



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 26.5.2011
COM(2011) 293 τελικό

**ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ
ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ
ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ**

**Σχετικά με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης
με μέσα του ποινικού δικαίου και με διοικητικές έρευνες**

Μια ολοκληρωμένη πολιτική για τη διασφάλιση των χρημάτων των φορολογουμένων

{SEC(2011) 621 τελικό}

**ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ
ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ**

**Σχετικά με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής
Ένωσης
με μέσα του ποινικού δικαίου και με διοικητικές έρευνες**

**Μια ολοκληρωμένη πολιτική για τη διασφάλιση των χρημάτων των
φορολογουμένων**

Η προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ αποτελεί σημαντικό στοιχείο του πολιτικού προγράμματος της Επιτροπής, ώστε να εδραιωθεί και να αυξηθεί η εμπιστοσύνη του κοινού και να δοθούν διαβεβαιώσεις για την ορθή χρησιμοποίηση των χρημάτων των φορολογουμένων. Η συνθήκη της Λισαβόνας έχει ενισχύσει σημαντικά τα διαθέσιμα εργαλεία για την ανάληψη δράσης στον τομέα αυτό (άρθρα 85, 86 και 325 της συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης - ΣΛΕΕ). Το άρθρο 310 παράγραφος 6 και το άρθρο 325 της ΣΛΕΕ επιβάλλουν και στην ΕΕ και στα κράτη μέλη της την υποχρέωση να καταπολεμούν οποιαδήποτε παράνομη δραστηριότητα εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ. Η ΕΕ χρησιμοποιεί μια πλήρη σειρά εργαλείων για την πρόληψη και τον εντοπισμό καταχρήσεων που αφορούν τον προϋπολογισμό της ΕΕ.

Στο πλαίσιο μιας ολοκληρωμένης προσέγγισης, η οποία θα περιλαμβάνει τις νέες στρατηγικές της Επιτροπής για την καταπολέμηση της απάτης και της διαφθοράς, η παρούσα ανακοίνωση ανταποκρίνεται στην πρόκληση καθορίζοντας τη γραμμή η οποία θα κατευθύνει την Επιτροπή στην προστασία του δημοσίου χρήματος της ΕΕ από κάθε μορφή αξιόποινης πράξης, συμπεριλαμβανομένης της απάτης. Η προστασία των κονδυλίων της ΕΕ με αποτελεσματικά και ισοδύναμα νομικά μέτρα σε ολόκληρη την Ένωση πρέπει να καταστεί προτεραιότητα των εθνικών αρχών.

Πέραν των γενικότερων προσπαθειών για τη διαμόρφωση συγκεκριμένων κοινών ελάχιστων κανόνων σχετικά με το ποινικό δίκαιο, μια ολοκληρωμένη πολιτική για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ με μέσα του ποινικού δικαίου και με διοικητικές έρευνες πρέπει να είναι συνεπής, αξιόπιστη και αποτελεσματική. Μόνο τότε η πολιτική αυτή θα δίνει τη δυνατότητα να διώκονται και να δικάζονται οι υπεύθυνοι για τα διαπραττόμενα εγκλήματα, συμπεριλαμβανομένου του οργανωμένου εγκλήματος, και θα έχει αποτρεπτικό αποτέλεσμα στους δυνητικούς δράστες. Η εν λόγω πολιτική πρέπει επίσης να λαμβάνει υπόψη ότι όσον αφορά την προστασία των χρημάτων των φορολογουμένων συχνά πρόκειται για διασυνοριακές υποθέσεις, οι οποίες άπτονται πολλών δικαιοδοσιών και απαιτούν την ενεργό συνεργασία διαφόρων διοικητικών αρχών και αρχών επιβολής του νόμου.

1. Γιατί υπάρχει ανάγκη να ενεργήσουμε;

Η μεγάλη ποικιλία νομικών συστημάτων και παραδόσεων της ΕΕ αναδεικνύει την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης από τις απάτες και κάθε άλλη εγκληματική δραστηριότητα σε ιδιαίτερη πρόκληση. Ενώ οι κανόνες

χρηματοδότησης της ΕΕ ορθώς καθίστανται απλούστεροι¹, πρέπει επίσης να ενισχυθεί περαιτέρω η ικανότητα καταπολέμησης των καταχρήσεων των ενωσιακών πόρων. Αυτό ισχύει και για τις χώρες που επιδιώκουν να προσχωρήσουν στην ΕΕ.

Ο προϋπολογισμός της ΕΕ είναι χρήματα των φορολογουμένων τα οποία πρέπει να χρησιμοποιούνται μόνο για την υλοποίηση των πολιτικών που έχει εγκρίνει ο ενωσιακός νομοθέτης. Εντούτοις, το 2009 τα κράτη μέλη ανέφεραν ύποπτες για απάτη υποθέσεις αξίας 279,8 εκατομμυρίων ευρώ, οι οποίες αφορούσαν ενωσιακά κονδύλια υπό τη διαχείριση των οικείων χωρών². Ενώ πρόκειται μόνο για μια ένδειξη σχετικά με τις οικονομικές διαστάσεις της πρόκλησης, το ποσό αυτό αποδεικνύει ότι οι προσπάθειες πρόληψης πρέπει να συμπληρώνονται με αποτελεσματικά και ισοδύναμα μέτρα ποινικού δικαίου.

Παρά την πρόοδο που σημειώθηκε τα τελευταία 15 έτη, το επίπεδο προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ με μέσα του ποινικού δικαίου ακόμη διαφέρει σημαντικά στην Ένωση. Οι ποινικές έρευνες για απάτες και άλλα εγκλήματα κατά των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης χαρακτηρίζονται από ένα ιδιαίτερα ανομοιογενές νομικό και διαδικαστικό πλαίσιο: αστυνομία, εισαγγελείς και δικαστές στα κράτη μέλη αποφασίζουν με βάση τους δικούς τους εθνικούς κανόνες, εάν και με ποιον τρόπο θα παρέμβουν για την προστασία του προϋπολογισμού της ΕΕ. Παρά τις προσπάθειες θέσπισης ελάχιστων προτύπων στον τομέα αυτό, η κατάσταση δεν έχει μεταβληθεί αισθητά. Η σύμβαση του 1995 σχετικά με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ και οι συναφείς πράξεις³, οι οποίες περιέχουν διατάξεις σχετικά με ποινικές κυρώσεις - αν και ελλιπείς - εφαρμόστηκαν καθ' ολοκληρία μόνο από πέντε κράτη μέλη⁴.

