

**ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΓΕΝΙΚΟ ΤΜΗΜΑ ΔΙΚΑΙΟΥ**

Π.Μ.Σ. "Δίκαιο και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση"
- Κατεύθυνση Δημοσίου Δικαίου

Μεταπτυχιακή Διπλωματική Εργασία

Στο Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Δίκαιο

με θέμα:

«OLAF – Η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης
Δομές και λειτουργία»

Ζουμάκη Αφροδίτη

Επιβλέπων Καθηγητής: **Βασίλιος Κουγέας**

Αθήνα 2008

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Πλαίσιο και προβληματική

A) Εισαγωγή στα φαινόμενα της διαφθοράς:

Αντικατοπτρισμοί και πραγματικότητα:.....4

B) Η διάσταση των μέτρων από διεθνείς και οργανώσεις στις διάφορες εκφάνσεις τους...7

B.1. Οι κατευθύνσεις του ΟΗΕ7

B.2. Το Συμβούλιο της Ευρώπης.....7

B.3. Οι ενέργειες του ΟΟΣΑ.....8

B.4. Οι προσανατολισμοί της Ευρωπαϊκής Ένωσης.....8

B.4.1.Ειδικότερες προσπάθειες της Ευρωπαϊκής Ένωσης.....9

B.4.2 Μηχανισμοί πρόληψης και καταπολέμησης του φαινομένου σε εθνικό επίπεδο.....12

Γ) Προϊστορία και εξέλιξη14

ΜΕΡΟΣ Ι: Τα δομικά χαρακτηριστικά της OLAF ως Κοινοτικού οργάνου.

A) Η Πράξη ίδρυσης19

B)Νομική βάση του συστήματος.....20

Γ) Οργάνωση και διοίκηση.....24

Γ.1. Εσωτερική οργάνωση της OLAF ως Κοινοτικής Υπηρεσίας.....24

Γ.2. Προσωπικό της OLAF ως Κοινοτικής Υπηρεσίας.....26

Δ) Το καθεστώς ανεξαρτησίας της OLAF και οι ενισχύσεις του.....30

Δ.1. Η Επιτροπή Εποπτείας και η αποστολή της.....33

Δ.2. Στηρίξεις και προσανατολισμοί της Επιτροπής Εποπτείας.....36

Δ.3. Προϋπολογισμός και μηχανισμοί της OLAF ως διοικητικής υπηρεσίας.....	38
---	----

ΜΕΡΟΣ II : Περιεχόμενο και προσδιορισμοί του έργου της OLAF

A) Αρμοδιότητες και Κατευθύνσεις.....	40
B) Διαδικασία διεξαγωγής Ερευνών.....	45
B.1. Στάδιο διαδικασίας.....	48
B.2. Διοργανική συμφωνία μεταξύ του Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής.....	49
Γ) Διενεργούμενοι έλεγχοι	52
Γ.1 Το προσωπικό έρευνας της OLAF.....	53
Γ.2. Εσωτερικές έρευνες	54
Γ.3. Εξωτερικές έρευνες.....	58
Γ.4. Άμεσες δαπάνες και εξωτερική ενίσχυση.....	64

ΜΕΡΟΣ III : Λειτουργική προσέγγιση του συστήματος.

A) Σύστημα πληροφοριών για την καταπολέμηση της απάτης.....	66
A.1. Ανταλλαγή πληροφοριών με τα Κράτη-μέλη.....	67
A.2. Τα μέσα της τεχνικής συνδρομής.....	69
A.3. AFIS (δίκτυο επικοινωνίας και συνεργασίας)	71
A.4. Η Νομική υποστήριξη των δικαστηρίων.....	73
A.4.1. Η συμβουλευτική και ενημερωτική συνεισφορά της OLAF στο δικαιοδοτικό έργο των Εθνικών Δικαστηρίων.....	75
B) Ανάλυση της δραστηριότητας παρακολούθησης.....	77
B.1.1. Νομοθετική παρακολούθηση.....	78
B.1.2. Διοικητική και δημοσιονομική παρακολούθηση.....	78

B.2. Ενημέρωση εκ μέρους της OLAF.....	80
B.2.1. Δράση ενημέρωσης και διαβίβασης πληροφοριών.....	80
B.2.2. Διαδικασίες ενημέρωσης εκ μέρους της OLAF σε σχέση με τα ενδιαφερόμενα θεσμικά όργανα και πρόσωπα.....	81
B.2.3. Διαδικασίες ενημέρωσης των αρμοδίων αρχών των κρατών μελών εκ μέρους της OLAF.....	83
B.2.4. Δράση διαβίβασης πληροφοριών.....	85
B.2.5. Πρόσβαση στα έγγραφα.....	86
Γ) «Συνεργάτες» της OLAF στην καταπολέμηση της απάτης.....	89
Γ.1. Europol.....	90
Γ.2. Eurojust.....	91
Γ.3. Τρίτες χώρες.....	92
Γ.4. Διεθνείς αρχές.....	93

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Οι προοπτικές της OLAF στη μάχη κατά της καταπολέμησης της απάτης.....	94
---	-----------

<u>ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ</u>.....	100
---------------------------------	------------

ΠΛΑΙΣΙΟ ΚΑΙ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΙΚΗ

Εισαγωγή στα φαινόμενα της διαφθοράς:

Αντικατοπτρισμοί και πραγματικότητα

Είναι φανερό, ότι οποιαδήποτε προσέγγιση των φαινομένων διαφθοράς¹ τόσο σε εθνικό όσο και σε ευρωπαϊκό- διεθνές επίπεδο είναι καταδικασμένη να υστερεί, χωρίς τη συνεξέταση της προβατικής συμπεριφοράς του δραστικού δυναμικού του ενεργούντος υποκειμένου, υπαλλήλου ή διευθυντικού στελέχους στη διαχείριση θεαμάτων οικονομικού ενδιαφέροντος ή και άλλων στο δημόσιο τομέα, ώστε να τυποποιείται κατά περίπτωση και η αντικειμενική υπόσταση του ποινικού αδικήματος.

Με αυτά ως δεδομένα γίνεται κατανοητό, ότι διάφορες δυνάμεις φυγόκεντρες κυρίως ασκούν επηρεασμό στη διάπραξη των παρανόμων αποκλίσεων από το δραστικό δυναμικό του ενεργούντος οργάνου, με αντάλλαγμα ωφελήματα διαφόρων οικονομικών μεγεθών, προερχόμενα τόσο από χρηματικές ροές, εντός εθνικών επιπέδων όσο και ευρωπαϊκών ή διεθνών.

Οι παραπάνω νύξεις είχαν σαν σκοπό να προσδιορίσουν το θεμελιακό κατηγορήμα στις αποκλίσεις ή παρακάμψεις της νομιμότητας ή και του καθήκοντος, το οποίο μορφοποιεί με την αποκλίνουσα αυτή συμπεριφορά, τη γενικότερη έννοια της δυσλειτουργίας στη διαχείριση υπηρεσιακών υποθέσεων.

Πράγματι η προστασία της δημόσιας υπηρεσίας τόσο σε εθνικό όσο και διεθνή επίπεδα, προστατεύεται θεσμικά από διάφορες διατάξεις νόμων που αφορούν τους ελέγχους (προληπτικούς ή κατασταλτικούς) τη πάταξη της γραφειοκρατικής

¹ Αναφορικά με τα θέματα της διαφθοράς, βλ. πρακτικά «Διεθνούς Συνεδρίου Δικαστών» στις 22-23/10/1999, και αντίστοιχες εισηγήσεις, ιδία Γ.Κρεμλή σ.222 επ. και Ν.Μηλιώνη σ.241 επ., εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα 2001 – Επίσης βλ. και Ε' Επιστημονική Ημερίδα Ελεγκτικού Συνεδρίου σε συνεργασία με το Πανεπιστήμιο Πειραιώς και Δικηγορικό Σύλλογο Ρόδου, με θέμα « Η Καταπολέμηση φαινομένων διαφθοράς στον δημόσιο τομέα. Η συμβολή του Ελεγκτικού Συνεδρίου» Ρόδος 1/12/2000, όπου και σχετικές εισηγήσεις. – Επίσης βλ. Γ. Λάζος, Διαφθορά και Αντιδιαφθορά, Αθήνα 2005, (Νομική Βιβλιοθήκη), σελ 17 επ. –Επίσης, βλ. Ι. Κάρκαλης, Αντιδιαφθορά και Ελεγκτικό Συνέδριο, Εφαρμοσμένη δημοσιονομική Ελεγκτική, Αθήνα 2005 (Α.Σάκκουλα), σ.1 επ.

χαλάρωσης και την ποινικοποίηση των παραβάσεων, όταν τα κατά περίπτωση αδικήματα διαφθοράς π.χ. δωροδοκία, εγκλήματα υπεξαίρεσης, απιστία στην υπηρεσία και γενικότερα καταδολιεύσεις στις αποδόσεις του δυναμικού των δημόσιων οργάνων στη διαχείριση του δημόσιου χρήματος ή των δημόσιων υποθέσεων, στην ευρεία του όρου έννοια.

Τα παραπάνω τέθηκαν από συνθετική ανάγκη και από **λόγους ενότητας** με τον υπό ανάλυση θέμα του OLAF² στις δομολειτουργικές πλευρές του, προκειμένου να γίνει κατανοητή η φαινομενολογία των εκδηλώσεων της διαφθοράς στις διάφορες εκφάνσεις της, ώστε να γίνει μια σύνδεση του φαινομένου αυτού από τις πρόδρομες και τη μετέπειτα σε εθνικά επίπεδα, μορφές του μέχρι την ανάληψη πρωτοβουλιών από την Ευρωπαϊκής Ένωση για τη πάταξη και αναχαίτιση των αποκλίσεων αυτών.

Αναγκαία λοιπόν, για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων³ των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων⁴ θεσπίζονται γενικοί κανόνες σχετικά με ομοιογενείς ελέγχους⁵, καθώς και διοικητικά μέτρα και κυρώσεις για τις παρατυπίες βάσει του κοινοτικού δικαίου. Ο έλεγχος της κοινοτικής διαχείρισης αποτελεί ένα ιδιαίτερα ευρύ πεδίο ελέγχου, που δεν επιδιώκει απλά τη νόμιμη εκτέλεση του προϋπολογισμού και την καλή διαχείριση των πόρων αλλά και στη δημιουργία μέτρων που αποβλέπουν στην καταπολέμηση της απάτης, στην αποτροπή εμφάνισης παρατυπιών κατά τη διαχείριση, ακόμα και στη σύσταση ειδικής σχετικής ποινικής δικαιοδοσίας⁶, όπως και ειδικού ανεξάρτητου γραφείου καταπολέμησης της απάτης αλλά και αρμόδιας

² OFFICE EUROPEEN DE LUTTE ANTIFRAUDE, Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης. «OLAF» είναι το αρκτικόλεξο της γαλλικής ονομασίας της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Απάτης: «Office européen de lutte anti-fraude.» Η OLAF δεν είναι Ευρωπαϊκό αστυνομικό σώμα, μυστική υπηρεσία ή εισαγγελική αρχή. Είναι μια διοικητική υπηρεσία ερευνών της ΕΕ που αποσκοπεί στην καταπολέμηση της απάτης και της διαφθοράς που πλήττουν την ΕΕ. Προστατεύοντας τον προϋπολογισμό της ΕΕ, η OLAF υπηρετεί τα συμφέροντα των ευρωπαϊών φορολογούμενων. Η Υπηρεσία ιδρύθηκε το 1999 και έχει την έδρα της στις Βρυξέλλες.

³ Βλ. Τσόλκα, Απάτη σε βάρος των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, ΠοινΧρ. ΝΑ', σελ. 750 επ.

⁴ Σχετικά με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων βλ. Κανονισμό (ΕΚ, Ευρατομ) αριθ. 2988/95 του Συμβουλίου της 18ης Δεκεμβρίου 1995.

⁵ Οι πολιτικές αυτές, που εφαρμόζει η Ευρωπαϊκή Ένωση χρηματοδοτούνται μέσω του κοινοτικού προϋπολογισμού.

⁶ Βλ. Τσόλκα Ο., Ζητήματα αντεγκληματικής πολιτικής στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής έννομης τάξης, 1994, Νικολόπουλος, Κράτος, Ποινικής εξουσίας και Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης 2002, Καϊάφα-Γκμπάντη, Το ποινικό δίκαιο στην Ευρωπαϊκή Ένωση 2003, Πράσινη Βίβλος σχετικά με την ποινική προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας και τη δημιουργία ευρωπαϊκής εισαγγελικής αρχής, της 11 Δεκεμβρίου 2001 [COM (2001) 715 τελικό], Delmas-Marty/ Vernale, The implementation of the Corpus juris in the Member States, τόμοι I, II, 2000 και Garcin, La repression de la fraude au prejudice du budget communautaire, 2004.

εισαγγελικής αρχής. Έτσι αναδεικνύεται η έννοια του προστατευόμενου αγαθού, μέσα από τις σχετικές διαδικασίες, των οικονομικών ή δημοσιονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Έτσι λοιπόν, βάση των προαναφερθέντων, γίνεται αντιληπτό, ότι **το φαινόμενο του μη νόμιμου οφέλους** έχει σοβαρές οικονομικές, κοινωνικές και ηθικές επιπτώσεις, τόσο σε εθνικό όσο και σε διεθνές επίπεδο, η δε επέκταση του προκαλεί ανησυχίες και στρεβλώσεις και επιφέρει στη δημόσια διοίκηση του κράτους πλήρη ανυποληψία, υποσκάπτοντας τα θεμέλια της κρατικής οργάνωσης και λειτουργίας.

Η παγκοσμιοποίηση της οικονομίας και η αλληλεξάρτηση των οικονομιών των κρατών, με την ανάπτυξη των επενδύσεων από τις παρεμβάσεις του κλυδωνιζόμενου στις μέρες μας τραπεζικού συστήματος, ως και η πολύπλοκη ανάπτυξη του χρηματοπιστωτικού συστήματος σε διεθνή βάση, με την παρατηρούμενη πολυεθνική επέκταση των επιχειρήσεων, με την παράλληλη αύξηση της ροής και της μεταφοράς κεφαλαίων, εκ μέσω οξύτατου ανταγωνισμού, με την εδραίωση μηχανισμών παρέμβασης ισχυρών οικονομιών κλπ, όλα αυτά συνιστούν τους βασικούς παράγοντες που συμβάλλουν στην επέκταση και εδραίωση της διαφθοράς και της δωροδοκίας προς τους δημοσίους λειτουργούς, τόσο σε εθνικό όσο και σε διεθνές ως και ευρωπαϊκό επίπεδο.

Όταν άρχισαν τα φαινόμενα αυτά να γίνονται αντιληπτά σε διεθνές επίπεδο, παρατηρήθηκαν διάφορες ενέργειες, ως και η ανάλογη λήψη μέτρων για τη καταπολέμηση της δωροδοκίας ξένων δημόσιων λειτουργιών κλπ. Με τα θέματα αυτά θα ασχοληθούμε αμέσως κατωτέρω.

B) Η διάσταση των μέτρων από διεθνής και οργανώσεις στις διάφορες εκφάνσεις τους

B.1. Οι κατευθύνσεις του ΟΗΕ

Η Γενική Συνέλευση του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών με την **3514 της 15.12 1975 απόφαση** της καταδίκασε όλες τις μεθόδους και πρακτικές διαφθοράς, μεταξύ των οποίων και η δωροδοκία και κάλεσε όλες τις κυβερνήσεις των κρατών, να συνεργασθούν για τη πρόληψη των πρακτικών αυτών.

Πρέπει να σημειωθεί ότι οι προσπάθειες του ΟΗΕ συνεχίστηκαν και επακολούθησαν και νέες αποφάσεις της Γενικής Συνέλευσης, η υπ' αριθμ. 50/225 της 19.4.1996, υπ' αριθμ. 51/59 της 12.12.1996 με την οποία υιοθετήθηκε Διεθνής Κώδικας Συμπεριφοράς των δημόσιων λειτουργιών, η υπ' αριθμ. 51/191 της 16.12.1996, ως και η υπ' αριθμ. 1997/25 της 21.7.1997 απόφαση του Οικονομικού και Κοινωνικού Συμβουλίου κλπ.

B.2. Το Συμβούλιο της Ευρώπης

Οι προσπάθειες του Συμβουλίου της Ευρώπης είχαν σαν αποτέλεσμα, την υπογραφή ειδικής σύμβασης, η οποία είναι γνωστή ως «**ποινική σύμβαση για τη δωροδοκία**» που υπογράφηκε στις 5.11.1998 ως επίσημη και την **Ευρωπαϊκή Σύμβαση** για το ξέπλυμα, την έρευνα, την κατάσχεση και δήμευση των εσόδων που προέρχονται από εγκληματικές δραστηριότητες». Πρέπει επίσης να αναφερθεί και η Σύμβαση της Ευρωπαϊκής Ένωσης της 26.7.1995 για την προστασία των ευρωπαϊκών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, όπου προβλέπεται και η **ποινικοποίηση της δωροδοκίας** ενεργητικής και παθητικής των εθνικών και κοινοτικών υπαλλήλων. Επίσης, πρέπει να σημειωθεί, ότι κατά την ίδια περίοδο, προκειμένου να δημιουργηθεί ένας αποτελεσματικός μηχανισμός κατά της διαφθοράς, η Επιτροπή των Κρατών του Συμβουλίου της Ευρώπης, αποφάσισε την ίδρυση μιας ομάδας, για μια αρχική περίοδο τριών ετών για τη καταπολέμηση της διαφθοράς. Η συμφωνία αυτή είναι γνωστή ως συμφωνία GRECO.

B.3. Οι ενέργειες του ΟΟΣΑ

Τα θέματα της καταπολέμησης της διαφθοράς (χρηματισμός, δωροδοκία) απασχόλησαν επίσης έντονα και τον ΟΟΣΑ και από το 1989 ανατέθηκε σε ειδική ομάδα εργασίας η υποβολή σχετικής έκθεσης για το θέμα αυτό. Στις 21.12.1993 η έκθεση της ομάδας αυτής διαβιβάζεται στον ΟΟΣΑ, όπου διαπιστώνονται οι ανησυχητικές διαστάσεις που έχει φτάσει το φαινόμενο της διαφθοράς. Οι παραπάνω προτάσεις της Επιτροπής οδήγησαν το συμβούλιο του ΟΟΣΑ να λάβει κατά τη σύσκεψη του 1995 σε επίπεδο Υπουργών αποφάσεις, για τη **ποινικοποίηση της δωροδοκίας** και μετά από τρεις συνόδους εμφανίστηκε ένα νομικό κείμενο, μεταξύ των χωρών που έχουν διαφορετικά νομικά συστήματα και για την καταπολέμηση του εγκλήματος της διαφθοράς και για την ποινικοποίηση των σχετικών αδικημάτων π.χ. δωροδοκίας, για το ξέπλυμα χρήματος κτλ. Καρπός όλων αυτών των προσπαθειών ήταν να καταρτιστεί ένα τελικό κείμενο, το οποίο υπογράφηκε από όλα τα Κράτη-μέλη του Οργανισμού, το 1997 και έχει ως τίτλο **«σύμβαση για τον αγώνα κατά της δωροδοκίας ξένων δημοσίων λειτουργιών κλπ»**. Η Σύμβαση αυτή αποτελείται από 17 άρθρα, η ανάλυση της όμως εκφεύγει. Σημειωτέον, ότι η Ελλάδα κύρωσε τη σύμβαση αυτή με το ν. 1656/1998.

B.4. Οι προσανατολισμοί της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Τα θέματα της δημοσιονομικής διαχείρισης⁷ και ο έλεγχος⁸ των δαπανών της Ευρωπαϊκής Ένωσης επί των διαρθρωτικών πολιτικών της, στα πλαίσια των χρηματοδοτήσεων για την υλοποίηση κοινοτικών πολιτικών στα Κράτη-μέλη, έχουν κατ' αρχήν ανατεθεί στο Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο⁹ και στα εθνικά Ελεγκτικά

⁷ Βλ. Daniel Strasser, Τα δημόσια οικονομικά της Ευρώπης, (Ελ. Μετ.) Βρυξέλλες 1980, σελ 63 επ. και 141 επ. – Ι. Αναστόπουλου, Η εσωτερική αγορά στο πλαίσιο της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης, 1992, Νομική-Οικονομική και Πολιτική Διάσταση, Συνάντηση στο Πανεπιστήμιο Αθηνών στις 24/25-2-1989, (Επιμέλεια Ε.Ρούκουνα, Α.Μπρεδήμα, Α.Γιόκαρη), 1989, σελ 27 επ.

⁸ Κατά τη διενέργεια του ελέγχου νομιμότητας και της κανονικότητας των κοινοτικών δαπανών, ουσιαστικά εξετάζεται [και] η εφαρμογή των αρχών του κοινοτικού προϋπολογισμού. Ειδικότερα, κατά τον έλεγχο νομιμότητας και κανονικότητας ελέγχεται αν οι διενεργηθείσες δημοσιολογιστικές πράξεις στο πλαίσιο της εκτέλεσης του κοινοτικού προϋπολογισμού, είναι σύμφωνες προς τις διατάξεις των Συνθηκών, του Δημοσιονομικού Κανονισμού και των κανόνων εφαρμογής του, αλλά εντός των ορίων (ως προς το χρόνο, το σκοπό και το ύψος) των κονδυλίων του γενικού προϋπολογισμού [νομιμότητα] και, αν συνολικά οι κοινοτικές υποχρεώσεις έναντι των πιστώσεων της έχουν (αρμόδια και νόμιμα) αναληφθεί, εκκαθαρισθεί, πληρωθεί και ορθά, λογιστικά καταχωρηθεί [κανονικότητα]. Βλ. Κουγέα, Αρχές Κοινοτικού προϋπολογισμού και η εφαρμογή του, 2004 δελ. 263. Επ. βλ. Friedmann, Defis de la certification, RFFP 53/1996, σελ. 7 επ., Strasser, Les disposition financiers du Traite de Maastricht, RFFP 45/1994, σελ.200

Συνέδρια, σαν βασικά και κύρια όργανα επιφορτισμένα με ελεγκτικές δραστηριότητες. Έχουν επίσης συσταθεί σε κάθε Κράτος-μέλος και ειδικότερα στο Γενικό Λογιστήριο του κάθε κράτους, Ειδικές Επιτροπές Δημοσιονομικού Ελέγχου για τον έλεγχο των κονδυλίων χρηματοδοτήσεων ή συγχρηματοδοτήσεων π.χ από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα επενδύσεων ή από το Ευρωπαϊκό Κοινοτικό ταμείο ή από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο ως και από λοιπά διαρθρωτικά ταμεία.

Επίσης, πρέπει να αναφερθούν και οι **Οδηγίες 2001/97 ΕΚ του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου**, αναφορικά με τη πρόληψη και τη καταστολή νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες. Επίσης, πρέπει να αναφερθεί και η Οδηγία 77/799/ΕΟΚ¹⁰ η οποία προβλέπει ότι οι αρμόδιες αρχές των κρατών πρέπει να ανταλλάσσουν πληροφορίες, οι οποίες θα είναι απαραίτητες για την ορθή βεβαίωση περιουσιακών στοιχείων φόρων εισοδήματος κλπ. Επιπλέον, λόγω της σπουδαιότητας για τη πρόληψη της χρησιμοποίησης τραπεζικού συστήματος για τη **διακίνηση παράνομου χρήματος**, πρέπει να αναφερθούν και οι **Οδηγίες 2003/93 ΕΕ** και η **Οδηγία 2003/48** του Συμβουλίου της 3.6.2003 (βλ. σχετικά και την Ελληνική νομοθεσία, 3312/2005, ν. 3424/2005 οι οποίοι εκδόθηκαν κατ' εφαρμογή των ως άνω Οδηγιών.

Κατ' εφαρμογή των ως άνω Οδηγιών, η Ελλάδα εξέδωσε επίσης το νόμο 3424/2005 ο οποίος τροποποίησε και συμπλήρωσε το νόμο 2331/1995, προκειμένου να μην χρησιμοποιείται το χρηματοπιστωτικό σύστημα για τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες.

B.4.1.Ειδικότερες προσπάθειες της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Έτσι ανεξάρτητα από τις προηγηθείσες απαραίτητες εισαγωγικές προσεγγίσεις θα επικεντρώσουμε το θέμα μας στο ζητούμενο, καθόσον η παρούσα εργασία μελετά τις προσπάθειες που γίνονται για τη καταπολέμηση της απάτης σε βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και με επίκεντρο την **OLAF**, την **Ευρωπαϊκή**

⁹ Βλ. ORSONI, La Cour des comptes des Communautés Europeennes, 1983, CROUY-CHAPEL /PERRON,, La Cour des comptes europeenne, 1998, MARTY- GAUQUIE, Le controle externe des finances publiques europeennes, 1998, ΜΗΛΙΩΝΗΣ, Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, 1999, και την εκεί παρατιθέμενη βιβλιογραφία, ΚΑΝΕΛΛΟΠΟΥΛΟΣ, Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο στην κοινοτική έννομη τάξη, 2004 σελ 281 επ.

¹⁰ Βλ. Η διεύρυνση της ΕΟΚ η ανάπτυξη των οργάνων και των αρμοδιοτήτων τους οδήγησαν στην απόδειξη του θεωρήματος του WANGER, Traite de la Science des Finances, 1909, περί της μεγέθυνσης των δαπανών.

Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης θα καταγράψουμε τη λειτουργία, την αποστολή και το έργο αυτής της υπηρεσίας.

Έχοντας ως δεδομένο, ότι η καταπολέμηση της απάτης, της διαφθοράς και των ατασθαλιών σχετικά με τις κοινοτικές ενισχύσεις και κάθε άλλης παράνομης δραστηριότητας, **πλήττει τα συμφέροντα της Ευρωπαϊκής Ένωσης**, καθώς και το πλαίσιο των οργάνων και των υπηρεσιών της, θα εξετάσουμε τους τρόπους αντιμετώπισης του προβλήματος αυτού, που έχει καταστεί μια από τις πιο σημαντικές πολιτικές προτεραιότητες.

Η σημασία που αποδίδουν τα ευρωπαϊκά όργανα και τα Κράτη-μέλη στην καταπολέμηση της απάτης, απαιτεί την ενεργοποίηση όλων των διαθέσιμων μέσων για τη πλήρη υλοποίηση του στόχου αυτού. Χάρη στην έναρξη ισχύος της **Συνθήκης του Άμστερνταμ**¹¹, ενισχύθηκαν σημαντικά τα μέσα που διαθέτει η Κοινότητα για την καταπολέμηση της απάτης και της οικονομικής και δημοσιονομικής εγκληματικότητας.

Τα φαινόμενα των παρατυπιών που πλήττουν τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης, εκτός του ότι πλήττουν την ίδια την Κοινότητα, πλήττουν και τον κάθε ευρωπαϊό πολίτη ατομικά, καθώς οι απώλειες που προκύπτουν από τα έσοδα του κοινοτικού προϋπολογισμού, ισορροπούνται με την αντίστοιχη αύξηση των άμεσων εισφορών των Κρατών-μελών, βάσει του ΑΕΠ τους¹². Οι πόροι δε του κοινοτικού προϋπολογισμού συνίστανται στους τελωνειακούς δασμούς (έσοδα στις εισαγωγές από τρίτες χώρες), στις γεωργικές εισφορές και στις εισφορές ζάχαρης, στις εισφορές επί του ΦΠΑ και το ποσοστό επί του ΑΕΠ, έως ενός ανώτατου ορίου.

Πρόκειται συνεπώς, κατά βάση για χρήματα των φορολογουμένων πολιτών¹³ των Κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που προορίζονται για τη χρηματοδότηση έργων γενικού συμφέροντος¹⁴, σε τομείς όπως η γεωργία¹⁵, η προστασία του

¹¹ Βλ. Ν.Μαριάς, «Για μια Ευρωπαϊκή Ένωση των Πολιτών και της Αλληλεγγύης» σελ 326

¹² Αναφορικά με τα δημοσιονομικά προβλήματα και τις προβληματικές και ελεγκτικές διαδικασίες στα Κράτη-μέλη της Ε.Ε. βλ. Ν. Μηλιώνη «ο θεσμικός ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου» Αθήνα 2202 σελ. 439 επ., σελ. 122-183 και 429 επ.. Επίσης Βλ. σχετ. Ν. Μηλιώνη, Στοιχεία Διεθνούς & Ευρωπαϊκού Φορολογικού & Δημοσιονομικού Δικαίου, Εκδ. Αντ. Ν. Σακκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2004, σελ. 113 επ.

¹³ Βλ. Β. Κουγέα «...Ο κοινοτικός προϋπολογισμός χρηματοδοτείται από τα χρήματα των φορολογουμένων πολιτών. Εγκρίνεται, μετά από πρόταση της Επιτροπής, από την αρμόδια για τον προϋπολογισμό αρχή (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο).»

¹⁴ Βλ. Β. Κουγέα. Όπ. ανωτ. «...Οι ευρωπαϊκές πολιτικές, οι οποίες χρηματοδοτούνται κατ' αυτόν τον τρόπο, αποβλέπουν στην υλοποίηση σχεδίων γενικού ενδιαφέροντος. Η αποφυγή καταβολής των δασμών και φόρων που τροφοδοτούν τον κοινοτικό προϋπολογισμό ή η καταχρηστική χρήση της κοινοτικής χρηματοδότησης αποβαίνουν εις βάρος του ευρωπαϊού φορολογούμενου...»

περιβάλλοντος, η οικονομική¹⁶ και κοινωνική συνοχή, οι αναπτυξιακές ενισχύσεις, τα οδικά δίκτυα, η έρευνα, η κατάρτιση και η εκπαίδευση, υπέρ των Κρατών-μελών, των οικονομικών φορέων και των τρίτων χωρών. Η εμπιστοσύνη των πολιτών έναντι των εθνικών και ευρωπαϊκών αρχών θα ενισχυθεί μόνο με την εξασφάλιση της αποτελεσματικής προστασίας του κοινοτικού προϋπολογισμού προς τα συμφέροντα των ευρωπαίων φορολογουμένων¹⁷.

Η σημασία λοιπόν του κοινοτικού προϋπολογισμού υποδηλώνει ως εκ τούτου, την ανάγκη προστασίας του σαν τη βασική προτεραιότητα των οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που έχουν καθήκον να διασφαλίζουν τη καλύτερη δυνατή αξιοποίηση του, αλλά και τη πρόληψη και καταπολέμηση της απάτης, είτε υπό τη μορφή αποφυγής καταβολής δασμών και φόρων, είτε υπό τη μορφή καταχρηστικής χρήσης της κοινοτικής χρηματοδότησης¹⁸, ώστε να μην πλήττονται μόνον τα οικονομικά συμφέροντα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αλλά τελικά και ο ευρωπαίος φορολογούμενος.

Το νέο άρθρο 280¹⁹ της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (Συνθήκη ΕΚ) προσφέρει πλέον σαφή νομική βάση για τις ενέργειες της Κοινότητας και των Κρατών-μελών στον χώρο της καταπολέμησης της απάτης και άλλων παρανόμων δραστηριοτήτων, εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας.

¹⁵ «Κοινή Γεωργική Πολιτική» που περιλαμβάνει το ΕΓΓΕ και το ΕΓΤΑΑ, Άρθρο 37 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1290/2005 του Συμβουλίου, της 21ης Ιουνίου 2005, περί χρηματοδότησεως της κοινής γεωργικής πολιτικής (ΕΕ L 209 της 11.8.2005, σ. 1–25) που τροποποιήθηκε από τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 320/2006 του Συμβουλίου, της 20ης

¹⁶ Βλ. Nicolas Moussis, «The key to European union» σελ. 67.

