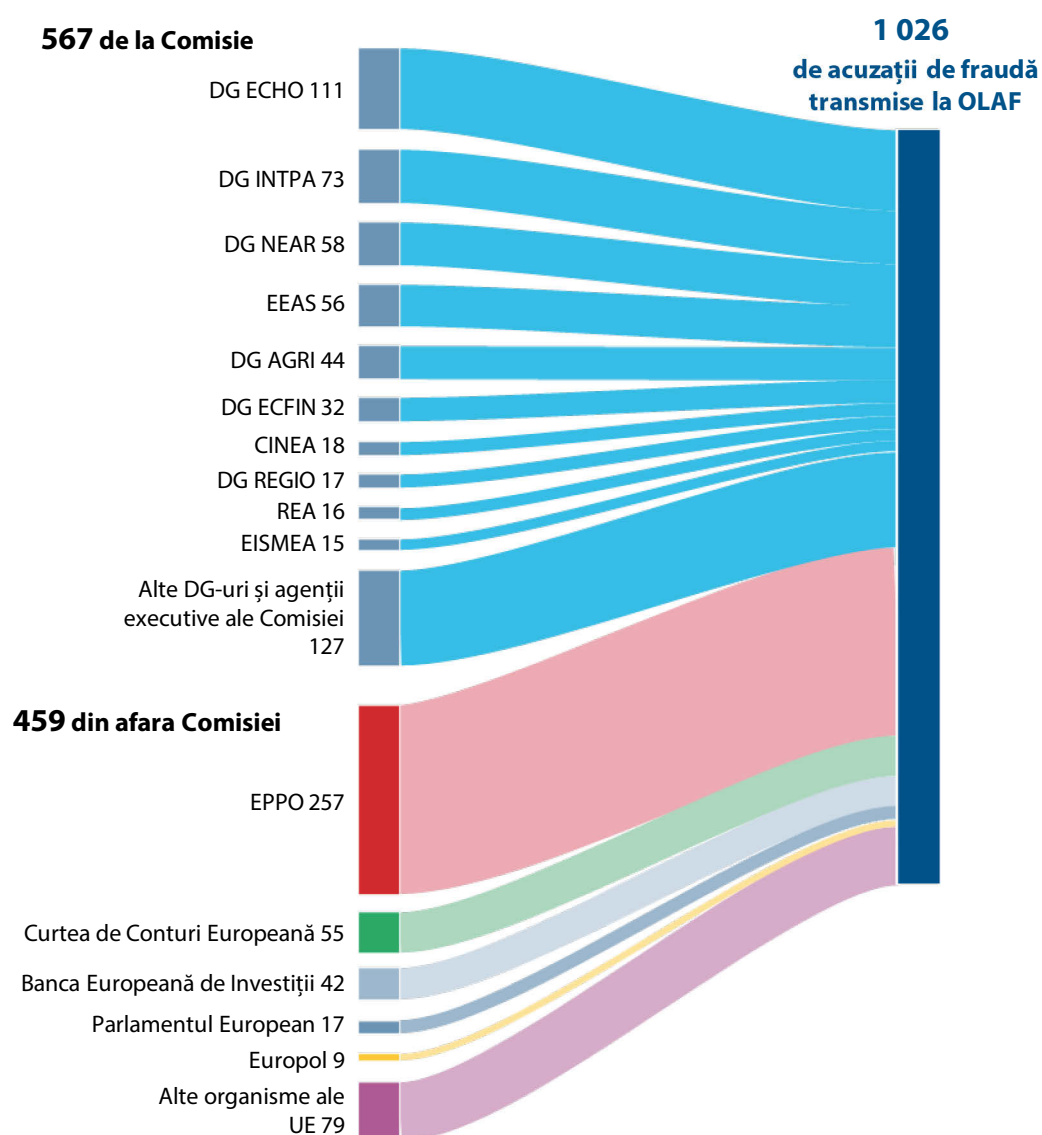
Figura 4 | „Rata de raportare” în perioada 2022-2024: raportul dintre acuzațiile semnalate și ponderea fiecărui stat membru din veniturile și cheltuielile UE



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor furnizate de EPPO și de OLAF cu privire la acuzațiile înregistrate și a datelor privind cheltuielile și veniturile UE furnizate de Comisie.

64 Instituțiile, organele, oficiile și agențiile UE au obligația prin lege de a raporta acuzațiile de fraudă atât către EPPO, cât și către OLAF (a se vedea punctul 32). Între 2022 și 2024, serviciile Comisiei au transmis către OLAF 567 de acuzații. În aceeași perioadă, OLAF a primit 459 de acuzații de fraudă de la alte organisme decât Comisia. Din aceste acuzații, 77 % au fost transmise de EPPO, Banca Europeană de Investiții (BEI) și Curtea de Conturi Europeană (a se vedea *figura 5*).

