



**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ
Π.Μ.Σ. ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗ ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗ ΚΑΙ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ**

Διπλωματική εργασία

**ΘΕΜΑ: ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΙ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΙ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗΣ
ΕΝΩΣΗΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ:
ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ
ΚΑΙ ΤΗΣ ΑΠΑΤΗΣ**

της

ΕΥΑΝΘΙΑΣ ΑΚΡΙΒΟΥ ΤΟΥ ΓΕΩΡΓΙΟΥ

Επιβλέπων Καθηγητής: Παπαδόπουλος Ιωάννης

**Υποβλήθηκε ως απαιτούμενο για την απόκτηση του Μεταπτυχιακού
Διπλώματος στην Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση και Διακυβέρνηση**

Νοέμβριος 2019

«Δηλώνω υπευθύνως ότι όλα τα στοιχεία σε αυτήν την εργασία τα απέκτησα, τα επεξεργάσθηκα και τα παρουσιάζω σύμφωνα με τους κανόνες και τις αρχές της ακαδημαϊκής δεοντολογίας, καθώς και τους νόμους που διέπουν την έρευνα και την πνευματική ιδιοκτησία. Δηλώνω επίσης υπευθύνως ότι, όπως απαιτείται από αυτούς τους κανόνες, αναφέρομαι και παραπέμπω στις πηγές όλων των στοιχείων που χρησιμοποιώ και τα οποία δεν συνιστούν πρωτότυπη δημιουργία μου»

ΕΥΑΝΘΙΑ ΑΚΡΙΒΟΥ



ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΙ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΙ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ
ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ :
ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΑΠΑΤΗΣ

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ.....	2
Κυριότερες συντομογραφίες.....	6
Περίληψη.....	7
Summary.....	8

ΠΡΩΤΟ ΚΕΦΑΛΑΙΟ

ΔΙΑΦΘΟΡΑ ΚΑΙ ΑΠΑΤΗ – ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ

1.1 Προσέγγιση της έννοιας της Διαφθοράς.....	9
1.2 Συνέπειες της Διαφθοράς.....	12
1.3 Διαφθορά και Δημόσια Διοίκηση.....	14
1.4 Προσέγγιση της έννοιας της Απάτης.....	16

ΔΕΥΤΕΡΟ ΚΕΦΑΛΑΙΟ

ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ ΚΑΙ ΑΠΑΤΗΣ – ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

2.1 Θεσμικό πλαίσιο για την καταπολέμηση της διαφθοράς στην Ελλάδα.....	20
2.2 Θεσμικό πλαίσιο για την καταπολέμηση της διαφθοράς και της απάτης στην Ευρωπαϊκή Ένωση.....	24
2.3 Ανώτατα όργανα ελέγχου της δημόσιας διοίκησης στην ΕΕ και τα κράτη μέλη της.....	28
2.4 Δημόσια Διοίκηση - Αρχές της χρηστής Διακυβέρνησης και Κώδικες Δεοντολογίας των υπαλλήλων.....	30

ΤΡΙΤΟ ΚΕΦΑΛΑΙΟ

ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΙ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΙ ΚΑΤΑ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ:

GRECO: ΟΜΑΔΑ ΚΡΑΤΩΝ ΚΑΤΑ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ

3.1 Ιστορικό πλαίσιο.....	36
3.2 Πλαίσιο για την καταπολέμηση της Διαφθοράς – Οι 20 Κατευθυντήριες Αρχές από το Συμβούλιο της Ευρώπης.....	38
3.3 Νομικό πλαίσιο για την GRECO.....	40
3.4 Λειτουργία της GRECO.....	42
3.5 Περιεχόμενο των αξιολογήσεων της GRECO.....	44

ΤΕΤΑΡΤΟ ΚΕΦΑΛΑΙΟ

ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΙ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΙ ΚΑΤΑ ΤΗΣ ΑΠΑΤΗΣ:

ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

4.1 Ιστορικό πλαίσιο.....	47
4.2 Αποστολή και ρόλος του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου.....	48
4.3 Νομικό πλαίσιο / Μεθοδολογία ελέγχων που διενεργούνται από το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο.....	51
4.4 Διοικητική και οργανωτική δομή του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου.....	55
4.5 Ελεγκτικές δραστηριότητες του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου.....	56
4.6 Ελεγκτικά Πρότυπα που ακολουθεί το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο.....	58

ΠΕΜΠΤΟ ΚΕΦΑΛΑΙΟ

ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΙ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΙ ΚΑΤΑ ΤΗΣ ΑΠΑΤΗΣ:

Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗΣ ΤΗΣ ΑΠΑΤΗΣ (OLAF)

5.1 Ιστορικό πλαίσιο.....	61
---------------------------	----

5.2 Θεσμικό πλαίσιο και δομή της OLAF.....	63
5.3 Συνεργασία της OLAF με τα θεσμικά όργανα της ΕΕ.....	65
5.4 Συνεργασία της OLAF με τα κράτη μέλη της ΕΕ.....	67
5.5 Αρμοδιότητες της OLAF.....	71
5.6 Διαδικασία που ακολουθείται στις έρευνες της OLAF.....	75
5.7 Θεματικές ερευνών που διεξάγονται από την OLAF.....	76
5.8 Ενδεικτική παρουσίαση υποθέσεων με τις οποίες ασχολήθηκε η OLAF.....	79
5.9 Τα προγράμματα Hercule και τα νέα προγράμματα καταπολέμησης της Απάτης.....	84

ΕΚΤΟ ΚΕΦΑΛΑΙΟ

ΔΙΚΑΣΤΙΚΗ ΣΥΝΔΡΟΜΗ ΣΤΙΣ ΕΡΕΥΝΕΣ ΤΩΝ ΕΛΕΓΚΤΙΚΩΝ ΜΗΧΑΝΙΣΜΩΝ: Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΙΣΑΓΓΕΛΙΑ (EPPO)

6.1 Αναγκαιότητα θεσμοποίησης της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας (EPPO).....	88
6.2 Αρμοδιότητες της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας.....	90
6.3 Δομή της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας.....	93
6.4 Σχέσεις της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας και των εταίρων της.....	95

ΕΒΔΟΜΟ ΚΕΦΑΛΑΙΟ

Η ΝΕΑ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗ ΤΗΣ ΑΠΑΤΗΣ

7.1 Η Ειδική έκθεση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου αριθ.01/2019, στις 10.1.2019.....	99
7.2 Ανακοίνωση της Επιτροπής COM(2019) 196 τελικό, στις 29.4.2019.....	101

ΟΓΔΟΟ ΚΕΦΑΛΑΙΟ

ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΚΡΙΤΙΚΗ

8.1 Αποτελέσματα.....	106
-----------------------	-----

8.2 Κριτική.....	108
8.3 Συμπεράσματα.....	112
ΠΙΝΑΚΕΣ.....	116
ΠΙΝΑΚΑΣ I (πηγή OLAF REPORT 2018).....	116
ΠΙΝΑΚΑΣ II (πηγή OLAF REPORT 2018).....	117
ΠΙΝΑΚΑΣ III (πηγή OLAF REPORT 2018).....	118
ΠΙΝΑΚΑΣ IV (πηγή OLAF REPORT 2018).....	119
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	120

ΚΥΡΙΟΤΕΡΕΣ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

CAFS	Στρατηγική της Επιτροπής για την καταπολέμηση της απάτης
GRECO	Groupe d'Etats contre la Corruption / Group of States against Corruption / Ομάδα κρατών κατά της Διαφθοράς
ΕΕΣ - ECA	Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο – European Court of Auditors
EPPO	European Public Prosecutor's Office - Ευρωπαϊκή Εισαγγελία
Eurojust	Οργανισμός της ΕΕ για τη συνεργασία στον τομέα της Ποινικής Δικαιοσύνης
Europol	Οργανισμός της ΕΕ για τη συνεργασία στον τομέα της Επιβολής του Νόμου
OLAF	Office Européen de Lutte Anti-Fraude - Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης
COCOLAF	Comité pour la coordination de Lutte Anti-Fraude / Advisory Committee for the Coordination of Fraud Prevention / Συμβουλευτική Επιτροπή για τον Συντονισμό της Πρόληψης της Απάτης
Κανονισμός για την OLAF	Κανονισμός (ΕΕ, ΕΥΡΑΤΟΜ) αριθ. 883/2013
PIF	Protection des intérêts financiers de l'Union européenne - Προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ
Οδηγία PIF	Οδηγία (ΕΕ) 2017/1371
Δημοσιονομικός κανονισμός	Κανονισμός (ΕΕ, ΕΥΡΑΤΟΜ) 2018/1046
ΟΟΣΑ - OECD	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης – Organization for Economic Co-operation and Development
ΣΛΕΕ	Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η καταπολέμηση της διαφθοράς και της απάτης αποκτά ιδιαίτερη σημασία όταν αφορά τη Δημόσια Διοίκηση, που ως φορέας της διοικητικής εξουσίας, είναι υποχρεωμένη εκ του ρόλου της να λειτουργεί προς όφελος του δημοσίου συμφέροντος. Η πρόληψη εκδήλωσης τέτοιων φαινομένων διευκολύνεται με την απαρέγκλιτη προσήλωση της Δημόσιας Διοίκησης στις αρχές της χρηστής διακυβέρνησης και με την υιοθέτηση ηθικών Κωδίκων Δεοντολογίας από τους δημόσιους αξιωματούχους και υπαλλήλους. Ο εντοπισμός, η διερεύνηση και η αντιμετώπιση φαινομένων απάτης έρχονται ως απότοκο ερευνών και ελέγχων που διενεργούνται από Ελεγκτικούς Μηχανισμούς. Οι Ευρωπαϊκοί Ελεγκτικοί Μηχανισμοί που εξετάζονται πιο συγκεκριμένα είναι η GRECO (Ομάδα Κρατών κατά της Διαφθοράς), το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο και η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF), ενώ στη συνέχεια παρουσιάζεται και η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία (EPPO), η οποία θα λειτουργήσει στο άμεσο μέλλον και θα συνδράμει στην ποινική δίωξη όσων θίγουν τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ. Εν κατακλείδι, παρουσιάζεται η πρόσφατη Έκθεση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ, καθώς και η νέα «Στρατηγική της Επιτροπής για την καταπολέμηση της απάτης: ενισχυμένη δράση για την προστασία του προϋπολογισμού της ΕΕ».

SUMMARY

The fight against corruption and fraud is of great importance, especially with respect to Public Administration, which, due to its role as a body of administrative authority, is obliged to operate for the sake of public interest. The prevention of such incidents is facilitated when Public Administration is strictly devoted to the principles of Good Governance and when ethical Rules of Conduct are adopted by public officials and civil servants. The detection, inquiry and handling of fraud are the result of investigations and audits performed by Auditing Mechanisms. The European Auditing Mechanisms, which are hereby examined more specifically, are GRECO (Group of States against Corruption), the European Court of Auditors and the European Anti-Fraud Office (OLAF). Furthermore, the European Public Prosecutor's Office (EPPO) is presented, which will be soon operational and which will contribute to the penal prosecution of those affecting the financial interests of the EU. Finally, the recent report of the European Court of Auditors to the European Commission for the protection of the financial interests of the EU is presented, as well as the recent "Commission Anti-Fraud Strategy: enhanced action to protect the EU budget".

ΠΡΩΤΟ ΚΕΦΑΛΑΙΟ

ΔΙΑΦΘΟΡΑ ΚΑΙ ΑΠΑΤΗ – ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ

1.1 Προσέγγιση της έννοιας της Διαφθοράς

Η έννοια της διαφθοράς επιδέχεται ποικίλους ορισμούς, καθώς πρόκειται για πολυσύνθετο και πολυπαραγοντικό φαινόμενο, που υφίσταται σε παγκόσμιο επίπεδο, και σε αναπτυσσόμενα και σε ανεπτυγμένα κράτη, αν και λαμβάνει διαφορετικές εκφάνσεις και μορφές σε κάθε κοινωνία. Ο γνωστότερος ορισμός της διαφθοράς έχει δοθεί από την Παγκόσμια Τράπεζα: «Διαφθορά είναι η κατάχρηση της δημόσιας περιουσίας για προσωπικό όφελος». Στην Έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την καταπολέμηση της διαφθοράς που παρουσιάστηκε στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο το 2014¹ διευρύνεται η έννοια της διαφθοράς, καθώς διαφθορά θεωρείται «κάθε κατάχρηση εξουσίας για ιδιωτικό όφελος». Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή σε έγγραφό της στα τέλη του 2017 διευκρινίζει και επισημαίνει ότι: «Παρότι στον ορισμό αυτό περιλαμβάνεται και ο ιδιωτικός τομέας², η διαφθορά νοείται εν γένει ότι καλύπτει την κατάχρηση της θέσης την οποία κατέχει κάποιος εντός της δημόσιας διοίκησης ή των σχέσεων που διατηρεί με αυτήν με σκοπό την εξασφάλιση αδικαιολόγητων οφελών για τον ίδιο ή για κάποιον τρίτο. Στην έννοια της μείζονος διαφθοράς περιλαμβάνονται οι συναλλαγές μεταξύ ανώτερων κλιμακίων των εθνικών και τοπικών διοικήσεων, κορυφαίων αξιωματούχων πολιτικών κομμάτων, εκλεγμένων πολιτικών και συμφερόντων του ιδιωτικού τομέα. Η διαφθορά μικρής κλίμακας λαμβάνει χώρα στο πλαίσιο της αλληλεπίδρασης μεταξύ χαμηλότερων κλιμακίων της δημόσιας διοίκησης και μεμονωμένων πολιτών.»³

Σύμφωνα με το άρθρο 2 της Ευρωπαϊκής Αστικής Σύμβασης κατά της Διαφθοράς⁴ και τον νόμο 2957/2001, με τον οποίο επικυρώθηκε από την Ελλάδα η

¹ Έκθεση της ΕΕ για την καταπολέμηση της διαφθοράς – Έκθεση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Βρυξέλλες 3.2.2014, COM(2014) 38.

² Απόφαση-Πλαίσιο 2003/568/ΔΕΥ του Συμβουλίου, της 22ας Ιουλίου 2003, για την καταπολέμηση της δωροδοκίας στον ιδιωτικό τομέα.

³ Θεματικό Ενημερωτικό Δελτίο Ευρωπαϊκού Εξαμήνου – Καταπολέμηση της Διαφθοράς, της 22.11.2017, από την ιστοσελίδα ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/European-semester_thematic-factsheet_fight-against-corruption_el, σελ. 2.

⁴ Civil Law Convention on Corruption (ETS 174), Στρασβούργο 1999.

Αστική Σύμβαση κατά της Διαφθοράς του Συμβουλίου της Ευρώπης, «διαφθορά είναι κάθε επιδίωξη, προσφορά, παροχή ή αποδοχή, άμεσα ή έμμεσα, δωροδοκίας ή οποιουδήποτε άλλου μη νόμιμου πλεονεκτήματος ή προσδοκίας αυτών, η οποία διαταράσσει την ομαλή εκτέλεση οποιουδήποτε καθήκοντος ή συμπεριφοράς που αναμένεται από τον αποδέκτη της δωροδοκίας, του μη νόμιμου πλεονεκτήματος ή της προσδοκίας αυτών».

Σύμφωνα με το ορισμό της διεθνούς ανεξάρτητης οργάνωσης «Διεθνής Διαφάνεια»: «Διαφθορά συνιστά η κατάχρηση εμπιστευμένης εξουσίας για ιδιωτικό όφελος»⁵ και συνεχίζει: «Η διαφθορά μπορεί να κατηγοριοποιηθεί ως μεγάλη, μικρής κλίμακας και πολιτική, σε συνάρτηση με τα χρηματικά ποσά που έχουν χαθεί και τον τομέα που λαμβάνουν χώρα:

- Η μεγάλη διαφθορά συνίσταται σε πράξεις που διαπράττονται σε υψηλό κυβερνητικό επίπεδο, οι οποίες διαστρεβλώνουν τις πολιτικές ή την κεντρική λειτουργία του κράτους, παρέχοντας τη δυνατότητα στους ηγέτες ώστε να επωφεληθούν εις βάρος του δημοσίου καλού.
- Η διαφθορά μικρής κλίμακας αναφέρεται στην καθημερινή κατάχρηση της εμπιστευμένης εξουσίας από δημοσίους υπαλλήλους, χαμηλών ή μέσω κλιμακίων στην ιεραρχία, στις αλληλεπιδράσεις τους με τους καθημερινούς πολίτες, οι οποίοι συχνά προσπαθούν να έχουν πρόσβαση σε βασικά αγαθά ή υπηρεσίες, σε χώρους όπως νοσοκομεία, σχολεία, αστυνομικά τμήματα και άλλες υπηρεσίες.
- Η πολιτική διαφθορά είναι η χειραγώγηση πολιτικών, οργανισμών και διαδικασιών στην παροχή πόρων και χρηματοδότησης από τους πολιτικά ιθύνοντες, οι οποίοι καταχρώνται της θέσης τους για να διατηρήσουν την δύναμή τους, την υπόσταση (“status”) και τον πλούτο τους.»⁶

Ενδιαφέρουσα είναι η άποψη που διατυπώνει ο πολιτικός επιστήμονας J.S. Nye⁷ στην προσπάθειά του να ορίσει τη διαφθορά: «Διαφθορά είναι η συμπεριφορά που αποκλίνει από τα επίσημα καθήκοντα ενός δημοσίου ρόλου λόγω ιδιοτελούς συμφέροντος (προσωπικό, συγγενούς, ιδιωτικής κλίμακας), με την οποία αποκομίζονται

⁵ Από την ιστοσελίδα της Διεθνούς Διαφάνειας: www.transparency.org/what-is-corruption.

⁶ Από την ιστοσελίδα της Διεθνούς Διαφάνειας: www.transparency.org/what-is-corruption.

⁷ J.S. Nye, “Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis”, *The American Political Science Review* Vol.61, no 2 (June 1967), σελ. 417-427.

οφέλη χρηματικά ή υπόστασης (“status”), και στην οποία παραβιάζονται οι θεσμοποιημένοι κανόνες, προκειμένου να γίνει εφικτή η άσκηση συγκεκριμένων τύπων ιδιωτικής επιρροής. Αυτό περιλαμβάνει συμπεριφορές, όπως η δωροδοκία (η χρήση ανταμοιβής για να διαστρεβλωθεί η κρίση ενός ατόμου σε θέση εμπιστοσύνης), ο νεποτισμός (η χορήγηση προστασίας περισσότερο λόγω σχέσης μεταξύ των συναλλασσόμενων παρά λόγω της αντικειμενικής τους αξίας) και η υπεξαίρεση (παράνομη οικειοποίηση δημοσίων πόρων για ιδιοτελείς σκοπούς).»⁸

Η διαφθορά εκδηλώνεται με πολλές μορφές. Μορφές διαφθοράς αποτελούν, για παράδειγμα, η δωροδοκία, η υπεξαίρεση και κλοπή δημοσίου χρήματος, η απάτη, ο εκβιασμός, η κατάχρηση εξουσίας, η ευνοιοκρατία, οι πελατειακές σχέσεις, η πώληση κρατικών περιουσιακών στοιχείων από δημόσιους αξιωματούχους επί ζημία των οικονομικών συμφερόντων του Δημοσίου κτλ.⁹

Η νομοθεσία αντιμετωπίζει τη διαφθορά αναφερόμενη σε διατάξεις του ποινικού και του διοικητικού δικαίου. Στις διατάξεις του ποινικού δικαίου η διαφθορά συνδέεται με τις πρακτικές δωροδοκίας (ενεργητικής-παθητικής), ενώ στις διατάξεις του διοικητικού δικαίου η διαφθορά συνδέεται με την παράβαση καθήκοντος και την κατάχρηση εξουσίας από μέρους των δημοσίων υπαλλήλων, συμπεριφορές που συνιστούν εξάλλου και πειθαρχικά παραπτώματα, σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις του Δημοσιούπαλληλικού Κώδικα.

Ιδιαίτερα αναφορικά με τη δωροδοκία και την υπεξαίρεση ως αποτέλεσμα διεφθαρμένων πρακτικών, η Οδηγία (ΕΕ) 2017/1371 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου¹⁰, αφού επισημαίνει ότι η παθητική και η ενεργητική δωροδοκία, καθώς και η υπεξαίρεση, «όταν τελούνται εκ προθέσεως, συνιστούν ποινικά αδικήματα», ορίζει¹¹ ως:

- «Παθητική δωροδοκία» την «πράξη δημόσιου λειτουργού ο οποίος ζητά ή λαμβάνει, άμεσα ή με τη μεσολάβηση τρίτου, για τον εαυτό του ή για τρίτον,

⁸ Ο.π. σελ. 419.

⁹ Μορφές διαφθοράς στη δημόσια διοίκηση όπως περιγράφονται στο: Daniel Kaufmann & Art Kraay “Growth without Governance”, World Bank Policy Research Working paper No 2928, Νοέμβριος 2002. Διαθέσιμο στο <https://ssrn.com/abstract=316861>. Πρόκειται για άρθρο όπου παρουσιάζεται έρευνα σε 175 χώρες αναφορικά με τη συσχέτιση μεταξύ των δεικτών της, καλής ή μη, διακυβέρνησης και της οικονομικής ανάπτυξης.

¹⁰ Οδηγία (ΕΕ) 2017/1371 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 5^{ης} Ιουλίου 2017, σχετικά με την καταπολέμηση, μέσω του ποινικού δικαίου, της απάτης εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης, Επίσημη Εφημερίδα (ΕΕ) L 198.

¹¹ Οδηγία (ΕΕ) 2017/1371, Επίσημη Εφημερίδα (ΕΕ) L 198, σελ. 35, Άρθρο 4, παρ. 2 και 3.

πάσης φύσεως ωφελήματα ή δέχεται υπόσχεση τέτοιου ωφελήματος, προκειμένου να ενεργήσει, ή να παραλείψει να ενεργήσει σύμφωνα με τα καθήκοντά του ή κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων του, κατά τρόπο που ζημιώνει ή ενδέχεται να ζημιώσει τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης».

- «Ενεργητική δωροδοκία» την «πράξη προσώπου που υπόσχεται, προσφέρει ή δίνει, άμεσα ή με τη μεσολάβηση τρίτου, πάσης φύσεως ωφέλημα σε δημόσιο λειτουργό, για τον εαυτό του ή για τρίτον, προκειμένου να ενεργήσει, ή να παραλείψει να ενεργήσει σύμφωνα με τα καθήκοντά του ή κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων του, κατά τρόπο που ζημιώνει ή ενδέχεται να ζημιώσει τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης».
- «Υπεξαίρεση» την «πράξη δημόσιου λειτουργού στον οποίο έχει ανατεθεί, άμεσα ή έμμεσα, η διαχείριση πόρων ή στοιχείων ενεργητικού, κατά την οποία δεσμεύει ή εκταμιεύει πόρους ή ιδιοποιείται ή χρησιμοποιεί στοιχεία ενεργητικού αντιθέτως προς τον σκοπό για τον οποίο αυτά προορίζονταν, κατά τρόπο που ζημιώνει τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης».

Η διαφθορά αντανακλά τη δυσλειτουργία μιας ορθολογικής γραφειοκρατίας, που ενεργεί ενάντια με τους κανόνες δημοσίου συμφέροντος, σύμφωνα με τον γνωστό κοινωνιολόγο Max Weber, και μπορεί να είναι ιδιωτική μεταξύ συγκεκριμένων ατόμων ή να συντελείται στην πολιτική και στη δημόσια διοίκηση, λαμβάνοντας ποικίλες μορφές. Σχηματικά, η διαφθορά μπορεί να κατηγοριοποιηθεί και ως:

- οικονομική διαφθορά, όταν π.χ. κάποιος δωροδοκεί με σκοπό να προβεί σε οικονομικές συναλλαγές χωρίς να έχει τις απαιτούμενες νόμιμες προϋποθέσεις.
- πολιτική διαφθορά, όταν οι συμπεριφορές αποκλίνουν από τις αρχές και τις ηθικές αξίες που καθοδηγούν τις πολιτικές, με απώτερο σκοπό τα ιδιωτικά συμφέροντα να εκτοπίζουν τα δημόσια και τα κοινά συμφέροντα.
- διαφθορά στη δημόσια διοίκηση.

1.2 Συνέπειες της Διαφθοράς

Η διαφθορά δεν είναι ένα σύγχρονο φαινόμενο στην ιστορία της ανθρωπότητας. Παρουσιάζεται από αρχαιοτάτων χρόνων και συχνά αποτελεί δομικό

στοιχείο για τη διατήρηση στην εξουσία ηγετών, καθεστώτων και πολιτικών συστημάτων διακυβέρνησης. Η «Διεθνής Διαφάνεια» συνοψίζει τις συνέπειες της διαφθοράς με απλό και επιγραμματικό τρόπο¹²:

«Η διαφθορά επιδρά στις κοινωνίες με ποικίλους τρόπους. Στις χειρότερες περιπτώσεις κοστίζει ζωές. Πέραν τούτου, κοστίζει στους ανθρώπους την ελευθερία τους, την υγεία ή τα χρήματά τους. Το κόστος της διαφθοράς μπορεί να διαχωριστεί σε τέσσερις κύριες κατηγορίες: πολιτικό, οικονομικό, κοινωνικό και περιβαλλοντικό κόστος.

- Σε πολιτικό επίπεδο, η διαφθορά αποτελεί σημαντικό εμπόδιο στη δημοκρατία και την έννομη τάξη. Σε ένα δημοκρατικό σύστημα, οι υπηρεσίες και οι οργανισμοί χάνουν την νομιμοποίησή τους όταν χρησιμοποιηθούν καταχρηστικά για ιδιωτικό όφελος. Αυτό το φαινόμενο βλάπτει τις εδραιωμένες δημοκρατίες, αλλά πολύ περισσότερο βλάπτει τις νέο-αναδυόμενες δημοκρατίες. Είναι υπερβολικά δύσκολο να ευδοκιμήσουν υπεύθυνες πολιτικές ηγεσίες μέσα σε ένα διεφθαρμένο κλίμα.
- Σε οικονομικό επίπεδο, η διαφθορά εξαντλεί τον εθνικό πλούτο. Οι διεφθαρμένοι πολιτικοί επενδύουν τους ακριβοθώρητους δημόσιους πόρους σε σχέδια, από τα οποία θα «γεμίσουν τις τσέπες τους», αντί να ωφελήσουν τις τοπικές κοινότητες, ενώ δίνουν προτεραιότητα στην χρηματοδότηση μεγαλεπήβολων έργων, όπως φράγματα, ηλεκτροπαραγωγικοί σταθμοί, αγωγοί και διωλιστήρια, σε σχέση με την ελλιπή χρηματοδότηση λιγότερο θεαματικών, αλλά πιο απαραίτητων, σχεδίων για κατασκευή υποδομών, όπως σχολεία, νοσοκομεία και δρόμοι. Η διαφθορά βάζει εμπόδια στην ανάπτυξη θεμιτών δομών στην αγορά και καταστρέφει τον ανταγωνισμό, γεγονός που με τη σειρά του αποτρέπει τις επενδύσεις.
- Σε κοινωνικό επίπεδο, η διαφθορά κατατρώει τον κοινωνικό ιστό μιας κοινωνίας. Υπονομεύει την εμπιστοσύνη των ανθρώπων στο πολιτικό σύστημα, στους οργανισμούς και στην ηγεσία του. Ένας δύσπιστος ή αδιάφορος λαός μπορεί έτσι να γίνει ένα επιπλέον εμπόδιο στην αντιμετώπιση της διαφθοράς.

¹² Από την ιστοσελίδα της Διεθνούς Διαφάνειας: www.transparency.org/what-is-corruption.

- Σε περιβαλλοντικό επίπεδο, η περιβαλλοντική υποβάθμιση είναι μια ακόμα συνέπεια των διεφθαρμένων συστημάτων. Η έλλειψη ή η μη εφαρμογή των κανονισμών και της νομοθεσίας για την προστασία του περιβάλλοντος οδηγεί στην αλόγιστη εκμετάλλευση πολύτιμων φυσικών πόρων και στην καταστροφή ολόκληρων οικολογικών συστημάτων. Από τις εξορύξεις στην παράνομη υλοτομία και στην αντιστάθμιση εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα, οι εταιρείες σε όλο τον πλανήτη συνεχίζουν να δωροδοκούν, με αποτέλεσμα απεριόριστη καταστροφή.»

1.3 Διαφθορά και Δημόσια Διοίκηση

Αποτελεί κοινό τόπο σε όλες τις προσεγγίσεις της έννοιας της διαφθοράς ότι το φαινόμενο της διαφθοράς εκδηλώνεται στους φορείς άσκησης εξουσίας. Ο κάτοχος της εξουσίας, και μόνο αυτός, μπορεί να την καταχραστεί προς ίδιον όφελος. Το Κράτος, ως προνομιακός φορέας άσκησης εξουσίας, συνιστά και τον προνομιακό χώρο εμφάνισης φαινομένων διαφθοράς. Το φαινόμενο της εκμετάλλευσης της θέσης εξουσίας, καθώς και της κατάχρησης των δικαιωμάτων και των πλεονεκτημάτων που απορρέουν από αυτήν, μπορεί να παρατηρηθεί κατά την άσκηση εξουσίας από φορείς και δημόσιους λειτουργούς, τόσο της εκτελεστικής, όσο και της νομοθετικής και της δικαστικής εξουσίας.

Η προέχουσα θέση της Δημόσιας Διοίκησης, σε σχέση με τις υπόλοιπες λειτουργίες της κρατικής έκφανσης, στην υλοποίηση των κρατικών σκοπών και η εγγύτητά της με τα πολιτικά και οικονομικά συμφέροντα, την καθιστούν προνομιακό χώρο για τη δραστηριοποίηση του οργανωμένου και του οικονομικού εγκλήματος και της διαφθοράς, η οποία συνδέεται στενά με αυτά τα φαινόμενα. Η διαφθορά στο χώρο της Δημόσιας Διοίκησης πλήττει ιδιαίτερα τη λειτουργία του κράτους δικαίου και της δημοκρατίας, καθώς «υπονομεύει τη συνταγματική αρχή της νομιμότητας της Δημόσιας Διοίκησης»¹³.

Όπως αναφέρεται στην Έκθεση του 2012 της Διεθνούς Διαφάνειας Ελλάδας, «η διαφθορά στον δημόσιο τομέα, ειδικότερη μορφή της οποίας είναι η διαπλοκή, εκτός από την οικονομική ζημία, προκαλεί διάχυτη δυσλειτουργία του κράτους και

¹³ Δημήτρης Ράκος, *Δημόσια διοίκηση και διαφθορά*, Εκδόσεις Σάκκουλας, 2006.

γραφειοκρατική αναποτελεσματικότητα του κρατικού μηχανισμού. Τούτο επιτείνει τα φαινόμενα κακοδιοίκησης και αδιαφάνειας των κρατικών λειτουργιών, τα οποία όμως οφείλονται και σε άλλες αιτίες, όπως είναι η μη αξιοκρατική επιλογή του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών, η ανεπαρκής εκπαίδευση αυτού, η επιλογή διευθυντικών στελεχών με πολιτικά κριτήρια, και κυρίως, η εκ μέρους των περισσότερων υπαλλήλων αδιαφορία για την εκτέλεση του υπαλληλικού καθήκοντος. Οι επιπτώσεις των ανωτέρω είναι ιδιαίτερος επιβλαβείς τόσο στη λειτουργία του κράτους, όσο και στον ιδιωτικό τομέα, με επιβαρυντικές συνέπειες για την οικονομική ανάπτυξη της χώρας και την εν γένει κοινωνική και πολιτισμική εξέλιξή της, δεδομένου ότι οι δύο τομείς λειτουργούν ως συγκοινωνούντα δοχεία.»¹⁴

Αναφερόμενοι στην Δημόσια Διοίκηση, είναι σημαντικός ο προσδιορισμός της έννοιας του δημόσιου λειτουργού. Σύμφωνα με την Οδηγία (ΕΕ) 2017/1371 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, διευρύνεται ο τυπικός ορισμός του δημόσιου λειτουργού, καθώς «χρειάζεται να καλύπτει και το σύνολο των λειτουργών που κατέχουν επίσημο αξίωμα είτε στην Ένωση ή στα κράτη μέλη ή σε τρίτες χώρες, καθώς και τα άτομα τα οποία δεν κατέχουν επίσημο αξίωμα, αλλά τα οποία, ωστόσο, αναλαμβάνουν και ασκούν, κατά παρόμοιο τρόπο, καθήκοντα δημόσιου τομέα που συνδέονται με ενωσιακά κονδύλια, όπως οι εργολάβοι που συμμετέχουν στη διαχείριση τέτοιων κονδυλίων».¹⁵ Έτσι, ως «δημόσιος λειτουργός» ορίζεται:

« α) υπάλληλος της Ένωσης ή κρατικός υπάλληλος, περιλαμβανομένου κάθε κρατικού υπαλλήλου άλλου κράτους μέλους και κάθε κρατικού υπαλλήλου τρίτης χώρας. Ως «υπάλληλος της Ένωσης» νοείται πρόσωπο που είναι υπάλληλος ή μέλος του λοιπού προσωπικού που προσλαμβάνεται με σύμβαση από την Ένωση, ή που αποσπάται στην Ένωση από κράτος μέλος ή από δημόσιο ή ιδιωτικό φορέα και ασκεί καθήκοντα αντίστοιχα με εκείνα που ασκούν οι υπάλληλοι ή το λοιπό προσωπικό της Ένωσης. Ως «κρατικός υπάλληλος» νοείται σε συνάρτηση με τον ορισμό του «υπαλλήλου» ή του «δημόσιου υπαλλήλου» στο εθνικό δίκαιο του κράτους μέλους ή της τρίτης χώρας όπου το σχετικό πρόσωπο ασκεί τα καθήκοντά του. Ο όρος «κρατικός υπάλληλος» περιλαμβάνει κάθε πρόσωπο που κατέχει εκτελεστικό, διοικητικό ή δικαστικό αξίωμα σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο. Κάθε

¹⁴ Καρακάρης Άγγελος, Η καταπολέμηση της απάτης και της διαφθοράς στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Διπλωματική εργασία για την απόκτηση Μεταπτυχιακού Διπλώματος στη Στρατηγική Διοικητική Λογιστική και Χρηματοοικονομική Διοίκηση στο Πανεπιστήμιο Μακεδονίας, Ιούλιος 2015, σελ. 124.

¹⁵ Οδηγία (ΕΕ) 2017/1371, Επίσημη Εφημερίδα (ΕΕ) L 198, σελ. 30. Προοίμιο, σημείο 10.

πρόσωπο που κατέχει νομοθετικό αξίωμα σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο εξομοιώνεται με κρατικό υπάλληλο.

β) κάθε άλλο πρόσωπο στο οποίο έχει ανατεθεί και το οποίο ασκεί δημόσιο λειτούργημα στο οποίο συμπεριλαμβάνεται η διαχείριση των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης στα κράτη μέλη ή σε τρίτες χώρες ή η λήψη αποφάσεων αναφορικά με τα εν λόγω συμφέροντα.»¹⁶

1.4 Προσέγγιση της έννοιας της Απάτης

Η απάτη είναι ένα μείζον πρόβλημα που ταλανίζει την κοινωνία, καθώς τα οικονομικά εγκλήματα που σχετίζονται με την απάτη επηρεάζουν ιδιώτες, εταιρείες, οργανώσεις ή ακόμα και κράτη και έχουν αρνητικό αντίκτυπο σε ολόκληρο το οικονομικό και κοινωνικό σύστημα, μέσω της σημαντικής απώλειας των χρημάτων που παρατηρείται.

Παρότι δεν υφίσταται κοινά αποδεκτός ορισμός της οικονομικής απάτης, συχνά στη διεθνή βιβλιογραφία γίνεται αναφορά σε «δημιουργική-επινοητική λογιστική» (creative accounting)¹⁷. Η απάτη μπορεί να οριστεί γενικότερα ως παραπλανητική πράξη με σκοπό την δυσανάλογη ωφέλεια, και νομικά συνιστά ποινικό αδίκημα κατά το οποίο κάποιος αποσπά ξένη περιουσία για προσωπικό όφελος ή οφέλη τρίτων. Η απάτη αναφέρεται σε μια σκόπιμη πράξη, συνήθως με χρήση δόλου, για να αποκτήσει ένα άτομο κάποια μορφή οικονομικού οφέλους ή πλεονεκτήματος από μια θέση εξουσίας ή εμπιστοσύνης, που συχνά οδηγεί σε κάποια μορφή απώλειας ή κόστους για τον οργανισμό, την επιχείρηση ή το άτομο που εξαπατήθηκε. Να σημειωθεί ότι η απάτη διαφέρει από την παρατυπία, αναφορικά με την ύπαρξη ή μη δόλου αντίστοιχα.

Στο Διεθνές Ελεγκτικό Πρότυπο 240¹⁸, ο όρος «απάτη» αποδίδεται με τα ακόλουθα χαρακτηριστικά:

¹⁶ Οδηγία (ΕΕ) 2017/1371, Επίσημη Εφημερίδα (ΕΕ) L 198, σελ. 36, Άρθρο 4, παρ. 4.

¹⁷ Ιωσήφ Σταμπούλογλου, «Απάτη, διαφθορά και κακοδιαχείριση στο Δημόσιο Τομέα-Ο ρόλος του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους στα πλαίσια του δημοσιονομικού ελέγχου», Διπλωματική Εργασία για την απόκτηση του Μεταπτυχιακού Διπλώματος με Ειδίκευση στην Ελεγκτική και την Κοστολόγηση, Σέρρες, Μάρτιος 2017, σελ. 77-78.

¹⁸ International Standards on Auditing (ISA) 240, “The Auditor’s Responsibilities Relating to Fraud in an Audit of Financial Statements”, από την ιστοσελίδα iaasb.org/clarity-center/clarified-standards του

- Νόθευση ή αλλοίωση των καταχωρήσεων ή των αποδεικτικών στοιχείων.
- Αλλοιωμένη παρουσίαση των στοιχείων του ενεργητικού της επιχείρησης.
- Απόκρυψη ή παράλειψη αποτελεσμάτων συναλλαγών από λογιστικές εγγραφές ή παραστατικά.
- Καταχώρηση ανύπαρκτων συναλλαγών – εικονικές συναλλαγές.
- Καταχρηστική εφαρμογή των λογιστικών αρχών και προτύπων.

Σημειώνεται ότι στο Διεθνές Ελεγκτικό Πρότυπο γίνεται διάκριση ανάμεσα το «σφάλμα» (error) και την απάτη (fraud), καθώς το σφάλμα αναφέρεται σε ακούσια, μη εσκεμμένα λάθη στις οικονομικές καταστάσεις όπως:

- Αριθμητικά λάθη του προσωπικού του λογιστηρίου σε καταχωρήσεις και αποδεικτικά στοιχεία.
- Παρερμηνείες γεγονότων.
- Μη ορθή εφαρμογή των αρχών και των προτύπων της λογιστικής.¹⁹

Σύμφωνα με την Αμερικανική Ένωση ορκωτών ελεγκτών σε θέματα απάτης²⁰ (ACFE), υπάρχουν σχηματικά τρία είδη απάτης:

1. Αναληθείς οικονομικές καταστάσεις (π.χ. μη ορθώς δηλωθέντα έσοδα, το αποκαλούμενο δηλαδή «μαγείρεμα οικονομικών καταστάσεων» - cooking of books).
2. Οποιοδήποτε είδος παράνομης ιδιοποίησης ενσώματων ή άυλων περιουσιακών στοιχείων (π.χ. δόλιες επιστροφές εξόδων) ή και κακή χρήση ή κατάχρηση περιουσιακών στοιχείων του Δημοσίου (asset misappropriation).
3. Διαφθορά (π.χ. δωροδοκία, νόθευση διαγωνισμών, μη αποκαλυφθείσα σύγκρουση συμφερόντων, υπεξαίρεση), η οποία περιλαμβάνει όλα τα αδικήματα που τυποποιούνται στον Ποινικό Κώδικα και συγκεκριμένα στο κεφάλαιο «Υπηρεσιακά Εγκλήματα» (άρθρα 235-263Α Ελληνικού Ποινικού Κώδικα), όπως παραβίαση καθήκοντος, ψευδής βεβαίωση, καταπίεση κτλ. Επίσης, στη κατηγορία αυτή περιλαμβάνονται και οι απάτες σχετικά με τα

ανεξάρτητου διεθνούς οργανισμού «International Auditing and Assurance Standards Board» (Διεθνές Συμβούλιο Προτύπων Ελέγχου και Διασφάλισης).

¹⁹ Ιωσήφ Σταμπούλογλου, «Απάτη, διαφθορά και κακοδιαχείριση στο Δημόσιο Τομέα-Ο ρόλος του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους στα πλαίσια του δημοσιονομικού ελέγχου», Διπλωματική Εργασία για την απόκτηση του Μεταπτυχιακού Διπλώματος με Ειδίκευση στην Ελεγκτική και την Κοστολόγηση, Σέρρες, Μάρτιος 2017, σελ. 77-78.

²⁰ Association of Certified Fraud Examiners, στοιχεία από την επίσημη ιστοσελίδα τους acfe.com

Υπομνήματα (Εγκλήματα Υπομνημάτων), δηλαδή πλαστογραφία, υπεξαγωγή, νόθευση εγγράφου κ.ά.²¹

Οι απάτες τις περισσότερες φορές συνοδεύονται από πλαστά δικαιολογητικά (τιμολόγια, φορτωτικές, δελτία αποστολής, πλαστά διπλώματα ή βεβαιώσεις, εικονικά πρωτόκολλα παράδοσης-παραλαβής, μισθοδοσίες, τραπεζικές συναλλαγές κ.ά.), νόθευση των λογιστικών βιβλίων με τη χρήση λογιστικών τεχνασμάτων (αριθμητικά λάθη, παράλειψη μεταφοράς ποσών, μη λογιστικοποίηση δεδουλευμένων εσόδων ή εξόδων, κ.ά.), αυξομείωση της απογραφής ή συνεχούς αλλαγής λογιστικής μεθόδου αποτίμησης των αποθεμάτων, παρουσίαση περιουσιακών στοιχείων τρίτων ως δικά τους, λογιστικοποίηση ανύπαρκτων συναλλαγών και εγγραφών²².

Η Σύμβαση για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων της 26^{ης} Ιουλίου 1995²³ (Σύμβαση «PIF²⁴»), καθώς και η βελτιωμένη αναθεώρησή της, που την αντικατέστησε και τίθεται σε ισχύ από τις 6 Ιουλίου 2019, η Οδηγία (ΕΕ) 2017/1371²⁵, ορίζει την απάτη εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης ως εξής:

«α) Όσον αφορά τις δαπάνες, που δεν σχετίζονται με προμήθειες, κάθε ενέργεια ή παράλειψη, σχετικά με:

- Τη χρήση ή την υποβολή ψευδών, ανακριβών ή ελλιπών δηλώσεων ή εγγράφων, με αποτέλεσμα την υπεξαίρεση ή την εσφαλμένη παρακράτηση πόρων ή στοιχείων ενεργητικού που προέρχονται από τον προϋπολογισμό της Ένωσης ή από προϋπολογισμούς των οποίων η διαχείριση ασκείται από την Ένωση ή για λογαριασμό της

²¹ Ποϊριάζη Ελένη, «Διαφθορά – Ελεγκτικοί Μηχανισμοί», Διπλωματική Εργασία για την απόκτηση Μεταπτυχιακού Διπλώματος στην Εφαρμοσμένη Λογιστική και Ελεγκτική του Πανεπιστημίου Μακεδονίας, Θεσσαλονίκη, Νοέμβριος 2015, σελ. 15.

²² Ιωσήφ Σταμπούλογλου, «Απάτη, διαφθορά και κακοδιαχείριση στο Δημόσιο Τομέα-Ο ρόλος του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους στα πλαίσια του δημοσιονομικού ελέγχου», Διπλωματική Εργασία για την απόκτηση του Μεταπτυχιακού Διπλώματος με Ειδίκευση στην Ελεγκτική και την Κοστολόγηση, Σέρρες, Μάρτιος 2017, σελ. 78.

²³ Επίσημη Εφημερίδα ΕΚ αριθ. ΟJ C 316 της 27.11.1995, σελ. 49. Η Σύμβαση σχετικά με την Προστασία των Οικονομικών Συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων έχει κυρωθεί με το πρώτο άρθρο του Ν.2803/2000 (ΦΕΚ Α 48/3-3-2000).

²⁴ Από το γαλλικό ακρωνύμιο «Protection des Intérêts Financiers» (προστασία των οικονομικών συμφερόντων).

²⁵ Οδηγία (ΕΕ) 2017/1371 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 5^{ης} Ιουλίου 2017, σχετικά με την καταπολέμηση, μέσω του ποινικού δικαίου, της απάτης εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης, Επίσημη Εφημερίδα (ΕΕ) L 198.

- Την αποσιώπηση πληροφοριών κατά παράβαση ειδικής υποχρέωσης, με τα αυτά αποτελέσματα, ή
- Την κατάχρηση αυτών των πόρων ή στοιχείων ενεργητικού, για σκοπούς άλλους από αυτούς για τους οποίους χορηγήθηκαν αρχικώς.