¹⁷ Βλ. Νικολάου Μπάμπα, Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου, Θεσσαλονίκη 2002, (Π. Σάκκουλας), σ.161 επ.

¹⁸ Βλ. Α. Κόντου Μάναλη, Δημοσιονομικοί Έλεγχοι στις Ενισχύσεις από τα Διαρθρωτικά Ταμεία της Ε.Ε., σε Επιστημονική Επετηρίδα προς τιμή Α. Παναγιωτόπουλου, Πειραιάς 2006, σελ 613-640

¹⁹ Το άρθρο 280 της συνθήκης ΕΚ (πρώην άρθρο 209Α)

1. Η Κοινότητα και τα Κράτη-μέλη την καταπολέμηση της απάτης και κάθε άλλης παράνομης δραστηριότητας εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας με τη λήψη μέτρων που θα ληφθούν σύμφωνα με τις διατάξεις του παρόντος άρθρου, τα οποία θα έχουν αποτρεπτικό χαρακτήρα και θα προσφέρουν αποτελεσματική προστασία στα Κράτη-μέλη. 2. Τα Κράτη-μέλη λαμβάνουν τα ίδια μέτρα καταπολέμησης της απάτης κατά των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας με εκείνα που λαμβάνουν για την καταπολέμηση της απάτης κατά των δικών τους οικονομικών συμφερόντων. 3. Με την επιφύλαξη των διατάξεων της παρούσης συνθήκης, τα Κράτη-μέλη συντονίζουν τη δράση τους σχετικά με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας κατά της απάτης. Για το σκοπό αυτό, διοργανώνουν, από κοινού με την Επιτροπή, στενή και τακτική συνεργασία μεταξύ των αρμόδιων αρχών. 4. Το Συμβούλιο, ενεργώντας σύμφωνα με τη διαδικασία που αναφέρεται στο άρθρο 251, μετά από διαβούλευση με το Ελεγκτικό Συνέδριο, λαμβάνει τα απαραίτητα μέτρα στους τομείς της πρόληψης και της καταπολέμησης της απάτης εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας με σκοπό την παροχή αποτελεσματικής και ισοδύναμης προστασίας στα Κράτη-μέλη. Τα μέτρα αυτά δεν αφορούν την εφαρμογή του εθνικού ποινικού δικαίου ούτε την απονομή της δικαιοσύνης. 5. Η Επιτροπή, σε συνεργασία με τα Κράτη-μέλη, υποβάλλει κατ'έτος στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο έκθεση σχετικά με τα μέτρα που λαμβάνονται για την εφαρμογή του παρόντος άρθρου.

Για την εξασφάλιση της προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της Ευρώπης²⁰, οι Συνθήκες²¹ είχαν μοιράσει τις ευθύνες ανάμεσα στην Κοινότητα και τα Κράτη-μέλη. Ως εκ τούτου, σημειώνεται, ότι η Επιτροπή διαθέτει σημαντικές εξουσίες για την καταπολέμηση της απάτης, της διαφθοράς και κάθε άλλης παράνομης δραστηριότητας που θα μπορούσε να θίξει τα κοινοτικά συμφέροντα. Για τον σκοπό αυτό, η Επιτροπή συγκέντρωσε προοδευτικά όλες τις αρμοδιότητες σε μία υπηρεσία καταπολέμησης της απάτης, η οποία ανταποκρίνεται συγχρόνως στις ανησυχίες που είχαν εκφράσει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο²² και το Συμβούλιο. Η δημιουργία της εν λόγω υπηρεσίας ήταν αποτέλεσμα διαδοχικών προσαρμογών με στόχο την ενίσχυση των μέσων που είχαν αρχίσει να εφαρμόζονται από το 1988, έτος ίδρυσης αρχικά της μονάδας για τον συντονισμό της καταπολέμησης της απάτης **UCLAF (Unité de coordination de la lutte anti-fraude)**²³, για να επακολουθήσει στη συνέχεια η **OLAF**, του θέματος. Πριν όμως από κάθε ειδικότερη αναφορά θα προτάξουμε από πλευράς μεθοδολογίας την πορεία και τον τρόπο χειρισμού του θέματος μας με τις ειδικότερες θεματικές κατατάξεις. Επίσης θα παρεισάγουμε εδώ και ορισμένους μηχανισμούς πρόληψης και καταπολέμησης με βάση την Ελληνική εμπειρία.

B.4.2.Μηχανισμοί πρόληψης και καταπολέμησης του φαινομένου σε εθνικό επίπεδο.

Με τον ν. 2477/97 ιδρύθηκε σαν Συλλογικό όργανο έλεγχου της διοίκησης το νέο σώμα **Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης**, προκειμένου να διασφαλιστεί η εύρυθμη και αποτελεσματική (δημόσια) διοίκηση και επισημαίνονται φαινόμενα παρεκτροπών και ατασθαλιών. Εδώ, πρέπει να σημειωθεί και ο ρόλος του Συνηγόρου του πολίτη, ο οποίος, όμως, δεν φαίνεται πρόσφορος να ελέγξει το

²⁰ Βλ. Π Κανελλόπουλου, Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Αθήνα 1999 (Αν. Σάκκουλας), σ.29 επ – Jean-Victor Louis, Η Κοινοτική έννομη τάξη, Έκδοση Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ελλ. Μετ), Λουξεμβούργο 1981 σ. 46 επ.

²¹ Βλ. Ν. Σκανδάμη, Ευρωπαϊκό Δίκαιο –Θεσμοί της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Αθήνα 2003, (Αν. Σάκκουλας), σ.29 επ. – Ξενοφ. Ε. Ζολώτας, Η Ελλάδα στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα, Αθήνα 1976, σ.16 επ.

²² Βλ. Θεματολογικά Δελτία για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και τις δραστηριότητες της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, Έκδοση Γενική Διεύθυνση Μελετών Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, σ. 193 επ., αναφορικά για τις Κοινοτικές Πολιτικές και για τη χρηματοδότηση των Κοινοτικών Δραστηριοτήτων. Στρασβούργο 2000.

²³ Ειδική έκθεση αριθ. 8/98 σχετικά με τις υπηρεσίες της Επιτροπής που είναι ειδικά επιφορτισμένες με την καταπολέμηση της απάτης, ιδίως την «Unité de coordination de la lutte anti-fraude» (UCLAF) (Μονάδα Συντονισμού για την Καταπολέμηση της Απάτης) συνοδευόμενη από τις απαντήσεις της Επιτροπής (σύμφωνα με το άρθρο 188 Γ, παράγραφος 4, δεύτερο εδάφιο της συνθήκης ΕΚ) (ΕΕ C 230 της 22.7.1998, σ. 1 έως 44).

φαινόμενο της διαφθοράς. Επίσης, πρέπει να αναφερθεί και ο θεσμός των Οικονομικών Επιθεωρητών, θεσμός που συστάθηκε με το ν. 2342/1995, ως και το Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος.

Επίσης, ανεξάρτητα από τα παραπάνω, πρέπει να σημειωθεί και το δραστικό ελεγκτικό δυναμικό του **Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου**²⁴ καθώς και του **Ελληνικού Ελεγκτικού Συνεδρίου** και η νομολογία τους. Πρέπει επίσης να σημειωθεί, και η βάση του νόμου 2861/2000 άρθ. 17 παρ. 14 σύσταση στη χώρα μας της **Επιτροπής Δημοσιονομικών Ελέγχων** (ΕΔΕΛ) που συστάθηκε στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους με ελεγκτικές αρμοδιότητες όπως ο νόμος ορίζει.

²⁴ Βλ. Ν. Μηλιώνη, Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, (Αν. Σάκκουλας) – Σειρά Διοίκηση και Πολιτεία, μελέτη υπ-αριθμό 20) σ.65 επ.

Γ) Προϊστορία και εξέλιξη

Όπως προαναφέρθηκε η Επιτροπή ίδρυσε την **UCLAF** η οποία λειτουργούσε στο πλαίσιο της Γενικής Γραμματείας²⁵, με σκοπό να ευνοήσει την ανάπτυξη μιας **πολιτικής καταπολέμησης της απάτης**²⁶. Η υπηρεσία αυτή έπρεπε να προσανατολίζει τη δράση της προς τον διυπηρεσιακό συντονισμό, προκειμένου να ενισχύσει τα νομικά μέσα, να εντατικοποιήσει την συνεργασία με τα Κράτη-μέλη και να βελτιώσει την απόδοση μιας εσωτερικής οργάνωσης διασπασμένης ανάμεσα στις διάφορες γενικές διευθύνσεις (ΓΔ).

Ορισμένες επιχειρησιακές δραστηριότητες, που αφορούσαν ιδίως υποθέσεις οι οποίες συνεπάγονταν τη χρήση πολλών χρηματοδοτικών μέσων, προστέθηκαν στα υπάρχοντα καθήκοντα συντονισμού της UCLAF. Το 1995 η συνολική ευθύνη για όλες τις δραστηριότητες καταπολέμησης της απάτης, ανατέθηκε στην **μονάδα καταπολέμησης της απάτης**, «αρμόδια για τις επιχειρησιακές δραστηριότητες στον τομέα της καταπολέμησης της απάτης και την στήριξή τους», η οποία ήταν επιφορτισμένη με κάθε δραστηριότητα που συνδέεται με την καταπολέμηση του φαινομένου αυτού, ιδίως «την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας, τον σχεδιασμό των μέτρων καταπολέμησης της απάτης σε όλους τους τομείς, την ανάπτυξη της κατάλληλης υποδομής (...), την συγκέντρωση πληροφοριών σχετικά με τις περιπτώσεις απάτης και την επεξεργασία των πληροφοριών αυτών»²⁷.

Η UCLAF εμφάνισε δυσχέρειες στην εκτέλεση των καθηκόντων της λόγω της έλλειψης καθεστώτος ανεξαρτησίας της, καθώς ανήκε στην εσωτερική δομή της Επιτροπής, αλλά και λόγω της έλλειψης αρμοδιότητας για εσωτερικό έλεγχο των λοιπών κοινοτικών οργάνων, δημιούργησε προβληματισμούς για την αποτελεσματικότητά της. Καθώς η σύμβαση και τα πρωτόκολλα στα πλαίσια του

²⁵ Task Force "Συντονισμός της καταπολέμησης της απάτης" (UCLAF), δημιουργήθηκε το 1988 και λειτούργησε υπό την αιγίδα του Προέδρου της Επιτροπής.

²⁶ Έκθεση της Επιτροπής για την εντατικοποίηση της καταπολέμησης των περιπτώσεων απάτης σε βάρος του κοινοτικού προϋπολογισμού; COM(1987) 572 τελικό.

²⁷ Ανακοίνωση της Επιτροπής : καταπολέμηση της απάτης, οργάνωση στο πλαίσιο της Επιτροπής. SEC(1995) 249 τελικό.

τρίτου πυλώνα της συνθήκης δεν είχαν κυρωθεί, οι εξουσίες της Επιτροπής στο θέμα της καταπολέμησης της απάτης παρέμεναν περιορισμένες.

Σημαντικά προβλήματα εντοπίζονταν ως προς τις επιχειρούμενες εξωτερικές έρευνες, καθώς ερχόταν αντιμέτωπη η UCLAF με τις εθνικές νομοθεσίες των Κρατών-μελών, οι οποίες παρακώλυαν το έργο της κατά τις έρευνές της στην επικράτεια τους, λόγω του ότι η ποιότητα των στοιχείων που τηρούνται στις βάσεις δεδομένων και η χρήση αυτών των στοιχείων δεν ήταν ικανοποιητική. Επιπλέον, ο συντονισμός μεταξύ της UCLAF, των άλλων ΓΔ²⁸ και των Κρατών-μελών σε σχέση με την ανταλλαγή πληροφοριών ήταν ελλιπής και ασαφής, όπως επίσης και οι εσωτερικές διαδικασίες της Επιτροπής και οι αρμοδιότητες για την καταπολέμηση της εσωτερικής διαφθοράς. Η συνεργασία με τα Κράτη-μέλη πολλές φορές παρακωλυόταν, από τον τρόπο με τον οποίο τηρούνται τα προνόμια και οι ασυλίες των υπαλλήλων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Δεν υπήρχαν επίσης σαφείς οδηγίες για τις έρευνες, δεν υπήρχε δε σαφής πολιτική (μηδενική ανοχή) και υπήρχαν αμφιβολίες για το εάν η UCLAF, με την παρούσα διάρθρωσή της, θα έπρεπε να ασχολείται με περιπτώσεις διαφθοράς στις οποίες εμπλέκεται προσωπικό της Επιτροπής. Προσέτι η UCLAF δεν είχε την αρμοδιότητα να διενεργεί έρευνες που αφορούν άλλα θεσμικά όργανα της Κοινότητας²⁹.

Ο κοινοτικός νομοθέτης ανέπτυξε, από το 1995, ένα οριζόντιο νομοθετικό πλαίσιο το οποίο περιελάμβανε, αφενός, τον ορισμό της **παρατυπίας**³⁰ (1ος πυλώνας) και, αφετέρου, την έννοια της **απάτης** (3ος πυλώνας³¹), η οποία περιλαμβάνει

²⁸ Οι ΓΔ απέκτησαν δομές εσωτερικού ελέγχου, με στόχο να δοθεί στους Γενικούς Διευθυντές ένα ανεξάρτητο και άμεσα προσιτό εργαλείο για την αξιολόγηση της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας των μηχανισμών εσωτερικού ελέγχου. Οι εν λόγω δομές ελέγχου αναφέρονται απευθείας στους Γενικούς Διευθυντές και συνδέονται μεταξύ τους και με την κεντρική Υπηρεσία Εσωτερικού Ελέγχου μέσω ενός δικτύου που καλείται AUDITNET. Επιτροπή, MEMO/01/57, 28/02/2001.

²⁹ Βλ. Γνωμοδότηση αριθμ. 2/99 του Ελεγκτικού Συνεδρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων για την ίδρυση μίας Υπηρεσίας Καταπολέμησης Απάτης με περισσότερες εγγυήσεις.

³⁰ Βλ. <http://europa.eu/scadplus/leg/el/lvb/l33018.htm>. «Παρατυπία συνιστά κάθε παράβαση διάταξης του κοινοτικού δικαίου λόγω πράξης ή παράλειψης ενός οικονομικού φορέα, με πραγματικό ή ενδεχόμενο αποτέλεσμα την πρόκληση ζημίας στον γενικό προϋπολογισμό των Κοινοτήτων ή στους προϋπολογισμούς που διαχειρίζονται οι Κοινότητες, είτε με μείωση ή κατάργηση των εσόδων που προέρχονται από τους ίδιους πόρους που εισπράττονται απευθείας για λογαριασμό της Κοινότητας είτε με αδικαιολόγητη δαπάνη.»

³¹ Τα συμβατικά μέσα (3ος πυλώνας): Σύμβαση της 26ης Ιουλίου 1995 για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (γνωστό και ως «PIF 'σύμβασης») (ΕΕ C 316 της 27.11.95, σ. 48) και τα τρία πρωτόκολλα:

1ο πρωτόκολλο - ΕΕ C 313, de 23/10/1996, σ. 1 +1

Πρωτόκολλο - ΕΕ C 151, de 20/5/1997, σ.1

2ο πρωτόκολλο – ΕΕ C 221, de 19/7/1997, σελ 11. (Βλ. επίσης αιτιολογική έκθεση για το δεύτερο πρωτόκολλο (ΕΕ C 91 της 31νΜαρτίου 1999).

Η κατάσταση σχετικά με την σύμβαση και τα πρωτόκολλά της από τα Κράτη-μέλη.

διάφορες αξιόποινες πράξεις³². Η ύπαρξη ενός εκτεταμένου ορισμού της έννοιας της απάτης, σκοπό είχε να επιτρέψει στην Επιτροπή να διευκρινίσει, κατά τρόπο συνεκτικό, τα καθήκοντα της υπηρεσίας της για την καταπολέμηση της απάτης, τόσο **σε επιχειρησιακό επίπεδο** όσο και **σε επίπεδο προετοιμασίας των πολιτικών και νομοθετικών δράσεων**, μέσω της μετατροπής της την 1η Μαΐου 1998 στην task force «Συντονισμός της καταπολέμησης της απάτης» και της αποσαφήνισης του ρόλου της στον τομέα των εσωτερικών ερευνών³³.

Με κοινή απόφαση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Δικαστηρίου(ΔΕΚ) και του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου, λίγο αργότερα, μετατράπηκε η UCLAF από μία διεύθυνση στη Γενική Γραμματεία της Επιτροπής σε «ομάδα εργασίας» με αυξημένη ανεξαρτησία **με το μετασχηματισμό της σε OLAF** και τις συναφείς μείζονες αλλαγές στο καθεστώς και το νομοθετικό και διοικητικό περιβάλλον.

Η OLAF, πέραν των αρμοδιοτήτων που ασκούνται μέχρι τώρα από την UCLAF, θα είναι υπηρεσία εξουσιοδοτημένη να παρεμβαίνει για να καταπολεμά τη διαφθορά και τις εσωτερικές περιπτώσεις απάτης σε όλα τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στο συγκεκριμένο πλαίσιο, η Επιτροπή θέσπισε, την 1η Δεκεμβρίου, πρόταση κανονισμού για την ίδρυση Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Ερευνών για την Καταπολέμηση της Απάτης, η οποία εκτός καθήκοντα έρευνας, έχει και καθήκοντα σύλληψης και προετοιμασίας της νομοθεσίας στον τομέα της προστασίας των συμφερόντων της Κοινότητας και της καταπολέμησης της απάτης³⁴. Σε σχέση με τη προκάτοχο της, η OLAF έχει ενισχυμένη ανεξαρτησία για την άσκηση των ερευνητικών της

Η εν λόγω σύμβαση της 26ης Ιουλίου 1995, το πρώτο πρωτόκολλο και το δεύτερο πρωτόκολλο για την αρμοδιότητα του Δικαστηρίου τέθηκε σε ισχύ στις 17 Οκτωβρίου 2002.

Σύμβαση περί της καταπολέμησης της διαφθοράς της 26.5.1997.

Έκθεση της Επιτροπής: η εφαρμογή από τα Κράτη-μέλη της Σύμβασης για την Προστασία των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και των πρωτοκόλλων της.

³² Βλέπε στην ΕΕ C 316 της 27.11.1995, το προοίμιο της σύμβασης σχετικά με τη προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, σύμφωνα με την οποία «οι απάτες σε βάρος των εσόδων και των δαπανών των Κοινοτήτων σε πολλές περιπτώσεις δεν περιορίζονται σε μία μόνη χώρα, συχνά δε διαπράττονται από οργανωμένα εγκληματικά δίκτυα» και επίσης, στην ΕΕ L 292 της 15.11.1996, την αιτιολογική σκέψη 7, η οποία αναφέρει επίσης την δράση των οργανωμένων εγκληματικών δικτύων, του κανονισμού (Ευρατόμ, CE) αριθ. 2185/96 του Συμβουλίου.

³³Βλέπε: ανακοινώσεις του προέδρου, της κυρίας Gradin και του κυρίου Liikanen τον Ιούλιο και Δεκέμβριο 1998. C(1998) 2049 και C(1998) 3232

³⁴ Βλ. Β. Κουγέα, «Αρχές Κοινοτικού Προϋπολογισμού και η εφαρμογή τους», Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2008, σελ 247 επ.

καθηκόντων, ενώ η Επιτροπή παραμένει επιφορτισμένη με τις αρμοδιότητες που της έχουν ανατεθεί από τη Συνθήκη³⁵.

Η ίδρυση της **Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF)**, η οποία εντάσσεται στο πλαίσιο της κρίσης που οδήγησε στην παραίτηση των μελών της Επιτροπής το 1999, αντικατοπτρίζει την προσέγγιση αυτή³⁶. Η μεταρρύθμιση, η οποία ολοκληρώθηκε εντός έξι μηνών, ήταν αποτέλεσμα μιας συναίνεσης που είχε σκοπό την αποκατάσταση της εμπιστοσύνης στον ευαίσθητο τομέα των δημόσιων οικονομικών της Ευρώπης και της καταπολέμησης της απάτης³⁷. Η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης πραγματοποιεί κατ' αυτόν τον τρόπο ένα σημαντικό βήμα που επεκτείνει την δυναμική προσέγγιση η οποία υιοθετήθηκε το 1976 για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων (σχέδιο συνθήκης Eurocrime)³⁸.

Η μεταρρύθμιση του 1999 εκφράζει τα διάφορα στάδια εξέλιξης της Υπηρεσίας αυτής (OLAF) με στόχο την βελτίωση της αποτελεσματικότητας και της «ορατότητας» μιας μονάδας έρευνας η οποία ειδικεύεται, στο πλαίσιο της Επιτροπής, στην καταπολέμηση της εγκληματικότητας που μπορεί να θίξει τα οικονομικά συμφέροντα της Κοινότητας. Η Ευρωπαϊκή Ένωση διαθέτει πλέον μια τη δική της αυτόνομη διάρθρωση με τη δημιουργία της (OLAF), στην οποία έχουν συσσωρευτεί οι λειτουργίες της Task Force (UCLAF), που αποτελεί τμήμα των υπηρεσιών της Επιτροπής. Η ουσιαστική και σημαντική διαφορά είναι ότι **η OLAF είναι τελείως ανεξάρτητη από την ιεραρχία της Επιτροπής**, όσον αφορά τις λειτουργικές της ενέργειες, προκειμένου να ανταποκριθεί στο ρόλο της, ο οποίος συνίσταται ουσιαστικά στην έρευνα για ποινικά αδικήματα³⁹, με δίκαιο και αποτελεσματικό τρόπο.

³⁵ Δικαίωμα πρωτοβουλίας, συντονισμός των δράσεων των κρατών μελών κατά της απάτης και βοήθεια, έλεγχος της ορθής εφαρμογής των κοινοτικών διατάξεων, εκτέλεση του προϋπολογισμού.

³⁶ Η εν λόγω μεταρρύθμιση, η οποία άρχισε με πρωτοβουλία της Επιτροπής, ακολούθησε τον ρυθμό που όρισαν οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων κατά το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Βιέννης τον Δεκέμβριο 1998, και ολοκληρώθηκε «πριν από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Κολωνίας» τον Ιούνιο 1999.

³⁷ Βλέπε την πρώτη έκθεση της Επιτροπής σοφών η οποία καταλήγει στο συμπέρασμα ότι είναι αναγκαίο να αναθεωρηθεί το σύστημα καταπολέμησης της απάτης (έκθεση της 15ης Μαρτίου 1999 σχετικά με τους ισχυρισμούς για απάτη, κακή διαχείριση και νεποτισμό στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, την οποία ακολούθησε δεύτερη έκθεση, στις 10 Σεπτεμβρίου 1999, για τη μεταρρύθμιση της Επιτροπής, την ανάλυση των ισχυουσών πρακτικών και προτάσεις που αποβλέπουν στην αντιμετώπιση της κακής διαχείρισης, των παρατυπιών και της απάτης).

³⁸ ΕΕ C 222 της 22ας.9.1976.

³⁹ Βλ. Θ. Παπακυριάκου, Φορολογικό Ποινικό Δίκαιο, Θεσσαλονίκη 2005, (Π. Σάκκουλας) σ.280 επ.

Οι συνέπειες της μεταρρύθμισης, όσον αφορά τη διεξαγωγή των ερευνών, αποδεικνύουν ότι ο νέος μηχανισμός μεταβιβάζει στην Υπηρεσία τα καθήκοντα και τα επιχειρησιακά μέσα που διαθέτει η Επιτροπή και επεκτείνει τις αρμοδιότητές της, όσον αφορά τις εσωτερικές έρευνες που της έχουν "κληροδοτηθεί" από την UCLAF, στο σύνολο των θεσμικών οργάνων, οργάνων ή οργανισμών της Κοινότητας. Έτσι, η Υπηρεσία μπορεί να αποφασίζει αυτόνομα πλέον την έναρξη εσωτερικής έρευνας σε θεσμικό όργανο ή οργανισμό της Κοινότητας, καθώς και την ενδεχόμενη **διαβίβαση των φακέλων στις αρμόδιες εθνικές δικαστικές αρχές.**

Με αυτά ως δεδομένα έχει η OLAF έχει κερδίσει το σεβασμό και την συνεργασία, τόσο των θεσμικών οργάνων⁴⁰ και του προσωπικού της ΕΕ όσο και των αρμόδιων ανακριτικών και δικαστικών αρχών των Κρατών-μελών, διασφαλίζοντας, ότι **οι έρευνες θα είναι (και θα φαίνονται) ανεξάρτητες, αυστηρές, αντικειμενικές,** ορθές ως προς τον τύπο, σύντομες για να έχουν αποτελεσματικότητα.

⁴⁰ ΕΕ L 136 της 31.5.1999, σελ. 15. Στο πλαίσιο των σχέσεων μεταξύ της υπηρεσίας και των θεσμικών οργάνων, οργάνων και ευρωπαϊκών οργανισμών (στον τομέα των εσωτερικών ερευνών), η Επιτροπή ενέκρινε την απόφαση, της 2ας Ιουνίου 1999, σχετικά με τις προϋποθέσεις και όρους των εσωτερικών ερευνών όσον αφορά την καταπολέμηση της απάτης, της διαφθοράς και κάθε άλλης παράνομης δραστηριότητας επιζήμιας στα συμφέροντα, ΕΕ L 149 της 16.6.1999, σελ. 57.

ΜΕΡΟΣ Ι: Τα δομικά χαρακτηριστικά της OLAF ως Κοινοτικού οργάνου.

Α) Η Πράξη ίδρυσης

Αναλυτικότερα, η Επιτροπή, βασισμένη στη συνθήκη για την ίδρυση⁴¹ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας⁴², συνέστησε την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF) [Επίσημη Εφημερίδα L 136 της 31.05.1999], με την απόφαση αριθμ. 1999/352/EK, ΕΚΑΧ⁴³ της 28.4.1999⁴⁴, και τη συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας⁴⁵, με έναρξη λειτουργίας την 1.6.1999. Και σύμφωνα κατά τα προαναφερθέντα, η OLAF αντικαθιστά την Task Force «Μονάδα Συντονισμού για την Καταπολέμηση της Απάτης (UCLAF)» της Γενικής Γραμματείας της Επιτροπής, η οποία ιδρύθηκε το 1988.

Δύο κανονισμοί και μία διοργανική συμφωνία καθορίζουν τις λεπτομέρειες εφαρμογής της.

Α) Ο **Κανονισμός (ΕΚ) 1073/99** του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 25ης Μαΐου 1999 σχετικά με τις έρευνες που διεξάγονται από την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία καταπολέμησης της απάτης (OLAF).

Β) Ο **Κανονισμός (ΕΥΡΑΤΟΜ)⁴⁶ αριθ. 1074/1999** του Συμβουλίου της 25ης Μαΐου 1999 σχετικά με τις έρευνες που διεξάγονται από την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία καταπολέμησης της απάτης (OLAF).

⁴¹ Βλ. Π. Δαγτόγλου, Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο, Τόμος Β', Αθήνα 1998 (Ν. Σάκκουλα), σ.27 επ. και του ιδίου Τόμος Α', σ. 98 επ.

⁴² Ιδίως το άρθρο 162 της συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας.

⁴³ Ιδίως το άρθρο 16, της συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα.

⁴⁴ Κοινοποιηθείσα υπό τον αριθμό SEC(1999) 802.

⁴⁵ Ιδίως το άρθρο 131, της συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας

⁴⁶ Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, έλαβαν υπόψη (Α) τη Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, και ιδίως το άρθρο 151, παράγραφος 5, πρώτη περίπτωση, (Β) την πρόταση της Επιτροπής, (Γ) τη γνώμη της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής, (Δ) τη γνώμη της Επιτροπής των Περιφερειών, και αποφάσισαν σύμφωνα με τη διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 251 της Συνθήκης.

Γ) Και η Διοργανική συμφωνία της 25ης Μαΐου 1999 μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων σχετικά με τις εσωτερικές έρευνες που διεξάγονται από την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία καταπολέμησης της απάτης (OLAF).

B) Νομική βάση του συστήματος

Η καταπολέμηση της απάτης και της διαφθοράς εντάσσεται στο γενικό πλαίσιο της καταπολέμησης του οργανωμένου εγκλήματος, αλλά αφορά επίσης πιο συγκεκριμένα την καταπολέμηση κάθε παράνομης δραστηριότητας εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας. Τη **νομική βάση** της σχηματίζουν δύο διατάξεις:

A) Το **άρθρο 29** της συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, στον τομέα της αστυνομικής και δικαστικής συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις, καλεί για «στενότερη συνεργασία μεταξύ αστυνομικών δυνάμεων, τελωνειακών και άλλων αρμοδίων αρχών στα κράτη μέλη, τόσο απευθείας όσο και μέσω της Europol».

B) Το **άρθρο 280** της συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας αφορά κάθε δραστηριότητα κατά των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας και καλεί το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο να εκδώσουν μέτρα με τη διαδικασία της συναπόφασης, κατόπιν διαβουλεύσεων με το Ελεγκτικό Συνέδριο⁴⁷.

Από τον Ιούνιο του 1999, η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF) είναι υπεύθυνη για την καταπολέμηση της απάτης εντός της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

Για την ενίσχυση της κοινοτικής δράσης στον τομέα της καταπολέμησης της απάτης, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πρότεινε, με την ευκαιρία της διακυβερνητικής

⁴⁷ Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο αποτελεί τον εξωτερικό ελεγκτή της Ευρωπαϊκής Ένωσης και, κατά συνέπεια, δεν αποτελεί «στοιχείο» του εσωτερικού ελέγχου. Τα διεθνή ελεγκτικά πρότυπα, που εκδίδονται συγκεκριμένα από τη Διεθνή Ομοσπονδία Λογιστών και από το INTOSAL, παρέχουν ένα πλαίσιο για τη σχέση μεταξύ εξωτερικού ελέγχου, καθώς και για τη χρησιμοποίηση των εργασιών άλλων Ελεγκτών (ΕΕ L248 της 16.9.2002). INTOSAL: International Organization of Supreme Audit Institutions – (Διεθνής Οργανισμός Ανωτάτων Οργάνων Ελέγχου), διεθνής και ανεξάρτητος φορέας, στόχος του οποίου είναι η προώθηση της ανταλλαγής ιδεών και εμπειριών μεταξύ των Ανωτάτων Οργάνων Ελέγχου στον τομέα του ελέγχου των δημόσιων οικονομικών.

διάσκεψης της Νίκαιας (Φεβρουάριος 2000), την εισαγωγή νομικής βάσης στις συνθήκες με στόχο τη θέσπιση συστήματος κανόνων για την ποινική δίωξη των διακρατικών περιπτώσεων απάτης και τη δημιουργία ευρωπαϊκής εισαγγελικής αρχής, επιφορτισμένης με το συντονισμό των ερευνών και την καταστολή των αδικημάτων εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης. Η πρόταση αυτή αποτέλεσε αφορμή για την Πράσινη Βίβλο (Δεκέμβριος 2001) σχετικά με την ποινική προστασία των κοινοτικών οικονομικών συμφερόντων και τη σύσταση ευρωπαϊκής εισαγγελικής αρχής.

Το σύστημα καταπολέμησης της απάτης σε κοινοτικό επίπεδο⁴⁸ στηρίζεται τόσο στο πρωτογενές όσο και στο δευτερογενές Κοινοτικό Δίκαιο⁴⁹. Η ίδια η Ευρωπαϊκή αυτή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης δημιουργήθηκε, βασιζόμενη σε αυτές τις διατάξεις. Η OLAF είναι επιφορτισμένη, από την 1η Ιουνίου 1999, με την καταπολέμηση της απάτης εις βάρος του προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ο κοινοτικός προϋπολογισμός χρηματοδοτείται από τα χρήματα των φορολογουμένων πολιτών. Εγκρίνεται, μετά από πρόταση της Επιτροπής, από την αρμόδια για τον προϋπολογισμό αρχή (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο⁵⁰).