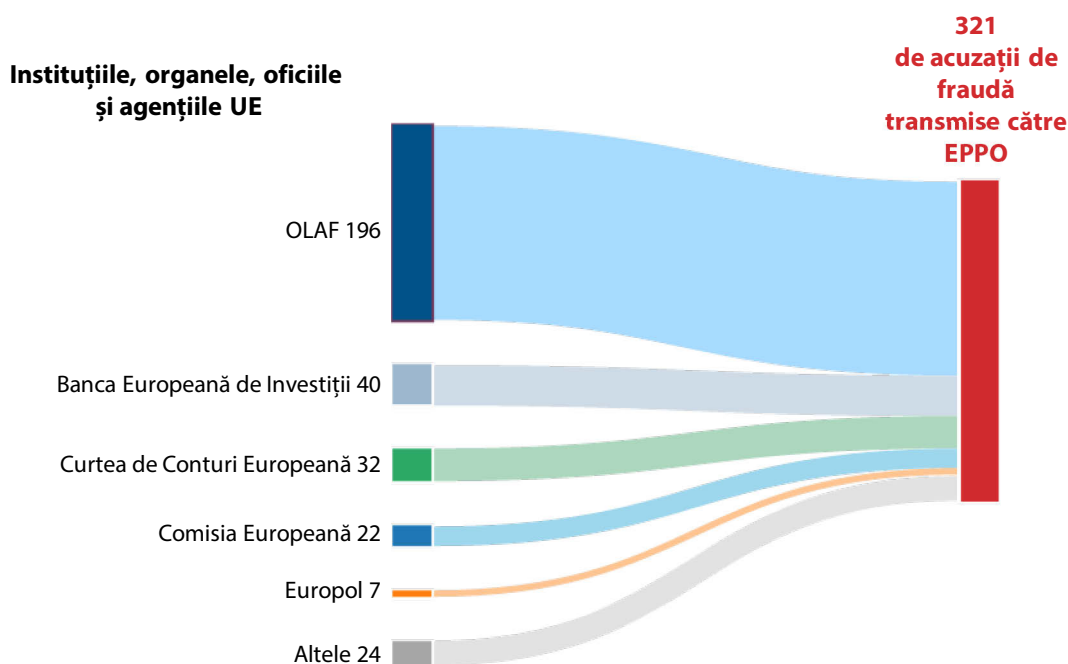
Figura 5 | Acuzații de fraudă trimise către OLAF de către Comisie și agenții, precum și de către alte organisme ale UE decât Comisia, perioada 2022-2024



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor furnizate de OLAF.

65 Între 2022 și 2024, instituțiile, organele, oficiile și agențiile UE au raportat către EPPO 321 de acuzații de fraudă. Cele mai multe raportări au provenit de la OLAF (196 de acuzații), urmat de BEI și de Curtea de Conturi Europeană (a se vedea [figura 6](#)).

Figura 6 | Acuzații de fraudă transmise către EPPO de către instituțiile, organele, oficiile și agențiile UE, perioada 2022-2024



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor furnizate de EPPO.

66 Comisia nu a analizat din ce motiv OLAF primește de aproximativ trei ori mai multe acuzații decât EPPO de la instituțiile, organele, oficiile și agențiile UE. O explicație parțială este că aceste entități, care au obligația de a trimite fără întârzieri nejustificate acuzațiile de infracțiuni PIF direct către EPPO⁴⁵, pot solicita și OLAF să procedeze la o evaluare inițială a acuzațiilor de fraudă pe care le transmit⁴⁶. O altă explicație posibilă ar putea fi aceea că acuzațiile de fraudă referitoare la state care nu sunt membre ale EPPO sau la chestiuni interne ale instituțiilor UE, cum ar fi fapte ilicite, dar nepenale, comise de personal, sunt trimise la OLAF. Aceste posibile explicații pot justifica unele dintre diferențele dintre numărul de raportări transmise OLAF de către organismele UE în comparație cu numărul raportărilor către EPPO, dar amploarea diferențelor rămâne semnificativă.

⁴⁵ Regulamentul privind EPPO, articolul 24 alineatul (1).

⁴⁶ Regulamentul privind OLAF, articolul 12c alineatul (6), și Regulamentul privind EPPO, considerentul (51).

Datele privind rezultatele investigațiilor EPPO și cele ale investigațiilor OLAF nu sunt comparabile