Κάθε φορά που προκαλείται ζημία στα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης, όλοι οι πολίτες, ως φορολογούμενοι, καθίστανται θύματα και τίθεται σε κίνδυνο η εφαρμογή των πολιτικών της Ένωσης. Η προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ από την απάτη και τη δωροδοκία αποτελεί προτεραιότητα για την Επιτροπή, το δε Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ζητεί σταθερά αυτή να είναι πιο αποτελεσματική και αξιόπιστη⁵. Ζήτησε ειδικότερα να θεσπιστούν όλα τα αναγκαία μέτρα για τη δημιουργία Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας. Στο Συμβούλιο, εκφράζεται ισχυρή υποστήριξη

¹ Η απλούστευση έχει χαρακτηριστεί ως βασική προτεραιότητα για την αναθεώρηση του δημοσιονομικού κανονισμού της ΕΕ - COM(2010) 815 της 22.12.2010.

² COM(2010) 382, σελ. 6. Το ποσό αυτό αναφέρεται στο πρώιμο στάδιο μετά την έναρξη των ερευνών για παρατυπίες, όπου υπάρχει η πρώτη υποψία ποινικού αδικήματος. Το ποσό αυτό δεν πρέπει να θεωρηθεί ότι αναφέρεται σε περιπτώσεις απάτης για τις οποίες επακολούθησε καταδίκη ούτε σημαίνει ότι το σχετικό ποσό δεν μπορεί να ανακτηθεί.

³ Σύμβαση της 26ης Ιουλίου 1995 (ΕΕ C 316 της 27.11.1995, σ. 49) (απάτες)· Πρώτο πρωτόκολλο (ΕΕ C 313 της 23.10.1996, σ. 2) και σύμβαση της 26ης Μαΐου 1997 (ΕΕ C 195 της 25.6.1997) (δωροδοκία)· Πρωτόκολλο της 29ης Νοεμβρίου 1996 (ΕΕ C 151 της 20.5.1997, σ. 2) (ερμηνεία της σύμβασης από το Δικαστήριο)· Δεύτερο πρωτόκολλο της 19ης Ιουνίου 1997 (ΕΕ C 221 της 19.7.1997, σ. 12) (νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες).

⁴ Πρώτη έκθεση για την εφαρμογή των πράξεων σχετικά με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων - COM(2004) 709· Δεύτερη έκθεση - COM(2008) 77, η οποία αναφέρει στο παράρτημα τα συγκεκριμένα προβλήματα εφαρμογής που ανέκυψαν στα κράτη μέλη, όπως οι σημαντικές διαφορές σχετικά με την αντικειμενική υπόσταση των εγκλημάτων της απάτης και της δωροδοκίας, καθώς και η έλλειψη συνεκτίμησης των ιδιομορφιών του πλαισίου της ΕΕ.

⁵ Π.χ. ψήφισμα της 6ης Μαΐου 2010, 2009/2167(INI), και της 6ης Απριλίου 2011, 2010/2247(INI), σχετικά με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Κοινοτήτων και την καταπολέμηση της απάτης.

για την ένταση των προσπαθειών καταπολέμησης της απάτης⁶.

Η Επιτροπή προτίθεται να ενεργήσει προνοητικά σε αυτό το θέμα κοινού ενδιαφέροντος. Προς τούτο, θα στηριχθεί στη συνθήκη της Λισαβόνας. Η συνθήκη θέτει ένα σαφές πλαίσιο ώστε η ΕΕ να ενισχύσει τη δράση της στο πεδίο του ποινικού δικαίου. Η Επιτροπή έχει ήδη αναλάβει διάφορες σχετικές πρωτοβουλίες⁷. Η Επιτροπή θα δώσει ιδιαίτερη έμφαση στις επικοινωνιακές πτυχές των μελλοντικών νομοθετικών πρωτοβουλιών, ώστε να αυξηθεί η ευαισθητοποίηση των νομικών επαγγελματιών στο θέμα αυτό και, ανάλογα με την περίπτωση, του ευρύτερου κοινού. Η Επιτροπή θα εξακολουθήσει επίσης να επιδιώκει οι περαιτέρω εξελίξεις της πολιτικής της ΕΕ να λαμβάνουν υπόψη από το στάδιο του σχεδιασμού τους την ανάγκη προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ.

2. Ποιες είναι οι προκλήσεις στον τομέα της πολιτικής για την αντιμετώπιση του εγκλήματος;

Τον Μάρτιο του 2011, η Επιτροπή πρότεινε τη μεταρρύθμιση της Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF), ως μέσο για την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας των διοικητικών ερευνών. Στις προκλήσεις συμπεριλαμβάνονται οι τρόποι υπέρβασης των δυσχερειών συλλογής επακριβών στοιχείων σχετικά με την έκταση των απατών και των ποινικών διώξεων στα κράτη μέλη, οι τρόποι βελτίωσης της συνεργασίας σε διασυνοριακές υποθέσεις και οι τρόποι αύξησης της αποτελεσματικότητας της προσφυγής στα ποινικά δικαστήρια.

- Ο αριθμός των υποθέσεων που παραπέμπονται στην Eurojust από τις εθνικές αρχές για συντονισμό και γνωμοδότηση όσον αφορά το σύνολο των σοβαρών εγκλημάτων αυξήθηκε σταθερά από τη δημιουργία του οργανισμού το 2002 (208 υποθέσεις) μέχρι το 2009 (1372 υποθέσεις)⁸. Δεδομένης της σημερινής εντολής της Eurojust, αυτό δίνει μια ένδειξη για την εξέλιξη των υποθέσεων με διασυνοριακή διάσταση.

- Το 60% των ερωτηθέντων σε μια πρόσφατη μελέτη (εισαγγελίες των κρατών μελών ειδικευμένοι σε θέματα οικονομικών συμφερόντων) θεωρούν την ευρωπαϊκή διάσταση ως παράγοντα που δυσχεραίνει τη διεκπεραίωση των υποθέσεων· έτσι, το 54% ενίοτε περιορίζει τις έρευνές του στα εθνικά στοιχεία. Το 40% διακρίνει αντικίνητρα στην εθνική νομοθεσία για τη δίωξη υποθέσεων με ευρωπαϊκή διάσταση. Το 37% έχει ήδη αποφασίσει να μην επικοινωνεί με θεσμικά όργανα της ΕΕ στις οικείες υποθέσεις, κυρίως επειδή είναι χρονοβόρο⁹.

⁶ Βλ. π.χ. το ψήφισμα του Συμβουλίου σχετικά με σφαιρική πολιτική της ΕΕ για την καταπολέμηση της δωροδοκίας – 14 Απριλίου 2005· συμπεράσματα της ομάδας εργασίας για την Ευρωπαϊκή Εισαγγελία που οργανώθηκε από την ισπανική προεδρία (πρώτο εξάμηνο του 2010) και δήλωση της βελγικής προεδρίας (δεύτερο εξάμηνο του 2010) σχετικά με το πρόγραμμα της Στοκχόλμης.