Οι ευρωπαϊκές πολιτικές⁵¹, οι οποίες χρηματοδοτούνται κατ' αυτόν τον τρόπο, αποβλέπουν στην υλοποίηση σχεδίων γενικού ενδιαφέροντος. Η αποφυγή δε καταβολής των δασμών και φόρων που τροφοδοτούν τον κοινοτικό προϋπολογισμό, ως και την καταχρηστική χρήση της κοινοτικής χρηματοδότησης αποβαίνουν εις βάρος του ευρωπαίου φορολογούμενου.

Επομένως η ευθύνη της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας για την Καταπολέμησης της Απάτης, συνδέεται στενά με την αποστολή της όσον αφορά την **εκτέλεση του**

⁴⁸ Βλ.: Δ.Παπαγιάννη, «Εισαγωγή στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο» σελ 36-37

⁴⁹ Ο νομοθέτης ανέπτυξε, από το 1995, ένα οριζόντιο νομοθετικό πλαίσιο το οποίο περιελάμβανε, αφενός, τον ορισμό της παρατυπίας (1ος πυλώνας) και, αφετέρου, την έννοια της απάτης (3ος πυλώνας), η οποία περιλαμβάνει διάφορες αξιόποινες πράξεις (βλέπε στην ΕΕ C 316 της 27.11.1995, το προοίμιο της σύμβασης σχετικά με τη προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, σύμφωνα με την οποία «οι απάτες σε βάρος των εσόδων και των δαπανών των Κοινοτήτων σε πολλές περιπτώσεις δεν περιορίζονται σε μία μόνη χώρα, συχνά δε διαπράττονται από οργανωμένα εγκληματικά δίκτυα» και επίσης, στην ΕΕ L 292 της 15.11.1996, την αιτιολογική σκέψη 7, η οποία αναφέρει επίσης την δράση των οργανωμένων εγκληματικών δικτύων, του κανονισμού (Ευρατόμ, CE) αριθ. 2185/96 του Συμβουλίου).

⁵⁰ Άρθρο 272 της Συνθήκης ΕΚ.

⁵¹ Βλ. Ν. Μούση, ΕΟΚ, ανάλυση της Κοινοτικής πολιτικής, Τόμος Β', Αθήνα 1980 (Παπαζήση), σ.29 επ.

προϋπολογισμού⁵², γεγονός που επιβεβαιώνεται και από τη διάταξη του άρθρου 280 ΣυνθΕΚ.

Το άρθρο 280 ΣυνθΕΚ⁵³ παρέχει την δυνατότητα τόσο στην Κοινότητα όσο και στα Κράτη-μέλη να λαμβάνουν τα κατάλληλα μέτρα για την καταπολέμηση της απάτης και κάθε άλλης παράνομης δραστηριότητας. Ως παρεπόμενη δε υποχρέωση τα Κράτη-μέλη⁵⁴ αναλαμβάνουν την ευθύνη να καταπολεμούν την απάτη κατά των οικονομικών της Κοινότητας με τα ίδια μέτρα που χρησιμοποιούν για την καταπολέμηση της απάτης στο εσωτερικό τους. Εξάλλου, η ευθύνη της ίδιας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ως προς το θέμα αυτό, διαφαίνεται από την αρμοδιότητά της για την εκτέλεση του προϋπολογισμού βάσει της **αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης⁵⁵**.

Πέραν τούτων, το παράγωγο Κοινοτικό Δίκαιο εξειδικεύει την απόφαση σύστασης της Ευρωπαϊκής αυτής Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF) από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ήτοι την 1999/352/ΕΚ, ΕΚΑΧ απόφασή της 28ης Απριλίου 1999⁵⁶, βάσει της οποίας η OLAF⁵⁷ συστάθηκε και απέκτησε τις αρμοδιότητες της Επιτροπής ως προς το ζήτημα της καταπολέμησης της απάτης και συγκεκριμένα την δυνατότητα διεξαγωγής, τόσο **εσωτερικών** όσο και **εξωτερικών ερευνών** για την εξακρίβωση κρουσμάτων απάτης και διαφθοράς, ενώ παράλληλα αποκτά και την δυνατότητα συνεργασίας με τα Κράτη-μέλη, αλλά και με τους άλλους κοινοτικούς οργανισμούς, ώστε μέσω τεχνικής υποστήριξης και κατάλληλων νομοθετικών πρωτοβουλιών να αντιμετωπίζονται τα φαινόμενα απάτης και διαφθοράς σε κοινοτικό επίπεδο.

⁵² Άρθρο 274 της Συνθήκης ΕΚ

⁵³ Άρθρο 280 της συνθήκης ΕΚ παρ.1 «Η Κοινότητα και τα Κράτη-μέλη καταπολεμούν την απάτη ή οποιαδήποτε άλλη παράνομη δραστηριότητα κατά των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας λαμβάνοντας [...] μέτρα τα οποία θα έχουν αποτρεπτικό χαρακτήρα και θα προσφέρουν αποτελεσματική προστασία στα Κράτη-μέλη».

⁵⁴ Άρθρο 280 της συνθήκης ΕΚ παρ.2 «Τα Κράτη-μέλη λαμβάνουν τα ίδια μέτρα καταπολέμησης της απάτης κατά των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας με εκείνα που λαμβάνουν για την καταπολέμηση της απάτης κατά των ιδίων οικονομικών συμφερόντων» .

⁵⁵ Αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης αρ. 274 ΣυνθΕΚ.

⁵⁶ Επίσημη εφημερίδα L 136 της 31.5.1999

⁵⁷ Με έδρα στις Βρυξέλλες, Rue de la Loi 200 (διεύθυνση γραφείων Rue Joseph II 30, B 1000 Brussels).

Όπως εκθέσαμε παραπάνω, τη λειτουργία και τις αρμοδιότητες της Υπηρεσίας καθορίζει ο Κανονισμός (ΕΚ) 1073/1999 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 25^{ης} Μαΐου 1999 καθώς και ο Κανονισμός (Ευρατόμ) 1074/1999⁵⁸ του Συμβουλίου της 25^{ης} Μαΐου 1999, σχετικά με τις έρευνες που πραγματοποιούνται από την Ευρωπαϊκή αυτή Υπηρεσία βάσει δε των Κανονισμών, η Υπηρεσία απέκτησε όλες τις αρμοδιότητες της Επιτροπής για διεξαγωγή εσωτερικών και εξωτερικών ερευνών⁵⁹.

Το 2004, η Επιτροπή, παρουσίασε κάποιες προτάσεις τροποποίησης⁶⁰ των κανονισμών 1073/99 και 1074/99. Οι προτάσεις αυτές είχαν ως στόχο να ενισχύσουν τις εγγυήσεις των δικαιωμάτων των προσώπων· να διασφαλίσουν καλύτερο έλεγχο της διάρκειας των ερευνών· να βελτιώσουν την ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ της υπηρεσίας και των ενεχομένων θεσμικών οργάνων· να βελτιώσουν την αποτελεσματικότητα των επιχειρησιακών δραστηριοτήτων. Στις 24.5.2006 η Επιτροπή ενέκρινε μια νέα πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου που τροποποιεί τον κανονισμό (ΕΚ, Euratom) αριθ.1073/99 σχετικά με τις έρευνες που πραγματοποιήθηκαν από την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF). Η τροποποίηση 6, που επαναλαμβάνει ευρέως το περιεχόμενο της προτάσεως του 2004⁶¹. Σήμερα, το έργο της OLAF ρυθμίζεται από πληθώρα νομοθετικών πράξεων και, ιδίως τον κανονισμό σχετικά με την OLAF, του 1999. Ο κανονισμός αυτός αποτελεί σήμερα αντικείμενο μεταρρυθμιστικών προσπαθειών.

Για να κλείσουμε το θέμα καταρχήν των χαρακτηριστικών της Υπηρεσία αυτής σημειώνουμε ότι η Ευρωπαϊκής Επιτροπής βάσει του Κανονισμού (Ευρατόμ,

⁵⁸ Σχετικά με τις έρευνες που διεξάγονται από την OLAF σύμφωνα με την απόφαση της 1999/352/ΕΚ, ΕΚΑΧ, Ευρατόμ προβλέπει, όσον αφορά τις έρευνες, ότι η Υπηρεσία ασκεί τις αρμοδιότητες που έχουν ανατεθεί από τον κοινοτικό νομοθέτη, εντός των ορίων και υπό τους όρους που έχουν καθορισθεί από αυτόν·

⁵⁹ Βλ. σχετ. Sixth activity report for the period 1 July 2004 to 31 December 2005, σελ. 11 επ.

⁶⁰ Βλέπε "Ψήφισμα της 29ης Ιανουαρίου 2004 σχετικά με τα μέτρα που ελήφθησαν από την Επιτροπή προκειμένου να δώσει συνέχεια στις παρατηρήσεις που συνοδεύουν την απαλλαγή για το οικονομικό έτος 2001". Τότε, το Κοινοβούλιο, μέσω των εκθέσεων του εισηγητή κ. Bösch, είχε μπορέσει να λάβει θέση όσον αφορά ορισμένες πτυχές της μεταρρύθμισης της OLAF και της καταπολέμησης της απάτης. Βλέπε ιδίως το ψήφισμα Τ6-0277/2006 σχετικά με τις ετήσιες εκθέσεις 2004 της OLAF και της Επιτροπής της 15.6.2006. Βλέπε επίσης τα προηγούμενα ψηφίσματα Τ6-0218/2005 της 7.6.2005 και Τ5-0223/2004 της 30.3.2004.

⁶¹ Η τροποποίηση 6, που επαναλαμβάνει ευρέως το περιεχόμενο της προτάσεως του 2004 και επικεντρώνεται κυρίως στα ακόλουθα στοιχεία: στην καθιέρωση μιας διακυβέρνησης της υπηρεσίας, στην ενίσχυση του ελέγχου της έρευνας και την εναρμόνιση των εγγυήσεων των, στα δικαιώματα των προσώπων και στην βελτίωση της αποτελεσματικότητας της έρευνας και της επιχειρησιακής απόδοσης της υπηρεσίας.

ΕΚ) 2185/96⁶² του Συμβουλίου της 11ης Νοεμβρίου 1996, έχει την αρμοδιότητα για την πραγματοποίηση επιτροπικών ελέγχων και εξακριβώσεων στα Κράτη-μέλη αλλά και σε τρίτες χώρες, βάσει των συμφωνιών συνεργασίας, προκειμένου να ενισχυθεί η καταπολέμηση της απάτης (Καν. 1073/99 αρ. 3)⁶³. Τέλος επαναλαμβάνουμε ότι, η OLAF αναλαμβάνει και την πραγματοποίηση ελέγχων και εξακριβώσεων προς αναζήτηση παρατυπιών βάσει του αρ. 9 του Κανονισμού (ΕΚ, Ευρατόμ) 2988/95 του Συμβουλίου, της 18ης Δεκεμβρίου 1995⁶⁴. Αξίζει επίσης να αναφερθεί **το εγχειρίδιο λειτουργίας της OLAF** («OLAF manual»), το οποίο περιλαμβάνει περαιτέρω εσωτερικούς κανόνες οργάνωσης της Υπηρεσίας. Με τα θέματα αυτά θα ασχοληθούμε παρακάτω, διευκρινίζεται όμως από εδώ ότι θα γίνεται χρήση του όρου Υπηρεσίας ως δημοτικού όρου της OLAF.

Γ) Οργάνωση και διοίκηση

Το γεγονός ότι η ερευνώμενη Υπηρεσία χαίρει ανεξαρτησίας, όσον αφορά τις δραστηριότητες έρευνας, ενώ συγχρόνως παραμένει συνδεδεμένη από διοικητική άποψη με την Επιτροπή, έχει σαν αποτέλεσμα να υπάρχουν ορισμένες ιδιαιτερότητες όσον αφορά την εσωτερική οργάνωση της εργασίας και το προσωπικό.

Γ.1. Εσωτερική οργάνωση της OLAF ως Κοινοτικής Υπηρεσίας

Το άρθρο 6 παράγραφος 4 της απόφασης 1999/352/ΕΚ, ΕΚΑΧ, Ευρατόμ, για την ίδρυση της Υπηρεσίας αυτής, ορίζει ότι « αποφάσεις της Επιτροπής σχετικά με την εσωτερική της οργάνωση εφαρμόζονται στην Υπηρεσία, στο μέτρο που είναι

⁶² Στην Υπηρεσία παραχωρηθεί η άσκηση των αρμοδιοτήτων που έχουν ανατεθεί στην Επιτροπή με τον κανονισμό (Ευρατόμ, ΕΚ) αριθ. 2185/96 του Συμβουλίου, της 11ης Νοεμβρίου 1996, σχετικά με τους ελέγχους και εξακριβώσεις που διεξάγει επιτοπίως η Επιτροπή με σκοπό την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων από απάτες και λοιπές παρατυπίες.

⁶³ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1073/99 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 25ης Μαΐου 1999, σχετικά με τις έρευνες από την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF) (ΕΕ 1999, L 136).

⁶⁴ Η Υπηρεσία έχει τη δυνατότητα να ασκήσει τις αρμοδιότητες που έχουν ανατεθεί στην Επιτροπή για την πραγματοποίηση επιτόπιων ελέγχων και εξακριβώσεων στα Κράτη-μέλη, με σκοπό ιδίως την αναζήτηση παρατυπιών, σύμφωνα με το άρθρο 9 του κανονισμού (ΕΚ, Ευρατόμ) αριθ. 2988/95 του Συμβουλίου, της 18ης Δεκεμβρίου 1995, σχετικά με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

συμβατές» με τις διατάξεις που έχουν εκδοθεί από τον κοινοτικό νομοθέτη όσον αφορά την εν λόγω Υπηρεσία.

Πράγματι, η Επιτροπή έλαβε υπόψη τα αποτελέσματα της απόφασής της όσον αφορά το γενικό διοικητικό πλαίσιο της Υπηρεσίας αυτής. Οι διαδικασίες που εφαρμόζονται στις διάφορες γενικές διευθύνσεις, δυνάμει της μεταρρύθμισης της Επιτροπής, οι οποίες αποσκοπούν να χορηγήσουν μεγαλύτερη αυτονομία στις τελευταίες, εφαρμόζονται καταρχήν και στην Υπηρεσία. Η αποκέντρωση, η μεταβίβαση εξουσίας, ο εσωτερικός έλεγχος⁶⁵ αποτελούν έννοιες ή μέσα που μπορούν να εφαρμοσθούν στην εν λόγω Υπηρεσία. Εξάλλου, η OLAF ως Κοινοτική Υπηρεσία μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο εσωτερικού ελέγχου της Επιτροπής⁶⁶ (μέσω της υπηρεσίας εσωτερικού ελέγχου, IAS), πράγμα που προβλέπεται επίσης στο μνημόνιο συμφωνίας το οποίο σύναψαν τόσο η εν λόγω η Υπηρεσία όσο και η υπηρεσία εσωτερικού ελέγχου.

Η Λευκή Βίβλος⁶⁷ για την μεταρρύθμιση, προβλέπει ορισμένα μέτρα σχετικά με τη δημοσιονομική διαχείριση, τον προγραμματισμό των δραστηριοτήτων προτεραιότητας και άλλα διοικητικά μέτρα⁶⁸, με στόχο την βελτίωση της λειτουργίας του θεσμικού αυτού οργάνου και την καλύτερη συλλογική διαχείριση των υποχρεώσεών του.

⁶⁵ Εσωτερικός διαχειριστικός οικονομικός έλεγχος (internal audit): ανεξάρτητη υπηρεσία εντός οργάνου, η οποία βοηθά τους υπεύθυνους για τη διαχείριση να εξακριβώσουν κατά πόσο τα συστήματα έχουν τεθεί σε εφαρμογή και λειτουργούν αποτελεσματικά. Ο εσωτερικός διαχειριστικό-οικονομικός έλεγχος αποτελεί μέρος του εσωτερικού ελέγχου. Βλ. Κουγέα, Αρχές Κοινοτικού προϋπολογισμού και η εφαρμογή τους, 2008, σελ 255.

⁶⁶ Σύμφωνα με τη δήλωση αυτή, οι έλεγχοι της IAS δεν πρέπει να αφορούν την ουσία της ερευνητικής εργασίας της Υπηρεσίας ή το περιεχόμενο των πληροφοριών που λαμβάνονται στο πλαίσιο των ερευνών, αλλά μόνο τον εσωτερικό έλεγχο της λειτουργίας της Υπηρεσίας.

⁶⁷ Βλ. Β.Μηνακάκη, «Λευκή Βίβλος» της ΕΟΚ, Ο Μεσαίωνας του 2000, σελ 78 Εκδόσεις: Στάχυ, Αθήνα 1994

⁶⁸ Όσον αφορά την, πιο διαφανή, κατανομή των πόρων ανάλογα με τις δραστηριότητες της Επιτροπής, σύμφωνα με τις αρχές του ABM (activity based management) και του ABB (activity based budgeting) καθώς και με τον καλύτερο προγραμματισμό των δραστηριοτήτων της Επιτροπής μέσω της εφαρμογής της ΕΠΣ (ετήσιας πολιτικής στρατηγικής) και του ΕΣΔ (ετήσιου σχεδίου διαχείρισης), η Επιτροπή έχει επίγνωση ότι ο εκ των προτέρων καθορισμός των πολιτικών προτεραιοτήτων και της χρησιμοποίησης των πόρων δεν πρέπει να περιορίζει το περιθώριο ελιγμών της Υπηρεσίας. Εξάλλου, η καλύτερη διαχείριση των δημοσιονομικών πόρων σε συνδυασμό, κυρίως, με την υποχρέωση των Γενικών Διευθυντών να περιλαμβάνουν δήλωση στην ετήσια έκθεση δραστηριοτήτων τους, πρέπει να αξιολογηθεί λαμβάνοντας υπόψη τον ιδιαίτερο χαρακτήρα της Υπηρεσίας. Επίσης, όσον αφορά την καλύτερη διαχείριση των ανθρώπινων πόρων μέσω του ΟΣΔΠ (ολοκληρωμένου συστήματος διαχείρισης των πόρων), η Επιτροπή σέβεται την ανεξαρτησία της Υπηρεσίας.

Γ.2. Προσωπικό της OLAF ως Κοινοτικής Υπηρεσίας.

Προκειμένου να απαντήσει στις ανησυχίες που εξέφρασε η ομάδα υψηλού επιπέδου⁶⁹, η οποία συστάθηκε από την γερμανική προεδρία του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου με σκοπό να συνοδεύσει την μεταρρύθμιση των δράσεων καταπολέμησης της απάτης το 1999, η Επιτροπή έλαβε ορισμένα μέτρα που επιτρέπουν στην εν λόγω Υπηρεσία να προσλάβει ειδικευμένο προσωπικό και να εκμεταλλευτεί την πείρα του κατά την εκτέλεση της αποστολής της, και κατά συνέπεια, να ενισχύσει την αποτελεσματικότητα των δραστηριοτήτων καταπολέμησης της απάτης. Πράγματι, τα θεσμικά όργανα δεν διέθεταν ούτε εργαλεία κατάρτισης, ούτε πόρους με κατάλληλη εμπειρία στον αστυνομικό και τον δικαστικό τομέα.

Με το να μεταβιβάζει στον Διευθυντή της Υπηρεσίας τις εξουσίες που ανατίθενται βάσει του κανονισμού υπηρεσιακής κατάστασης των υπαλλήλων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων στην αρμόδια για τους διορισμούς αρχή⁷⁰, η Επιτροπή επιτρέπει στον Διευθυντή να καθορίζει ο ίδιος τους όρους και τις διαδικασίες των προσλήψεων, ιδίως όσον αφορά τη διάρκεια των συμβάσεων ή την ανανέωσή τους, τηρουμένων δύο επιτακτικών όρων, ήτοι αφενός της τήρησης του κανονισμού υπηρεσιακής κατάστασης και κάτω από ορισμένες συνθήκες, των γενικών κανόνων της πολιτικής για το προσωπικό του θεσμικού οργάνου, και αφετέρου, της ικανοποίησης των αναγκών ως προς την ιδιαίτερη πείρα που πρέπει να αποκτήσει η εν λόγω Υπηρεσία.

Ο πολιτικός αυτός προσανατολισμός, που εκφράζει τον ιδιαίτερο χαρακτήρα του μεικτού καθεστώτος της συγκεκριμένης Υπηρεσίας, συνάντησε ορισμένες δυσκολίες κατά τη θέση σε εφαρμογή του. Αυτό οφείλεται σε δύο βασικούς λόγους, αφενός στην μαζική μεταφορά των υπαλλήλων της παλαιάς μονάδας στην Υπηρεσία αυτή, και αφετέρου, στις νέες διατάξεις που επιτρέπουν στον Διευθυντή της να παρεκκλίνει από τους κανόνες που έχει θεσπίσει η διοίκηση της Επιτροπής.

⁶⁹ Τρία θεσμικά όργανα ίδρυσαν την πολιτική ομάδα υψηλού επιπέδου η οποία συστάθηκε από την γερμανική προεδρία του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (γραφείο της Επιτροπής δημοσιονομικού ελέγχου), την προεδρία του Συμβουλίου ECOFIN και την Επιτροπή (Επίτροποι Van Miert, Gradin και Monti).

⁷⁰ Άρθρο 6, παράγραφος 1 της απόφασης για την ίδρυση της υπηρεσίας.

Η επιλογή της εν λόγω Υπηρεσίας να μην διαθέτει δικό της τμήμα για θέματα πολιτικής προσωπικού, δικαιολογείται από το γεγονός, ότι οι θέσεις που προβλέπονται από την αρμόδια για τον προϋπολογισμό αρχή προορίζονται για την καταπολέμηση της απάτης. Για να μπορέσει να οργανωθεί, η Υπηρεσία αναγκάστηκε να κάνει χρήση, για λόγους οικονομίας, των μέσων και της πείρας της Γενικής Διεύθυνσης Προσωπικού και Διοίκησης⁷¹, η οποία είναι αρμόδια για την διάρθρωσή της και για θέματα διαχείρισης του προσωπικού. Το γεγονός αυτό δημιούργησε, αρχικά, ορισμένα προβλήματα όσον αφορά την ερμηνεία του κανονισμού υπηρεσιακής κατάστασης της Υπηρεσίας αυτής και των εξουσιών του Διευθυντού της.

Η πρόσληψη μη μόνιμου προσωπικού, που προβλέπεται από την προαναφερόμενη ομάδα υψηλού επιπέδου, επιτρέπει στην Υπηρεσία να εξασφαλίσει το αναγκαίο ειδικευμένο προσωπικό παράλληλα με το βασικό μόνιμο προσωπικό. Παρόλα αυτά, τίθεται το θέμα της προσαρμογής της σημερινής αναλογίας μεταξύ των μόνιμων και έκτακτων θέσεων, υπό το πρίσμα τόσο των παρατηρήσεων που πραγματοποίησε το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο⁷² στην ειδική έκθεση αριθ. 8/98 όσο και της ισορροπίας μεταξύ των κατηγοριών, ιδίως Α και Β. Προκειμένου να εξοικονομηθούν πόροι και να αποφευχθεί η επανάληψη ορισμένων καθηκόντων, ένας μεγάλος αριθμός μόνιμων και μη υπαλλήλων ασκεί καθήκοντα, τα οποία απορρέουν από την κεντρική διοίκηση αλλά καλύπτονται από την λειτουργική ανεξαρτησία της Υπηρεσίας αυτής.

Η πρόσληψη, σε μεγάλο βαθμό, των υπαλλήλων της Υπηρεσίας με βάση τα αποτελέσματα διαγωνισμών της Επιτροπής δεν περιορίζει την διακριτική ευχέρεια του διευθυντού της εν λόγω Υπηρεσίας, ως εξουσιοδοτημένης αρμόδιας για τους διορισμούς αρχής (εξουσιοδοτημένης ΑΔΑ), να αποφασίζει, αν είναι αναγκαίο, τη διενέργεια διαγωνισμών ή ειδικών διαδικασιών επιλογής και, ενδεχομένως, να προσδιορίζει τον βαθμό βάσης.

Οι εσωτερικές πρακτικές που εφαρμόζονται στο προσωπικό της Υπηρεσίας τηρουμένου του κανονισμού υπηρεσιακής κατάστασης, πρέπει να βασίζονται στις

⁷¹ Η αποστολή της Γενικής Διεύθυνσης Προσωπικού και Διοίκησης συνίσταται στην ενίσχυση της ικανότητας της Επιτροπής να λειτουργήσει ως δημόσια διοίκηση με βάση την καλύτερη πρακτική και τη γνώση μέσω:
— της δημιουργίας και της σταθερής βελτίωσης προϋποθέσεων απασχόλησης και εργασιακού περιβάλλοντος όπου το προσωπικό θα είναι σε θέση να εξαντλεί τις δυνατότητές του,
— της ανάπτυξης και της προώθησης αποδοτικών εργασιακών πρακτικών και
— της παροχής υψηλής ποιότητας συμβουλευτικών υπηρεσιών σε διοικητικά και οργανωτικά θέματα καθώς και σε θέματα που αφορούν τη διοίκηση του ανθρώπινου δυναμικού σε άλλες ΓΔ και υπηρεσίες.

⁷² Βλ. Ν.Μηλιώνης, "Το Ελεγκτικό Συνέδριο" Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα

ανάγκες της Υπηρεσίας στις οποίες προστίθενται οι δραστηριότητες έρευνας και τα μέσα στήριξης των ερευνών (πολιτική καταπολέμησης της απάτης, νομοθεσία, παρακολούθηση). Κατ' αυτόν τον τρόπο, όσον αφορά τη διάρκεια των συμβάσεων του μη μόνιμου προσωπικού, ο Διευθυντής της, μπορεί να παρατείνει τη διάρκεια των συμβάσεων των έκτακτων υπαλλήλων που είναι διορισμένοι στην Υπηρεσία αυτής, προκειμένου να σχηματισθεί μια ισχυρή βάση ειδίκευσης, μέσω της εκμετάλλευσης των προσφερόμενων συνεργιών, για κάθε απασχόληση μέσω του συνδυασμού των γνώσεων. Η δυνατότητα ανανέωσης της σύμβασης θα έπρεπε στην περίπτωση αυτή να συνοδεύεται από τη δυνατότητα ανακατάταξης έτσι ώστε να εξασφαλίζεται, για λόγους ισότητας, η εξέλιξη της σταδιοδρομίας.

Εξάλλου, όσον αφορά την ουδετερότητα της επιλογής των υπαλλήλων που πλαισιώνουν την εν λόγω Υπηρεσία, παρέχονται εγγυήσεις μέσω της ειδικής σύνθεσης της συμβουλευτικής Επιτροπής διορισμών της Επιτροπής, με πρόεδρο τον Γενικό Γραμματέα, στην οποία συμμετέχει και ο Γενικός Διευθυντής Προσωπικού και Διοίκησης, αλλά η οποία, για να λάβει υπόψη την ιδιαιτερότητα της εν λόγω Υπηρεσίας και της διυπηρεσιακής αποστολής της, αποτελείται από εκπροσώπους του ΔΕΚ, του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου, της Επιτροπής Εποπτείας και στην οποία παρίσταται και ένας εξωτερικός σύμβουλος.

Τέλος, η Επιτροπή παρατηρεί ότι, επί του παρόντος, δεν προβλέπεται η υποχρέωση ορκωμοσίας για τους υπαλλήλους και το λοιπό προσωπικό της εξεταζόμενης Υπηρεσίας. Μια τέτοια υποχρέωση, που προβλέπεται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Επιτροπή Εποπτείας, θα έπρεπε να εξετασθεί σε συνάρτηση με την ενδεχόμενη προστιθέμενη αξία, που θα παρείχε στο κοινοτικό νομικό πλαίσιο. Η ορκωμοσία δεν θα οδηγούσε σε αύξηση των αρμοδιοτήτων των υπαλλήλων της Υπηρεσίας αλλά θα μπορούσε, ενδεχομένως, να συμβάλει στην αύξηση του κύρους των εκθέσεων της Υπηρεσίας, οι οποίες θα συντάσσονταν από υπαλλήλους υπό όρκο. Πάντως, η συγκριτική ανάλυση των σχετικών εθνικών συστημάτων, θα βοηθούσε να εκτιμηθεί η σκοπιμότητα ενός τέτοιου μέτρου.

Ο επιδιωκόμενος στόχος πρέπει να είναι η διατήρηση ενός συνόλου κανόνων ή λεπτομερειών εφαρμογής που τηρούν πλήρως τον κανονισμό υπηρεσιακής κατάστασης, προκειμένου να μπορεί η Υπηρεσία αυτή να προσλαμβάνει προσωπικό που προέρχεται από τις υπηρεσίες της Επιτροπής ή άλλων θεσμικών οργάνων, χωρίς

αυτό να θίγει τις ανταλλαγές που συνδέονται με την αρχή της κινητικότητας των μόνιμων υπαλλήλων, η οποία ισχύει εξάλλου για όλα τα θεσμικά όργανα.

Στο μέτρο που οι υπάλληλοι και το λοιπό προσωπικό της OLAF ως Κοινοτικής Υπηρεσίας παραμένουν, ως προς το καθεστώς, υπάλληλοι και λοιπό προσωπικό της Επιτροπής που μπορούν ανά πάσα στιγμή να κάνουν χρήση της δυνατότητας κινητικότητας εντός των υπηρεσιών, η Επιτροπή⁷³ θεωρεί, ότι η OLAF θα πρέπει να είναι πάντοτε σε θέση να αιτιολογεί τους λόγους για τους οποίους κρίνει απαραίτητο να προβλεφθούν συγκεκριμένοι κανόνες ή ειδικές λεπτομέρειες όσον αφορά το προσωπικό.

⁷³ Σύσταση αριθ. 15 (Σ.15): Η Επιτροπή συνιστά στην Υπηρεσία να καθορίσει, τηρουμένου πλήρως του κανονισμού υπηρεσιακής κατάστασης και για σκοπούς διαφάνειας, ειδικές λεπτομέρειες σχετικά με την πολιτική προσωπικού, σε εσωτερικό επίπεδο και εφόσον παρίσταται ανάγκη.

Δ) Το καθεστώς ανεξαρτησίας της OLAF και οι ενισχύσεις του

Προκειμένου η OLAF να ανταποκριθεί στην αποστολή της και να εκπληρώσει με ορθότερο και αποτελεσματικότερο τρόπο τα καθήκοντά της, έχει εξοπλιστεί με καθεστώς ανεξαρτησίας. Η OLAF είναι μία υπηρεσία, ή καλύτερα, μια διοικητική Αρχή, η οποία αποτελεί μεν μέρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής⁷⁴, η ανεξαρτησία όμως η οποία της έχει νομοθετικά παρασχεθεί, συνδράμει στην ευχερέστερη άσκηση των καθηκόντων της και έχει ως αποτέλεσμα στόχου, στην καλύτερη αντιμετώπιση και πάταξη της οργανωμένης εγκληματικότητας και απάτης, καθώς οι **προσβολές των κοινοτικών πολιτικών**⁷⁵ στις οποίες προβαίνουν εγκληματικά κυκλώματα και κυκλώματα απάτης, θίγουν όχι μόνο τον προϋπολογισμό της Ένωσης, αλλά επιπλέον την αξιοπιστία της.