- 67** Obiectivul investigațiilor penale ale EPPO este de a sancționa infractorii, dar poate include și recuperarea produselor provenite din săvârșirea de infracțiuni. În cursul investigațiilor sale, EPPO poate identifica active care să fie înghețate pentru a garanta rambursarea daunelor, în cazul în care se va obține ulterior o condamnare. În astfel de cazuri și atunci când valoarea daunelor a fost stabilită de instanțele naționale, autoritățile statelor membre sunt responsabile de recuperarea produselor provenite din săvârșirea de infracțiuni. Acestea vor corespunde, de regulă, prejudiciului total cauzat de activitatea infracțională, incluzând sumele datorate bugetului național și bugetului UE, precum și, eventual, sumele datorate altor victime ale infracțiunii. În cele din urmă, activele înghețate și toate celelalte active trebuie să fie confiscate și monetizate. EPPO trebuie să informeze victimele din cazul respectiv, indiferent dacă ele sunt autorități naționale sau organisme ale UE. Aceste autorități pot lua măsuri administrative adecvate în orice moment, atât timp cât măsurile nu interferează cu procedurile penale⁴⁷.
- 68** Investigațiile desfășurate de OLAF au drept rezultat recomandări formulate în atenția instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor UE și a autorităților naționale (cum ar fi autoritățile vamale sau autoritățile de management pentru fondurile UE). Aceste recomandări pun accentul pe propunerea de măsuri menite să protejeze bugetul UE împotriva unor abateri din trecut sau viitoare, de exemplu identificarea sumelor care trebuie recuperate pentru bugetul UE, excluderea de la finanțarea UE, detectarea timpurie, suspendarea plăților pentru contractele în curs în cazul cheltuielilor UE sau propunerea de măsuri pentru autoritățile vamale atunci când sunt în joc venituri ale UE. OLAF nu are competența de a lua el însuși aceste măsuri. Responsabilitatea de a pune în aplicare recomandările formulate de OLAF revine organismelor însărcinate cu gestionarea cheltuielilor UE⁴⁸. În cazul veniturilor, recomandările OLAF sunt adresate statelor membre, rolul Comisiei fiind de a se asigura că recomandările sunt puse în aplicare.

⁴⁷ Directiva PIF, articolul 13 coroborat cu obligațiile stabilite în [Regulamentul financiar al UE](#) și în legislația sectorială aplicabilă.

⁴⁸ [Regulamentul financiar al UE](#), articolele 98 și 100.

69 *Tabelul 6* prezintă situația la 31 decembrie 2024 a rezultatelor investigațiilor EPPO și ale OLAF referitoare la cazurile înregistrate între 2022 și 2024. Rezultatele obținute de EPPO și de OLAF nu sunt direct comparabile: toate recomandările rezultate din investigațiile OLAF se referă direct la bugetul UE, în timp ce, în cazul EPPO, sumele în discuție privesc și bugetele naționale, precum și alte victime. Din acest motiv, este dificil să se obțină, din rezultatele investigațiilor EPPO și ale OLAF, o imagine de ansamblu consolidată a sumelor care afectează bugetul UE.

Tabelul 6 | Rezultatele investigațiilor penale și administrative ale EPPO și ale OLAF lansate în legătură cu acuzațiile înregistrate, perioada 2022-2024

Investigațiile penale ale EPPO		
Toate victimele combinate		
Numărul de investigații pentru care s-a aprobat înghețarea activelor	347	
cu hotărâri judecătorești definitive	32*	
	Clauză	Executate
Valoarea corespunzătoare ordinelor de înghețare a activelor aprobate de EPPO (în milioane de euro)	3 007,4	764,1*
Valoarea ordinelor judecătorești definitive de recuperare emise de instanțele naționale (în milioane de euro)	231,7*	
Investigațiile administrative ale OLAF		
Doar bugetul UE		
Numărul de investigații cu recomandări propuse	163	
cu recomandări financiare puse în aplicare (recuperări)	16	
Numărul de investigații în funcție de tipul de recomandare propusă:		
Recomandări financiare	90	
Măsuri asigurătorii	78	
Recomandări administrative (inclusiv pe lista neagră**)	26	
Recomandări judiciare	16	
	Propuse	Puse în
Valoarea pentru care s-a recomandat recuperarea (în milioane de euro)	615,3	23,1
Valoarea pentru care se recomandă măsuri asigurătorii (în milioane de euro)	52,4	9,7

* Include numai hotărârile judecătorești definitive emise în 2024 cu privire la investigații deschise în perioada 2022-2024. EPPO a fost în măsură abia în 2024 să aloce resursele necesare pentru a colecta și a înregistra aceste informații, generate de autoritățile judiciare naționale.

** Excludere prin sistemul de detectare timpurie și de excludere

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor furnizate de EPPO și OLAF.

70 În perioada 2022-2024, EPPO a înghețat, în 347 de investigații, active cu o valoare totală de 3 miliarde de euro (fie direct, fie prin obținerea unui ordin judecătoresc). În cursul anului 2024, 32 dintre aceste investigații s-au concretizat într-o hotărâre judecătorească definitivă; în aceste cazuri, instanța a confirmat daune totale în valoare de 232 de milioane de euro și a dispus ca autoritățile naționale să recupereze aceste produse provenite din săvârșirea de infracțiuni, inclusiv prin confiscarea activelor înghețate. În alte cazuri s-a pronunțat o hotărâre judecătorească în 2022 și 2023, dar EPPO nu dispune de date privind daunele confirmate de instanțe pentru aceste cazuri. Suma de 232 de milioane de euro corespunde prejudiciului total cauzat de infracțiune, și nu doar elementului care afectează bugetul UE. În plus, rambursarea se poate realiza numai după ce activele confiscate au fost convertite în numerar. Comisia nu a primit informații care să îi permită să monitorizeze măsura în care suma de 232 de milioane de euro corespunzătoare ordinelor judecătorești definitive de recuperare emise de instanțele naționale este legată de bugetul UE. Ea a informat Curtea că, în noiembrie 2024, a început să implementeze un „mecanism de monitorizare pentru EPPO” menit să urmărească rezultatele investigațiilor EPPO pe care le comunică acesta. Rămâne de văzut care vor fi rezultatele acestui nou mecanism.