⁷ Βλ. ιδίως την Πράσινη Βίβλο για τη συγκέντρωση αποδεικτικών στοιχείων σε ποινικές υποθέσεις, COM(2009)624, και τα μέτρα σχετικά με τα δικονομικά δικαιώματα, όπως η οδηγία 2010/64/ΕΕ, της 20ής Οκτωβρίου 2010, σχετικά με το δικαίωμα σε διερμηνεία και μετάφραση κατά την ποινική διαδικασία, ΕΕ L 280 της 26.10.2010, σ. 1, ή η πρόταση της Επιτροπής για οδηγία σχετικά με το δικαίωμα ενημέρωσης στο πλαίσιο ποινικών διαδικασιών, COM(2010)392/3.

⁸ Βλ. Ετήσια έκθεση της Eurojust για το 2009, παράρτημα, σχήμα 1, σ. 50.

⁹ Βλ. έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής SEC(2011) 621.

2.1. Ανεπαρκής προστασία έναντι των αξιόποινων καταχρήσεων του προϋπολογισμού της ΕΕ

Από την έκδοση της Λευκής Βίβλου για τη μεταρρύθμιση της Επιτροπής το 2000¹⁰, η Επιτροπή έδωσε ιδιαίτερη προσοχή στη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση¹¹ και ενδυνάμωσε τα συστήματα εσωτερικού ελέγχου για την καταπολέμηση της απάτης. Στις πρωτοβουλίες που ανελήφθησαν περιλαμβάνονται η μεταρρύθμιση του Κανονισμού Υπηρεσιακής Κατάστασης το 2004 (με ένταξη διατάξεων που αφορούν τη σύγκρουση συμφερόντων και την υποχρέωση αναφοράς εν δυνάμει παράνομων δραστηριοτήτων, μεταξύ των οποίων η απάτη ή η δωροδοκία, στους ιεραρχικά ανωτέρους ή στην OLAF¹²) και η αναθεώρηση των προτύπων εσωτερικού ελέγχου και του πλαισίου στο οποίο βασίζονται το 2007¹³. Ως αποτέλεσμα, οι ελεγκτικές δομές που ισχύουν σήμερα δεν αποσκοπούν μόνο στη διασφάλιση της νομιμότητας και της κανονικότητας των δοσοληψιών, αλλά μειώνουν επίσης τον κίνδυνο απάτης και παρατυπίας.

Στις πρωτοβουλίες αυτές περιλαμβάνεται επίσης μια περιεκτική δέσμη μέσων πρόληψης, στα οποία περιλαμβάνονται η διενέργεια ελέγχων και η υποβολή αναφορών, η έγκαιρη προειδοποίηση και η θωράκιση κατά της απάτης¹⁴. Ωστόσο, χρειάζονται επίσης αποτελεσματικότερα μέσα για την καταπολέμηση των εγκληματικών δραστηριοτήτων κατά του προϋπολογισμού της ΕΕ.

Τα κράτη μέλη υπέχουν την έννομη υποχρέωση (άρθρο 325 ΣΛΕΕ και σύμβαση για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων) να καταπολεμούν τις παράνομες δραστηριότητες εις βάρος της ΕΕ και να καταστήσουν την απάτη κατά του προϋπολογισμού της ΕΕ αξιόποινη πράξη. Επί του παρόντος, όμως, οι ποινές που επιβάλλονται για απάτη κυμαίνονται από μικρά πρόστιμα σε μακροχρόνιες καταδίκες σε φυλάκιση. Επιπλέον, η νομοθεσία των κρατών μελών δεν προβλέπει πάντοτε την τιμωρία των δωροδοκούμενων εκλεγμένων ή διορισμένων κατόχων αξιωμάτων και των δωροδοκούμενων υπαλλήλων¹⁵.

Αυτή η κατάσταση παρεμποδίζει την ισότιμη προστασία με μέσα του ποινικού δικαίου σε ολόκληρη την ΕΕ και πιθανότατα οδηγεί σε διαφορετικά αποτελέσματα σε

¹⁰ Βλ. Λευκή Βίβλο για τη μεταρρύθμιση της Επιτροπής COM(2000)200

¹¹ Βλ. άρθρο 28 του κανονισμού (ΕΚ, Ευρατόμ) αριθ. 1605/2002 του Συμβουλίου, της 25ης Ιουνίου 2002, για τη θέσπιση του δημοσιονομικού κανονισμού που εφαρμόζεται στο γενικό προϋπολογισμό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΕΕ L 248 της 16.9.2002, σ. 1).

¹² Κανονισμός Υπηρεσιακής Κατάστασης - κανονισμός (ΕΟΚ) 31/62, όπως τροποποιήθηκε.

¹³ Βλ. ανακοίνωση σχετικά με την αναθεώρηση των προτύπων εσωτερικού ελέγχου και του πλαισίου στο οποίο βασίζονται - Ενίσχυση της αποτελεσματικότητας του ελέγχου, SEC(2007)1341.

¹⁴ Θεσμικά εργαλεία για τη διενέργεια ελέγχων και την υποβολή αναφορών [κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 2035/2005 - ΕΕ L 345 της 28.12.2005· κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1083/2006, ΕΕ L 371 της 27.12.2006· κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1198/2006, ΕΕ L 223 της 15.8.2006· κανονισμός (ΕΚ, Ευρατόμ) αριθ. 1553/89 - ΕΕ L 155 της 7.6.1989· κανονισμός (ΕΚ, Ευρατόμ) αριθ. 1150/2000 - ΕΕ L 130 της 31.5.2000], έγκαιρη προειδοποίηση [αποφάσεις της Επιτροπής C(2004) 193 και C(2008) 3872], θωράκιση κατά της απάτης (πρόληψη της απάτης με βάση τα επιχειρησιακά αποτελέσματα: μια δυναμική προσέγγιση της θωράκισης κατά της απάτης (fraud-proofing) - COM(2007) 806).

¹⁵ Οι νομοθεσίες των κρατών μελών δεν προβλέπουν πάντοτε ποινές για δωροδοκία εκλεγμένων αξιωματούχων και μελών του κοινοβουλίου. Βλ. επίσης έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής SEC(2011) 621, πίνακες συγκριτικού δικαίου στο τμήμα 3.1.

παρεμφερείς ατομικές υποθέσεις, ανάλογα με τις εφαρμοστέες εθνικές ποινικές διατάξεις. Θα μπορούσε επίσης να δώσει τη δυνατότητα σε δράστες αξιόποινων πράξεων να επιλέγουν τον τόπο άσκησης εγκληματικής δραστηριότητας ή να μετακινούνται σε άλλον τόπο μετά τη διάπραξη του αδικήματος, εάν οι διατάξεις προβλέπουν ποινή για πράξεις που διαπράττονται σε ένα μόνο κράτος μέλος.