Η εκτέλεση των καθηκόντων διεξαγωγής ερευνών της OLAF (εσωτερικών και εξωτερικών ερευνών) διευθύνεται από τον Γενικό Διευθυντή. Ο Διευθυντής αναλαμβάνει τη διεύθυνση της Υπηρεσίας για περίοδο 5 ετών⁷⁶ η οποία μπορεί να ανανεωθεί μία φορά, με διορισμό από την Επιτροπή μετά από ευνοϊκή γνώμη της Επιτροπής Εποπτείας και διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο. Ο Διευθυντής εποπτεύει την εκτέλεση των επιχειρησιακών καθηκόντων της Υπηρεσίας (αρ. 5 Καν. 1073/99)⁷⁷, και προβαίνει στις έρευνες με δική του πρωτοβουλία ή κατόπιν αιτήσεως ενός ενδιαφερόμενου Κράτους-μέλους (εξωτερικές έρευνες) ή του κοινοτικού οργάνου, υπηρεσίας ή οργανισμού στο πλαίσιο του οποίου πρέπει να διεξαχθεί η έρευνα (εσωτερικές έρευνες). Ο Διευθυντής υποβάλλει τακτικά

⁷⁴ Η OLAF, ενώ απολαμβάνει ειδικού καθεστώτος ανεξαρτησίας για την εκπλήρωση της αποστολής της, συνεχίζει να αποτελεί μέρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, υπό την ευθύνη της κας Michaela SCHREYER, Επιτρόπου αρμοδίας για τον προϋπολογισμό.

⁷⁵ Βλ. Θ. Παπακυριακού, όπ. ανώτ., σ.177 επ., όπου και ειδική ανάλυση στο διεθνή χώρο των ως άνω εγκλημάτων.

⁷⁶ Σήμερα είναι ο Franz-Herman Bruner.

⁷⁷ Η επιχειρησιακή ανεξαρτησία της Υπηρεσίας η οποία προκύπτει από την απόφαση της Επιτροπής της 28ης Απριλίου 1999, διασφαλίζεται από τους κανονισμούς 1073/99 και 1074/99 που προβλέπουν στα άρθρα 5 και 6, ότι ο Διευθυντής της υπηρεσίας κινεί τη διαδικασία έναρξης των ερευνών και διευθύνει τις έρευνες (εξωτερικές στα Κράτη-μέλη και εσωτερικές στα θεσμικά όργανα ή στους κοινοτικούς οργανισμούς) ενεργώντας ιδία πρωτοβουλία. Όσον αφορά τις λοιπές δραστηριότητες της υπηρεσίας, συμπεριφέρεται όπως και σε κάθε άλλη υπηρεσία της Επιτροπής.

εκθέσεις στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στο Συμβούλιο, στην Επιτροπή και στο Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο σχετικά με τα αποτελέσματα των ερευνών που πραγματοποιούνται από την Υπηρεσία αυτή, σεβόμενος τον εμπιστευτικό τους χαρακτήρα, τα νόμιμα δικαιώματα⁷⁸ των ενδιαφερομένων ατόμων και, ανάλογα με την περίπτωση, τηρώντας τις εθνικές διατάξεις που εφαρμόζονται στις δικαστικές διαδικασίες⁷⁹.

Η εξασφάλιση της ανεξαρτησίας της OLAF διαφαίνεται από την διάταξη του αρ. 12 του Καν. 1073/99⁸⁰. Κατά συνέπεια, η εν λόγω Υπηρεσία υπό τον Διευθυντή της είναι ανεξάρτητη κατά την άσκηση των καθηκόντων της, που αφορούν τόσο την διεξαγωγή των ερευνών για την διερεύνηση θεμάτων απάτης, όσο και την κατάρτιση των σχετικών εκθέσεων της. Εξάλλου, ο κοινοτικός νομοθέτης διέυρνε ακόμα περισσότερο το καθεστώς ανεξαρτησίας της Υπηρεσίας αυτής παρέχοντας την δυνατότητα στον Διευθυντή της να προσφύγει κατά της Επιτροπής ενώπιον του Δικαστηρίου⁸¹ των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εάν θεωρεί ότι η Επιτροπή έλαβε κάποιο μέτρο που θέτει σε κίνδυνο την ανεξαρτησία του⁸².

Η καθιέρωση και η εφαρμογή ειδικού καθεστώτος το οποίο να συμβιβάζει την λειτουργική ανεξαρτησία που είναι αναγκαία για τα καθήκοντα έρευνας της Υπηρεσίας και την προσάρτησή της στην Επιτροπή, αιτιολογείται ιδίως από το τμήμα που αφορά την εξέλιξη των δράσεων καταπολέμησης της απάτης. Ο επιδιωκόμενος στόχος ήταν να εξευρεθεί, το ταχύτερο δυνατόν, ένας τρόπος για να ενισχυθεί η αποτελεσματικότητα και η αξιοπιστία των δράσεων για την καταπολέμηση της απάτης, της διαφθοράς και κάθε άλλης παράνομης δραστηριότητας.

⁷⁹ Βλ. Ν. Σκλία, Κοινοτικό Φορολογικό Δίκαιο, Αθήνα 1994, (Αν. Σάκουλα), σ.91 επ. – Μ. Κυπραίου, Το πρόβλημα της μεταβολής του Συντάγματος και η Επίδραση της Κοινοτικής μεταβολής, Δελτίο Φορολογικής Νομοθεσίας 2002, σ. 3 επ. και 83 επ.

⁸⁰ Βλ. το κείμενο του Κανονισμού (ΕΚ) 1073/1999, όπου θεσπίζεται το πλαίσιο ανεξαρτησίας της Υπηρεσίας, κατά την οποία «Ο Διευθυντής δεν ζητά ούτε δέχεται εντολές από οιαδήποτε κυβέρνηση και οιοδήποτε θεσμικό όργανο, όργανο ή οργανισμό, κατά την εκπλήρωση των καθηκόντων του που αφορούν την έναρξη και την εκτέλεση των εσωτερικών και εξωτερικών ερευνών ή την κατάρτιση των τελικών εκθέσεων μετά την ολοκλήρωση των εν λόγω ερευνών»

⁸¹ Απόφαση του Δικαστηρίου της 26ης Οκτωβρίου 1999 σχετικά με τους όρους και τις έρευνες των εσωτερικών ερευνών όσον αφορά την καταπολέμηση της απάτης, τη διαφθορά και κάθε παράνομη δραστηριότητα που θίγει τα συμφέροντα των Κοινοτήτων, (δεν έχει δημοσιευτεί στην Επίσημη Εφημερίδα). Σύμφωνα με τις διατάξεις των κανονισμών για την ίδρυση της OLAF, η απόφαση αυτή επισημαίνει ότι το Δικαστήριο έχει υποχρέωση να συνεργάζεται με την OLAF και να την ενημερώνει. Επίσης, η απόφαση αυτή ορίζει τις διαδικασίες που πρέπει να εφαρμόζουν οι υπάλληλοι της OLAF κατά τη διεξαγωγή των εσωτερικών ερευνών. Με βάση την αρχή του απόρρητου των διαβουλεύσεων, η απόφαση δεν επιτρέπει την πρόσβαση της OLAF στα έγγραφα τα οποία αφορούν δικαστικές υποθέσεις που εκκρεμούν ή έχουν περατωθεί.

⁸² Άρ. 12 παρ. 3 εδ. β'.

Η Επιτροπή είχε προτείνει αρχικά την δημιουργία ενός εξωτερικού οργάνου⁸³. Η ιδέα αυτή στηριζόταν στην επιθυμία να χορηγηθεί μέγιστη οργανωτική ανεξαρτησία στην OLAF. Ως προς το θέμα αυτό, ο Πρόεδρος Santer δήλωσε στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στις 2 Δεκεμβρίου 1998⁸⁴ : « (...) ο σαφής διαχωρισμός μεταξύ **ελεγκτών** και **ελεγχόμενων** είναι υγιής. Για να αρθεί κάθε αμφιβολία, δεν πρέπει να σταματήσουμε στα μισά του δρόμου αλλά να εξαντλήσουμε τα όρια της συζήτησης σχετικά με την εξωτερική ανάθεση. Καταλήξαμε, λοιπόν, στο συμπέρασμα ότι η δημιουργία μιας τελείως ανεξάρτητης Υπηρεσίας, μη προσαρτημένης στην Επιτροπή ή σε οποιοδήποτε άλλο όργανο, θα ήταν η πιο αποτελεσματική και υποστηρίξιμη λύση » (...).

Για την ενίσχυση της ανεξαρτησίας της λοιπόν, υποβάλλεται η OLAF σε τακτικό έλεγχο αναφορικά με τη διεξαγωγή ερευνών, από μια Επιτροπή Εποπτείας, η οποία αποτελείται από πέντε μέλη, που δεν ανήκουν σε κοινοτικά όργανα, με ειδικευση στους τομείς δραστηριότητας της OLAF. Η Επιτροπή αυτή, κατόπιν αιτήσεως του Διευθυντή ή με δική της πρωτοβουλία, παρέχει γνωμοδοτήσεις στον Γενικό Διευθυντή, όσον αφορά τις δραστηριότητες της Υπηρεσίας, χωρίς, όμως, να παρεμβάλλεται στην διεξαγωγή ερευνών. Η Επιτροπή Εποπτείας, βοηθά το Διευθυντή στο έργο αυτό και φροντίζει, από κοινού με τον τελευταίο, να τηρούνται όλες οι **εγγυήσεις** που αφορούν τα **ατομικά δικαιώματα**⁸⁵ καθώς και για την προστασία του εμπιστευτικού χαρακτήρα των ανταλλαγών σύμφωνα με τους ισχύοντες κανόνες. Η μεταρρύθμιση αυτή ανταποκρίνεται στις **αρχές της επικουρικότητας**⁸⁶ και της **αναλογικότητας**. Η εν λόγω υπηρεσία η οποία έχει ενσωματωθεί στην Επιτροπή, συμμετέχει στο επίπεδο των υπηρεσιών, στην διαδικασία **επεξεργασίας της νομοθεσίας**. Λόγω του

83 Βλέπε την πρόταση κανονισμού της Επιτροπής για την ίδρυση Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Ερευνών για την καταπολέμηση της απάτης, της 1ης Δεκεμβρίου 1998. COM(1998) 717 τελικό.

84 Μετά από δήλωση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στις 6 Οκτωβρίου 1998 : « (...) αν η παρουσία της OLAF στην διάρθρωσή μας παρακωλύει τις προσπάθειες της Επιτροπής για την καταπολέμηση της (...), προτιμώ την εξωτερική ανάθεση των δραστηριοτήτων έρευνας ».

Η πρόταση αυτή δεν έγινε δεκτή από τον νομοθέτη. Πέραν των πολιτικών πτυχών της μεταρρύθμισης, ορισμένα θεσμικά και νομικά ζητήματα που έπρεπε να ληφθούν υπόψη οδήγησαν την Επιτροπή να αναθεωρήσει την αρχική της πρόταση. Για τον λόγο αυτό πρότεινε τη δημιουργία μιας ενσωματωμένης υπηρεσίας όσον αφορά την άσκηση των συνήθων καθηκόντων της Επιτροπής και το διοικητικό και δημοσιονομικό πλαίσιο, η οποία όμως χαίρει ανεξαρτησίας όσον αφορά την άσκηση των καθηκόντων έρευνας. Ο νομοθέτης επικύρωσε το μεικτό αυτό καθεστώς με το να θεσπίσει μέτρα που εγγυώνται την επιχειρησιακή ανεξαρτησία της Υπηρεσίας και την καλή λειτουργία της στο πλαίσιο της Επιτροπής, και ιδίως το δικαίωμα λήψης ανεξάρτητων αποφάσεων του διευθυντού της Υπηρεσίας, ο οποίος διορίζεται μετά από ειδική διαδικασία επιλογής, και την ύπαρξη μιας Επιτροπής εποπτείας η οποία εγγυάται την λειτουργική ανεξαρτησία της Υπηρεσίας και επικουρεί τον Διευθυντή της στην εκτέλεση των καθηκόντων του.

85 Βλ. Δικηγορικός Σύλλογος Αθηνών, 2006 (Επιμέλεια Σ. Ματθία), Η Προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου στην Ευρώπη, σ. 25 επ.

86 Βλ. Δ. Παπαγιάννη, «Εισαγωγή στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο», σελ 277, Εκδόσεις Σάκουλα Αθήνα-Κομοτηνή 1996

ανεξάρτητου και διοργανικού της χαρακτήρα, όσον αφορά τα επιχειρησιακά της καθήκοντα, συμμετέχει στο μηχανισμό ερευνών, ανταλλαγής πληροφοριών, και επιχειρησιακής ανάλυσης με αντικειμενικό και αμερόληπτο τρόπο.

Η εξεταζόμενη αυτή Κοινοτική αρχή έχει επίσης αυτονομία, όσον αφορά τη διαχείριση του προσωπικού της⁸⁷, το οποίο προέρχεται κατά κύριο λόγο από τις εθνικές υπηρεσίες έρευνας και διαθέτει επαγγελματική εμπειρία στις ανακριτικές, αστυνομικές και δικαστικές υπηρεσίες, στην ανάλυση και αξιολόγηση πληροφοριών και στις δραστηριότητες ανάπτυξης πολιτικών, στον τομέα καταπολέμησης της απάτης. Χαρακτηριστικό της ομάδας έρευνας είναι η πολυτομεακή της φύση, που επιτρέπει την ολική και διατομεακή προσέγγιση.

Η OLAF διαθέτει επίσης κατάλληλη πολιτική ενημέρωσης για την επιχειρησιακή της δραστηριότητα. Στόχος της πολιτικής αυτής, είναι κυρίως η ενημέρωση και η ευαισθητοποίηση των ευρωπαίων πολιτών σχετικά με τις αποστολές και τις ενέργειες της Υπηρεσίας αυτής, στον τομέα της πρόληψης και της καταπολέμησης της απάτης, με κριτήριο το σεβασμό, τη νομιμότητα, τον απόρρητο χαρακτήρα των ερευνών και των δικαστικών διαδικασιών, καθώς και τα ατομικά δικαιώματα⁸⁸. Τέλος, αυτονομία υπάρχει και όσον αφορά και τον προϋπολογισμό της Υπηρεσίας, σύμφωνα με το άρθρο 274 της συνθήκης ΕΚ⁸⁹.

Δ.1. Η Επιτροπή Εποπτείας και η αποστολή της

Η OLAF είναι οργανωμένη ως Γενική Διεύθυνση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής υπό την πολιτική ευθύνη του αντιπροέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής που είναι αρμόδιος για τη διοίκηση, τον εσωτερικό έλεγχο και την καταπολέμηση της απάτης.

⁸⁷ Μονάδες ελεγκτών ή διοικητικό, σύνολο 350 υπαλλήλων.

⁸⁸ Βλ. Α.Δ. Μαγγάνα, Ν.Χ. Καρατζά «Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου» Νομική Βιβλιοθήκη, έκδοση 2002

⁸⁹ «Η Επιτροπή εκτελεί τον προϋπολογισμό με δική της ευθύνη και εντός των ορίων των πιστώσεων που εγκρίθηκαν [...]. Ο Διευθυντής προετοιμάζει προσχέδιο προϋπολογισμού το οποίο υποβάλλει έγκαιρα στο γενικό Διευθυντή προϋπολογισμού: δαπάνες προσωπικού, διάφορες διοικητικές δαπάνες (συμπεριλαμβανομένων των εξόδων για ακίνητα και για τη μηχανοργάνωση) και δαπάνες που συνδέονται με την άσκηση των επιχειρησιακών αποστολών της (η Υπηρεσία στο εξής παρουσιάζεται ξεχωριστά στο γενικό προϋπολογισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης).

Ωστόσο, στους τομείς των ερευνών και των επιχειρησιακών δραστηριοτήτων, η OLAF είναι ανεξάρτητη από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και δεν λαμβάνει εντολές από κανένα άλλο θεσμικό όργανο ή οργανισμό ούτε από καμία κυβέρνηση⁹⁰.

Παρ' όλα αυτά η OLAF έχει ένα σύμμαχο στην προσπάθεια που έχει αναλάβει καθώς ο κοινοτικός νομοθέτης θεσπίζοντας μία Επιτροπή Εποπτείας ορίζει ότι ενισχύει την ανεξαρτησία της εν λόγω Υπηρεσίας (Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1073/1999, αρ.11 και προοίμιο)⁹¹. Η Επιτροπή Εποπτείας δεν αποτελεί ένα όργανο που καλείται να ελέγξει την Υπηρεσία και το έργο της, αλλά αντιθέτως προσπαθεί να συνδράμει σε αυτό⁹². Παρατηρείται δηλαδή, μια προσπάθεια συνεργασίας που μπορεί να οδηγήσει σε αποδοτικότερα αποτελέσματα.

Η Επιτροπή Εποπτείας της OLAF συστάθηκε με την απόφαση της Επιτροπής της 28^{ης} Απριλίου 1999⁹³, περί ιδρύσεως της OLAF ως κοινοτικής Υπηρεσίας, με σκοπό⁹⁴ να εξασφαλίσει τον τακτικό έλεγχο⁹⁵ του ερευνητικού ρόλου της OLAF και στηρίζει τον Γενικό Διευθυντή στην πραγματοποίηση των καθηκόντων του. Οι δραστηριότητες της Επιτροπής Εποπτείας μέχρι σήμερα, συνίσταντο στην εξοικειώσή μας με την εσωτερική διάρθρωση της OLAF και την ενημέρωσή μας για το έργο της. Όπως τα μη εκτελεστικά μέλη του διοικητικού συμβουλίου μιας εταιρίας, **ο ρόλος της Επιτροπής Εποπτείας είναι εκείνος του φίλου, που ασκεί κριτική, που υποστηρίζει, αλλά επίσης αμφισβητεί, διατυπώνει αμφιβολίες και καταθέτει όταν το κρίνει σκόπιμο** τις εποικοδομητικές προτάσεις του για βελτίωση. Για να ασκηθεί ο εν λόγω ρόλος η Επιτροπή, αποτελείται από πέντε εξωτερικές προσωπικότητες, τριετούς ανανεώσιμης θητείας⁹⁶, ιδιαίτερα ειδικευμένες στους τομείς αρμοδιότητας της OLAF, οι οποίες ενδέχεται να ασκούν υψηλά καθήκοντα στις χώρες τους, και διορίζονται

⁹⁰ Η διάρθρωση αυτή της OLAF χαρακτηρίζεται ενίοτε «υβριδικό καθεστώς».

⁹¹ Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1073/99 της 25.5.1999, προσδιόρισαν το ρόλο της εν λόγω Επιτροπής και καθόρισαν τις λεπτομέρειες όσον αφορά τη λειτουργία της.

⁹² Η σύνθεση και οι αρμοδιότητες της Επιτροπής, καθορίζονται από τον κοινοτικό νομοθέτη.

⁹³ Η Επιτροπή Εποπτείας τέθηκε σε ισχύ την 1 Αυγούστου του 1999.

⁹⁴ Ο ρόλος της Επιτροπής εποπτείας προσδιορίζεται σε γενικές γραμμές στον κανονισμό 1073/99: στο άρθρο 11.

⁹⁵ Ο τακτικός έλεγχος που διενεργεί, αφορά την εκτέλεση των καθηκόντων διεξαγωγής ερευνών, με καθήκοντα τη διενέργεια διοικητικών ερευνών για την καταπολέμηση της απάτης.

⁹⁶ Σύμφωνα με τον κανονισμό 1073/99.

μετά από κοινού συμφωνία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου του Συμβουλίου και της Επιτροπής⁹⁷.

Στο σημείο αυτό πρέπει να δούμε και το ρόλο της Επιτροπής Εποπτείας στο διορισμό Γενικού Διευθυντού της OLAF. Πράγματι η OLAF τίθεται υπό τη διεύθυνση Διευθυντή⁹⁸, ο οποίος διορίζεται από την Επιτροπή⁹⁹, μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, για περίοδο πέντε ετών η οποία μπορεί να ανανεωθεί μία φορά¹⁰⁰. Προκειμένου να διορίσει το Διευθυντή η Επιτροπή, καταρτίζει, μετά από **σύμφωνη γνώμη της Επιτροπής Εποπτείας, κατάλογο πολλών υποψηφίων** που διαθέτουν τα απαιτούμενα προσόντα, μετά από πρόσκληση υποβολής υποψηφιοτήτων που δημοσιεύεται ενδεχομένως, στην Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων¹⁰¹.

Τα μέλη¹⁰², της **Επιτροπής Εποπτείας**, διαθέτουν εμπειρία υψηλού επιπέδου όσον αφορά τις διαδικασίες δίωξης και τις έρευνες, διορίζονται κατόπιν κοινής συμφωνίας από την Επιτροπή, το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, ασκούν τα καθήκοντα τους με πλήρη αυτονομία και αμεροληψία και διαθέτουν ευρεία και ποικιλόμορφη εμπειρία στον τομέα του δημοσίου ποινικού δικαίου και των ευρωπαϊκών οργάνων. Το κύρος των προσωπικοτήτων που απαρτίζουν την Επιτροπή Εποπτείας αφορά πολύ ευαίσθητους τομείς ή πολιτικές και στοχεύει σε αποστολές γενικού συμφέροντος στο επίπεδο της Ένωσης. Η προστασία των κοινοτικών συμφερόντων και η καταπολέμηση της απάτης και κάθε άλλης παράνομης δραστηριότητας που πλήττει τα συμφέροντα της, επιβάλλουν στα μέλη της Επιτροπής Εποπτείας, όπως και στον Γενικό Διευθυντή της OLAF, να μην ζητούν ούτε να

⁹⁷ Βλ. απόφαση 1999/ C 220/01 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής της Επιτροπής της 19.7.1999, σχετικά με το διορισμό των μελών της Επιτροπής της OLAF, ΕΕ C 220 της 31.7.1999, σελίδα 1. Τα μέλη της Επιτροπής είναι η κα M. Delmas- Marty (F), που εκλέχτηκε πρόεδρος της Επιτροπής από τους συναδέλφους της και οι κκ. E. Bruti-Liberati (I), J.N da Cunha Rodrigues (P), R. Kendal (UK), H. Noack (D). Η Επιτροπή η οποία συνέρχεται τουλάχιστον 10 φορές ετησίως, πραγματοποίησε την ιδρυτική της συνεδρίαση στις 15 και 16 Ιουλίου 1999, στις Βρυξέλλες.

⁹⁸ Siim Kallas-Αντιπρόεδρος της Επιτροπής, αρμόδιος για τα διοικητικά θέματα, τον έλεγχο και την καταπολέμηση της απάτης.

⁹⁹ Άρθρο 5 - Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1073/1999.

¹⁰⁰ Σύμφωνα με το άρθρο 6, παρ.1, ο Διευθυντής δύναται να μεταβιβάσει τις εξουσίες του.

¹⁰¹ Η Επιτροπή ασκεί έναντι του Διευθυντή τις εξουσίες που έχουν ανατεθεί στην αρμόδια για τους διορισμούς αρχή. Κάθε μέτρο που λαμβάνεται δυνάμει των άρθρων 87, 88 και 90 του κανονισμού υπηρεσιακής κατάστασης των υπαλλήλων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, πρέπει να αποτελείσει αντικείμενο αιτιολογημένης απόφασης της Επιτροπής, μετά από διαβούλευση της Επιτροπής εποπτείας, η οποία κοινοποιείται προς ενημέρωση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο.

¹⁰² Σύμφωνα με τον κανονισμό υπηρεσιακής κατάστασης των υπαλλήλων και με το καθεστώς που εφαρμόζεται στο λοιπό προσωπικό, ο Διευθυντής καθορίζει τους όρους και τις διαδικασίες των προσλήψεων, ιδίως όσον αφορά τη διάρκεια των συμβάσεων και την ανανέωσή τους (άρθρο 6, παρ.1).

δέχονται οδηγίες από καμία κυβέρνηση ούτε κανένα κοινοτικό όργανο, υπηρεσία ή οργανισμό.

Στον τακτικό έλεγχο που διενεργεί, όσον αφορά την εκτέλεση των καθηκόντων διεξαγωγής ερευνών προσδιορίζεται σε γενικές γραμμές **ο ρόλος της Επιτροπής Εποπτείας**. Ο ρόλος¹⁰³ αυτός είναι καθοριστικός για την επιτυχή λειτουργία της OLAF ως ανεξάρτητου, αποτελεσματικού και αποδοτικού φορέα διεξαγωγής ερευνών με καθήκοντα τη διενέργεια διοικητικών ερευνών για την καταπολέμηση της απάτης, της δωροδοκίας και κάθε άλλης παράνομης δραστηριότητας εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, καθώς επίσης εστιάζεται και στη διερεύνηση, σοβαρών **πράξεων** συνδεδεμένων με την άσκηση των επαγγελματικών δραστηριοτήτων, που μπορεί να συνιστούν **παράληψη των υποχρεώσεων** των υπαλλήλων και του λοιπού προσωπικού των Κοινοτήτων, η οποία μπορεί να επισύρει πειθαρχική ή, ενδεχομένως, ποινική δίωξη. Κάθε χρόνο η Επιτροπή Εποπτείας υποβάλλει στα κοινοτικά όργανα έκθεση δραστηριοτήτων. Κατόπιν αιτήσεως του Γενικού Διευθυντή της OLAF ή με δική της πρωτοβουλία, η Επιτροπή Εποπτείας **γνωμοδοτεί** σχετικά με τις δραστηριότητες της OLAF, χωρίς, όμως, να παρεμβαίνει στη διενέργεια των ερευνών.

Δ.2. Στηρίξεις και προσανατολισμοί της Επιτροπής Εποπτείας

Δεδομένου ότι η OLAF είναι μια υπηρεσία διοικητικών ερευνών και **δεν διαθέτει αρμοδιότητες για να ασκήσει διώξεις ή ακόμη να κινήσει πειθαρχικές διαδικασίες**, είναι ιδιαίτερα σημαντική η ύπαρξη ενός πραγματικού πνεύματος **συνεργασίας μεταξύ της OLAF και των εταίρων της**, στους οποίους **περιλαμβάνονται τα θεσμικά όργανα και τα Κράτη-μέλη**.

Μετά την επιτυχή ολοκλήρωση μιας έρευνας από την OLAF και τη διαβίβαση της έκθεσης στο ενδιαφερόμενο Κράτος-μέλος για περαιτέρω ενέργειες, η Υπηρεσία αυτή δεν έχει πλέον ουσιαστική επιρροή στα αποτελέσματα. Έτσι, Ο σκοπός, της Επιτροπής Εποπτείας είναι να βοηθήσει την OLAF να εξασφαλίσει ότι όλα τα μέρη που υποχρεούνται να συνεργασθούν μαζί της το πράττουν πράγματι. Τα Κράτη-μέλη,

¹⁰³ Ο ρόλος της Επιτροπής εποπτείας προσδιορίζεται σε γενικές γραμμές στον κανονισμό 1073/99.

και τα θεσμικά όργανα¹⁰⁴ οφείλουν να τηρούν το πνεύμα της διοργανικής συμφωνίας και δεν δύνανται να ενεργούν με τρόπο που παρεμποδίζει ενεργά το έργο της OLAF. Η Επιτροπή Εποπτείας στοχεύει στην ανάπτυξη αποτελεσματικής και εποικοδομητικής επαφής με όλα τα θεσμικά όργανα και με τα Κράτη-μέλη μέσω του Συμβουλίου.

Κατ' ακολουθία η Επιτροπή Εποπτείας εστιάζει την προσοχή της στα αποτελέσματα που έχει επιτύχει η OLAF και την στηρίζει ενεργά στην εκπόνηση σχετικών δεικτών απόδοσης. Κατ' αυτόν τον τρόπο η Επιτροπή Εποπτείας υποδεικνύει δράσεις με τις οποίες θα ενθαρρυνθούν τα Κράτη-μέλη να δώσουν στην OLAF την αναγκαία στήριξη και ανάδραση σχετικά με το πώς έχουν χρησιμοποιηθεί οι έρευνές της.

Επί πλέον η Επιτροπή Εποπτείας ασχολείται και με τις **στρατηγικές** απόψεις που έχει υιοθετήσει η OLAF. Η Επιτροπή παρουσιάζεται ως ένα φόρουμ, όπου συζητούνται με την OLAF τα στρατηγικά θέματα και καθορίζονται οι προτεραιότητες της OLAF σε σχέση με τα καθήκοντα διεξαγωγής ερευνών που έχει αναλάβει. Τέλος η Επιτροπή Εποπτείας επιδιώκει τον σχηματισμό μιας καθαρής και αντικειμενικής εικόνας για τις προσδοκίες των μελών του Συμβουλίου, του Κοινοβουλίου και της Επιτροπής, όσον αφορά τα καθήκοντα της OLAF.

Πριν κλείσουμε τις επισημάνσεις, πρέπει να σημειώσουμε το γεγονός , ότι η Επιτροπή Εποπτείας αποδίδει ιδιαίτερα μεγάλη σημασία στην **προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου** και των αστικών δικαιωμάτων των εργαζομένων στα όργανα και υπηρεσίες που υπόκεινται στις έρευνες της OLAF. Στο πλαίσιο της γενικής αυτής αποστολής της, που είναι να διασφαλίζει, ότι η OLAF λειτουργεί σύμφωνα με την ευρωπαϊκή νομοθεσία και τους κανόνες για την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των αστικών δικαιωμάτων, η Επιτροπή Εποπτείας είναι σε θέση να διασφαλίζει, σε πολύ μεγάλο βαθμό, ότι οι κανόνες της OLAF για τη διεξαγωγή των εσωτερικών ερευνών, παρέχουν στα άτομα ένα εύλογο επίπεδο προστασίας, χωρίς ωστόσο να αναλαμβάνει το καθήκον της παρακολούθησης της συμμόρφωσης με την

¹⁰⁴ Τα εν λόγω θεσμικά όργανα εξασφαλίζουν την τήρηση του εμπιστευτικού χαρακτήρα των ερευνών που πραγματοποιούνται από την Υπηρεσία, το σεβασμό των νομίμων δικαιωμάτων των ενδιαφερομένων ατόμων και, στην περίπτωση που έχουν κινηθεί δικαστικές διαδικασίες, την τήρηση όλων των εθνικών διατάξεων που εφαρμόζονται στις εν λόγω διαδικασίες.

ευρωπαϊκή σύμβαση για τη προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου, ή με τις απαιτήσεις του φυσικού δικαίου σε ατομικές υποθέσεις.

Δ.3. Προϋπολογισμός και μηχανισμοί της OLAF ως διοικητικής υπηρεσίας.

Το μεικτό καθεστώς της άνω Υπηρεσίας οδηγεί επίσης σε ιδιαιτερότητες όσον αφορά τον προϋπολογισμό της, οι οποίες αντικατοπτρίζονται μέσα στον μηχανισμό λειτουργία της.

Το άρθρο 13 των κανονισμών (ΕΚ) αριθ. 1073/1999 και (Ευρατόμ) αριθ. 1074/1999, προβλέπει, αφενός, ότι «οι πιστώσεις της Υπηρεσίας, το συνολικό ποσό των οποίων εγγράφεται σε ειδική γραμμή του προϋπολογισμού, στο μέρος Α του γενικού προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης που αφορά την Επιτροπή, αναγράφονται λεπτομερώς σε παράρτημα του εν λόγω μέρους», και, αφετέρου, ότι «οι θέσεις εργασίας που διατίθενται στην Υπηρεσία, απαριθμούνται σε παράρτημα του πίνακα προσωπικού της Επιτροπής».

Το άρθρο 6, δεύτερη και τρίτη παράγραφος, της απόφασης για την ίδρυση της Υπηρεσίας αυτής ορίζει ότι ο Διευθυντής «κοινοποιεί εγκαίρως, μετά από διαβούλευση με την Επιτροπή Εποπτείας, στο Γενικό Διευθυντή Προϋπολογισμού προσχέδιο προϋπολογισμού που προορίζεται να εγγραφεί σε ειδική γραμμή του ετήσιου γενικού προϋπολογισμού που αφορά την Υπηρεσία» και ότι ο Διευθυντής της Υπηρεσίας, ο οποίος είναι «ο διατάκτης για την εκτέλεση της ειδικής γραμμής του μέρους Α του προϋπολογισμού που αφορά την Υπηρεσία και των ειδικών γραμμών για την καταπολέμηση της απάτης του μέρους Β (...) δύναται να μεταβιβάσει τις εξουσίες του».