71 Cu titlu de comparație, bazându-se pe cadrul său juridic administrativ, OLAF a emis recomandări cu implicații financiare în 90 de investigații: recomandările vizau recuperarea a 615 milioane de euro și aplicarea unor măsuri preventive pentru alți 52 de milioane de euro. Până la sfârșitul anului 2024, 16 dintre aceste recomandări fuseseră puse în aplicare de ordonatorii de credite responsabili. Drept rezultat, se recuperaseră 23 de milioane de euro și se aplicaseră toate măsurile preventive pentru 10 milioane de euro. Ambele sume vizează direct bugetul UE.

Comisia nu dispune de informații complete privind sumele care afectează bugetul UE rezultate din hotărâri ale instanțelor naționale

72 Recuperarea fondurilor UE nu ține de responsabilitatea EPPO sau a OLAF. Comisia, fiind responsabilă în ultimă instanță de execuția bugetului UE, este cea care trebuie să se asigure că toate sumele datorate sunt recuperate cu promptitudine de autoritățile naționale sau UE competente⁴⁹, indiferent dacă recuperarea este rezultatul unei proceduri penale sau a uneia administrative. Pentru a se achita de această sarcină, Comisia trebuie să aibă cunoștință despre sumele datorate bugetului UE.

⁴⁹ Regulamentul financiar al UE, articolele 98 și 100.

- 73** OLAF monitorizează punerea în aplicare a recomandărilor pe care le formulează. În schimb, în ceea ce privește EPPO, Comisia a instituit mecanismul de monitorizare aferent abia în noiembrie 2024, acoperind cazuri legate de cheltuielile UE și de veniturile din resursele proprii tradiționale. În legătură cu TVA-ul, în ianuarie 2025, EPPO a furnizat Comisiei informații cu privire la toate cazurile în curs de investigație care au dat naștere unei acțiuni în instanță în perioada iunie 2021-decembrie 2024.
- 74** În ceea ce privește recomandările formulate de OLAF, acesta a instituit, ca răspuns la raportul Curții privind riscurile de fraudă legate de cheltuielile UE⁵⁰, un mecanism de monitorizare prin care să urmărească recuperările finale stabilite de ordonatorii de credite din cadrul Comisiei. Datele puse la dispoziție de OLAF arată că, între 2022 și 2024, s-au recuperat 4,5 miliarde de euro (din care 3,4 miliarde de euro erau legați de un singur caz) și s-au aplicat măsuri preventive corespunzând unei sume de 0,8 miliarde de euro ca urmare a recomandărilor sale. Aceste recuperări sunt legate de investigații desfășurate de OLAF cu privire la acuzații înregistrate între 2008 și 2024, fapt care explică de ce suma recuperată era de peste cinci ori mai mare decât suma indicată în [tabelul 6](#) de mai sus.
- 75** În ceea ce privește investigațiile desfășurate de EPPO, sumele legate de fraudă în materie de TVA care sunt recuperate ca urmare a unor hotărâri pronunțate de instanțe penale sunt reținute de statele membre. În sistemul UE de colectare a veniturilor, acest lucru ar trebui să afecteze bazele de calcul al TVA-ului utilizate de statele membre pentru calcularea contribuțiilor lor anuale la resursele proprii bazate pe TVA. Statele membre comunică Comisiei bazele lor de calcul al TVA-ului pentru un anumit an în acest scop, iar Comisia efectuează inspecții periodice pentru a evalua corectitudinea datelor furnizate de statele membre. La momentul auditului Curții, Comisia nu avea însă la dispoziție informații privind respectivele cazuri legate de TVA și nu putea deci recurge la niciun mecanism specific prin care să monitorizeze dacă recuperările dispuse de instanțe au fost incluse în baza de calcul al TVA-ului a unui stat membru dat.

⁵⁰ [Raportul special nr. 01/2019](#): „Combaterea fraudei legate de cheltuielile UE: este necesar să se acționeze”.

76 Investigațiile desfășurate de EPPO cu privire la resursele proprii tradiționale și la cheltuielile UE pot da naștere unor recuperări dispuse de instanțe naționale. Pentru a monitoriza aceste recuperări, Comisia trebuie să aibă cunoștință despre existența acestor cazuri, cel târziu în momentul în care se introduce o acțiune în instanță în urma investigației. Curtea a observat că, pentru cazurile deschise de EPPO în perioada 2022-2024, Comisia a fost informată cu privire la 202 dintre cele 302 investigații care s-au materializat printr-o acțiune în instanță (a se vedea, de asemenea, punctul 60). În noiembrie 2024, Comisia a demarat crearea unui mecanism de monitorizare a măsurii în care aceste sume afectează bugetul UE (a se vedea punctul 70). În restul de 100 de cazuri, această lipsă de informații cu privire la cazurile EPPO pentru care s-a introdus o acțiune în instanță nu permite Comisiei să determine dacă oricare dintre aceste sume va afecta bugetul UE.