β) Όσον αφορά τις δαπάνες που σχετίζονται με προμήθειες, κάθε ενέργεια ή παράλειψη, τουλάχιστον όταν διαπράττεται με σκοπό την αποκόμιση παράνομου περιουσιακού οφέλους για τον δράστη ή άλλον, ζημιώνοντας τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης, σχετικά με:

- Τη χρήση ή την υποβολή ψευδών, ανακριβών ή ελλιπών δηλώσεων ή εγγράφων, με αποτέλεσμα την υπεξαίρεση ή την εσφαλμένη παρακράτηση πόρων ή στοιχείων ενεργητικού που προέρχονται από τον προϋπολογισμό της Ένωσης ή από προϋπολογισμούς των οποίων η διαχείριση ασκείται από την Ένωση ή για λογαριασμό της,
- Την αποσιώπηση πληροφοριών κατά παράβαση ειδικής υποχρέωσης, με τα αυτά αποτελέσματα, ή
- Την κατάχρηση ενός νομίμως αποκτηθέντος ευεργετήματος, με τα ίδια αποτελέσματα.»²⁶

Επισημαίνεται ότι τα φαινόμενα της διαφθοράς και της απάτης σχετίζονται με την εκμετάλλευση της θέσης εξουσίας ή εμπιστοσύνης που κατέχει ένα άτομο για αποκόμιση οποιασδήποτε μορφής προσωπικού κέρδους, αλλά και με το γεγονός ότι αυτή η συμπεριφορά παραβιάζει τους κανόνες και τα πρότυπα του οργανισμού ή της επιχείρησης μέσα στην οποία ασκείται αυτή η δραστηριότητα. Όμως, ενώ κατά την εκδήλωση του φαινομένου της διαφθοράς προκύπτουν συνήθως αμοιβαία οφέλη και για τα δυο εμπλεκόμενα μέρη, στην περίπτωση της απάτης υφίσταται ζημία για το αντισυμβαλλόμενο μέρος, δηλαδή την υπηρεσία, τον οργανισμό ή κάποιο φυσικό ή νομικό πρόσωπο. Καθώς η απάτη προκαλεί ζημία στα οικονομικά συμφέροντα ενός προσώπου ή ενός οργανισμού, η διενέργεια διοικητικών ερευνών και δημοσιονομικών ελέγχων από τους αρμόδιους ελεγκτικούς μηχανισμούς μπορεί να επιφέρει ποινικές και διοικητικές κυρώσεις στους παραβάτες και να υπάρξει δυνατότητα ανάκτησης μέρους ή του συνόλου της ζημίας.

²⁶ Οδηγία (ΕΕ) 2017/1371, Επίσημη Εφημερίδα (ΕΕ) L 198, σελ. 34-35.

ΔΕΥΤΕΡΟ ΚΕΦΑΛΑΙΟ

ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ ΚΑΙ ΑΠΑΤΗΣ – ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

2.1 Θεσμικό πλαίσιο για την καταπολέμηση της διαφθοράς στην Ελλάδα

Η διαφθορά θεωρείται πλέον ως ένα από τα προβλήματα που οδήγησαν την Ελλάδα στην τρέχουσα χρηματοπιστωτική κρίση. Η έκθεση αξιολόγησης της GRECO (Ομάδα Κρατών κατά της Διαφθοράς) για την Ελλάδα, στο πλαίσιο του τέταρτου κύκλου αξιολόγησής της, η οποία υιοθετήθηκε από τη GRECO (Ομάδα Κρατών κατά της Διαφθοράς) στις 19 Ιουνίου 2015²⁷, αναφέρει:

«Τα τελευταία 15 χρόνια, ο αγώνας κατά της διαφθοράς αναγνωρίστηκε σταδιακά ως σημαντικό ζήτημα στην Ελλάδα. Η Έρευνα για το Εθνικό Σύστημα Ακεραιότητας (National Integrity Survey – NIS) που δημοσίευσε το Φεβρουάριο το 2012 το Ελληνικό Τμήμα της Διεθνούς Διαφάνειας εκτιμά ότι «ο ετήσιος τζίρος της διαφθοράς στην Ελλάδα υπερβαίνει τα 3 δις ευρώ και, μαζί με την παραοικονομία, υπερβαίνει τα 70 δις ευρώ», ενώ προσδιορίζει τα αίτια της εγχώριας διαφθοράς ως εξής: «δυσλειτουργική δημοκρατία, αλληλεπίδραση μεταξύ των «τεσσάρων» εξουσιών, αδύναμο κράτος δικαίου, έλλειψη διαφάνειας στο έργο της κυβέρνησης, εξάρτηση της δημόσιας διοίκησης από τα πολιτικά κόμματα, ευρεία διακριτική ευχέρεια κατά την άσκηση δημόσιας εξουσίας, νομοθετική περιπλοκότητα, γραφειοκρατία, έλλειψη ελέγχου και κυρώσεων, ασθενείς πρακτικές ορθής διαχείρισης, παράλογη κρατική επιχειρηματική δραστηριότητα, έλλειψη κωδίκων συμπεριφοράς στο δημόσιο και ιδιωτικό τομέα, περίπλοκος μηχανισμός προσδιορισμού της διαφθοράς και μη διαφύλαξη ανεξάρτητων αρχών και μηχανισμών ελέγχου, αναιμική κοινωνία των πολιτών, νοοτροπία ανοχής που τροφοδοτείται από την κοινωνία και επηρεάζει τη συμπεριφορά των ανθρώπων, ανεπαρκής εκπαίδευση των πολιτών σε ζητήματα διαφθοράς.»

Η παραπάνω έκθεση αξιολόγησης της GRECO, παρότι αναγνωρίζει ότι η ελληνική ποινική νομοθεσία καλύπτει όλες τις μορφές αδικημάτων διαφθοράς και αθέμιτης χρήσης επιρροής που καλύπτονται από τις νομικές πράξεις περί διαφθοράς του Συμβουλίου της Ευρώπης, επισημαίνει ότι αυτό το «νομικό πλαίσιο είναι

²⁷ Greco Eval IV Rep (2014) 9E, σελ. 9, από την ιστοσελίδα coe.int/en/web/Greco/evaluations/Greece.

υπερβολικά περίπλοκο, κατακερματισμένο μεταξύ του ποινικού κώδικα, άλλων εθνικών νομοθεσιών και των διαφόρων νόμων κύρωσης διεθνών μέσων», γεγονός που αναπόφευκτα επηρεάζει την εφαρμογή του. Είναι φανερό ότι το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο για την καταπολέμηση της διαφθοράς, τόσο σε επίπεδο ποινικής καταστολής όσο και σε επίπεδο διοικητικού ελέγχου, χαρακτηρίζεται από πληθώρα ρυθμίσεων.

Η Έκθεση του 2012 της Διεθνούς Διαφάνειας Ελλάδας επιχειρεί να συνοψίσει τις παθογένειες της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης: «η κατά περίπτωση προβληματική πρόσβαση του διοικούμενου στις δημόσιες πληροφορίες, ο ενίοτε κομματικός εναγκαλισμός της δημόσιας διοίκησης, η ευρεία άσκηση της διακριτικής ευχέρειας, η πολυνομία, η δαιδαλώδης γραφειοκρατία, το δυσλειτουργικό πλαίσιο ελέγχων και επιβολής κυρώσεων, η απουσία στρατηγικού οράματος και επιχειρησιακού σχεδιασμού, η παράβλεψη/ο παραμερισμός των κωδίκων δεοντολογίας, η μη θωράκιση των Ανεξάρτητων Αρχών²⁸ και των Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών με περαιτέρω εξουσίες κυρωτικού χαρακτήρα, όπως και η νοοτροπία ανοχής των πολιτών απέναντι σε φαινόμενα κακής διοίκησης και διαχείρισης.»²⁹

Η Έκθεση του 2013 του Συνηγόρου του Πολίτη επισημαίνει ότι: «η εμπλοκή μεγάλου αριθμού οργάνων στη διαδικασία ολοκλήρωσης των διοικητικών πράξεων οδηγεί σε καθυστερήσεις στη διεκπεραίωση των διοικητικών διαδικασιών και εξηγείται από την πολυδιάσπαση, την σύγχυση και τις επικαλύψεις αρμοδιοτήτων, την παρεμπόδιση στην άσκηση ουσιαστικής διοικητικής εποπτείας και στην αναιτιολόγητη καθυστέρηση στην ανάληψη θεσμοθετημένων υποχρεώσεων, με αποτέλεσμα τη δύσκαμπτη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης και την αποδυνάμωση του επιτελικού της ρόλου.»³⁰

²⁸ Οι Ανεξάρτητες Αρχές είναι κατοχυρωμένες συνταγματικά, ενώ οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές είναι κατοχυρωμένες με νομοθεσία.

²⁹ Διεθνής Διαφάνεια-Ελλάς (2012), «Αξιολόγηση Εθνικού Συστήματος Ακεραιότητας-Ελλάδα», σελ. 30, στοιχεία από την επίσημη ιστοσελίδα της www.transparency.gr

³⁰ Συνήγορος του Πολίτη: Ετήσια Έκθεση 2013, σελ.90, στοιχεία από την επίσημη ιστοσελίδα του www.synigoros.gr

Η Ελλάδα έχει ενσωματώσει στην έννομη τάξη της³¹ διεθνή νομοθετήματα για την καταπολέμηση της διαφθοράς με τους Νόμους:

- Ν.2803/2000 «Σύμβαση για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης».
- Ν.2957/2001 «Σύμβαση για θέματα αστικού δικαίου σχετικά με τη διαφθορά».
- Ν.3560/2007 «Σύμβαση για θέματα ποινικού δικαίου σχετικά με τη διαφθορά».
- Ν.3666/2008 «Σύμβαση για την καταπολέμηση της διαφθοράς»

Ταυτόχρονα, στην Ελληνική έννομη τάξη είναι σε ισχύ τα ακόλουθα εφαρμοστικά μέτρα και Νόμοι κατά της διαφθοράς:

- Η υιοθέτηση συστήματος ηλεκτρονικής συνταγογράφησης φαρμάκων.
- Η ηλεκτρονική απογραφή των υπαλλήλων του Δημοσίου και του ευρύτερου δημοσίου τομέα.
- Η υιοθέτηση του διπλογραφικού συστήματος για την καταγραφή των οικονομικών των ΟΤΑ.
- Ο Ν.3528/2007 περί «Κύρωσης του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων ΝΠΔΔ», που αποτελεί τον «Κώδικα Δεοντολογίας» των δημοσίων λειτουργών.
- Ο Ν.3812/2009 περί «Αναμόρφωσης συστήματος προσλήψεων στο δημόσιο τομέα», δυνάμει του οποίου δε θα διενεργούνται πλέον στο δημόσιο προσλήψεις εκτός διαδικασίας ΑΣΕΠ.
- Ο Ν.3839/2010, με τον οποίο καθορίζεται σύστημα επιλογής προϊσταμένων οργανικών μονάδων με αντικειμενικά κριτήρια.
- Ο Ν.3841/2010, που θεσπίζει διαδικασία ακρόασης των υποψηφίων για τα Προεδρεία των Ανώτατων Δικαστηρίων της χώρας, ενώπιον της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής.
- Ο Ν.3852/2010 περί «Νέας αρχιτεκτονικής της αυτοδιοίκησης: Πρόγραμμα Καλλικράτης» αναφέρεται μεταξύ άλλων σε ζητήματα ελέγχου, διαφάνειας και πολιτικού χρήματος.

³¹ Στοιχεία από την εργασία: Ποϊριάζη Ελένη, «Διαφθορά-Ελεγκτικοί Μηχανισμοί», Διπλωματική Εργασία για την απόκτηση Μεταπτυχιακού Διπλώματος στην Εφαρμοσμένη Λογιστική και Ελεγκτική του Πανεπιστημίου Μακεδονίας, Θεσσαλονίκη, Νοέμβριος 2015, σελ. 22-24.

- Ο Ν.3849/2010 με τον οποίο έγιναν πιο αυστηρές οι διατάξεις που αφορούν στα υπηρεσιακά εγκλήματα (δωροδοκία, απιστία, παράβαση καθήκοντος).
- Ο Ν.3861/2010 που έθεσε σε ισχύ το πρόγραμμα «Διαύγεια».
- Ο Ν.3882/2010 που θεσπίζει την ελεύθερη διάθεση γεωχωρικών δεδομένων (geodata.gov.gr).
- Ο Ν.3900/2011 περί «Εξορθολογισμού διαδικασιών επιτάχυνσης της διοικητικής δίκης».
- Ο Ν.3932/2011 που θεσπίζει την Αρχή Καταπολέμησης Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες, και ορίζει τα «πολιτικώς εκτεθειμένα πρόσωπα».
- Ο Ν.3943/2011 που θεσπίζει το θεσμό του Εισαγγελέα του Οικονομικού εγκλήματος και ευνοϊκά μέτρα υπέρ των πολιτών που καταγγέλλουν φαινόμενα διαφθοράς.
- Ο Ν.3961/2011 περί «Ποινικής ευθύνης των Υπουργών».
- Ο Ν.3978/2011 περί «Δημοσίων συμβάσεων στους τομείς άμυνας και ασφάλειας».
- Ο Ν.3979/2011 περί «Ηλεκτρονικής διακυβέρνησης» που αποσκοπεί στην προώθηση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης σε όλο το εύρος του δημόσιου τομέα.
- Ο Ν.4013/2011 που προβλέπει ότι όλες οι δημόσιες συμβάσεις του Ελληνικού δημοσίου περιέρχονται στην αρμοδιότητα της νέας «Ενιαίας Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων».
- Ο Ν.4048/2012 για την «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης».
- Ο Ν.4254/2014 για τους μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος, τις δωροδοκίες και την άσκηση επιρροής.
- Ο Ν.4281/2014 σχετικά με τη σύγκρουση συμφερόντων³² στις δημόσιες συμβάσεις, με υιοθέτηση νέων ρυθμίσεων για το «πόθεν έσχες».

³² Το Συμβούλιο της Ευρώπης έχει ορίσει τη σύγκρουση συμφερόντων ως μια κατάσταση «στην οποία ο δημόσιος υπάλληλος έχει ένα ιδιωτικό συμφέρον που είναι ικανό να επηρεάσει ή φαίνεται ότι επηρεάζει την αμερόληπτη και αντικειμενική εκτέλεση των επίσημων καθηκόντων του», ενώ ως ιδιωτικό συμφέρον νοείται «κάθε πλεονέκτημα για τον εαυτό του, την οικογένειά του, τους στενούς συγγενείς, τους φίλους και τα πρόσωπα ή οργανισμούς με τους οποίους αυτός ή αυτή έχει η είχε επιχειρηματικές ή πολιτικές σχέσεις». Περιλαμβάνει, επίσης, οποιαδήποτε ευθύνη, είτε οικονομική είτε πολιτική, που σχετίζεται με αυτά. Βλ. Σύσταση αριθ. R (2000) 10 της Επιτροπής Υπουργών προς τα κράτη μέλη σχετικά με τους κώδικες δεοντολογίας για τους αιρετούς αξιωματούχους.

- Ο Ν.4304/2014 για τη χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων.
- Ο Ν.4305/2014 για την ανοιχτή διάθεση και περαιτέρω χρήση εγγράφων, πληροφοριών και δεδομένων του δημόσιου τομέα.
- Ο Ν.4320/2015 για την ίδρυση της Γενικής Γραμματείας καταπολέμησης της διαφθοράς.

2.2 Θεσμικό πλαίσιο για την καταπολέμηση της διαφθοράς και της απάτης στην Ευρωπαϊκή Ένωση

Η καταπολέμηση των φαινομένων διαφθοράς και απάτης αποτελεί πρόκληση για τους Ευρωπαϊκούς θεσμούς, αλλά και υποχρέωσή τους έναντι των Ευρωπαίων πολιτών. Η Σύμβαση Ποινικού Δικαίου για τη Διαφθορά³³ στο προοίμιό της επισημαίνει ότι «η διαφθορά συνιστά απειλή για το κράτος δικαίου, τη δημοκρατία και τα ανθρώπινα δικαιώματα, υπονομεύει τη χρηστή διοίκηση, τη δίκαιη μεταχείριση και την κοινωνική δικαιοσύνη, στρεβλώνει τον ανταγωνισμό, παρεμποδίζει την οικονομική ανάπτυξη και θέτει σε κίνδυνο τη σταθερότητα των δημοκρατικών θεσμών και των ηθικών θεμελίων της κοινωνίας.»

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αναφορικά με την καταπολέμηση των φαινομένων διαφθοράς και απάτης στα κράτη μέλη της ΕΕ επισημαίνει ότι: «Η πραγματική πολιτική βούληση αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για αποτελεσματικές, μακροπρόθεσμες εθνικές μεταρρυθμίσεις. Συνίσταται στην επίγνωση των ζητημάτων διαφθοράς σε πολιτικό επίπεδο, στην ιεράρχηση των πόρων για την εφαρμογή των πολιτικών καταπολέμησης της διαφθοράς, στον καθορισμό σαφών και απτών στόχων και στη διαμόρφωση ενός γενικού κλίματος πολιτικής λογοδοσίας. Τα μέτρα για τη μείωση της διαφθοράς, της σύγκρουσης συμφερόντων και της ευνοιοκρατίας πρέπει να συνδέονται με βαθιές διαρθρωτικές αλλαγές και αλλαγή νοοτροπίας στους δημόσιους φορείς και στην ευρύτερη κοινωνία, και να μην περιορίζονται μόνο στη θέσπιση νομοθεσίας και στη διασφάλιση μιας τυπολατρικής συμμόρφωσης προς

³³ Criminal Law Convention on Corruption (ETS 173), Στρασβούργο 1999.

αυτήν. Παρότι είναι αναγκαία η θέσπιση νομοθεσίας για την καταπολέμηση της διαφθοράς, η βασική πρόκληση έγκειται κατά κύριο λόγο στην εφαρμογή της»³⁴.

Η Πράσινη Βίβλος που εγκρίθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή το 2001³⁵ περιλάμβανε διατάξεις σχετικά με την ποινική προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ και τη θέσπιση της Ευρωπαϊκής εισαγγελικής αρχής, με στόχο να βάλει ένα τέλος στον κατακερματισμό του ευρωπαϊκού ποινικού χώρου σε επίπεδο νομοθεσίας και κανονιστικών διατάξεων και να άρει τη δυσκαμψία των παραδοσιακών μεθόδων δικαστικής συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών. Έθεσε το ρυθμιστικό πλαίσιο για τη θέσπιση της Ευρωπαϊκής εισαγγελικής αρχής με τη δημιουργία ενός κοινού χώρου ερευνών και ποινικών διώξεων, που θα διέπονταν από την αρχή της αμοιβαίας παραδοχής των αποδεικτικών στοιχείων και θα συνέβαλλε στην υπέρβαση των εμποδίων που θέτει ο κατακερματισμός των εθνικών αρχών.

Η Έκθεση για την καταπολέμηση της διαφθοράς στην ΕΕ το 2014³⁶ αποτέλεσε την πρώτη, αν και μοναδική³⁷, καταγραφή και ανάλυση του φαινομένου της διαφθοράς στα κράτη μέλη της ΕΕ καθώς και των μέτρων που λαμβάνονται για την πρόληψη και την καταπολέμησή της. «Η Έκθεση επικεντρώνεται σε συγκεκριμένα βασικά ζητήματα που παρουσιάζουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον για κάθε κράτος μέλος. Περιγράφει τις βέλτιστες πρακτικές, καθώς και τις αδυναμίες, και προσδιορίζει τα βήματα που θα επιτρέψουν στα κράτη μέλη να αντιμετωπίσουν πιο αποτελεσματικά τη διαφθορά. Η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι ορισμένα από αυτά τα θέματα αποτελούν αποκλειστική εθνική αρμοδιότητα των κρατών μελών. Είναι, ωστόσο, προς το κοινό συμφέρον της Ένωσης να διασφαλίσει ότι όλα τα κράτη μέλη διαθέτουν αποτελεσματικές πολιτικές για την καταπολέμηση της διαφθοράς και ότι η ΕΕ στηρίζει τα κράτη μέλη στην επιδίωξη αυτού του έργου.»³⁸

Στην Έκθεση διαπιστώνεται ότι «η διαφθορά συνιστά ένα σύνθετο φαινόμενο με οικονομικές, κοινωνικές, πολιτικές και πολιτιστικές διαστάσεις, το οποίο δεν μπορεί

³⁴ Θεματικό Ενημερωτικό Δελτίο Ευρωπαϊκού Εξαμήνου – Καταπολέμηση της Διαφθοράς, της 22.11.2017, από την ιστοσελίδα ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/European-semester_thematic-factsheet_fight-against-corruption_el, σελ. 2.

³⁵ Ευρωπαϊκή Επιτροπή: «Πράσινη Βίβλος για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας μέσω του ποινικού δικαίου και την θεσμοθέτηση ενός Ευρωπαϊκού Εισαγγελέα», COM(2001) 0715 τελικό, 2001.

³⁶ Έκθεση της ΕΕ για την καταπολέμηση της διαφθοράς, COM(2014) 38, Βρυξέλλες 3.2.2014.

³⁷ Καθώς η Επιτροπή έκρινε το 2016 ότι η υποβολή παρόμοιων εκθέσεων στο μέλλον δεν θα συνεισέφερε επιπλέον αποτελέσματα.

³⁸ Έκθεση της ΕΕ για την καταπολέμηση της διαφθοράς, COM(2014) 38, Βρυξέλλες 3.2.2014, σελ. 3.

να εξαλειφθεί εύκολα. Μια αποτελεσματική πολιτική απάντηση δεν μπορεί, κατά συνέπεια, να περιοριστεί σε ένα τυποποιημένο σύνολο μέτρων, δεν μπορεί να δοθεί «μια κοινή απάντηση με γενική ισχύ». Ως εκ τούτου, η έκθεση εξετάζει τη διαφθορά στο εθνικό πλαίσιο κάθε κράτους μέλους και προτείνει τρόπους για την αντιμετώπιση των πιο σημαντικών ζητημάτων για κάθε κράτος μέλος σε εθνικό επίπεδο.»³⁹ Επισημαίνεται ταυτόχρονα ότι «η βελτίωση της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης, ειδικά αν συνδυαστεί με μεγαλύτερη διαφάνεια, μπορεί να συμβάλλει στην άμβλυνση των κινδύνων που σχετίζονται με τη διαφθορά».⁴⁰

Η Οδηγία (ΕΕ) 2017/1371⁴¹, στο προοίμιό της (σημείο 8), διαπιστώνει ότι «η διαφθορά συνιστά ιδιαίτερα σοβαρή απειλή για τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης». Για να εξασφαλιστεί η εφαρμογή της ενωσιακής πολιτικής στον τομέα της προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης, πέραν των μέτρων εναρμόνισης, όπως ο κανονισμός (ΕΚ, ΕΥΡΑΤΟΜ) αριθ. 2988/95, είναι άκρως απαραίτητο να συνεχιστεί η προσέγγιση των ποινικών δικαίων των κρατών μελών⁴². Τα κράτη μέλη είναι απαραίτητο να εναρμονίσουν και να ενοποιήσουν τις νομοθετικές προσεγγίσεις τους αναφορικά με το τι συνιστά παράνομη και εγκληματική δραστηριότητα που πλήττει τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ, καθώς και με τις ποινικές ή διοικητικές κυρώσεις που επιφέρουν τέτοια αδικήματα.

Σύμφωνα με το άρθρο 317 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της ΕΕ⁴³ και το άρθρο 36 του Δημοσιονομικού Κανονισμού⁴⁴, η Επιτροπή εκτελεί τον προϋπολογισμό της ΕΕ σύμφωνα με τις αρχές της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και εφαρμόζοντας αποτελεσματικό και αποδοτικό εσωτερικό έλεγχο, ο οποίος περιλαμβάνει την πρόληψη, τον εντοπισμό, τη διόρθωση⁴⁵ και την παρακολούθηση περιπτώσεων απάτης και άλλων παρατυπιών. Τούτο υλοποιείται από την Επιτροπή, σε συνεργασία με τα κράτη μέλη, τα οποία εισπράττουν και δαπανούν έως και το 80% του προϋπολογισμού της ΕΕ. Έτσι, σύμφωνα με το άρθρο 325, παρ. 1 της

³⁹ Έκθεση της ΕΕ για την καταπολέμηση της διαφθοράς, COM(2014) 38, Βρυξέλλες 3.2.2014, σελ. 3.

⁴⁰ Έκθεση της ΕΕ για την καταπολέμηση της διαφθοράς, COM(2014) 38, Βρυξέλλες 3.2.2014, σελ. 4.

⁴¹ Οδηγία (ΕΕ) 2017/1371, Επίσημη Εφημερίδα (ΕΕ) L 198, σελ. 30.

⁴² Οδηγία (ΕΕ) 2017/1371, Επίσημη Εφημερίδα (ΕΕ) L 198, σελ. 29, Προοίμιο (σημείο 3).

⁴³ Συνθήκη για τη λειτουργία της ΕΕ, 2012/C 326/1, Άρθρο 228, Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ στις 26.10.2012 C 326.

⁴⁴ Κανονισμός (ΕΕ, ΕΥΡΑΤΟΜ) 2018/1046 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 18^{ης} Ιουλίου 2018, σχετικά με τους δημοσιονομικούς κανόνες που εφαρμόζονται στον γενικό προϋπολογισμό της Ένωσης, Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ L 193.

⁴⁵ Η διόρθωση της απάτης είναι ένας γενικός όρος, ο οποίος αναφέρεται κυρίως στην ανάκτηση αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών και στην επιβολή διοικητικών κυρώσεων.

ΣΛΕΕ, η Επιτροπή και τα κράτη μέλη οφείλουν να καταπολεμήσουν την απάτη, ενώ ταυτόχρονα ορίζει ότι «Τα κράτη μέλη οφείλουν να λαμβάνουν τα ίδια μέτρα καταπολέμησης της απάτης κατά των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης με εκείνα που λαμβάνουν για την καταπολέμηση της απάτης κατά των ίδιων οικονομικών συμφερόντων.»⁴⁶ Συνεπώς, και οι Ευρωπαϊκοί θεσμοί και τα κράτη μέλη της ΕΕ οφείλουν να λαμβάνουν όλα τα απαραίτητα μέτρα, συμπεριλαμβανομένων νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών μέτρων, για να προστατεύουν τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ μέσω της πρόληψης, ανίχνευσης και διόρθωσης των παρατυπιών και της απάτης.

Για να αντιμετωπιστεί με επάρκεια το ζήτημα της απάτης, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή με οδηγίες της⁴⁷ συνιστά στις διαχειριστικές αρχές την ανάπτυξη μιας συγκροτημένης προσέγγισης που συνίσταται στους άξονες της πρόληψης, του εντοπισμού, της αποκατάστασης και της δίωξης περιπτώσεων απάτης. Ο συνδυασμός μιας διεξοδικής αξιολόγησης των κινδύνων, με λήψη επαρκών μέτρων εντοπισμού και αποκατάστασης των απωλειών, αλλά και η οργανωμένη και έγκαιρη έρευνα των αρμοδίων οργάνων, ενδέχεται να μειώσουν τον κίνδυνο εμφάνισης φαινομένων απάτης.

Η πολιτική για την καταπολέμηση της απάτης πρέπει να είναι απλή και στοχευμένη και να περιλαμβάνει στρατηγικές για την ανάπτυξη μιας κουλτούρας καταπολέμησης της απάτης, με τη δημιουργία μηχανισμών αναφοράς για υπόνοιες απάτης⁴⁸, αλλά και με τη στενή συνεργασία και την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ όλων των αρμόδιων φορέων και οργανισμών για την αποτελεσματική διερεύνηση υποθέσεων απάτης. Οι διαχειριστικές αρχές οφείλουν να διαθέτουν ελεγκτικούς μηχανισμούς που να διασφαλίζουν επαρκή συντονισμό γύρω από ζητήματα καταπολέμησης της απάτης μεταξύ των ελεγκτικών αρχών και των αρμόδιων ερευνητικών αρχών στα κράτη μέλη, περιλαμβανομένων των αρχών για την καταπολέμηση της διαφθοράς.

⁴⁶ Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2012/C 326/1, Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ στις 26.10.2012 C 326, άρθρο 325, παρ. 2.

⁴⁷ Ενδεικτικά αναφέρονται: Κανονισμός (ΕΕ, ΕΥΡΑΤΟΜ) αριθ. 883/2013, σχετικά με τις έρευνες που πραγματοποιούνται από την OLAF και η τροποποίησή του με τον Κανονισμό (ΕΕ, ΕΥΡΑΤΟΜ) αριθ. 2016/2030, Απόφαση της Επιτροπής (ΕΚ, ΕΚΑΧ, ΕΥΡΑΤΟΜ) αριθ. 396/1999, σχετικά με τους όρους και τις λεπτομέρειες των εσωτερικών ερευνών της OLAF κτλ.

⁴⁸ Η υπόνοια απάτης ορίζεται στον Κανονισμό (ΕΚ) αριθ.1828/2006 της Επιτροπής της 8^{ης} Δεκεμβρίου 2006 ως «κάθε παρατυπία που οδηγεί στην κίνηση διοικητικής ή δικαστικής διαδικασίας σε εθνικό επίπεδο, ώστε να καθοριστεί η ύπαρξη πρόθεσης, και ιδίως απάτης», Άρθρο 27, παρ. γ' (Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ L 371/29 της 27.12.2006).

«Οι μηχανισμοί ελέγχου εντός των δημοσίων φορέων διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στην πρόληψη και την ανίχνευση της διαφθοράς. Παρότι η επιβολή του νόμου είναι υψίστης σημασίας για την καταπολέμηση της διαφθοράς, η βαθιά ριζωμένη διαφθορά μπορεί να αντιμετωπιστεί αποτελεσματικά μόνο μέσω μιας ολοκληρωμένης προσέγγισης η οποία θα έχει ως στόχο την αύξηση των μηχανισμών πρόληψης και ελέγχου σε όλα τα επίπεδα της δημόσιας διοίκησης. Τα ισχυρά και ανεξάρτητα ελεγκτικά συνέδρια μπορούν να διαδραματίσουν εξέχοντα ρόλο στην προώθηση μεταρρυθμίσεων για την καταπολέμηση της διαφθοράς, στην ανάπτυξη αναλύσεων κινδύνου διαφθοράς και στην ενημέρωση άλλων αρμόδιων αρχών όταν υπάρχουν υπόνοιες διαφθοράς. Σε διάφορα κράτη μέλη, οι εσωτερικοί έλεγχοι (ιδίως σε τοπικό επίπεδο) είναι ακόμα ανεπαρκείς και μη συντονισμένοι και θα μπορούσαν να ενισχυθούν σε συνδυασμό με ισχυρές πολιτικές πρόληψης για την επίτευξη απτών και βιώσιμων αποτελεσμάτων.»⁴⁹

2.3 Ανώτατα όργανα ελέγχου της δημόσιας διοίκησης στην ΕΕ και τα κράτη μέλη της⁵⁰

Ο δημόσιος έλεγχος αποτελεί αναπόσπαστο μέρος κάθε δημοκρατικού συστήματος. Όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ έχουν θεσπίσει ρυθμίσεις που διασφαλίζουν ότι οι δημόσιες δαπάνες αποτελούν αντικείμενο λογοδοσίας, χαρακτηρίζονται από διαφάνεια και υπόκεινται σε αυστηρή εποπτεία. Στο πλαίσιο αυτό, σημαντικός είναι ο ρόλος των Ανώτατων Οργάνων Ελέγχου (ΑΟΕ), ως εξωτερικών δημόσιων ελεγκτών.

Τα Ανώτατα Όργανα Ελέγχου (ΑΟΕ) διερευνούν ανεξάρτητα την κατά τρόπο αποδοτικό, αποτελεσματικό και οικονομικό χρήση των δημοσίων πόρων, καθώς και την τήρηση των ισχυόντων κανόνων κατά την εκτέλεση των δημοσίων δαπανών και την είσπραξη των εσόδων. Με τις τεκμηριωμένες, αντικειμενικές και αμερόληπτες εκθέσεις ελέγχου που καταρτίζουν, υποστηρίζουν τον κοινοβουλευτικό έλεγχο των κυβερνήσεων, συμβάλλοντας, ως εκ τούτου στη βελτίωση των πολιτικών, των προγραμμάτων, της δημόσιας διοίκησης και της διαχείρισης των οικονομικών του εκάστοτε κράτους. Η δομή, οι αρμοδιότητες και οι εξουσίες των περισσότερων ΑΟΕ

⁴⁹ Θεματικό Ενημερωτικό Δελτίο Ευρωπαϊκού Εξαμήνου – Καταπολέμηση της Διαφθοράς, της 22.11.2017, από την ιστοσελίδα ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/European-semester_thematic-factsheet_fight-against-corruption_el, σελ. 14.

⁵⁰ Τα στοιχεία έχουν ληφθεί από την ιστοσελίδα του ΕΕΣ: eca.europa.eu και ειδικότερα από την παραπομπή στο publications.europa.eu/webpub/eca/book-state-audit/el.

έχουν εξελιχθεί με την πάροδο του χρόνου, ενίοτε ως αποτέλεσμα πολιτικών αλλαγών ή μεταρρύθμισης της δημόσιας διοίκησης. Το Ανώτατο Όργανο ελέγχου στην ΕΕ είναι το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο⁵¹, ενώ στη Ελλάδα είναι το Ελεγκτικό Συνέδριο.

Στην Ευρωπαϊκή Ένωση τα ΑΟΕ είναι ανεξάρτητοι δημόσιοι φορείς. Η ανεξαρτησία τους από τη νομοθετική, την εκτελεστική και τη δικαστική εξουσία κατοχυρώνεται συνήθως στα εθνικά Συντάγματα. Ανάλογα με την εντολή τους, τα ΑΟΕ μπορούν να διενεργούν προληπτικούς ή κατασταλτικούς ελέγχους, να αξιολογούν τη νομιμότητα και την κανονικότητα των εσόδων και των δαπανών, καθώς και την οικονομία, την αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητα πολιτικών, προγραμμάτων και μέτρων ή τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης. Ορισμένα ΑΟΕ⁵² έχουν ειδικό καθεστώς, διαθέτοντας εξουσίες δικαιοδοτικού οργάνου. Αυτό τους επιτρέπει να κινούν νομικές διαδικασίες κατά διαχειριστών δημοσίου χρήματος ή λογιστών του δημόσιου τομέα, οι οποίοι ενδέχεται να εμπλέκονται σε απάτες ή παρατυπίες με αντικείμενο δημόσιες δαπάνες και περιουσιακά στοιχεία του Δημοσίου. Αυτή η δικαιοδοτική αρμοδιότητα παρέχει στα ΑΟΕ ένα εργαλείο για την απόδοση ευθυνών και την επιβολή κυρώσεων σε φυσικά πρόσωπα στο πλαίσιο της δημόσιας διοίκησης.

Τα κύρια είδη ελέγχου που διεξάγονται από τα Ανώτατα Όργανα Ελέγχου στην Ευρωπαϊκή Ένωση είναι:

- Οι Χρηματοοικονομικοί Έλεγχοι: περιλαμβάνουν την εξέταση εγγράφων, εκθέσεων, των συστημάτων εσωτερικών δικλίδων ελέγχου και του εσωτερικού ελέγχου, των λογιστικών και οικονομικών διαδικασιών και άλλων αρχείων, προκειμένου να επαληθεύεται ότι οι οικονομικές καταστάσεις παρέχουν ακριβοδίκαιη εικόνα της οικονομικής κατάστασης και ότι τα αποτελέσματα των χρηματοοικονομικών δραστηριοτήτων είναι σύμφωνα με τα αποδεκτά λογιστικά πρότυπα και αρχές.
- Οι Έλεγχοι Συμμόρφωσης: διενεργούνται με σκοπό την επαλήθευση ότι η χρηματοοικονομική διαχείριση της ελεγχόμενης οντότητας, δραστηριότητας ή προγράμματος συμμορφώνεται με τις ισχύουσες νομοθετικές και κανονιστικές διατάξεις.

⁵¹ Λεπτομερής παρουσίαση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου γίνεται στο κεφάλαιο 4.

⁵² Μεταξύ των οποίων και το Ελεγκτικό Συνέδριο στη Ελλάδα.

- Οι Έλεγχοι Επιδόσεων: συνίστανται στην εξέταση προγραμμάτων, πράξεων, συστημάτων διαχείρισης και διαδικασιών που χρησιμοποιούνται από φορείς και ιδρύματα που διαχειρίζονται πόρους, για την αξιολόγηση της οικονομικής, αποδοτικής και αποτελεσματικής χρήσης τους.

Τα Ανώτατα Όργανα Ελέγχου (ΑΟΕ) των κρατών μελών της ΕΕ συνεργάζονται μεταξύ τους καθώς και με το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο. Η συνεργασία αυτή θεσμοθετείται με τον πιο επίσημο τρόπο στη Συνθήκη για τη λειτουργία της ΕΕ⁵³, σύμφωνα με την οποία το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο (ΕΕΣ) και τα εθνικά όργανα των κρατών μελών οφείλουν να συνεργάζονται με πνεύμα εμπιστοσύνης, διατηρώντας παράλληλα την ανεξαρτησία τους. Οι ελεγκτές των ΑΟΕ των κρατών μελών της ΕΕ έχουν το δικαίωμα να συμμετέχουν ως παρατηρητές σε ελέγχους που διενεργεί το ΕΕΣ στην επικράτειά τους. Προβλέπεται τυποποιημένη διαδικασία με την οποία το ΕΕΣ ενημερώνει τα εθνικά ΑΟΕ για κάθε επίσκεψη ελέγχου που προγραμματίζει να πραγματοποιήσει στην οικεία χώρα. Το εθνικό ΑΟΕ μπορεί τότε να αποφασίσει αν επιθυμεί να αποστείλει υπαλλήλους του για να συμμετάσχουν στο κλιμάκιο ελέγχου του ΕΕΣ κατά τις επιτόπιες επισκέψεις του.

Επιπλέον, τα ΑΟΕ των κρατών μελών της ΕΕ μπορούν να διενεργούν κοινούς ή συντονισμένους ελέγχους σε επιλεγμένα θέματα ή να ανταλλάσσουν μεταξύ τους ελεγκτικές μεθοδολογίες και αποτελέσματα, ή και, προσωρινά, ελεγκτικό προσωπικό. Η συνεργασία πραγματοποιείται επίσης στο πλαίσιο της Επιτροπής Επαφών, η οποία συνεδριάζει σε ετήσια βάση, αποτελείται από τους επικεφαλής των ΑΟΕ της ΕΕ και του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου (ΕΕΣ) και είναι αρμόδια για τη συγκρότηση ομάδων εργασίας και ειδικών ομάδων για συγκεκριμένα θέματα ελέγχου που σχετίζονται με την ΕΕ.

2.4 Δημόσια Διοίκηση - Αρχές της χρηστής Διακυβέρνησης και Κώδικες Δεοντολογίας των υπαλλήλων

Η αντιμετώπιση φαινομένων διαφθοράς και απάτης στη Δημόσια Διοίκηση αποτελεί πάγιο αίτημα των πολιτών σε όλες τις κοινωνίες. Οι πολίτες, στα πλαίσια της οργάνωσης και της λειτουργίας του κράτους, έχουν παραχωρήσει την άσκηση της

⁵³ Συνθήκη για τη λειτουργία της ΕΕ, 2012/C 326/1, Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ στις 26.10.2012 C 326, σελ. 170-171, άρθρο 287, παρ. 3.

δημόσιας εκτελεστικής και διοικητικής εξουσίας σε διοικητικά όργανα, τα οποία έχουν νομιμοποιήσει ως φορείς εξουσίας. Η Δημόσια Διοίκηση νομιμοποιείται όταν ανταποκρίνεται στα αιτήματα και τις προσδοκίες των πολιτών με τους οποίους συναλλάσσεται και στους οποίους απευθύνεται το έργο της. Έτσι, αναγκαία προϋπόθεση για τη νομιμοποίηση της Δημόσιας Διοίκησης είναι η απαρέγκλιτη προσήλωση στην εφαρμογή των αρχών της νομιμότητας, της λογοδοσίας, της διαφάνειας και της αποτελεσματικότητας, ώστε να υπάρχει χρηστή διοίκηση για τους πολίτες και χρηστή δημοσιονομική διαχείριση στα δημόσια οικονομικά. Η εφαρμογή των αρχών της χρηστής διακυβέρνησης στη Δημόσια Διοίκηση αποτρέπει, ή τουλάχιστον περιορίζει, την εκδήλωση φαινομένων διαφθοράς και απάτης στον δημόσιο τομέα.

Οι δημόσιοι υπάλληλοι και οι αξιωματούχοι, ως εντεταλμένοι φορείς εκτέλεσης των αποφάσεων και των λειτουργιών της Δημόσιας Διοίκησης, είναι υποχρεωμένοι να επιτελούν το καθήκον τους, δηλαδή την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, με αποτελεσματικότητα και ηθική ακεραιότητα, ακολουθώντας συγκεκριμένους Κώδικες Δεοντολογίας κατά την άσκηση της αποστολής τους. Η εφαρμογή του κατάλληλου πλαισίου δεοντολογίας είναι πολύ σημαντική για τη Δημόσια Διοίκηση κατά την επιτέλεση των καθηκόντων της, καθώς παρέχει τα εχέγγυα ώστε να αποτρέπεται, να εντοπίζεται και να αντιμετωπίζεται με τον δέοντα τρόπο τυχόν αντιδεοντολογική συμπεριφορά. «Η δεοντολογική συμπεριφορά συμβάλλει στη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση και την ενίσχυση της εμπιστοσύνης των πολιτών, η οποία είναι απαραίτητη για την επιτυχία των δημόσιων πολιτικών»⁵⁴.

Στο πλαίσιο αυτό, ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) ενέκρινε το 1996 έναν «Διεθνή Κώδικα Δεοντολογίας για τους δημόσιους υπαλλήλους», σύμφωνα με τον οποίο⁵⁵:

- Ένα δημόσιο αξίωμα, όπως ορίζεται από την εθνική νομοθεσία, είναι μια θέση εμπιστοσύνης, η οποία συνεπάγεται ένα καθήκον δράσης προς το δημόσιο συμφέρον. Ως εκ τούτου, οι δημόσιοι υπάλληλοι πρέπει να έχουν απόλυτη

⁵⁴ Ειδική Έκθεση αριθ.13/2019 του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου, «Πλαίσια δεοντολογίας των ελεγχθέντων θεσμικών οργάνων της ΕΕ: υπάρχουν περιθώρια βελτίωσης», στις 19.07.2019, σελ. 4, από την ιστοσελίδα www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR19_13/SR_ethical_frameworks/.

⁵⁵ Γεωργούλη Μαρία, «Η εφαρμογή της Εθνικής Στρατηγικής κατά της απάτης με προώθηση της ηθικής κουλτούρας στους δημόσιους οργανισμούς. Μελέτη περίπτωσης ΟΑΕΔ», Διπλωματική εργασία για την απόκτηση Μεταπτυχιακού Διπλώματος στη Δημόσια Διοίκηση στο Πανεπιστήμιο Μακεδονίας, Φεβρουάριος 2018, σελ. 33-34.

αφοσίωση στο δημόσιο συμφέρον της χώρας τους, όπως εκφράζεται μέσω των δημοκρατικών θεσμών της κυβέρνησης.

- Πρέπει να διασφαλίζεται ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι εκτελούν τα καθήκοντά τους και λειτουργούν αποτελεσματικά, αποδοτικά και με ακεραιότητα, σύμφωνα με τους νόμους ή τις διοικητικές πολιτικές. Πρέπει επίσης να εξασφαλίζεται ότι διαχειρίζονται τους δημόσιους πόρους για τους οποίους είναι υπεύθυνοι κατά τον πλέον αποτελεσματικό και αποδοτικό τρόπο.
- Οι δημόσιοι υπάλληλοι πρέπει να είναι προσεκτικοί, δίκαιοι και αμερόληπτοι κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, και ιδίως στις σχέσεις τους με το κοινό. Σε καμία περίπτωση δε θα πρέπει να παρέχουν καμία αδικαιολόγητη ειδική μεταχείριση σε καμία ομάδα ή σε μεμονωμένο άτομο ή να προβαίνουν σε διακριτική μεταχείριση κατά οποιασδήποτε ομάδας ή ατομικά ή σε κατάχρηση κατά οποιοδήποτε άλλο τρόπο της εξουσίας και της δύναμης που τους έχουν ανατεθεί.

Το 1998 το Συμβούλιο του ΟΟΣΑ, θεωρώντας ότι «η ηθική συμπεριφορά στη δημόσια Διοίκηση συμβάλλει στην ποιότητα της δημοκρατικής διακυβέρνησης και της οικονομικής και κοινωνικής προόδου, καθώς διευρύνει την διαφάνεια και την απόδοση των δημοσίων οργανισμών»⁵⁶, δημοσίευσε τη Σύσταση για τη βελτίωση της Ηθικής Συμπεριφοράς στη Δημόσια Διοίκηση, που περιλαμβάνει τις Αρχές της Διαχείρισης της δεοντολογίας και της επαγγελματικής ηθικής στη Δημόσια Διοίκηση. Οι Αρχές αυτές περιγράφουν μια «υποδομή δεοντολογίας» που θα έπρεπε να διαθέτουν οι δημόσιοι οργανισμοί και η οποία συνίσταται σε τρία βασικά στοιχεία: καθοδήγηση, διαχείριση και έλεγχος. Οι αρχές σχεδιάστηκαν ως μέσο ενσωμάτωσης της ηθικής διακυβέρνησης στο ευρύτερο περιβάλλον της δημόσιας διοίκησης και είναι οι εξής:

1. Τα Ηθικά πρότυπα στη δημόσια διοίκηση πρέπει να είναι σαφή.
2. Τα Ηθικά πρότυπα πρέπει να περιλαμβάνονται στο νομικό πλαίσιο της χώρας.
3. Πρέπει να υπάρχει ηθική καθοδήγηση από την ηγεσία του οργανισμού προς τους δημοσίους υπαλλήλους.