2.2. Ανεπαρκής νομική δράση για την καταπολέμηση της εγκληματικής δραστηριότητας

Δεδομένης της έκτασης των οικονομικών συμφερόντων που διακυβεύονται, η προστασία του προϋπολογισμού της ΕΕ δικαιολογεί συχνότερες και διεξοδικότερες έρευνες και διώξεις από τις αρχές της ποινικής δικαιοσύνης. Δεν πρόκειται για εύκολο έργο, δεδομένου ότι τα εγκλήματα εις βάρος των δημόσιων πόρων της ΕΕ συχνά απαιτούν διασυνοριακές έρευνες και διαδικασίες σε περισσότερα κράτη μέλη.

Υπό το τρέχον πλαίσιο, τον χειρισμό των εν λόγω ποινικών ερευνών αναλαμβάνουν οι υπηρεσίες δίωξης των μεμονωμένων κρατών μελών οι οποίες ενεργούν με βάση το οικείο ποινικό δίκαιο. Ωστόσο, οι αρμόδιες αρχές των κρατών μελών φαίνεται ότι δεν έχουν πάντοτε επαρκή νομικά μέσα στη διάθεσή τους και τις κατάλληλες δομές για την ενδεδειγμένη δίωξη των υποθέσεων που θίγουν την ΕΕ. Αυτό ισχύει και για τις υποψήφιας για ένταξη χώρες.

Οι διαφορές στο νομικό πλαίσιο των κρατών μελών και τα επιχειρησιακά και οργανωτικά εμπόδια που προκύπτουν από αυτές όσον αφορά τις διασυνοριακές έρευνες στο εσωτερικό της ΕΕ σημαίνουν ότι τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ δεν προστατεύονται ισότιμα σε ολόκληρη την ΕΕ από την άποψη του ποινικού δικαίου.

Το ποσοστό καταδικών σε υποθέσεις που αφορούν αδικήματα κατά του προϋπολογισμού της ΕΕ επηρεάζεται θετικά από τη σοβαρότητα και την αρτιότητα των φακέλων που υποβάλλονται στις δικαστικές αρχές και από την ποιότητα και την επάρκεια των αποδεικτικών στοιχείων που προσκομίζονται, αλλά αξίζει πάντως να σημειωθεί ότι κυμαίνεται από 14% έως 80% στα κράτη μέλη (με μέσο όρο το 41%)¹⁶.

Οι εθνικές δικαστικές αρχές δεν κινούν συστηματικά τη διαδικασία ποινικής έρευνας κατόπιν συστάσεων της OLAF. Ενίοτε, το συγκεκριμένο κίνητρο αυτής της παράλειψης ενέργειας είναι δύσκολο να διακριθεί. Επιπλέον, πολύ συχνά για υποθέσεις που αφορούν απάτη κατά του προϋπολογισμού της ΕΕ διενεργείται συνοπτική εξέταση χωρίς καμία περαιτέρω ενέργεια¹⁷. Αυτό οδηγεί σε έλλειψη ισοτιμίας όσον αφορά την προστασία με μέσα του ποινικού δικαίου στην Ένωση.

Σε ορισμένες περιπτώσεις που αφορούν απάτη κατά του προϋπολογισμού της ΕΕ, οι εθνικές ανακριτικές αρχές αποφεύγουν να αρχίσουν έρευνες (αναφέροντας λόγους σχετικούς με τη διακριτική τους ευχέρεια, όπως έλλειψη δημοσίου συμφέροντος ή χαμηλή προτεραιότητα). Οι ποινικές έρευνες με συμμετοχή περισσότερων κρατών

¹⁶ Βλ. έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής SEC(2011) 621, πίνακα 2.2.α και πίνακα 2.2.γ οι οποίοι αποδεικνύουν ότι ορισμένα κράτη μέλη έχουν υψηλά ποσοστά καταδικών, ενώ σε άλλα κράτη μέλη τα ποσοστά καταδικών είναι εξαιρετικά χαμηλά.

¹⁷ Βλ. έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής SEC(2011) 621, πίνακα 2.2.α και πίνακα 2.2.γ οι οποίοι εμφανίζουν τα ποσοστά υποθέσεων που διαβιβάζονται στις εθνικές δικαστικές αρχές και τίθενται στο αρχείο χωρίς δίκη.

μελών τείνουν να διαρκούν πολύ¹⁸ και υπόκεινται σε διαφορετικά πρότυπα όσον αφορά τα αποδεικτικά στοιχεία, με αποτέλεσμα να μειώνεται η πιθανότητα καταδίκης.

Από το 2000, 93 υποθέσεις της OLAF επί συνόλου 647 τέθηκαν στο αρχείο από τις εθνικές υπηρεσίες δίωξης χωρίς συγκεκριμένο λόγο. 178 υποθέσεις τέθηκαν στο αρχείο για λόγους που αφορούν τη διακριτική ευχέρεια. Αν και ενδεχομένως υπήρχαν βάσιμοι λόγοι προς τούτο σε μεμονωμένες περιπτώσεις, τα στοιχεία αυτά εμφανίζουν μάλλον υψηλό ποσοστό υποθέσεων που τίθενται στο αρχείο.

Οι μακροχρόνιες ποινικές διαδικασίες, ιδίως όταν τελικά παύει η δίωξη, μπορούν επίσης να καθυστερήσουν ουσιαστικά τις πειθαρχικές κυρώσεις, δεδομένου ότι, στις περιπτώσεις που εμπλέκονται υπάλληλοι της ΕΕ, πρέπει να προηγηθεί η έκβαση των ποινικών δίωξεων για τα ίδια πραγματικά περιστατικά¹⁹. Γενικά, παρέρχεται διάστημα πέντε ετών από την κίνηση της διαδικασίας εξέτασης μιας υπόθεσης από την OLAF μέχρι να εκδοθεί δικαστική απόφαση. Επιπλέον, οι κανόνες παραγραφής διαφέρουν πολύ μεταξύ των κρατών μελών.

3. Οι λόγοι των αδυναμιών όσον αφορά αυτό το είδος εγκλημάτων

Οι αδυναμίες αυτές εν μέρει οφείλονται στην ποικιλία των νομικών παραδόσεων και συστημάτων, η οποία οδηγεί σε αποκλίνουσες δικαστικές πρακτικές των κρατών μελών. Ωστόσο, υπάρχουν επίσης πολύ συγκεκριμένα κενά στην ποιότητα της δικαιοσύνης - τα οποία η Ένωση μπορεί να γεφυρώσει:

3.1. Απουσία κοινού και ομοιογενούς πλαισίου στον τομέα του ποινικού δικαίου

Οι προαναφερόμενες προκλήσεις αποκαλύπτουν αδυναμίες των εθνικών νομικών πλαισίων σε ό,τι αφορά την προστασία του δημόσιου χρήματος. Οι ενωσιακοί κανόνες, η εφαρμογή των οποίων παρακωλύεται από την έλλειψη και πλημμελή μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο της σύμβασης για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων, είχαν ελάχιστη επίδραση. Κατά συνέπεια, οι δικαστικές αρχές των κρατών μελών χρησιμοποιούν τα δικά τους παραδοσιακά εργαλεία του εθνικού ποινικού δικαίου για την καταπολέμηση των εγκλημάτων κατά του προϋπολογισμού της ΕΕ: υπάρχουν διαφορετικοί τρόποι και μέσα για την αντιμετώπιση της ίδιας πραγματικότητας. Αυτό είναι τελείως απρόσφορο για τις περίπλοκες υποθέσεις, οι οποίες εκ φύσεως υπερβαίνουν το εθνικό πλαίσιο και δεν μπορούν να περιορίζονται σε μια εθνική ανταπόκριση.