Prezentul raport a fost adoptat de Camera V, condusă de domnul Jan Gregor, membru al Curții de Conturi, la Luxemburg, în ședințele sale din 11 și 18 noiembrie 2025.

Pentru Curtea de Conturi,



Tony Murphy
Președinte

Anexe

Anexa I – Informații despre audit

Definiții

- (1) În general, **frauda**¹, ca infracțiune, se referă la orice act intenționat sau omisiune intenționată menită să înșele alte persoane, în urma căreia victima suferă o pierdere, iar autorul fraudei obține un câștig. Un exemplu de fraudă este acela în care un beneficiar de grant încearcă să inducă în eroare în mod intenționat finanțatorul pentru a solicita rambursarea unor cheltuieli nejustificat de mari.
- (2) **Neregula**² este un concept mai amplu decât fraudă. Ea este definită ca fiind orice încălcare a legii, care are sau ar avea ca efect prejudicierea bugetului Uniunii. În cazul în care o astfel de încălcare a fost săvârșită în mod intenționat, este vorba despre fraudă. Prin urmare, ceea ce diferențiază fraudă de alte nereguli (abateri) este intenția răuvoitoare a autorului.

Context

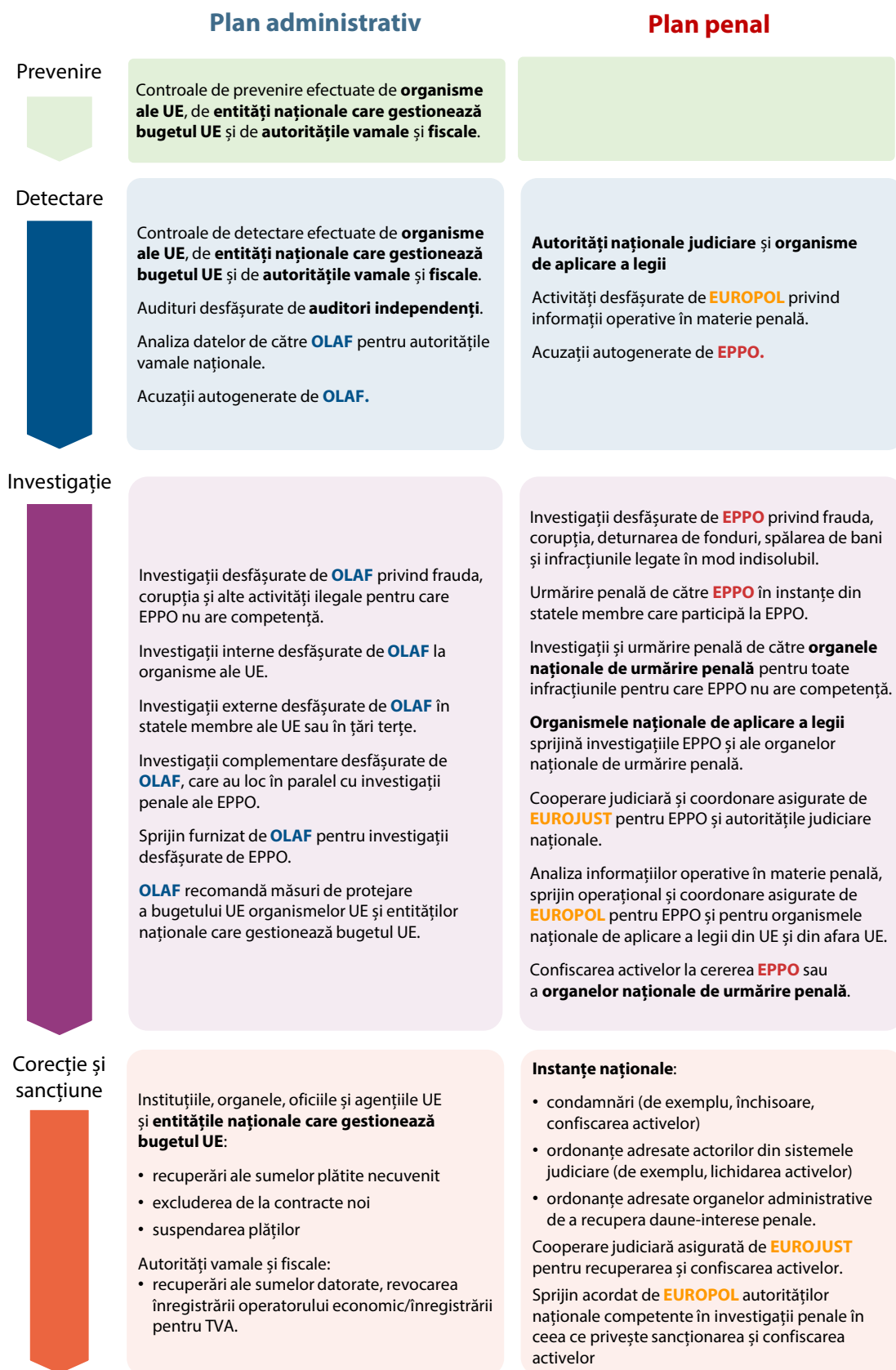
- (3) Arhitectura antifraudă a UE prevede două direcții de acțiune separate pentru combaterea fraudei: investigațiile penale efectuate de EPPO și acțiunile administrative desfășurate de instituția responsabilă de gestiunea bugetului, cum ar fi Comisia. Comisia poate beneficia, de asemenea, de investigațiile administrative efectuate de OLAF. **Figura 1** ilustrează modul în care sunt exercitate aceste responsabilități, alături de rolurile jucate de alte organisme care participă la lupta împotriva fraudei.