⁵⁶ Σύσταση του Συμβουλίου του ΟΟΣΑ το 1998 για τη βελτίωση της Ηθικής Συμπεριφοράς στη Δημόσια Διοίκηση, που περιλαμβάνει τις Αρχές της Ηθικής Διαχείρισης της Δημόσιας Διοίκησης, Έκδοση του ΟΟΣΑ, 2000: Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries /Προοίμιο, σελ.74, όπως αναφέρεται στην ιστοσελίδα www.oecd.org/gov/ethics/Principles-on-Improving-Ethical-Conduct-in-the-Public-Service.

4. Οι δημόσιοι υπάλληλοι θα πρέπει να γνωρίζουν με σαφή τρόπο τις υποχρεώσεις και τα δικαιώματά τους, όταν πρόκειται να καταγγείλουν παράτυπες καταστάσεις.
5. Η πολιτική δέσμευση στην ηθική πρέπει να ενισχύσει την ηθική συμπεριφορά των δημοσίων υπαλλήλων.
6. Η διαδικασία λήψης αποφάσεων θα πρέπει να είναι διαφανής και ανοιχτή στον έλεγχο.
7. Πρέπει να υπάρχουν σαφείς κατευθυντήριες γραμμές για την αλληλεπίδραση μεταξύ του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα.
8. Οι διευθυντές πρέπει να επιδεικνύουν και να προωθούν τη δεοντολογική συμπεριφορά.
9. Οι πολιτικές, οι διαδικασίες και οι πρακτικές διαχείρισης θα πρέπει να προωθούν τη δεοντολογική συμπεριφορά.
10. Οι συνθήκες που επικρατούν στις δημόσιες υπηρεσίες και η διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού θα πρέπει να προωθούν τη δεοντολογική συμπεριφορά.
11. Πρέπει να υπάρχουν επαρκείς μηχανισμοί λογοδοσίας στο πλαίσιο των δημόσιων υπηρεσιών.
12. Πρέπει να υπάρχουν κατάλληλες διαδικασίες και κυρώσεις για την αντιμετώπιση των παραπτώματων.

Το «πλαίσιο διαχείρισης της ακεραιότητας» που θεσπίστηκε από τον ΟΟΣΑ αποτελεί ένα σύνολο μέσων, διαδικασιών και δομών για την προώθηση της ακεραιότητας και την πρόληψη της διαφθοράς στους δημόσιους οργανισμούς.⁵⁷ Σύμφωνα με τη σύσταση του ΟΟΣΑ για τη δημόσια ακεραιότητα, η δημόσια ακεραιότητα αφορά στη συνεπή ευθυγράμμιση και συμμόρφωση με κοινές ηθικές αξίες, αρχές και κανόνες με σκοπό τη διαφύλαξη του δημόσιου συμφέροντος και την ιεράρχησή του υπεράνω των ιδιωτικών συμφερόντων στο πλαίσιο του δημόσιου

⁵⁷ “Integrity framework”, ΟΟΣΑ, Παρίσι, 2009.

τομέα.⁵⁸ Το μοντέλο του ΟΟΣΑ για την ακεραιότητα της δημόσιας διοίκησης διαρθρώνεται γύρω από τρεις βασικές συνιστώσες⁵⁹:

- Δημιουργία ενός συνεκτικού και ολοκληρωμένου συστήματος ακεραιότητας της δημόσιας διοίκησης.
- Ανάπτυξη μιας κουλτούρας ακεραιότητας στη δημόσια διοίκηση.
- Δημιουργία πρόσφορου εδάφους για αποτελεσματική λογοδοσία.

Ειδικότερα, αναφορικά με το πλαίσιο δεοντολογίας που πρέπει να διέπει τη συμπεριφορά των υπαλλήλων ή των αξιωματούχων που εργάζονται στα θεσμικά όργανα της ΕΕ, το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο δημοσίευσε στις 19.07.2019 την Ειδική Έκθεση αριθ. 13/2019 «Πλαίσια δεοντολογίας των ελεγχθέντων θεσμικών οργάνων της ΕΕ: υπάρχουν περιθώρια βελτίωσης», στην οποία επισημαίνει ότι «η νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν περιλαμβάνει κανονιστικής φύσεως ορισμό του πλαισίου δεοντολογίας αυτού καθαυτού. Ωστόσο υπάρχουν πολλές διατάξεις τόσο στο πρωτογενές όσο και στο παράγωγο δίκαιο που μπορούν να ερμηνευθούν ως δεοντολογικές υποχρεώσεις. Μολονότι υπάρχουν κοινές διατάξεις που ισχύουν για όλα τα θεσμικά όργανα της ΕΕ, υπάρχουν και διάφορες απαιτήσεις δεοντολογίας, ειδικές για κάθε θεσμικό όργανο της ΕΕ, για τις Γενικές Διευθύνσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, καθώς και για το προσωπικό και τα Μέλη (αιρετά, όπως οι βουλευτές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, ή διορισμένα, όπως οι Επίτροποι) των θεσμικών οργάνων της ΕΕ. Πηγή όλων των υποχρεώσεων είναι οι ιδρυτικές Συνθήκες, οι οποίες περιέχουν διατάξεις για τις αξίες που πρέπει να διέπουν τη συμπεριφορά των Μελών και των υπαλλήλων των θεσμικών και λοιπών οργάνων της ΕΕ.»⁶⁰

Η Έκθεση αναφέρει επίσης ότι «παράλληλα με τον καθορισμό της συμπεριφοράς που οφείλουν να επιδεικνύουν προσωπικό και Μέλη, το νομικό πλαίσιο προβλέπει εργαλεία και διαδικασίες για τη διαπίστωση και την αντιμετώπιση τυχόν αποκλίσεων από τα εν λόγω πρότυπα, βοηθώντας με τον τρόπο αυτό να εξασφαλιστεί η συμμόρφωση με τις νομικές υποχρεώσεις δεοντολογίας. Ως «πλαίσιο δεοντολογίας» νοούνται κατ' αρχάς οι νομικές, δεοντολογικές απαιτήσεις και κατά δεύτερο λόγο, οι

⁵⁸ “Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) Recommendation on Public Integrity”, ΟΟΣΑ, Παρίσι 2017.

⁵⁹ Ειδική Έκθεση αριθ. 13/2019 του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου, «Πλαίσια δεοντολογίας των ελεγχθέντων θεσμικών οργάνων της ΕΕ: υπάρχουν περιθώρια βελτίωσης», στις 19.07.2019, σελ. 7, από την ιστοσελίδα www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR19_13/SR_ethical_frameworks/.

⁶⁰ Ειδική Έκθεση αριθ. 13/2019 του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου, σελ. 8.

διαδικασίες, τα εργαλεία επιβολής, η καθοδήγηση και οι τρόποι επικοινωνίας που συμβάλλουν στην τήρηση των νομικών απαιτήσεων. Η ανάπτυξη στοιχείων μιας κουλτούρας δεοντολογίας θεωρείται συχνά ο αποτελεσματικότερος τρόπος για την επίτευξη υψηλών προτύπων δεοντολογίας. Τα στοιχεία αυτά είναι τα εξής:

- Η προώθηση μιας κουλτούρας δεοντολογίας.
- Η ακεραιότητα των ανώτερων στελεχών.
- Σύστημα αξιολόγησης που υποστηρίζει τη λογοδοσία και τη δεοντολογική συμπεριφορά.
- Υποστήριξη μιας ανοιχτής οργανωτικής κουλτούρας.»⁶¹

Εν κατακλείδι, η πρόσφατη Έκθεση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου «διατυπώνει συστάσεις με στόχο να βοηθήσει τα ελεγχθέντα θεσμικά όργανα της ΕΕ, δηλαδή το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή:

- Να βελτιώσουν περαιτέρω τα πλαίσια δεοντολογίας τους.
- Να συνεργαστούν προκειμένου να εναρμονίσουν τα στοιχεία των πλαισίων δεοντολογίας τους και να καταβάλλουν περισσότερες προσπάθειες προκειμένου να ανταλλάσσουν βέλτιστες πρακτικές.
- Να βελτιώσουν τις γνώσεις των υπαλλήλων τους και τον τρόπο με τον οποίο αυτοί αντιλαμβάνονται το πλαίσιο και την κουλτούρα δεοντολογίας.»⁶²

⁶¹ Ειδική Έκθεση αριθ. 13/2019 του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου, σελ. 11.

⁶² Ειδική Έκθεση αριθ. 13/2019 του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου, σελ. 5.

ΤΡΙΤΟ ΚΕΦΑΛΑΙΟ

ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΙ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΙ ΚΑΤΑ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ:

GRECO: Η ΟΜΑΔΑ ΚΡΑΤΩΝ ΚΑΤΑ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ

3.1 Ιστορικό πλαίσιο

Η Ομάδα Κρατών κατά της Διαφθοράς (GRECO – Groupe d’Etats contre la Corruption / Group of States against Corruption) ιδρύθηκε το 1999 από το Συμβούλιο της Ευρώπης⁶³ για να παρακολουθεί τη συμμόρφωση των κρατών με τα πρότυπα της οργάνωσης κατά της διαφθοράς.

Η καταπολέμηση της διαφθοράς παραμένει σε πρωτόλειο στάδιο όταν περιοριστεί σε εθνικό επίπεδο. Η διαπίστωση αυτή οδήγησε ήδη το 1981 την Επιτροπή Υπουργών να εκδώσει την Σύσταση αριθ. R (81) 12, σύμφωνα με την οποία ήταν αναγκαίο να ληφθούν από κοινού συνολικότερα μέτρα ενάντια στο οικονομικό έγκλημα (περιλαμβάνοντας, μεταξύ άλλων διατάξεων, και τη δωροδοκία).

Το 1994, στην 19^η Διάσκεψη που πραγματοποιήθηκε στη Βαλέτα, οι Υπουργοί Δικαιοσύνης των κρατών μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης συμφώνησαν ότι η διαφθορά πρέπει να αντιμετωπιστεί σε ευρωπαϊκό επίπεδο, καθώς αποτελεί σημαντική απειλή για την σταθερότητα των δημοκρατικών θεσμών. Οι Υπουργοί αποφάσισαν τη σύσταση μιας Διεπιστημονικής Ομάδας κατά της Διαφθοράς, υπό την ευθύνη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, για προβλήματα που σχετίζονται με το Έγκλημα και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη Νομική Συνεργασία και έθεσαν την καταπολέμηση της διαφθοράς ως μια από τις βασικές προτεραιότητες του Συμβουλίου της Ευρώπης.

⁶³ Το Συμβούλιο της Ευρώπης είναι μια διεθνής οργάνωση με έδρα το Στρασβούργο. Σκοπός του είναι η προώθηση της δημοκρατίας και η προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και του κράτους δικαίου στην Ευρώπη. Η συμμετοχή στο Συμβούλιο της Ευρώπης συνιστά απαραίτητη προϋπόθεση για κάθε χώρα που επιθυμεί να γίνει μέλος της ΕΕ. Δεν πρέπει όμως να συγχέεται με το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο που, ως θεσμικό όργανο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το οποίο απαρτίζεται από τους επικεφαλής των κυβερνήσεων των κρατών μελών και τον Πρόεδρο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, έχει σκοπό του τον σχεδιασμό των πολιτικών της ΕΕ.

Τον Νοέμβριο του 1996 η Επιτροπή των Υπουργών υιοθέτησε το Πρόγραμμα Δράσης κατά της Διαφθοράς που είχε εκπονήσει η Διεπιστημονική Ομάδα και όρισε ως καταληκτική προθεσμία εφαρμογής του την 31^η Δεκεμβρίου 2000. Η Επιτροπή των Υπουργών χαιρέτησε ειδικότερα την σχεδιαζόμενη επεξεργασία μιας ή περισσότερων διεθνών συμβάσεων, σε συνεργασία με άλλους διεθνείς φορείς, με στόχο την καταπολέμηση της διαφθοράς, καθώς και την πρόθεση να προβλεφθεί ένας μηχανισμός παρακολούθησης για την εφαρμογή των δεσμεύσεων που περιέχονται σε αυτές.

Τον Ιούνιο του 1997, στην 21^η Διάσκεψη που πραγματοποιήθηκε στην Πράγα, οι υπουργοί Δικαιοσύνης των κρατών μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης εξέφρασαν την ανησυχία τους για τις νέες τάσεις στη σύγχρονη εγκληματικότητα, επισημαίνοντας τον οργανωμένο, πολύπλοκο και διακρατικό χαρακτήρα ορισμένων εγκληματικών δραστηριοτήτων και κατέληξαν στη διαπίστωση ότι η καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος θα συνεισφέρει και στον αγώνα για την καταπολέμηση της διαφθοράς. Οι Υπουργοί συνέστησαν να καταβληθούν εντατικές προσπάθειες έτσι ώστε να θεσπιστεί μια σύμβαση ποινικού δικαίου που να προβλέπει μια συντονισμένη ποινικοποίηση των αδικημάτων διαφθοράς, καθώς και να ενισχυθεί η διακρατική συνεργασία για τη δίωξη τέτοιων αδικημάτων.

Τον Οκτώβριο του 1997, στη Δεύτερη Σύνοδο Κορυφής που πραγματοποιήθηκε στο Στρασβούργο, οι αρχηγοί Κρατών και Κυβερνήσεων των κρατών μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης αποφάσισαν ότι πρέπει να αναζητηθούν κοινές απαντήσεις στις προκλήσεις που θέτει η αύξηση της διαφθοράς και του οργανωμένου εγκλήματος. Έδωσαν εντολή στην Επιτροπή των Υπουργών να υιοθετήσει τις κατευθυντήριες αρχές που θα εφαρμοστούν στην ανάπτυξη της εσωτερικής νομοθεσίας και πρακτικής, να διασφαλίσει την ταχεία ολοκλήρωση των διεθνών νομικών πράξεων σύμφωνα με το Πρόγραμμα Δράσης κατά της Διαφθοράς και να θεσπίσει άμεσα έναν κατάλληλο και αποτελεσματικό μηχανισμό παρακολούθησης της τήρησης των κατευθυντήριων αρχών και της εφαρμογής των σχετικών διεθνών πράξεων.

Τον Νοέμβριο του 1997, η Επιτροπή των Υπουργών υιοθέτησε το Ψήφισμα (97) 24 σχετικά με τις είκοσι κατευθυντήριες αρχές της μάχης κατά της διαφθοράς και έδωσε εντολή στην Διεπιστημονική Ομάδα να υποβάλει χωρίς χρονοτριβές ένα

προσχέδιο κειμένου που θα εισηγείται την θέσπιση ενός κατάλληλου και αποτελεσματικού μηχανισμού παρακολούθησης της τήρησης και της εφαρμογής των μέσων θέσπισης προτύπων καταπολέμησης της διαφθοράς του Συμβουλίου της Ευρώπης.

Τον Μάιο του 1998 η Επιτροπή των Υπουργών ενέκρινε τη σύσταση της «Ομάδας Κρατών κατά της Διαφθοράς – GRECO» υπό τη μορφή μιας διευρυμένης μερικής συμφωνίας και ένα χρόνο μετά, την 1^η Μαΐου 1999, ιδρύθηκε η GRECO από τα ακόλουθα ιδρυτικά μέλη: Βέλγιο, Βουλγαρία, Κύπρος, Εσθονία, Φινλανδία, Γαλλία, Γερμανία, Ελλάδα, Ισλανδία, Ιρλανδία, Λιθουανία, Λουξεμβούργο, Ρουμανία, Σλοβακία, Σλοβενία, Ισπανία και Σουηδία. Έκτοτε διευρύνθηκε σημαντικότερα, έχοντας φτάσει στα 49 κράτη μέλη (48 Ευρωπαϊκά Κράτη και οι Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής).

3.2 Πλαίσιο για την καταπολέμηση της Διαφθοράς – Οι 20 Κατευθυντήριες Αρχές από το Συμβούλιο της Ευρώπης

Το Συμβούλιο της Ευρώπης στη συνάντηση κορυφής του Στρασβούργου τον Οκτώβριο του 1997 υιοθέτησε την απόφαση (97) 24, η οποία θεωρείται κεντρικό σημείο αναφοράς στη μάχη κατά της διαφθοράς έκτοτε και στην οποία περιγράφονται είκοσι κατευθυντήριες αρχές που είναι απαραίτητο να υιοθετηθούν από κράτη και διεθνείς οργανισμούς για να μπορέσουν να καταπολεμήσουν τη διαφθορά. Έτσι, ένα κράτος ή ένας διεθνής οργανισμός οφείλει:

1. Να λάβει αποτελεσματικά μέτρα για την πρόληψη της διαφθοράς και στο πλαίσιο αυτό, να ευαισθητοποιήσει το κοινό και να προωθήσει τη δεοντολογική συμπεριφορά.
2. Να διασφαλίσει την συντονισμένη ποινικοποίηση της εθνικής και της διεθνούς διαφθοράς.
3. Να διασφαλίσει ότι οι υπεύθυνοι για την πρόληψη, την έρευνα, τη δίωξη και την εκδίκαση των αδικημάτων δωροδοκίας χαίρουν της ανεξαρτησίας και της αυτονομίας που αρμόζουν στα καθήκοντά τους, λειτουργούν μακριά από ανάρμοστες επιρροές και διαθέτουν αποτελεσματικά μέσα για τη συγκέντρωση αποδεικτικών στοιχείων, για την προστασία των προσώπων που

βοηθούν τις αρχές στην καταπολέμηση της διαφθοράς και για την διαφύλαξη της εμπιστευτικότητας των ερευνών.

4. Να παράσχει τα κατάλληλα μέτρα για την κατάσχεση και τη στέρηση των εσόδων από αδικήματα δωροδοκίας.
5. Να παράσχει τα κατάλληλα μέτρα για να αποτραπεί η χρήση των νομικών προσώπων για την κάλυψη αδικημάτων διαφθοράς.
6. Να περιορίσει την ασυλία σε σχέση με τη διερεύνηση, δίωξη ή εκδίκαση των αδικημάτων δωροδοκίας στο βαθμό που απαιτείται από μια δημοκρατική κοινωνία.
7. Να προωθήσει την εξειδίκευση των ατόμων ή των οργάνων που είναι επιφορτισμένα με την καταπολέμηση της διαφθοράς και να τους παρέχουν τα κατάλληλα μέσα και κατάρτιση για την εκτέλεση των καθηκόντων τους.
8. Να διασφαλίσει ότι η φορολογική νομοθεσία και οι αρχές που είναι επιφορτισμένες με την εφαρμογή της συμβάλλουν στην αποτελεσματική και συντονισμένη καταπολέμηση της δωροδοκίας, ειδικότερα αρνούμενοι τη δυνατότητα φορολογικών εκπτώσεων, νομότυπα ή έμπρακτα, σε περιπτώσεις δωροδοκίας ή άλλων εξόδων που συνδέονται με αδικήματα διαφθοράς.
9. Να διασφαλίσει ότι οι διαδικασίες οργάνωσης, λειτουργίας και λήψης αποφάσεων των δημόσιων διοικήσεων λαμβάνουν υπόψη την ανάγκη καταπολέμησης της διαφθοράς, εξασφαλίζοντας ιδίως τη διαφάνεια που συνάδει με την ανάγκη αποτελεσματικότητας.
10. Να διασφαλίσει ότι οι κανόνες που σχετίζονται με τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των δημοσίων υπαλλήλων λαμβάνουν υπόψη τις απαιτήσεις της καταπολέμησης της διαφθοράς και λαμβάνουν τα κατάλληλα και αποτελεσματικά πειθαρχικά μέτρα, καθώς και προωθούν τον επανακαθορισμό της συμπεριφοράς που αναμένεται από δημοσίους υπαλλήλους με τα κατάλληλα μέσα, όπως κώδικες δεοντολογίας.
11. Να διασφαλίσει ότι εφαρμόζονται οι κατάλληλες ελεγκτικές διαδικασίες στις δραστηριότητες της δημόσιας διοίκησης και στον δημόσιο τομέα.
12. Να υποστηρίξει το ρόλο που μπορούν να διαδραματίσουν οι διαδικασίες ελέγχου στην πρόληψη και τον εντοπισμό της διαφθοράς εκτός δημοσίων διοικήσεων.
13. Να διασφαλίσει ότι το σύστημα της δημόσιας ευθύνης ή λογοδοσίας λαμβάνει υπόψη τις συνέπειες της διεφθαρμένης συμπεριφοράς δημοσίων υπαλλήλων.

14. Να υιοθετήσει κατάλληλα διαφανείς διαδικασίες στις δημόσιες συμβάσεις που προωθούν τον δίκαιο ανταγωνισμό και αποτρέπουν τους διαφθορείς.
15. Να ενθαρρύνει την υιοθέτηση, από εκλεγμένους αντιπροσώπους, κωδίκων δεοντολογίας και να προωθήσει νόμους για την χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων και των εκλογικών εκστρατειών που να αποτρέπουν τη διαφθορά.
16. Να διασφαλίσει ότι τα Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης είναι ελεύθερα να λαμβάνουν και να μεταδίδουν πληροφορίες για ζητήματα διαφθοράς, με μόνη επιφύλαξη τις οριοθετήσεις ή τους περιορισμούς που είναι απαραίτητοι σε μια δημοκρατική κοινωνία.
17. Να διασφαλίσει ότι το αστικό δίκαιο λαμβάνει υπόψη την ανάγκη καταπολέμησης της διαφθοράς και ειδικότερα, προβλέπει αποτελεσματικές προσφυγές για αυτούς των οποίων τα δικαιώματα και τα συμφέροντα θίγονται από τη διαφθορά.
18. Να ενθαρρύνει την έρευνα σχετικά με τη διαφθορά.
19. Να διασφαλίσει ότι σε κάθε πτυχή της καταπολέμησης της διαφθοράς λαμβάνονται υπόψη οι πιθανές διασυνδέσεις με το οργανωμένο έγκλημα και τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες.
20. Να αναπτύξει στο μέγιστο βαθμό τη διεθνή συνεργασία σε όλους τους τομείς της καταπολέμησης της διαφθοράς.

3.3 Νομικό πλαίσιο για την GRECO

Το Συμβούλιο της Ευρώπης έχει αναλάβει ηγετικό ρόλο στην καταπολέμηση της διαφθοράς καθώς, όπως υπογραμμίζεται στη Σύμβαση του Ποινικού Δικαίου για τη Διαφθορά⁶⁴, «η διαφθορά απειλεί το κράτος δικαίου, τη δημοκρατία και τα ανθρώπινα δικαιώματα, υπονομεύει τη χρηστή διακυβέρνηση, τη νομιμότητα και την κοινωνική δικαιοσύνη, στρεβλώνει τον ανταγωνισμό, εμποδίζει την οικονομική ανάπτυξη και θέτει σε κίνδυνο τη σταθερότητα των δημοκρατικών θεσμών και τα ηθικά θεμέλια της κοινωνίας.»

Η προσέγγιση του Συμβουλίου της Ευρώπης στη μάχη κατά της διαφθοράς ήταν πάντα διεπιστημονική και συνίσταται σε τρία αλληλένδετα στοιχεία: στον

⁶⁴ Σύμβαση ποινικού δικαίου για τη διαφθορά (ETS 173).

καθορισμό των Ευρωπαϊκών κανόνων και προτύπων, στην παρακολούθηση της συμμόρφωσης με τα πρότυπα και στην οικοδόμηση δυνατοτήτων που παρέχονται σε χώρες ή και σε περιφέρειες μέσω προγραμμάτων τεχνικής συνεργασίας.

Το Συμβούλιο της Ευρώπης έχει αναπτύξει μια σειρά πολύπλευρων νομικών μέσων που αφορούν θέματα όπως η ποινικοποίηση της διαφθοράς στον δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα, η ευθύνη και η αποζημίωση για τις ζημιές που προκαλούνται από τη διαφθορά, τη συμπεριφορά των δημοσίων υπαλλήλων⁶⁵ και τη χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων⁶⁶. Τα μέσα αυτά αποσκοπούν στη βελτίωση της ικανότητας των κρατών να καταπολεμούν τη διαφθορά, τόσο σε εθνικό, όσο και σε διεθνές επίπεδο. Η Ομάδα Κρατών κατά της Διαφθοράς-GRECO αναλαμβάνει την παρακολούθηση της συμμόρφωσης με τα πρότυπα.

Η GRECO, με έδρα το Στρασβούργο, επικουρείται από Γραμματεία, με επικεφαλής τον εκτελεστικό γραμματέα, που ορίζεται από τον Γενικό Γραμματέα του Συμβουλίου της Ευρώπης. Οι σημαντικότερες νομικές πράξεις που εγκρίθηκαν από το Συμβούλιο της Ευρώπης και διέπουν τη λειτουργία της GRECO είναι:

- Σύμβαση ποινικού δικαίου για τη διαφθορά (ETS 173)
- Σύμβαση αστικού δικαίου για τη διαφθορά (ETS 174)
- Συμπληρωματικό Πρωτόκολλο της Σύμβασης ποινικού δικαίου για τη διαφθορά (ETS 191)
- Είκοσι κατευθυντήριες αρχές κατά της διαφθοράς (Ψήφισμα (97) 24)
- Σύσταση στα κράτη μέλη για την υιοθέτηση Κώδικα Δεοντολογίας για τους δημοσίους υπαλλήλους (σύσταση αριθ. R (2000) 10)
- Σύσταση στα κράτη μέλη για την υιοθέτηση κοινών κανόνων κατά της διαφθοράς ως προς τη χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων και των εκλογικών εκστρατειών (σύσταση Rec (2003) 4).

Η GRECO δεν περιορίζεται στα κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης. Κάθε Κράτος που συμμετείχε στην επεξεργασία της διευρυμένης μερικής συμφωνίας μπορεί να συμμετέχει ως μέλος της GRECO αφού ενημερώσει σχετικά τον Γενικό Γραμματέα του Συμβουλίου της Ευρώπης. Εξάλλου κάθε κράτος που συνυπογράφει

⁶⁵ Σύσταση στα κράτη μέλη για την υιοθέτηση Κώδικα Δεοντολογίας για τους δημοσίους υπαλλήλους (σύσταση αριθ. R (2000) 10).

⁶⁶ Σύσταση στα κράτη μέλη για την υιοθέτηση κοινών κανόνων κατά της διαφθοράς ως προς τη χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων και των εκλογικών εκστρατειών (σύσταση Rec (2003) 4).

τις Συμβάσεις ποινικού ή αστικού δικαίου για τη διαφθορά προσχωρεί αυτόματα στη GRECO και στις διαδικασίες αξιολόγησής του.

Η λειτουργία της GRECO διέπεται από το καταστατικό της⁶⁷ και τον εσωτερικό της κανονισμό. Κάθε κράτος μέλος διορίζει μέχρι δύο αντιπροσώπους, που συμμετέχουν στις συνεδριάσεις της ολομέλειας της GRECO με δικαίωμα ψήφου. Επιπλέον, κάθε κράτος μέλος παρέχει στην GRECO κατάλογο εμπειρογνομόνων που είναι διαθέσιμοι για συμμετοχή στις αξιολογήσεις της GRECO. Άλλα όργανα του Συμβουλίου της Ευρώπης μπορούν επίσης να διορίσουν εκπροσώπους (π.χ. η Κοινοβουλευτική Συνέλευση του Συμβουλίου της Ευρώπης). Η GRECO χορήγησε καθεστώς παρατηρητή στον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) και στον Οργανισμό Ηνωμένων Εθνών (ΟΗΕ) – εκπροσωπούμενο από το Γραφείο των Ηνωμένων Εθνών για τα Ναρκωτικά και το Έγκλημα (UNODC). Η GRECO εκλέγει τον Πρόεδρο, τον Αντιπρόεδρο και τα μέλη του Προεδρείου της με στόχο τον σχεδιασμό του προγράμματος εργασίας της GRECO και την εποπτεία των διαδικασιών αξιολόγησης.

Η καταστατική επιτροπή της GRECO απαρτίζεται από εκπροσώπους στην Επιτροπή Υπουργών των κρατών μελών της GRECO και από εκπροσώπους που ορίζονται ειδικά από άλλα μέλη της GRECO. Είναι αρμόδια για την έγκριση του προϋπολογισμού της GRECO. Είναι επίσης εξουσιοδοτημένη να εκδίδει δημόσια δήλωση αν κρίνει ότι ένα μέλος δεν λαμβάνει επαρκή μέτρα σε σχέση με τις συστάσεις που του απευθύνονται.

3.4 Λειτουργία της GRECO

Η GRECO παρακολουθεί όλα τα μέλη της σε ισότιμη βάση, μέσω μιας δυναμικής διαδικασίας αμοιβαίας αξιολόγησης και άσκησης πίεσης για συμμόρφωση από τα άλλα κράτη. Ο μηχανισμός της GRECO διασφαλίζει την αυστηρή τήρηση της αρχής της ισότητας δικαιωμάτων και υποχρεώσεων μεταξύ των μελών του. Όλα τα μέλη συμμετέχουν και υποβάλλονται χωρίς διακρίσεις στις διαδικασίες της αμοιβαίας αξιολόγησης και συμμόρφωσης.

⁶⁷ Rules of Procedure, Greco (2011) 20E, Στρασβούργο, 5 Δεκεμβρίου 2011 (κύρια πηγή πληροφοριών για τα στοιχεία που παρατίθενται).

Η παρακολούθηση της GRECO συνίσταται:

α) σε μια «οριζόντια» διαδικασία αξιολόγησης (όλα τα μέλη αξιολογούνται στα πλαίσια ενός κύκλου αξιολόγησης) οδηγώντας σε συστάσεις που αποσκοπούν στην προώθηση των αναγκαίων νομοθετικών, θεσμικών και πρακτικών μεταρρυθμίσεων, και

β) σε μια διαδικασία συμμόρφωσης που αποσκοπεί στην αξιολόγηση των μέτρων που πήραν τα μέλη της για την εφαρμογή των συστάσεων.

Κατά τη διαδικασία αξιολόγησης, η GRECO ορίζει ομάδα εμπειρογνομόνων για την αξιολόγηση ενός συγκεκριμένου μέλους. Η ανάλυση της κατάστασης σε κάθε χώρα πραγματοποιείται στη βάση εξατομικευμένων ανά χώρα απαντήσεων σε ερωτηματολόγια καθώς και πληροφοριών που συλλέγονται σε συναντήσεις με δημοσίους υπαλλήλους και με αντιπροσώπους της κοινωνίας των πολιτών κατά τη διάρκεια επιτόπιας επίσκεψης στη χώρα. Μετά την επιτόπια επίσκεψη, η ομάδα των εμπειρογνομόνων συντάσσει έκθεση, η οποία διαβιβάζεται για σχολιασμό στη χώρα που αξιολογείται, πριν την τελική της υποβολή στη GRECO προς εξέταση και έγκριση. Στα συμπεράσματα των εκθέσεων αξιολόγησης περιγράφονται η συμμόρφωση ή η μη συμμόρφωση της νομοθεσίας και της πρακτικής με τις εξεταζόμενες διατάξεις. Τα συμπεράσματα μπορούν να οδηγήσουν σε συστάσεις, οι οποίες απαιτούν τη λήψη μέτρων σε διάστημα 18 μηνών ή σε παρατηρήσεις τις οποίες τα μέλη θα πρέπει να λάβουν υπόψη τους, αλλά για τις οποίες δεν απαιτείται επίσημα να υποβληθεί έκθεση κατά την μετέπειτα διαδικασία συμμόρφωσης.

Κατά τη διαδικασία συμμόρφωσης, η GRECO αξιολογεί εάν μια σύσταση έχει εφαρμοστεί ικανοποιητικά, εν μέρει ή καθόλου. Η αξιολόγηση βασίζεται σε μια έκθεση της κατάστασης, που συνοδεύεται από αποδεικτικά στοιχεία που έχουν υποβληθεί από το μέλος που αξιολογείται, 18 μήνες μετά την έγκριση της έκθεσης αξιολόγησης. Σε περιπτώσεις που δεν υπήρξε συμμόρφωση σε όλες τις συστάσεις, η GRECO θα επανεξετάσει τις εκκρεμείς συστάσεις εντός 18 μηνών. Οι εκθέσεις συμμόρφωσης και οι σχετικές προσθήκες τους, όπως έχουν εγκριθεί από τη GRECO, περιλαμβάνουν εξάλλου συνολικά συμπεράσματα σχετικά με την εφαρμογή όλων των συστάσεων, σκοπός των οποίων είναι η λήψη αποφάσεων για τον τερματισμό ή μη της διαδικασίας συμμόρφωσης ενός συγκεκριμένου μέλους. Τέλος, ο Κανονισμός της GRECO προβλέπει ειδική διαδικασία, στη βάση μιας σταδιακής προσέγγισης, για

την αντιμετώπιση των μελών των οποίων οι απαντήσεις στις συστάσεις της GRECO αποδείχθηκαν τελείως ανεπαρκείς.

3.5 Περιεχόμενο των αξιολογήσεων της GRECO

Η GRECO υποβάλλει σε οριζόντια αμοιβαία αξιολόγηση όλα τα κράτη μέλη της, στα πλαίσια ενός κύκλου αξιολόγησης, το περιεχόμενο της οποίας εισηγείται το Προεδρείο της GRECO και αποφασίζει η Σύνοδος της Ολομέλειας. Μέχρι στιγμής η GRECO διεξήγαγε πέντε κύκλους αξιολόγησης που αφορούν συγκεκριμένες διατάξεις των είκοσι κατευθυντήριων αρχών κατά της διαφθοράς⁶⁸ καθώς και συναφείς διατάξεις της σύμβασης ποινικού δικαίου.

Ο πρώτος κύκλος αξιολόγησης ξεκίνησε την 1^η Ιανουαρίου 2000, όπου επιλέχθηκαν οι κατευθυντήριες αρχές 3, 6 και 7. Δόθηκε ερωτηματολόγιο και στη συνέχεια συντάχθηκαν εκθέσεις αξιολόγησης και συμμόρφωσης για όλες τις χώρες. Τα θέματα που εξετάστηκαν ήταν:

- η ανεξαρτησία, η εξειδίκευση και τα μέσα που διαθέτουν τα εθνικά όργανα που ασχολούνται με την πρόληψη και καταπολέμηση της διαφθοράς.
- η έκταση και το πεδίο των ασυλιών.

Ο δεύτερος κύκλος αξιολόγησης ξεκίνησε την 1^η Ιανουαρίου 2003, όπου επιλέχθηκαν οι κατευθυντήριες αρχές 4, 5, 8, 9, 10 και 19, καθώς και συγκεκριμένα άρθρα της Σύμβασης του Αστικού Δικαίου (13^ο, 14^ο, 18^ο, 19^ο και 23^ο). Δόθηκε ερωτηματολόγιο και στη συνέχεια συντάχθηκαν εκθέσεις αξιολόγησης και συμμόρφωσης για όλες τις χώρες. Τα θέματα που εξετάστηκαν ήταν:

- Η ταυτοποίηση, κατάσχεση και δήμευση προϊόντων δωροδοκίας.
- Η δημόσια διοίκηση και η διαφθορά (συστήματα λογιστικού ελέγχου, συγκρούσεις συμφερόντων).
- Η αποτροπή της χρήσης των νομικών προσώπων για την κάλυψη αδικημάτων διαφθοράς.
- Η φορολογική και χρηματοοικονομική νομοθεσία για την αντιμετώπιση της διαφθοράς.

⁶⁸ Βλ. αντίστοιχη ενότητα για λεπτομερή καταγραφή των «20 κατευθυντήριων αρχών κατά της διαφθοράς».

- Οι διασυνδέσεις μεταξύ διαφθοράς, οργανωμένου εγκλήματος και ξεπλύματος μαύρου χρήματος.

Ο τρίτος κύκλος αξιολόγησης ξεκίνησε την 1^η Ιανουαρίου 2007. Συντάχθηκε έγγραφο με «Κατευθυντήριες γραμμές για τους Αξιολογητές» και δόθηκαν δύο χωριστά ερωτηματολόγια, το ένα που διερευνούσε τις ποινικές κυρώσεις για τη διαφθορά και το δεύτερο που διερευνούσε τη χρηματοδότηση των κομμάτων. Στη συνέχεια συντάχθηκαν εκθέσεις αξιολόγησης και συμμόρφωσης για όλες τις χώρες. Τα θέματα που εξετάστηκαν αφορούσαν:

- τις ποινικές κυρώσεις για τη διαφθορά, όπως προβλέπονται στη Σύμβαση ποινικού δικαίου για τη διαφθορά (ETS 173), το Συμπληρωματικό Πρωτόκολλο της Σύμβασης ποινικού δικαίου για τη διαφθορά (ETS 191) και την κατευθυντήρια αρχή 2.
- Τη διαφάνεια στην χρηματοδότηση των κομμάτων, με αναφορά στη Σύσταση της Επιτροπής των Υπουργών στα κράτη μέλη σχετικά με τους κοινούς κανόνες κατά της διαφθοράς αναφορικά με τη χρηματοδότηση πολιτικών κομμάτων και εκλογικών εκστρατειών (σύσταση Rec (2003) 4).

Ο τέταρτος κύκλος αξιολόγησης ξεκίνησε την 1^η Ιανουαρίου 2012. Δόθηκε ερωτηματολόγιο και στη συνέχεια συντάχθηκαν εκθέσεις αξιολόγησης και συμμόρφωσης για όλες τις χώρες. Τα θέματα που εξετάστηκαν αφορούσαν την πρόληψη της διαφθοράς εκ μέρους βουλευτών, δικαστών και εισαγγελέων και έθιγαν ζητήματα όπως:

- Τις αρχές δεοντολογίας και τους κανόνες συμπεριφοράς.
- Τη σύγκρουση συμφερόντων.
- Την απαγόρευση ή τον περιορισμό ορισμένων δραστηριοτήτων.
- Τη δήλωση περιουσιακών στοιχείων, εισοδημάτων, ευθυνών και συμφερόντων.
- Την εφαρμογή κανόνων σε σχέση με τη σύγκρουση συμφερόντων.
- Την ευαισθητοποίηση.

Ο πέμπτος κύκλος αξιολόγησης ξεκίνησε την 20^η Μαρτίου 2017. Συντάχθηκε έγγραφο με «Κατευθυντήριες γραμμές για τους Αξιολογητές», δόθηκαν κατευθυντήριες γραμμές και χρονοδιαγράμματα για την οργάνωση των επισκέψεων

αξιολόγησης, καθώς και ερωτηματολόγιο, και στη συνέχεια συντάχθηκαν εκθέσεις αξιολόγησης και συμμόρφωσης για όλες τις χώρες. Τα θέματα που εξετάστηκαν αφορούσαν την πρόληψη της διαφθοράς και την προώθηση της ακεραιότητας στις κεντρικές κυβερνήσεις (ανώτατες εκτελεστικές λειτουργίες) και στις υπηρεσίες επιβολής του νόμου, δίνοντας έμφαση στα ίδια ζητήματα όπως και για τους βουλευτές και τους δικαστικούς κατά τον τέταρτο κύκλο αξιολόγησης, δηλαδή:

- Τις αρχές δεοντολογίας και τους κανόνες συμπεριφοράς.
- Τη σύγκρουση συμφερόντων.
- Την απαγόρευση ή τον περιορισμό ορισμένων δραστηριοτήτων.
- Τη δήλωση περιουσιακών στοιχείων, εισοδημάτων, ευθυνών και συμφερόντων.
- Την εφαρμογή κανόνων σε σχέση με τη σύγκρουση συμφερόντων.
- Την ευαισθητοποίηση.

ΤΕΤΑΡΤΟ ΚΕΦΑΛΑΙΟ

ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΙ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΙ ΚΑΤΑ ΤΗΣ ΑΠΑΤΗΣ:

ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

4.1 Ιστορικό πλαίσιο

Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο ιδρύθηκε την εποχή κατά την οποία η Ευρωπαϊκή Κοινότητα (ο πρόδρομος της Ευρωπαϊκής Ένωσης) επιζητούσε να λογοδοτεί κατά δημοκρατικότερο τρόπο στους πολίτες της. Ήταν η εποχή κατά την οποία διευρύνθηκαν οι εξουσίες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στον τομέα του ελέγχου του προϋπολογισμού και που αποφασίστηκε ότι ο προϋπολογισμός της Ευρωπαϊκής Κοινότητας θα χρηματοδοτούνταν εξ ολοκλήρου από ιδίους πόρους. Υπήρχε αναγκαιότητα ενός πραγματικά ανεξάρτητου εξωτερικού ελεγκτή, ο οποίος θα επικουρούσε το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο, ώστε να διασφαλιστεί ο δημοκρατικός έλεγχος των οικονομικών της Κοινότητας.

Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο⁶⁹ ιδρύθηκε με τη συνθήκη των Βρυξελλών της 22ας Ιουλίου 1975 και άρχισε τις εργασίες του τον Οκτώβριο του 1977, με αποκλειστική έδρα του το Λουξεμβούργο. Το ΕΕΣ κατέστη πλήρες ευρωπαϊκό θεσμικό όργανο την 1^η Νοεμβρίου 1993 με την θέση σε ισχύ της Συνθήκης του Μάαστριχτ. Καθώς κατέστη ισότιμο με την Επιτροπή, το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο, ενισχύθηκε η ανεξαρτησία και το κύρος του. Επιπλέον, με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ καθιερώθηκε το προϊόν του ΕΕΣ που έκτοτε έγινε το σήμα κατατεθέν του – η ετήσια δήλωση σχετικά με την αξιοπιστία των λογαριασμών της ΕΕ και τη νομιμότητα και κανονικότητα των πράξεων στις οποίες αυτοί βασίζονται.

Ο ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου ενισχύθηκε περαιτέρω το 1999 με την Συνθήκη του Άμστερνταμ, με την οποία επεκτάθηκαν οι ελεγκτικές αρμοδιότητές του σε περισσότερους τομείς πολιτικής. Η Συνθήκη τόνισε τον ρόλο του ΕΕΣ στο πλαίσιο της καταπολέμησης της απάτης και του επέτρεψε να προσφεύγει στο Δικαστήριο

⁶⁹ Στοιχεία ελήφθησαν από την επίσημη ιστοσελίδα του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου eca.europa.eu/el/Pages/History.aspx.

προκειμένου να προασπίζει τα προνόμιά του έναντι παραβιάσεων από τα άλλα θεσμικά όργανα της ΕΕ.

Το 2003 η Συνθήκη της Νίκαιας επιβεβαίωσε την αρχή ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο θα αποτελείται από ένα μέλος από κάθε κράτος μέλος και υπογράμμισε τη σημασία της συνεργασίας του οργάνου με τους εθνικούς φορείς ελέγχου. Η Συνθήκη της Λισαβόνας, η οποία τέθηκε σε ισχύ την 1^η Δεκεμβρίου 2009, επέφερε αλλαγές στον τρόπο διαχείρισης και ελέγχου των κονδυλίων της ΕΕ, ενισχύοντας τις δημοσιονομικές αρμοδιότητες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και τονίζοντας την ευθύνη των κρατών μελών για την εκτέλεση του προϋπολογισμού.

Η δομή του Ελεγκτικού Συνεδρίου αναπτύχθηκε παράλληλα με την εξέλιξη της ΕΕ. Από εννέα μέλη και 120 υπαλλήλους το 1977, έχει πλέον 28 μέλη – τοποθετημένα σε πέντε Τμήματα, η δομή των οποίων θα εξεταστεί αναλυτικότερα στη συνέχεια – και σχεδόν 900 υπαλλήλους (επαγγελματικό και διοικητικό προσωπικό) από όλα τα κράτη μέλη. Ως οργανισμός ελέγχου ισότιμος των εθνικών ανώτατων οργάνων ελέγχου, ο οποίος αναπτύσσει δράση στα κράτη μέλη και πέραν των συνόρων της ΕΕ, το ΕΕΣ επιζητεί να βρίσκεται στο προσκήνιο των εξελίξεων αναφορικά με τον έλεγχο του δημόσιου τομέα, συνεργαζόμενο με άλλα Ανώτατα Όργανα Ελέγχου για τη δημιουργία επαγγελματικών προτύπων και ορθών πρακτικών.

4.2 Αποστολή και ρόλος του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου

Αποστολή του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου⁷⁰ είναι να συμβάλλει στη βελτίωση της δημοσιονομικής διαχείρισης της ΕΕ, να προάγει τη λογοδοσία και τη διαφάνεια ενεργώντας υπό τον διπλό του ρόλο: από τη μία ως ανεξάρτητος θεματοφύλακας των οικονομικών συμφερόντων των πολιτών της ΕΕ και από την άλλη ως ανεξάρτητος εξωτερικός ελεγκτής της ΕΕ.

Καθώς η Ευρώπη αντιμετωπίζει διαρκώς μεγαλύτερες προκλήσεις και αυξανόμενες πιέσεις στα δημόσια οικονομικά της, ο ρόλος που καλείται να επιτελέσει το ΕΕΣ αναφορικά με τον δημόσιο έλεγχο και τη δημόσια διοίκηση, λειτουργώντας

⁷⁰ Στοιχεία ελήφθησαν από την ιστοσελίδα του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου eca.europa.eu/el/Pages/MissionAndRole.aspx.