Η ανάλυση της δικαστικής δραστηριότητας ενός κράτους μέλους στις υποθέσεις που διαβιβάστηκαν από την OLAF αποδεικνύει ότι υπάρχει έλλειψη ισοτιμίας στην προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ με μέσα του ποινικού δικαίου. Στο συγκεκριμένο κράτος μέλος, στο 73% των υποθέσεων εξωτερικής έρευνας οι αρχές δεν προέβησαν σε καμία περαιτέρω ενέργεια και δεν άρchiσε

¹⁸ Βλ. έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής SEC(2011) 621 πίνακα 2.2.α: τα στατιστικά στοιχεία των τελευταίων 12 ετών σχετικά με υποθέσεις που εκκρεμούν ενώπιον των δικαστηρίων σε σύγκριση με υποθέσεις για τις οποίες έχει εκδοθεί δικαστική απόφαση εμφανίζουν σημαντικές διαφορές μεταξύ των κρατών μελών.

¹⁹ Παράρτημα ΙΧ, άρθρο 25 του Κανονισμού Υπηρεσιακής Κατάστασης των υπαλλήλων της ΕΕ.

Παρά τις απόπειρες του παρελθόντος για προσέγγιση των κανόνων της ΕΕ²⁰, υπάρχουν ακόμη σημαντικές διαφορές στη νομοθεσία των κρατών μελών:

- Υπάρχουν μεγάλες διαφορές στην Ένωση όσον αφορά τους ορισμούς των σχετικών ποινικών αδικημάτων, όπως η υπεξαίρεση ή η κατάχρηση εξουσίας, τις κυρώσεις που επισύρουν τα αδικήματα αυτά και την παραγραφή των ποινικών αδικημάτων. Καθώς το γεγονός αυτό έχει ως αποτέλεσμα σε ορισμένες περιπτώσεις μια ιδιαίτερα ανάρμοστη συμπεριφορά να μην καλύπτεται από τις διατάξεις ποινικού δικαίου σε όλα τα κράτη μέλη ή σε ορισμένα από αυτά ή να καλύπτεται μόνο από ελάχιστονες διατάξεις, ο βαθμός αποτροπής διαφέρει στην Ένωση.

- Η έννοια του δημόσιου υπαλλήλου σε σχέση με τους κανόνες καταπολέμησης της δωροδοκίας διαφέρει. Αυτό οδηγεί σε περιπτώσεις ατιμωρησίας σε ορισμένα κράτη μέλη, ενώ σε άλλα η καταδίκη ενός προσώπου για την ίδια συμπεριφορά θα οδηγούσε σε ποινική κύρωση και σε απομάκρυνση από τη δημόσια υπηρεσία.

- Ενώ σε ορισμένα κράτη μέλη οι διευθυντές επιχειρήσεων και τα νομικά πρόσωπα είναι δυνατόν να υπέχουν ποινική ευθύνη για αξιόποινες πράξεις που διαπράττουν για λογαριασμό της εταιρίας, σε άλλα κράτη μέλη αυτό δεν είναι δυνατόν. Η κατάσταση αυτή οδηγεί στο λεγόμενο «forum shopping» (αναζήτηση του πλέον ευνοϊκού δικαστηρίου).

Η OLAF αντιμετωπίζει συχνά ένα χρόνιο πρόβλημα όσον αφορά τον ορισμό της σύγκρουσης συμφερόντων²¹. Οι έρευνες αποδεικνύουν ότι σε ορισμένα κράτη μέλη ο ανάδοχος δημόσιας σύμβασης μπορεί να συμμετάσχει στο σχεδιασμό δημόσιου διαγωνισμού χωρίς να διαπράττει ποινικό αδίκημα. Ο κολασμός της συμπεριφοράς αυτής πρέπει να στηρίζεται σε ποινικό αδίκημα, όπως η δωροδοκία.

Αν και έχουν ήδη καταβληθεί προσπάθειες για την άρση των διαφορών αυτών, οι περιορισμοί του προηγούμενου νομικού πλαισίου της Ένωσης, το οποίο μόνο εν μέρει κάλυπτε το ποινικό δίκαιο, δυσχέραιναν το έργο της Ένωσης για την ανάπτυξη αρκούντως αξιόπιστων νομικών επιλογών.

Δεκαπέντε έτη μετά την υπογραφή της σύμβασης για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων και συνεπεία της πλημμελούς εφαρμογής στα κράτη μέλη, οι ασυνέπειες και τα κενά στην εφαρμοστέα ποινική και δικονομική νομοθεσία παρακωλύουν την αποτελεσματική δράση για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων, επιτρέποντας να εκφεύγουν της τιμωρίας ποινικά αδικήματα σε ορισμένα κράτη μέλη.

3.2. Ανεπαρκής συνεργασία μεταξύ των αρχών

²⁰ Βλ. π.χ. πρόταση της Επιτροπής σχετικά με την ποινική προστασία των οικονομικών συμφερόντων - COM(2001) 272, όπως τροποποιήθηκε με το COM(2002) 577. Αυτό ισχύει παρά την υφιστάμενη ενωσιακή νομοθεσία για τις δημόσιες συμβάσεις, όπως η οδηγία 2004/17/ΕΚ περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών (ΕΕ L 134 της 30.4.2004, σ. 1).

²¹ Πρβλ. Πράσινη Βίβλο σχετικά με τον εκσυγχρονισμό της πολιτικής δημόσιων συμβάσεων της ΕΕ - COM(2011) 15, τμήμα 5.