Στο πλαίσιο της διαδικασίας έγκρισης του δημοσιονομικού κανονισμού, η Επιτροπή Εποπτείας είχε ζητήσει να τυγχάνει η OLAF της ίδιας μεταχείρισης με τα θεσμικά όργανα και να χαίρει μεγαλύτερης δημοσιονομικής αυτονομίας¹⁰⁵. Ο νέος δημοσιονομικός κανονισμός, μέσω του άρθρου 171 και των επομένων, επικυρώνει

¹⁰⁵ Η ιδέα αυτή αναπτύχθηκε και στην τρίτη έκθεση της Επιτροπής εποπτείας, με αναφορά στο καθεστώς του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή.

αντίθετα το δημοσιονομικό καθεστώς που εφαρμόζεται στην εξεταζόμενη Υπηρεσία αυτή που είναι προσαρτημένη στην Επιτροπή, η οποία έρχεται σε επαφή με την αρμόδια για τον προϋπολογισμό αρχή. Ο νομοθέτης δεν θεώρησε συνεπώς σκόπιμο να χορηγήσει στο παρόν στάδιο μεγαλύτερη δημοσιονομική αυτονομία στην Υπηρεσία.

Όσον αφορά το προσχέδιο προϋπολογισμού (ΠΠ), ακόμα και αν η εν λόγω Υπηρεσία και η Επιτροπή Εποπτείας θεωρούν ότι η εσωτερική κατανομή των πόρων της Επιτροπής δεν πρέπει να θίγει τα αιτήματα της OLAF, είναι σκόπιμο να υπενθυμιστεί ότι η Επιτροπή, από την πλευρά της, είναι υποχρεωμένη να λαμβάνει υπόψη το σύνολο των πολιτικών προτεραιοτήτων. Για λόγους διαφάνειας, η Επιτροπή επισυνάπτει στο προσχέδιό της αυτό που η ανωτέρω Υπηρεσία υπέβαλε στον Γενικό Διευθυντή προϋπολογισμού, καθώς και τους λόγους που οδήγησαν στην απόρριψή του. Με τον τρόπο αυτό, η αρμόδια για τον προϋπολογισμό αρχή μπορεί να λαμβάνει γνώση των ενδεχόμενων διαφορών ως προς την εκτίμηση¹⁰⁶.

¹⁰⁶ Κατά τα δύο πρώτα δημοσιονομικά έτη, τα κονδύλια του προϋπολογισμού καθορίζονταν με συμφωνία ανάμεσα στην Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο η οποία προέβλεπε τον διπλασιασμό του προσωπικού της Υπηρεσίας. Ο στόχος αυτός επετεύχθη το 2001. Κατά την παρουσίαση του ΠΠ για το 2003, παρά το γεγονός ότι εξέδωσε ευνοϊκή γνώμη για το προσχέδιο της Υπηρεσίας, η Επιτροπή Εποπτείας έκρινε ότι οι επιχειρησιακές προτεραιότητες της Υπηρεσίας για το 2003 δεν ήταν αρκετά σαφείς και δεν δικαιολογούσαν τις αιτήσεις συμπληρωματικών πόρων.

ΜΕΡΟΣ II :

Περιεχόμενο και προσδιορισμοί του έργου της OLAF

A) Αρμοδιότητες και Κατευθύνσεις

Η αποστολή της OLAF έγκειται στην προστασία, τόσο των οικονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ως εκ τούτου και των πολιτών της, όσο και της καλής φήμης των ευρωπαϊκών οργάνων. Επιτυγχάνεται με τη διεξαγωγή έρευνας περιπτώσεων απάτης, δωροδοκίας και οποιασδήποτε άλλης παράνομης δραστηριότητας που θίγει τα εν λόγω συμφέροντα, συμπεριλαμβανομένης της παράτυπης συμπεριφοράς εντός των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων.

Τα ευρωπαϊκά όργανα έχουν ως εκ τούτου καθήκον να εξασφαλίζουν, έναντι του φορολογούμενου, την καλύτερη δυνατή χρήση των χρημάτων του και ιδιαίτερα να καταπολεμούν όσο το δυνατόν πιο αποτελεσματικά την απάτη. Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο η προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας έχει καταστεί μία από τις σημαντικές προτεραιότητες των ευρωπαϊκών οργάνων. Καλύπτει δραστηριότητες που αφορούν τη διερεύνηση και την παρακολούθηση των περιπτώσεων απάτης στον τελωνειακό τομέα, καταχρήσεις επιδοτήσεων και φοροδιαφυγή, στο βαθμό που θίγεται ο κοινοτικός προϋπολογισμός, καθώς και την καταπολέμηση της διαφθοράς και κάθε άλλης παράνομης δραστηριότητας που θίγει τα οικονομικά συμφέροντα της Κοινότητας.

Οι αρμοδιότητες και τα καθήκοντα της OLAF καλύπτουν τρεις κύριους τομείς: έρευνες και συντονισμός, πληροφορίες και ανάπτυξη της πολιτικής για την καταπολέμηση της απάτης. Η OLAF είναι εξουσιοδοτημένη να διενεργεί διοικητικές έρευνες αλλά δύναται επίσης να συνδράμει τις αρχές των κρατών μελών παρέχοντάς τους βοήθεια στις διοικητικές ή ποινικές έρευνές τους ή συντονίζοντας διακρατικές υποθέσεις.

Οι αρμοδιότητες της OLAF όσον αφορά τη διενέργεια των ερευνών εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από το εξεταζόμενο θέμα: η OLAF μπορεί να διενεργήσει ελέγχους στα γραφεία των υπαλλήλων της Ευρωπαϊκής Ένωσης αλλά όχι στις κατοικίες τους. Οι ελεγκτές της OLAF μπορούν να διενεργήσουν επιτόπιους ελέγχους στις επιχειρήσεις των αποδεκτών επιχορήγησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης αλλά δεν δύνανται να εισέλθουν δια της βίας όπως μόνο οι κρατικές αρχές δύνανται να πράξουν. Τα άτομα που δεν εργάζονται για την Ευρωπαϊκή Ένωση ούτε έχουν σχέση με κονδύλια της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο ερευνών της OLAF.

Η αποστολή της επιτυγχάνεται με την **παροχή βοήθειας στις κοινοτικές και τις εθνικές αρχές** για την καταπολέμηση της απάτης, καθώς και μέσω **αποτρεπτικής, προληπτικής και ενισχυμένης νομοθεσίας**, που καθιστούν δυσχερέστατη την ύπαρξη περιπτώσεων απάτης και παρατυπιών, συμβάλλοντας με τον τρόπο αυτό στην αύξηση της εμπιστοσύνης του κοινού στο ευρωπαϊκό έργο.

Στο πλαίσιο της επιχειρησιακής της αποστολής, η εν λόγω Υπηρεσία ασκεί τα καθήκοντα που της ανέθεσαν ο νομοθέτης και η διοργανική συμφωνία της 25ης Μαΐου 1999 (εσωτερικές έρευνες) καθώς και τις πιο μακροπρόθεσμες αρμοδιότητες που ανήκουν στην Επιτροπή (εξωτερικές έρευνες). Έτσι η OLAF διαθέτει επιχειρησιακή ανεξαρτησία κατά την διεξαγωγή των αποστολών έρευνας. Διενεργεί επίσης εσωτερικές και εξωτερικές διοικητικές έρευνες¹⁰⁷ (επιχειρησιακή αποστολή). Η αποστολή αυτή αφορά επίσης, εν μέρει, την εταιρική σχέση με τα Κράτη-μέλη, τη συνδρομή και την δικαστική παρακολούθηση και τον συντονισμό των αποστολών της με αυτές, των εταίρων της, κοινοτικών και μη (επιχειρησιακή εταιρική σχέση).

¹⁰⁷ Ιστορικά παλαιότερα, οι έρευνες αυτές πραγματοποιούνται υπό την ευθύνη των κρατών μελών. Οι κύριες νομικές βάσεις που χρησιμοποιούνται γι' αυτό τον σκοπό είναι: "Ίδιοι πόροι": "Ίδιοι πόροι και γεωργική πολιτική" (Άρθρο 9 και επ., 20 και επ., 28 παρ. 2 του κανονισμού 5/15/97): "Κοινή γεωργική πολιτική" (Άρθρο 6 του κανονισμού 595/91 τέλος ισχύος: 31/12/2006· καταργήθηκε από τον Κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1848/2006): "ΕΓΤΠΕ - Εγγύηση" (Άρθρο 9 του κανονισμού 1258/99 τέλος ισχύος: 31/12/2006· καταργήθηκε από τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1290/2005 του Συμβουλίου): "Διαρθρωτικά ταμεία" (Άρθρο 23 του κανονισμού 4253/88 κατόπιν Άρθρο 38 παρ. 3 του κανονισμού 1260/99 τέλος ισχύος: 31/12/2006· καταργήθηκε από τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1083/2006 του Συμβουλίου).

Για πλήρη κατάλογο βλέπε ιστοσελίδα της OLAF: http://ec.europa.eu/dgs/olaf/legal/index_fr.html. Βάσει αυτής της ρύθμισης, η υπηρεσία μπορεί να ζητήσει από τα κράτη μέλη να κινήσουν έρευνα στην οποία οι υπάλληλοί της μπορούν να συμμετάσχουν. Κατά συνέπεια, οι εθνικοί διαδικαστικοί κανόνες είναι αυτοί που εφαρμόζονται. Σύμφωνα με τις διατάξεις της "οριζόντιας" και "γενικής" κοινοτικής ρύθμισης, οι εξωτερικές έρευνες πρέπει να πραγματοποιούνται "με την επιφύλαξη των τομεακών κοινοτικών διατάξεων".

Οι δραστηριότητες της OLAF καλύπτουν όλα τα θεσμικά και λοιπά όργανα, οργανισμούς και υπηρεσίες που έχουν ιδρυθεί από την ΕΕ καθώς και την επικράτεια των Κρατών-μελών. Η OLAF δύναται επίσης να παρέμβει σε **τρίτες χώρες**¹⁰⁸ σε περιπτώσεις όπου διακυβεύονται ευρωπαϊκά κονδύλια και η συνεργασία με τις χώρες αυτές είναι δυνατή βάσει συμφωνιών..

Πέραν της προστασίας των οικονομικών συμφερόντων, η στρατηγική της συνίσταται στο σύνολο των δραστηριοτήτων που συνδέονται με την προάσπιση των οικονομικών συμφερόντων, έναντι παράνομων συμπεριφορών που μπορούν να επισύρουν διοικητικές ή ποινικές κυρώσεις¹⁰⁹ και στην αποτελεσματικότερη καταπολέμηση του **διασυνοριακού οργανωμένου εγκλήματος**.

Η δραστηριότητά της περιλαμβάνει κυρίως την **πρόληψη**, τη **διαπίστωση** και την **καταστολή** περιπτώσεων απάτης, σε συνεργασία με τα Κράτη-μέλη, στον τομέα εμπορικών πολιτικών, σε περιπτώσεις ατασθαλιών σχετικά με ενισχύσεις φοροδιαφυγής, στο βαθμό που πλήττεται ο κοινοτικός προϋπολογισμός.

Προκειμένου να συντονίσει τη δράση των Κρατών-μελών όσον αφορά την καταπολέμηση της απάτης που διαπράττεται εις βάρος των συμφερόντων των Κοινοτήτων, η OLAF παρέχει στα Κράτη μέλη τη συνδρομή της Επιτροπής για να οργανώσουν στενή και τακτική **συνεργασία** μεταξύ των αρμοδίων αρχών τους. Η εν λόγω Υπηρεσία, αποτελώντας τμήματα των υπηρεσιών της Επιτροπής, συμβάλλει τέλος στο σχεδιασμό και στην ανάπτυξη των μεθόδων πρόληψης και καταπολέμησης της απάτης.

Τέλος το άρθρο 2, παράγραφος 1 της απόφασης της Επιτροπής για την ίδρυση της εξεταζόμενης Υπηρεσίας, ορίζει το πεδίο εφαρμογής των καθηκόντων έρευνας. Προβλέπει επίσης, στο τέταρτο εδάφιο, ότι η Επιτροπή ή τα λοιπά θεσμικά ή άλλα όργανα ή οργανισμοί μπορούν να αναθέσουν στην OLAF ερευνητικές αποστολές σε άλλους τομείς. Η δυνατότητα αυτή δεν έχει ακόμα χρησιμοποιηθεί.

¹⁰⁸ Αναφορικά με τις οικονομικές σχέσεις στις Τρίτες χώρες, βλ. Αλέξανδρο Κατράνη, Η διεθνής Οικονομική Κρίση και το χρέος του τρίτου κόσμου, Θεσσαλονίκη 1999,(Π. Σάκκουλα) σ.99 3π.

¹⁰⁹ Τα αποτελέσματα των ερευνών της OLAF που μπορούν να χρησιμοποιηθούν σε ποινικές υποθέσεις αποτελούν, ενδεχομένως, προπαρασκευαστική φάση για ποινικές διώξεις σε εθνικό επίπεδο.

Επιγραμματικά οι αρμοδιότητες της OLAF είναι δοτές από την Επιτροπή και είναι οι εξής:

- ❖ Η διεξαγωγή εξωτερικών διοικητικών ερευνών, δηλαδή έρευνες σε εθνικό επίπεδο, οπουδήποτε εμφανίζεται κίνδυνος για τον κοινοτικό προϋπολογισμό.
- ❖ Η διεξαγωγή εσωτερικών διοικητικών ερευνών, δηλαδή έρευνες σε κάθε ευρωπαϊκό οργανισμό¹¹⁰ χρηματοδοτούμενο από τον προϋπολογισμό της Ε.Ε. με στόχο:
 - Την πραγματοποίηση ερευνητικών αποστολών σε άλλους τομείς, έπειτα από αίτηση των κύριων και επικουρικών οργάνων (όπως προστασία του ευρώ¹¹¹).
 - Την συμβολή στην ενίσχυση της συνεργασίας με τα Κράτη-μέλη στον τομέα της καταπολέμησης της απάτης (όπως η καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες¹¹²).
 - Την ανάληψη δραστηριοτήτων σχεδιασμού αναφορικά με την καταπολέμηση της απάτης (προετοιμασία των νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων στους τομείς δραστηριότητας της Υπηρεσίας).

¹¹⁰ Βλ. Δημ. Ζαχαριάδη-Σούρα, Διεθνές Οικονομικοί Οργανισμοί, Αθήνα 1993, (Σταμούλη), σ.55 επ.

¹¹¹ Η Επιτροπή, στην ανακοίνωσή της 22ας Ιουλίου 1998 (COM(1998) 474 τελικό) στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στο Συμβούλιο και στην Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, διατύπωσε την ανάγκη να ενταχθούν οι πρωτοβουλίες για την προστασία του ευρώ [Βλέπε ιδίως τους κανονισμούς του Συμβουλίου της 28ης Ιουνίου 2001 (ΕΚ) αριθ. 1338/2001 σχετικά με τον καθορισμό των αναγκαίων μέτρων για την προστασία του ευρώ από την παραχάραξη και την κιβδηλεία και αριθ. 1339/2001 για την επέκταση των αποτελεσμάτων του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1338/2001 στα Κράτη-μέλη τα οποία δεν έχουν υιοθετήσει το ευρώ ως ενιαίο νόμισμα (ΕΕ L 181 της 4ης.7.2001), καθώς και τις αποφάσεις του Συμβουλίου της 17ης Δεκεμβρίου 2001 2001/923/ΕΚ για τη θέσπιση προγράμματος δράσης στον τομέα των ανταλλαγών, της συνδρομής και της κατάρτισης για την προστασία του ευρώ από την παραχάραξη και την κιβδηλεία (πρόγραμμα Pericles) και 2001/924/CE για την επέκταση των αποτελεσμάτων της απόφασης σε εκείνα τα Κράτη-μέλη τα οποία δεν έχουν υιοθετήσει το ευρώ ως ενιαίο νόμισμα (ΕΕ L 339 της 21ης.12.2001)] στο πλαίσιο μιας συνολικής προσέγγισης.

¹¹² Η Επιτροπή υπέβαλε πρόταση τροποποίησης της οδηγίας 91/308/ΕΟΚ σχετικά με τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες (COM(1999) 352 τελικό), προκειμένου να ληφθεί υπόψη η μεταλλαγή των οικονομικών κυκλωμάτων που συνδέονται με τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και η επέκτασή της δραστηριότητας αυτής πέρα από τη διακίνηση ναρκωτικών που έχει ήδη καλυφθεί από την οδηγία του 1991 στη διακίνηση που πραγματοποιείται με συμμετοχή του οργανωμένου εγκλήματος σε παράνομες πράξεις που πλήττουν τα οικονομικά συμφέροντα των Κοινοτήτων. Η Επιτροπή θέλησε συγκεκριμένα να επεκτείνει τις υποχρεώσεις της αρχικής οδηγίας σε ορισμένες μη οικονομικές δραστηριότητες και επαγγέλματα. Θέσπισε επίσης την υποχρέωση των εθνικών αρχών να συνεργάζονται για την καταπολέμηση των δραστηριοτήτων νομιμοποίησης των εσόδων από παράνομες δραστηριότητες που πλήττουν τα οικονομικά συμφέροντα των Κοινοτήτων.

- Την θέση σε λειτουργία οποιασδήποτε άλλης επιχειρησιακής δραστηριότητας, αναφορικά με την καταπολέμηση της απάτης (ανάπτυξη υποδομών, συλλογή και εκμετάλλευση των πληροφοριών, τεχνική συνδρομή)·
- Την δράση άμεσου συνομιλητή των αστυνομικών και δικαστικών αρχών (δραστηριότητες ποινικής προστασίας¹¹³)·
- Την εκπροσώπηση της Επιτροπής στο χώρο της καταπολέμησης της απάτης (Corpus Juris¹¹⁴).

Οι αρμοδιότητες της OLAF στο χώρο της καταπολέμησης της απάτης θα επεκταθούν συνεπώς πέραν των καθηκόντων που είχαν προηγουμένως ανατεθεί στην Επιτροπή δυνάμει των κανονισμών (ΕΚ, Ευρατόμ) αριθ. 2185/96¹¹⁵ και 2988/95¹¹⁶.

¹¹³ Σχετικά με την ποινική προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. COM(2001) 272 τελικό. Επίσης βλ. και Τρίτη Οδηγία 2005/60/ΕΚ και Οδηγία 2006/70/ΕΚ για τη πρόληψη και καταστολή της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες.

¹¹⁴ Βλέπε, Corpus juris σχετικά με ποινικές διατάξεις για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ. Εκδόσεις Economica 1997. Επίσης, Η εφαρμογή του Corpus juris στα Κράτη-μέλη», κα Delmas-Marty / J.A.E. Vervaele, Intersentia, Utrecht, 2000 και Βλ. ετήσια έκθεση 1998, κεφάλαιο 3, σημείο 5. Επίσης βλέπε, Ένωση Ευρωπαίων Νομικών, «προς ένα Ευρωπαϊκό Δικαστικό χώρο», Corpus Juris, ποινικών διατάξεων για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Εκδόσεις, Αντ Σάκκουλα 1999

¹¹⁵ ΕΚ, Ευρατόμ αριθ. 2185/96 -προστασία των χρηματοοικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

¹¹⁶ ΕΚ, Ευρατόμ αριθ. 2988/95 -διεξαγωγή από την Επιτροπή επιτόπου ελέγχων και επαληθεύσεων για την προστασία των χρηματοοικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων από τις απάτες και άλλες παρανομίες.

B) Διαδικασία διεξαγωγής Ερευνών

Οι δύο κανονισμοί σχετικά με τις έρευνες που πραγματοποιεί η OLAF εκ των οποίων ένας εφαρμόζεται στην ΕΚ και ο άλλος στην Ευρατόμ, υπενθυμίζουν τις κύριες λειτουργίες της Υπηρεσίας αυτής και καθορίζουν τις λεπτομέρειες διεξαγωγής των διοικητικών ερευνών που πραγματοποιεί αυτή.

Οι εξωτερικοί έλεγχοι και επαληθεύσεις στα Κράτη-μέλη και σε ορισμένες τρίτες χώρες με τις οποίες η Κοινότητα έχει συνάψει συμφωνίες συνεργασίας και οι εσωτερικές, στο πλαίσιο των κύριων και επικουρικών οργάνων και των οργανισμών που έχουν ιδρυθεί από τις συνθήκες ή βάσει των συνθηκών, δεν επηρεάζουν τις αρμοδιότητες των Κρατών-μελών όσον αφορά την ποινική δίωξη.

Ο Διευθυντής της OLAF **κινεί και κατευθύνει τις έρευνες** ιδία πρωτοβουλία ή μετά από αίτηση του ενδιαφερόμενου Κράτους-μέλους στην περίπτωση εξωτερικών ερευνών ή του ενδιαφερόμενου κύριου ή επικουρικού οργάνου ή οργανισμού στην περίπτωση εσωτερικών ερευνών.

Η απόφαση να αρχίσει μια έρευνα λαμβάνεται από το διοικητικό συμβούλιο της OLAF, με την εξουσιοδότηση του Γενικού Διευθυντή. Ο Διευθυντής Ερευνών και Επιχειρήσεων προεδρεύει το Διοικητικού Συμβουλίου, στο οποίο μετέχουν εκπρόσωποι των διεθνύσεων πολιτικής, νομοθεσίας και νομικών υποθέσεων της διεύθυνσης πληροφοριών και της μονάδας δικαστών, καθώς και υπάλληλοι αρμόδιοι για τις έρευνες, έτσι ώστε να εξασφαλίζεται ο συντονισμός των επιχειρήσεων και η συνέπεια στην εν λόγω Υπηρεσία. Ο Γενικός Διευθυντής λαμβάνει ορισμένες αποφάσεις μόνος του, για παράδειγμα όταν υπάρχει διαφωνία ανάμεσα στα μέλη του Διοικητικού Συμβουλίου, αλλά παραμένει τελικά υπεύθυνος για όλες τις αποφάσεις.

Στο πλαίσιο των **εξωτερικών ερευνών**, η OLAF διεξάγει τους επιτόπιους επιτόπιους ελέγχους που ανατίθενται στην Επιτροπή, βάσει των κανονισμών (ΕΚ) αριθ. 2988/95 και 2185/96.

Όσον αφορά τις εξωτερικές έρευνες, η υπηρεσία μπορεί να έχει άμεση πρόσβαση χωρίς προειδοποίηση, σε κάθε γραπτό στοιχείο που έχουν στη διάθεσή τους

τα κοινοτικά κύρια ή επικουρικά όργανα ή οργανισμοί. Μπορεί επίσης, να ζητήσει προφορικές πληροφορίες από κάθε σχετικό άτομο και να διεξαγάγει επιτόπου ελέγχους¹¹⁷ στους οικονομικούς φορείς.

Σε περίπτωση εσωτερικής έρευνας, όταν η Υπηρεσία αποκαλύψει τη συμμετοχή Κράτους-μέλους, ή υπαλλήλου, ενημερώνει το κύριο ή επικουρικό όργανο ή τον οργανισμό που έχει σχέση, εκτός από την περίπτωση που η πληροφορία αυτή πρέπει να τηρηθεί άκρως απόρρητη, με στόχο τη διεξαγωγή έρευνας ή ενδεχόμενης διερεύνησης σε εθνικό επίπεδο.

Τα Κράτη-μέλη, καθώς και τα κύρια και επικουρικά όργανα και οργανισμοί διαβιβάζουν στην ως άνω Υπηρεσία κατόπιν αίτησής της ή ίδια πρωτοβουλία, κάθε έγγραφο ή πληροφορία που έχουν στην κατοχή τους και τα οποία είναι σχετικά με τη διεξαγόμενη έρευνα.

Όλα τα στοιχεία που ανακοινώνονται στην OLAF τυγχάνουν της κατάλληλης προστασίας. Αρχικά όλες οι νέες καταγγελίες σχετικά με πιθανότητες απάτης που φθάνουν στη εν λόγω Υπηρεσία καταχωρούνται, κατ' αρχήν, στη βάση δεδομένων CMS¹¹⁸, την μοναδική πηγή δεδομένων για τις επιχειρησιακές δραστηριότητες της Υπηρεσίας αυτής, και λαμβάνουν ένα διαδοχικό αριθμό από το σύστημα ο οποίος δεν μπορεί να τροποποιηθεί ή να διαγραφεί.

Η αρχική πληροφορία που λαμβάνεται από την OLAF καταχωρείται ως αυτόνομος φάκελος στο σύστημα διαχείρισης υποθέσεων και υφίσταται **τρία βασικά στάδια επεξεργασίας: Αξιολόγηση, Έρευνα και Παρακολούθηση**. Η αρχική αξιολόγηση οδηγεί σε σύσταση σχετικά με τον εάν πρέπει να ξεκινήσει η έρευνα. Εάν η σύσταση είναι καταφατική, η υπόθεση στη συνέχεια υπάγεται σε κάποια συγκεκριμένη κατηγορία δηλαδή σε εσωτερική έρευνα, εξωτερική έρευνα, υπόθεση συντονισμού και υπόθεση ποινικής συνδρομής.

¹¹⁷ Βλ. Αγ. Τσακλάκανο, Ελεγκτική, Θεσσαλονίκη 1994, σ.11 επ., όπ. Και ειδικότερες αναλύσεις του ρόλου και του τρόπου της ελεγκτικής.

¹¹⁸ Το CMS είναι το μηχανογραφημένο σύστημα υποθέσεων και αποτελεί την πρωταρχική πηγή διαχειριστικής πληροφόρησης της Υπηρεσίας. Είναι η βάση δεδομένων της OLAF που περιέχει όλες τις πληροφορίες για τις νέες, τις διεξαγόμενες και τις περατωθείσες επιχειρησιακές δραστηριότητες. Δίνει τη δυνατότητα στο προσωπικό που έχει πρόσβαση σε αυτήν να παρακολουθεί την εξέλιξη των υποθέσεων ανά πάσα στιγμή του κύκλου τους, και εξασφαλίζει την απόλυτη ακεραιότητα των πρωτότυπων εγγράφων. Στη βάση αυτή καταγράφονται όλα τα αξιοσημείωτα συμβάντα μιας υπόθεσης.

Αφού ολοκληρωθεί η έρευνα, σύμφωνα με ειδικές επίσημες διαδικασίες και με την έγκριση της Εκτελεστικής Επιτροπής Ερευνών και Επιχειρησιακών Δραστηριοτήτων της OLAF, η υπόθεση περνάει στο στάδιο της παρακολούθησης (Follow-up)¹¹⁹. Η παρακολούθηση περιλαμβάνει διάφορες δραστηριότητες που έχουν στόχο να διασφαλίσουν ότι οι αρμόδιες κοινοτικές και εθνικές αρχές έχουν εκτελέσει τα νομοθετικά, διοικητικά, δημοσιονομικά, πειθαρχικά ή δικαστικά μέτρα που έχει υποδείξει η OLAF. Αφού ληφθούν όλα τα μέτρα και ολοκληρωθεί η παρακολούθηση της υπόθεσης, η υπόθεση που αποτέλεσε το αντικείμενο παρακολούθησης μπαίνει επίσημα στο αρχείο. Σε όλα τα στάδια της διαδικασίας, διενεργείται συνεχής ενημέρωση του CMS για τις σχετικές με την υπόθεση δραστηριότητες.

Αρχικά μόλις μια καταγγελία καταχωρηθεί στη βάση δεδομένων CMS, θεωρείται αυτόματα υπό αξιολόγηση. Πρόκειται για την προ-ερευνητική φάση κατά την οποία οι λαμβανόμενες πληροφορίες υπόκεινται σε αυστηρή εξέταση. Η Υπηρεσία συμβουλευεται και άλλες πηγές πληροφοριών εφόσον είναι αναγκαίο, προκειμένου να προσδιορίσει αν:

1. Οι πληροφορίες επαρκούν για να αποδειχθεί, ότι ενδέχεται να έχουν θιγεί τα (οικονομικά) συμφέροντα της ΕΕ, και εάν
2. Υπάρχουν βάσιμοι λόγοι για την έναρξη διαδικασίας έρευνας.

Έπειτα από κάθε έρευνα, η OLAF καταρτίζει έκθεση, που περιλαμβάνει υποδείξεις σχετικά με τα διαβήματα που πρέπει να γίνουν. Η έκθεση αυτή ανακοινώνεται στα Κράτη-μέλη στην περίπτωση εξωτερικών ερευνών και στα κύρια και επικουρικά όργανα και οργανισμούς σε περίπτωση εσωτερικών ερευνών.

Επίσης είναι δυνατόν να διαβιβασθούν πληροφορίες στις αρμόδιες αρχές των Κρατών-μελών και στα σχετικά κύρια και επικουρικά όργανα και οργανισμούς, κατά τη διάρκεια της διεξαγωγής της έρευνας¹²⁰. Μην ξεχνάμε επίσης, ότι η OLAF εργάζεται υπό την επίβλεψη της εποπτεύουσας Επιτροπής.

Στην περίπτωση που κάποιο μέλος του προσωπικού κυρίου ή επικουρικού κοινοτικού οργάνου ή οργανισμού θεωρεί, ότι θίγεται από τη διεξαγωγή εσωτερικής

¹¹⁹ Σε ορισμένες περιπτώσεις μπορούν να διεξαχθούν δραστηριότητες παρακολούθησης πριν από την επίσημη ολοκλήρωση της διαδικασίας έρευνας.

¹²⁰ Η Υπηρεσία είναι ο άμεσος συνομιλητής με τις αστυνομικές και δικαστικές αρχές.

έρευνας, μπορεί να υποβάλει διοικητική ένσταση στον Διευθυντή της OLAF, εναντίον μιας πράξης που το θίγει.

Τέλος, εάν δεν πληρούνται οι λόγοι για την έναρξη κάποιας έρευνας, ο φάκελος κλείνει και η υπόθεση ταξινομείται είτε ως υπόθεση για απλή εποπτεία είτε ως υπόθεση αρχείου και θεωρείται «μη ανοιχθείσα».

B.1. Στάδιο διαδικασίας

Η Εκτελεστική Επιτροπή ερευνών και επιχειρήσεων μπορεί να συστήσει την ενδεχόμενη κίνηση διαδικασίας για μια υπόθεση. Η Εκτελεστική Επιτροπή είναι εκείνη που επικουρεί τον Γενικό Διευθυντή, παρέχοντας συμβουλές για τον χειρισμό των υποθέσεων. Ζητείται επίσης σημαντικά η γνώμη της, για κάθε σημαντική φάση της εξέλιξης μιας υπόθεσης π.χ. έναρξη εξέτασης, “μη ανοιχθείσας”, μεταβολή του τύπου της υπόθεσης, αρχειοθέτηση, έναρξη νέας διαδικασίας παρακολούθησης, αρχειοθέτηση -ολοκλήρωση.

Υπό εξέταση υποθέσεις

Μετά την αρχική φάση αξιολόγησης, κατά την οποία τα αποδεικτικά στοιχεία θεωρούνται επαρκή για την έναρξη της έρευνας, η υπόθεση κινείται επισήμως. Σκοπός της έρευνας είναι, να προσδιορισθεί εν έχει διαπραχθεί απάτη ή παρατυπία και αν αυτό συμβαίνει, να εκτιμήσει την επίπτωση στον κοινοτικό προϋπολογισμό, εφόσον είναι δυνατόν.