¹ Definiția juridică de la articolul 3 din [Directiva PIF](#).

² Regulamentul PIF [[Regulamentul \(CE, Euratom\) nr. 2988/95 al Consiliului](#)], articolul 1 alineatul (2).

- (4) Responsabilitatea pentru prevenirea, detectarea și corectarea fraudelor revine în primul rând organismelor din statele membre care gestionează cheltuieli sau venituri ale UE, precum și instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor relevante ale UE. În cadrul Comisiei, responsabilitatea aceasta revine serviciilor care execută cheltuielile [direcțiile generale (DG-uri) și agențiile executive care utilizează gestiunea directă sau indirectă] și veniturile din cadrul bugetului UE (în principal Direcția Generală Buget). La nivel național, autoritățile de aplicare a legii și alte organisme judiciare trebuie să raporteze către EPPO suspiciunile de infracțiuni împotriva intereselor financiare ale UE. De asemenea, suspiciunile de fraudă ar trebui să fie raportate de auditori independenți la nivel național sau la nivelul UE, precum și de persoane private (inclusiv avertizori de integritate), în mod voluntar.

Figura 1 | Arhitectura antifraudă a UE



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

Sfera și abordarea auditului

- (5) Auditul Curții a acoperit EPPO, OLAF, Eurojust și Europol, precum și rolul global jucat de Comisie, în perioada 1 ianuarie 2022-31 decembrie 2024. El va contribui la revizuirea lansată de Comisie cu privire la arhitectura antifraudă a UE prin [cartea albă](#) publicată în iulie 2025.
- (6) Curtea a evaluat:
- mandatele celor patru organisme ale UE, în ceea ce privește claritatea și caracterul cuprinzător pe care îl au, colectiv, rolurile și responsabilitățile lor de investigare a fraudelor, precum și sprijinul pe care OLAF, Eurojust și Europol îl acordă EPPO pe parcursul ciclului de viață al investigațiilor;
 - procedurile de tratare a acuzațiilor de fraudă, în special dacă OLAF și EPPO evită duplicarea eforturilor și ineficiențele atunci când evaluează acuzații și dacă aceste două organisme asigură un flux regulat de informații între ele;
 - mecanismele utilizate de Comisie pentru a supraveghea activitățile de detectare a fraudei și pentru a monitoriza rezultatul investigațiilor penale și administrative, cu scopul de a asigura compensarea corespunzătoare a bugetului UE și de a-și realiza raportarea anuală cu privire la protecția intereselor financiare ale UE.
- (7) Curtea a analizat cadrul normativ care stabilește rolurile și responsabilitățile diferitelor organisme (inclusiv reglementările, modalitățile de lucru și alte rapoarte și documente relevante) și a desfășurat interviuri cu personalul acestora. Auditorii săi nu au primit acces la sistemele de gestionare a cazurilor pe care le utilizează OLAF și EPPO, ceea ce le-a limitat capacitatea de a analiza datele. În schimb, Curtea a agregat o serie de rapoarte detaliate pe care le-au furnizat ambele organisme, cu scopul de a obține cât mai multe informații cu privire la ciclul de viață al unei acuzații de fraudă, care se continuă cu investigația și rezultatul (final) al acesteia.

Acronime

CINEA: Agenția Executivă Europeană pentru Climă, Infrastructură și Mediu

DG JUST: Direcția Generală Justiție și Consumatori

DG AGRI: Direcția Generală Agricultură și Dezvoltare Rurală

DG ECFIN: Direcția Generală Afaceri Economice și Financiare

DG ECHO: Direcția Generală Protecție Civilă și Operațiuni Umanitare Europene

DG HOME: Direcția Generală Migrație și Afaceri Interne

DG INTPA: Direcția Generală Parteneriate Internaționale

DG NEAR: Direcția Generală Vecinătate și Negocieri privind Extinderea

DG REGIO: Direcția Generală Politică Regională și Urbană

ECR: raport de infracțiuni EPPO (*EPPO Crime Report*)

EISMEA: Agenția Executivă pentru Consiliul European pentru Inovare și Întreprinderi Mici și Mijlocii

EPPO: Parchetul European

EUROJUST: Agenția Uniunii Europene pentru Cooperare în Materie de Justiție Penală

EUROPOL: Agenția Uniunii Europene pentru Cooperare în Materie de Aplicare a Legii

OLAF: Oficiul European de Luptă Antifraudă

PIF: protecția intereselor financiare ale Uniunii Europene

REA: Agenția Executivă Europeană pentru Cercetare

SEAE: Serviciul European de Acțiune Externă

SGC: sistem de gestionare a cazurilor

TVA: taxa pe valoarea adăugată

Glosar

Condamnare: o hotărâre a unei instanțe judecătorești prin care un inculpat este găsit vinovat de săvârșirea unei infracțiuni.