Δεδομένου ότι η προστασία του προϋπολογισμού της ΕΕ συχνά συνεπάγεται τη διερεύνηση διασυνοριακών υποθέσεων και την εκτέλεση αποφάσεων στην αλλοδαπή, καθίστανται ορατές οι αδυναμίες των μηχανισμών συνεργασίας:

3.2.1. Όρια της αμοιβαίας δικαστικής συνδρομής

Οι πολύπλοκες διαδικασίες μειώνουν τον αριθμό των υποθέσεων, στις οποίες ζητείται έστω αμοιβαία δικαστική συνδρομή. Αυτό ισχύει, π.χ., για την ανάκτηση περιουσιακών στοιχείων, συμπεριλαμβανομένων των κανόνων δέσμευσης και δήμευσης, οι οποίοι αποτελούν ζωτικό στοιχείο στην προσπάθεια καταπολέμησης της απάτης. Οι δικαστικές αρχές των κρατών μελών ενδέχεται να διστάζουν να ενεργοποιήσουν μέτρα του είδους αυτού, λόγω του πολύπλοκου χαρακτήρα τους, των μακροχρόνιων διαδικασιών που συνδέονται με τους κανόνες της αμοιβαίας δικαστικής συνδρομής και της αβεβαιότητας για την επίτευξη αποτελέσματος αντάξιου των προσπαθειών, ιδίως όταν πρόκειται για διασυνοριακές υποθέσεις.

Ακόμη και στις περιπτώσεις που ζητείται αμοιβαία δικαστική συνδρομή μεταξύ διοικητικών και δικαστικών αρχών των κρατών μελών, συχνά οι απαιτούμενες στη συνέχεια ενέργειες δεν γίνονται με την δέουσα ταχύτητα.

Σε ορισμένες περιπτώσεις δωροδοκίας και απάτης, η άσκηση ποινικών διώξεων εκκρεμούσε επί πολλά έτη από την πρώτη αναφορά της OLAF προς τις εθνικές δικαστικές αρχές. Οι λόγοι αυτών των μεγάλων καθυστερήσεων είναι κυρίως η μεγάλη διάρκεια των διαδικασιών αμοιβαίας δικαστικής συνδρομής και η απουσία συντονισμού της δίωξης σε επίπεδο ΕΕ.

3.2.2. Αχρησιμοποίητα αποδεικτικά στοιχεία

Τα πορίσματα των διοικητικών ερευνών της ΕΕ συχνά παραμένουν αχρησιμοποίητα από τα εθνικά ποινικά δικαστήρια λόγω περιοριστικών δικονομικών κανόνων, οι οποίοι περιλαμβάνουν όρια σχετικά με τη χρήση αποδεικτικών στοιχείων που έχουν συλλεγεί σε αλλοδαπή δικαιοδοσία. Ενίοτε, η χρήση των εν λόγω αποδεικτικών στοιχείων δεν θεωρείται επαρκής για την έναρξη ποινικών ερευνών.

3.2.3. Περιορισμός της δίωξης σε εγχώριες υποθέσεις

Δεν ασκείται επαρκής δίωξη στις περιπτώσεις που οι εθνικές αρχές δεν έχουν εξουσία να ερευνούν υποθέσεις απάτης στις οποίες εμπλέκονται γεγονότα, ύποπτοι και θύματα πέραν της εγχώριας δικαιοδοσίας, συμπεριλαμβανομένων των περιπτώσεων που η ζημία δεν αφορά τον εθνικό αλλά τον ενωσιακό προϋπολογισμό.

Ορισμένες εθνικές αρχές ασκούν διώξεις μόνο σε υποθέσεις στις οποίες τα σχετικά συμφέροντα της ΕΕ θίγονται αποκλειστικά στην επικράτειά τους.

Σε μια υπόθεση της Eurojust στην οποία εμπλέκονταν περισσότερα κράτη μέλη και τρίτες χώρες, η υπόνοια για μεγάλης κλίμακας δασμοδιαφυγή (άνω του ενός εκατομμυρίου ευρώ) δεν οδήγησε στην άσκηση δίωξης από καμία από τις εθνικές αρχές των εμπλεκόμενων κρατών μελών. Σε άλλη τελωνειακή υπόθεση, δεν μπόρεσε να βρεθεί καμία πρακτική λύση όσον αφορά τη θέση των δικαστικών αρχών ενός κράτους μέλους και την άρνηση της τελωνειακής υπηρεσίας να συμβάλει στις συντονιστικές δραστηριότητες της OLAF. Η άρνηση συνεργασίας οφειλόταν σε άκαμπτη ερμηνεία της εθνικής νομοθεσίας σχετικά με τη δικαστική αρμοδιότητα.

3.3. Ανεπαρκείς εξουσίες έρευνας

Η OLAF διενεργεί διοικητικές έρευνες και ο οργανισμός δικαστικής συνεργασίας Eurojust υποστηρίζει τις δικαστικές αρχές των κρατών μελών, προσφέροντας συντονισμό και συμβουλές σχετικά με σοβαρά εγκλήματα, συμπεριλαμβανομένης της καταπολέμησης της απάτης. Και οι δύο οργανισμοί της ΕΕ θα μπορούσαν να διαδραματίσουν πιο ενεργό ρόλο στην προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης:

- Η μεταρρύθμιση της OLAF με σκοπό τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητάς της προχωρεί. Αναμένεται να ενισχύσει περισσότερο την ικανότητα της OLAF, επικεντρώνοντας τις δραστηριότητές της στις υποθέσεις προτεραιότητας και εφοδιάζοντάς την με τα κατάλληλα νομικά μέσα για τη διενέργεια διοικητικών ερευνών. Παρά ταύτα, οι διαφορετικές διατάξεις ποινικής δικονομίας και πρακτικές στα κράτη μέλη έχουν ως αποτέλεσμα άνιση ανταπόκριση στις διάφορες χώρες της Ένωσης.

- Η Eurojust επί του παρόντος αντιμετωπίζει περιορισμούς όσον αφορά το συντονισμό των διώξεων που σχετίζονται με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ. Η μεταρρύθμιση του 2008 δεν περιελάμβανε επικαιροποίηση των καθηκόντων και της δομής της ανάλογη με τις φιλοδοξίες της συνθήκης της Λισαβόνας. Επί του παρόντος η Eurojust δεν μπορεί ούτε να αρχίσει ποινικές έρευνες ούτε να ασκήσει μόνη της δίωξη για εγκλήματα.

4. Νέα εργαλεία για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ που καθιερώνονται με τη συνθήκη της Λισαβόνας

Η συνθήκη της Λισαβόνας εφοδιάζει την Ένωση με ενισχυμένες αρμοδιότητες στο πεδίο της προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ και στο πεδίο της δικαστικής συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις. Η Ένωση έκανε τα πρώτα βήματα με την έγκριση του προγράμματος της Στοκχόλμης²², καθώς και με το πρόγραμμα εργασίας της Επιτροπής για το 2011²³. Τέσσερις τρόποι προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ αναφέρονται στη συνθήκη για τη λειτουργία της ΕΕ:

i) Μέτρα σχετικά με τη δικαστική συνεργασία στη ποινική διαδικασία (άρθρο 82).

ii) Οδηγίες που περιέχουν ελάχιστους κανόνες ποινικού δικαίου (άρθρο 83).

iii) Νομοθεσία σχετικά με τις απάτες που θίγουν τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης (άρθρο 310 παράγραφος 6, άρθρο 325 παράγραφος 4).

iv) Το άρθρο 85 επιτρέπει τη χορήγηση αρμοδιοτήτων έρευνας στην Eurojust και το άρθρο 86 επιτρέπει τη σύσταση Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας (EPPO) εκ της Eurojust για την καταπολέμηση των αδικημάτων που θίγουν τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης.