ως θεματοφύλακας των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ, γίνεται ολοένα και πιο σημαντικός.

Το ΕΕΣ προειδοποιεί για τους κινδύνους, παρέχει διασφάλιση και καθοδηγεί τους υπευθύνους για τη χάραξη πολιτικής της ΕΕ ως προς τους τρόπους βελτίωσης της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών, εξασφαλίζοντας ότι οι πολίτες της ΕΕ ενημερώνονται για τον τρόπο με τον οποίο δαπανώνται τα χρήματά τους. Αυτό αποτελεί την πεμπτουσία της συμβολής του ΕΕΣ στην ενίσχυση της δημοκρατικής νομιμότητας και βιωσιμότητας της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι πολίτες χρειάζεται να βλέπουν ότι η ΕΕ ενεργεί με ακεραιότητα, ότι εφαρμόζει την αρχή του κράτους δικαίου, ότι δαπανά τα χρήματα των φορολογουμένων με σύνεση, ότι είναι σαφής όσον αφορά τους στόχους της και επιτυγχάνει τα αποτελέσματα που υπόσχεται.

Από την άλλη, το ΕΕΣ, ως ο ανεξάρτητος εξωτερικός ελεγκτής της ΕΕ, ελέγχει κατά πόσον ο προϋπολογισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης εκτελείται ορθά, καθώς και κατά πόσον τα κεφάλαια της ΕΕ εισπράττονται και δαπανώνται νομίμως και σύμφωνα με τις αρχές της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Με άλλα λόγια, το ΕΕΣ ελέγχει το αν τα κεφάλαια της ΕΕ καταχωρίζονται ορθά και αν εισπράττονται και δαπανώνται σύμφωνα με τους ισχύοντες κανόνες και κανονισμούς, επιτυγχάνοντας την αξιοποίησή τους κατά τον βέλτιστο, από οικονομική άποψη, τρόπο.

Ο ρόλος του ΕΕΣ ως ανεξάρτητου εξωτερικού ελεγκτή προάγει τη δημοκρατική λογοδοσία και τη δημόσια διαφάνεια. Στις δημοκρατικές κοινωνίες, οι πλήρεις, ακριβείς και άμεσα διαθέσιμες πληροφορίες σχετικά με την εκτέλεση του προϋπολογισμού και την υλοποίηση των διαφόρων πολιτικών έχουν καθοριστική σημασία για τον αποτελεσματικό έλεγχο και τη λήψη αποφάσεων. Οι πληροφορίες αυτές συμβάλλουν στην προαγωγή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και της διαφάνειας και αποτελούν τη βάση της δημοκρατικής λογοδοσίας. Το ΕΕΣ προχωρά στη δημοσιοποίηση στοιχείων σχετικά με τη διαχείριση των υποθέσεων και τις συνολικότερες δραστηριότητές του καθώς και στη δημοσίευση των αποτελεσμάτων του ελεγκτικού του έργου, προωθώντας με αυτό τον τρόπο την αξιόπιστη δημοσιονομική διακυβέρνηση και υποχρεώνοντας σε λογοδοσία τους υπευθύνους για τη διαχείριση του προϋπολογισμού της ΕΕ.

Τα σημαντικότερα προϊόντα του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου είναι⁷¹:

- Οι ετήσιες εκθέσεις, οι οποίες περιλαμβάνουν τα αποτελέσματα των εργασιών που εκτελούνται στο πλαίσιο των δημοσιονομικών ελέγχων και των ελέγχων συμμόρφωσης επί του προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των Ευρωπαϊκών Ταμείων Ανάπτυξης. Οι εκθέσεις αυτές περιλαμβάνουν τις ετήσιες δηλώσεις αξιοπιστίας και καλύπτουν επίσης ζητήματα που άπτονται της δημοσιονομικής διαχείρισης και των επιδόσεων του προϋπολογισμού.
- Οι ειδικές εκθέσεις, οι οποίες παρουσιάζουν τα αποτελέσματα επιλεγμένων ελέγχων επιδόσεων και ελέγχων συμμόρφωσης επί συγκεκριμένων τομέων δαπανών ή τομέων πολιτικής ή επί συγκεκριμένων δημοσιονομικών και διαχειριστικών θεμάτων.
- Οι δημοσιεύσεις βάσει επισκοπήσεων, οι οποίες περιλαμβάνουν πανοραμικές επισκοπήσεις (περιγραφικά και αναλυτικά έγγραφα που αφορούν σύνθετους και μεγάλης κλίμακας τομείς πολιτικής ή ανάλογα διαχειριστικά ζητήματα), ενημερωτικά έγγραφα (περιγραφικά και αναλυτικά έγγραφα περί ενός συγκεκριμένου τομέα πολιτικής ή διαχειριστικού ζητήματος), και συνοπτικές περιπτωσιολογικές επισκοπήσεις (έγγραφα εξαιρετικά εστιασμένα σε συγκεκριμένα ζητήματα).
- Οι Γνώμες σχετικά με τη θέσπιση νέας ή την επικαιροποίηση παλαιότερης νομοθεσίας που έχει σημαντικό αντίκτυπο στη δημοσιονομική διαχείριση της ΕΕ.
- Οι Ειδικές ετήσιες εκθέσεις παρουσιάζουν τα αποτελέσματα των ετήσιων δημοσιονομικών ελέγχων που διενεργούνται στους εκτελεστικούς και αποκεντρωμένους οργανισμούς, τα λοιπά όργανα και τις κοινές επιχειρήσεις της ΕΕ.

Το ΕΕΣ σχεδιάζει εκ των προτέρων την εξέλιξη της στρατηγικής του και τις ελεγκτικές του προτεραιότητες. Οι βασικοί στόχοι του καθορίζονται στο πλαίσιο πολυετών στρατηγικών. Η τελευταία στρατηγική καλύπτει το διάστημα 2018-2020 και επιδιώκει την ενίσχυση της εμπιστοσύνης στην ΕΕ μέσω του ανεξάρτητου ελέγχου και την αποτύπωση της πραγματικής κατάστασης σχετικά με το τι λειτουργεί καλά και τι δεν λειτουργεί όσον αφορά τις δαπάνες της ΕΕ και τη λοιπή δράση της.

⁷¹ «Στρατηγική του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου για την περίοδο 2018-2020 / Ενίσχυση της εμπιστοσύνης μέσω του ανεξάρτητου ελέγχου», σελ. 5.

Οι τομείς προτεραιότητας του ΕΕΣ που θα ληφθούν υπόψη κατά τον σχεδιασμό των εργασιών του για την περίοδο αυτή είναι οι εξής⁷²:

- Βιώσιμη χρήση των φυσικών πόρων και αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής.
- Επενδύσεις υπέρ της συνοχής, της ανάπτυξης και της κοινωνικής ένταξης.
- Μετανάστευση, ασφάλεια και προκλήσεις της παγκόσμιας βιώσιμης ανάπτυξης.
- Λειτουργική ενιαία αγορά και βιώσιμη νομισματική ένωση.
- Υπεύθυνη και αποδοτική χρηματοδότηση και διοίκηση της Ένωσης.

4.3 Νομικό πλαίσιο / Μεθοδολογία ελέγχων που διενεργούνται από το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο

Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο συνιστά ένα θεσμικό όργανο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ισότιμο με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο της ΕΕ (αποκαλούμενο απλώς «Συμβούλιο»), το Δικαστήριο της ΕΕ και την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα.

Η Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης⁷³ αναθέτει στο Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο την υποχρέωση της διενέργειας ελέγχου επί των οικονομικών της Ένωσης⁷⁴, με τον διττό στόχο της βελτίωσης της δημοσιονομικής διαχείρισης και της λογοδοσίας στους πολίτες της Ευρώπης σχετικά με τη χρήση των δημοσίων πόρων από τις αρχές που είναι αρμόδιες για τη διαχείρισή τους. Στο άρθρο 285 περιλαμβάνονται οι διατάξεις σχετικά με τη σύνθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στο άρθρο 286 τα καθήκοντα των μελών του και στο άρθρο 287 τα καθήκοντα του ίδιου του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Σύμφωνα με τη Συνθήκη, το ΕΕΣ ελέγχει τους λογαριασμούς του συνόλου των εσόδων και των δαπανών της Ένωσης. Επίσης ελέγχει τους λογαριασμούς του συνόλου των εσόδων και δαπανών κάθε λοιπού οργάνου ή οργανισμού ιδρυόμενου

⁷² «Στρατηγική του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου για την περίοδο 2018-2020 / Ενίσχυση της εμπιστοσύνης μέσω του ανεξάρτητου ελέγχου», σελ. 9.

⁷³ Συνθήκη για τη λειτουργία της ΕΕ, 2012/C 326/1, όπως δημοσιεύτηκε στην Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ στις 26.10.2012 C 326.

⁷⁴ «Το Ελεγκτικό Συνέδριο εξασφαλίζει τον έλεγχο των λογαριασμών της Ένωσης» (Άρθρο 285 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της ΕΕ).

από την Ένωση, στο βαθμό που η ιδρυτική πράξη δεν αποκλείει τον έλεγχο αυτό. Ουσιαστικά το ΕΕΣ διενεργεί τα παρακάτω τρία είδη ελέγχου κατά την άσκηση των καθηκόντων του:

- Δημοσιονομικό έλεγχο, κατά τον οποίο ελέγχει κατά πόσον οι λογαριασμοί δείχνουν επακριβώς τη χρηματοοικονομική κατάσταση, τα αποτελέσματα και την ταμειακή ροή του οικονομικού έτους.
- Έλεγχο συμμόρφωσης, κατά τον οποίο ελέγχει κατά πόσον οι οικονομικές συναλλαγές γίνονται σύμφωνα με τους κανόνες.
- Έλεγχο επίδοσης, κατά τον οποίο ελέγχει κατά πόσον τα ευρωπαϊκά ταμεία επιτυγχάνουν τους στόχους τους με τους λιγότερους δυνατούς πόρους και τον πιο οικονομικό τρόπο.

Ο έλεγχος του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου πραγματοποιείται:

- Βάσει αιτιολογημένων εγγράφων των δημοσιονομικών πράξεων και εν ανάγκη, επιτόπου στα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα,
- Στους χώρους κάθε οργανισμού που διαχειρίζεται έσοδα ή έξοδα για λογαριασμό της ΕΕ,
- Στα κράτη μέλη, συμπεριλαμβανομένων των εγκαταστάσεων κάθε φυσικού ή νομικού προσώπου υπέρ του οποίου πραγματοποιούνται πληρωμές από τον ευρωπαϊκό προϋπολογισμό.

Κατά την άσκηση του ελέγχου, το ΕΕΣ συνεργάζεται με τις εθνικές υπηρεσίες και τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα. Το ΕΕΣ είναι σε θέση να ζητήσει από τα θεσμικά και άλλα όργανα της ΕΕ, από οργανισμούς που λαμβάνουν πληρωμές από τον ευρωπαϊκό προϋπολογισμό ή από εθνικά ελεγκτικά όργανα να του διαβιβάσουν κάθε αναγκαία πληροφορία για την εκπλήρωση της αποστολής του.

Ο έλεγχος συνίσταται σε υποβολή σε δοκιμασίες δείγματος πράξεων που έχουν επιλεγεί στην τύχη, καθώς και σε αξιολόγηση των συστημάτων εποπτείας και ελέγχου προκειμένου να εξακριβωθεί εάν τα έσοδα και οι πληρωμές υπολογίστηκαν ορθά και εάν συμμορφώνονται με το ισχύον νομικό και κανονιστικό πλαίσιο. Οι λεπτομερείς δοκιμασίες καλύπτουν επίσης το σύνολο των δαπανών των κρατών μελών και χρησιμοποιούνται για την ειδική αξιολόγηση των διαφόρων τομέων του προϋπολογισμού της ΕΕ.

Οι έλεγχοι επιδόσεων του ΕΕΣ αφορούν την ποιότητα των εσόδων ή των δαπανών της ΕΕ, καθώς και την τήρηση των αρχών της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Περιλαμβάνουν εξέταση προγραμμάτων, πράξεων, συστημάτων και διαδικασιών διαχείρισης φορέων και θεσμικών οργάνων που διαχειρίζονται κεφάλαια της ΕΕ, προκειμένου να εκτιμηθεί κατά πόσον οι εν λόγω πόροι χρησιμοποιούνται κατά τρόπο οικονομικό, αποδοτικό και αποτελεσματικό. Οι έλεγχοι επιδόσεων του ΕΕΣ καλύπτουν ένα ευρύ φάσμα θεμάτων, με ιδιαίτερη έμφαση σε ζητήματα που σχετίζονται με την οικονομική ανάπτυξη και την απασχόληση, την ευρωπαϊκή προστιθέμενη αξία, τη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών, το περιβάλλον και τη δράση για το κλίμα. Στο πλαίσιο του ελέγχου επιδόσεων αξιολογούνται διάφορες πτυχές της διαδικασίας δημόσιας παρέμβασης, συμπεριλαμβανομένων των εισροών (τα οικονομικά, ανθρώπινα, υλικά, οργανωτικά ή κανονιστικά μέσα που είναι αναγκαία για την υλοποίηση του προγράμματος), των υλοποιήσεων (ό,τι έχει παραδοθεί από το πρόγραμμα), των αποτελεσμάτων (οι άμεσες επιδράσεις του προγράμματος στους άμεσους παραλήπτες ή αποδέκτες) και του αντίκτυπου (μακροπρόθεσμες αλλαγές στην κοινωνία, οι οποίες μπορούν να αποδοθούν στη δράση της ΕΕ).⁷⁵

Στη συνέχεια, το ΕΕΣ παρέχει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο δήλωση που βεβαιώνει την αξιοπιστία των λογαριασμών («δήλωση αξιοπιστίας») και τη νομιμότητα και κανονικότητα των σχετικών πράξεων, η οποία δημοσιεύεται στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η δήλωση αυτή είναι δυνατό να συμπληρώνεται από ειδικές εκτιμήσεις για κάθε σημαντικό τομέα της δραστηριότητας της Ένωσης. Το ΕΕΣ ελέγχει τη νομιμότητα και την κανονικότητα της πραγματοποίησης των εσόδων και δαπανών και εξακριβώνει τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση. Ενεργώντας κατά τον τρόπο αυτό, το Συνέδριο αναφέρει ειδικότερα οποιαδήποτε παρατυπία. Οι διαπιστώσεις και τα συμπεράσματα δημοσιεύονται στις ετήσιες εκθέσεις του ΕΕΣ.

Η Δήλωση Αξιοπιστίας του ΕΕΣ συνέβαλε στην εξασφάλιση σημαντικών βελτιώσεων στη χρηματοοικονομική διαχείριση της ΕΕ κατά την τελευταία 20ετία, οι οποίες συνοψίζονται ως εξής⁷⁶:

⁷⁵ Όπως αναφέρεται στο www.eca.europa.eu/el/Pages/AuditMethodology.aspx.

⁷⁶ «Στρατηγική του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου για την περίοδο 2018-2020 / Ενίσχυση της εμπιστοσύνης μέσω του ανεξάρτητου ελέγχου», σελ. 6.

- Θετική ελεγκτική γνώμη σχετικά με την αξιοπιστία των λογαριασμών της ΕΕ από το 2007.
- Σημαντικά λιγότερα σφάλματα στις πληρωμές της ΕΕ.
- Ενίσχυση της λογοδοσίας και της διαφάνειας στη χρηματοοικονομική διαχείριση της ΕΕ.
- Βελτίωση των συστημάτων ελέγχου και κατά συνέπεια, της πρόληψης, του εντοπισμού και της μέτρησης των σφαλμάτων τόσο σε επίπεδο Επιτροπής όσο και σε επίπεδο κρατών μελών.
- Ενίσχυση της διορθωτικής δράσης όταν εντοπίζονται σφάλματα.
- Απλούστευση μέσω βελτίωσης της νομοθεσίας.

Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο καταρτίζει ετήσια έκθεση μετά το κλείσιμο κάθε οικονομικού έτους. Η έκθεση αυτή διαβιβάζεται στα άλλα θεσμικά όργανα της Ένωσης και δημοσιεύεται στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, συνοδευόμενη από τις απαντήσεις αυτών των θεσμικών οργάνων στις παρατηρήσεις του Συνεδρίου. Επιπλέον, δύναται να υποβάλλει οποτεδήποτε παρατηρήσεις, ιδίως υπό μορφή ειδικών εκθέσεων, επί ειδικών ζητημάτων και να γνωμοδοτεί μετά από αίτηση ενός από τα άλλα θεσμικά όργανα της Ένωσης. Ταυτόχρονα επικουρεί το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο κατά τον έλεγχο της εκτέλεσης του προϋπολογισμού. Όσον αφορά την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, οι αρμοδιότητες ελέγχου του ΕΕΣ περιορίζονται στην εξέταση της αποτελεσματικότητας της διαχείρισης της ΕΚΤ⁷⁷.

Η Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης περιλαμβάνει στα άρθρα 310 έως 325 το κείμενο αναφοράς σχετικά με τις δημοσιονομικές διατάξεις. Ιδιαίτερη μνεία γίνεται στο άρθρο 319 σχετικά με την εκτέλεση του προϋπολογισμού και την απαλλαγή, στο άρθρο 322 σχετικά με τις κοινές δημοσιονομικές διατάξεις και στο άρθρο 325 σχετικά με την καταπολέμηση της απάτης.

Καθώς το ΕΕΣ είναι θεσμικό όργανο της ΕΕ που ιδρύθηκε από τη Συνθήκη, οι λειτουργίες του πρέπει να διέπονται από τους κατάλληλους κανόνες και διαδικασίες. Στο άρθρο 287 της Συνθήκης περιλαμβάνεται η απαίτηση για την θέσπιση εσωτερικού κανονισμού του ΕΕΣ, ο οποίος εγκρίνεται από το Συμβούλιο της ΕΕ. Το

⁷⁷ Άρθρο 27 του πρωτοκόλλου αριθ. 4 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της ΕΕ.

ΕΕΣ καθορίζει τους δικούς του κανόνες για την εφαρμογή του εσωτερικού κανονισμού του⁷⁸.

4.4 Διοικητική και οργανωτική δομή του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου

Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο λειτουργεί ως συλλογικό όργανο αποτελούμενο από 28 Μέλη⁷⁹, ένα από κάθε κράτος μέλος. Τα Μέλη του ΕΕΣ διορίζονται από το Συμβούλιο, κατόπιν διαβούλευσης με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, βάσει πρότασης του οικείου κράτους μέλους. Η θητεία των Μελών είναι εξαετής με δυνατότητα ανανέωσης. Τα Μέλη υποχρεούνται να ασκούν τα καθήκοντά τους με πλήρη ανεξαρτησία και προς το γενικό συμφέρον της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Τα Μέλη εκλέγουν μεταξύ τους τον Πρόεδρο για τριετή ανανεώσιμη θητεία. Ο Πρόεδρος είναι πρώτος μεταξύ ίσων (*primus inter pares*). Προεδρεύει στις συνεδριάσεις του ΕΕΣ, εξασφαλίζει την ομαλή διεξαγωγή των συζητήσεων, φροντίζει για την εκτέλεση των αποφάσεων του ΕΕΣ, καθώς και για την χρηστή διαχείριση των ποικίλων δραστηριοτήτων του.

Το ΕΕΣ είναι οργανωμένο σε πέντε Τμήματα, σε καθένα από τα οποία τοποθετούνται Μέλη και ελεγκτικό προσωπικό. Τα Μέλη κάθε Τμήματος εκλέγουν μεταξύ τους τον πρόεδρο του Τμήματος για διετή ανανεώσιμη θητεία. Το κάθε Τμήμα έχει δύο τομείς αρμοδιότητας: α) την έγκριση ειδικών εκθέσεων, ειδικών ετήσιων εκθέσεων και γνωμών και β) την κατάρτιση των ετήσιων εκθέσεων σχετικά με τον προϋπολογισμό της ΕΕ και τα Ευρωπαϊκά Ταμεία Ανάπτυξης, οι οποίες υποβάλλονται προς έγκριση στην ολομέλεια του Συνεδρίου. Οι συνεδριάσεις δεν είναι δημόσιες, εκτός εάν το Ελεγκτικό Συνέδριο αποφασίσει διαφορετικά.

Η ολομέλεια του Συνεδρίου (28 Μέλη) συνέρχεται δύο φορές το μήνα προκειμένου να συζητά και να εγκρίνει έγγραφα, όπως τις κύριες ετήσιες δημοσιεύσεις του ΕΕΣ, δηλαδή τις εκθέσεις σχετικά με τον γενικό προϋπολογισμό της ΕΕ και τα Ευρωπαϊκά Ταμεία Ανάπτυξης. Τα Μέλη συμμετέχουν στην ολομέλεια του Συνεδρίου και ταυτόχρονα τοποθετούνται σε ένα από τα πέντε Τμήματα του ΕΕΣ.

⁷⁸ Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης L 103, στις 23.4.2010, «Εσωτερικός Κανονισμός του Ελεγκτικού Συνεδρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης», καθώς και Απόφαση αριθ. 38-2016, σχετική με τους Λεπτομερείς Κανόνες Εφαρμογής του Εσωτερικού Κανονισμού του Ελεγκτικού Συνεδρίου, όπως τροποποιήθηκε τελευταία από το Συνέδριο, κατά τις συνεδριάσεις του της 14^{ης} Σεπτεμβρίου 2017 και της 13^{ης} Δεκεμβρίου 2018.

⁷⁹ Με τον αστερίσκο της αποχώρησης της Μεγάλης Βρετανίας από την ΕΕ.

Εγκρίνουν εκθέσεις ελέγχου και γνώμες και αποφασίζουν σχετικά με ευρύτερα ζητήματα στρατηγικής και διοικητικής φύσης. Επιπροσθέτως, κάθε Μέλος είναι επιφορτισμένο με συγκεκριμένα καθήκοντα, κυρίως στον τομέα του ελέγχου. Οι ελεγκτικές εργασίες που καταλήγουν στην κατάρτιση έκθεσης εκτελούνται από το ελεγκτικό προσωπικό του ΕΕΣ, υπό τον συντονισμό του αρμόδιου Μέλους, το οποίο επικουρείται από τους υπαλλήλους του ιδιαίτερου γραφείου του. Το εκάστοτε Μέλος παρουσιάζει την έκθεση στο Τμήμα ή/και στην Ολομέλεια του Συνεδρίου προς έγκριση και στη συνέχεια, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, καθώς και σε άλλους ενδιαφερομένους, συμπεριλαμβανομένων των Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης.

Το ΕΕΣ διαιρείται σε δέκα ελεγκτικές και διοικητικές διευθύνσεις, οι οποίες με τη σειρά τους συγκροτούν ευέλικτες ομάδες βάσει έργων και απασχολεί περίπου 900 υπαλλήλους στους τομείς του ελέγχου, της μετάφρασης και της διοίκησης. Το ελεγκτικό προσωπικό του ΕΕΣ προέρχεται τόσο από τον δημόσιο όσο και από τον ιδιωτικό τομέα, διαθέτει ευρύ επαγγελματικό υπόβαθρο και πείρα, καλύπτοντας, μεταξύ άλλων, τομείς όπως η λογιστική, τα νομικά, τα οικονομικά, η δημοσιονομική διαχείριση, ο εσωτερικός και ο εξωτερικός έλεγχος.

4.5 Ελεγκτικές δραστηριότητες του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου

Το ΕΕΣ είναι ο εξωτερικός ελεγκτής της ΕΕ. Το έργο του επικεντρώνεται στην χρηματοοικονομική πληροφόρηση της ΕΕ, καθώς και στην εκτέλεση του προϋπολογισμού της και την υλοποίηση των πολιτικών της. Όπως και άλλα ανώτατα όργανα ελέγχου, το ΕΕΣ διενεργεί τρία διαφορετικά είδη ελέγχου: δημοσιονομικό έλεγχο, έλεγχο συμμόρφωσης και έλεγχο επιδόσεων. Σε κάθε είδος ελέγχου υπάρχουν διαφορετικοί στόχοι και επιδιώκονται απαντήσεις σε διαφορετικά ερωτήματα. Κάθε επιμέρους έλεγχος μπορεί να αντιστοιχεί σε ένα είδος ελέγχου ή σε συνδυασμό αυτών.

Τα συνήθη ερωτήματα που υποβάλλονται:

- Στο δημοσιονομικό έλεγχο αφορούν την πληρότητα και την αξιοπιστία των οικονομικών καταστάσεων, καθώς και το αν παρουσιάζονται με ακριβοδίκαιο τρόπο η οικονομική κατάσταση, τα αποτελέσματα και οι ταμειακές ροές του

οικονομικού έτους, σύμφωνα με τους ισχύοντες κανόνες περί χρηματοοικονομικής πληροφόρησης.

- Στον έλεγχο συμμόρφωσης αφορούν τον ορθό υπολογισμό των πράξεων σχετικά με τα έσοδα και τις δαπάνες της ΕΕ, καθώς και το αν βρίσκονται σε συμφωνία με τις απαιτήσεις του ισχύοντος νομικού και κανονιστικού πλαισίου.
- Στον έλεγχο επιδόσεων αφορούν διάφορες πτυχές: Έγινε χρήση των κεφαλαίων της ΕΕ κατά οικονομικά αποδοτικό τρόπο; Υπήρξε περιορισμός των κεφαλαίων που απαιτήθηκαν στα ελάχιστα αναγκαία (οικονομία χρήσης κεφαλαίων); Επιτεύχθηκαν τα αποτελέσματα με τους κατά το δυνατόν λιγότερους πόρους (αποδοτικότητα); Επιτεύχθηκαν οι στόχοι της δαπάνης ή της πολιτικής (αποτελεσματικότητα);

Οι έλεγχοι του ΕΕΣ είναι πολύπλοκοι και εξειδικευμένοι και η ολοκλήρωσή τους απαιτεί σημαντικούς πόρους. Τα θέματα των ελέγχων επιλέγονται βάσει του βαθμού κινδύνου, του δημόσιου ενδιαφέροντος και του δυνητικού αντικτύπου και αποσκοπούν στη βέλτιστη δυνατή αξιοποίηση των πόρων του ΕΕΣ. Τα κύρια στάδια της διαδικασίας του ελέγχου συνίστανται στα εξής⁸⁰:

- Πολυετής και ετήσιος προγραμματισμός: καθορισμός των προτεραιοτήτων του ελέγχου βάσει ανάλυσης κινδύνου και πολιτικής, καθώς και βάσει της συνολικής στρατηγικής κατεύθυνσης του ΕΕΣ.
- Προκαταρκτική μελέτη: αξιολόγηση της σκοπιμότητας μιας πρότασης ελεγκτικού καθήκοντος και του πιθανού αντικτύπου της.
- Υπόμνημα σχεδιασμού του ελέγχου: λεπτομερής καθορισμός των σταδίων του ελέγχου προκειμένου να διασφαλίζεται η αποδοτικότητα και η αποτελεσματικότητα της διαδικασίας.
- Επιτόπιες ελεγκτικές εργασίες: συγκέντρωση άμεσων αποδεικτικών στοιχείων ελέγχου, επί τόπου στην έδρα των θεσμικών οργάνων, των αποκεντρωμένων οργανισμών και των λοιπών οργάνων της ΕΕ, στις εθνικές διοικητικές αρχές και σε άλλους αποδέκτες κεφαλαίων της ΕΕ.

⁸⁰ Όπως αναφέρονται στο www.eca.eu/el/Pages/AuditingActivities.aspx.

- Διαδικασία εκκαθάρισης αμφιβολιών με την ελεγχόμενη μονάδα: επαλήθευση των πραγματικών περιστατικών με την ελεγχόμενη μονάδα και επιβεβαίωση της ποιότητας των διαπιστώσεων.
- Δημοσίευση έκθεσης ελέγχου: παρουσίαση των διαπιστώσεων και των συμπερασμάτων του ελέγχου, καθώς και των σχετικών συστάσεων, συνοδευόμενη από την απάντηση της ελεγχόμενης μονάδας.
- Παρακολούθηση: δύο ή τρία χρόνια αργότερα, εξακρίβωση του βαθμού στον οποίο υλοποιήθηκαν οι συστάσεις.

Οι εκθέσεις ελέγχου του ΕΕΣ παρουσιάζουν με σαφή και συνοπτικό τρόπο τις διαπιστώσεις, τα συμπεράσματα και τις συστάσεις του, παράλληλα με τις απαντήσεις των ελεγχόμενων μονάδων. Στόχος του ΕΕΣ είναι η κατάρτιση εκθέσεων ελέγχου, οι οποίες διακρίνονται για την υψηλή ποιότητα, τη σαφήνεια, την πρακτική αξία και τον επίκαιρο χαρακτήρα τους, βασίζονται σε έγκυρα κριτήρια και αδιαμφισβήτητα αποδεικτικά στοιχεία, ανταποκρίνονται στις ανάγκες όλων των ενδιαφερομένων, και ως εκ τούτου, θεωρούνται έγγραφα με σημασία και κύρος. Συμβάλλουν στη διασφάλιση της διαφάνειας της ελεγκτικής διαδικασίας και αποτελούν σημαντικό κρίκο της αλυσίδας λογοδοσίας της ΕΕ. Οι εκθέσεις του ΕΕΣ χρησιμοποιούνται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο στο πλαίσιο της ετήσιας διαδικασίας «απαλλαγής» προκειμένου να υποχρεώνονται σε λογοδοσία οι υπεύθυνοι για τη διαχείριση του προϋπολογισμού της ΕΕ.

Για να είναι αποτελεσματικό, το ΕΕΣ πρέπει να παραμείνει ανεξάρτητο από τα θεσμικά όργανα και τους οργανισμούς που ελέγχει. Είναι ελεύθερο να επιλέγει τα θέματα ελέγχου, το ειδικό πεδίο εφαρμογής και την προσέγγιση που πρέπει να ακολουθηθεί, αποφασίζει πώς και πότε θα παρουσιάσει τα αποτελέσματα των επιλεγμένων ελέγχων και να επιλέγει τη δημοσιότητα που θα δοθεί στις εκθέσεις και τις γνωμοδοτήσεις του. Συνεργάζεται στενά με τα ανώτατα όργανα ελέγχου των κρατών μελών. Στην πράξη πάνω από 80% της διαχείρισης των δαπανών πραγματοποιείται από κοινού με τις εθνικές αρχές.

4.6 Ελεγκτικά Πρότυπα που ακολουθεί το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο

Το ΕΕΣ διενεργεί τους ελέγχους του σύμφωνα με τα ISSAI, τα Διεθνή Πρότυπα των Ανώτατων Οργάνων Ελέγχου (International Standards of Supreme Audit Institutions), τα οποία εκδίδει ο INTOSAI, ο Διεθνής Οργανισμός των Ανώτατων Οργάνων Ελέγχου. Οι αρχές και οι λεπτομέρειες της προσέγγισης ελέγχου που εφαρμόζει το ΕΕΣ περιγράφονται σε μια σειρά εγχειριδίων, προτύπων και κατευθυντήριων οδηγιών. Το ΕΕΣ έχει καταρτίσει δύο εγχειρίδια ελέγχου, τα οποία καλύπτουν τα τρία βασικά είδη ελέγχου και περιέχουν λεπτομερείς οδηγίες για τη διενέργεια των ελέγχων του, σύμφωνα με τα ισχύοντα πρότυπα και την αναμενόμενη ποιότητα⁸¹:

- Το Εγχειρίδιο δημοσιονομικού ελέγχου και ελέγχου συμμόρφωσης, όπου παρουσιάζονται, απ' τη μια οι αρχές των διεθνών προτύπων ελέγχου που εφαρμόζονται στους δημοσιονομικούς ελέγχους και τους ελέγχους συμμόρφωσης του ΕΕΣ και από την άλλη, οι κατευθυντήριες οδηγίες για την εφαρμογή των αρχών αυτών κατά τη διενέργεια του ετήσιου ελέγχου του ΕΕΣ στο πλαίσιο της δήλωσης αξιοπιστίας, καθώς και στο πλαίσιο άλλων δημοσιονομικών ελέγχων και ελέγχων συμμόρφωσης. Οι διαδικασίες που περιέχονται στο εγχειρίδιο αυτό συμπληρώνονται από πρακτικές κατευθυντήριες γραμμές, όπου συμπεριλαμβάνονται ερωτηματολόγια ελέγχου και λεπτομερέστερες οδηγίες.
- Το Εγχειρίδιο ελέγχου επιδόσεων, όπου παρουσιάζονται οι αρχές των διεθνών προτύπων ελέγχου που εφαρμόζονται στους ελέγχους επιδόσεων του ΕΕΣ, καθώς και οι γενικώς αποδεκτές αρχές και ορθές πρακτικές του ελέγχου επιδόσεων. Περιέχει διαδικασίες και κατευθυντήριες οδηγίες για τη διενέργεια ελέγχων επιδόσεων υψηλής ποιότητας, οι οποίες αφορούν, μεταξύ άλλων, τον τρόπο με τον οποίο πρέπει να σχεδιάζονται και να διενεργούνται οι έλεγχοι αυτοί, το πώς πρέπει να συντάσσονται οι σχετικές εκθέσεις, καθώς και ποια συνέχεια πρέπει να δίνεται σχετικά. Σε όλα τα στάδια του ελέγχου επιδόσεων υποστηρίζεται η άσκηση επαγγελματικής κρίσης. Αυτό έχει σημασία, δεδομένης της ποικιλίας των θεμάτων και των στόχων του ελέγχου, καθώς και των μεθόδων συλλογής και ανάλυσης δεδομένων που μπορούν να εφαρμοστούν.

⁸¹ Όπως αναφέρονται στο www.eca.europa.eu/el/Pages/AuditMethodology.aspx.

Το ΕΕΣ χρησιμοποιεί ένα ηλεκτρονικό σύστημα υποστήριξης του ελέγχου, μέσω του οποίου πραγματοποιείται η διαχείριση και η τεκμηρίωση των ελεγκτικών εργασιών του. Ταυτόχρονα, το ΕΕΣ έχει εκπονήσει πρακτικές κατευθυντήριες οδηγίες, οι οποίες αναφέρονται στις ελεγκτικές μεθόδους και αποσκοπούν στην υποστήριξη του ελεγκτικού έργου κατά τα διάφορα στάδια της ελεγκτικής διαδικασίας, καθώς συνιστούν παραδείγματα ορθών πρακτικών για τους ελεγκτές του ΕΕΣ. Ενδεικτικά έχουν εκπονηθεί, μεταξύ άλλων, κατευθυντήριες οδηγίες σχετικά με: τη συνέντευξη ελέγχου, την ανάλυση ζητημάτων και την εξαγωγή συμπερασμάτων, την ανάπτυξη των στόχων του ελέγχου, τη συλλογή στοιχείων, την αξιολόγηση, την εκτίμηση κινδύνου στους ελέγχους επιδόσεων, τις έρευνες, την κατάρτιση εκθέσεων, τον έλεγχο της απάτης⁸².

Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο δεν έχει δικαστική αρμοδιότητα, περιορίζεται στη γνωστοποίηση ζητημάτων που αφορούν παρατυπίες, αδυναμίες ή απάτες στους φορείς της ΕΕ που είναι αρμόδιοι για την ανάληψη δράσης, συμπεριλαμβανομένης της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Απάτης. Η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF) είναι αρμόδια για την καταπολέμηση της απάτης εις βάρος της ΕΕ καθώς και για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της. Σύμφωνα με την απόφασή του αριθ. 43-2017 (σχετικά με τους κανόνες συνεργασίας με την OLAF)⁸³, το ΕΕΣ παραπέμπει στην OLAF κάθε περίπτωση που γεννά υπόνοια απάτης, δωροδοκίας ή άλλης παράνομης δραστηριότητας που θίγει τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ. Περιπτώσεις πιθανής απάτης είναι δυνατό να εντοπιστούν στο πλαίσιο των ελεγκτικών εργασιών του ΕΕΣ ή να κοινοποιηθούν σε αυτό από τρίτους.

⁸² Όπως αναφέρονται στο www.eca.europa.eu/el/Pages/AuditMethodology.aspx.

⁸³ Απόφαση αριθ. 43-2017 για τη συνεργασία μεταξύ του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου (ΕΕΣ) και της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας για την καταπολέμηση της απάτης (OLAF) σχετικά με περιπτώσεις υπόνοιας απάτης που έχουν εντοπιστεί από το ΕΕΣ κατά τη διάρκεια του ελεγκτικού έργου του ή που του παρασχέθηκαν ως ανεπιθύμητες καταγγελίες από τρίτους.

ΠΕΜΠΤΟ ΚΕΦΑΛΑΙΟ

ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΙ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΙ ΚΑΤΑ ΤΗΣ ΑΠΑΤΗΣ:

Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗΣ ΤΗΣ ΑΠΑΤΗΣ (OLAF)

5.1 Ιστορικό πλαίσιο

Η καταπολέμηση της οργανωμένης απάτης δεν συνιστούσε προτεραιότητα για τα Ευρωπαϊκά Όργανα και για τα κράτη μέλη στις πρώτες δεκαετίες ύπαρξης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Όμως κατά τη δεκαετία του 1980, η θέληση για μεγαλύτερη ενοποίηση και εμβάθυνση του ευρωπαϊκού οικοδομήματος δημιούργησε την ανάγκη θεσμοθέτησης οργάνων που θα συντόνιζαν λειτουργίες και θα προχωρούσαν σε ενέργειες για την αντιμετώπιση προβλημάτων που ενέσκηπταν από την προσπάθεια δημιουργίας μιας πιο ουσιαστικής Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ως τότε η χάραξη πολιτικής για την καταπολέμηση της απάτης γινόταν από το κάθε κράτος μέλος ξεχωριστά. Η έναρξη της συζήτησης για την ελεύθερη διακίνηση προσώπων και αγαθών στα πλαίσια μιας ενιαίας αγοράς υποχρέωνε πλέον τα κράτη μέλη να συνεργαστούν μεταξύ τους ώστε να συντονίσουν τις αρμόδιες υπηρεσίες τους για την καταπολέμηση της διακρατικής απάτης.

Στη βάση αυτή δημιουργήθηκε το 1988 από τη Γενική Γραμματεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής η ειδική ομάδα «Μονάδα Συντονισμού για την Καταπολέμηση της Απάτης» (UCLAF), η οποία σε συνεργασία με τις αρμόδιες υπηρεσίες των κρατών μελών για την καταπολέμηση της απάτης παρείχε τον απαραίτητο συντονισμό και βοήθεια για την αντιμετώπιση της διακρατικής οργανωμένης απάτης. Η σταδιακή επέκταση των αρμοδιοτήτων της UCLAF ήρθε ως αποτέλεσμα της Σύστασης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου το 1993. Αλλά έπρεπε να περάσουν δύο χρόνια μέχρι να επιβληθεί σε όλες τις υπηρεσίες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής η υποχρέωση να ενημερώνουν την UCLAF σε περιπτώσεις ενδείξεων απάτης σε τομείς της αρμοδιότητάς τους. Τότε ήταν που δόθηκε εξουσιοδότηση στην UCLAF για έναρξη ερευνών με δική της πρωτοβουλία βάσει πληροφοριών από διάφορες πηγές.

Οι ραγδαίες εξελίξεις μετά τα γεγονότα του 1999 που οδήγησαν στην παραίτηση της Επιτροπής Σαντέρ⁸⁴ αποτέλεσαν τον καταλύτη για την λήψη δραστικότερων μέτρων. Τότε ήταν που αποφασίστηκε η ίδρυση μιας Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF)⁸⁵ με ανεξάρτητη εντολή (Απόφαση 1999/352)⁸⁶, ορίστηκαν οι γενικοί κανόνες που διέπουν τις έρευνες της OLAF (Κανονισμός 1073/1999) και υπήρξε συμφωνία⁸⁷ να διενεργούνται εσωτερικές έρευνες εντός των θεσμικών οργάνων της ΕΕ. Τον επόμενο χρόνο διορίστηκε ο κ. Franz-Hermann Bruner ιδρυτικός γενικός διευθυντής της OLAF. Το 2004 η Ευρωπαϊκή Κοινότητα κατάρτισε το πρόγραμμα Hercule για την προώθηση δράσεων που αποσκοπούν στην προστασία των οικονομικών της συμφερόντων. Το 2006 η OLAF πραγματοποίησε μείζονα εσωτερική αναδιάρθρωση με στόχο την απόδοση μεγαλύτερης έμφασης στο επιχειρησιακό της έργο, τη βελτίωση της επικοινωνίας εντός της υπηρεσίας και την ενίσχυση της διοικητικής της ικανότητας. Η εισαγωγή του «Συστήματος Κοινοποίησης Απάτης» (FNS: Fraud Notification System) δρομολογήθηκε το 2010 από την OLAF ως ένα νέο διαδικτυακό εργαλείο, το οποίο επιτρέπει στους πολίτες να διαβιβάζουν μέσω διαδικτύου πληροφορίες σχετικά με πιθανές περιπτώσεις διαφθοράς και απάτης.

Στις 24.06.2011 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ενέκρινε μια νέα στρατηγική⁸⁸ για τη βελτίωση της πρόληψης και ανίχνευσης της απάτης, των όρων διεξαγωγής των ερευνών, καθώς και την εξασφάλιση επαρκούς ανάκτησης και αποτροπής, μια στρατηγική που έθεσε τις βάσεις εκσυγχρονισμού της OLAF. Οι αλλαγές που έγιναν στην εσωτερική οργάνωση και τις ερευνητικές διαδικασίες της OLAF τον Φεβρουάριο του 2012 αποσκοπούσαν κυρίως στην καλύτερη διεξαγωγή των ερευνών και τη διεύρυνση της συμβολής της OLAF στις πολιτικές καταπολέμησης της απάτης.

⁸⁴ Το 1995 ανέλαβε καθήκοντα η Επιτροπή με επικεφαλής τον Ζακ Σαντέρ, τον πρώην πρωθυπουργό του Λουξεμβούργου, αλλά το 1999 παραιτήθηκε στο σύνολό της, μετά από τις κατηγορίες εναντίον της, που αφορούσαν πρακτικές αδιαφάνειας, κακοδιαχείρισης κοινοτικών πόρων, διασπάθισης δημοσίου χρήματος και νεποτισμού.

⁸⁵ OLAF από το γαλλικό ακρωνύμιο: Office Européen de Lutte Anti-Fraude (Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης).

⁸⁶ Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, ΕΕ L 136, της 31^{ης} Μαΐου 1999.

⁸⁷ Διοργανική Συμφωνία της 25^{ης} Μαΐου μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων σχετικά με τις εσωτερικές έρευνες που πραγματοποιούνται από την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF).

⁸⁸ Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, την Επιτροπή των Περιφερειών και το Ελεγκτικό Συνέδριο σχετικά με τη στρατηγική της Επιτροπής για την Καταπολέμηση της Απάτης, COM(2011) 376 τελικό - SEC(2011) 791 τελικό.

Την 1^η Οκτωβρίου 2013 τέθηκε σε ισχύ ο κανονισμός αριθ. 883/2013⁸⁹, που αντικατέστησε τον προηγούμενο Κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1073/1999, σχετικά με τις έρευνες που πραγματοποιούνται από την OLAF. Ο εν λόγω κανονισμός, γνωστός και ως «ο Κανονισμός της OLAF», επέφερε σημαντικές αλλαγές στο έργο της OLAF και στις σχέσεις της με τους ενδιαφερόμενους φορείς. Καθόριζε επίσης τα δικαιώματα των ενδιαφερομένων, καθιέρωνε μια ετήσια ανταλλαγή απόψεων μεταξύ της OLAF και των θεσμικών οργάνων της ΕΕ και απαιτούσε από κάθε κράτος μέλος να συστήσει μια Υπηρεσία Συντονισμού της Καταπολέμησης της Απάτης. Ταυτόχρονα δημοσιεύτηκαν οι κατευθυντήριες γραμμές αναφορικά με τις διαδικασίες έρευνας⁹⁰. Πρόκειται για εσωτερικούς κανόνες τους οποίους πρέπει να τηρεί το προσωπικό, έτσι ώστε οι έρευνες της OLAF να διεξάγονται με συνεκτικό και συνεπή τρόπο.

Η στρατηγική της Επιτροπής για την καταπολέμηση της απάτης αναθεωρήθηκε στις 29 Απριλίου 2019, με τη δημοσίευση της Ανακοίνωσης⁹¹ της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, την Επιτροπή των Περιφερειών και το Ελεγκτικό Συνέδριο, αναλύοντας τη «Στρατηγική της Επιτροπής για την καταπολέμηση της απάτης μέσω ενισχυμένης δράσης για την προστασία του προϋπολογισμού της ΕΕ».

5.2 Θεσμικό πλαίσιο και δομή της OLAF

Η Ευρωπαϊκή Ένωση χρηματοδοτεί από τον προϋπολογισμό της μια ευρεία σειρά προγραμμάτων και σχεδίων για τη βελτίωση της ζωής των πολιτών στην ΕΕ, αλλά και εκτός αυτής. Η κακή χρήση των κεφαλαίων που προέρχονται από τον προϋπολογισμό της Ένωσης ή η αποφυγή καταβολής φόρων, δασμών και εισφορών που τον χρηματοδοτούν έχει άμεσες επιπτώσεις στους Ευρωπαίους πολίτες, εγείροντάς τους ανησυχίες για διαφθορά και κακοδιαχείριση των κονδυλίων είτε από τις κυβερνήσεις των κρατών μελών είτε ακόμα και από το προσωπικό των θεσμικών οργάνων της ΕΕ.