Αφού ανοιχθεί μια υπόθεση και η επιχειρησιακή δραστηριότητα ολοκληρωθεί και εγκριθεί από την Εκτελεστική Επιτροπή, η υπόθεση περνά στη φάση της παρακολούθησης (σε μερικές περιπτώσεις ενέργειες παρακολούθησης μπορεί να γίνουν πριν από την τυπική ολοκλήρωση της έρευνας). Η παρακολούθηση περιλαμβάνει διάφορες ενέργειες, που έχουν στόχο να ελέγχουν, ότι οι αρμόδιες κοινοτικές και εθνικές αρχές έχουν επιβάλει τα διοικητικά, οικονομικά, νομοθετικά, δικαστικά και πειθαρχικά μέτρα που έχει συστήσει η OLAF. Μετά την λήψη όλων των μέτρων και την ολοκλήρωση της υπόθεσης, η φάση της παρακολούθησης κλείνει

τυπικά και όλες οι εμπλεκόμενες κοινοτικές μονάδες ή άλλα μέρη, ενημερώνονται ως προς την έκβαση.

Αρχειοθετημένες υποθέσεις

Αρχειοθετημένες **–χωρίς συνέχεια**: Υποθέσεις όπου δεν πραγματοποιήθηκε καμία απάτη/παρατυπία και σχετικά με τις οποίες δεν λαμβάνεται κανένα περαιτέρω μέτρο.

Αρχειοθετημένες **–με συνέχεια**: Υποθέσεις στις οποίες έχει διαπιστωθεί απάτη/παρατυπία, και απαιτείται περαιτέρω δράση. Η διεύθυνση Α ή η δικαστική μονάδα της Υπηρεσίας εξασφαλίζουν, ότι δίνεται συνέχεια στις συστάσεις που προέκυψαν σαν αποτέλεσμα της έρευνας (ήτοι, ή ενδεχόμενη ανάκτηση ποσών, η πραγματοποίηση ποινικών διώξεων, κλπ.).

Αρχειοθετημένες –ολοκληρωθείσες: **Υποθέσεις που έχουν περατωθεί.**

Σε κάθε στάδιο της έρευνας, όλες οι σημαντικές πληροφορίες εισάγονται κατά τρόπο συστηματικό στη βάση δεδομένων CMS, προκειμένου: i) να εξασφαλιστεί η αποτελεσματική διαχείριση του φακέλου και ii) να μπορέσει η εν λόγω Υπηρεσία να εκπληρώσει τις υποχρεώσεις της όσον αφορά την ενημέρωση της Επιτροπής Εποπτείας, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και των ευρωπαϊών φορολογουμένων.

B.2. Διοργανική συμφωνία μεταξύ του Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής

Η διοργανική συμφωνία μεταξύ του Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής, έχει ως στόχο να διασφαλίσει, ότι οι εσωτερικές έρευνες θα πραγματοποιούνται υπό ανάλογες συνθήκες στο πλαίσιο των τριών οργάνων, καθώς και σε όλα τα άλλα κοινοτικά όργανα και οργανισμούς συμπεριλαμβανομένων και της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων (ΕΤΕΠ) και της Κεντρικής Ευρωπαϊκής Τράπεζας (ΕΚΤ)¹²¹.

¹²¹ Βλ. Σ. Βαρουζάκη, Διεθνής Οργανισμοί, Τομ. Α', Αθήνα 1980, σ.20 επ.

Για το σκοπό αυτόν, τα τρία κύρια όργανα θα πρέπει να εκδώσουν εσωτερική απόφαση, σύμφωνα με το πρότυπο που προσαρτάται στη συμφωνία και να καλούν τα υπόλοιπα όργανα και οργανισμούς να προσχωρήσουν στη συμφωνία.

Η απόφαση-τύπος προβλέπει την υποχρέωση από μέρους του γενικού γραμματέα, των υπηρεσιών και όλων των μελών του προσωπικού των κύριων και επικουρικών οργάνων και οργανισμών να συνεργάζονται στενά με τους υπαλλήλους της OLAF, καθώς και μια γενική υποχρέωση ενημέρωσης.

Πέραν τούτων όταν υπάρχει υπόνοια απάτης και διαφθοράς ή οιοδήποτε άλλου είδους παράνομης δραστηριότητας που θίγει τα συμφέροντα των Κοινοτήτων:

- Κάθε μέλος του προσωπικού ενημερώνει αμέσως τον προϊστάμενο ή τον Διευθυντή του ή, εάν κρίνει τούτο σκόπιμο, απευθείας τον γενικό γραμματέα ή την υπηρεσία·
- Ο γενικός γραμματέας, οι γενικοί διευθυντές και οι προϊστάμενοι των υπηρεσιών και οι άλλοι ιθύνοντες, διαβιβάζουν αμέσως στην εν λόγω Υπηρεσία κάθε πληροφορία που δημιουργεί υπόνοιες ύπαρξης παρατυπιών·
- Τα μέλη των κύριων και επικουρικών οργάνων και οργανισμών ενημερώνουν τον πρόεδρο ή, κατά περίπτωση, απευθείας τις υπηρεσίες της OLAF.

Εάν κριθεί, ότι κατά τη διάρκεια εσωτερικής έρευνας ενέχεται κάποιο μέλος, ιθύνων, μόνιμος ή έκτακτος υπάλληλος, αυτός ενημερώνεται αμέσως. Καλείται να εκφράσει τις απόψεις του σχετικά με τα γεγονότα που τον αφορούν. Η πρόσκληση αυτή μπορεί να αναβληθεί, όταν αυτό επιβάλλεται από τους σκοπούς της έρευνας ή για την ενδεχόμενη διεξαγωγή δικαστικών ερευνών.

Τέλος η Υπηρεσία αυτή γνωμοδοτεί σχετικά με κάθε αίτηση άρσης της ασυλίας¹²² που υποβάλλουν αστυνομικές και δικαστικές αρχές Κράτους-μέλους, εάν η

¹²² Η ασυλία των υπαλλήλων και του λοιπού προσωπικού των Κοινοτήτων δεν αποτελεί εμπόδιο στην διεξαγωγή των διοικητικών ερευνών από την Υπηρεσία, δεδομένου ότι η τελευταία αποτελεί μέρος της οργανωτικής εξουσίας των Κοινοτήτων, το πρόβλημα της άρσης της ασυλίας τίθεται σε περίπτωση ποινικών διώξεων κατά υπαλλήλων ή του λοιπού προσωπικού των Κοινοτήτων από τις εθνικές αρχές, στη συνέχεια εσωτερικών ερευνών της Υπηρεσίας.

Ως προς το θέμα αυτό, ορισμένες εθνικές αρχές θεώρησαν πολύ βαριές τις διαδικασίες που εφαρμόζονται για την άρση της ασυλίας ενός υπαλλήλου προκειμένου να καταστεί δυνατή η καταγγελία εκ μέρους των δικαστικών αρχών στο πλαίσιο των ερευνών της Υπηρεσίας. Πράγματι, στην πράξη, οι δικαστικές αρχές που επιθυμούν να ασκήσουν ποινική δίωξη σε σχέση με έρευνα της Υπηρεσίας απευθύνονται συνήθως στην τελευταία η οποία διαβιβάζει το αίτημα στο ενδιαφερόμενο θεσμικό όργανο, όργανο ή οργανισμό. Σύμφωνα με τις εθνικές δικαστικές αρχές, η απάντηση διαμέσου της Υπηρεσίας οδηγεί συνήθως σε καθυστερήσεις.

αίτηση αφορά διευθυντικό στέλεχος, μόνιμο ή έκτακτο υπάλληλο κυρίου ή επικουρικού οργάνου ή οργανισμού. Στην περίπτωση που η αίτηση αφορά μέλος κυρίου ή επικουρικού οργάνου, ενημερώνονται σε υπηρεσίες της OLAF.

Η Επιτροπή θεωρεί ότι η τρέχουσα πρακτική θα μπορούσε να απλοποιηθεί με το να υποδεικνύεται σαφώς, κατά την διαβίβαση της τελικής έκθεσης της έρευνας στην δικαστική αρχή, η αρμόδια αρχή που μπορεί να επιτρέψει, ενδεχομένως, την άρση της υποχρέωσης εχεμύθειας (άρθρο 19 του κανονισμού υπηρεσιακής κατάστασης) ή την άρση της ασυλίας.

Γ) Διενεργούμενοι έλεγχοι

Η OLAF μπορεί επίσης να πραγματοποιεί διοικητικές έρευνες¹²³ στο εσωτερικό των κοινοτικών θεσμικών οργάνων¹²⁴, οργάνων και οργανισμών, σε περίπτωση **απάτης εις βάρος του προϋπολογισμού της ΕΕ**¹²⁵. Είναι επίσης επιφορτισμένη με το καθήκον να εξακριβώνει σοβαρά περιστατικά, συνδεδεμένα με την άσκηση επαγγελματικών δραστηριοτήτων.

Ρόλος της διεύθυνσης «Έρευνες¹²⁶» είναι η **προστασία** της ακεραιότητας της **ευρωπαϊκής δημόσιας διοίκησης** και η προώθηση της δυναμικής συνεργασίας με τις εθνικές αρχές. Αποτελείται από μια ομάδα «Εσωτερικές Έρευνες¹²⁷», υπό την άμεση αρμοδιότητα του Διευθυντή του πόλου «Έρευνες», υποβοηθούμενο από ένα δικαστή υψηλού επιπέδου, και από μια ομάδα «Εξωτερικές έρευνες», σκοπός¹²⁸ της οποίας είναι η εφαρμογή της εταιρικής σχέσης με τις εθνικές υπηρεσίες έρευνας επιτόπου.

Αυτές οι έρευνες διεξάγονται, σύμφωνα με τους κανόνες των συνθηκών, και ιδίως του πρωτοκόλλου περί προνομίων και ασυλιών και του κανονισμού υπηρεσιακής κατάστασης των υπαλλήλων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Οι έρευνες αυτές διεξάγονται τηρουμένων σαφώς των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, των θεμελιωδών ελευθεριών και των κανόνων εμπιστευτικότητας και προστασίας των δεδομένων.

¹²³ Βλέπε , άρθρο 11 - Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1073/1999 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 25ης Μαΐου 1999 σχετικά με τις έρευνες που πραγματοποιούνται από την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF).

¹²⁴ Βλέπε αποφάσεις 1999/394/ΕΚ και 1999/396/ΕΚ.

¹²⁵ Αναφορικά με τα ζητήματα της διαφθοράς και δημοσιονομικού ελέγχου, βλ. Γ. Σαρμά, Καλύτερο Κράτος, Αθήνα 2006, σελ 145 επ.

¹²⁶ Η ανεξαρτησία των καθηκόντων έρευνας που ανατέθηκαν στην Υπηρεσία απορρέει, σε νομικό επίπεδο, από τα άρθρα 3, 4 και 5 της απόφασης της Επιτροπής 1999/352/ΕΚ, ΕΚΑΧ, Ευρατόμ, για την ίδρυση της Υπηρεσίας, και από τα άρθρα 11 και 12 των κανονισμών (ΕΚ) αριθ. 1073/1999 και (Ευρατόμ) αριθ. 1074/1999, σχετικά με τις έρευνες που πραγματοποιεί η Υπηρεσία.

¹²⁷ Βλ. Β. Κουγέα, Οι αρχές του κοινοτικού προϋπολογισμού και η εφαρμογή τους : στα στάδια κατάρτισης, της έγκρισης, της εκτέλεσης και του ελέγχου : από το εθνικό, στο κοινοτικό δημοσιονομικό σύστημα, Αθήνα : Νομική Βιβλιοθήκη , 2008, σ. 245 επ., αναφορικά με τη δομή και τη λειτουργία εσωτερικών ελέγχων.

¹²⁸ Σκοπός της Υπηρεσίας είναι, η εκπλήρωση της επιχειρησιακής αποστολής και, ειδικότερα, των καθηκόντων έρευνας όπως ορίζονται στο άρθρο 2 των κανονισμών (ΕΚ) αριθ. 1073/1999 και (Ευρατόμ) αριθ. 1074/1999. Τα αποτελέσματα των ερευνών της Υπηρεσίας που μπορούν να χρησιμοποιηθούν σε ποινικές υποθέσεις αποτελούν, ενδεχομένως, προπαρασκευαστική φάση για ποινικές δίωξεις σε εθνικό επίπεδο.

Στο βαθμό που τηρούνται οι νομικές διατάξεις, η OLAF διαθέτει σειρά εξουσιών (για παράδειγμα: πρόσβαση στις πληροφορίες και στις εγκαταστάσεις των κοινοτικών οργάνων, δυνατότητα ελέγχου της λογιστικής¹²⁹ οργάνωσής τους και δυνατότητα να λαμβάνει αποσπάσματα κάθε εγγράφου).

Εξάλλου, η OLAF μπορεί να ζητήσει από κάθε ενδιαφερόμενο πρόσωπο την πληροφορία που κρίνει ωφέλιμη για τις έρευνές της. Σύμφωνα με τις λεπτομέρειες που προβλέπονται από τον κανονισμό αριθ. 2185/96, μπορεί να πραγματοποιεί επιτόπου ελέγχους¹³⁰, στους σχετικούς οικονομικούς φορείς, για να μπορεί να έχει πρόσβαση στις πληροφορίες που αφορούν ενδεχόμενες παρατυπίες που έχουν διαπραχθεί από αυτούς τους φορείς.

Γ.1 Το προσωπικό έρευνας της OLAF

Η OLAF διαθέτει περίπου 400 υπαλλήλους, συμπεριλαμβανομένου του προσωπικού που δεν υπάγεται στον κανονισμό υπηρεσιακής κατάστασης.

Το προσωπικό της OLAF, όπως και όλοι οι άλλοι μόνιμοι και έκτακτοι κοινοτικοί υπάλληλοι, εργάζονται προς το αποκλειστικό συμφέρον των Κοινοτήτων. Πρέπει να εκτελούν τα καθήκοντά τους και να ρυθμίζουν τη συμπεριφορά¹³¹ τους

¹²⁹ Βλ. Α. Αλαχούζο, Ο έλεγχος της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης από το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, σε: «Το Ελεγκτικό Συνέδριο και οι σχέσεις με τη Βουλή, την Κυβέρνηση ή την Κοινωνία», Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα, 2000, σελ. 46 επ., αναφορικά με τη δομή και λειτουργία των δημοσιονομικών ελέγχων.

¹³⁰ Τομεακές νομικές βάσεις για τους επιτόπιους ελέγχους

- Ίδιοι πόροι:

Κανονισμός αριθ. 1150/2000

- Ίδιων πόρων και της κοινής γεωργικής

Το άρθρο 9, 18.4, 20 και 28.2 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 515/97

- Κοινή γεωργική πολιτική / ΕΓΤΠΕ-Εγγυήσεις:

Άρθρο 6 του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 595/91

Το άρθρο 9 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1258/99

- Διαρθρωτικά ταμεία:

Το άρθρο 38.3 της κανονισμού 1260/99, όπως από την 1/1/2000

- Άμεσες δαπάνες:

Ειδικές ρυθμίσεις, το άρθρο 87 του δημοσιονομικού κανονισμού των συμβατικών διατάξεων.

¹³¹ Η Λευκή Βίβλος προβλέπει (δράση 92) «κατευθυντήριες γραμμές που θα συμβάλλουν στη σωστή συμπεριφορά των υπαλλήλων καθ' όλο τον κύκλο ζωής των προγραμμάτων και των σχεδίων» με το να τους ευαισθητοποιούν « ως προς είδη συμπεριφοράς τα οποία σε ορισμένες φάσεις του κύκλου ζωής των προγραμμάτων και των σχεδίων μπορούν να οδηγήσουν ακούσια σε σφάλματα, σύγκρουση συμφερόντων και παρατυπίες» (βλέπε σημείο 1.2.3 ανωτέρω, πειθαρχικές αρχές).

Πάνω σε αυτή τη βάση, η Υπηρεσία κατάρτισε ένα σχέδιο επιχειρησιακού μέσου με στόχο την ενίσχυση και την ανάπτυξη της ηθικής διάστασης της επαγγελματικής συμπεριφοράς εντός του θεσμικού οργάνου. Κατ' αυτόν τον τρόπο, συγκεντρώθηκε το σύνολο των δεοντολογικών προτύπων, υπό μορφή πρακτικού οδηγού με συγκεκριμένα παραδείγματα.

Το σχέδιο αυτό πρέπει ακόμα να υποβληθεί προς έγκριση στο Σώμα των Επιτρόπων και να ανακοινωθεί στα άλλα θεσμικά όργανα, τα όργανα και τους οργανισμούς. Ο πρακτικός οδηγός θα μπορεί να χρησιμοποιηθεί σαν υπόβαθρο για δράσεις κατάρτισης όσον αφορά την επαγγελματική ηθική.

έχοντας αποκλειστικά υπόψη τα συμφέροντα των Κοινοτήτων, χωρίς να δέχονται εντολές από κυβέρνηση, αρχή, οργάνωση ή πρόσωπο εκτός του θεσμικού οργάνου.

Προκειμένου να εκπληρώσουν αυτά τα ειδικά καθήκοντα, το μεγαλύτερο μέρος του προσωπικού της OLAF διαθέτει μεγάλη επαγγελματική εμπειρία, αποκτημένη στις εθνικές ανακριτικές, αστυνομικές και δικαστικές υπηρεσίες, στον τομέα των ερευνών που αφορούν πολύπλοκες υποθέσεις απάτης, στην ανάλυση και αξιολόγηση πληροφοριών ή στις δραστηριότητες υποστήριξης ή ανάπτυξης πολιτικών στον τομέα της καταπολέμησης της απάτης.

Η ιδιαιτερότητα της ομάδας έρευνας της OLAF είναι η **πολυτομεακή** της φύση που της επιτρέπει να έχει ολική και διατομεακή προσέγγιση (στον αστυνομικό, δικαστικό, χρηματοοικονομικό, τελωνειακό, γεωργικό τομέα κλπ.). Πρέπει, επίσης να τονισθεί, το γεγονός, ότι το μεγαλύτερο μέρος του προσωπικού προέρχεται από τις εθνικές υπηρεσίες έρευνας είναι πολύτιμο για πολλούς λόγους. Στο επίπεδο της εμπειρογνωμοσύνης καταρχάς, αλλά εξίσου στη διατήρηση στενών σχέσεων με τους εθνικούς υπαλλήλους έρευνας. Αυτή η συνδυαστική σχέση είναι ουσιαστική για την καταπολέμηση της απάτης και των παρατυπιών που θίγουν τα κοινοτικά συμφέροντα.

Γ.2. Εσωτερικές έρευνες

Η OLAF ως Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης, όπως προαναφέρθηκε, έχει την εξουσία να πραγματοποιεί εσωτερικές διοικητικές έρευνες¹³² σε όλα τα θεσμικά όργανα, τα όργανα και τους οργανισμούς των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Αυτή η διοργανική αποστολή αποτελεί σημαντική καινοτομία της μεταρρύθμισης του 1999 και είναι συνέχεια, ιδίως, μιας ανακοίνωσης της Επιτροπής του 1997, καθώς και της ειδικής έκθεσης αριθ. 8/98 του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου¹³³, που υπογράμμιζε το γεγονός, ότι η παλαιά μονάδα συντονισμού της καταπολέμησης της απάτης δεν ήταν αρμόδια να πραγματοποιεί έρευνες στο

¹³² Βλ. Β. Κουγέα, Οι αρχές του κοινοτικού προϋπολογισμού και η εφαρμογή τους : στα στάδια κατάρτισης, της έγκρισης, της εκτέλεσης και του ελέγχου : από το εθνικό, στο κοινοτικό δημοσιονομικό σύστημα / Βασίλης Δ. Κουγέας, όπ. ανώτ

¹³³ Ανακοίνωση της Επιτροπής : Βελτίωση της δράσης κατά της επαγγελματικής ανεπάρκειας, τις οικονομικές παρατυπίες, την απάτη και τη διαφθορά. SEC(97) 2198. Έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου σχετικά με τις υπηρεσίες της Επιτροπής που είναι αρμόδιες για την καταπολέμηση της απάτης, και ιδίως την OLAF. ΕΕ C 230 της 22ας.7.1998.

εσωτερικό των θεσμικών οργάνων των Κοινοτήτων, εκτός της Επιτροπής και ότι, αυτό «αποτελεί σοβαρή ανεπάρκεια που επηρεάζει το νομικό πλαίσιο καθώς και την οργάνωση της καταπολέμησης της απάτης».

Οι εσωτερικές υποθέσεις είναι, λοιπόν, οι έρευνες που διενεργούνται εντός των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων¹³⁴ και αν και ο αριθμός των εσωτερικών υποθέσεων είναι σχετικά μικρός σε σχέση με τον συνολικό αριθμό, ορισμένες υποθέσεις είναι ιδιαίτερα περίπλοκες και σοβαρές. Κατά συνέπεια, το συνολικό ποσοστό των πόρων της OLAF, που προορίζεται για εσωτερικές υποθέσεις είναι σχετικά υψηλό.

Η διοργανική συμφωνία¹³⁵ για τις εσωτερικές έρευνες που πραγματοποιούνται από την OLAF προβλέπει **κοινό καθεστώς** που περιλαμβάνει τα αναγκαία εκτελεστικά μέτρα για την ικανοποιητική διεξαγωγή των ερευνών που διεξάγουν οι Υπηρεσίες της OLAF προκειμένου να καταπολεμηθεί η απάτη, τη διαφθορά και κάθε άλλη παράνομη δραστηριότητα επιζήμια για τα οικονομικά συμφέροντα των Κοινοτήτων ή να διερευνηθούν σοβαρά γεγονότα τα οποία συνδέονται με την άσκηση επαγγελματικών δραστηριοτήτων¹³⁶, και μπορούν να στοιχειοθετήσουν παράλειψη των υποχρεώσεων των μονίμων υπαλλήλων και του λοιπού προσωπικού, παράλειψη η οποία υπόκειται σε πειθαρχικές και, ενδεχομένως ποινικές κυρώσεις ή πρόκειται για παράλειψη αναλόγων υποχρεώσεων από μέρους των μελών των κύριων και επικουρικών οργάνων ή οργανισμών και του προσωπικού τους στα οποία δεν εφαρμόζεται ο κανονισμός υπηρεσιακής κατάστασης των μονίμων υπαλλήλων και του λοιπού προσωπικού των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

Επανατονίζεται, ότι οι έρευνες αυτές διενεργούνται υπό ισοδύναμες συνθήκες σε όλα τα κοινοτικά όργανα και οργανισμούς και βάση των διατάξεων των Συνθηκών, με γνώμονα τον απόλυτο σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, των θεμελιωδών ελευθεριών και των κανόνων απορρήτου και προστασίας των δεδομένων. Οι ανακριτές

¹³⁴ Ενδέχεται, να υπάρχει σύνδεση μεταξύ εικαζόμενων παρατυπιών εντός των οργάνων και παρατυπιών εκτός των οργάνων. Παράδειγμα αποτελεί η δωροδοκία υπαλλήλων σαν μέρος ευρύτερης απάτης που αφορά την ανάθεση συμβάσεων ή την καταβολή επιδοτήσεων από τον προϋπολογισμό της Ε.Ε.

¹³⁵ Διοργανική συμφωνία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, Συμβουλίου και Επιτροπής της 25ης Μαΐου 1999, μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου, της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων σχετικά με τις έρευνες της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF) (ΕΕ 1999 L136).

¹³⁶ Γεγονότα που συνιστούν παράβαση των υποχρεώσεων των μελών, των διευθυνόντων, του μονίμου και του λοιπού προσωπικού των οργάνων ή οργανισμών των Κοινοτήτων.

που υπηρετούν στην OLAF διαδραματίζουν, στο επίπεδο αυτό, ιδιαίτερα σημαντικό ρόλο.

Πρέπει επίσης να σημειωθεί, ότι Επιτροπή εξέδωσε στις 2 Ιουνίου 1999, την απόφαση 1999/396/EK, ΕΚΑΧ, Ευρατόμ σχετικά με τους **όρους και τις λεπτομέρειες των εσωτερικών ερευνών** στον τομέα της καταπολέμησης της απάτης, της δωροδοκίας και κάθε άλλης παράνομης δραστηριότητας επιζήμιας για τα συμφέροντα των Κοινοτήτων¹³⁷. Δηλαδή η απόφαση αυτή προσδιορίζει τους όρους παρέμβασης των υπαλλήλων της OLAF στο πλαίσιο των εσωτερικών ερευνών που διεξάγονται στην Επιτροπή και αποσκοπεί στο να διασφαλίσει τα δικαιώματα των ατόμων που αποτελούν το αντικείμενο διοικητικών ερευνών. Η απόφαση αυτή δημοσιεύθηκε στην Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, ταυτόχρονα με εκείνην του Συμβουλίου που αφορά το ίδιο θέμα¹³⁸ (διεξάγονται συζητήσεις όσον αφορά άλλα όργανα ή οργανισμούς της Κοινότητας¹³⁹).

Έτσι, το πεδίο εφαρμογής για τις εσωτερικές έρευνες, ορίζεται από τις διατάξεις που θέσπισε ο νομοθέτης και από αυτές που συμφωνήθηκαν μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής, που υπέγραψαν την διοργανική συμφωνία της 25ης Μαΐου 1999¹⁴⁰.

¹³⁷ ΕΕ L 149 της 16.6.1999, σελίδα 57.

¹³⁸ Απόφαση 1999/394/EK, Ευρατόμ του Συμβουλίου, της 25.5.1999, ΕΕ L 149 της 16.6.1999, σελίδα 36.

¹³⁹ Στα τέλη του 1999, μόνο η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων δεν είχαν ακόμη θεσπίσει παρόμοιες διατάξεις. Το εφαρμόσιμο του νέου μηχανισμού αμφισβητήθηκε από τα δύο αυτά κοινοτικά όργανα και αποτελεί επί του παρόντος το αντικείμενο προσφυγής στο Δικαστήριο του ΕΚ (υποθέσεις C-11/00 και C-15/00).

¹⁴⁰ Μια διοργανική συμφωνία, ως πράξη που στην κοινοτική έννομη τάξη θεμελιώνεται στην πρακτική, αποσκοπεί στον συντονισμό, στο πλαίσιο των αντίστοιχων αρμοδιοτήτων τους, της συνεργασίας μεταξύ δύο ή περισσότερων θεσμικών οργάνων με ρεαλιστικό τρόπο. Η πρακτική αυτή συνιστά έναν κλασικό διαδικαστικό μηχανισμό ο οποίος συγκεκριμενοποιεί τα αμοιβαία καθήκοντα συνεργασίας και εμπιστοσύνης των ενδιαφερόμενων θεσμικών οργάνων. Στην συγκεκριμένη περίπτωση, εκφράζει την επιθυμία να υπάρξει ένα μέσον το οποίο να συνοδεύει τη μεταρρύθμιση και να ρυθμίζει την εφαρμογή της, εν αναμονή της θέσπισης κατάλληλων διατάξεων στον κανονισμό υπηρεσιακής κατάστασης. Σε πρακτικό επίπεδο, επιτρέπει την βελτίωση της εφαρμογής των κανονισμών (ΕΚ) αριθ. 1073/1999 et (Ευρατόμ) αριθ. 1074/1999. Σε πολιτικό επίπεδο, επισημοποιεί την υποχρέωση που ανέλαβαν τα τρία θεσμικά όργανα που υπέγραψαν την συμφωνία με στόχο να την επεκτείνουν και στα άλλα θεσμικά όργανα, όργανα και οργανισμούς, μέσω της πρόσκλησης του πολιτικού επιπέδου. Από μεθοδολογική άποψη, συνιστά πρότυπο ομαλής λειτουργίας της διοργανικής συνεργασίας και συντονισμού και, τέλος, συμβάλλει στην βελτίωση της σαφήνειας και της διαφάνειας.

Σύμφωνα με το άρθρο 1, παράγραφος 3 των κανονισμών (ΕΚ) αριθ. 1073/1999 και (Ευρατόμ) αριθ. 1074/1999, οι εσωτερικές έρευνες έχουν σκοπό «την καταπολέμηση της απάτης, της δωροδοκίας και κάθε άλλης παράνομης δραστηριότητας εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων» των Κοινοτήτων και «τον εντοπισμό, προς τούτο, σοβαρών πράξεων συνδεδεμένων με την άσκηση των επαγγελματικών δραστηριοτήτων, που μπορεί να συνιστούν παράλειψη των υποχρεώσεων των υπαλλήλων και του λοιπού προσωπικού των Κοινοτήτων, η οποία μπορεί να επισύρει πειθαρχική ή, ενδεχομένως, ποινική δίωξη, ή παράλειψη των αναλόγων υποχρεώσεων των μελών (...), των διευθυντικών στελεχών (...) ή των μελών του προσωπικού (...) που δεν υπόκεινται στον κανονισμό υπηρεσιακής κατάστασης».

Καταργώντας τη σύνδεση με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων, η προαναφερόμενη διοργανική συμφωνία της 25ης Μαΐου 1999 επεκτείνει το πεδίο εφαρμογής των εσωτερικών ερευνών στο σύνολο των δραστηριοτήτων που συνδέονται με την

Συγκεκριλαιώνοντας, όλως ενδεικτικά, τις βασικές καταγγελίες σε βάρος της συμπεριφοράς υπαλλήλων που έχουν κοινοποιηθεί στην OLAF, επισημαίνονται οι ακόλουθες θεματικές κατηγορίες ως και οι καταδολιεύσεις:

1. Παρατυπίες/ απάτες/ διαφθορά στις διαδικασίες πρόσκλησης υποβολής προσφορών/ επιχορηγήσεων και στη σύναψη και εκτέλεση συμβάσεων, περιλαμβανομένων των συγκρούσεων συμφερόντων.
2. Υπεξαίρεση κεφαλαίων¹⁴¹.
3. Παρατυπίες/ απάτες/ διαφθορά σε θέματα αμοιβών και επιδομάτων (έξοδα αποστολών και ιατρικά έξοδα, άλλα επιδόματα, διορθωτικός συντελεστής, καθεστώς αναπηρίας).
4. Παραβίαση επαγγελματικού απορρήτου και άλλες καταχρήσεις, κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων.
5. Παρατυπίες/ απάτες/ διαφθορά σε θέματα προσωπικού (διαγωνισμοί, προσλήψεις, διορισμοί, προαγωγές κλπ).

προστασία των κοινοτικών συμφερόντων από σοβαρές παρατυπίες (βλέπε σημείο 1.2.3 κατωτέρω, πειθαρχικές διατάξεις). Προκειμένου να εξασφαλισθεί ομοιογενής προστασία, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή κάλεσαν τα άλλα θεσμικά όργανα, τα όργανα και τους οργανισμούς να προσχωρήσουν στην διοργανική συμφωνία και να υιοθετήσουν το κοινό καθεστώς σύμφωνα με το συνημμένο σε αυτήν υπόδειγμα απόφασης. Το άρθρο 2, παράγραφος 1 της απόφασης της Επιτροπής για την ίδρυση της Υπηρεσίας ορίζει το πεδίο εφαρμογής για τις εσωτερικές έρευνες κατά τρόπον ανάλογο με αυτόν που αναφέρεται στην διοργανική συμφωνία.

¹⁴¹ Βλ. Ο. Τσόλκα, Ζητήματα αντεγκληματικής πολιτικής στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής έννομης τάξης, 1994 – Επίσης, Καϊάφα-Γκμπάντι, Μ. *Corpus Juris* και τροποποίηση του ποινικού φαινομένου στο χώρο της Ε.Ε. (Υπεράσπιση) 1999, σ. 621 επ.