Εάν το ποινικό δίκαιο, συμπεριλαμβανομένων των ορισμών των αδικημάτων που θα

²² ΕΕ C 115 της 4.5.2010, σ. 1 (π.χ. όσον αφορά τις κατευθύνσεις σχετικά με τις οικονομικές έρευνες και σχετικά με την ανάκτηση περιουσιακών στοιχείων, σημείο 4.4.5).

²³ COM(2010) 623 (π.χ. στρατηγική για την καταπολέμηση της απάτης ή νομοθεσία για την OLAF, βλ. αριθ. 32 του παραρτήματος I και αριθ. 81 του παραρτήματος II).

διαμορφωθούν και των ελάχιστων κανόνων για τις κυρώσεις, κριθεί απαραίτητο για την επίτευξη του θεμιτού σκοπού καταπολέμησης της απάτης κατά του προϋπολογισμού της ΕΕ, θα πρέπει να τηρούνται ορισμένες κατευθυντήριες αρχές:

Πρώτον, θα πρέπει να τηρούνται τα θεμελιώδη δικαιώματα. Ο χάρτης θεμελιωδών δικαιωμάτων της ΕΕ περιλαμβάνει ορισμένες σημαντικές διατάξεις στο πλαίσιο των ποινικών διαδικασιών, όπως το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής και δίκαιης δίκης, το τεκμήριο της αθωότητας και το δικαίωμα υπεράσπισης, η αρχή της νομιμότητας, η προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και η απαγόρευση της διπλής δίκης ή τιμωρίας για την ίδια αξιόποινη πράξη. Οι διατάξεις αυτές εξειδικεύονται περαιτέρω από τη νομοθεσία (π.χ. για την προστασία των δεδομένων²⁴). Οι μελλοντικές προτάσεις της Επιτροπής θα υποβάλλονται σε εμπεριστατωμένη εκτίμηση των επιπτώσεών τους στα θεμελιώδη δικαιώματα²⁵.

Δεύτερον, με δεδομένες τις διαφορετικές προσεγγίσεις στο ποινικό δίκαιο στα κράτη μέλη, ιδιαίτερη προσοχή θα πρέπει να δοθεί στην προστιθέμενη αξία που θα προκύψει από την προσέγγιση στο πεδίο του ποινικού δικαίου για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ.

Τρίτον, θα μελετηθεί η ενίσχυση του ρόλου που μπορούν να διαδραματίσουν οργανισμοί σε ευρωπαϊκό επίπεδο, συμπεριλαμβανομένης της OLAF, της Eurojust και - εναλλακτικά ή επιπροσθέτως - της πιθανής Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας, στην καλύτερη έρευνα, δίωξη και συνδρομή σε περιπτώσεις εγκλημάτων εις βάρος του δημοσίου χρήματος της ΕΕ.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση βρίσκεται σε ένα σταυροδρόμι. Χρειάζεται εργασία σε τρία επίπεδα: διαδικασίες (4.1), ουσιαστικό ποινικό δίκαιο (4.2) και θεσμικές πτυχές (4.3).

4.1. Ενίσχυση των ποινικών και διοικητικών διαδικασιών

Το πρώτο βήμα θα είναι να διευκολυνθεί η καταπολέμηση των δραστών απάτης από τους εισαγγελείς και τους δικαστές σε ολόκληρη την Ένωση, έστω και αν οι δράστες βρίσκονται στο εξωτερικό, αξιοποιώντας περαιτέρω τα υφιστάμενα μέσα, όπως το Ευρωπαϊκό Δικαστικό Δίκτυο για ποινικές υποθέσεις και το Ευρωπαϊκό Δίκτυο Κατάρτισης Δικαστικών.

Η ανάκτηση περιουσιακών στοιχείων διαδραματίζει κεντρικό ρόλο στην προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ. Συχνά ο φόβος απώλειας των παρανόμως αποκτηθέντων περιουσιακών στοιχείων είναι μεγαλύτερος από τον φόβο της ποινικής κύρωσης. Επιπλέον, είναι δίκαιο το δημόσιο χρήμα που απωλέσθηκε λόγω εγκληματικών δραστηριοτήτων να διατεθεί και πάλι για δημόσιους σκοπούς μόλις βρεθεί. Όπως ζητεί το πρόγραμμα της Στοκχόλμης²⁶, η Επιτροπή καταρτίζει νομοθετική πρόταση για την ανάκτηση και δήμευση περιουσιακών στοιχείων. Η Επιτροπή έχει ήδη προτείνει, στο πλαίσιο της αναθεώρησης του δημοσιονομικού

²⁴ Οδηγία 95/46/EK (για τα κράτη μέλη) (ΕΕ L 281 της 23.11.1995, σ. 31) και κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 45/2001 (για τα θεσμικά όργανα της ΕΕ) (ΕΕ L 8 της 12.1.2001, σ. 1).

²⁵ Βλ. στρατηγική για την αποτελεσματική εφαρμογή του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων - COM (2010) 573.

²⁶ ΕΕ C 115 της 4.5.2010, σ. 1, τμήμα 4.4.5.

κανονισμού της ΕΕ, οι απαιτήσεις της Ένωσης να μην έχουν λιγότερο ευνοϊκή μεταχείριση από τα δικαιώματα των δημοσίων οργανισμών στα κράτη μέλη όπου έχει διεξαχθεί η διαδικασία ανάκτησης²⁷.

Ενώ οι βάσεις για ανταλλαγές μεταξύ αστυνομικών και δικαστικών αρχών σε ολόκληρη την Ένωση υπάρχουν, αυτό δεν ισχύει ακόμη για οριζόντιες ανταλλαγές πληροφοριών μεταξύ αστυνομίας, τελωνείων, φορολογικών αρχών, δικαστικής εξουσίας και άλλων αρμοδίων αρχών. Η Επιτροπή προτίθεται να διορθώσει την κατάσταση αυτή αντικαθιστώντας την πρόταση που υπέβαλε το 2004²⁸ σχετικά με την αμοιβαία διοικητική συνδρομή για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων.