⁸⁹ Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (Ο J L 248), 18.9.2013, σελ. 1-22.

⁹⁰ Οδηγίες της OLAF προς το προσωπικό της αναφορικά με τις διαδικασίες διεξαγωγής ερευνών, Βρυξέλλες, 18 Σεπτεμβρίου 2013, από τον κ. Giovanni Kessler, Γενικό Διευθυντή της OLAF.

⁹¹ Ανακοίνωση της Επιτροπής «Στρατηγική της Επιτροπής για την καταπολέμηση της απάτης: ενισχυμένη δράση για την προστασία του προϋπολογισμού της ΕΕ», COM(2019) 196 τελ., Βρυξέλλες, 29.4.2019.

Η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF) αποτελεί υπηρεσία και όχι οργανισμό της Ένωσης με αυτόνομη νομική προσωπικότητα, η οποία διοικητικά υπάγεται στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, και πιο συγκεκριμένα στην Επιτροπή Προϋπολογισμού και Ανθρωπίνων Πόρων, αλλά λειτουργεί με καθεστώς ανεξαρτησίας και αμεροληψίας κατά τη διεξαγωγή των ερευνών της. Η ανεξαρτησία της OLAF διασφαλίζεται με την Απόφαση 1999/352, που στο άρθρο 3 ορίζει ότι αυτή «ασκεί τις αρμοδιότητες σε θέματα ερευνών με πλήρη ανεξαρτησία. Κατά την άσκηση των εν λόγω αρμοδιοτήτων, ο Γενικός Διευθυντής της Υπηρεσίας δε ζητεί ούτε δέχεται οδηγίες από την Επιτροπή, από καμιά κυβέρνηση, ούτε από άλλο θεσμικό όργανο ή οργανισμό». Για να διασφαλιστεί η λειτουργική ανεξαρτησία της Υπηρεσίας, ο Γενικός Διευθυντής έχει την εξουσία άσκησης προσφυγής ενώπιον του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης εναντίον της Επιτροπής για κάθε μέτρο, που λαμβάνει αυτή και καθ' υπόθεση μπορεί να θίξει την ανεξαρτησία της. Ο Γενικός Διευθυντής:

- Υποβάλλει τακτικά έκθεση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στο Συμβούλιο, στην Επιτροπή και στο Ελεγκτικό Συνέδριο σχετικά με τα πορίσματα των ερευνών που διεξάγει η Υπηρεσία, τα μέτρα που ελήφθησαν και τα προβλήματα που αντιμετωπίστηκαν, τηρώντας ταυτόχρονα τον εμπιστευτικό χαρακτήρα των ερευνών, τα νόμιμα δικαιώματα των ενδιαφερομένων και των πληροφοριοδοτών και ενδεχομένως, το εθνικό δίκαιο που εφαρμόζεται στις δικαστικές διαδικασίες.
- Καθορίζει κάθε χρόνο, στο πλαίσιο του ετήσιου σχεδίου διαχείρισης, τις προτεραιότητες πολιτικής της έρευνας της Υπηρεσίας και τις διαβιβάζει πριν τη δημοσίευσή τους στην Επιτροπή Εποπτείας.
- Ενημερώνει τακτικά την Επιτροπή Εποπτείας για τις δραστηριότητες της Υπηρεσίας, την εκτέλεση της διερευνητικής της αποστολής και τη συνέχεια που δόθηκε στις έρευνες⁹².

Επιπροσθέτως, η ανεξαρτησία της OLAF προστατεύεται από την Επιτροπή Εποπτείας⁹³, η οποία αποτελείται από πέντε εξωτερικά ανεξάρτητα μέλη, που έχουν πείρα σε ανώτερα δικαστικά ή ερευνητικά καθήκοντα και διορίζονται κατόπιν κοινής

⁹² Κανονισμός (ΕΕ, ΕΥΡΑΤΟΜ) αριθ. 883/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 11^{ης} Σεπτεμβρίου 2013 (ΕΕ L 248 της 18.9.2013), άρθρο 17 – Γενικός Διευθυντής.

⁹³ Κανονισμός (ΕΕ, ΕΥΡΑΤΟΜ) αριθ. 883/2013, άρθρο 15 – Επιτροπή Εποπτείας.

συμφωνίας του Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής. Η θητεία των μελών της Επιτροπής Εποπτείας είναι πενταετής και μη ανανεώσιμη. Τρία και δύο μέλη αντικαθίστανται εναλλάξ προκειμένου να διαφυλαχθεί η εμπειρογνομosύνη της Επιτροπής Εποπτείας. Ο ρόλος της Επιτροπής Εποπτείας είναι να παρακολουθεί τις εξελίξεις όσον αφορά την εφαρμογή των διαδικαστικών εγγυήσεων και τη διάρκεια των ερευνών υπό το πρίσμα των πληροφοριών που παρέχει ο γενικός διευθυντής. Η Επιτροπή Εποπτείας:

- Παρέχει γνωμοδοτήσεις στον Γενικό Διευθυντή της Υπηρεσίας σχετικά με τις δραστηριότητες της Υπηρεσίας.
- Εγκρίνει ετήσια έκθεση σχετικά με τις δραστηριότητές της, που αποστέλλεται στα θεσμικά όργανα της ΕΕ.
- Μπορεί να υποβάλλει εκθέσεις στα θεσμικά όργανα της ΕΕ σχετικά με τα αποτελέσματα των ερευνών της Υπηρεσίας και τις ενέργειες που έχουν αναληφθεί στη βάση αυτών των αποτελεσμάτων.⁹⁴

Η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF) αποτελείται από τέσσερεις Διευθύνσεις: Η Διεύθυνση Α' ασχολείται με την διερεύνηση υποθέσεων σχετικά με το προσωπικό της ΕΕ, τις γειτονικές χώρες και τους διεθνείς οργανισμούς, τις κεντρικές δαπάνες και την εξωτερική βοήθεια. Η Διεύθυνση Β' ασχολείται με την διερεύνηση υποθέσεων σχετικά με τα εμπορικά τελωνεία, την Απάτη, τα προϊόντα καπνού και τα παραποιημένα προϊόντα και τα Αγροτικά και Διαρθρωτικά Ταμεία. Η Διεύθυνση Γ' ασχολείται με την υποστήριξη της έρευνας, δηλαδή με τη ροή της διαχείρισης, την Κατάρτιση και την Επικοινωνία, την Επιχειρησιακή ανάλυση και τα εγκληματολογικά στοιχεία και τη Νομική υποστήριξη. Η Διεύθυνση Δ' ασχολείται με τη διαμόρφωση της πολιτικής της Υπηρεσίας, δηλαδή με την ανάπτυξη της πολιτικής της, την πρόληψη της Απάτης, τις σχέσεις μεταξύ των θεσμικών οργάνων και τις Εξωτερικές Σχέσεις, την Στρατηγική ανάλυση, τις αναφορές, τις κοινές τελωνειακές επιχειρήσεις και το πρόγραμμα Hercules.

5.3 Συνεργασία της OLAF με τα θεσμικά όργανα της ΕΕ

⁹⁴ Κανονισμός (ΕΕ, ΕΥΡΑΤΟΜ) αριθ. 883/2013, άρθρο 15 – Επιτροπή Εποπτείας.

Η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF) συνιστά το μόνο όργανο της ΕΕ που έχει στόχο τον εντοπισμό, διερεύνηση και εξάλειψη της απάτης που διαπράττεται εις βάρος πόρων της ΕΕ. Η OLAF διενεργεί ανεξάρτητες έρευνες για περιπτώσεις απάτης και διαφθοράς που αφορούν πόρους της ΕΕ, έτσι ώστε να διασφαλίζει ότι τα χρήματα των Ευρωπαίων φορολογουμένων διοχετεύονται σε προγράμματα που οδηγούν την Ευρώπη σε αναπτυξιακή τροχιά. Ταυτόχρονα, μέσα από τη διερεύνηση σοβαρών παραπτώματων που διαπράττονται από το προσωπικό της ΕΕ και τα μέλη των θεσμικών οργάνων της ΕΕ, συμβάλλει στη διαφάνεια και ενισχύει την εμπιστοσύνη των πολιτών στα θεσμικά όργανα της ΕΕ. Στόχος είναι η διαμόρφωση και ανάπτυξη ενιαίων ευρωπαϊκών πολιτικών για την αντιμετώπιση της απάτης.⁹⁵

Η OLAF συνεργάζεται με την Υπηρεσία Ερευνών και Πειθαρχικών Κυρώσεων (IDOC) της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, καθώς και οι δύο υπηρεσίες διενεργούν ανεξάρτητες εσωτερικές έρευνες εντός της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, δρώντας συμπληρωματικά μεταξύ τους⁹⁶:

- Η OLAF ασχολείται κυρίως με περιπτώσεις που έχουν δημοσιονομικό αντίκτυπο στον προϋπολογισμό της ΕΕ και γενικότερα με περιπτώσεις όπου υπάρχουν σοβαρές υποψίες για παράβαση επαγγελματικού καθήκοντος σε όλα τα όργανα και τους οργανισμούς της ΕΕ.
- Η IDOC ασχολείται με άλλες περιπτώσεις επαγγελματικών παραπτώματων και περιπτώσεις με αρνητικό αντίκτυπο στη φήμη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, οι οποίες όμως έχουν λάβει χώρα μόνο εντός της Επιτροπής. Η OLAF διαβιβάζει στην IDOC υποθέσεις που επισείουν πειθαρχικές κυρώσεις.

Η OLAF βρίσκεται σε στενή συνεργασία με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, καθώς έχουν κοινή αποστολή τους την εποπτεία της δαπάνης του προϋπολογισμού της ΕΕ. Το κύριο καθήκον της Υπηρεσίας είναι να συντονίζει την θέση της Επιτροπής όταν το Κοινοβούλιο συζητάει ζητήματα που άπτονται των ευθυνών της Υπηρεσίας για την πρόληψη της απάτης και όταν τίθενται στην Επιτροπή κοινοβουλευτικές ερωτήσεις που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα της Υπηρεσίας. Η OLAF συνεργάζεται στενά με την Επιτροπή Ελέγχου του Προϋπολογισμού του Κοινοβουλίου, η οποία παρακολουθεί την εφαρμογή του προϋπολογισμού της ΕΕ,

⁹⁵ Όπως αναφέρεται στο προοίμιο του «Strategic Plan 2016-2020» που δημοσιεύτηκε από την OLAF.

⁹⁶ Όπως αναφέρεται στο www.ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/faqs.

ελέγχει τη νομοθεσία για την καταπολέμηση της απάτης και άλλων παρατυπιών και εγκρίνει ψήφισμα σε απάντηση της ετήσιας αναφοράς της Επιτροπής για την καταπολέμηση της απάτης. Επίσης, συνεργάζεται και με άλλες Επιτροπές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για ορισμένα νομοθετικά ζητήματα για την καταπολέμηση της απάτης, όπως συνέβη τελευταία με την Επιτροπή Πολιτικών Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων σχετικά με την απόφαση θεσμοθέτησης της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας (EPPO).

Η OLAF έχει αυτονόητα στενή συνεργασία με το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, καθώς μοιράζονται τους ίδιους βασικούς στόχους – την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ και τη διαφύλαξη της ορθής οικονομικής διαχείρισης του προϋπολογισμού της ΕΕ. Θεωρητικά έχουν διαφορετικές αποστολές, καθώς το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο διενεργεί ελέγχους, ενώ η OLAF ασχολείται με περιπτώσεις απάτης και διαφθοράς και διεξάγει διοικητικές έρευνες, όμως στην πράξη η συνεργασία λαμβάνει ποικίλες μορφές. Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο ενημερώνει την OLAF για κάθε υποψία ή πληροφόρηση που έχει σχετικά με ενδεχόμενη απάτη, διαφθορά ή κάθε άλλη παράνομη δραστηριότητα⁹⁷, ενώ η OLAF παρέχει feedback στις ενέργειες παρακολούθησης της υπόθεσης καθώς και πληροφορίες που είναι απαραίτητες στο ΕΕΣ για την ελεγκτική του δραστηριότητα.

Όπως προβλέπεται από τον Κανονισμό της OLAF, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή συναντούν τον Γενικό Διευθυντή της OLAF μια φορά το χρόνο για ανταλλαγή απόψεων σε πολιτικό επίπεδο για να συζητήσουν την πολιτική της Υπηρεσίας σε σχέση με τις μεθόδους πρόληψης και καταπολέμησης της απάτης, της διαφθοράς και κάθε άλλης παράνομης δραστηριότητας που θίγει τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης. Σ' αυτήν την ανταλλαγή απόψεων συμμετέχει και η Επιτροπή Εποπτείας της OLAF. Οι συζητήσεις αυτές μπορεί να αφορούν, για παράδειγμα, τις στρατηγικές προτεραιότητες για πολιτικές ερευνών ή την αποτελεσματικότητα της OLAF στην εκτέλεση της αποστολής της, χωρίς όμως να εμπλέκονται, με κανέναν τρόπο, στην ανεξαρτησία της Υπηρεσίας στη διεξαγωγή των ερευνών της.

5.4 Συνεργασία της OLAF με τα κράτη μέλη της ΕΕ

⁹⁷ Βλ. Απόφαση ΕΕΣ 43-2017 σχετικά με τη συνεργασία με την OLAF.

Πέραν της συνεργασίας της Υπηρεσίας με τα θεσμικά όργανα της ΕΕ, η OLAF συνεργάζεται άμεσα με τα κράτη μέλη της ΕΕ, κυρίως μέσω της Συμβουλευτικής Επιτροπής για τον Συντονισμό της Πρόληψης της Απάτης (COCOLAF). Η λειτουργία της COCOLAF διέπεται από την Απόφαση 94/140/ΕΚ⁹⁸, όπως τροποποιήθηκε από την Απόφαση 2005/223/ΕΚ⁹⁹. Η COCOLAF συντονίζει τον τρόπο με τον οποίο η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τα κράτη μέλη της ΕΕ επιχειρούν να καταπολεμήσουν την απάτη σε υποθέσεις που έχουν αντληθεί πόροι από τον προϋπολογισμό της ΕΕ. Μέλη της είναι αντιπρόσωποι από τις αρμόδιες εθνικές υπηρεσίες των κρατών μελών και από τις υπηρεσίες της Επιτροπής. Διοικείται από την OLAF εκ μέρους της Επιτροπής. Η COCOLAF επιβλέπει μια σειρά άλλων ειδικών ομάδων, οι οποίες έχουν αποστολή την τόνωση της συνεργασίας μεταξύ ειδικευμένων εθνικών υπηρεσιών για την πρόληψη της απάτης, την ανταλλαγή επιχειρησιακής τεχνογνωσίας, αλλά και την ευαισθητοποίηση των πολιτών σε σχέση με την απάτη.

Μια τέτοια ειδική ομάδα είναι η Ομάδα για την Πρόληψη της Απάτης, η οποία έχει ως μέλη της, από την πλευρά των κρατών μελών τις εθνικές αρχές που είναι αρμόδιες για τη διαχείριση, την πιστοποίηση, την πληρωμή και τον έλεγχο των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών και Επενδυτικών Ταμείων και των Ταμείων για τη Γεωργία, και από την πλευρά της Ευρωπαϊκής Επιτροπής τις αντίστοιχες Γενικές Διευθύνσεις της Επιτροπής. Έργο της είναι να παρέχει στις εθνικές αρχές και στην Επιτροπή τη δυνατότητα να ανταλλάξουν εμπειρίες και βέλτιστες πρακτικές σε τομείς όπως:

- Εκτίμηση κινδύνου απάτης.
- Τυπολογία της απάτης.
- Εθνικές/τομεακές στρατηγικές, πολιτικές και μέτρα για την πρόληψη της απάτης.
- Συνεισφορά των υπηρεσιών διαχείρισης, πιστοποίησης και ελέγχου στην πρόληψη και στον εντοπισμό της απάτης.

⁹⁸ Απόφαση της Επιτροπής της 23^{ης} Φεβρουαρίου 1994 περί συστάσεως συμβουλευτικής επιτροπής για τον συντονισμό της καταπολέμησης της απάτης, Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων L 61/27 της 4.3.1994.

⁹⁹ Απόφαση της Επιτροπής της 25^{ης} Φεβρουαρίου 2005 για την τροποποίηση της Απόφασης 94/140/ΕΚ περί συστάσεως συμβουλευτικής επιτροπής για τον συντονισμό της καταπολέμησης της απάτης, Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης L 71/67 της 17.3.2005.

- Χρήση των νέων τεχνολογιών για εντοπισμό πιθανών περιπτώσεων απάτης και προσδιορισμό των κινδύνων.
- Ευαισθητοποίηση και επιμόρφωση των υπαλλήλων, των οικονομικών οργανισμών και των ελεγκτών.
- Σχέδια δράσης και δραστηριότητες που χρηματοδοτούνται στα πλαίσια του προγράμματος Hercule.
- Ανώνυμες μελέτες περιπτώσεων.

Μια άλλη ειδική ομάδα είναι η Ομάδα για την Αναφορά και Ανάλυση δόλιων και άλλων παρατυπιών. Η ομάδα αυτή συντονίζει μεταξύ τους, από τη μία τις εθνικές αρχές που ενέχονται στην προετοιμασία της «Εκθεσης – PIF» ή της «Εκθεσης του άρθρου 325», που καλύπτει το τμήμα εσόδων και εξόδων του προϋπολογισμού της ΕΕ, τις εθνικές αρχές με αρμοδιότητα την αναφορά των παρατυπιών στον τρόπο με τον οποίο ξοδεύει τους ευρωπαϊκούς πόρους η χώρα τους, και από την άλλη μια σειρά Γενικών Διευθύνσεων της Επιτροπής. Η ομάδα αυτή ασχολείται με:

- Την Ετήσια Αναφορά της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ (γνωστής και ως «Εκθεση-PIF» ή «Εκθεση του άρθρου 325 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της ΕΕ», την οποία συντάσσει κάθε χρόνο σε συνεργασία με τα κράτη μέλη.
- Τις διατάξεις για την αναφορά παρατυπιών ανά τομείς.
- Το Σύστημα Διαχείρισης Παρατυπιών (IMS).¹⁰⁰
- Τη στατιστική ανάλυση των περιπτώσεων παρατυπιών που έχουν αναφερθεί.

Το Δίκτυο Επικοινωνίας της OLAF για την Καταπολέμηση της Απάτης¹⁰¹ διοργανώνει συναντήσεις μεταξύ εκπροσώπων τύπου και υπευθύνων δημοσίων σχέσεων από τις εθνικές αρχές και την OLAF, με στόχο την ανταλλαγή στρατηγικών για τα ΜΜΕ και την προώθηση επικοινωνιακών δράσεων για την πρόληψη και την αποτροπή της απάτης. Στις συναντήσεις αυτές, πέραν της OLAF, συμμετέχουν η Europol, η Eurojust, και οι αντίστοιχες Γενικές Διευθύνσεις της Επιτροπής, ενώ από την πλευρά των εθνικών αρχών εκπροσωπούνται φορείς όπως οι τελωνειακές αρχές, η αστυνομία και η οικονομική αστυνομία, οι συντονιστικοί φορείς για την πρόληψη της απάτης (AFCOS), οι Εισαγγελίες, διάφορα υπουργεία, όπως τα Υπουργεία

¹⁰⁰ Irregularity Management System.

¹⁰¹ Στοιχεία από την παρουσίαση του Δικτύου Επικοινωνίας της OLAF για την Καταπολέμηση της Απάτης, 45^η Συνάντηση της COCOLAF, Βρυξέλλες, 22 Μαΐου 2014.

Οικονομικών και Εσωτερικών. Πρόκειται για μια δραστήρια Ομάδα, η οποία διοργανώνει, μεταξύ άλλων:

- Τακτικές συναντήσεις για συντονισμό/ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών.
- Επιμορφωτικά σεμινάρια για τα μέσα και τις στρατηγικές επικοινωνίας.
- Ενημερώσεις για δημοσιογράφους στα κράτη μέλη.
- Κοινή δημοσιογραφική κάλυψη σε επιχειρησιακές δράσεις (όπως στις Κοινές Τελωνειακές Επιχειρήσεις).
- Κοινές επικοινωνιακές εκστρατείες (όπως για την Ετήσια Έκθεση της OLAF).
- Ετήσιο Σχέδιο Δράσης.
- Τράπεζα Εικόνων.¹⁰²

Τελευταία, αλλά πολύ σημαντική ομάδα της COCOLAF, είναι η ομάδα των συντονιστικών φορέων για την καταπολέμηση της απάτης (AFCOS). Όλα τα κράτη μέλη έχουν θεσμοθετήσει συντονιστικούς φορείς για την καταπολέμηση της απάτης (AFCOS), όπως ορίζεται από το Άρθρο 3(4) του Κανονισμού 883/2013¹⁰³, προκειμένου να διευκολυνθεί η αποτελεσματική συνεργασία και ανταλλαγή πληροφοριών με την OLAF. Τα κράτη μέλη είναι αυτόνομα να αποφασίσουν σε ποιο σημείο της εθνικής τους διοικητικής δομής θα εντάξουν τις AFCOS, έτσι κάποια από αυτά έχουν εντάξει τις υπηρεσίες AFCOS στο Υπουργείο Οικονομικών, ενώ άλλα στο Υπουργείο Εσωτερικών. Άλλα προτίμησαν να θεσμοθετήσουν τις υπηρεσίες AFCOS ως Ανεξάρτητη Υπηρεσία της Κυβέρνησης.

Οι συντονιστικοί φορείς μπορεί να έχουν διαφορετικές εξουσίες σε κάθε κράτος σε συνάρτηση με τις ιδιαίτερες συνθήκες που επικρατούν σε αυτό. Σε κάθε περίπτωση όμως, οι AFCOS πρέπει να διασφαλίζουν την συνεργασία με την OLAF σύμφωνα με το άρθρο 325 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της ΕΕ καθώς και να συντονίζουν, στο εσωτερικό της χώρας, τις νομοθετικές, διοικητικές και ερευνητικές υποχρεώσεις και δραστηριότητες που σχετίζονται με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ. Οι δραστηριότητες αυτές μπορεί να περιλαμβάνουν¹⁰⁴:

- Την διερευνητική συνεργασία με την OLAF.

¹⁰² Image bank (EC Mediatèque).

¹⁰³ Κανονισμός (ΕΕ, ΕΥΡΑΤΟΜ) αριθ. 883/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 11^{ης} Σεπτεμβρίου 2013, ΕΕ L 248 της 18.9.2013.

¹⁰⁴ Όπως αναφέρονται στο www.ec.europa.eu/anti-fraud/investigations/afcos.

- Την υποστήριξη της OLAF κατά τη διενέργεια των επιτόπιων ελέγχων στην χώρα του συντονιστικού φορέα, εκπληρώνοντας τις υποχρεώσεις κάθε χώρας όπως απορρέουν από τον Κανονισμό 2185/1996 για τους επιτόπιους ελέγχους¹⁰⁵.
- Την ενίσχυση της συνεργασίας ανάμεσα στις εθνικές αρχές, τις διωκτικές αρχές και την OLAF.
- Την ανταλλαγή πληροφοριών σχετικά με παρατυπίες και υπόνοιες περί απάτης ανάμεσα στις εθνικές αρχές και την OLAF.
- Την διάδοση των πληροφοριών.
- Την καθοδήγηση στη δημιουργία / εφαρμογή των εθνικών στρατηγικών για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ, καθώς και την προώθηση των σχετικών διοικητικών/ νομοθετικών αλλαγών.
- Τον προσδιορισμό των πιθανών αδυναμιών στα εθνικά συστήματα διαχείρισης των κεφαλαίων της ΕΕ και τη λήψη των κατάλληλων διορθωτικών μέτρων.

5.5 Αρμοδιότητες της OLAF

Η OLAF διερευνά περιπτώσεις απάτης, διαφθοράς και κάθε άλλης αξιόποινης πράξης που θίγει, με τον έναν ή με τον άλλο τρόπο, τα δημοσιονομικά συμφέροντα της ΕΕ.¹⁰⁶ Οι έρευνες αφορούν όλες τις δαπάνες της ΕΕ, με έμφαση στις δαπάνες που αφορούν τα διαρθρωτικά ταμεία, τα ταμεία γεωργικής πολιτικής και αγροτικής ανάπτυξης, τις άμεσες δαπάνες και την εξωτερική βοήθεια, αλλά και σε ορισμένες κατηγορίες εσόδων της ΕΕ, όπως οι τελωνειακοί δασμοί. Έτσι, για παράδειγμα, η OLAF έχει διεξάγει έρευνες για περιπτώσεις απάτης¹⁰⁷ αναφορικά με:

- Παράτυπη χρήση κονδυλίων της Ευρωπαϊκής Ένωσης για έργα σε τομείς όπως η εξωτερική βοήθεια, το περιβάλλον, η γεωργία.
- Αποφυγή καταβολής τελωνειακών δασμών και φόρων από εισαγωγείς.

¹⁰⁵ Κανονισμός (ΕΥΡΑΤΟΜ, ΕΚ) αριθ. 2185/1996 του Συμβουλίου της 11^{ης} Νοεμβρίου 1996, ΕΕ L 292/3 της 15.11.1996.

¹⁰⁶ Κανονισμός (ΕΕ, ΕΥΡΑΤΟΜ) αριθ. 883/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 11^{ης} Σεπτεμβρίου 2013, άρθρο 2- Ορισμοί.

¹⁰⁷ Ιωσήφ Σταμπούλογλου, «Απάτη, διαφθορά και κακοδιαχείριση στο Δημόσιο Τομέα-Ο ρόλος του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους στα πλαίσια του δημοσιονομικού ελέγχου», Διπλωματική Εργασία για την απόκτηση του Μεταπτυχιακού Διπλώματος με Ειδίκευση στην Ελεγκτική και την Κοστολόγηση, Σέρρες, Μάρτιος 2017, σελ. 92.

- Λαθρεμπόριο τσιγάρων από ομάδες οργανωμένου εγκλήματος.
- Υπεξάιρεση κονδυλίων εξωτερικής βοήθειας για έργα υποδομών.

Ταυτόχρονα η OLAF διερευνά υποθέσεις που αφορούν καταγγελίες, ακόμα και για υπόνοια, διάπραξης σοβαρών παραπτωμάτων εκ μέρους του προσωπικού της ΕΕ και των μελών των θεσμικών οργάνων της ΕΕ. Έτσι, για παράδειγμα, η OLAF έχει διεξάγει έρευνες για περιπτώσεις επαγγελματικών παραπτωμάτων αναφορικά με:

- Παρατυπίες στο πλαίσιο διαδικασιών σύναψης συμβάσεων.
- Συγκρούσεις συμφερόντων.
- Διαρροή των ερωτήσεων και των υποδειγμάτων ορθών απαντήσεων στο πλαίσιο δοκιμασιών επιλογής.

Οι έρευνες της OLAF βασίζονται στην πληροφόρηση που λαμβάνει η Υπηρεσία από ποικίλες πηγές, δημόσιες και ιδιωτικές, σχετικά με πιθανές περιπτώσεις απάτης και παρατυπιών. Οι πληροφορίες αυτές προκύπτουν κυρίως από ελέγχους που διενεργούν οι υπεύθυνοι της διαχείρισης ευρωπαϊκών κεφαλαίων στο εσωτερικό των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων ή των κρατών μελών. Η OLAF έχει την υποχρέωση να προστατεύει όλους τους πληροφοριοδότες, τους μάρτυρες και άλλους που δίνουν στην Υπηρεσία εμπιστευτικές πληροφορίες σχετικά με διαφθορά ή απάτη και να εγγυάται το απόρρητο των επιχειρήσεών της.

Όλες οι καταγγελίες που υποβάλλονται στην OLAF αξιολογούνται και ελέγχονται για να διαπιστωθεί κατ' αρχάς αν οι ισχυρισμοί που διατυπώνονται εμπίπτουν στην αρμοδιότητά της και αν πληρούν τα κριτήρια για την έναρξη έρευνας. Στα κριτήρια αυτά συμπεριλαμβάνονται η ανάγκη αποτελεσματικής χρήσης των πόρων της Υπηρεσίας και η αναλογικότητα των χρησιμοποιούμενων μέσων¹⁰⁸, αλλά και, ιδιαίτερος αναφορικά με τις εσωτερικές έρευνες, ποιο θεσμικό ή άλλο όργανο ή υπηρεσία θα μπορούσε να διεκπεραιώσει τις εν λόγω έρευνες με την βέλτιστη αποτελεσματικότητα.¹⁰⁹

Κάθε καινούρια υπόθεση που αναλαμβάνει να ερευνήσει η OLAF χαρακτηρίζεται ως αντικείμενο εσωτερικής ή εξωτερικής έρευνας ή ως υπόθεση συντονισμού αρμοδίων φορέων.

¹⁰⁸ Κανονισμός (ΕΕ, ΕΥΠΑΤΟΜ) αριθ. 883/2013, άρθρο 5- Έναρξη των ερευνών.

¹⁰⁹ “Management Plan 2019” European Anti-Fraud Office (OLAF) Ref.Ares(2018)6579174 - 20/12/2018.

Οι εσωτερικές έρευνες¹¹⁰ είναι διοικητικές έρευνες στο εσωτερικό των θεσμικών οργάνων και οργανισμών της ΕΕ με σκοπό τον εντοπισμό και την καταπολέμηση της απάτης, της δωροδοκίας και κάθε άλλης παράνομης δραστηριότητας που θίγει τα δημοσιονομικά συμφέροντα της Ένωσης. Τέτοιες έρευνες γίνονται και για τον εντοπισμό των σοβαρών περιπτώσεων που συνδέονται με την άσκηση των επαγγελματικών δραστηριοτήτων που ενδεχομένως συνιστούν παράλειψη των υποχρεώσεων των υπαλλήλων και του λοιπού προσωπικού της Ένωσης, η οποία μπορεί να επισύρει πειθαρχική και, ενδεχομένως, ποινική δίωξη ή παράλειψη των αναλόγων υποχρεώσεων των μελών των θεσμικών οργάνων, των διευθυντικών στελεχών οργάνων ή οργανισμών ή των μελών του προσωπικού που δεν υπόκεινται στον κανονισμό υπηρεσιακής κατάστασης που εφαρμόζεται στους υπαλλήλους και το λοιπό προσωπικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η Υπηρεσία ασκεί τις σχετικές αρμοδιότητες της Επιτροπής, όπως αυτές έχουν καθοριστεί από τις διατάξεις που έχουν θεσπιστεί εντός του πλαισίου, των ορίων και των όρων που έχουν καθοριστεί από τις Συνθήκες¹¹¹. Η Επιτροπή ή τα λοιπά θεσμικά όργανα ή άλλα όργανα ή οργανισμοί μπορούν να αναθέσουν στην Υπηρεσία ποικίλες ερευνητικές αποστολές. Οι έρευνες πρέπει να διεξάγονται σύμφωνα με τις Συνθήκες, καθώς και με πλήρη σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών, ιδίως της αρχής της ισότητας, του δικαιώματος του ενδιαφερομένου να διατυπώσει τις απόψεις του για τα γεγονότα που τον αφορούν και της αρχής ότι τα συμπεράσματα της έρευνας δύνανται να βασίζονται αποκλειστικά σε στοιχεία με αποδεικτική αξία¹¹². Η διασφάλιση της πρόσβασης της Υπηρεσίας σε όλους τους χώρους των θεσμικών και λοιπών οργάνων και οργανισμών και σε κάθε πληροφορία και έγγραφο που έχουν στην κατοχή τους είναι σημαντική για τη διεξαγωγή των εσωτερικών ερευνών.

Οι εξωτερικές έρευνες¹¹³ είναι διοικητικές έρευνες εκτός των θεσμικών οργάνων και οργανισμών της ΕΕ με σκοπό τον εντοπισμό και την καταπολέμηση της απάτης, της δωροδοκίας ή οποιασδήποτε άλλης παράνομης δραστηριότητας, εκ μέρους

¹¹⁰ Κανονισμός (ΕΕ, ΕΥΡΑΤΟΜ) αριθ. 883/2013, άρθρο 4-Εσωτερικές έρευνες.

¹¹¹ Και πιο συγκεκριμένα από τον Κανονισμό (ΕΚ, ΕΥΡΑΤΟΜ) αριθ. 2988/95 σχετικά με την προστασία των χρηματοοικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και από τον Κανονισμό (ΕΚ, ΕΥΡΑΤΟΜ) αριθ. 2185/96 σχετικά με τη διεξαγωγή από την Επιτροπή επιτόπιων ελέγχων και επαληθεύσεων για την προστασία των χρηματοοικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων από τις απάτες και άλλες παρανομίες.

¹¹² Κανονισμός (ΕΕ, ΕΥΡΑΤΟΜ) αριθ. 883/2013, άρθρο 9 – Διαδικαστικές εγγυήσεις.

¹¹³ Κανονισμός (ΕΕ, ΕΥΡΑΤΟΜ) αριθ. 883/2013, άρθρο 3 - Εξωτερικές έρευνες.

φυσικών ή νομικών προσώπων, που είναι επιζήμια για τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης, καθώς και την καταπολέμηση της απάτης, που αφορά κάθε άλλο περιστατικό ή δραστηριότητα φορέων που συνιστούν παραβίαση των κοινοτικών διατάξεων. Οι εξωτερικές έρευνες διεξάγονται κυρίως στα κράτη μέλη, αλλά και σε τρίτα κράτη.

Συχνά όμως η OLAF, βάσει του κανονισμού (ΕΚ) 515/97 περί της αμοιβαίας συνδρομής μεταξύ των διοικητικών αρχών, καλείται να συμβάλλει και σε υποθέσεις συντονισμού ερευνών που διεξάγουν οι εθνικές αρχές ή άλλες Υπηρεσίες της ΕΕ διευκολύνοντας τη συγκέντρωση και την ανταλλαγή πληροφοριών, καθώς και τις επαφές μεταξύ αρμοδίων υπηρεσιών. Η επιχειρησιακή αποτελεσματικότητα της Υπηρεσίας εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τη συνεργασία με τα κράτη μέλη, καθώς αυτά ορίζουν τις αντίστοιχες εθνικές αρχές που είναι αρμόδιες να συνδράμουν την OLAF κατά την άσκηση των καθηκόντων της.

Πέραν των ερευνών που διεξάγει η OLAF, αναλαμβάνει και δραστηριότητες σχεδιασμού στον τομέα της καταπολέμησης της απάτης. Μεταξύ άλλων, συμμετέχει, ως εκπρόσωπος της Επιτροπής, σε διεθνείς συσκέψεις και σε δραστηριότητες διεθνών οργανισμών και ενώσεων που ειδικεύονται στην καταπολέμηση της απάτης και της διαφθοράς, με σκοπό, ιδίως, την ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών. Επιπλέον, η OLAF είναι αυτή που αναλαμβάνει την προετοιμασία των νομοθετικών και κανονιστικών πρωτοβουλιών της Επιτροπής για την επίτευξη των στόχων της καταπολέμησης της απάτης. Η OLAF αναλαμβάνει επίσης κάθε άλλη επιχειρησιακή δραστηριότητα της Επιτροπής σε θέματα καταπολέμησης της απάτης και συγκεκριμένα, σε ζητήματα που αφορούν την ανάπτυξη των αναγκαίων υποδομών, τη συλλογή και την εκμετάλλευση των πληροφοριών και την παροχή τεχνικής συνδρομής, ιδίως σε θέματα κατάρτισης, στα λοιπά θεσμικά ή άλλα όργανα και οργανισμούς και στις αρμόδιες εθνικές αρχές, σε άμεση επαφή με τις αστυνομικές και δικαστικές αρχές.

Παρά την διεύρυνση των αρμοδιοτήτων της OLAF, η Υπηρεσία παραμένει μια διοικητική Υπηρεσία διεξαγωγής ερευνών. Δεν έχει εκ του νόμου δικαίωμα αυτεπάγγελτης δίωξης των δραστών παρανόμων πράξεων, ή έστω, δυνατότητα επιβολής κυρώσεων ακόμα και σε αποδεδειγμένες υποθέσεις απάτης. Μπορεί μόνο

να διατυπώσει συστάσεις ως προς τις ενέργειες στις οποίες θα πρέπει να προβούν είτε η ΕΕ είτε οι εθνικές αρχές με βάση τα αποτελέσματα των ερευνών της.

Έτσι¹¹⁴, όταν πρόκειται για δημοσιονομικές υποθέσεις, η OLAF συνιστά την επιστροφή των κονδυλίων που αποτέλεσαν αντικείμενο κατάχρησης. Όταν υπάρχουν αποδεικτικά στοιχεία για πιθανή αξιόποινη πράξη σε δικαστικές υποθέσεις, η OLAF διαβιβάζει έκθεση στις αρμόδιες εθνικές αρχές συνιστώντας τους προσφυγή στη δικαιοσύνη. Η OLAF, αναφορικά με διοικητικές υποθέσεις, μπορεί να συστήσει τροποποιήσεις των διαδικασιών που δεν είναι θωρακισμένες έναντι της απάτης (π.χ. των όρων συμμετοχής σε προσκλήσεις υποβολής προτάσεων). Στις πειθαρχικές περιπτώσεις, εάν δηλαδή υπάλληλος της ΕΕ έχει παραβεί τους κανόνες δεοντολογίας, τότε η υπόθεση παραπέμπεται απευθείας σε πειθαρχική επιτροπή, καθώς πρέπει να σημειωθεί ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ακολουθεί για τέτοιες υποθέσεις πολιτική μηδενικής ανοχής.

5.6 Διαδικασία που ακολουθείται στις έρευνες της OLAF

Οι έρευνες που διεξάγονται από την OLAF ακολουθούν συγκεκριμένες διαδικασίες.¹¹⁵ Η μονάδα έρευνας συγκεντρώνει αποδεικτικά στοιχεία χρησιμοποιώντας μεταξύ άλλων τα ακόλουθα μέσα:¹¹⁶

- Συλλογή εγγράφων και πληροφοριών, σε οποιαδήποτε μορφή, που μπορούν να χρησιμοποιηθούν ως αποδεικτικά στοιχεία.
- Συγκέντρωση αποδεικτικών στοιχείων στο πλαίσιο επιχειρησιακών συνεδριάσεων
- Εξασφάλιση καταθέσεων από κάθε πρόσωπο που είναι σε θέση να παράσχει σχετικές πληροφορίες.
- Διεξαγωγή διερευνητικών αποστολών στα κράτη μέλη.
- Λήψη δειγμάτων για επιστημονική εξέταση.
- Εξέταση εμπλεκόμενων προσώπων ή μαρτύρων.
- Διενέργεια επιθεωρήσεων χώρων και εγκαταστάσεων.

¹¹⁴ Όπως αναφέρονται στο www.ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/faqs.

¹¹⁵ Κανονισμός (ΕΕ, ΕΥΠΑΤΟΜ) αριθ. 883/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 11^{ης} Σεπτεμβρίου 2013, άρθρο 7 – Διαδικασία των ερευνών.

¹¹⁶ «Οδηγίες της OLAF προς το προσωπικό της αναφορικά με τις διαδικασίες διεξαγωγής ερευνών», άρθρο 11, παρ. 11.1.

- Διενέργεια επιτόπιων ελέγχων (κανονισμός (ΕΥΡΑΤΟΜ, ΕΚ) αριθ. 2185/96 του Συμβουλίου).
- Διεξαγωγή επιχειρήσεων ψηφιακής εγκληματολογίας.
- Διεξαγωγή αποστολών έρευνας σε τρίτες χώρες.

Η μονάδα επιλογής και ελέγχου των ερευνών προβαίνει σε έλεγχο της νομιμότητας, της αναγκαιότητας και της αναλογικότητας της προτεινόμενης ερευνητικής δραστηριότητας και παρέχει γνωμοδότηση στο Γενικό Διευθυντή, βάσει της οποίας ο τελευταίος λαμβάνει απόφαση.¹¹⁷

Οι τελικές εκθέσεις παρουσιάζουν τις ερευνητικές δραστηριότητες που εκτελέστηκαν και τα αποδεικτικά στοιχεία που συνελέγησαν κατά τη διάρκεια της έρευνας ή τις δραστηριότητες και τα αποτελέσματα στο πλαίσιο μιας υπόθεσης συντονισμού. Σε αυτές περιλαμβάνεται νομική ανάλυση των γεγονότων που διαπιστώθηκαν και κατά περίπτωση, ορισμός των ποσών προς ανάκτηση ή των ποσών των οποίων απειράπη η αχρεώστητη καταβολή. Οι τελικές εκθέσεις προβαίνουν επίσης σε ανάλυση των αποδεικτικών στοιχείων που συνελέγησαν και παρέχουν συμπεράσματα σε σχέση με την ύπαρξη απάτης, διαφθοράς ή άλλης παράνομης δραστηριότητας που επηρεάζει δυσμενώς τα οικονομικά ή άλλα συμφέροντα της ΕΕ ή/και σοβαρών ζητημάτων που σχετίζονται με την άσκηση των επαγγελματικών καθηκόντων. Τα συμπεράσματα βασίζονται σε αμερόληπτη και αντικειμενική εκτίμηση του συνόλου των αποδεικτικών στοιχείων που συνελέγησαν.¹¹⁸

5.7 Θεματικές ερευνών που διεξάγονται από την OLAF¹¹⁹

Η OLAF διεξάγει έρευνες, συχνά με επιτόπιους ελέγχους, για τη διακρίβωση της ορθής χρήσης των Ευρωπαϊκών πόρων στα προγράμματα που χρηματοδοτούνται από την ΕΕ και συνεργάζεται με τις αρμόδιες Εθνικές Αρχές. Οι έρευνες που διεξάγει η OLAF αφορούν όλες τις δαπάνες της ΕΕ, με έμφαση στις δαπάνες που αφορούν τα διαρθρωτικά ταμεία, τα ταμεία γεωργικής πολιτικής και αγροτικής ανάπτυξης, τις άμεσες δαπάνες και την εξωτερική βοήθεια.

¹¹⁷ Ο.π., άρθρο 12, παρ. 12.2.

¹¹⁸ Ο.π., άρθρο 19, παρ. 19.2.

¹¹⁹ Στοιχεία ελήφθησαν από την ιστοσελίδα ec-europa.eu/anti-fraud/investigations.

Σκοπός μιας έρευνας¹²⁰ είναι να διαπιστωθεί εάν υπήρξε απάτη (ή ακόμα και υποψίες απάτης), διαφθοράς ή άλλης παράνομης δραστηριότητας που επηρεάζει δυσμενώς τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ ή αν σημειώθηκαν σοβαρά περιστατικά σχετικά με την άσκηση επαγγελματικών καθηκόντων των μελών, των υπαλλήλων ή του λοιπού προσωπικού των θεσμικών και λοιπών οργάνων και οργανισμών της ΕΕ, τα οποία συνιστούν παράλειψη καθήκοντος και μπορούν να έχουν ως αποτέλεσμα την άσκηση πειθαρχικής ή ποινικής δίωξης.

Περισσότεροι από τους μισούς χρηματοδοτικούς πόρους της ΕΕ διοχετεύονται μέσω των πέντε Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών και Επενδυτικών Ταμείων, τα οποία διαχειρίζονται από κοινού η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και οι χώρες της ΕΕ. Τα Ταμεία αυτά είναι το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής, το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας και έχουν στόχο να συμβάλλουν στη δημιουργία θέσεων εργασίας και να διασφαλίσουν βιώσιμες και υγιείς συνθήκες τόσο στην ευρωπαϊκή οικονομία όσο και στο περιβάλλον. Εστιάζουν κυρίως στους τομείς της έρευνας και καινοτομίας, στις ψηφιακές τεχνολογίες, στη βιώσιμη διαχείριση των φυσικών πόρων και στις μικρές επιχειρήσεις. Υψηλότερες χρηματοδοτήσεις διοχετεύονται από τον Ευρωπαϊκό προϋπολογισμό και στα ταμεία γεωργικής πολιτικής και αγροτικής ανάπτυξης, των οποίων όμως η διαχείριση γίνεται από τα κράτη μέλη. Οι έρευνες για περιπτώσεις κακοδιαχείρισης ή απάτης σε σχέση με αυτά τα Ταμεία ξεκινούν συνήθως από τις Εθνικές Αρχές.

Αντιθέτως οι εθνικές αρχές δεν εμπλέκονται στις έρευνες σχετικά με απάτη στις άμεσες δαπάνες και στην εξωτερική βοήθεια. Οι άμεσες δαπάνες υπολογίζονται περίπου στο 14% του προϋπολογισμού της ΕΕ και τις διαχειρίζονται αποκλειστικά τα Ευρωπαϊκά όργανα. Οι έρευνες της OLAF για απάτες στις άμεσες δαπάνες περιλαμβάνουν ελέγχους σε χορηγίες, συμβόλαια, διοικητικές διευθετήσεις, πρόσληψη προσωπικού ή εξωτερικών εμπειρογνομόνων, χρηματοδοτήσεις για έρευνα και τεχνολογία ή για περιβαλλοντικά και εκπαιδευτικά προγράμματα.