Confiscarea activelor: îndepărtarea definitivă, dispusă prin ordonanță a unei instanțe naționale, a activelor unui infractor, inclusiv a unora care fuseseră deja înghețate, și punerea lor la dispoziție pentru a despăgubi victimele infracțiunii.

Directiva PIF: directivă a UE privind combaterea fraudei îndreptate împotriva intereselor financiare ale UE prin mijloace de drept penal.

Investigație administrativă: procedură utilizată de un organism administrativ, precum OLAF, pentru a stabili dacă activitățile care îi sunt aduse la cunoștință sunt neconforme cu reglementările. Ea nu exclude investigații penale.

Investigație complementară: investigație administrativă efectuată de OLAF în același timp cu o investigație penală a EPPO.

Investigație penală: activitate desfășurată de un organ de anchetă penală (EPPO sau un alt parchet) cu scopul de a obține probe privind un comportament infracțional în vederea aducerii infractorilor în instanță.

Înghețarea activelor: punerea sub sechestru provizoriu, dispusă prin ordonanță a unei instanțe naționale, a activelor unei persoane suspectate de săvârșirea unei infracțiuni ca garanție pentru a acoperi eventualele daune care ar putea fi convenite în cele din urmă.

Măsură asigurătorie: acțiune propusă de OLAF, în urma unei investigații administrative, pentru a împiedica continuarea activităților care dăunează intereselor financiare ale UE și/sau pentru a proteja probele legate de fapte ilicite din trecut.

Ordin de recuperare: solicitarea recuperării fondurilor afectate de nereguli sau de fraudă, dispusă pe cale fie judiciară (emisă de o instanță judecătorească), fie administrativă (emisă de un organism care gestionează bugetul UE).

Punere în mișcare a acțiunii penale/punere sub acuzare: o notificare oficială adresată de către procuror cu privire la acuzația că destinatarul notificării a săvârșit o infracțiune și prin care procurorul dispune trimiterea în judecată.

Recomandare administrativă: recomandare adresată de OLAF organismelor care gestionează fonduri ale UE de a lua măsuri administrative pentru a împiedica continuarea faptelor ilegale.

Recomandare disciplinară: recomandare adresată de OLAF instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor UE de a sancționa un membru al personalului pentru fapte ilicite care aduc atingere intereselor financiare ale UE sau de a-l împiedica să mai comită alte astfel de fapte.

Recomandare financiară: recomandare adresată de OLAF instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor UE sau entităților naționale, indicând cuantumul fondurilor constatate a fi neconforme sau afectate de fraudă, în vederea stabilirii unor ordine de recuperare administrative. Astfel de recomandări pot include și acțiuni preventive, cum ar fi propunerea unor sume pentru suspendarea plăților în contracte în curs.

Recomandare judiciară: recomandare prin care OLAF sugerează urmărirea cazului de către autoritățile judiciare naționale, atunci când investigațiile pun în lumină potențiale suspiciuni de infracțiuni PIF sau de alt tip.

Rezultat pozitiv/negativ (*hit/no hit*): control administrativ efectuat de OLAF pentru a confirma dacă EPPO a primit aceeași acuzație de fraudă.

Urmărire penală: decizia procurorului de începere a urmăririi penale a inculpatului pentru săvârșirea unei infracțiuni.

Răspunsurile Comisiei

<https://www.eca.europa.eu/ro/publications/sr-2025-26>

Calendar

<https://www.eca.europa.eu/ro/publications/sr-2025-26>

Echipa de audit

Rapoartele speciale ale Curții de Conturi Europene prezintă rezultatele auditurilor sale cu privire la politicile și programele UE sau la diverse aspecte legate de gestiune aferente unor domenii bugetare specifice. Curtea de Conturi Europeană selectează și concepe aceste sarcini de audit astfel încât impactul lor să fie maxim, luând în considerare riscurile la adresa performanței sau a conformității, nivelul de venituri sau de cheltuieli implicat, evoluțiile viitoare și interesul politic și public.

Acest audit al performanței a fost efectuat de Camera de audit V – Finanțarea și administrarea Uniunii, condusă de domnul Jan Gregor, membru al Curții de Conturi Europene. Auditul a fost condus de doamna Katarína Kaszasová, beneficiind de sprijinul următorilor: James Verity, șef de cabinet, și Iveta Turčanová, atașată în cadrul cabinetului; Bogna Kuczynska și Alberto Gasperoni, manageri principali; Luís Rosa, coordonator; Marco Fians, coordonator adjunct; Anžela Poliulianaitė, Jan Guman și Agathokleia Varytimou, auditori. Michael Pyper a asigurat sprijin lingvistic. Christopher Troisi a oferit sprijin administrativ și tehnic. Jesus Nieto și Cynthia Matala-Tala au asigurat sprijin pentru concepția grafică.