Γ.3. Εξωτερικές έρευνες

Μέχρι το 1995, το ρυθμιστικό πλαίσιο που αφορούσε τις κοινοτικές επιτόπιες αποστολές εξακρίβωσης, αποτελούσε ουσιαστικά μέρος των δράσεων για τον έλεγχο της κανονικότητας των λογαριασμών, της σωστής εφαρμογής του Κοινοτικού Δικαίου, της αποτελεσματικότητας των συστημάτων διαχείρισης των κοινοτικών ταμείων στα Κράτη-μέλη και του ρόλου της Επιτροπής ως θεματοφύλακα των συνθηκών. Κάθε Γενική Διεύθυνση της Επιτροπής αρμόδια για έναν συγκεκριμένο τομέα, έπρεπε να προετοιμάσει τις πολιτικές κατευθύνσεις και το σχετικό νομοθετικό πλαίσιο. Κάθε Γενική Διεύθυνση αποφάσιζε και εξακολουθεί να αποφασίζει, τις αποστολές ελέγχου που διενεργούνται βάσει τομεακών κανονισμών. Αυτοί οι τακτικοί ή βασισμένοι σε ανάλυση του κινδύνου **έλεγχοι**, αποσκοπούσαν και αποσκοπούν να διαπιστώσουν ενδεχόμενες διοικητικές δυσλειτουργίες ή παρατυπίες, και όχι να ανακαλύψουν παράνομες δραστηριότητες ή συμπεριφορά που να συνδέονται με ατομική ευθύνη σε διοικητικό ή ποινικό επίπεδο (έρευνα για την καταπολέμηση της απάτης). Ωστόσο, δεδομένου ότι η κατά τομείς νομοθεσία δεν είχε ως συγκεκριμένο στόχο την καταπολέμηση της απάτης, δεν εμποδίζει όμως τελείως την χρησιμοποίηση των τομεακών βάσεων για την αναζήτηση παραβάσεων οικονομικού ή δημοσιονομικού χαρακτήρα.

Πράγματι, από το 1995, η δράση της Επιτροπής για την καταπολέμηση της απάτης **συγκεκριμενοποιήθηκε και ενισχύθηκε** από μια οριζόντια **νομοθετική βάση** (πρώτος και τρίτος πυλώνας), η οποία συγκεντρώνει τα μέσα διοικητικής έρευνας που επιτρέπουν να εξακριβωθεί η ακρίβεια και η πολυπλοκότητα των περιστατικών, καθώς και η ποινική διάσταση των σοβαρών παρατυπιών που είναι επιζήμιες για τα οικονομικά συμφέροντα των Κοινοτήτων. Το νέο αυτό μέσον, το οποίο προετοιμάστηκε ειδικότερα για την καταπολέμηση της απάτης¹⁴², βασίζεται σε μια ενισχυμένη εταιρική σχέση με τα Κράτη-μέλη, σύμφωνα με την αρχή της

¹⁴² Οι ευρωπαϊκές κατά το ελληνικό ποινικό δίκαιο, 2002, σελ. 133, προστατευόμενο έννομο αγαθό στο ν. 2803/00 είναι η περιουσία των Ε.Κ., δηλ. ο γενικός προϋπολογισμός των Ε.Κ. ή οι προϋπολογισμοί των οποίων η διαχείριση ασκείται από τις Κοινότητες ή για λογαριασμό τους.

επικουρικότητας¹⁴³ και του καταμερισμού των ευθυνών όσον αφορά την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Κοινοτήτων.

Το 1999, για να ενισχυθεί η αξιοπιστία και η αποτελεσματικότητα των κοινοτικών παρεμβάσεων στα Κράτη-μέλη, η Επιτροπή και ο νομοθέτης αποφάσισαν να εφαρμόσουν την αρχή της **επιχειρησιακής ανεξαρτησίας**, που ισχύει για την Υπηρεσία, στις δραστηριότητες εξωτερικής έρευνας¹⁴⁴. Η σημαντική αυτή καινοτομία δεν επηρεάζει την κατανομή και την ισορροπία των αρμοδιοτήτων μεταξύ του εθνικού και του κοινοτικού επιπέδου. Ούτε και επηρεάζει την γενική ευθύνη της Επιτροπής στους τομείς της προστασίας των οικονομικών συμφερόντων και της πολιτικής καταπολέμησης της απάτης (άρθρο 280 ΕΚ), δεδομένου ότι, η ευθύνη αυτή είναι στενά συνδεδεμένη με τα καθήκοντα εκτέλεσης του προϋπολογισμού δυνάμει του άρθρου 274 ΕΚ.

Με αυτά ως δεδομένα, η έννοια της εξωτερικής διοικητικής έρευνας, όπως ορίζεται στα άρθρα 2 και 3 των κανονισμών (ΕΚ) αριθ. 1073/1999¹⁴⁵ και (Ευρατόμ) αριθ. 1074/1999, είναι αρκετά ευρεία. Καλύπτει δύο επιχειρησιακές δραστηριότητες, ήτοι τις **έρευνες που διεξάγονται σε κοινοτικό επίπεδο** και τις **έρευνες που διεξάγονται σε εθνικό επίπεδο** μετά από αίτηση ή με την συμμετοχή του κοινοτικού επιπέδου. Οι κανονισμοί αυτοί καθορίζουν την έννοια της εξωτερικής διοικητικής έρευνας και ταυτόχρονα τονίζουν την ποινική διάσταση των εν λόγω ερευνών. Ως εκ τούτου, οι εκθέσεις που εκπονεί η Υπηρεσία μπορούν να αποτελέσουν την προπαρασκευαστική φάση ποινικών διώξεων εκ μέρους των εθνικών αρχών.

¹⁴³ Βλ. Ι.Αναστασόπουλο, Π.Δαγτόγλου, Γ.Κασιμάτη, Α.Μπρεδήμας, G.Nicolaisen, Ν.Σκανδάμης, -Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου- Επίκαιρα θέματα, "Ευρωπαϊκή Ένωση" (Πραγματικότητα, Προβλήματα και προοπτικές μετά τη συνθήκη του Μάστριχ) σελ.125

¹⁴⁴ Βλ. Β. Κουγέα, όπ. ανώτ.

¹⁴⁵ Ο κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1073/1999, στην αρχική του μορφή, υποδηλώνει ήδη τη θέληση του νομοθέτη να εξαρτήσει τη χορήγηση των εξουσιών της OLAF στον πλήρη σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών. Φαίνεται σκόπιμο να ενισχυθούν περαιτέρω οι διαδικαστικές εγγυήσεις σε σχέση με τον υφιστάμενο μηχανισμό και να καταστούν εφαρμόσιμες σε όλες τις έρευνες, τόσο εσωτερικές όσο και εξωτερικές, που διεξάγει η OLAF. Αυτές οι εγγυήσεις τηρούν τα θεμελιώδη δικαιώματα που έχουν αναγνωριστεί ιδίως από τον Χάρτη των θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ένωσης, και μάλιστα υπερβαίνουν το επίπεδο της ελάχιστης προστασίας που απαιτεί ο Χάρτης.

Έτσι, η OLAF, σε συνεργασία¹⁴⁶ με τους εθνικούς εταίρους¹⁴⁷ της (υπηρεσίες διεξαγωγής ερευνών, αστυνομικές, δικαστικές και διοικητικές αρχές, κλπ.) καταβάλλει κάθε δυνατή προσπάθεια για να αντιμετωπίσει τα εγκληματικά κυκλώματα και κυκλώματα απάτης, τα οποία δεν ανέμειναν το άνοιγμα των συνόρων για να διοργανώσουν ελεύθερα τις παράνομες δραστηριότητές τους σε διεθνές επίπεδο¹⁴⁸. Η OLAF αποτελεί κατά κάποιο τρόπο τον κινητήρα της Ευρώπης της νομιμότητας. για την καταπολέμηση του διεθνώς οργανωμένου εγκλήματος που ζημιώνει τα κοινοτικά συμφέροντα.

Η Υπηρεσία λοιπόν, αυτή ασκεί τις αρμοδιότητες διεξαγωγής εξωτερικών ερευνών σύμφωνα με τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Προκειμένου να εξασφαλιστεί ότι οι δραστηριότητές της συμπληρώνουν αυτές των εθνικών αρχών, η OLAF ασκεί τις δραστηριότητές της επιτόπου στο πλαίσιο μιας στενής εταιρικής σχέσης με τα Κράτη-μέλη. Η ανεξαρτησία που έχει χορηγηθεί σ' αυτήν όσον αφορά την άσκηση των καθηκόντων έρευνας, δεν ισχύει για όλες τις δραστηριότητες οι οποίες υπόκεινται στην διπλή απαίτηση της κανονικότητας¹⁴⁹ και της αποτελεσματικότητας¹⁵⁰.

¹⁴⁶ Υπάρχουν ορισμένα κοινοτικά μέτρα, όπως για παράδειγμα το άρθρο 9 του κανονισμού (Ευρατόμ, ΕΚ) αριθ. 2185/96 το οποίο προβλέπει ότι « το οικείο κράτος μέλος παρέχει στους ελεγκτές της Επιτροπής (...) τη βοήθεια που απαιτείται για την εκπλήρωση της αποστολής » και λαμβάνει, εφόσον είναι απαραίτητο, « τα αναγκαία μέτρα, στα πλαίσια του εθνικού δικαίου ». Εξάλλου, σύμφωνα με το άρθρο 7, παράγραφος 2 του κανονισμού αυτού, η Επιτροπή είναι αρμόδια να ζητήσει από τα Κράτη-μέλη να λάβουν « τα κατάλληλα συντηρητικά μέτρα που προβλέπονται από την εθνική νομοθεσία, ιδίως προκειμένου να διασφαλίζονται τα αποδεικτικά στοιχεία ».

¹⁴⁷ Οι λεπτομέρειες των δραστηριοτήτων εξωτερικής έρευνας απορρέουν, ανάλογα με τη νομική τους βάση, από την τομεακή κοινοτική ρύθμιση, η οποία προβλέπει τους όρους υπό τους οποίους οι υπάλληλοι της Επιτροπής μπορούν να συμμετέχουν ή να συνεργάζονται σε μια εθνική έρευνα, ή από την οριζόντια κοινοτική ρύθμιση (κανονισμός (Ευρατόμ, ΕΚ) αριθ. 2185/96), καθώς και από τις διατάξεις του εθνικού δικαίου.

¹⁴⁸ Βλ. Τσιρίδη Π., Το ξέπλυμα βρόμικου χρήματος και το λειτουργικό του Συνηγόρου, (Εισήγηση στο 4ο Συνέδριο των Ελλήνων Ποινικολόγων, Θεσσαλονίκη 3-5/11/2006) Πειραιάς, Δεκέμβριος 2006.

¹⁴⁹ Κατά την εκτέλεση των επιτόπιων ελέγχων και εξακριβώσεων, η Υπηρεσία πρέπει να σέβεται τις νομοθετικές και κανονιστικές διατάξεις που ισχύουν στα διάφορα Κράτη-μέλη, όσον αφορά, επίσης, την κατάρτιση των τελικών εκθέσεων της έρευνας οι οποίες πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τις απαιτήσεις της εθνικής νομοθεσίας (άρθρο 8, παράγραφος 1 του κανονισμού (Ευρατόμ, ΕΚ) αριθ. 2185/96). Ο προσδιορισμός των εθνικών διαδικαστικών κανόνων, τόσο σε διοικητικό όσο και σε δικαστικό επίπεδο, δεν είναι πάντοτε εύκολος λόγω του διαφορετικού και περίπλοκου χαρακτήρα των ισχυόντων κανόνων. Η εφαρμογή τους σε μια υπόθεση που βρίσκεται υπό έρευνα δημιουργεί ορισμένες φορές δυσκολίες, ιδίως όταν πρόκειται για διακρατική έρευνα. Η πείρα που διαθέτει η Υπηρεσία στον δικαστικό τομέα μπορεί να συμβάλει, ως έναν ορισμένο βαθμό, στην επίλυση των προβλημάτων.

¹⁵⁰ Δεδομένου ότι η ευθύνη για τον τομέα της προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας είναι καταμερισμένη μεταξύ της Κοινότητας και των κρατών μελών, ο συντονισμός ανάμεσα στο κοινοτικό και το εθνικό επίπεδο αποτελεί αποφασιστικό παράγοντα όσον αφορά την αποτελεσματικότητα. Για τον σκοπό αυτό, η εγκαθίδρυση, εντός της Υπηρεσίας, ενός μηχανισμού στρατηγικών και επιχειρησιακών πληροφοριών θα αποτελέσει, μακροπρόθεσμα, σημαντική πρόοδο. Επιδιωκόμενος στόχος είναι η καλύτερα επικεντρωμένη χρησιμοποίηση των αρμοδιοτήτων έρευνας της Υπηρεσίας που έχουν ανατεθεί στο κοινοτικό επίπεδο έτσι ώστε να εξασφαλισθεί η συμπληρωματικότητα και το συμβιβασίμο με τη δράση των εθνικών αρχών (βλέπε σημείο 1.2.1 κατωτέρω) και να αυξηθεί η αποτελεσματικότητα.

Κατ' αυτόν τον τρόπο στην πράξη, η διαπίστωση των περιπτώσεων απάτης και άλλων παρατυπιών γίνεται σχεδόν πάντα με τη στενή συνεργασία της OLAF με τις εθνικές υπηρεσίες έρευνας. Δεν πρέπει να ξεχνάμε, ότι βασική αρμοδιότητα στον τομέα αυτό έχουν τα Κράτη-μέλη, γιατί αυτά εισπράττουν τους ιδίους πόρους¹⁵¹ για λογαριασμό της Κοινότητας και διαχειρίζονται περίπου το 80% των δαπανών του κοινοτικού προϋπολογισμού.

Στο πλαίσιο δε των καθηκόντων της διεξαγωγής έρευνας, η OLAF πραγματοποιεί επίσης τους ελέγχους και τις εξακριβώσεις που προβλέπονται από τον κανονισμό για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων¹⁵² και από κάθε άλλη τομεακή ρύθμιση¹⁵³.

Μέσα από αυτή την οπτική, στους τομείς όπου υπάρχουν ιδιαίτερα κερδοσκοπικές **πηγές παράνομου κέρδους**¹⁵⁴, ομάδες εργασίας (task-groups) εξειδικευμένες σε ειδικά προϊόντα όπως τα τσιγάρα, τα οينوπνευματώδη ή το ελαιόλαδο, απέδειξαν ότι η στενή συνεργασία μεταξύ των Κρατών-μελών και ο αποτελεσματικός συντονισμός σε κοινοτικό επίπεδο μπορεί να αποδειχθεί άκρως επωφελής για την αποκάλυψη **κυκλωμάτων λαθρεμπορίας** σε μεγάλη κλίμακα. Το ίδιο ισχύει όσον αφορά τις προσπάθειες που καταβάλλονται σε κοινοτικό και εθνικό επίπεδο για να καθιερωθούν προληπτικά μέτρα στους συγκεκριμένους τομείς.

Άλλωστε, το μεγαλύτερο μέρος των υποθέσεων που αναλαμβάνει η εν λόγω Υπηρεσία είναι εξωτερικές έρευνες, για λόγους δε διαχείρισης και στατιστικής η OLAF κάνει διαχωρισμό μεταξύ διαφόρων ειδών υποθέσεων οι οποίες διεκπεραιώνονται στο πλαίσιο της διαδικασίας που διέπει τις εξωτερικές έρευνες. Οι υποθέσεις αυτές χωρίζονται στις ακόλουθες κατηγορίες.

¹⁵¹ Δλδ. Τα έσοδα του προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

¹⁵² Κανονισμός αριθ. 2988/95.

¹⁵³ Η Επιτροπή θεωρεί ότι εναπόκειται στην Υπηρεσία να προσαρμόσει τις επιχειρησιακές της δραστηριότητες και να αναπτύξει τα μέσα ενημέρωσής της (στρατηγικές πληροφορίες και επιχειρησιακές πληροφορίες) προκειμένου να χρησιμοποιήσει όσον το δυνατό καλύτερα το σύνολο των υπαρχόντων νομικών μέσων, εφόσον δεν υπάρχει πιο συγκεκριμένο μέσο συνεργασίας. Πρέπει επίσης να αξιοποιεί την δυνατότητά της να ενεργεί με πλήρη ανεξαρτησία, χωρίς να παρεμβαίνει στα άλλα καθήκοντα που της έχουν ανατεθεί από την Επιτροπή στον τομέα της συνεργασίας με τα Κράτη-μέλη κατά την έννοια του άρθρου 280, παράγραφος 3 της συνθήκης ΕΚ και σεβόμενη τις αρμοδιότητες των διαφόρων υπηρεσιών της Επιτροπής στους τομείς της διοικητικής και δημοσιονομικής παρακολούθησης των ερευνών, συμπεριλαμβανομένης της επιβολής κυρώσεων. Είναι προφανές ότι τα καθήκοντα αυτά ασκούνται στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της Επιτροπής και όχι στο πλαίσιο της ανεξαρτησίας που αφορά τις επιχειρησιακές δραστηριότητες οι οποίες συνδέονται με την δραστηριότητα έρευνας.

¹⁵⁴ Βλ. Θ. Φορτσάκη, Φορολογικό δίκαιο, Αθήνα 2008, (Α. Σάκκουλα), σ.462 επ.

- **Εξωτερικές** υποθέσεις, κατά τις οποίες η OLAF παρέχει το μεγαλύτερο μέρος των πόρων για την έρευνα.
- Υποθέσεις **συντονισμού**, κατά τις οποίες ο ρόλος της OLAF συνίσταται κυρίως στο να συντονίζει τις δραστηριότητες άλλων ερευνητικών αρχών.
- Υποθέσεις **ποινικής συνδρομής**, κατά τις οποίες οι αρμόδιες αρχές ζητούν από την OLAF να τις βοηθήσει στη διενέργεια ποινικών ερευνών.

Υπάρχουν επιπλέον δυο άλλες κατηγορίες υποθέσεων:

- Υποθέσεις **εποπτείας**, κατά τις οποίες η OLAF διαβιβάζει πληροφορίες στην εθνική αρχή αλλά παρακολουθεί επίσημα τα αποτελέσματα προκειμένου να εξασφαλίσει, ότι κάθε χρήσιμη πληροφορία θα εντοπισθεί και θα διαδοθεί.
- **Μη ανοιχθέντες** φακέλοι, στις περιπτώσεις που η OLAF αποφασίζει να μην κινήσει μια υπόθεση. Η πολιτική της OLAF προβλέπει την λήψη επίσημης απόφασης εκ μέρους του Διοικητικού Συμβουλίου σχετικά με το αν πρέπει η όχι να πραγματοποιηθεί έρευνα για κάθε ανακοίνωση εικαζόμενων παρατυπιών που λαμβάνει. Πρόκειται για μια διαδικασία που απαιτεί την επένδυση σημαντικών πόρων, αλλά παρέχει στο κοινό την εγγύηση ότι οι καταγγελλόμενες πιθανές απάτες δεν παραβλέπονται. Συχνά, από την αρχική εξέταση του φακέλου προκύπτει ότι δεν υπάρχει κίνδυνος για τα οικονομικά της Κοινότητας ή παράβαση του Κοινοτικού Δικαίου, αλλά μπορεί να υπάρχει παράβαση του εθνικού δικαίου, όπως φοροδιαφυγή ή μη τήρηση των εθνικών πολεοδομικών κανόνων. Η OLAF στη συνέχεια αρχειοθετεί την υπόθεση ως μη ανοιχθείσα και διαβιβάζει τις πληροφορίες στις εθνικές αρχές, εφόσον είναι αναγκαίο. Σε άλλες περιπτώσεις, που οι καταγγελίες είναι προφανώς αβάσιμες ή έχουν προσωπικό χαρακτήρα, τότε και αυτές οι υποθέσεις αρχειοθετούνται ως μη αναχθείσες.

Οι εξωτερικές έρευνες, όταν αναλαμβάνονται με πρωτοβουλία της εξεταζόμενης Υπηρεσίας ή μετά από αίτηση ενός Κράτους-μέλους στο πλαίσιο του κανονισμού (Ευρατόμ, ΕΚ) αριθ. 2185/96¹⁵⁵, αποσκοπούν, σύμφωνα με το άρθρο 2

¹⁵⁵ Κανονισμός (Ευρατόμ, ΕΚ) αριθ. 2185/96 του Συμβουλίου, της 11ης Νοεμβρίου 1996, σχετικά με τους ελέγχους και εξακριβώσεις που διεξάγει επιτοπίως η Επιτροπή με σκοπό την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων από απάτες και λοιπές παρατυπίες. ΕΕ L 292 της 15ης.11.1996, σ. 2. Vade-mecum σχετικά με την εφαρμογή του κανονισμού από τις υπηρεσίες της Επιτροπής: Οκτώβριος 1997.

του εν λόγω κανονισμού, στην **διερεύνηση** «σοβαρών ή διακρατικών» παρατυπιών ή παρατυπιών «στις οποίες πιθανόν να ενέχονται οικονομικοί φορείς ενεργούντες σε πλείονα Κράτη-μέλη» είτε την διερεύνηση παρατυπιών «αν η κατάσταση που επικρατεί σε ένα κράτος μέλος απαιτεί σε μια ειδική περίπτωση την ενίσχυση των επιτόπιων ελέγχων και εξακριβώσεων, προκειμένου να καταστεί αποτελεσματική η προστασία των οικονομικών συμφερόντων και κατ' αυτόν τον τρόπο, να εξασφαλισθεί ισοδύναμο επίπεδο προστασίας στην Κοινότητα». Είναι σκόπιμο να τονισθεί, ότι η εν λόγω Υπηρεσία μπορεί να κινήσει, και στις περιπτώσεις αυτές σε συνεργασία με τις εθνικές αρχές, ερευνητικές αποστολές σε τρίτες χώρες, σύμφωνα με τις ισχύουσες συμφωνίες, βάσει του κανονισμού (ΕΚ) 515/97¹⁵⁶, προκειμένου να διερευνήσει παρατυπίες ή να αποκαλύψει πράξεις οι οποίες αντίκεινται στους κανόνες που περιλαμβάνονται στον εν λόγω κανονισμό.

Οι εξωτερικές αυτές έρευνες αφορούν «κάθε παράβαση διάταξης του Κοινοτικού Δικαίου που προκύπτει από πράξη ή παράλειψη ενός οικονομικού φορέα, με πραγματικό ή ενδεχόμενο αποτέλεσμα να ζημιωθεί ο γενικός προϋπολογισμός των Κοινοτήτων ή προϋπολογισμός διαχειριζόμενος από τις Κοινότητες, είτε με τη μείωση ή ματαίωση εσόδων που προέρχονται από ίδιους πόρους που εισπράττονται απευθείας για λογαριασμό της Κοινότητας, είτε με αδικαιολόγητη δαπάνη»¹⁵⁷, όσον αφορά τις παρατυπίες ή τις παραβάσεις κατά την έννοια των διατάξεων περί αμοιβαίας συνδρομής¹⁵⁸.

Οι έρευνες αυτές αφορούν «τα **φυσικά ή νομικά πρόσωπα** καθώς και τις **λοιπές οντότητες**, στις οποίες το εθνικό δίκαιο αναγνωρίζει ικανότητα δικαίου, τα οποία διέπραξαν την παρατυπία», «τα πρόσωπα που έχουν συμπράξει στην πραγμάτωση της παρατυπίας» και «εκείνα που φέρουν την ευθύνη για την παρατυπία ή όφειλαν να αποτρέψουν τη διάπραξή της». Μπορούν επίσης, να πραγματοποιηθούν και σε σχέση με όλους τους άλλους οικονομικούς φορείς που κατέχουν, πληροφορίες

¹⁵⁶ Βλέπε ιδίως το άρθρο 20 του κανονισμού αυτού που αφορά την αμοιβαία συνδρομή μεταξύ των διοικητικών αρχών των κρατών μελών και τη συνεργασία μεταξύ αυτών και της Επιτροπής με στόχο να εξασφαλισθεί η καλή εφαρμογή των ρυθμίσεων στον τελωνειακό και τον γεωργικό τομέα. ΕΕ L 82 της 22ας.3.1997, σ. 1.

¹⁵⁷ Βλέπε άρθρο 1, παράγραφος 2, του κανονισμού (ΕΚ, Ευρατόμ) αριθ. 2988/95.

¹⁵⁸ Βλέπε άρθρο 20 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 515/97.

σχετικές με τα γεγονότα που αποτελούν αντικείμενο των επιτόπιων ελέγχων και εξακριβώσεων¹⁵⁹.

Επαναλαμβάνουμε, ότι το άρθρο 9 του κανονισμού (ΕΚ, Ευρατόμ) αριθ. 2988/95 αναφέρεται στους επιτόπιους ελέγχους και εξακριβώσεις υπό τους όρους που προβλέπονται από τους τομεακούς κανόνες. Οι νομικές βάσεις που προβλέπονται στις ρυθμίσεις αυτές καλύπτουν το σύνολο των τομέων παρέμβασης της εξεταζόμενης Υπηρεσίας όπως, για παράδειγμα, τον τομέα των ιδίων πόρων των Κοινοτήτων, των διαρθρωτικών ταμείων¹⁶⁰, της κοινής γεωργικής πολιτικής ή της εμπορικής πολιτικής καθώς και τον τελωνειακό τομέα¹⁶¹.

Γ.4. Άμεσες δαπάνες και εξωτερική ενίσχυση

Άμεσες δαπάνες¹⁶² είναι οι αποκαλούμενες εσωτερικές και εξωτερικές πολιτικές (για παράδειγμα, προγράμματα-πλαίσια για την έρευνα, την ανθρωπιστική και αναπτυξιακή βοήθεια) στο πλαίσιο των οποίων η Επιτροπή – εν αντιθέσει με την περίπτωση των γεωργικών δαπανών ή των διαρθρωτικών ταμείων – δεν έχει αναθέσει πλήρως τη διαχείριση των πόρων στα κράτη μέλη.

Σύμφωνα με τα προλεγόμενα, η OLAF διαδραματίζει πρωταρχικό ρόλο στις έρευνες για υποθέσεις άμεσων δαπανών και εξωτερικής βοήθειας, καθόσον οι εν λόγω υποθέσεις αφορούν σε **δαπάνες** που διαχειρίζεται εξ ολοκλήρου η Επιτροπή και άλλα Όργανα, όπως η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (ETE), και όχι τα Κράτη-μέλη.

¹⁵⁹ Βλέπε άρθρο 7 του κανονισμού (ΕΚ, Ευρατόμ) αριθ. 2988/95 και το άρθρο 5 του κανονισμού (ΕΚ, Ευρατόμ) αριθ. 2185/96). [Κανονισμός του Συμβουλίου, της 18ης Δεκεμβρίου 1995, σχετικά με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. ΕΕ L 312 της 23ης.12.1995, σ. 1.].

¹⁶⁰ Βλ. Dudley Seers, Η ΕΟΚ των δυο ταχυτήτων, ολοκλήρωση άνισων εταίρων, (Επιμ. Κ. Βαϊτσος), Αθήνα 1986, (Παπαζήση), σελ. 111 επ.

¹⁶¹ Κανονισμός (ΕΚ, Ευρατόμ) αριθ. 1150/2000. Βλέπε το άρθρο 18. ΕΕ L 130 της 31ης.5.2000, σ. 1. Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1260/1999. Βλέπε το άρθρο 38. ΕΕ L 161 της 26ης.6.1999, σ. 1 και κανονισμοί της Επιτροπής (ΕΚ) αριθ. 438/2001 (ΕΕ L 63 της 3ης.3.2001, σ.21) και αριθ. 448/2001 (ΕΕ L 64 της 6ης.3.2001, σ.13) για τον καθορισμό των λεπτομερειών εφαρμογής του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1260/1999. Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 595/91. Βλέπε το άρθρο 6. ΕΕ L 67 της 14ης.3.1991, σ. 11. Προαναφερόμενος κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 515/97. Βλέπε το άρθρο 18.

¹⁶² Βλ. Άμεσες δαπάνες : Ειδικοί κανονισμοί, άρθρο 87 του δημοσιονομικού κανονισμού των συμβατικών διατάξεων.

Για το λόγο αυτό, η εξεταζόμενη Υπηρεσία δίνει έμφαση στην επιχειρησιακή συνεργασία με τα Κράτη-μέλη και με τις υπό ένταξη υποψήφιες χώρες¹⁶³ και στην ενίσχυση του δικτύου των προσώπων επαφής, ιδίως στο πλαίσιο της AFCOS και της Europol. Υπό εξέταση βρίσκεται η δημιουργία ενός δικτύου συνδέσμων με την OLAF, ενώ ως περιοχή πρώτης προτεραιότητας για τον τομέα της εξωτερικής βοήθειας έχουν οριστεί τα Βαλκάνια.

Η OLAF ενημερώνει τις αρμόδιες εθνικές δικαστικές αρχές για τις παραβιάσεις του ποινικού δικαίου, στον τομέα των άμεσων δαπανών και της εξωτερικής βοήθειας. Το γεγονός αυτό φανερώνει μια νέα προσέγγιση στην ερευνητική δραστηριότητα στον εν λόγω τομέα, που αποσκοπεί στην διασφάλιση της **απόδοσης ατομικής ευθύνης** για κακοδιαχείριση, τόσο στο διοικητικό όσο και στο δικαστικό επίπεδο.

¹⁶³ Προκειμένου να αναπτυχθεί η πρόληψη πριν από την ένταξη των υποψηφίων χωρών, η Επιτροπή εντόπισε τις ανάγκες που υφίστανται ακόμα σε ορισμένες από τις εν λόγω χώρες. Στον τομέα της καταπολέμησης της απάτης και της διαφθοράς, η σωστή μεταφορά του παλαιού κεκτημένου εξαρτάται, πέραν της νομοθετικής προσπάθειας, από την επιχειρησιακή ικανότητα των υποψηφίων χωρών να προστατεύουν τα οικονομικά συμφέροντα της Κοινότητας κατά τρόπον αποτελεσματικό και ισοδύναμο με το επίπεδο προστασίας που υπάρχει, καταρχήν, στα Κράτη-μέλη. Η Υπηρεσία βοηθά τις αρμόδιες αρχές των χωρών αυτών να καθορίσουν ορισμένες διαρθρωτικές κατευθύνσεις (ενίσχυση των θεσμών) και να αναπτύξουν, πριν από την προσχώρηση, ένα αποτελεσματικό μηχανισμό με σκοπό την ενίσχυση της πρόληψης και την χάραξη μιας ειδικής ερευνητικής πολιτικής για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Κοινοτήτων.

Η Επιτροπή κρίνει ότι η πείρα που διαθέτει η Υπηρεσία είναι ιδιαίτερα χρήσιμη για να επιτρέψει στις υποψήφιες χώρες να επεκτείνουν τον κοινοτικό μηχανισμό πρόληψης και καταπολέμησης της απάτης στο εθνικό επίπεδο. Η Επιτροπή προτίθεται να συνεχίσει μαζί με την Υπηρεσία τις δραστηριότητες πρόληψης της απάτης καθώς και τεχνικής και επιχειρησιακής στήριξης σε σχέση με τις υποψήφιες χώρες. Στο πλαίσιο αυτό, δίνεται επίσης έμφαση στις ενέργειες κατάρτισης σχετικά με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων, στις οποίες η Υπηρεσία πρέπει να εξακολουθήσει να συμμετέχει ενεργά.

ΜΕΡΟΣ ΙΙΙ

Λειτουργική προσέγγιση του συστήματος.

Α. Σύστημα πληροφοριών για την καταπολέμηση της απάτης

Τον Σεπτέμβριο του 2001, ιδρύθηκε η Διεύθυνση Γ' της olaf, η οποία ονομάστηκε «Πληροφορίες, επιχειρησιακής στρατηγικής και τεχνολογίας πληροφοριών¹⁶⁴». Η Διεύθυνση αυτή περιλαμβάνει τις πρώην μονάδες πληροφοριών και τεχνολογίας πληροφοριών και φανερώνει τον κεντρικό ρόλο που κατέχει η τεχνολογία πληροφοριών στο πλαίσιο των δραστηριοτήτων συλλογής πληροφοριών.