Οι δαπάνες για εξωτερική βοήθεια, που έχει αποδέκτες εκτός ΕΕ, υπολογίζονται γύρω στο 2% του προϋπολογισμού της ΕΕ. Η έρευνα της OLAF επικεντρώνεται σε ύποπτες χρηματοδοτήσεις σε τοπικούς φορείς και Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις και

¹²⁰ Οδηγίες της OLAF προς το προσωπικό της αναφορικά με τις διαδικασίες διεξαγωγής ερευνών, άρθρο 8, παρ. 8.1.

στην κακοδιαχείριση πόρων για ανθρωπιστική βοήθεια. Η ευόδωση των ερευνών για υποθέσεις απάτης εκτός ΕΕ εξαρτάται από την ύπαρξη διακρατικών και διεθνών συμφωνιών με τις εμπλεκόμενες χώρες. Η OLAF δεν διαθέτει από μόνη της αποτελεσματικές δυνατότητες έρευνας, γεγονός που επιβάλλει την συνεργασία και με τις τοπικές αρχές και με τους διεθνείς οργανισμούς που ενεργοποιούνται στην χώρα.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζουν οι εσωτερικές έρευνες με σκοπό τον εντοπισμό απάτης, διαφθοράς και κάθε άλλης παράνομης δραστηριότητας που θίγει τα δημοσιονομικά συμφέροντα της Ένωσης. Τέτοιες έρευνες γίνονται στο εσωτερικό των θεσμικών οργάνων και οργανισμών της ΕΕ και για σοβαρά ζητήματα που συνδέονται με την άσκηση των επαγγελματικών τους καθηκόντων. Για παράδειγμα, η OLAF διεξάγει εσωτερικές έρευνες για παρατυπίες σε διαδικασίες διαγωνισμών, για παραποιημένα έγγραφα, για χειραγώγηση διαδικασιών πρόσληψης, για μη εκτέλεση έργων που είχαν χρηματοδοτηθεί, για σύγκρουση συμφερόντων, για δωροληψία από άτομα ή ομάδες πίεσης, για παραβιάσεις του όρου της διακριτικότητας και της εμπιστευτικότητας, και αυτά μόνο ενδεικτικά. Οι ερευνητές συγκεντρώνουν τα δεδομένα, αναλύουν τις ενδείξεις και μόνο έχοντας διασταυρώσει τα στοιχεία που αποδεικνύουν την απάτη προχωρούν σε απόδοση ευθυνών. Οι ερευνητικές ομάδες περιλαμβάνουν αναλυτές και ειδικούς με ποικίλα επαγγελματικά προσόντα που κινητοποιούνται ανάλογα με τις ανάγκες της εκάστοτε έρευνας, όπως φοροτεχνικούς, λογιστές, οικονομολόγους, νομικούς, ειδικούς στην πληροφορική, πρώην τελωνειακούς, αστυνομικούς, εισαγγελείς ή ανώτερα διοικητικά στελέχη.

Ως αποτέλεσμα των ερευνητικών ενεργειών της Υπηρεσίας ανακτήθηκαν σταδιακά για τον προϋπολογισμό της ΕΕ κονδύλια που δεν χρησιμοποιήθηκαν για τον σκοπό που δόθηκαν, ασκήθηκαν ποινικές διώξεις από τις εθνικές δικαστικές αρχές σε άτομα που εμπλέκονταν σε ποινικά κολάσιμες πράξεις και διασφαλίστηκε ότι θα καταπολεμηθεί αποτελεσματικότερα η απάτη σε όλη την Ευρώπη. Κατά την επταετία 2010-2017 η OLAF:

- Ολοκλήρωσε περισσότερες από 1800 έρευνες.
- Συνέστησε την ανάκτηση περισσότερων από 6,6 δις ευρώ προς επιστροφή στον προϋπολογισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

- Έκανε περισσότερες από 2300 συστάσεις αναφορικά με δικαστικές, οικονομικές, πειθαρχικές και διοικητικές ενέργειες που πρέπει να γίνουν από τις αρμόδιες αρχές των Κρατών Μελών και την ΕΕ.

Με την πάροδο του χρόνου μεγαλώνει ο κύκλος ερευνών που διεξάγονται από την OLAF. Μόνο για το 2017, μετά από 1111 προκαταρκτικές αναλύσεις που διενεργήθηκαν από τους εμπειρογνώμονες της Υπηρεσίας, η OLAF ξεκίνησε 215 νέες έρευνες, ενώ παράλληλα ολοκλήρωσε 197 έρευνες, κάνοντας 309 συστάσεις στις αντίστοιχες εθνικές και ευρωπαϊκές αρχές. Καθώς κατά τη διάρκεια του έτους είχαν ολοκληρωθεί σημαντικότερες υποθέσεις απάτης και υποεκτίμησης προϊόντων, η Υπηρεσία συνέστησε την ανάκτηση προς επιστροφή στον προϋπολογισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης του αξιοσημείωτου ποσού των 3 δις ευρώ.

5.8 Ενδεικτική παρουσίαση υποθέσεων με τις οποίες ασχολήθηκε η OLAF

Η διαχείριση των ερευνών που διενεργεί η OLAF παρουσιάζεται στις παρακάτω ενδεικτικές υποθέσεις¹²¹:

- Έρευνα αναφορικά με υπάλληλο οργανισμού της ΕΕ

Η OLAF πληροφορήθηκε ότι ένας υπάλληλος ενός ευρωπαϊκού οργανισμού αιτούνταν επιστροφή των οδοιπορικών του με αιτιολογικά έγγραφα που έμοιαζαν παραποιημένα. Η OLAF ξεκίνησε εσωτερική έρευνα και εξέτασε τις αιτήσεις επιστροφής των εξόδων. Διεξήχθησαν δύο επιτόπιοι έλεγχοι στα ταξιδιωτικά πρακτορεία που είχαν εκδώσει τα ταξιδιωτικά έγγραφα για λογαριασμό του υπαλλήλου. Ο σκοπός ήταν να γίνει αντιπαραβολή των εισιτηρίων που υπέβαλε ο υπάλληλος ως αιτιολογικά έγγραφα με τα έγγραφα τεκμηρίωσης που κρατούσαν στο αρχείο τους τα ταξιδιωτικά πρακτορεία. Η OLAF διαπίστωσε ότι τα τιμολόγια των εισιτηρίων είχαν πλαστογραφηθεί από τον υπάλληλο με τη βοήθεια ενός τουριστικού πράκτορα, με αποτέλεσμα ο εν λόγω υπάλληλος να έχει λάβει υψηλότερες επιστροφές οδοιπορικών από αυτές που δικαιούνταν. Το ποσό που είχε εισπράξει παρανόμως ο υπάλληλος για οδοιπορικά στο διάστημα μεταξύ Οκτωβρίου 2006 και Ιουλίου 2013, όταν αποκαλύφθηκε η απάτη, υπερέβαινε τις 182.000 ευρώ.

¹²¹ Στοιχεία ελήφθησαν από ec.europa.eu/anti-fraud/investigation/success-stories.

Μετά από πρόταση της OLAF για λήψη προληπτικών μέτρων, ο οργανισμός πάγωσε τις επιστροφές οδοιπορικών στον συγκεκριμένο υπάλληλο, αποτρέποντας παράλληλα την αδικαιολόγητη αποζημίωσή του με επιπλέον ποσό της τάξης των 50.000 ευρώ. Μετά από συστάσεις της OLAF στις σχετικές εθνικές δικαστικές αρχές για την άσκηση ποινικής δίωξης στον υπάλληλο, οι εθνικές αρχές ενημέρωσαν την OLAF τον Ιούλιο του 2014 ότι διεξαγόταν ποινική διερεύνηση της υπόθεσης. Ταυτόχρονα η OLAF έκανε σύσταση στον οργανισμό να εκκινήσει τις διαδικασίες για να ανακτήσει τα ποσά τα οποία ο υπάλληλος είχε λάβει παρανόμως ως αποζημίωση. Τον Νοέμβριο του 2014, ο οργανισμός ενημέρωσε την OLAF ότι ανακτήθηκε το σύνολο του ποσού. Επίσης ο οργανισμός υιοθέτησε βελτιωμένους μηχανισμούς ελέγχου για να αμβλύνει το κίνδυνο μελλοντικής ζημίας στον προϋπολογισμό της ΕΕ.

➤ Έρευνα αναφορικά με τις άμεσες δαπάνες

Άλλη έρευνα της OLAF κατέληξε να διαλευκάνει μια ιδιαίτερα περίπλοκη υπόθεση απάτης, που αφορούσε την κατάχρηση πόρων της ΕΕ και πιο συγκεκριμένα ποσού άνω του 1,4 εκατομμυρίων ευρώ, το οποίο θα χρηματοδοτούσε ένα project Έρευνας και Καινοτομίας για πρωτότυπα hovercraft άμεσης επέμβασης. Μια Ευρωπαϊκή Κοινοπραξία, ιταλικών συμφερόντων, με συνεργάτες στη Γαλλία, τη Ρουμανία και το Ηνωμένο Βασίλειο ανέλαβε ένα project, χρηματοδοτούμενο από τα Ταμεία της ΕΕ για την Έρευνα και την Καινοτομία, με στόχο τη δημιουργία δύο πρωτότυπων hovercraft που θα χρησιμοποιούνταν ως ναυτικά οχήματα άμεσης επέμβασης με δυνατότητα πρόσβασης σε απόμακρες περιοχές σε περίπτωση περιβαλλοντικών ατυχημάτων. Κατά τη διάρκεια των επιτόπιων ελέγχων που διενεργήθηκαν στην Ιταλία από την OLAF και την Ιταλική Guardia di Finanza¹²², η OLAF ανακάλυψε διάφορα αποσυναρμολογημένα ανταλλακτικά του ενός hovercraft, ενώ το δεύτερο hovercraft δεν ολοκληρώθηκε παρά μόνο μετά τη λήξη της προθεσμίας του project. Αποδείχθηκε ότι οι Ιταλοί συνεργάτες, για να λάβουν τους Ευρωπαϊκούς πόρους, βεβαίωσαν ψευδώς ότι πληρούσαν τους απαραίτητους τεχνικούς και οικονομικούς όρους για να φέρουν το project εις πέρας. Οι έρευνες της OLAF στο Ηνωμένο Βασίλειο απέδειξαν ότι οι Βρετανοί συνεργάτες υπήρχαν μόνο στα χαρτιά και ότι η εταιρία ήταν δημιούργημα και ιδιοκτησία των ίδιων Ιταλών

¹²² Οικονομική Αστυνομία: Αστυνομικό σώμα στην Ιταλία, με στρατιωτική δομή, το οποίο υπάγεται στο Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών και όχι στο Υπουργείο Αμύνης, όπως η Αστυνομία.

εταίρων. Μόλις εισέπραξαν τα χρήματα της ΕΕ, οι Ιταλοί χρησιμοποίησαν λογιστικά τεχνάσματα για να μεταφέρουν χρηματικά ποσά σε άλλους τραπεζικούς λογαριασμούς, παραποιώντας έγγραφα που βεβαίωναν ψευδή έξοδα. Μετά από επισταμένη ανάλυση περισσότερων των 12.000 οικονομικών συναλλαγών και πληρωμών που πραγματοποιήθηκαν, αποδείχθηκε ότι τμήμα των ευρωπαϊκών πόρων είχε διατεθεί από τους Ιταλούς και Βρετανούς συνεργάτες για την αποπληρωμή της υποθήκης ενός υπό κατάσχεση κάστρου¹²³.

Η OLAF ολοκλήρωσε την έρευνά της το 2017 με δύο δικαστικές συστάσεις – στην Εισαγγελία της Γένοβας και στην Αστυνομία του Λονδίνου στο Ηνωμένο Βασίλειο – και μία οικονομική σύσταση στη Γενική Διεύθυνση Έρευνας και Καινοτομίας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για να ανακτήσει τους πόρους που είχαν υπεξαιρεθεί. Οι Ιταλικές αρχές, ακολουθώντας τις συστάσεις της OLAF, ήδη διερευνούν την υπόθεση και έχουν ασκήσει ποινικές διώξεις στα εμπλεκόμενα πρόσωπα για υπεξαίρεση και απάτη εις βάρος της ΕΕ, για ψευδή λογιστικά στοιχεία, για ψευδή χρεωκοπία και ψευδείς βεβαιώσεις.

➤ Έρευνα αναφορικά με την εξωτερική βοήθεια

Άλλη έρευνα της OLAF ξεκίνησε μετά από πληροφορίες που έλαβε η Υπηρεσία από την Αντιπροσωπία της ΕΕ σε μια χώρα της Αφρικής, σχετικά με παρατυπίες κατά τη διαδικασία σύναψης συμβάσεων. Οι πληροφορίες αφορούσαν παρατυπίες και πλαστογράφηση εγγράφων σε συμβάσεις που είχε συνάψει η ΕΕ με μια εταιρία, η οποία είχε έδρα την ΕΕ. Οι υπηρεσίες, που είχε αναλάβει να παράσχει αυτή η εταιρία, αφορούσαν την επιλογή εμπειρογνομόνων που θα οργάνωναν και θα επέβλεπαν έργα οδοποιίας που θα εκτελούνταν στην συγκεκριμένη χώρα της Αφρικής με χρηματοδότηση από τα κονδύλια του προϋπολογισμού της ΕΕ για την εξωτερική βοήθεια.

Ο έλεγχος της OLAF κατέδειξε ότι η εταιρία αυτή συστηματικά πλαστογραφούσε τα βιογραφικά των εμπειρογνομόνων της, έτσι ώστε να φαίνεται ότι πληρούν τις προϋποθέσεις επιλεξιμότητάς τους για τη διαχείριση του project. Ταυτόχρονα, η εταιρία άλλαζε διαρκώς τους συνεργάτες-εμπειρογνώμονες που απασχολούσε, θεωρώντας ότι, μετά την ανάθεση του έργου σε αυτήν και την εκταμίευση της χρηματοδότησης, δε θα υπήρχε καμία λογοδοσία για την χρήση των συγκεκριμένων

¹²³ Γι' αυτό και η επιχείρηση ονομάστηκε Χάρτινο Κάστρο (“Operation Paper Castle”).

πόρων της ΕΕ. Αντικαθιστούσε τους εμπειρογνώμονες υψηλών προσόντων (βάσει του βιογραφικού των οποίων είχε καταφέρει να της είχε ανατεθεί το συγκεκριμένο project από την ΕΕ) με αντικαταστάτες της τελευταίας στιγμής, αμφισβητούμενων προσόντων και ικανοτήτων. Εξετάζοντας ενδελεχώς και τις άλλες συμβάσεις που είχε αναλάβει η ίδια εταιρία από την ΕΕ για παροχή παρόμοιων υπηρεσιών σε τρεις άλλες χώρες της Αφρικής, η OLAF διαπίστωσε ότι ακολουθούνταν οι ίδιες μέθοδοι εξαπάτησης.

Έτσι, κατόπιν σύστασης της Υπηρεσίας στην Επιτροπή σχετικά με την ανάκτηση των ποσών, επιβλήθηκε πρόστιμο στην εταιρία που άγγιζε το 10% των ποσών που είχε λάβει συνολικά η εταιρία από τις συμβάσεις της με την ΕΕ και ανακτήθηκε ποσό τριών εκατομμυρίων ευρώ. Η OLAF συνέστησε επίσης τον αποκλεισμό της συγκεκριμένης εταιρίας από κάθε ευρωπαϊκή χρηματοδότηση για μια χρονική περίοδο, τη δημιουργία βάσης δεδομένων εμπειρογνομένων με εμπειρία σε projects που χρηματοδοτούνται από τα ευρωπαϊκά ταμεία, καθώς και την εφαρμογή υποχρεωτικών οικονομικών κυρώσεων σε τέτοιες περιπτώσεις.

➤ Έρευνα αναφορικά με τα τελωνεία

Το 2017, η OLAF διερεύνησε μια σημαντική υπόθεση που αφορούσε φοροδιαφυγή σε δασμούς αντιντάμπινγκ και αντισταθμιστικούς δασμούς που επιβάλλονται σε ηλιακούς συλλέκτες που προέρχονται ή έχουν αποσταλεί από τη Λαϊκή Δημοκρατία της Κίνας. Υπήρχαν υπόνοιες ότι εισάγονταν στην Ευρωπαϊκή Ένωση ηλιακοί συλλέκτες για τους οποίους είχε παράτυπα δηλωθεί ότι είχαν χώρα προέλευσης την Ταϊβάν. Η OLAF, σε συνεργασία με αντιπροσώπους των Ολλανδικών και Γαλλικών τελωνειακών υπηρεσιών, καθώς και με τις αρμόδιες αρχές της Ταϊβάν, διεξήγαγε έρευνες από κοινού στην Ταϊβάν. Περεταίρω έρευνες διεξήχθησαν και στην Αμβέρσα, σε συνεργασία με τις Βελγικές τελωνειακές αρχές.

Η OLAF συνέλεξε και ανάλυσε τα έγγραφα μεταφόρτωσης, τα έγγραφα εισαγωγής στην ΕΕ, καθώς και άλλα έγγραφα, ενώ ταυτόχρονα πραγματοποίησε πέντε επιτόπιες επισκέψεις στις εταιρίες που ενέχονταν στην εξαγωγή/αποστολή των εμπορευμάτων από την Ταϊβάν και ανάλογες επισκέψεις σε έντεκα ναυτιλιακούς πράκτορες στο Βέλγιο και στην Ταϊβάν. Αποκαλύφθηκε ότι περίπου 2.500 κοντέινερ με φορτίο κινεζικούς ηλιακούς συλλέκτες είχαν μεταφορτωθεί μέσω Ταϊβάν με προορισμό την ΕΕ. Οι έρευνες της OLAF αποκάλυψαν ότι οι ηλιακοί συλλέκτες δεν

είχαν ως χώρα προέλευσης την Ταϊβάν, όπως είχε δηλωθεί, αλλά την Κίνα. Οι ηλιακοί συλλέκτες μεταφέρονταν από την Κίνα στην Ζώνη Ελεύθερου Εμπορίου της Ταϊβάν και από εκεί μεταφορτώνονταν σε άλλα κοντέινερ με προορισμό την ΕΕ, διαθέτοντας πλέον νέα έγγραφα που υποδείκνυαν ως χώρα προέλευσης την Ταϊβάν. Διαπιστώθηκε ότι πράγματι τα εμπορεύματα προέρχονταν από την Κίνα, οπότε θα έπρεπε να καταβληθούν οι δασμοί αντιντάμπινγκ και οι αντισταθμιστικοί δασμοί. Η OLAF εξέδωσε οικονομική σύσταση για την επιβολή δασμών της τάξης των 135 εκατομμυρίων ευρώ.

➤ Έρευνα αναφορικά με το λαθρεμπόριο τσιγάρων

Η OLAF έχει συντονίσει πληθώρα ερευνών που αφορούν το λαθρεμπόριο καπνικών προϊόντων (κυρίως τσιγάρων) και στο εσωτερικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης (διασυνοριακό λαθρεμπόριο) και σε χώρες εκτός ΕΕ. Σε μία από αυτές, η OLAF, μετά από μακροχρόνιες έρευνες, ανακάλυψε ένα τεράστιο δίκτυο λαθρεμπορίου τσιγάρων που εκτεινόταν σε πολλές χώρες της ΕΕ και σε τρίτες χώρες, και στη συνέχεια συντόνισε τις ποινικές έρευνες, που διεξήγαγαν από κοινού οι αρμόδιες Ιταλικές και Γερμανικές αρχές.

Η OLAF διοργάνωσε μια συντονιστική σύσκεψη το φθινόπωρο του 2013, στην οποία συμμετείχαν και οι δικαστικές και αστυνομικές αρχές από την Ιταλία και τη Γερμανία, και συνεργάστηκε με το Βέλγιο, τη Λιθουανία, την Ουγγαρία, την Πολωνία, τη Ρουμανία και τη Σλοβακία, καθώς και με τη Μολδαβία και την Ουκρανία, με σκοπό τον συντονισμό για την αποκάλυψη αυτού του διεθνούς εγκληματικού δικτύου. Το δίκτυο παρήγαγε τα τσιγάρα στην ΕΕ και στη συνέχεια, είτε πλαστογραφούσε εικονικές εξαγωγές είτε πραγματοποιούσε πραγματικές εξαγωγές σε χώρες εκτός ΕΕ, από όπου, μέσω του δικτύου διασυνοριακής λαθρεμπορίας, μεταφέρονταν τα τσιγάρα σε χώρες της ΕΕ. Με τον τρόπο αυτό, έκαναν φοροδιαφυγή στη χώρα παραγωγής αλλά και απέφευγαν τους αντίστοιχους τελωνειακούς δασμούς.

Το δίκτυο εξαρθρώθηκε τον Νοέμβριο του 2014 μετά από συνεργασία των τελωνειακών και διοικητικών αρχών της Ιταλίας και της Γερμανίας. Εισαγγελείς από το Τορίνο και την Φρανκφούρτη με συντονισμένες έρευνες έδωσαν εντολή για ποινική διερεύνηση σε ένα εργοστάσιο τσιγάρων, φαινομενικά νομότυπο, το οποίο παρήγαγε τσιγάρα, τα οποία ήταν εν μέρει προορισμένα για την «μαύρη» αγορά.

Συνελήφθησαν πάνω από 10 άτομα, ενώ η διερεύνηση της πολυπλόκαμης υπόθεσης δεν έχει ακόμα ολοκληρωθεί. Η εκτιμώμενη απώλεια εισόδων μόνο για τον Ιταλικό προϋπολογισμό ξεπερνά τα 90 εκατομμύρια ευρώ, ενώ, αυτονόητα, οι συνολικές οικονομικές απώλειες εξαιτίας του λαθρεμπορίου είναι κατά πολύ υψηλότερες. Έτσι η συνεισφορά της Υπηρεσίας σε παρόμοιες υποθέσεις επιφέρει προστιθέμενη αξία, καθώς με τον συντονισμό των εθνικών αρχών από διάφορες ευρωπαϊκές χώρες, αυξάνει τις δυνατότητες αντιμετώπισης διασυνοριακών ή και πολυεθνικών εγκληματικών δικτύων.

5.9 Τα προγράμματα Hercules και τα νέα προγράμματα καταπολέμησης της απάτης

Το πρόγραμμα Hercules I ξεκίνησε το 2004 (απόφαση 804/2004/EK) και επεκτάθηκε στο πλαίσιο των δημοσιονομικών προοπτικών για την περίοδο 2007-2013 (απόφαση 878/2007/EK), με αποτέλεσμα το Hercules II (2007-2013). Το τρέχον πρόγραμμα Hercules III (2014-2020) θεσπίστηκε με τον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 250/2014.

Το Hercules III, με συνολικό προϋπολογισμό 104,9 εκατ. ευρώ, έχει στόχο του την καταπολέμηση της απάτης, της διαφθοράς και άλλων παράνομων δραστηριοτήτων. Πάνω από 70 εκατομμύρια ευρώ από αυτά προορίζονται για την καταπολέμηση του λαθρεμπορίου καπνού, καθώς το λαθρεμπόριο καπνού εκτιμάται ότι επιφέρει ετήσιες απώλειες ύψους τουλάχιστον 10 δισεκατομμύρια ευρώ στους εθνικούς και κοινοτικούς προϋπολογισμούς. Μέσω του προγράμματος χρηματοδοτούνται σχέδια, όπως η αγορά από τις εθνικές αρχές σαρωτών ακτίνων X και άλλου τεχνικού εξοπλισμού σε λιμάνια και αεροδρόμια, με σκοπό την ενίσχυση της ικανότητας των εθνικών αρχών να καταπολεμούν το λαθρεμπόριο και άλλες εγκληματικές δραστηριότητες κατά των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ. Επίσης, μέσω του προγράμματος χρηματοδοτούνται δραστηριότητες κατάρτισης. Έτσι παρέχεται βοήθεια ώστε οι εθνικές αρχές να μοιράζονται τις βέλτιστες πρακτικές μέσω σεμιναρίων και διασκέψεων σε θέματα όπως η πρόληψη της διαφθοράς στις διαδικασίες ανάθεσης συμβάσεων. Ταυτόχρονα, χρηματοδοτούνται προγράμματα εξειδικευμένης κατάρτισης για την ενίσχυση και αναβάθμιση των ψηφιακών εγκληματολογικών δεξιοτήτων των αρχών επιβολής του νόμου.

Στο πλαίσιο του νέου πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου (2021-2027), η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ενέκρινε πρόταση για ένα νέο πρόγραμμα καταπολέμησης της απάτης στην ΕΕ. Το πρόγραμμα έχει σχεδιαστεί για να στηρίζει τις προσπάθειες της Επιτροπής και των κρατών μελών της ΕΕ για:

- Καταπολέμηση της απάτης και άλλων παράνομων δραστηριοτήτων που επηρεάζουν τον προϋπολογισμό της ΕΕ,
- Αμοιβαία διοικητική συνδρομή στον τελωνειακό τομέα,
- Αναφορά παρατυπιών από τα κράτη μέλη της ΕΕ που αφορούν τα κονδύλια της ΕΕ.

Η πρόταση της Επιτροπής είναι να επαναλάβει ουσιαστικά και να βελτιώσει το πρόγραμμα Hercules III και να το συνδυάσει με δύο δραστηριότητες που η OLAF εκτελεί ήδη:

- Το σύστημα πληροφοριών για την καταπολέμηση της απάτης (AFIS)¹²⁴, το οποίο υποστηρίζει τις επιχειρησιακές δραστηριότητες που συνδέονται με την αμοιβαία διοικητική συνδρομή μεταξύ των τελωνειακών αρχών των κρατών μελών.
- Το σύστημα διαχείρισης παρατυπιών (IMS)¹²⁵, ένα σύστημα πληροφορικής το οποίο επιτρέπει στα κράτη μέλη να αναφέρουν τυχόν παρατυπίες που αφορούν τους πόρους της ΕΕ που εντοπίζουν και το οποίο υποστηρίζει τη διαχείριση και την ανάλυση τέτοιων παρατυπιών.

Ο συνδυασμός αυτός θα επιτρέψει στην Επιτροπή να δημιουργήσει συνέργειες και να αξιοποιήσει την ευελιξία μεταξύ των τριών στόχων του προγράμματος. Στο Δελτίο Τύπου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής¹²⁶ στις 30 Μαΐου 2018, αναφέρεται:

«Το νέο πρόγραμμα θα αντικαταστήσει το πρόγραμμα Hercules III, το οποίο είχε ήδη θετικό αντίκτυπο στη καταπολέμηση της απάτης που πλήττει τον προϋπολογισμό της ΕΕ σε εθνικό και τοπικό επίπεδο τα τελευταία χρόνια. Παραδείγματα επιτυχών σχεδίων περιλαμβάνουν τη χρηματοδότηση ψηφιακού εγκληματολογικού εξοπλισμού που χρειαζόταν έτσι ώστε να παραμείνουν τα Γαλλικά

¹²⁴ Anti-Fraud Information System.

¹²⁵ Irregularity Management System.

¹²⁶ www.europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3967_en.htm.

τελωνεία στην αιχμή των τελωνειακών επιχειρήσεων με στόχο το λαθρεμπόριο και την φοροδιαφυγή του ΦΠΑ το 2016, τη χρηματοδότηση της εκπαίδευσης σκύλων που βοήθησαν τα Ελληνικά τελωνεία να κατάσχουν 250 εκατομμύρια παράνομα τσιγάρα το 2016 και την ανάπτυξη προηγμένων εργαλείων πληροφορικής που επέτρεψαν σε όλους τους ευρωπαίους επιθεωρητές να εντοπίσουν ανωμαλίες στις εμπορικές ροές και να αποκαλύψουν σημαντικές περιπτώσεις απάτης στις εισαγωγές κλωστοϋφαντουργικών προϊόντων και υποδημάτων το 2017.

Τα κονδύλια που θα διατεθούν στο πλαίσιο του νέου προγράμματος της ΕΕ για την καταπολέμηση της απάτης θα χρηματοδοτήσουν παρόμοια έργα, καθώς και συνεδριάσεις κατάρτισης και εμπειρογνωμοσύνης που θα προωθήσουν την ανταλλαγή πληροφοριών και τη διακρατική συνεργασία. Το πρόγραμμα θα υποστηρίξει επίσης τις κοινές ερευνητικές προσπάθειες των τελωνειακών αρχών των κρατών μελών, δεδομένου ότι αυτές οι κοινές επιχειρήσεις είναι καθοριστικής σημασίας για την εξάλειψη των εγκληματικών δικτύων που λειτουργούν διασυνοριακά. Το πρόγραμμα αναμένεται να προσφέρει σημαντική προστιθέμενη αξία συμπληρώνοντας και υποστηρίζοντας τις εθνικές προσπάθειες για την καταπολέμηση της απάτης και της διαφθοράς.

Πέραν των δραστηριοτήτων που χρηματοδοτήθηκαν προηγουμένως από το πρόγραμμα Hercules III, το νέο πρόγραμμα θα παράσχει υποστήριξη σε επιχειρησιακές και ερευνητικές δραστηριότητες μέσω της παροχής ασφαλών πληροφοριακών συστημάτων και θα διευκολύνει την αναφορά των ανωμαλιών από τα κράτη μέλη και την ανάλυση κινδύνου σε εθνικό επίπεδο. Η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία για την καταπολέμηση της Απάτης OLAF θα διαχειρίζεται και θα εφαρμόζει το πρόγραμμα. (...) Η πρόταση της Επιτροπής της 23^{ης} Μαΐου 2018 για την τροποποίηση του «κανονισμού για την OLAF»¹²⁷ αποσκοπεί στην εξασφάλιση της στενής συνεργασίας μεταξύ της OLAF και της νεοσυσταθείσας ευρωπαϊκής εισαγγελίας (EPPO)¹²⁸ όσον αφορά τον εντοπισμό και τη διερεύνηση της απάτης σχετικά με τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ σε ολόκληρη την Ευρωπαϊκή

¹²⁷ Κανονισμός (ΕΕ, Ευρατόμ) 883/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11^{ης} Σεπτεμβρίου, σχετικά με τις έρευνες που πραγματοποιούνται από την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία καταπολέμησης της απάτης (OLAF).

¹²⁸ «European Public Prosecutor's Office».

Ένωση¹²⁹. Άλλες δράσεις περιλαμβάνουν την εφαρμογή της Οδηγίας για την καταπολέμηση της απάτης στα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης μέσω του ποινικού δικαίου (οδηγία «PIF»¹³⁰)).

¹²⁹ Κανονισμός (ΕΕ) 2017/1939 του Συμβουλίου, της 12^{ης} Οκτωβρίου 2017, για την εφαρμογή ενισχυμένης συνεργασίας για τη σύσταση της ευρωπαϊκής εισαγγελίας.

¹³⁰ Οδηγία (ΕΕ) 2017/1371 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 5^{ης} Ιουλίου 2017, σχετικά με την καταπολέμηση, μέσω του ποινικού δικαίου, της απάτης εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης, ΕΕ L 198 της 28.7.2017.

ΕΚΤΟ ΚΕΦΑΛΑΙΟ

ΔΙΚΑΣΤΙΚΗ ΣΥΝΔΡΟΜΗ ΣΤΙΣ ΕΡΕΥΝΕΣ ΤΩΝ ΕΛΕΓΚΤΙΚΩΝ ΜΗΧΑΝΙΣΜΩΝ: Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΙΣΑΓΓΕΛΙΑ (ΕΡΡΟ)

6.1 Αναγκαιότητα θεσμοποίησης της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας (ΕΡΡΟ)

Οι υφιστάμενοι οργανισμοί της ΕΕ, όπως η Eurojust, η Europol και η Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF), δε διαθέτουν τις αναγκαίες εξουσίες για τη διενέργεια ποινικών ερευνών και διώξεων. Η Eurojust εμπλέκεται στην προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης σε ό,τι αφορά τη δίωξη των αξιόποινων πράξεων. Ωστόσο, στερείται εξουσίας άσκησης ποινικών διώξεων ενώπιον των εθνικών αρχών, με απότοκο την ελλιπή της αποτελεσματικότητα στην επί της ουσίας προάσπιση των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης. Η OLAF έχει δικαιοδοσία μόνο να ενημερώνει για τα αποτελέσματα των διοικητικών ερευνών της τις αρμόδιες εθνικές αρχές, οι οποίες στη συνέχεια αποφασίζουν ανεξάρτητα εάν θα πρέπει να ασκηθεί ποινική δίωξη ή όχι, με βάση τις διαπιστώσεις της OLAF. Εξάλλου οι προσπάθειες των εθνικών διωκτικών αρχών είναι αποσπασματικές και περιορίζονται στα όρια του εκάστοτε οικείου κράτους, ενώ τα κράτη μέλη δεν λαμβάνουν πάντοτε τα μέτρα που απαιτούνται για την αντιμετώπιση των εγκλημάτων εις βάρος του προϋπολογισμού της ΕΕ. Υπολογίζεται ότι μόνο το 50% περίπου των συστάσεων για κίνηση δικαστικών διαδικασιών που απευθύνει η OLAF στις εθνικές εισαγγελικές αρχές καταλήγουν σε παραπομπή στη δικαιοσύνη και κατά συνέπεια, ο μικρός αριθμός διώξεων έχει αποτέλεσμα τα χαμηλά ποσοστά ανάκτησης των χρημάτων που έχουν χαθεί λόγω απάτης.

Ως τώρα, μόνο οι εθνικές αρχές μπορούσαν να διερευνούν και να διώκουν την απάτη κατά του προϋπολογισμού της ΕΕ, αλλά οι δυνάμεις τους περιορίζονται στα εθνικά σύνορα. «Τα οικονομικά εγκλήματα είναι πλέον πολυσύνθετα, έχουν πολλούς εμπλεκόμενους, σύνθετα και επεξεργασμένα σχήματα απάτης, επεκτείνονται σε διάφορες χώρες δράσης και έτσι, σε διαφορετικές εθνικές δικαιοδοσίες. Εξάλλου, για να έχουν επιτυχή αποτελέσματα οι έρευνες σε σχέση με την απάτη απαιτούν τη σε βάθος κατανόηση του σχετικού νομικού και διοικητικού πλαισίου. Οι δυσκολίες στη

συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών οφείλονται κυρίως στα διαφορετικά συστήματα ποινικού δικαίου, στις ασάφειες αναφορικά με τη δικαιοδοσία, στις χρονοβόρες διαδικασίες νομικής συνδρομής, στα γλωσσικά προβλήματα, στην έλλειψη πόρων και στις διαφορετικές προτεραιότητες που θέτει το κάθε κράτος».¹³¹

Ο Κανονισμός (ΕΕ) 2017/1939 για τη σύσταση της ευρωπαϊκής εισαγγελικής αρχής στο πλαίσιο ενισχυμένης συνεργασίας εγκρίθηκε στις 12 Οκτωβρίου 2017 και τέθηκε σε ισχύ στις 20 Νοεμβρίου 2017. Στην Ευρωπαϊκή Εισαγγελία συμμετέχουν 22 χώρες της ΕΕ: Οι 20 ιδρυτικές χώρες (Αυστρία, Βέλγιο, Βουλγαρία, Κροατία, Κύπρος, Τσεχία, Εσθονία, Φινλανδία, Γαλλία, Γερμανία, Ελλάδα, Ιταλία, Λετονία, Λιθουανία, Λουξεμβούργο, Πορτογαλία, Ρουμανία, Σλοβακία, Ισπανία, Σλοβενία) και η Ολλανδία και η Μάλτα που προσχώρησαν τον Αύγουστο του 2018. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θα έχει την ευθύνη της ΕΡΡΟ για μικρή χρονική περίοδο, έως ότου αυτή αποκτήσει την ικανότητα να εφαρμόσει δικό της προϋπολογισμό. Η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία συγκροτείται επί του παρόντος, με σκοπό να τεθεί σε λειτουργία στα τέλη του 2020.

Το 2018 ορίστηκε η επιτροπή επιλογής για να αξιολογήσει και να καταρτίσει κατάλογο υποψηφίων με τα κατάλληλα προσόντα για τις θέσεις του Ευρωπαϊκού Γενικού Εισαγγελέα και των Ευρωπαίων Εισαγγελέων. Σύμφωνα με το άρθρο 14 και το Άρθρο 16 του Κανονισμού (ΕΕ) 2017/1939, οι υποψήφιοι πρέπει να είναι ενεργά μέλη της εισαγγελικής αρχής ή του δικαστικού σώματος των κρατών μελών, να παρέχουν εχέγγυα ανεξαρτησίας, να διαθέτουν τα προσόντα που απαιτούνται για διορισμό σε υψηλό εισαγγελικό ή δικαστικό αξίωμα στο αντίστοιχο κράτος μέλος τους, όπως και την σχετική πρακτική πείρα στα εθνικά νομικά συστήματα, στις έρευνες στον χρηματοοικονομικό τομέα και στη διεθνή δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις.

Τον Ιανουάριο του 2019 η επιτροπή επιλογής παρουσίασε αυτόν τον κατάλογο στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο και τα δύο θεσμικά όργανα καλούνται τώρα να συμφωνήσουν σχετικά με τον τελικό υποψήφιο. Ομοίως, η ομάδα επιλογής θα αξιολογήσει τους υποψηφίους των κρατών μελών για τη θέση του ευρωπαϊκού εισαγγελέα και θα παράσχει αιτιολογημένη γνώμη στο Συμβούλιο για να

¹³¹ Καρακάρης Άγγελος, «Η καταπολέμηση της απάτης και της διαφθοράς στην Ευρωπαϊκή Ένωση», Διπλωματική εργασία για την απόκτηση Μεταπτυχιακού στη Στρατηγική Διοικητική Λογιστική και Χρηματοοικονομική Διοίκηση στο Πανεπιστήμιο Μακεδονίας, Ιούλιος 2015, σελ. 65.

οριστικοποιηθεί ο διορισμός τους ως τα τέλη του 2019 ή τις αρχές του 2020. Υπολογίζεται ότι η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία θα τεθεί σε λειτουργία το 2021.

Η θεσμοθέτηση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας αποτελεί σημαντική προτεραιότητα για την Ευρωπαϊκή Επιτροπή καθώς η κοινή ποινική αντιμετώπιση πράξεων που θίγουν τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης θα μπορούσε να γίνει το έναυσμα για την θέσπιση κοινών ποινικών νόμων στα κράτη μέλη για την καταπολέμηση της απάτης και της διαφθοράς, και ίσως στην υιοθέτηση μιας κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής στην ποινική δικαιοσύνη στο μέλλον. Φαίνεται ότι αρχίζει τουλάχιστον να υλοποιείται η δέσμευση των Ευρωπαϊκών θεσμών για κοινή ευρωπαϊκή αντιμετώπιση, σε επίπεδο ποινικού δικαίου, των αξιόποινων πράξεων που θίγουν τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης, πράξεις οι οποίες αποκαλύπτονται από τις έρευνες που διεξάγουν οι Ευρωπαϊκοί Ελεγκτικοί μηχανισμοί.

6.2 Αρμοδιότητες της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας

Η Συνθήκη για τη λειτουργία της ΕΕ¹³² προβλέπει ότι η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία πρέπει να συσταθεί εκ της Eurojust, συνεπώς θα υπάρξει στενή σχέση μεταξύ τους βάσει αμοιβαίας συνεργασίας. Η ΣΛΕΕ ορίζει ότι «η καθ' ύλην αρμοδιότητα της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας περιορίζεται στις αξιόποινες πράξεις που θίγουν τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης». Τα καθήκοντα της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας θα πρέπει επομένως να είναι «η έρευνα, η δίωξη και η παραπομπή στη δικαιοσύνη των δραστών αξιόποινων πράξεων καθώς και των συνεργών σε αξιόποινες πράξεις, οι οποίες θίγουν τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης, όπως αυτά ορίζονται στην Οδηγία (ΕΕ) 2017/1371¹³³ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου.»¹³⁴ Επισημαίνεται όμως ότι «οποιαδήποτε επέκταση της εν λόγω αρμοδιότητας σε σοβαρά αδικήματα με διασυνοριακή διάσταση είναι δυνατή μόνο με ομόφωνη

¹³² Συνθήκη για τη λειτουργία της ΕΕ, 2012/C 326/1, άρθρο 86, Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ στις 26.10.2012 C 326.

¹³³ Οδηγία (ΕΕ) 2017/1371 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 5^{ης} Ιουλίου 2017 σχετικά με την καταπολέμηση, μέσω του ποινικού δικαίου, της απάτης εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης, Επίσημη Εφημερίδα (ΕΕ) L 198 της 28.7.2017.

¹³⁴ Κανονισμός (ΕΕ) 2017/1939 του Συμβουλίου της 12^{ης} Οκτωβρίου 2017, σχετικά με την εφαρμογή ενισχυμένης συνεργασίας για τη σύσταση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας, Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ L 283 στις 31.10.2017, άρθρο 4-Καθήκοντα.

απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου».¹³⁵ Οι αρμοδιότητες της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας διευρύνθηκαν μετά την Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στις 12 Σεπτεμβρίου 2018¹³⁶ καθώς και του Παραρτήματος της Ανακοίνωσης, με το οποίο τροποποιείται το άρθρο 86 της ΣΛΕΕ αναφορικά με τις αρμοδιότητες της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας, οι οποίες πλέον περιλαμβάνουν ανάληψη δράσης για την καταπολέμηση τόσο των αξιόποινων πράξεων που θίγουν τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ όσο και της τρομοκρατίας.

Η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία αποτελεί αδιαίρετο οργανισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης που λειτουργεί ως ενιαία Εισαγγελία με αποκεντρωμένη δομή. Η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία έχει πλήρη ανεξαρτησία, ενεργώντας για τα συμφέροντα της ΕΕ και δεν δέχεται ούτε λαμβάνει οδηγίες, είτε από τις ευρωπαϊκές είτε από τις εθνικές αρχές. Επιπλέον, έχει νομική προσωπικότητα και δεσμεύεται σε όλες τις δραστηριότητές της από τις αρχές του κράτους δικαίου και της αναλογικότητας. Κινεί και διεξάγει τις έρευνές της με αμεροληψία και χωρίς αδικαιολόγητη καθυστέρηση και συλλέγει όλα τα συναφή αποδεικτικά στοιχεία, είτε αυτά είναι ενοχοποιητικά είτε απαλλακτικά¹³⁷.

Οι Ευρωπαίοι Εισαγγελεείς θα συνεργάζονται με απρόσκοπτες διαδικασίες ως μέλη μιας ενιαίας υπηρεσίας, υπερβαίνοντας το πλαίσιο της χρονοβόρας και περίπλοκης ad hoc συνεργασίας ανά υπόθεση μεταξύ διαφορετικών εθνικών αρχών και διασφαλίζοντας τον σεβασμό των δικαιωμάτων που κατοχυρώνονται στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ. Θα έχουν δικαίωμα να διενεργούν συντονισμένες έρευνες σε όλα τα συμμετέχοντα κράτη μέλη, ανταλλάσσοντας πληροφορίες με ταχείες διαδικασίες και καταβάλλοντας κοινές προσπάθειες για τη διασφάλιση του συντονισμού των ερευνών, την ταχεία δέσμευση ή κατάσχεση περιουσιακών στοιχείων, και όπου απαιτείται, την υποβολή αιτημάτων σύλληψης υπόπτων, και όλα αυτά στο πλαίσιο μιας κοινής ευρωπαϊκής στρατηγικής για τη διενέργεια ερευνών και την άσκηση διώξεων.

¹³⁵ Κανονισμός (ΕΕ) 2017/1939, Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ L 283 στις 31.10.2017, Προοίμιο (σημεία αριθ. 10 και 11).

¹³⁶ Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο: Πρωτοβουλία για την διεύρυνση των αρμοδιοτήτων της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας σε διασυνοριακά εγκλήματα που σχετίζονται με την τρομοκρατία, Βρυξέλλες, 12.9.2018, COM(2018) 641 τελικό.

¹³⁷ Κανονισμός (ΕΕ) 2017/1939 του Συμβουλίου της 12^{ης} Οκτωβρίου 2017 σχετικά με την εφαρμογή ενισχυμένης συνεργασίας για τη σύσταση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας, Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ L 283 στις 31.10.2017, άρθρο 3-Σύσταση, άρθρο 5-Βασικές αρχές που διέπουν τις δραστηριότητες.

«Η οργανωτική δομή της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας θα πρέπει να επιτρέπει την ταχεία και αποτελεσματική λήψη αποφάσεων κατά τη διεξαγωγή των ποινικών ερευνών και διώξεων, ανεξάρτητα από τον αριθμό των κρατών μελών που συμμετέχουν σε αυτές. Η δομή της θα πρέπει επίσης να διασφαλίζει ότι εκπροσωπούνται στην Ευρωπαϊκή Εισαγγελία όλα τα εθνικά νομικά συστήματα και οι παραδόσεις των κρατών μελών και ότι ο χειρισμός των ερευνών και των διώξεων στα αντίστοιχα κράτη μέλη τους θα γίνεται κατ' αρχήν από εισαγγελείς με γνώση των επιμέρους νομικών συστημάτων».¹³⁸

Κατά την άσκηση των δραστηριοτήτων της η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία σέβεται πλήρως τα δικαιώματα των υπόπτων και των κατηγορουμένων τα οποία κατοχυρώνονται στον Χάρτη¹³⁹, μεταξύ άλλων το δικαίωμα αμερόληπτου δικαστηρίου και τα δικαιώματα της υπεράσπισης. Κάθε ύποπτος ή κατηγορούμενος στο πλαίσιο ποινικής διαδικασίας της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας απολαύει κατ' ελάχιστο των διαδικαστικών δικαιωμάτων που προβλέπονται στο δίκαιο της Ένωσης, συμπεριλαμβανομένων των οδηγιών σχετικά με τα δικαιώματα των υπόπτων και των κατηγορουμένων στην ποινική διαδικασία όπως αυτές εφαρμόζονται από το εθνικό δίκαιο, όπως για παράδειγμα:

α) το δικαίωμα σε διερμηνεία και μετάφραση, κατά τα προβλεπόμενα στην οδηγία 2010/64/ΕΕ.