De la stânga la dreapta: Agathokleia Varytimou, Marco Fians, Luís Rosa, James Verity, Katarína Kaszasová, Jan Guman, Iveta Turčanová, Anžela Poliulianaitė.

DREPTURI DE AUTOR

© Uniunea Europeană, 2025

Politica Curții de Conturi Europene referitoare la reutilizare este definită în [Decizia nr. 6-2019 a Curții de Conturi Europene](#) privind politica în materie de date deschise și reutilizarea documentelor.

Cu excepția cazului în care se precizează altceva (de exemplu, într-o mențiune separată indicând drepturile de autor), conținutul elaborat de Curtea de Conturi Europeană pentru care UE deține drepturile de autor face obiectul licenței [Creative Commons Atribuire 4.0 Internațional \(CC BY 4.0\)](#). Prin urmare, ca regulă generală, reutilizarea este autorizată cu condiția menționării adecvate a autorilor și a indicării eventualelor modificări.

Reutilizatorul conținutului elaborat de Curtea de Conturi Europeană nu poate altera sensul sau mesajul inițial. Curtea de Conturi Europeană nu răspunde pentru eventualele consecințe ale reutilizării.

Este necesar să obțineți o permisiune suplimentară în cazul în care un anumit conținut prezintă persoane fizice ce pot fi identificate, de exemplu, în cazul fotografiilor în care apar membri ai personalului Curții de Conturi Europene sau în cazul în care conținutul include lucrări ale unor terți.

Dacă se obține o astfel de permisiune, ea anulează și înlocuiește permisiunea de natură generală menționată mai sus și va indica în mod clar eventualele restricții de utilizare.

Pentru a utiliza sau a reproduce un conținut pentru care UE nu deține drepturile de autor, poate fi necesar să obțineți o permisiune în acest sens direct de la titularii drepturilor de autor.

Fotografia de pe pagina de titlu: © Shevon – [stock.adobe.com](#)

Tabelul 1 și figurile 2 și 3 conțin logourile organismelor UE implicate în combaterea fraudei:

© Eurojust

© Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF)

© Parchetul European (EPPO)

© Europol – Agenția Uniunii Europene pentru Cooperare în Materie de Aplicare a Legii

Programele informatice sau documentele care fac obiectul unor drepturi de proprietate industrială, cum ar fi brevetele, mărcile, desenele și modelele înregistrate, logourile și denumirile, sunt excluse din politica Curții de Conturi Europene referitoare la reutilizare.

Familia site-urilor instituționale ale Uniunii Europene care sunt incluse în domeniul europa.eu oferă linkuri către site-uri terțe. Deoarece Curtea de Conturi Europeană nu are control asupra acestor site-uri, sunteți încurajați să verificați politica aplicată de ele în ceea ce privește respectarea vieții private și drepturile de autor.

Utilizarea logoului Curții de Conturi Europene

Logoul Curții de Conturi Europene nu poate fi utilizat fără acordul prealabil al Curții de Conturi Europene.

HTML	ISBN 978-92-849-6038-5	ISSN 1977-5806	doi:10.2865/8337986	QJ-01-25-057-RO-Q
PDF	ISBN 978-92-849-6039-2	ISSN 1977-5806	doi:10.2865/4930065	QJ-01-25-057-RO-N

REFERINȚA EXACTĂ

Curtea de Conturi Europeană, [Raportul special nr. 26/2025](#): „Organismele UE responsabile de combaterea fraudei – Mandate clare, dar schimbul de informații și supravegherea asigurată de Comisie rămân insuficiente”, Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene, 2025.

Combaterea fraudei împotriva intereselor financiare ale UE este o responsabilitate pe care Uniunea o împarte cu statele membre. Curtea de Conturi Europeană a evaluat principalele instituții implicate în arhitectura antifraudă a UE, printre care EPPO și OLAF, precum și modul în care acestea cooperează în investigarea fraudelor. Ea a constatat că responsabilitățile acestor organisme sunt clar definite, dar persistă deficiențe în schimbul de informații, fapt care afectează numărul și promptitudinea investigațiilor EPPO și ale OLAF, precum și rolul mai amplu pe care îl are Comisia în protejarea bugetului UE. Curtea recomandă Comisiei să creeze un sistem nou pentru a simplifica tratarea acuzațiilor de fraudă și gestionarea investigațiilor; să analizeze variațiile observate în UE în nivelurile de fraudă semnalată; și să măsoare impactul investigațiilor privind fraudele, inclusiv cuantumul recuperate pentru bugetul UE.

Raport special al Curții de Conturi Europene prezentat în temeiul articolului 287 alineatul (4) al doilea paragraf TFUE.



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ



Oficiul pentru Publicații
al Uniunii Europene

CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Întrebări: eca.europa.eu/ro/contact

Website: eca.europa.eu

Rețele sociale: @EUauditors