Η αμοιβαία εμπιστοσύνη μεταξύ δικαστικών και διοικητικών αρχών προωθείται, εάν ισχύουν ισοδύναμα διαδικαστικά πρότυπα. Θα υπήρχε έτσι καλύτερη βάση για να εξασφαλιστεί ότι τα αποδεικτικά στοιχεία που συγκεντρώνονται σε σχέση με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ αναγνωρίζονται αμοιβαίως από τα κράτη μέλη. Η Επιτροπή θα εξετάσει το ενδεχόμενο νομοθετικής δράσης για να εξασφαλιστεί η αποδεικτική δύναμη των εκθέσεων ερευνών της OLAF, καθώς και για τη λήψη άλλων μέτρων που θα μπορούσαν να διευκολύνουν την υπερεθνική συγκέντρωση αποδείξεων.

4.2. Ενίσχυση του ουσιαστικού ποινικού δικαίου

Το ποινικό δίκαιο αποτελεί τον ακρογωνιαίο λίθο της δράσης της ΕΕ στην πρόληψη και καταπολέμηση της ζημίας για τον προϋπολογισμό της ΕΕ.

Λόγω των κενών που απομένουν και της πλημμελούς εφαρμογής της σύμβασης για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων, θα καταρτιστεί πρωτοβουλία για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ, η οποία θα αντικαταστήσει την εκκρεμούσα πρότασή της σχετικά με την ποινική προστασία των οικονομικών συμφερόντων²⁹. Κάθε νέο μέτρο θα πρέπει να εγγυάται τη συνέπεια και τη δικαιοσύνη στην εφαρμογή των ποινικών κυρώσεων που αφορούν απάτες, ανάλογα με τον συγκεκριμένο τρόπο διάπραξης του αδικήματος. Θα πρέπει να εξετασθεί το ενδεχόμενο να συμπεριληφθούν στο μέτρο ορισμοί πρόσθετων βασικών αδικημάτων, μεταξύ των οποίων και για την υπεξαίρεση και την κατάχρηση εξουσίας, στον βαθμό που είναι σημαντικό για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ. Θα αναλυθεί επίσης περαιτέρω η προσέγγιση των κανόνων για τη δικαιοδοσία και την παραγραφή, με στόχο τη βελτίωση των αποτελεσμάτων των ποινικών ερευνών.

Η πρόταση αυτή μπορεί να συμπεριλάβει, στο βαθμό που είναι σημαντικό για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ, περισσότερο συστηματικούς κανόνες σχετικά με τη συνέργεια, την υποκίνηση, την απόπειρα, καθώς και σχετικά με την πρόθεση και την αμέλεια. Μπορεί επίσης να θεσπίσει σαφέστερους κανόνες σχετικά με την ποινική ευθύνη διορισμένων και εκλεγμένων κατόχων αξιωμάτων, καθώς και νομικών προσώπων σε ό,τι αφορά την προστασία των οικονομικών συμφερόντων.

²⁷ COM(2010) 815, άρθρο 79.

²⁸ COM(2004) 509, όπως τροποποιήθηκε από το COM(2006) 473.

²⁹ COM(2001) 272, όπως τροποποιήθηκε από το COM(2002) 577.

4.3. Ενίσχυση του θεσμικού πλαισίου

Κάθε μέτρο της ΕΕ στο πεδίο της πρόληψης και της καταπολέμησης της απάτης που θίγει τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης, το οποίο αποσκοπεί στην παροχή αποτελεσματικής και ισότιμης προστασίας σε ολόκληρη την Ένωση, απαιτεί εκτίμηση του κατά πόσον η Ένωση είναι επαρκώς εφοδιασμένη από άποψη δομών για την αντιμετώπιση απειλών κατά των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ. Για τον σκοπό αυτό και σύμφωνα με τη συνθήκη της Λισαβόνας, θα διεξαχθεί διεξοδική ανάλυση των τρόπων με τους οποίους πρέπει να ενισχυθούν οι ευρωπαϊκές δομές για να ανταποκρίνονται στα μέτρα ποινικών ερευνών:

- Οι ικανότητες της Eurojust πρέπει να εκσυγχρονιστούν, ενδεχομένως με την απονομή εξουσιών που θα της επιτρέπουν να κινεί με δική της πρωτοβουλία ποινικές έρευνες για εγκληματικές δραστηριότητες που θίγουν τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης³⁰.

- Επιπλέον, μια εξειδικευμένη ευρωπαϊκή αρχή ποινικής δίωξης, όπως η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία, θα μπορούσε να συμβάλει στη δημιουργία κοινού και ομοιογενούς πλαισίου, εφαρμόζοντας κοινούς κανόνες για την απάτη και άλλα αδικήματα κατά των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης με συνεπή και ομοιογενή τρόπο, ερευνώντας, διώκοντας και παραπέμποντας στο δικαστήριο τους δράστες και τους συνεργούς των αδικημάτων κατά των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης³¹.

- Η OLAF αποτελεί αντικείμενο μεταρρύθμισης με στόχο την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας στην άσκηση των καθηκόντων της. Η OLAF αποτελεί σήμερα τον μόνο ενωσιακό φορέα ερευνών στον οποίο έχει ανατεθεί το καθήκον της προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ. Θα πρέπει να μελετηθεί με ποιον τρόπο θα προσαρμοστεί ο ρόλος της OLAF σε ένα νέο θεσμικό πλαίσιο, με αποσαφήνιση της αλληλεπίδρασης μεταξύ δικαστικών και διοικητικών διαδικασιών.

Το όραμά μας για το 2020: λήψη των αναγκαίων μέτρων, στον τομέα του ποινικού και του διοικητικού δικαίου, για τον περιορισμό στο ελάχιστο των εγκληματικών δραστηριοτήτων εις βάρος του προϋπολογισμού της ΕΕ

Μια πολιτική μηδενικής ανοχής της απάτης κατά της ΕΕ απαιτεί τη θέσπιση των κατάλληλων μέτρων, ώστε οι απάτες να διώκονται με ενιαίο τρόπο σε ολόκληρη την Ένωση. Η Ένωση θα πρέπει να αποσκοπεί σε ένα αποτελεσματικό, σύμφωνο με την αρχή της αναλογικότητας και αποτρεπτικό επίπεδο προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της, μέσω ταχείας διεξαγωγής των ποινικών διαδικασιών και επιβολής κυρώσεων σε ολόκληρη την Ένωση, οι οποίες θα αυξάνουν το αποτρεπτικό τους αποτέλεσμα. Προς τούτο, τα χρήματα των φορολογουμένων πρέπει να προστατεύονται με ισότιμο τρόπο σε ολόκληρη την Ένωση με αυξημένες ποινικές διώξεις, οι οποίες δεν θα σταματούν στα εθνικά σύνορα, και με κοινούς ελάχιστους κανόνες ποινικού δικαίου, αξιοποιώντας πλήρως τις ευκαιρίες που απορρέουν από τη συνθήκη της Λισαβόνας.

³⁰ Άρθρο 85 ΣΛΕΕ.

³¹ Άρθρο 86 ΣΛΕΕ.