β) το δικαίωμα ενημέρωσης και πρόσβασης στο υλικό της δικογραφίας, κατά τα προβλεπόμενα στην οδηγία 2012/13/ΕΕ.

γ) το δικαίωμα πρόσβασης σε δικηγόρο και το δικαίωμα επικοινωνίας με τρίτα πρόσωπα και ενημέρωσής τους σε περίπτωση κράτησης, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στην οδηγία 2013/48/ΕΕ.

δ) το δικαίωμα σιωπής και το δικαίωμα στον σεβασμό του τεκμηρίου αθωότητας, κατά τα προβλεπόμενα στην οδηγία (ΕΕ) 2016/343.

ε) το δικαίωμα σε δικαστική αρωγή, κατά τα προβλεπόμενα στην οδηγία (ΕΕ) 2016/1919.

¹³⁸ Κανονισμός (ΕΕ) 2017/1939, Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ L 283 στις 31.10.2017, Προοίμιο (σημείο αριθ. 20).

¹³⁹ Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ.

Με την επιφύλαξη των δικαιωμάτων που αναφέρονται στο παρόν κεφάλαιο¹⁴⁰, οι ύποπτοι και οι κατηγορούμενοι καθώς και τα άλλα πρόσωπα που συμμετέχουν στις διαδικασίες της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας απολαύουν όλων των διαδικαστικών δικαιωμάτων που προβλέπονται για την περίπτωση τους στο εθνικό δίκαιο που εφαρμόζεται, συμπεριλαμβανομένης της δυνατότητας να προσκομίζουν αποδείξεις, να ζητούν διορισμό εμπειρογνομόνων ή διενέργεια πραγματογνωμοσύνης και ακρόαση μαρτύρων, καθώς και να ζητούν από την Ευρωπαϊκή Εισαγγελία να λαμβάνει τέτοια μέτρα εκ μέρους της υπεράσπισης.»¹⁴¹

6.3 Δομή της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας

Η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία θα έχει έδρα το Λουξεμβούργο, θα λειτουργεί ως ενιαία υπηρεσία σε όλες τις χώρες της ΕΕ που συμμετέχουν και θα συνδυάζει τις ευρωπαϊκές και εθνικές προσπάθειες επιβολής του νόμου με μια ενιαία, απρόσκοπτη και αποτελεσματική προσέγγιση. Η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία θα δομηθεί σε δύο επίπεδα: σε κεντρικό και σε εθνικό επίπεδο.

Σε κεντρικό επίπεδο θα αποτελείται από τον Ευρωπαϊκό Γενικό Εισαγγελέα, που ως επικεφαλής της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας προεδρεύει στις συνεδριάσεις του συλλογικού οργάνου και είναι υπεύθυνος για την προετοιμασία των ζητημάτων που θα συζητηθούν, αλλά και εκπροσωπεί την Ευρωπαϊκή Εισαγγελία στις επαφές της με τα θεσμικά όργανα της ΕΕ, τα κράτη μέλη της ΕΕ καθώς και τις τρίτες χώρες. Επικουρείται από δυο αντιπροέδρους και τους 22 Ευρωπαίους Εισαγγελεείς (ένας από κάθε χώρα της ΕΕ που συμμετέχει), δύο εκ των οποίων ορίζονται ως Αντιπρόεδροι στον Γενικό Εισαγγελέα και τον Διοικητικό Διευθυντή.

Οι 22 Εισαγγελεείς συνιστούν το Κολλέγιο των Εισαγγελέων με αποστολή την λήψη αποφάσεων σε στρατηγικά ζητήματα, καθώς και σε γενικά θέματα που ανακύπτουν από μεμονωμένες υποθέσεις, ιδίως για τη διασφάλιση της συνέπειας, της αποτελεσματικότητας και της συνοχής της διωκτικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής

¹⁴⁰ Κανονισμός (ΕΕ) 2017/1939, Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ L 283 στις 31.10.2017, Κεφάλαιο VI – Διαδικαστικές εγγυήσεις.

¹⁴¹ Κανονισμός (ΕΕ) 2017/1939, Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ L 283 στις 31.10.2017, άρθρο 41 – Εύρος των δικαιωμάτων των υπόπτων και των κατηγορουμένων.

Εισαγγελίας στα κράτη μέλη. Αυτό το συλλογικό όργανο κατόπιν πρότασης του Ευρωπαϊού Γενικού Εισαγγελέα¹⁴²:

- εκδίδει σε ετήσια βάση το έγγραφο που περιέχει τον ετήσιο και πολυετή προγραμματισμό της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας.
- Υιοθετεί στρατηγική καταπολέμησης της απάτης η οποία είναι ανάλογη των κινδύνων απάτης, έχοντας υπόψη τη σχέση κόστους – οφέλους των μέτρων προς εφαρμογή.
- Θεσπίζει κανόνες για τους όρους εργασίας, τα κριτήρια επιδόσεων, την επαγγελματική ανεπάρκεια, τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των ευρωπαίων εντεταλμένων εισαγγελέων, όπου περιλαμβάνονται και κανόνες για την πρόληψη και τη διαχείριση των συγκρούσεων συμφερόντων.

Το κεντρικό επίπεδο θα εποπτεύει τις έρευνες και τις δίωξεις, οι οποίες όμως θα διεκπεραιώνονται σε εθνικό επίπεδο.

Σε εθνικό/αποκεντρωμένο επίπεδο θα αποτελείται από τους Ευρωπαίους Εντεταλμένους Εισαγγελείς, οι οποίοι θα είναι εγκατεστημένοι στις χώρες της ΕΕ που συμμετέχουν και θα έχουν την ευθύνη της έρευνας, δίωξης και δικαστικής παρέμβασης σε υποθέσεις που εμπίπτουν στις αρμοδιότητες της EPPO. «Η διαδικασία διορισμού των Ευρωπαίων Εντεταλμένων Εισαγγελέων θα πρέπει να διασφαλίζει ότι αυτοί αποτελούν αναπόσπαστο τμήμα της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας, ενώ θα παραμένουν λειτουργικά ενσωματωμένοι στα οικεία εθνικά νομικά συστήματα και στις εθνικές δικαστικές δομές και δομές δίωξης.»¹⁴³ Όταν ενεργούν κατόπιν εντολής της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας, οι Εντεταλμένοι Εισαγγελείς θα είναι πλήρως ανεξάρτητοι από τις εθνικές εισαγγελικές αρχές στις οποίες υπάγονται, ενώ το έργο που θα διεκπεραιώνουν για τον Ευρωπαϊό Εισαγγελέα σχετικά με συγκεκριμένες υποθέσεις θα έχει πάντα προτεραιότητα σε σχέση με τις εθνικές υποθέσεις. Σε περιπτώσεις σύγκρουσης συμφερόντων, ο Ευρωπαίος Εισαγγελέας θα αναλαμβάνει την διαλεύκανση της υπόθεσης. Χάρη σε αυτήν την αποκεντρωμένη δομή, η EPPO θα μπορεί να έχει άμεση πρόσβαση στην νομική τεχνογνωσία κάθε κράτους μέλους, όπως για παράδειγμα στην ενδεδεχθή γνώση του εθνικού δικαστικού

¹⁴² Κανονισμός (ΕΕ) 2017/1939, Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ L 283 στις 31.10.2017, άρθρο 114-Εκτελεστικοί κανόνες και έγγραφα προγραμματισμού.

¹⁴³ Κανονισμός (ΕΕ) 2017/1939, Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ L 283 στις 31.10.2017, Προοίμιο (σημείο αριθ. 43).

συστήματος και της τοπικής γλώσσας, στη δομή των τοπικών εισαγγελικών αρχών, στην πρακτική εμπειρία στο χειρισμό υποθέσεων ενώπιον των τοπικών δικαστηρίων κτλ.

Η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία θα πρέπει να στηρίζεται στις εθνικές αρχές, συμπεριλαμβανομένων των αστυνομικών αρχών, ιδίως όσον αφορά την εκτέλεση μέτρων καταναγκαστικού χαρακτήρα. Ταυτόχρονα, επισημαίνεται η αναγκαιότητα ουσιαστικής στήριξης της από την εθνική Δημόσια Διοίκηση κάθε κράτους μέλους, καθώς «οι αρμόδιες εθνικές αρχές διευκολύνουν τους ευρωπαίους εντεταλμένους εισαγγελείς κατά την άσκηση των καθηκόντων τους και απέχουν από κάθε ενέργεια ή πολιτική που θα μπορούσε να επηρεάσει δυσμενώς την επαγγελματική σταδιοδρομία τους ή την ιδιότητά τους στους κόλπους των εθνικών συστημάτων δίωξης. Συγκεκριμένα, οι αρμόδιες εθνικές αρχές παρέχουν στους ευρωπαίους εντεταλμένους εισαγγελείς τους πόρους και τον εξοπλισμό που χρειάζονται για την ορθή άσκηση των καθηκόντων τους και μεριμνούν για την πλήρη ενσωμάτωσή τους στις εθνικές υπηρεσίες δίωξης.»¹⁴⁴ Επιπλέον οι εθνικές αρχές μπορούν να αποστείλουν με απόσπαση εξειδικευμένο προσωπικό στην Ευρωπαϊκή Εισαγγελία, τους «αποσπασμένους εθνικούς εμπειρογνώμονες» ή άλλα εξειδικευμένα πρόσωπα, έτσι ώστε να διασφαλιστεί ταχύτερη και αποτελεσματικότερη δικαστική διεκπεραίωση των υποθέσεων.

6.4 Σχέσεις της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας και των εταίρων της

Η ίδρυση και η λειτουργία της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας (EPPO) θα έχει αντίκτυπο στις δραστηριότητες των μηχανισμών ελέγχου της Διοίκησης, αλλά και στις δραστηριότητες των αρχών επιβολής αστυνομικών και δικαστικών κυρώσεων της ΕΕ. Σύμφωνα με την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας, όλες οι εθνικές αρχές και οι αρμόδιοι οργανισμοί της Ένωσης, συμπεριλαμβανομένων των Eurojust, Europol και OLAF, θα πρέπει να στηρίζουν ενεργά τις έρευνες και τις διώξεις της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας, καθώς και να συνεργάζονται μαζί της από τη στιγμή που καταγγέλλεται στην Ευρωπαϊκή Εισαγγελία εικαζόμενη αξιόποινη πράξη και έως τη

¹⁴⁴ Κανονισμός (ΕΕ) 2017/1939, Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ L 283 στις 31.10.2017, άρθρο 96-Γενικές διατάξεις, σημείο 6.

στιγμή που αποφασίσει η τελευταία αν θα ασκήσει δίωξη ή θα περαιώσει διαφορετικά την υπόθεση.¹⁴⁵

Η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία διατηρεί στενή σχέση με την Eurojust¹⁴⁶, με βασικούς άξονες την αμοιβαία συνεργασία στο πλαίσιο των αντίστοιχων εντολών τους και την ανάπτυξη επιχειρησιακών, διοικητικών και διαχειριστικών σχέσεων μεταξύ τους. Η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία μπορεί να βασίζεται στη στήριξη και στους πόρους της Eurojust. Η συνεργασία με την Eurojust μπορεί να αφορά έρευνες που διεξάγει η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία, «όταν η ανταλλαγή πληροφοριών ή ο συντονισμός των μέτρων έρευνας όσον αφορά υποθέσεις που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα της Eurojust θεωρείται απαραίτητη ή ενδεδειγμένη ενέργεια»,¹⁴⁷ κυρίως σε διασυνοριακές υποθέσεις, με εμπλεκόμενους από διαφορετικές χώρες.

Η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία διατηρεί στενή σχέση με την Europol.¹⁴⁸ Η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία μπορεί να λαμβάνει κατόπιν αιτήματός της κάθε σχετική πληροφορία που διαθέτει η Europol, η οποία αφορά οποιοδήποτε αδίκημα που εμπίπτει στην αρμοδιότητά της, και μπορεί επίσης να ζητά από τη Europol την παροχή αναλυτικής υποστήριξης σε συγκεκριμένη έρευνα που διεξάγεται από την Ευρωπαϊκή Εισαγγελία.

Η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία διατηρεί στενή σχέση με την OLAF¹⁴⁹, με βασικούς άξονες την αμοιβαία συνεργασία στο πλαίσιο των αντίστοιχων εντολών τους και την ανταλλαγή πληροφοριών. Η σχέση αυτή έχει ιδίως ως σκοπό να διασφαλίσει ότι γίνεται χρήση όλων των διαθέσιμων μέσων για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης μέσω της συμπληρωματικότητας και της στήριξης από την OLAF προς την Ευρωπαϊκή Εισαγγελία. Η OLAF υποστηρίζει και συμπληρώνει τη δραστηριότητα της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας κυρίως με:

¹⁴⁵ Κανονισμός (ΕΕ) 2017/1939, Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ L 283 στις 31.10.2017, Προοίμιο (σημείο αριθ. 69).

¹⁴⁶ Κανονισμός (ΕΕ) 2017/1939, Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ L 283 στις 31.10.2017, άρθρο 100-Σχέσεις με τη Eurojust.

¹⁴⁷ Κανονισμός (ΕΕ) 2017/1939, Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ L 283 στις 31.10.2017, Προοίμιο (σημείο αριθ. 102).

¹⁴⁸ Κανονισμός (ΕΕ) 2017/1939, Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ L 283 στις 31.10.2017, άρθρο 100-Σχέσεις με τη Europol.

¹⁴⁹ Κανονισμός (ΕΕ) 2017/1939, Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ L 283 στις 31.10.2017, άρθρο 101-Σχέσεις με την OLAF.

- Την παροχή πληροφοριών, αναλύσεων (συμπεριλαμβανομένων των εγκληματολογικών αναλύσεων), εμπειρογνομosύνης και επιχειρησιακής υποστήριξης.
- Τη διευκόλυνση του συντονισμού για συγκεκριμένες ενέργειες μεταξύ των αρμόδιων εθνικών διοικητικών αρχών και των οργάνων της Ένωσης.
- Τη διεξαγωγή των διοικητικών ερευνών.

Έτσι, η OLAF θα συνεχίσει τις διοικητικές της έρευνες στα κράτη μέλη της ΕΕ σχετικά με τις παρατυπίες και τις απάτες που θίγουν τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης, ενώ θα συμβουλευέται και θα συνεργάζεται στενά με την EPPO, σε σχέση με την ενδεχόμενη ποινική απόδοση ευθύνης και περαιτέρω την άσκηση ποινικών κυρώσεων στους δράστες αξιόποινων πράξεων. Όμως η EPPO είναι αυτή που θα έχει την αρμοδιότητα να διεκπεραιώνει ποινικές διώξεις μετά από έρευνες, οι οποίες φέρνουν στο φως παρατυπίες και απάτες.

Για τον σκοπό αυτό, η OLAF θα πρέπει κατ' αρχήν να μην κινεί καμία διοικητική έρευνα εκ παραλλήλου με έρευνα που διεξάγεται από την Ευρωπαϊκή Εισαγγελία για τα ίδια πραγματικά περιστατικά. Αυτό ωστόσο θα πρέπει να μη θίγει την εξουσία της OLAF να κινήσει διοικητική έρευνα με δική της πρωτοβουλία, σε στενή διαβούλευση με την Ευρωπαϊκή Εισαγγελία.¹⁵⁰

Η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία, όπως και όλα τα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, υπόκειται σε λογιστικούς ελέγχους και έρευνες από την OLAF και από το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο¹⁵¹. Η OLAF μπορεί να διενεργεί έρευνες, μεταξύ των οποίων επιτόπιους ελέγχους και επιθεωρήσεις, για να διαπιστώσει αν έχουν σημειωθεί παρατυπίες που επηρεάζουν τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης όσον αφορά δαπάνη που χρηματοδοτείται από την Ευρωπαϊκή Εισαγγελία, σύμφωνα με τις διατάξεις και τις διαδικασίες που καθορίζονται από τον κανονισμό (ΕΕ, ΕΥΡΑΤΟΜ) αριθ. 883/2013¹⁵² και τον κανονισμό (ΕΥΡΑΤΟΜ, ΕΚ) αριθ. 2185/96 του Συμβουλίου¹⁵³. Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο έχει αρμοδιότητα ελέγχου βάσει

¹⁵⁰ Κανονισμός (ΕΕ) 2017/1939, Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ L 283 στις 31.10.2017, Προοίμιο (σημείο αριθ. 103).

¹⁵¹ Κανονισμός (ΕΕ) 2017/1939, Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ L 283 στις 31.10.2017, άρθρο 110-OLAF και Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο.

¹⁵² Κανονισμός (ΕΕ, ΕΥΡΑΤΟΜ) αριθ. 883/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 11^{ης} Σεπτεμβρίου 2013, ΕΕ L 248 της 18.9.2013.

¹⁵³ Κανονισμός (ΕΥΡΑΤΟΜ, ΕΚ) αριθ. 2185/96 του Συμβουλίου, της 11^{ης} Νοεμβρίου 1996, σχετικά με τους ελέγχους και εξακριβώσεις που διεξάγει επιτοπίως η Επιτροπή με σκοπό την προστασία των

παραστατικών και επιτόπιου ελέγχου, ο οποίος ασκείται σε εργολάβους και υπεργολάβους που έλαβαν κονδύλια της Ένωσης από την Ευρωπαϊκή Εισαγγελία. Από την άλλη, οι διοικητικές δραστηριότητες της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας¹⁵⁴ υπόκεινται στον έλεγχο του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή, σύμφωνα με το άρθρο 228 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της ΕΕ¹⁵⁵.

οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων από απάτες και λοιπές παρατυπίες, ΕΕ L 292 της 15.11.1996, σελ. 2.

¹⁵⁴ Κανονισμός (ΕΕ) 2017/1939, Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ L 283 στις 31.10.2017, άρθρο 112-Διοικητικές έρευνες.

¹⁵⁵ Συνθήκη για τη λειτουργία της ΕΕ, 2012/C 326/1, άρθρο 228, Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ στις 26.10.2012 C 326.

ΕΒΔΟΜΟ ΚΕΦΑΛΑΙΟ

Η ΝΕΑ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗ ΤΗΣ ΑΠΑΤΗΣ

7.1 Η Ειδική έκθεση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου αριθ.01/2019 στις 10.1.2019

Στις 10 Ιανουαρίου 2019, το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο δημοσίευσε την «Ειδική Έκθεση αριθ. 01/2019: Καταπολέμηση της απάτης κατά την εκτέλεση των δαπανών της ΕΕ: ανάγκη λήψης μέτρων». Στην Έκθεση αυτή διαπιστώνεται κατ' αρχήν ότι η προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ από την απάτη αποτελεί βασική αρμοδιότητα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Οι γενικές διευθύνσεις και οι εκτελεστικοί οργανισμοί της Επιτροπής, καθώς και η OLAF, συνεργάζονται με πολλούς άλλους οργανισμούς, συμπεριλαμβανομένων των αρχών των κρατών μελών και της μέλλουσας Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας (EPPO), με στόχο την καταπολέμηση φαινομένων απάτης.

Στην Έκθεση αναφέρεται ότι κατά τη διενέργεια του εν προκειμένω ελέγχου¹⁵⁶ αξιολογήθηκε το κατά πόσον η Επιτροπή διαχειρίζεται ορθά τον κίνδυνο εμφάνισης περιπτώσεων απάτης εις βάρος του προϋπολογισμού της ΕΕ. Εξετάστηκε επίσης η αποτελεσματικότητα του στρατηγικού πλαισίου της Επιτροπής για τη διαχείριση του σχετικού κινδύνου, καθώς και σε ποιον βαθμό οι διοικητικές έρευνες της OLAF οδηγούν σε άσκηση διώξεων και ανακτήσεις. Διαπιστώθηκε ότι δεν υπάρχουν πλήρη και συγκρίσιμα στοιχεία σχετικά με το επίπεδο της διαπιστωθείσας απάτης κατά την εκτέλεση των δαπανών της ΕΕ. Επιπλέον, δεν έχει υπάρξει ακόμα εκτίμηση σε σχέση με τις μη εντοπιζόμενες περιπτώσεις απάτης, ούτε έχουν αναλυθεί λεπτομερώς τα αίτια διάπραξης απάτης από ορισμένους οικονομικούς φορείς. Το γεγονός αυτό περιορίζει την πρακτική αξία και την αποτελεσματικότητα των στρατηγικών σχεδίων της Επιτροπής για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ από την απάτη.

¹⁵⁶ Στοιχεία ελήφθησαν από το Δελτίο Τύπου του ΕΕΣ, στις 10.1.2019, από την ιστοσελίδα www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/INSR19_01/INSR_FRAUD_RISKS/.

Το ισχύον σύστημα είναι εξαιρετικά χρονοβόρο σε σημαντικό βαθμό υποθέσεων, καθώς προηγείται η διοικητική διερεύνηση της υπόθεσης που εγείρει υπόνοιες απάτης από την OLAF και έπεται ποινική διερεύνηση σε εθνικό επίπεδο, με αποτέλεσμα να μειώνονται οι πιθανότητες επίτευξης της δικαστικής δίωξης. Επιπροσθέτως, οι τελικές εκθέσεις της OLAF συχνά δεν παρέχουν επαρκείς πληροφορίες, ώστε να χρησιμεύσουν ως βάση για την κίνηση της διαδικασίας ανάκτησης των αχρεωστήτως εκταμιευθέντων ποσών. Οι έρευνες της OLAF οδήγησαν στη δίωξη υπόπτων για απάτη σε λιγότερο από το ήμισυ των υποθέσεων και στην ανάκτηση ποσοστού μικρότερου του ενός τρίτου των αχρεωστήτως καταβληθέντων ενωσιακών κονδυλίων.

Η συγκρότηση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας αποτελεί θετικό βήμα, αλλά τονίζεται ότι ο ισχύων κανονισμός ενέχει κινδύνους. Έτσι, παρά το γεγονός ότι ο εντοπισμός και η διερεύνηση φαινομένων απάτης υλοποιούνται από τις εθνικές αρχές, ο κανονισμός δεν προβλέπει κάποιον μηχανισμό δια του οποίου η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία θα μπορεί να παρακινεί τις αρχές των κρατών μελών να διαθέτουν τους πόρους που είναι αναγκαίοι για την εκτέλεση των προληπτικών εργασιών που απαιτούνται για τη διερεύνηση κρουσμάτων απάτης κατά την εκτέλεση των δαπανών της ΕΕ.

Προκειμένου να ενισχυθεί η αποτελεσματικότητα της δράσης για την καταπολέμηση της απάτης εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ, η Έκθεση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου συνιστά στην Επιτροπή τα εξής:

- Να τεθεί σε εφαρμογή ένα αξιόπιστο σύστημα αναφοράς και μέτρησης των κρουσμάτων απάτης, το οποίο θα παρέχει πληροφορίες σχετικά με την κλίμακα, τη φύση και τα βασικά αίτια της απάτης.
- Να διασφαλιστεί ότι η διαχείριση του κινδύνου απάτης και η πρόληψη της απάτης θα αναφέρονται ρητά ως μέρος του χαρτοφυλακίου κάποιου Επιτρόπου και να εγκριθεί νέα στρατηγική για την καταπολέμηση της απάτης, βάσει διεξοδικής ανάλυσης των σχετικών κινδύνων.
- Να ενταθούν οι δραστηριότητές της που αποσκοπούν στην πρόληψη της απάτης και να ενισχυθούν τα σχετικά εργαλεία.
- Να επανεξεταστεί ο ρόλος και οι αρμοδιότητες της OLAF σε συνάρτηση με τη σύσταση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας και να ανατεθεί στην OLAF

στρατηγικός και εποπτικός ρόλος στο πλαίσιο των δράσεων της ΕΕ για την καταπολέμηση της απάτης.

7.2 Ανακοίνωση της Επιτροπής COM(2019) 196 τελικό, στις 29.4.2019

Το 2017 έγιναν δύο σημαντικά βήματα για την καταπολέμηση της απάτης στην ΕΕ με την έκδοση, αφενός της οδηγίας (ΕΕ) 2017/1371 σχετικά με την καταπολέμηση, μέσω του ποινικού δικαίου, της απάτης εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης και αφετέρου του κανονισμού (ΕΕ) 2017/1939 για τη σύσταση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας. Η Επιτροπή, αφού έλαβε υπόψη της τα προαναφερθέντα έγγραφα, εξέδωσε στις 29 Απριλίου 2019 την Ανακοίνωση της Επιτροπής¹⁵⁷ προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, την Επιτροπή των Περιφερειών και το Ελεγκτικό Συνέδριο, αναλύοντας τη «Στρατηγική της Επιτροπής για την καταπολέμηση της απάτης μέσω ενισχυμένης δράσης για την προστασία του προϋπολογισμού της ΕΕ». Με την ανακοίνωση αυτή επικαιροποιήθηκε η στρατηγική για την καταπολέμηση της απάτης (CAFS)¹⁵⁸ του 2011. Η CAFS αποτελεί έγγραφο εσωτερικής πολιτικής, το οποίο δεσμεύει τις υπηρεσίες και τους εκτελεστικούς οργανισμούς της Επιτροπής στις προσπάθειές τους για καταπολέμηση της απάτης και της διαφθοράς εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ.

Μετά από αξιολόγηση της CAFS του 2011 διαπιστώθηκε ότι «η CAFS εξακολουθεί να είναι συναφής και αποτελεσματική ως πλαίσιο πολιτικής για την Επιτροπή κατά την προστασία του προϋπολογισμού της ΕΕ, αλλά πρέπει να προσαρμοστεί σε μια εξελισσόμενη κατάσταση (νέα συστήματα χρηματοδότησης και τάσεις απάτης, ανάπτυξη εργαλείων Τεχνολογίας Πληροφοριών κ.τ.λ.)

Οι υπηρεσίες της Επιτροπής διενήργησαν επίσης εκτίμηση του κινδύνου απάτης, με τη συμμετοχή και των εκτελεστικών οργανισμών. Τα δύο κυριότερα τρωτά σημεία που εντοπίστηκαν είναι: i) Η ανεπαρκής ανάλυση των δεδομένων για την απάτη, η οποία περιορίζει την κατανόηση της απάτης από την Επιτροπή, και ii) ορισμένα κενά στην εποπτεία που ασκείται από την Επιτροπή όσον αφορά τη

¹⁵⁷ Ανακοίνωση της Επιτροπής «Στρατηγική της Επιτροπής για την καταπολέμηση της απάτης: ενισχυμένη δράση για την προστασία του προϋπολογισμού της ΕΕ», COM(2019) 196 τελ., Βρυξέλλες, 29.4.2019.

¹⁵⁸ Αγγλικό ακρωνύμιο για την «Commission Anti-Fraud Strategy».

διαχείριση του κινδύνου απάτης σε επίπεδο υπηρεσιών»¹⁵⁹. Οι αδυναμίες αυτές αποτέλεσαν επίσης αντικείμενο συστάσεων που διατυπώθηκαν στην ειδική έκθεση αριθ. 01/2019 του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου με τίτλο «Καταπολέμηση της απάτης κατά την εκτέλεση των δαπανών της ΕΕ: ανάγκη λήψης μέτρων».

«Η CAFS του 2019 εστιάζει κυρίως στα ακόλουθα θέματα:

- Την απάτη – συμπεριλαμβανομένης της απάτης στον τομέα του ΦΠΑ –, τη διαφθορά και την υπεξαίρεση εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ, όπως ορίζονται στα άρθρα 3 και 4 της οδηγίας PIF.
- Άλλα ποινικά αδικήματα που θίγουν τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης, π.χ. αδικήματα που συνδέονται με την παραβίαση διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων, όταν επηρεάζουν τον προϋπολογισμό της ΕΕ.
- Τις παρατυπίες, όπως ορίζονται στο άρθρο 1 παράγραφος 2 του κανονισμού (ΕΚ, ΕΥΡΑΤΟΜ) αριθ. 2988/95 (στο μέτρο που είναι εκ προθέσεως¹⁶⁰ αλλά δεν καλύπτονται ήδη από τα προαναφερόμενα ποινικά αδικήματα).
- Τις περιπτώσεις σοβαρής παράληψης επαγγελματικών υποχρεώσεων από το προσωπικό ή μέλη των θεσμικών οργάνων και οργανισμών της Ένωσης, σύμφωνα με το άρθρο 1 παράγραφος 2 του κανονισμού για την OLAF και το άρθρο 2 παράγραφος 1 δεύτερο εδάφιο της απόφασης(ΕΚ, ΕΚΑΧ) αριθ. 352/1999 της Επιτροπής.»¹⁶¹

Οι στόχοι της στρατηγικής της Επιτροπής για την καταπολέμηση της απάτης¹⁶² είναι:

1. Συλλογή και ανάλυση δεδομένων: Ακόμα καλύτερη κατανόηση των μορφών απάτης, των προφίλ των απατεώνων και των συστημικών τρωτών σημείων που συνδέονται με την απάτη εις βάρος του προϋπολογισμού της ΕΕ.

¹⁵⁹ Ανακοίνωση της Επιτροπής «Στρατηγική της Επιτροπής για την καταπολέμηση της απάτης: ενισχυμένη δράση για την προστασία του προϋπολογισμού της ΕΕ», COM(2019) 196 τελ., Βρυξέλλες, 29.4.2019, σελ. 4.

¹⁶⁰ Όλες οι παρατυπίες περιλαμβάνονται στο πεδίο εφαρμογής του κανονισμού για την OLAF, αλλά η νέα CAFS εστιάζει στα εκ προθέσεως παραπτώματα.

¹⁶¹ Ανακοίνωση της Επιτροπής «Στρατηγική της Επιτροπής για την καταπολέμηση της απάτης: ενισχυμένη δράση για την προστασία του προϋπολογισμού της ΕΕ», COM(2019) 196 τελ., Βρυξέλλες, 29.4.2019, σελ. 9.

¹⁶² Παράρτημα στην Ανακοίνωση της Επιτροπής «Στρατηγική της Επιτροπής για την καταπολέμηση της απάτης: ενισχυμένη δράση για την προστασία του προϋπολογισμού της ΕΕ», COM(2019) 196 τελ., Βρυξέλλες, 29.4.2019, σελ. 1.

2. Συντονισμός, συνεργασία και διαδικασίες: Βελτιστοποίηση του συντονισμού, της συνεργασίας και των ροών εργασιών για την καταπολέμηση της απάτης, ιδίως μεταξύ των υπηρεσιών και των εκτελεστικών οργανισμών της Επιτροπής.
3. Ακεραιότητα και συμμόρφωση: Να διασφαλίζεται ότι οι φορείς χάραξης πολιτικής και το προσωπικό της ΕΕ συμμορφώνονται με τα υψηλότερα δυνατά πρότυπα επαγγελματικής ηθικής, ιδίως όσον αφορά την πρόληψη και τον εντοπισμό της απάτης.
4. Τεχνογνωσία και εξοπλισμός: Να διασφαλίζεται επαρκής τεχνογνωσία του προσωπικού της ΕΕ, να βελτιωθεί η σχετική τεχνογνωσία και να παρασχεθεί συναφής τεχνικός εξοπλισμός σε επίπεδο κρατών μελών.
5. Διαφάνεια: Να διασφαλίζεται και να προωθείται η διαφάνεια ως αντίδοτο στην απάτη.
6. Νομικό πλαίσιο: Να βελτιστοποιηθεί η ανθεκτικότητα της νομοθεσίας της ΕΕ και άλλων νομικών πράξεων έναντι της απάτης.
7. Καταπολέμηση της απάτης στον τομέα των εσόδων: Ενίσχυση των μέτρων καταπολέμησης της απάτης στους τομείς των παραδοσιακών ιδίων πόρων και του φόρου προστιθέμενης αξίας (ΦΠΑ).

Οι κατευθυντήριες αρχές και πρότυπα για την καταπολέμηση της απάτης συνοψίζονται ως εξής¹⁶³:

- Μηδενική ανοχή στην απάτη.
- Καταπολέμηση της απάτης ως αναπόσπαστο μέρος του εσωτερικού ελέγχου.
- Οικονομική αποδοτικότητα των ελέγχων.
- Επαγγελματική ακεραιότητα και ικανότητα του προσωπικού της ΕΕ.
- Διαφάνεια όσον αφορά τον τρόπο χρήσης των κονδυλίων της ΕΕ.
- Πρόληψη της απάτης, κυρίως θωράκιση των προγραμμάτων δαπανών κατά της απάτης.
- Ουσιαστική ικανότητα διερεύνησης και έγκαιρη ανταλλαγή πληροφοριών.
- Ταχεία διόρθωση (συμπεριλαμβανομένης της ανάκτησης καταχρασθέντων κονδυλίων και της επιβολής δικαστικών/διοικητικών κυρώσεων).

¹⁶³ Ανακοίνωση της Επιτροπής «Στρατηγική της Επιτροπής για την καταπολέμηση της απάτης: ενισχυμένη δράση για την προστασία του προϋπολογισμού της ΕΕ», COM(2019) 196 τελ., Βρυξέλλες, 29.4.2019, σελ. 15.

- Καλή συνεργασία μεταξύ εσωτερικών και εξωτερικών παραγόντων, ιδίως μεταξύ των αρμοδίων ενωσιακών και εθνικών αρχών, και μεταξύ των υπηρεσιών όλων των οικείων θεσμικών οργάνων και οργανισμών της ΕΕ.
- Αποτελεσματική εσωτερική και εξωτερική επικοινωνία σχετικά με την καταπολέμηση της απάτης.

ΟΓΔΟΟ ΚΕΦΑΛΑΙΟ

ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ, ΚΡΙΤΙΚΗ ΚΑΙ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η ορθή διαχείριση των οικονομικών πόρων και η αντιμετώπιση της απάτης δεν ήταν ανέκαθεν προτεραιότητα της ΕΕ. Στα πρώιμα χρόνια της δημιουργίας των θεσμών που σήμερα απαρτίζουν την ΕΕ, ο ιδεαλισμός και η ευφορία των σχεδιαστών του σημερινού οικοδομήματος επικράτησαν της πρακτικής σκέψης, με αποτέλεσμα η παρακολούθηση των δαπανών να επαφίεται στους εκάστοτε κρατικούς θεσμούς και ελέγχους, με αμφιλεγόμενα αποτελέσματα. Μόνο μετά την ωρίμανση των πρώτων δράσεων, όταν οι αποδόσεις δεν ήταν οι αναμενόμενες ή ανάλογες των δαπανών, άρχισαν να διαφαίνονται τα πρώτα σύννεφα στον ορίζοντα. Από τα τέλη της δεκαετίας του 1980 και εντεύθεν η ανάγκη λήψης μέτρων γίνεται επιτακτική και η ΕΕ αρχίζει να αντιδρά, αρχικά με την έκδοση οδηγιών και αργότερα με την διενέργεια επιτόπιων ελέγχων από κλιμάκιά της για την αντιμετώπιση των προβλημάτων. Κομβικό σημείο στην πορεία αυτή είναι η έκδοση, το 1995, της πρώτης πράξης σχετικά με την προστασία των οικονομικών της συμφερόντων και την σταδιακή, από αυτό το σημείο, εξελικτική δημιουργία των σημερινών ελεγκτικών μηχανισμών.

Πέρα από την πάσης φύσεως απάτη, η ΕΕ πρέπει να αντιμετωπίσει και την διαφθορά στις διάφορες μορφές της, τόσο στο εσωτερικό της όσο και μέσα στις κυβερνητικές οντότητες των κρατών μελών. Επειδή, όμως, η διαφθορά δεν είναι πάντα ή άμεσα συνυφασμένη με την οικονομική συναλλαγή, το έργο του εντοπισμού της γίνεται δυσκολότερο, καθώς αυτή μπορεί να υποκρύπτεται μέσα σε ένα πλέγμα σχέσεων, διαπροσωπικών ή διακρατικών συμφερόντων και πολιτικών. Η ΕΕ έχει δικαιοδοσία ελέγχου επί των αμέσων στελεχών και πάσης φύσεως υπαλλήλων της, αλλά το έργο της δεν μπορεί να είναι πλήρες, αφού δεν διαθέτει τα πλήρη χαρακτηριστικά κρατικής οντότητας (επί του προκειμένου δεν διαθέτει σωφρονιστικά ιδρύματα, δυνάμεις επιβολής του νόμου, ποινικό δίκαιο κλπ.). Είναι, δε, περισσότερο αδύναμη όταν πρόκειται για περιπτώσεις διαφθοράς που αφορούν λειτουργούς των κρατών μελών. Ενίοτε, νομικά κενά ή «παράθυρα» στις κατά κράτος νομοθεσίες συνεπικουρούν στην κάλυψη ενεργειών που εκ πρώτης όψεως δεν καταδεικνύουν διαφθορά, αλλά στην πραγματικότητα είναι.

8.1 Αποτελέσματα

Τα τελευταία 20 χρόνια, το Ελεγκτικό Συνέδριο καταπολεμά την απάτη σε βάρος κεφαλαίων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με την OLAF να βρίσκεται στην πρώτη γραμμή. Έχει λύσει χιλιάδες πολύπλοκες, διακρατικές υποθέσεις και συνέστησε την επιστροφή πολλών δισεκατομμυρίων ευρώ στον προϋπολογισμό της ΕΕ. Τα έτη εμπειρίας και μια πολυπληθής ομάδα συνεργατών έδωσαν στο Ελεγκτικό Συνέδριο εξαιρετικές δυνατότητες στον εντοπισμό των περιπτώσεων απάτης και την αποτελεσματική διερεύνηση ακόμη και των πιο περίπλοκων περιπτώσεων. Επιπλέον, με την αξιοποίηση των εργαλείων παρακολούθησης, ένα επιτελείο ανακριτών, εγκληματολογικών εμπειρογνομόνων και αναλυτών και την αυξανόμενη εμπειρία της, η OLAF μπορεί να εντοπίζει καταστάσεις όπου είναι πιθανό να εκδηλωθούν απάτες και να προλαβαίνει την εκδήλωσή τους, συστήνοντας την έκδοση οδηγιών, μέτρων ελέγχου ή την ψήφιση νομοθετημάτων. Με δεδομένο ότι ο πρωταρχικός στόχος της OLAF είναι να εξασφαλίσει ότι δεν θα χαθούν κεφάλαια της ΕΕ μέσω απάτης, οι εμπειρογνώμονες της OLAF καταβάλλουν μεγάλες προσπάθειες για την ανίχνευση και ανάκτηση παρανόμως αποκτηθέντων κεφαλαίων, συχνά κρυμμένων σε τρίτες χώρες.

Για το 2018, η OLAF εξέδωσε ένα δελτίο πεπραγμένων όπου απεικονίζεται η δράση της και αναφέρονται συγκεντρωτικά οι περιπτώσεις που την απασχόλησαν. Οι δύο κύριοι πίνακες που δημοσιεύθηκαν έχουν ως αντικείμενο περιπτώσεις παραβατικότητας, με απάτη ή μη, σε ότι αφορά τους Παραδοσιακούς Ίδιους Πόρους (ΠΙΝΑΚΑΣ I) και το Ταμείο Συνοχής και Φυσικών Πόρων (ΠΙΝΑΚΑΣ II) για την περίοδο από το 2014 έως το 2018.

Οι Παραδοσιακοί Ίδιοι Πόροι (Traditional Own Resources, TOR) είναι κυρίως εισαγωγικοί δασμοί για εμπορεύματα που εισάγονται στην ΕΕ. Αυτοί συλλέγονται από τα κράτη μέλη που ενεργούν ως εισαγωγείς, συγκεντρώνονται για λογαριασμό της ΕΕ και διαβιβάζονται σε αυτήν σε ποσοστό 80%. Τα κράτη μέλη επιτρέπεται να διατηρούν το υπόλοιπο 20% για κάλυψη διαχειριστικών εξόδων. Οι δασμοί αυτοί είναι από τα βασικά και ουσιαστικά έσοδα της ΕΕ και χρηματοδοτούν την απρόσκοπτη λειτουργία της. Για το 2017, ο προϋπολογισμός της ΕΕ προέβλεπε έσοδα 144,76 δισεκατομμύρια ευρώ, εκ των οποίων τα 20,459 δισεκατομμύρια ευρώ (14,7%

των συνολικών εσόδων της ΕΕ) προήλθαν από TOR (τελωνειακά έσοδα της ΕΕ 20.325 εκατ. Ευρώ και 134 εκατ. Ευρώ σε εισφορές ζάχαρης). Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θεωρεί τα έσοδα αυτά εξαιρετικά σημαντικά και εφαρμόζει ένα σύστημα επιθεωρήσεων για τον έλεγχο της συλλογής των εν λόγω δασμών στα κράτη μέλη, διασφαλίζοντας έτσι τη συμμόρφωση με τους κανόνες της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Όπως προκύπτει από τον ΠΙΝΑΚΑ I, τα κράτη μέλη και το Ελεγκτικό Συνέδριο επιλήφθηκαν σε ένα μεγάλο αριθμό περιπτώσεων παραβατικού χαρακτήρα, οι οποίες δεν σχετίζονται απαραίτητα με απάτη. Τα αποτελέσματα των ελέγχων τους σε 25.699 περιπτώσεις απέδωσαν το 2,05% των εσόδων από Παραδοσιακούς Ίδιους Πόρους. Αντίστοιχα, η OLAF εξέδωσε συστάσεις σε 480 περιπτώσεις, με συνολική επίδραση στα έσοδα από TOR 2,67%.

Ο ΠΙΝΑΚΑΣ II αφορά την ανίχνευση ανωμαλιών σε ότι αφορά την διάθεση των κονδυλίων του Ταμείου Συνοχής για έργα υποδομής, επενδυτικά προγράμματα και αγροτική οικονομία. Και εδώ, όπως προηγουμένως, σε σύνολο 50.153 υποθέσεων που εξετάστηκαν από τα κράτη μέλη και το Ελεγκτικό Συνέδριο, υπήρξε οικονομικός αντίκτυπος στο ύψος του 2,01% των πόρων, ενώ από τις 277 περιπτώσεις που ενέπιπταν στην αρμοδιότητα της OLAF αποδόθηκε ποσό αντίστοιχο του 0,45% των πόρων.

Από τα στοιχεία των δυο παραπάνω πινάκων γίνεται φανερή η αποτελεσματικότητα της OLAF, η οποία με ετήσιο προϋπολογισμό 59,1 εκατομμύρια ευρώ (ΠΙΝΑΚΑΣ IV) αποκάλυψε περιπτώσεις απάτης και διαφυγόντων εσόδων για την ΕΕ ύψους 3,9 δισεκατομμυρίων ευρώ στην περίοδο 2014-2018.

Για το 2018, σε στενή συνεργασία με το Τμήμα Δαπανών και τις κεντρικές υπηρεσίες της Επιτροπής, η OLAF εισήγαγε τυποποιημένες διατάξεις για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε όλες τις νομοθετικές προτάσεις της Επιτροπής για τα προγράμματα δαπανών μετά το 2020 υπό άμεση, έμμεση και επιμερισμένη διαχείριση. Οι διατάξεις αυτές αντικατοπτρίζουν τις απαιτήσεις που ορίζονται στον δημοσιονομικό κανονισμό και υπενθυμίζουν, μεταξύ άλλων, την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης μέσω αναλογικών μέτρων, συμπεριλαμβανομένης της πρόληψης, της ανίχνευσης, της διόρθωσης και της διερεύνησης απάτης και άλλων παρατυπιών. Κάθε πρόσωπο ή οντότητα που λαμβάνει κονδύλια της Ένωσης είναι υποχρεωμένη να

συνεργαστεί πλήρως στην προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης, να χορηγήσει τα αναγκαία δικαιώματα πρόσβασης στην Επιτροπή, την OLAF, την ΕΡΡΟ και το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο και να εξασφαλίσει ότι τα τρίτα μέρη που συμμετέχουν στην εφαρμογή των πόρων της Ένωσης χορηγούν ισοδύναμα δικαιώματα.

Η συνολική εμπειρία και τα μέσα που διατίθενται από την ΕΕ και τα κράτη μέλη στους παραπάνω πρόκειται να τους καταστήσει αξιόπιστους εταίρους με διεθνές κύρος και μοναδική εμπειρογνομosύνη στη διαχείριση περιπτώσεων απάτης και διαφθοράς με κονδύλια της ΕΕ.

8.2 Κριτική

Υπάρχει μια διαφαινόμενη τάση των κρατών μελών να καταπολεμούν την απάτη κατά των εθνικών προϋπολογισμών τους με μεγαλύτερο ζήλο παρά την απάτη έναντι του ευρωπαϊκού προϋπολογισμού, θεωρώντας αυτά τα ποσά ξένα ως προς την κρατική τους οντότητα. Θα μπορούσε, επίσης, να υποθέσει κανείς ότι το επιπλέον κόστος για την καταπολέμηση της απάτης επί κοινοτικών κονδυλίων δεν είναι ανταποδοτικό για τα κράτη μέλη. Στην πραγματικότητα και με όρους κόστους-ωφέλειας, πρόκειται για σχετικά μικρό κόστος, το οποίο υπερκαλύπτεται από τα οικονομικά και πολιτικά οφέλη της ένταξης και στην πράξη πρόκειται για μια κλοπή που ουσιαστικά αφορά τα χρήματα των φορολογουμένων πολιτών, οι οποίοι θα πρέπει να προστατευθούν. Είναι σημαντικό να σημειωθεί ότι στον τομέα των δαπανών, τα κράτη μέλη συνεισφέρουν το 80% των εξόδων του κοινοτικού προϋπολογισμού, τόσο στην Κοινή Γεωργική Πολιτική όσο και στα Διαρθρωτικά Ταμεία. Αυτό θέτει μια τεράστια ευθύνη στα κράτη μέλη να διαθέσουν τους απαραίτητους πόρους και μέσα για την καταπολέμηση της απάτης εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης και να αντιδράσουν όπως θα αντιδρούσαν για τα δικά τους οικονομικά συμφέροντα. Παράλληλα είναι και υποχρέωσή τους, όπως αυτή απορρέει από το άρθρο 280 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, όπου τα κράτη μέλη καλούνται να αντιμετωπίσουν την απάτη κατά της ΕΕ τόσο σοβαρά όσο και την απάτη κατά του προϋπολογισμού τους, να συντονίσουν τη δράση τους με σκοπό την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης και να οργανώσουν, με τη βοήθεια της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, στενή και τακτική

συνεργασία μεταξύ των αρμόδιων υπηρεσιών των διοικήσεών τους. Εντούτοις, αυτή η συνεργασία αποδυναμώνεται σοβαρά εξ αρχής, λόγω των υφιστάμενων διαφορών όσον αφορά τον ορισμό της απάτης και διαφορετικών πρακτικών ανά χώρα στην υποβολή σχετικών εκθέσεων. Διαφαίνεται, λοιπόν, ακόμη και στις σχετικά απλές δράσεις μια δυσχέρεια στην ομοιόμορφη και ομοιογενή αντιμετώπιση των περιπτώσεων απάτης.

Αν και οι υπάρχοντες μηχανισμοί καταβάλλουν φιλότιμες προσπάθειες και ενισχύονται συνεχώς με νέα εργαλεία (πρόγραμμα HERCULES III, PIF) και όργανα (EPPO, GRECO), υπάρχει συνεχής ανάγκη νέων και αποδοτικότερων μεθόδων για την καταπολέμηση της απάτης. Το 2007, επί παραδείγματι, υπήρξαν μόλις πάνω από 6.000 παρατυπίες που αναφέρθηκαν στο Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο από τις υπηρεσίες των κρατών μελών και αφορούσαν κυρίως διαρθρωτικά ταμεία/ταμεία συνοχής και ΕΓΤΠΕ. Οι δημοσιονομικές επιπτώσεις αυτών των παρατυπιών υπολογίζονται σε λίγο πάνω από ένα δισεκατομμύριο ευρώ. Αν και οι παρατυπίες ήταν περίπου ισάριθμες στους δυο αυτούς τομείς, εντούτοις τα διαρθρωτικά ταμεία έφεραν το 80% του οικονομικού αντίκτυπου με 828 εκατομμύρια, ενώ οι παρατυπίες στον γεωργικό τομέα ανήλθαν στο, αναλογικά πολύ μικρότερο, ποσό των 155 εκατομμυρίων. Κατά μία έννοια, αυτό δεν αποτελεί μεγάλη έκπληξη, καθώς το σύστημα των πληρωμών προς τους γεωργούς δοκιμάστηκε πολλαπλά με την πάροδο των χρόνων, υπέστη γενναίες μεταρρυθμίσεις και αναδιαρθρώσεις, γεγονός που φαίνεται ότι απέδωσε καρπούς.

Στατιστικά, από τα στοιχεία των πινάκων I και II γίνεται φανερό ότι οι περιπτώσεις παρατυπίας ανά κράτος έχουν μια σχέση αναλογικότητας περισσότερο με το μέγεθος της οικονομίας και όχι τόσο με το είδος της (εισαγωγική-εξαγωγική, αγροτική-βιομηχανική). Συνεπώς οι περιπτώσεις απάτης, ως αριθμός, τείνουν να έχουν μια σταθερή σχέση με τα οικονομικά μεγέθη, όχι ιδιαίτερα επηρεασμένη από πολιτικές, πολιτισμικές, κυβερνητικές, δημοσιονομικές ή ελεγκτικές διαφορές. Υπάρχει βέβαια μια φυσιολογική απόκλιση προς τα επάνω από τον δείκτη αυτόν στις νεοεισερχόμενες χώρες, που είναι μάλλον φυσιολογική και αναμενόμενη, καθώς διανύουν ένα διάστημα προσαρμογής και ευθυγράμμισης με τους θεσμούς και τις πρακτικές της ΕΕ.

Επειδή η ασυμφωνία δικαίου μεταξύ κρατών δημιουργεί αρκετά προβλήματα στον εντοπισμό της απάτης, έχει εφαρμοστεί ένα ενιαίο σύστημα αναφορών για την ανίχνευσή τους από το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο. Εδώ βρίσκεται ένα πρόβλημα, ότι το σύστημα αναφοράς εντοπίζει τις παρατυπίες και όχι τις απάτες. Ορισμένες παρατυπίες μπορεί να είναι τόσο απλές όσο ένας γεωργός που δεν συμπληρώνει σωστά το έντυπο αίτησης, άλλες θα μπορούσαν να είναι σημαντικές διακρατικές απάτες. Οι απάτες κατά των διαρθρωτικών ταμείων, όπως η υπερβολική τιμολόγηση, η υποβολή αιτήσεων για δαπάνες που απαγορεύονται βάσει των κανονισμών, η διεφθαρμένη διαχείριση της διαδικασίας υποβολής προσφορών για συμβάσεις και η μη ολοκλήρωση των εργασιών για τις οποίες ζητείται χρηματοδότηση, είναι ιδιαίτερα σύνθετες και τόσο καλοστημένες που ενδέχεται ένα ποσοστό τους να διαφεύγει από το πλέγμα προστασίας.

Όπως έχει προαναφερθεί, ιδιαίτερες δυσκολίες στην ομαλή λειτουργία του συστήματος παρουσιάζονται και λόγω της διαφορετικής ταχύτητας απόδοσης δικαιοσύνης μεταξύ κρατών. Στον ΠΙΝΑΚΑ ΙΙΙ είναι εμφανής αυτή η διαφορά, όπως και ο όγκος των περιπτώσεων που η δικαιοσύνη καλείται να επιλύσει. Σε αυτόν τον παράγοντα θα πρέπει να προσθέσουμε και την πολυπλοκότητα των διακρατικών υποθέσεων απάτης, τις χρονοβόρες διαδικασίες συντονισμού μεταξύ διαφορετικών φορέων που πιθανότατα ανήκουν σε διαφορετικά κράτη, τα όρια και τις δικαιοδοσίες κάθε δικαστικού συστήματος χωριστά και την συμβατότητα μεταξύ τους. Σημαντικός συντελεστής στην ταχύτητα έρευνας περιπτώσεων απάτης που έχουν το στοιχείο της πολυεθνικότητας είναι και ο ξεκάθαρος ορισμός της ηγεσίας, αντικείμενο που στην πράξη αποτελεί προϊόν σύνθετων διαπραγματεύσεων μεταξύ των εμπλεκόμενων χωρών και φορέων.

Η μέχρι τώρα δραστηριότητα της ΕΕ έναντι της διαπιστωμένης απάτης περιορίζεται στην ανάκτηση των κεφαλαίων που ενεπλάκησαν, και μάλιστα αχρεωστήτως, καθώς και ο αποκλεισμός των απατεώνων από μελλοντικές δράσεις της ΕΕ. Η στάση αυτή παρουσιάζει εγγενείς αδυναμίες. Κατά πρώτον η ανάκτηση των κεφαλαίων δεν είναι πάντα βέβαιη, καθώς αυτά μπορεί να έχουν σπαταληθεί ή αποκρυφτεί με τέτοιο τρόπο που να μην είναι δυνατή η συλλογή τους. Επιπλέον, οι διενεργούντες την απάτη έχουν να αντιμετωπίσουν μόνο τις ποινές του δικαστικού συστήματος στο οποίο υπάγονται και οι οποίες μπορεί να είναι σχετικά ελαφρές. Σε ότι αφορά το σκέλος που προβλέπει τον αποκλεισμό, εν είδη τιμωρίας, από άλλες

δράσεις της ΕΕ, αυτό έχει κάποια αξία μόνο όταν καταφέρεται εναντίον ατόμων. Οι εταιρικές οντότητες μπορούν πάντα υπό τον μανδύα της μετονομασίας και αλλαγής μερικών στελεχών να επανέλθουν και ενδεχομένως να επαναλάβουν την παράνομη δραστηριότητά τους.

Η καταπολέμηση της διαφθοράς είναι ξεκάθαρος στόχος όλων των υγιών οργανισμών, κρατικών ή μη. Ο εντοπισμός της, όμως, είναι μια διαδικασία που δεν μπορεί να τυποποιηθεί εύκολα και ειδικά όταν ελλείπουν άμεσα οφέλη. Για παράδειγμα, η τοποθέτηση του τέκνου ενός υψηλά ιστάμενου στελέχους στον ίδιο οργανισμό με τον γονέα του θα μπορούσε να είναι δείγμα νεποτισμού, αλλά αν οι διαδικασίες πρόσληψης είναι αδιάβλητες κανείς δεν μπορεί να στοιχειοθετήσει κατηγορία, ούτε είναι δυνατόν, στη συνέχεια, η πορεία του νέου στελέχους να είναι αντικείμενο συνεχούς παρακολούθησης για τυχόν αντιμετώπισή του με όρους προτίμησης (favoritism). Από την άλλη μεριά, η απόρριψη ενός ικανού στελέχους, μόνο και μόνο επειδή έχει συγγενική σχέση με άλλο στέλεχος, μπορεί να είναι επιζήμια για τα συμφέροντα του εργοδοτικού οργανισμού.

Αν και ορισμένοι δείκτες (κοινωνικοί, οικονομικοί και μορφωτικοί, μεταξύ άλλων) ενδεχομένως να συντελούν στην ροπή προς την διαφθορά, άλλο τόσο το ήθος και η αίσθηση του καθήκοντος λειτουργούν αποτρεπτικά ως προς αυτήν και αποτελούν ιδιότητες ανεξάρτητες της κοινωνικής θέσης ή του μορφωτικού επιπέδου. Συνεπώς έχουμε να αντιμετωπίσουμε ένα φαινόμενο που φαίνεται να υπακούει σε ορισμένα πρότυπα, αλλά επηρεάζεται ισχυρά και από πολλούς, μη μετρήσιμους ή εμφανείς, παράγοντες που έχουν να κάνουν με την ανθρώπινη φύση. Για τον λόγο αυτό, ένα αυστηρό και δίκαιο κανονιστικό πλαίσιο θεσμών και τρόπου εργασίας, σε συνδυασμό με τους ελεγκτικούς μηχανισμούς, μπορεί να λειτουργήσει αποτρεπτικά σε μεγάλο αριθμό περιπτώσεων, αλλά μάλλον δεν μπορεί να εξαλείψει ριζικά το φαινόμενο.

Σε ότι αφορά την ΕΕ, τα όργανά της αντιμετωπίζουν, όπως και οι υπόλοιποι εργοδότες, απάτη από τα μέλη και το προσωπικό τους σε σχέση με τις αμοιβές, τα επιδόματα ταξιδιού και μετεγκατάστασης, τα δικαιώματα κοινωνικής ασφάλισης και υγείας. Μπορεί επίσης να κινδυνεύουν από διεφθαρμένη δραστηριότητα από τα μέλη και το προσωπικό στις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων και από άλλες μορφές διαφθοράς, όπως απόπειρες παράνομου επηρεασμού των διαδικασιών λήψης

αποφάσεων και πρόσληψης στελεχών. Σε κάποιο βαθμό, αυτοί οι κίνδυνοι ενισχύονται από τον διεθνικό χαρακτήρα των επιχειρήσεων της ΕΕ. Η OLAF είναι εντολοδόχος της ΕΕ να διεξάγει τις αποκαλούμενες "εσωτερικές" έρευνες σχετικά με τυχόν παραπτώματα που αφορούν προσωπικό και μέλη των θεσμικών οργάνων της ΕΕ.

Τέλος, ας μην ξεχνάμε ότι μια επιτυχημένη απάτη είναι η απάτη που, με την ολοκλήρωσή της, θα παραμείνει μη ανιχνεύσιμη ή τουλάχιστον ατιμώρητη. Για τον λόγο αυτό, διαρκείς και ευφάνταστες θα είναι οι προσπάθειες των κάθε είδους απατεώνων να διατηρούν τις δραστηριότητές τους μυστικές και να αποφεύγουν την σύλληψη. Υπό την έννοια αυτή, επίσης, η πραγματική έκταση της απάτης εις βάρος του προϋπολογισμού της ΕΕ θα παραμένει αδιευκρίνιστη. Καθήκον και υποχρέωση των συστημικών φορέων θα πρέπει να είναι η συνεχής καταβολή προσπαθειών προσαρμογής και θωράκισης των οικονομικών δραστηριοτήτων, προβλέποντας και επιτηρώντας τα αδύναμα σημεία και διασφαλίζοντας ότι οι κάθε είδους επίδοξοι απατεώνες θα έχουν απέναντί τους έναν ισχυρό και υπολογίσιμο αντίπαλο.

8.3 Συμπεράσματα

Η διαφθορά υφίσταται από αρχαιοτάτων χρόνων και συνιστά πολυδιάστατο φαινόμενο συνυφασμένο με την κατάχρηση εξουσίας. Αποτελεί σίγουρα σημαντικό βήμα ότι σήμερα η καταπολέμηση του φαινομένου της διαφθοράς αποτελεί επιδίωξη και στόχο σε διακηρύξεις και προγράμματα διεθνών οργανισμών, καθώς και πάρα πολλών κρατών και κυβερνήσεων σε παγκόσμιο επίπεδο, καθώς και το γεγονός ότι έχει υπάρξει ευαισθητοποίηση της διεθνούς κοινότητας, καθώς και της κοινωνίας των πολιτών, και στις ανεπτυγμένες και στις αναπτυσσόμενες χώρες αναφορικά με ζητήματα διαφάνειας και ελέγχου της εξουσίας.

Η καταπολέμηση της διαφθοράς όμως, συχνά περιορίζεται σε θεωρητικές διακηρύξεις αρχών και κανόνων, σε ευχολόγια και διακηρύξεις ευγενών προθέσεων, ή στην καλύτερη περίπτωση, σε υιοθέτηση κάποιου τυποποιημένου συνόλου μέτρων, που ως πανάκεια θα διασφαλίσει τις συνθήκες για την εξάλειψη φαινομένων διαφθοράς. Η ασάφεια και η γενικολογία, ακόμη και αναφορικά με τον προσδιορισμό της ίδιας της έννοιας της διαφθοράς, καθιστούν αόριστες και συχνά θεωρητικές και ανεφάρμοστες τις προτάσεις και τις συστάσεις, τόσο των διεθνών οργανισμών, όσο

και των εθνικών κυβερνήσεων. Όλοι συμφωνούν ότι υπάρχει διαφθορά, όλοι υπερθεματίζουν ότι πρέπει να καταπολεμηθεί η διαφθορά. Όμως στην πραγματικότητα, οι δείκτες της διαφθοράς παραμένουν υψηλοί, ακόμα και σε ανεπτυγμένες χώρες, παρά το γεγονός ότι αυτές και έχουν υπογράψει διεθνείς συμβάσεις για την καταπολέμηση της διαφθοράς και έχουν μηχανισμούς ελέγχου και οργανωμένα νομικά πλαίσια για τον εντοπισμό και τη δίωξη φαινομένων διαφθοράς.

Σημείο κλειδί για την κατανόηση των αιτίων που καθιστούν αδύνατη την πλήρη εξάλειψη της διαφθοράς είναι η έννοια της αποκόμισης αμοιβαίων ωφελημάτων και από τα δύο εμπλεκόμενα μέρη. Όσο υπάρχουν δυνατότητες κατάχρησης εξουσίας ή αξιώματος από την πλευρά αυτών που ασκούν την εξουσία, ή αυτών που δρουν ως εντεταλμένοι λειτουργοί της εκτελεστικής εξουσίας, τόσο θα υπάρχουν και αυτοί που θα προσπαθούν, έναντι παράνομων ανταλλαγμάτων, να αποκτήσουν πρόσβαση στους φορείς εξουσίας για την εξυπηρέτηση των επιδιώξεών τους, πέραν της νόμιμης και ενδεδειγμένης οδού.

Η καταπολέμηση της διαφθοράς αποκτά ιδιαίτερη σημασία όταν αφορά τη Δημόσια Διοίκηση, που ως φορέας της διοικητικής εξουσίας, είναι υποχρεωμένη εκ του ρόλου της να λειτουργεί προς όφελος του δημοσίου συμφέροντος. Η επίκληση ηθικών κανόνων και δεοντολογικών συμπεριφορών που θα έπρεπε να εφαρμόζονται από όλους τους φορείς εξουσίας είναι μεν αναγκαία προϋπόθεση, αλλά δεν υπάρχει μέθοδος η οποία να διασφαλίζει την απαρέγκλιτη εφαρμογή τους. Υπάρχει επαρκές νομοθετικό πλαίσιο, αλλά τα μέτρα για την καταπολέμηση της διαφθοράς είναι απαραίτητο να συνδυαστούν με βαθιές διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις και με αλλαγές νοοτροπίας στους δημόσιους φορείς και στην ευρύτερη κοινωνία. Δεν μπορούμε να επαναπαυόμαστε με την θέσπιση του νομοθετικού πλαισίου και την τυπολατρική συμμόρφωση σε αυτό, χρειάζεται η ευαισθητοποίηση όλων των εμπλεκομένων, έτσι ώστε να υπάρχει χρηστή Δημόσια Διοίκηση, με προσήλωση στην εφαρμογή των αρχών της χρηστής Διακυβέρνησης. Η εφαρμογή του κατάλληλου πλαισίου δεοντολογίας, ταυτόχρονα με την υιοθέτηση μιας κουλτούρας δεοντολογίας στη Δημόσια Διοίκηση από τους δημόσιους υπαλλήλους, σε συνδυασμό με την εφαρμογή θεσμικών μεταρρυθμίσεων και τη θεσμοθέτηση πλέγματος διατάξεων που καθιερώνουν και ενδυναμώνουν την εφαρμογή της αρχής της διαφάνειας σε όλους τους τομείς δράσης της πολιτείας, θα μπορούσαν να αποτελέσουν τη βάση για την αναδιαμόρφωση αντιλήψεων και νοοτροπίας στη Δημόσια Διοίκηση.

Δυστυχώς η επίκληση της αναγκαιότητας μιας ηθικής και δεοντολογικής συμπεριφοράς των κρατικών λειτουργών και των δημοσίων υπαλλήλων δεν αρκεί για την καταπολέμηση της διαφθοράς στη Δημόσια Διοίκηση. Η αρχή της νομιμότητας και της διαφάνειας στη Δημόσια Διοίκηση επιβάλλει την διενέργεια ελέγχων και έτσι ο διοικητικός, δικαστικός, κοινοβουλευτικός και δημοσιονομικός έλεγχος από τους ελεγκτικούς μηχανισμούς καθίσταται αναγκαίος για τη θωράκιση των πολιτών έναντι φαινομένων διαφθοράς και κατάχρησης εξουσίας.

Αν η καταπολέμηση της διαφθοράς κινείται, παρά τις όποιες προσπάθειες διεθνών οργανισμών και εθνικών κρατών, σε ένα γενικόλογό αλλά αόριστο και σχετικά ασαφές πλαίσιο, το ίδιο δεν συμβαίνει με την περίπτωση της απάτης. Η ειδοποιός διαφορά της από τη διαφθορά, στο πλαίσιο που τις εξετάζουμε, έγκειται στην μονομερή ωφέλεια του ενός αντισυμβαλλόμενου μέρους. Η απάτη προκαλεί ζημιά στα οικονομικά συμφέροντα ενός προσώπου, μιας εταιρίας ή ενός οργανισμού και άρα συνιστά πράξη που επιφέρει ποινικές και διοικητικές κυρώσεις στους παραβάτες. Η καταπολέμηση της απάτης προϋποθέτει τη διενέργεια ελέγχων σε όλα τα επίπεδα της οικονομικής δραστηριότητας, όχι μόνο όταν συντρέχουν ενδείξεις παραβατικότητας, αλλά και σε προληπτικό επίπεδο.

Οι ελεγκτικοί μηχανισμοί είναι απαραίτητοι για τον εντοπισμό, τη διερεύνηση και τη δίωξη περιπτώσεων απάτης. Οι Ευρωπαϊκοί ελεγκτικοί μηχανισμοί που εξετάστηκαν, διενεργούν ελέγχους, σε συνεργασία με τις εθνικές αρχές των κρατών μελών, αναφορικά με ζητήματα που αφορούν τα οικονομικά συμφέροντα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Δεν ενδιαφέρονται εν γένει για περιπτώσεις απάτης, αλλά συγκεκριμένα και αποκλειστικά για περιπτώσεις απάτης στις οποίες υπάρχει μη ενδεδειγμένη χρήση ή κατάχρηση κοινοτικών πόρων. Εξάλλου η δικαιοδοσία των ελεγκτικών μηχανισμών συνίσταται μόνο στη διερεύνηση υποθέσεων με τη διενέργεια ελέγχων και στη συνέχεια στην υποβολή συστάσεων και υποδείξεων. Επισημαίνεται έτσι η αδυναμία των ελεγκτικών οργάνων για περαιτέρω ενέργειες, οι οποίες θα έπρεπε να συμπεριλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, και τη δυνατότητα άσκησης ποινικών και διοικητικών κυρώσεων στους παραβάτες. Αντιθέτως, οφείλουν να παραπέμψουν την υπόθεση στις αντίστοιχες εθνικές αρχές και συχνά, οι τελευταίες δεν επιδεικνύουν πάντα τη δέουσα προσοχή και επιμέλεια για τη διαλεύκανση όλων των υποθέσεων.

Ιδιαίτερα για την περίπτωση της OLAF, σίγουρα θα ήταν καλύτερα να είχε καθεστώς πλήρους αυτονομίας και να μην ανήκε, έστω και τυπικά διοικητικά, σε κάποια Γενική Διεύθυνση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Παρά τις διακηρύξεις περί πλήρους ανεξαρτησίας στις έρευνες και τα αποτελέσματά της, η OLAF θα έχαιρε ακόμα μεγαλύτερης εκτίμησης και στο εσωτερικό της ΕΕ και στις τρίτες χώρες, εάν διενεργούσε τους ελέγχους της ανεξάρτητα από οποιεσδήποτε ενδεχόμενες έμμεσες παρεμβάσεις ή ακόμα και πρόθεση παρεμβάσεων από την Επιτροπή.

Η θεσμοθέτηση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας συνιστά ένα μεγάλο βήμα για την αξιοποίηση και τη βελτίωση της συνεισφοράς των Ευρωπαϊκών ελεγκτικών μηχανισμών στην καταπολέμηση φαινομένων που θίγουν τα οικονομικά συμφέροντα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Πρέπει να γίνουν ταχύτερα βήματα και δράσεις ώστε να υπάρξει κάποια στιγμή στο μέλλον κοινή πολιτική στα περισσότερα ή και σε όλα τα ζητήματα, ει δυνατόν. Η συνολικότερη πορεία της ΕΕ προς την ενοποίησή της, με όλες τις παλινωδίες και τα πισωγυρίσματά της, θα μπορούσε να συνεχιστεί μόνο εάν υπάρξει πραγματική θέληση σύγκλισης, όχι μόνο σε οικονομικό, αλλά και σε πολιτικό, κοινωνικό, ποινικό, και διοικητικό επίπεδο. Μόνο έτσι θα μπορούσε να υπάρξει πραγματική ευρωπαϊκή ενοποίηση και η Ευρώπη να εξελιχθεί σε ένα δυνατό παίκτη με παγκόσμια απήχηση.

ΠΙΝΑΚΕΣ

ΠΙΝΑΚΑΣ Ι (πηγή OLAF REPORT 2018)

Member State/OLAF detection of irregularities and their financial impact in the area of Traditional Own Resources for the period 2014-2018 Traditional Own Resources (TOR) 2014-2018

Member State	Member States		OLAF	
	Detected fraudulent and non-fraudulent irregularities	Financial impact as % of TOR collected	Investigations closed with recommendations	Financial recommendations as % TOR collected
	N	%	N	%
Austria	320	2.69%	8	0.23%
Belgium	1 092	0.95%	28	0.58%
Bulgaria	94	0.78%	15	1.08%
Croatia	72	1.63%	5	0.12%
Cyprus	32	0.63%	10	0.45%
Czechia	420	2.25%	17	1.34%
Denmark	353	1.60%	15	0.49%
Estonia	40	1.59%	5	0.12%
Finland	176	1.24%	7	0.11%
France	1 733	2.45%	23	0.34%
Germany	9 279	2.17%	36	0.23%
Greece	224	6.84%	18	22.13%
Hungary	167	1.56%	12	0.14%
Ireland	166	1.25%	5	0.06%
Italy	668	1.05%	33	0.20%
Latvia	118	4.40%	9	1.40%
Lithuania	224	2.54%	13	0.94%
Luxembourg	0	0.00%	0	0.00%
Malta	13	3.68%	3	1.24%
Netherlands	2 331	3.34%	45	1.80%
Poland	756	0.91%	21	0.45%
Portugal	172	3.23%	18	0.87%
Romania	282	2.78%	26	1.09%
Slovakia	85	0.78%	9	50.11%
Slovenia	57	0.76%	11	0.33%
Spain	1 614	2.22%	34	0.79%
Sweden	587	0.93%	14	0.29%
United Kingdom	4 624	2.18%	40	10.96%
Total	25 699	2.05%	480	2.67%

ΠΙΝΑΚΑΣ ΙΙ (πηγή OLAF REPORT 2018)

Member State/OLAF detection of irregularities and their financial impact in the areas of European Structural and Investment Funds and Agriculture for the period 2014-2018 Shared Management: Cohesion and Natural Resources 2014-2018

Member State	Member States		OLAF	
	Detected fraudulent and non-fraudulent irregularities	Financial impact as % of payments	Investigations closed with recommendations	Financial recommendations as % of payments
Austria	370	0.37%	2	0.02%
Belgium	315	0.46%	1	0.02%
Bulgaria	1 072	1.92%	27	0.42%
Croatia	189	0.95%	2	0.34%
Cyprus	82	0.74%	0	0.00%
Czechia	2 665	2.86%	7	0.06%
Denmark	144	0.27%	0	0.00%
Estonia	412	1.58%	0	0.00%
Finland	155	0.12%	0	0.00%
France	1 291	0.30%	10	0.01%
Germany	1 567	0.31%	4	0.37%
Greece	2 206	2.50%	17	0.31%
Hungary	2 886	1.31%	52	3.84%
Ireland	1 120	1.88%	0	0.00%
Italy	4 117	1.33%	21	0.35%
Latvia	517	2.36%	1	0.01%
Lithuania	1 110	2.05%	3	0.11%
Luxembourg	2	0.02%	0	0.00%
Malta	91	2.53%	0	0.00%
Netherlands	777	0.79%	4	0.04%
Poland	5 103	1.89%	22	0.12%
Portugal	2 723	2.04%	10	0.42%
Romania	5 563	3.23%	66	0.40%
Slovakia	1 649	19.29%	14	2.29%
Slovenia	261	1.59%	1	0.14%
Spain	10 995	3.31%	7	0.43%
Sweden	175	0.20%	0	0.00%
United Kingdom	2 596	0.57%	6	0.05%
Total	50 153	2.01%	277	0.45%

ΠΙΝΑΚΑΣ ΙΙΙ (πηγή OLAF REPORT 2018)

Actions taken by national judicial authorities (JA) following OLAF's recommendations issued between 1 January 2012 and 31 December 2018

Member state	No decision taken by JA* so far	Total	Decision taken by JA	Indictment rate	Dismissed Indictment
Austria	2	4	3	1	25%
Belgium	11	20	11	9	45%
Bulgaria	9	13	12	1	8%
Croatia	4	1	1	0	0%
Cyprus	3	2	2	0	0%
Czechia	4	7	6	1	14%
Denmark	1	3	2	1	33%
Estonia	0	2	1	1	50%
Finland	1	3	3	0	0%
France	11	4	3	1	25%
Germany	14	19	15	4	21%
Greece	16	10	2	8	80%
Hungary	20	20	11	9	45%
Ireland	1	2	2	0	0%
Italy	21	23	12	11	48%
Latvia	1	4	3	1	25%
Lithuania	2	6	2	4	67%
Luxembourg	5	7	4	3	43%
Malta	1	5	0	5	100%
Netherlands	5	13	8	5	38%
Poland	14	9	2	7	78%
Portugal	6	8	5	3	38%
Romania	20	84	59	25	30%
Slovakia	5	12	9	3	25%
Slovenia	3	1	0	1	100%
Spain	10	17	11	6	35%
Sweden	0	3	2	1	33%
United Kingdom	19	16	12	4	25%
Grand Total	209	318	203	115	36%

ΠΙΝΑΚΑΣ IV (πηγή OLAF REPORT 2018)

OLAF's administrative budget in 2018 (million euros)	
EU staff	40.9
Infrastructure	7.0
ICT	4.9
External agents (contract staff, seconded national experts and interims)	2.5
Missions	1.4
Anti-fraud Measures	1.9
Training, meetings and Committees	0.5
Total	59.1

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Γενική Βιβλιογραφία

- Βενετσανοπούλου Μαρία, Κακοδιοίκηση και διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση – Ελεγκτικοί μηχανισμοί, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2014
- Δημόπουλος Χαράλαμπος, Η διαφθορά, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2005
- Λάζος Γρηγόρης, Διαφθορά και Αντιδιαφθορά, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2005
- Ράικος Δημήτριος, Δημόσια διοίκηση και διαφθορά, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2006
- Φυτράκης, Ευτύχης, Τα ελεγκτικά Σώματα της Διοίκησης, Θεωρία-Νομοθεσία-Νομολογία, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2010
- J.S. Nye, “Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis”, The American Political Science Review Vol.61, no 2 (June 1967), σελ. 417-427
- Association of Certified Fraud Examiners, “Report to the nations on occupational Fraud and Abuse (2014), από την επίσημη ιστοσελίδα τους www.acfe.com
- “Fraud and Corruption – Ethics and Integrity”, ECA Journal No 2/2019
- Daniel Kaufmann & Aart Kraay “Growth without Governance”, World Bank Policy Research Working paper No 2928, Νοέμβριος 2002. Διαθέσιμο στο <https://ssrn.com/abstract=316861>.
- Levi Michael, The Phantom Capitalists: The Organization and Control of Long-Firm Fraud, Routledge Editions, 2008
- International Auditing and Assurance Standards Board: International Standards on Auditing (ISA) - “The Auditor’s Responsibilities Relating to Fraud in an Audit of Financial Statements”, από την ιστοσελίδα iaasb.org/clarify-center/clarified-standards του ανεξάρτητου διεθνούς οργανισμού «International Auditing and Assurance Standards Board» (Διεθνές Συμβούλιο Προτύπων Ελέγχου και Διασφάλισης).
- OECD: Principles for managing ethics in the public service – OECD Recommendation (1998), όπως αναφέρεται στην ιστοσελίδα

www.oecd.org/gov/ethics/Principles-on-Improving-Ethical-Conduct-in-the-Public-Service

- OECD: Trust in Government: Ethics Measures in OECD countries, ΟΟΣΑ, Παρίσι, 2000
- OECD: “Integrity Framework”, ΟΟΣΑ, Παρίσι, 2009
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) “Recommendation on Public Integrity”, ΟΟΣΑ, Παρίσι, 2017
- World Bank: Fraud and Corruption Awareness Handbook, World Bank Editions (2010)

Διπλωματικές εργασίες

- Γαρόζη Ελευθερία: «Η αντιμετώπιση της κακοδιαχείρισης-κακοδιοίκησης στα πλαίσια της ΕΕ σε σύγκριση με το ελληνικό παράδειγμα», Εθνική Σχολή Δημόσια Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης – Τμήμα Διοίκησης και Οικονομικής Διαχείρισης, Αθήνα, 2014
- Γεωργούλη Μαρία: «Η εφαρμογή της Εθνικής Στρατηγικής κατά της απάτης με προώθηση της ηθικής κουλτούρας στους δημόσιους οργανισμούς. Μελέτη περίπτωσης ΟΑΕΔ», Διπλωματική εργασία για την απόκτηση Μεταπτυχιακού Διπλώματος στη Δημόσια Διοίκηση στο Πανεπιστήμιο Μακεδονίας, Φεβρουάριος 2018
- Μαυρίδου Ελισάβετ: «Κακοδιοίκηση και διαφθορά στη δημόσια διοίκηση – Οι ελεγκτικοί μηχανισμοί», Διπλωματική εργασία για την απόκτηση Μεταπτυχιακού Διπλώματος στη Λογιστική & Έλεγχο Επιχειρήσεων & Δημοσίων Οργανισμών του Πανεπιστημίου Πειραιά, 2017
- Καρακάρης Άγγελος: «Η καταπολέμηση της απάτης και της διαφθοράς στην Ευρωπαϊκή Ένωση», Διπλωματική εργασία για την απόκτηση Μεταπτυχιακού Διπλώματος στη Στρατηγική Διοικητική Λογιστική και Χρηματοοικονομική Διοίκηση στο Πανεπιστήμιο Μακεδονίας, Ιούλιος 2015
- Ποϊριάζη Ελένη: «Διαφθορά – Ελεγκτικοί Μηχανισμοί», Διπλωματική Εργασία για την απόκτηση Μεταπτυχιακού Διπλώματος στην Εφαρμοσμένη Λογιστική και Ελεγκτική του Πανεπιστημίου Μακεδονίας, Θεσσαλονίκη, Νοέμβριος 2015

- Ιωσήφ Σταμπούλογλου: «Απάτη, διαφθορά και κακοδιαχείριση στο Δημόσιο Τομέα-Ο ρόλος του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους στα πλαίσια του δημοσιονομικού ελέγχου», Διπλωματική Εργασία για την απόκτηση του Μεταπτυχιακού Διπλώματος με Ειδίκευση στην Ελεγκτική και την Κοστολόγηση, Σέρρες, Μάρτιος 2017

Ιστοσελίδες

- Επίσημη ιστοσελίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης: <https://europa.eu/european-union/>
- Επίσημη ιστοσελίδα της OLAF: https://ec.europa.eu/anti-fraud/home_el
- Επίσημη ιστοσελίδα της GRECO: <https://coe.int/en/web/greco>
- Επίσημη ιστοσελίδα του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου: <https://www.eca.europa.eu/>
- Επίσημη ιστοσελίδα του Συνηγόρου του Πολίτη: <https://www.synigoros.gr/>
- Επίσημη ιστοσελίδα για την Ευρωπαϊκή Νομοθεσία: <https://eur-lex.europa.eu/>
- Επίσημη ιστοσελίδα της οργάνωσης «Διεθνής Διαφάνεια»: <https://www.transparency.org/>
- Επίσημη ιστοσελίδα της οργάνωσης «Διεθνής Διαφάνεια-Ελλάς»: <https://www.transparency.gr>
- Επίσημη ιστοσελίδα της Association of Certified Fraud Examiners: <https://www.acfe.com>
- Επίσημη ιστοσελίδα του ανεξάρτητου διεθνούς οργανισμού «International Auditing and Assurance Standards Board» (Διεθνές Συμβούλιο Προτύπων Ελέγχου και Διασφάλισης): <https://iaasb.org/>

Πρωτογενές υλικό από τα Ευρωπαϊκά Θεσμικά Όργανα (ενδεικτικά)

- Έκθεση της ΕΕ για την καταπολέμηση της διαφθοράς – Έκθεση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Βρυξέλλες 3.2.2014, COM(2014) 38
- Απόφαση-Πλαίσιο 2003/568/ΔΕΥ του Συμβουλίου, της 22ας Ιουλίου 2003, για την καταπολέμηση της δωροδοκίας στον ιδιωτικό τομέα

- Θεματικό Ενημερωτικό Δελτίο Ευρωπαϊκού Εξαμήνου – Καταπολέμηση της Διαφθοράς, της 22.11.2017, από την ιστοσελίδα ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/European-semester_thematic-factsheet_fight-against-corruption_el
- Οδηγία (ΕΕ) 2017/1371 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 5ης Ιουλίου 2017, σχετικά με την καταπολέμηση, μέσω του ποινικού δικαίου, της απάτης εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης, Επίσημη Εφημερίδα (ΕΕ) L 198
- Σύμβαση για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων της 26^{ης} Ιουλίου 1995, Επίσημη Εφημερίδα ΕΚ αριθ. OJ C 316 της 27.11.1995
- Greco Evaluation IV Report (2014) 9E, από την ιστοσελίδα coe.int/en/web/Greco/evaluations/Greece
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή: «Πράσινη Βίβλος για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας μέσω του ποινικού δικαίου και την θεσμοθέτηση ενός Ευρωπαϊού Εισαγγελέα» COM(2001) 0715 τελικό, 2001
- Συνθήκη για τη λειτουργία της ΕΕ, 2012/C 326/1, Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ στις 26.10.2012 C 326
- Κανονισμός (ΕΕ, ΕΥΡΑΤΟΜ) 2018/1046 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 18^{ης} Ιουλίου 2018, σχετικά με τους δημοσιονομικούς κανόνες που εφαρμόζονται στον γενικό προϋπολογισμό της Ένωσης, Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ L 193
- Απόφαση της Επιτροπής (ΕΚ, ΕΚΑΧ, ΕΥΡΑΤΟΜ) αριθ. 396/1999, σχετικά με τους όρους και τις λεπτομέρειες των εσωτερικών ερευνών της OLAF
- Κανονισμός (ΕΚ) αριθ.1828/2006 της Επιτροπής της 8^{ης} Δεκεμβρίου 2006, Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ L 371/29 της 27.12.2006
- GRECO: Σύμβαση ποινικού δικαίου για τη διαφθορά (ETS 173), Στρασβούργο 1999
- GRECO: Σύμβαση αστικού δικαίου για τη διαφθορά (ETS 174), Στρασβούργο 1999
- GRECO: Συμπληρωματικό Πρωτόκολλο της Σύμβασης ποινικού δικαίου για τη διαφθορά (ETS 191), Στρασβούργο 1999
- GRECO: Είκοσι κατευθυντήριες αρχές κατά της διαφθοράς (Ψήφισμα (97) 24), Στρασβούργο 1997

- GRECO: Σύσταση στα κράτη μέλη για την υιοθέτηση Κώδικα Δεοντολογίας για τους δημοσίους υπαλλήλους (σύσταση αριθ. R (2000) 10), Στρασβούργο 2000
- GRECO: Σύσταση στα κράτη μέλη για την υιοθέτηση κοινών κανόνων κατά της διαφθοράς ως προς τη χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων και των εκλογικών εκστρατειών (σύσταση Rec (2003) 4), Στρασβούργο 2003
- GRECO: Rules of Procedure (2011) 20E, Στρασβούργο, 5 Δεκεμβρίου 2011
- ECA: Εσωτερικός Κανονισμός του Ελεγκτικού Συνεδρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης L 103, στις 23.4.2010.
- ECA: Απόφαση αριθ. 38-2016, σχετική με τους Λεπτομερείς Κανόνες Εφαρμογής του Εσωτερικού Κανονισμού του Ελεγκτικού Συνεδρίου, όπως τροποποιήθηκε τελευταία από το Συνέδριο, κατά τις συνεδριάσεις του της 14^{ης} Σεπτεμβρίου 2017 και της 13^{ης} Δεκεμβρίου 2018.
- ECA: Στρατηγική του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου για την περίοδο 2018-2020 / Ενίσχυση της εμπιστοσύνης μέσω του ανεξάρτητου ελέγχου, ECA Publications, 2017
- Απόφαση αριθ. 43-2017 για τη συνεργασία μεταξύ του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου (ΕΕΣ) και της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας για την καταπολέμηση της απάτης (OLAF) σχετικά με περιπτώσεις υπόνοιας απάτης που έχουν εντοπιστεί από το ΕΕΣ κατά τη διάρκεια του ελεγκτικού έργου του ή που του παρασχέθηκαν ως ανεπιθύμητες καταγγελίες από τρίτους.
- Απόφαση 94/140/EΚ της Επιτροπής της 23^{ης} Φεβρουαρίου 1994 περί συστάσεως συμβουλευτικής επιτροπής για τον συντονισμό της καταπολέμησης της απάτης, Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων L 61/27 της 4.3.94.
- Απόφαση της Επιτροπής της 25^{ης} Φεβρουαρίου 2005 για την τροποποίηση της Απόφασης 94/140/EΚ περί συστάσεως συμβουλευτικής επιτροπής για τον συντονισμό της καταπολέμησης της απάτης, Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης L 71/67 της 17.3.2005
- Κανονισμός (ΕΥΡΑΤΟΜ, ΕΚ) αριθ. 2185/1996 του Συμβουλίου της 11^{ης} Νοεμβρίου 1996 περί επιτόπιων ελέγχων (ΕΕ L 292/3 της 15.11.1996)
- Απόφαση 1999/352/EΚ, ΕΚΑΧ, ΕΥΡΑΤΟΜ: Απόφαση της Επιτροπής της 28^{ης} Απριλίου 1999, για την ίδρυση της OLAF

- Διοργανική Συμφωνία της 25^{ης} Μαΐου 1999 μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων σχετικά με τις εσωτερικές έρευνες που πραγματοποιούνται από την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF)
- Απόφαση της Επιτροπής (ΕΚ, ΕΚΑΧ, ΕΥΡΑΤΟΜ, αριθ. 396/1999 για τους όρους και τις λεπτομέρειες των εσωτερικών ερευνών της OLAF
- OLAF: Giovanni Kessler (Γενικός Διευθυντής της OLAF): Οδηγίες της OLAF προς το προσωπικό της αναφορικά με τις διαδικασίες διεξαγωγής ερευνών, Βρυξέλλες, 18 Σεπτεμβρίου 2013.
- Κανονισμός (ΕΕ, ΕΥΡΑΤΟΜ) αριθ. 883/2013, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 11^{ης} Σεπτεμβρίου 2013 (ΕΕ L 248 της 18.9.2013), σχετικά με τις έρευνες που πραγματοποιούνται από την OLAF και η τροποποίησή του με τον Κανονισμό (ΕΕ, ΕΥΡΑΤΟΜ) αριθ. 2016/2030
- Απόφαση (ΕΕ) 2018/1962 της Επιτροπής για τη θέσπιση εσωτερικών κανόνων σχετικά με την επεξεργασία προσωπικών δεδομένων από την OLAF
- OLAF: «Strategic Plan 2016-2020». OLAF Publications, 2015
- OLAF: “Management Plan 2019” Ref.Ares(2018)6579174 -20/12/2018
- Κανονισμός (ΕΕ) 2017/1939 του Συμβουλίου της 12^{ης} Οκτωβρίου 2017, σχετικά με την εφαρμογή ενισχυμένης συνεργασίας για τη σύσταση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας, Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ L 283 στις 31.10.2017
- Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο: Πρωτοβουλία για την διεύρυνση των αρμοδιοτήτων της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας σε διασυνοριακά εγκλήματα που σχετίζονται με την τρομοκρατία, Βρυξέλλες, 12.9.2018, COM(2018) 641 τελικό
- Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, την Επιτροπή των Περιφερειών και το Ελεγκτικό Συνέδριο σχετικά με τη στρατηγική της Επιτροπής για την Καταπολέμηση της Απάτης, COM(2011) 376 τελικό - SEC(2011) 791 τελικό.
- Ανακοίνωση της Επιτροπής COM(2019) 196 τελικό: «Στρατηγική της Επιτροπής για την καταπολέμηση της απάτης: ενισχυμένη δράση για την προστασία του προϋπολογισμού της ΕΕ», Βρυξέλλες, 29.4.2019

- Παράρτημα στην Ανακοίνωση της Επιτροπής COM(2019) 196 τελικό.: «Στρατηγική της Επιτροπής για την καταπολέμηση της απάτης: ενισχυμένη δράση για την προστασία του προϋπολογισμού της ΕΕ», Βρυξέλλες, 29.4.2019
- Commission Staff Working Document: Action Plan, SWD(2019) 170 final, Βρυξέλλες, 29.4.2019
- Commission Staff Working Document: Fraud Risk Assessment SWD(2019) 171 final, Βρυξέλλες, 29.4.2019
- Communication to the Commission “Governance in the European Commission” C(2018) 7703 final, Βρυξέλλες, 21.11.2018
- Communication to the Commission “Streamlining and strengthening corporate governance within the European Commission” C(2018) 7704 final, Βρυξέλλες, 21.11.2018
- Communication to the Commission “European Commission Digital Strategy – A digitally transformed, user-focused and data-driven Commission” C(2018) 7118 final, Βρυξέλλες, 21.11.2018
- ECA: Ειδική Έκθεση αριθ.13/2019: Πλαίσια δεοντολογίας των ελεγχθέντων θεσμικών οργάνων της ΕΕ: υπάρχουν περιθώρια βελτίωσης, Λουξεμβούργο 19.07.2019