Στρατηγικές πληροφορίες

Ειδικότερα, τα βασικά καθήκοντα στον τομέα αυτό περιλαμβάνουν:

- Βελτίωση της ακρίβειας των ετησίων **στατιστικών της OLAF** σχετικά με τις παρατυπίες και την απάτη που βαρύνουν τον κοινοτικό προϋπολογισμό, με βάση τις πληροφορίες σχετικά με παρατυπίες που διαβιβάζουν τα Κράτη-μέλη στην Επιτροπή.
- Επαναδιαπραγμάτευση των **συμβάσεων για την πρόσβαση**, τόσο της OLAF όσο και των αρχών των Κρατών-μελών σε διαθέσιμες στο εμπόριο βάσεις δεδομένων.
- Πρόοδο σε σχέση με την εκμετάλλευση ανοικτών πηγών μέσω του Διαδικτύου.
- Παρακολούθηση των εμπορικών τάσεων για τα ευαίσθητα προϊόντα.
- Σε βάθος μελέτη των τάσεων των παρατυπιών, που αφορούν βασικούς τομείς του προϋπολογισμού.

Εξάλλου, ενισχύθηκαν οι επαφές με τις υπηρεσίες πληροφοριών της αστυνομίας και των τελωνείων διαφόρων Κρατών-μελών, με την Europol και με τον Παγκόσμιο Οργανισμό Τελωνείων.

Με βάση τα παραπάνω δεδομένα, τα καθήκοντα της μονάδας για την τεχνολογία των πληροφοριών της OLAF είναι τα εξής:

¹⁶⁴ Βλ. Επιτροπή Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Ανάπτυξη, Ανταγωνιστικότητα και απασχόληση (Λευκή Βίβλος) σ.129 επ. Λουξεμβούργο 1993, αναφορικά με τις εφαρμογές της τηλεματικής και των νέων τεχνολογιών.

- ❖ Εγκατάσταση, διατήρηση και λειτουργία της ηλεκτρονικής υποδομής της εν λόγω Υπηρεσίας, δίνοντας ιδιαίτερη έμφαση στην ασφάλεια των ηλεκτρονικών πληροφοριών.
- ❖ Ανάπτυξη, διατήρηση και στήριξη των αναγκαίων ηλεκτρονικών συστημάτων για τη συλλογή και επεξεργασία σχετικών με απάτες πληροφοριών, και
- ❖ Παροχή υπηρεσιών και στήριξης στα Κράτη-μέλη όσον αφορά τα συστήματα πληροφοριών για την καταπολέμηση της απάτης/ τελωνιακών πληροφοριών (AFIS/CIS).

Κατ' αυτό τον τρόπο υπογραμμίζεται ότι η μονάδα τεχνολογίας των πληροφοριών, συμβάλει στην μηχανογράφηση και τον εκσυγχρονισμό των εσωτερικών διαδικασιών της OLAF.

A.1. Ανταλλαγή πληροφοριών με τα Κράτη-μέλη.

Μέσα από τις προηγηθείσες αναλύσεις και επισημάνσεις προβάλλει η συνεργασία της OLAF με τα Κράτη-μέλη, η οποία πραγματοποιείται κατά κύριο λόγο μέσω της συμφωνίας αμοιβαίας συνδρομής και του AFIS/CIS¹⁶⁵. Περισσότεροι από 3000 χρήστες σε 800 τερματικά AFIS ανταλλάσσουν κατά μέσο όρο 2500 μηνύματα την ημέρα. Η OLAF έχει δεσμευτεί να βελτιώσει το AFIS και έχει αναθέσει αρκετές νέες συμβάσεις για το σκοπό αυτό.

Πέραν τούτων, η OLAF σημείωσε πρόοδο, όσον αφορά την ανάπτυξη του τελωνειακού συστήματος πληροφοριών (ΤΣΠ) σε συνεργασία με τα Κράτη-μέλη, πολλά εκ των οποίων απέσπασαν τεχνικό προσωπικό στην OLAF προκειμένου να βοηθήσει στην εκπλήρωση της αποστολής αυτής. Επίσης η OLAF συγκεντρώνει και **αναλύει δεδομένα** σχετικά με απάτες μέσω του **ηλεκτρονικού μητρώου κοινοποιήσεων** (Electronic Communications Registry), το οποίο επιτρέπει την ασφαλή ανταλλαγή εγγράφων μεταξύ των Κρατών-μελών και της OLAF.

¹⁶⁵ Συστήματος πληροφοριών για την καταπολέμηση της απάτης/ τελωνιακών πληροφοριών.

Στο πλαίσιο του κανονισμού αριθ. 515/97 του Συμβουλίου, διάφοροι κανονισμοί της Επιτροπής και αποφάσεις των επιτροπών προβλέπουν την ανταλλαγή συγκεκριμένων πληροφοριών σε διάφορους τομείς και αποτελούν τη νομική βάση για τις ενότητες AFIS που χρησιμοποιούνται από τα Κράτη-μέλη για να διαβιβάζουν εκθέσεις στην Επιτροπή. Οι ενότητες αυτές περιλαμβάνουν την Ενότητα των γεωργικών ταμείων (κοινοποιήσεις ΕΓΤΠΕ), την ενότητα επιχειρηματιών ΕΓΤΠΕ (υπό ανάπτυξη), την ενότητα των διαρθρωτικών ταμείων και την ενότητα του ταμείου συνοχής. Τέλος, το Σύστημα Αμοιβαίας Πληροφόρησης (ΣΑΠ) αφορά ειδικά τις εξαγωγές κρέατος στην Ρωσία, έναν τομέα υψηλού κινδύνου για τους κοινοτικούς πόρους, και βασίζεται στον διοικητικό διακανονισμό (ΣΑΠ) μεταξύ της OLAF και της Ρωσικής Ομοσπονδίας.

Η Σύμβαση ΤΣΠ προβλέπει τη δημιουργία και λειτουργία ενός κεντρικού **τελωνιακού συστήματος πληροφοριών** το οποίο να αφορά ζητήματα του τρίτου πυλώνα (π.χ. **ναρκωτικά, νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες, κλπ**)¹⁶⁶. Η μονάδα επιχειρησιακού ελέγχου (MEE) συστήνεται σε τακτικά διαστήματα για την διεξαγωγή συγκριμένων δράσεων κατά της απάτης που αφορούν τα Κράτη-μέλη με τρίτες χώρες. Οι δράσεις αυτές είναι ολοένα και περισσότερο «ιδεατές», με την έννοια ότι στην πραγματικότητα δεν υπάρχει ένα κεντρικό γραφείο ελέγχου με όλους τους συμμετέχοντες. Όταν η MME ασχολείται με δράσεις του τρίτου πυλώνα, χρησιμοποιεί μέρη της υποδομής του AFIS (ΤΣΠ τρίτου πυλώνα) χωρίς την παρέμβαση της OLAF.

Η OLAF συνεργάζεται με τα Κράτη-μέλη με σκοπό να απλουστεύσει και να αποσαφηνίσει τις νομικές βάσεις για την ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των Κρατών-μελών στους διάφορους τομείς πολιτικής της ΕΕ.

¹⁶⁶ Βλ. σχετικά και συστάσεις της Ομάδας Χρηματοπιστωτικής Δράσης (Financial Action Task Force (FATF)) και ειδικότερα τις διατάξεις της Τρίτης Οδηγίας 2005/60/Ε.Κ. και της Οδηγίας 2006/70/Ε.Κ.

A.2. Τα μέσα της τεχνικής συνδρομής

Σύμφωνα με το άρθρο 280 της συνθήκης ΕΚ και του άρθρου 1, παράγραφος 2 των κανονισμών (ΕΚ) αριθ. 1073/1999 και (Ευρατόμ) αριθ. 1074/1999, η Επιτροπή παρέχει, μέσω της OLAF, στα Κράτη-μέλη τη συνδρομή της για να οργανώσουν στενή και τακτική συνεργασία και να συντονίζουν, ενδεχομένως, τη δράση τους με σκοπό την αποτελεσματικότερη προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Η Επιτροπή ανέθεσε στην εν λόγω Υπηρεσία να αναπτύξει την αναγκαία υποδομή κατά της απάτης και να εξασφαλίσει τη συλλογή και την χρησιμοποίηση των πληροφοριών.

Έτσι, στο πλαίσιο αυτό η Επιτροπή χορήγησε στην OLAF ειδική ευθύνη που συνίσταται στην εφαρμογή της δράσης 96 της Λευκής Βίβλου σχετικά με την παρακολούθηση των δραστηριοτήτων ανάκτησης¹⁶⁷. Η αποτελεσματική διοικητική και οικονομική παρακολούθηση αποτελεί, πράγματι, σημαντικό παράγοντα για την βελτίωση της προστασίας των οικονομικών συμφερόντων, ιδίως όσον αφορά την ανάκτηση των χρεών. Τα μέσα συγκέντρωσης και επεξεργασίας των πληροφοριών συμμετέχουν στα καθήκοντα διοικητικής και οικονομικής παρακολούθησης της Επιτροπής, προκειμένου να εκπληρώσουν καλύτερα το καθήκον ελέγχου της πραγματικότητας και της κανονικότητας των πράξεων που χρηματοδοτούνται, στο πλαίσιο των διαφόρων κοινοτικών πολιτικών και να συμμετάσχουν στις δραστηριότητες ανάκτησης των ποσών που απωλέσθηκαν λόγω παρατυπιών.

Πράγματι, δημιουργήθηκε εντός της εξεταζόμενης Υπηρεσίας, ένα καθήκον διοικητικής και οικονομικής παρακολούθησης των ερευνών που πραγματοποιεί η τελευταία στον τομέα των άμεσων δαπανών, προκειμένου να επιτευχθεί η στενή συνεργασία με τις διάφορες ενδιαφερόμενες υπηρεσίες¹⁶⁸. Εξάλλου, εν λόγω η Υπηρεσία μπορεί να παράσχει διευκρινίσεις στην Επιτροπή κατά τη λήψη αποφάσεων

¹⁶⁷ Με βάση την ανακοίνωση της Επιτροπής, της 13ης Δεκεμβρίου 2000, σχετικά με την ανάκτηση των αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών (SEC(2000) 2204) και της 3ης Δεκεμβρίου 2002 σχετικά με την βελτίωση της είσπραξης των απαιτήσεων της Κοινότητας που προκύπτουν από την άμεση και επιμερισμένη διαχείριση των κοινοτικών δαπανών (COM(2002) 671 τελικό), η Επιτροπή υπέδειξε την Υπηρεσία ως αρμόδια για την άσκηση αστικών αγωγών (ή την λήψη παρόμοιων μέτρων σύμφωνα με το ισχύον εθνικό δίκαιο) όταν οι έρευνες της Υπηρεσίας στον τομέα των άμεσων δαπανών παρατείνονται με δικαστικές διαδικασίες. Σχετικά με ο θέμα αυτό, η Επιτροπή προτίθεται να αναθέσει στην Υπηρεσία, ως υπηρεσία της Επιτροπής, τα ίδια καθήκοντα που έχει αναθέσει στην νομική υπηρεσία, ώστε να μπορεί να συμμετέχει σε δίκες ως πολιτική αγωγή. Μετά από αίτηση των άλλων υπηρεσιών της Επιτροπής, η Υπηρεσία μπορεί επίσης, στο μέτρο των δυνατοτήτων της, να παράσχει την βοήθειά της για τον εντοπισμό οφειλετών που έχουν εξαφανιστεί.

¹⁶⁸ Η Γενική Διεύθυνση διατάκτης, ο λογιστής της Γενικής Διεύθυνσης Προϋπολογισμού και η Νομική Υπηρεσία της Επιτροπής.

σχετικά με δημοσιονομικές διορθώσεις σε εθνικό ή κοινοτικό επίπεδο. Επίσης, ορισμένες πρωτοβουλίες της Επιτροπής, μέσω των οποίων η Κοινότητα ενεργεί άμεσα για λογαριασμό των Κρατών-μελών, αναπτύχθηκαν χάρη στην επιχειρησιακή εταιρική σχέση μεταξύ της Υπηρεσίας αυτής και των εθνικών διοικητικών και δικαστικών αρχών.

Με αυτά ως δεδομένα, η εν λόγω Υπηρεσία παρέχει επίσης τεχνική συνδρομή στις αρμόδιες εθνικές αρχές, ιδίως όσον αφορά την κατάρτιση. Η συνδρομή αυτή συνίσταται στην οργάνωση σεμιναρίων, συναντήσεων, εργαστηρίων και επισκέψεων, καθώς και στην ενεργό συμμετοχή της Υπηρεσίας αυτής σε εκδηλώσεις που οργανώνουν οι διάφοροι εταίροι. Με βάση λοιπόν, την πείρα που έχει αποκτήσει μέσω των επιχειρησιακών της δραστηριοτήτων στους τομείς της πρόληψης, της συνεργασίας και της δίωξης, η εν λόγω Υπηρεσία μπορεί να παρέχει σφαιρική πληροφόρηση (τεχνική, επιχειρησιακή και σχετική με το νομικό πλαίσιο) η οποία συμβάλλει στην ευαισθητοποίηση των αποδεκτών σε σχέση με την ευρωπαϊκή διάσταση των δράσεών τους. Η Υπηρεσία λοιπόν αυτή είναι επίσης εκείνη που διαχειρίζεται το πρόγραμμα δράσης σχετικά με την **ανταλλαγή προσωπικού**, τη **συνδρομή** και την **κατάρτιση**, που θεσπίστηκε από το Συμβούλιο στο τέλος του 2001, για την **προστασία του ευρώ από την παραχάραξη** (πρόγραμμα Pericles).

Εξάλλου, η εξεταζόμενη Υπηρεσία δημιούργησε ένα δίκτυο υπαλλήλων αρμοδίων για την διαβίβαση πληροφοριών κατά της απάτης (OAFCN¹⁶⁹). Το δίκτυο αυτό συγκεντρώνει τους υπεύθυνους δημοσίων σχέσεων των υπηρεσιών έρευνας των Κρατών-μελών με τα οποία συνεργάζεται η OLAF. Οι επιδιωκόμενοι στόχοι είναι, ιδίως, η δημιουργία συνθηκών για διάλογο και, μέσω του δικτύου, η ενημέρωση και ευαισθητοποίηση των εθνικών αρχών, και πέραν αυτών, των επαγγελματικών κύκλων, ως προς τη σημασία που έχει για την Κοινότητα η ανάπτυξη δράσεων πρόληψης.

¹⁶⁹ OLAF Anti-Fraud Communicators Network.

A.3. AFIS (δίκτυο επικοινωνίας και συνεργασίας)

Η κύρια αρμοδιότητα του Έ Τμήματος, είναι η διαχείριση του συστήματος αμοιβαίας συνδρομής και των πληροφοριών που λαμβάνονται μέσα από αυτό. Νομική βάση του συστήματος είναι ο Κανονισμός 515/97¹⁷⁰ περί αμοιβαίας διοικητικής συνδρομής μεταξύ των τελωνειακών διοικήσεων των Κρατών-μελών της Ε.Ε. Το σύστημα αυτό ονομάζεται **πληροφοριακό σύστημα κατά της απάτης** (Antifraud Information System-AFIS)¹⁷¹ και έχει εγκατασταθεί με χρηματοδότηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε όλα τα Κράτη-μέλη (400 περίπου τερματικά¹⁷²). Τη διαχείριση του συστήματος σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει η OLAF. Το σύστημα περιλαμβάνει:

- ❖ Το AFIS-mail, το οποίο είναι ασφαλές ηλεκτρονικό ταχυδρομείο για ανταλλαγή πληροφοριών εμπιστευτικού χαρακτήρα τόσο μεταξύ των Κρατών-μελών όσο και μεταξύ των Κρατών-μελών και της Επιτροπής (OLAF). Οι κυριότερες πληροφορίες που λαμβάνονται μέσω του AFIS mail από την OLAF, είναι τα μηνύματα αμοιβαίας συνδρομής (Α.Μ.) που αφορούν διενέργεια ερευνών από τα **Τελωνεία**¹⁷³, για περιπτώσεις απατών που διαπιστώθηκαν σε κάποιο Κράτος-μέλος. Δίνονται οδηγίες για έρευνα στα Τελωνεία τα αποτελέσματα των οποίων διαβιβάζονται στη συνέχεια στην Ευρωπαϊκή Ένωση μέσω του συστήματος.
- ❖ Το Early Warning System (E.W.S), είναι επίσης ένα σύστημα προ-ενημέρωσης των Τελωνείων προορισμού, για την πρόληψη της εκτροπής από τη διαμετακόμιση ορισμένων ευαίσθητων αγαθών (τσιγάρα-

¹⁷⁰ Οι σχετικές με τα τελωνεία δραστηριότητες διέπονται από τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 515/97 του Συμβουλίου, ο οποίος προβλέπει το Τελωνιακό Σύστημα Πληροφοριών (ΤΣΠ), Θαλάσσια εποπτεία (MARSUS), Σύστημα έγκαιρης προειδοποίησης για τα τελωνεία (EWS-C), Θαλάσσιες πληροφορίες (MARInfo, YACHTInfo), Σύστημα έγκαιρης πληροφόρησης για τους ειδικούς φόρους κατανάλωσης (EWS-E), καθώς και πληροφορίες σχετικά με την Κατάσχεση τσιγάρων (CigInfo). Αποτελεί επίσης νομική βάση του AFIS Mail, που εξασφαλίζει την ασφαλή ανταλλαγή εγγράφων μεταξύ των εταίων του AFIS.

¹⁷¹ AFIS (σύστημα πληροφοριών για τη καταπολέμηση της απάτης).

¹⁷² Στη χώρα μας η 33ή Διεύθυνση (36 τερματικά και 6 στο Σ.Δ.Ο.Ε.).

¹⁷³ Βλ. Ν. Μπάρμπα, Το νομικό καθεστώς των συμψηφιστικών φόρων επί των εισαγόμενων στην Ελλάδα εμπορευμάτων. Θεσσαλονίκη 1990 (Σάκκουλα) σ. 135 επ.

αλκοολούχα ,κ.λ.π.) και της εισόδου τους στο έδαφος της Ευρωπαϊκής Ένωσης χωρίς δασμούς και φόρους¹⁷⁴.

- ❖ Το CIS (Customs Information System), είναι μια βάση δεδομένων, που περιλαμβάνει στοιχεία για απάτες που διαπράχθηκαν σε όλα τα Κράτη-μέλη και περιέχει στοιχεία για αγαθά, εταιρίες ,διαδικασίες πρόσωπα, μεταφορικά μέσα. Η βάση αυτή έχει σκοπό να βοηθά τους υπαλλήλους της πρώτης γραμμής, κατά τη διενέργεια των ελέγχων.
- ❖ Το σύστημα MARINFO, αφορά ανταλλαγή πληροφοριών για την διακίνηση προϊόντων (κυρίως τσιγάρα, αλκοολούχα, ναρκωτικά) με containers θαλασσίως.
- ❖ Το σύστημα MarSur, το οποίο αφορά για ανταλλαγή πληροφοριών που έχουν σχέση με έρευνες για τη διακίνηση σκαφών.
- ❖ Την Τράπεζα Δεδομένων World Base περιλαμβάνει τις νόμιμα λειτουργούσες εταιρίες σε παγκόσμιο επίπεδο.
- ❖ Τη Βάση Δεδομένων Lloyds, που περιλαμβάνει όλα τα στοιχεία για τις κινήσεις των πλοίων που είναι ασφαλισμένα στην εταιρία αυτή.
- ❖ Τη Βάση Δεδομένων CELEX, που περιλαμβάνει όλη την κοινοτική νομοθεσία.

¹⁷⁴ Βλ. Χ. Φλώρου, Οι επιβαρύνσεις ισοδύναμου αποτελέσματος προς δασμούς κατά τη Συνθήκη ΕΚ. (Σάκκουλα) Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2005

A.4. Η Νομική υποστήριξη των δικαστηρίων

Η αποτελεσματικότητα των διοικητικών ερευνών της εξεταζόμενης Υπηρεσίας, εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την χρησιμοποίησή τους όχι μόνο σε διοικητικό επίπεδο (συμπεριλαμβανομένου του πειθαρχικού), αλλά και σε δικαστικό επίπεδο, η οποία βασίζεται κατά πρώτο λόγο στην στενή συνεργασία μεταξύ της Υπηρεσίας αυτής και των εθνικών αστυνομικών¹⁷⁵ και δικαστικών αρχών¹⁷⁶. Για τον λόγο αυτό, οι κατευθύνσεις που ορίστηκαν από την Επιτροπή στην σφαιρική της στρατηγική του Ιουνίου 2000 περιλαμβάνουν μεταξύ των προτεραιοτήτων την **ενίσχυση της ποινικής δικαστικής διάστασης**.

Η προτεραιότητα αυτή υλοποιήθηκε, στο πλαίσιο της εν λόγω Υπηρεσίας, αφενός μέσω των καθηκόντων νομικής παρακολούθησης και παροχής συμβουλών (θεσμικό και Κοινοτικό Δίκαιο) και αφετέρου, μέσω των καθηκόντων δικαστικής παρακολούθησης και παροχής συμβουλών (εθνικό δίκαιο) **χωρίς αυτό να σημαίνει ανάμιξη της στην απονομή της δικαιοσύνης**. Τα καθήκοντα αυτά συγκεκριμενοποιούνται σε καθημερινή βάση, με ίδια πρωτοβουλία ή μετά από αίτηση, μέσω δράσεων συνδρομής και παροχής νομικών συμβουλών σε πολλούς τομείς, καθώς και μέσω της στήριξης και της δικαστικής εμπειρογνομosύνης της ομάδας δικαστών που είναι προσαρτημένη στον (γενικό) Διευθυντή της OLAF. Η δημιουργία της πλατφόρμας υπηρεσιών θα επιτρέψει να αξιοποιηθεί η προσφορά των εν λόγω καθηκόντων υποστήριξης των ερευνών, σε συνεργασία με τις εθνικές αρχές.

Έτσι, η εταιρική σχέση που η εν λόγω Υπηρεσία προσπαθεί να δημιουργήσει με τις εθνικές διωκτικές αρχές, θα πρέπει να διευκολύνει την προετοιμασία ενός οδηγού καλής πρακτικής, ο οποίος πράγματι προβλέπεται στην σφαιρική στρατηγική της Επιτροπής. Στόχος του οδηγού αυτού, που δεν θα έχει υποχρεωτικό χαρακτήρα, θα είναι να παράσχει στις εθνικές επιχειρησιακές αρχές, μια χρήσιμη βάση για την οργάνωση και τη διαχείριση των δράσεων συνεργασίας και να τις ενθαρρύνει να συνεχίσουν τις προσπάθειές τους προκειμένου να χρησιμοποιήσουν όσο το δυνατόν καλύτερα τα μέσα και την εμπειρογνομosύνη της εν λόγω Υπηρεσίας.

¹⁷⁵ Βλ. Ν. Μπιτζιλέκης, Υπηρεσιακά Εγκλήματα (Σάκουλα), Θεσσαλονίκη 2001, σ. 135 επ.

¹⁷⁶ Απόφαση 1999/352/EK, EKAX, Euratom, της Επιτροπής, της 28ης Απριλίου 1999, περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF), που δημοσιεύθηκε στην ΕΕ L 136 της 31.5.1999, σελ. 20.

Πλέον συγκεκριμένα, οι αποστολές που έχουν ανατεθεί στην εξεταζόμενη Υπηρεσία και στον τομέα αυτό απορρέουν κυρίως από την αρχή της στενής και τακτικής συνεργασίας, όπως προβλέπεται στο άρθρο 280 της συνθήκης ΕΚ. Στηρίζονται:

- 1) Όσον αφορά την συνδρομή προς τις δικαστικές αρχές, στο άρθρο 2 παράγραφος 6 της απόφασης της Επιτροπής για την ίδρυση της Υπηρεσίας, σύμφωνα με το οποίο «είναι επιφορτισμένη να παράσχει τη συνδρομή της Επιτροπής στην συνεργασία με τα Κράτη-μέλη στον τομέα της καταπολέμησης της απάτης». Η διάταξη αυτή περιλαμβάνεται και στο άρθρο 1, παράγραφος 2 των κανονισμών (ΕΚ) αριθ. 1073/1999 και (Ευρατόμ) αριθ. 1074/1999. Εξάλλου, το άρθρο 7, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, του δευτέρου πρωτοκόλλου¹⁷⁷ της σύμβασης σχετικά με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων, το οποίο αναφέρεται στην ουσία και σε πρόταση οδηγίας της Επιτροπής¹⁷⁸, κατευθύνει τη δράση του θεσμικού οργάνου με το να προβλέπει ότι «η Επιτροπή παρέχει κάθε αναγκαία τεχνική και υπηρεσιακή συνδρομή προκειμένου να διευκολύνει τον συντονισμό των ερευνών που διεξάγουν οι αρμόδιες εθνικές αρχές».
- 2) Όσον αφορά την δικαστική παρακολούθηση, αυτή στηρίζεται στο άρθρο 2 παράγραφος 6 της απόφασης της Επιτροπής για την ίδρυση της εν λόγω Υπηρεσίας, σύμφωνα με το οποίο «η Υπηρεσία έχει άμεση επαφή με τις αστυνομικές και δικαστικές αρχές». Η αρμοδιότητα αυτή ενισχύεται από τα άρθρα 9 και 10 καθώς και από την 16η αιτιολογική σκέψη των κανονισμών (ΕΚ) αριθ. 1073/1999 και (Ευρατόμ) αριθ. 1074/1999.

Για να επιλυθεί όμως, το πρόβλημα της αποτελεσματικότητας των ποινικών διώξεων, είναι απαραίτητη η δημιουργία ομοιόμορφων ορισμών για τις αξιόποινες πράξεις και κατάλληλοι κανόνες για την ποινική διαδικασία, η Επιτροπή θεωρεί ότι, εν τω μεταξύ, θα πρέπει να συνεχίσουν να χρησιμοποιούνται τα διαθέσιμα μέσα έτσι ώστε να ενισχυθεί η συνεργασία μεταξύ της Υπηρεσίας και των δικαστικών αρχών των κρατών μελών, τόσο όσον αφορά τις εξωτερικές έρευνες, όσο και την

¹⁷⁷ ΕΕ C 221 της 19ης.7.1997, σ. 11.

¹⁷⁸ Σχετικά με την ποινική προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. COM(2001) 272 τελικό.

δικαστική παρακολούθηση των εσωτερικών ερευνών. Με τον να υιοθετεί την προσέγγιση αυτή, η εν λόγω Υπηρεσία αναπτύσσει την αποστολή της ως συνδέσμου μεταξύ των εθνικών δικαίων στις αποστολές της δικαστικής πραγματογνωμοσύνης, συμβάλλοντας έτσι στην υλοποίηση των στόχων στον τομέα της καταπολέμησης της απάτης και της διαφθοράς και θα βελτιώνει τον ρόλο της παροχής συμβουλών, συνδρομής και συντονισμού για να **στηρίξει την εθνική δράση** στον τομέα των ποινικών διώξεων κατά σοβαρών παραβάσεων, που μπορούν να θίξουν τα συμφέροντα των Κοινοτήτων.

A.4.1. Η συμβουλευτική και ενημερωτική συνεισφορά της OLAF στο δικαιοδοτικό έργο των Εθνικών Δικαστηρίων.

Η OLAF παρά το γεγονός ότι αποτελεί Διοικητική Κοινοτική Αρχή, εντούτοις έχει δεσμευτεί να ενισχύει την δικαστική διάσταση¹⁷⁹ στο πλαίσιο του αγώνα για την καταπολέμηση της απάτης, σύμφωνα με την σφαιρική στρατηγική προσέγγιση της Επιτροπής της 28ης Ιουνίου 2000¹⁸⁰. Βάσει της προσέγγισης αυτής, η OLAF εγγυάται την νομιμότητα και την ποιότητα των διαδικασιών, συμπεριλαμβανομένου του ποινικού τομέα, και τον αποτελεσματικό συντονισμό των εισαγγελικών αρχών των Κρατών-μελών.

Για τον σκοπό αυτό οι δικηγόροι¹⁸¹ της OLAF παρέχουν συμβουλές ως προς την ανάπτυξη της γενικής μεθοδολογίας της ως προς τις έρευνες και μεταφράζουν τη μεθοδολογία αυτή, σε πρακτικές συμβουλές για τα στελέχη της έρευνας. Νομικές επίσης συμβουλές παρέχονται σε συγκεκριμένες υποθέσεις, που απαιτούν ερμηνεία

¹⁷⁹ Στο πλαίσιο των δραστηριοτήτων της που αποσκοπούν να εξασφαλίσουν την αποτελεσματικότητα των ποινικών διατάξεων και της δικαστικής παρακολούθησης των ερευνών, η Υπηρεσία διαπίστωσε ορισμένες ελλείψεις που αφορούν ιδίως τη διάσπαση του ευρωπαϊκού ποινικού χώρου (διατήρηση των εθνικών δικαστικών συνόρων), τη σύγκρουση των πολιτικών κατά της εγκληματικότητας και την αρχή της σκοπιμότητας των διώξεων. Η διαπίστωση αυτή καθιστά εμφανή την ανάγκη της σφαιρικής στρατηγικής της Επιτροπής του Ιουνίου 2000, η οποία περιλαμβάνει την ενίσχυση της δικαστικής διάστασης.

Η εμπειρογνωμοσύνη της Υπηρεσίας αναπτύχθηκε προοδευτικά, συνεχίζοντας το έργο της παλαιάς μονάδας καταπολέμησης της απάτης, στον τομέα της επιχειρησιακής συνεργασίας με τις αστυνομικές αρχές και τις άλλες αρχές που είναι επιφορτισμένες με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων στο πλαίσιο του τρίτου πυλώνα. Πρόκειται για τα καθήκοντα της συνδρομής και της δικαστικής παρακολούθησης.

¹⁸⁰ (COM (2000) 358 τελικό).

¹⁸¹ Η μονάδα των δικαστών, η οποία υπάρχει στην άμεση αρμοδιότητα του Διευθυντή της Υπηρεσίας, συμβάλλει στην διευκόλυνση της συνεργασίας με τις εθνικές δικαστικές αρχές.

του κοινοτικού νομοθετικού πλαισίου που διέπει την άσκηση, εκ μέρους της OLAF, των καθηκόντων έρευνας της, όπως ο σεβασμός των θεμελιωδών δικαιωμάτων των ατόμων που αφορούν οι έρευνες, η προστασία των προσωπικών δεδομένων, το επαγγελματικό απόρρητο, ή έκταση των ασυλιών και η πρόσβαση σε έγγραφα.

Η OLAF δεν διαθέτει την εξουσία ούτε να προσφεύγει ενώπιον των δικαστηρίων των Κρατών-μελών, ούτε να κινεί πειθαρχικές διαδικασίες εντός των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων. Όταν από μια έρευνα προκύψει ότι ενδέχεται να είναι αναγκαία προσφυγή στο δικαστήριο ή πειθαρχική διαδικασία, η OLAF διαβιβάζει τον φάκελο στην αρμόδια αρχή. Κατά συνέπεια, είναι σημαντικό για την OLAF να διεξάγει έρευνες κατά τρόπο που να συμμορφώνεται με τις απαιτήσεις της δικαστικής διαδικασίας του ενδιαφερόμενου Κράτους-μέλους (Κρατών-μελών). Η μονάδα δικαστών εξασφαλίζει την παροχή σωστής νομικής βοήθειας και στήριξης σε όλα τα στάδια της έρευνας, προκειμένου να τηρούνται οι όροι του εθνικού δικαίου στα κατ' ιδίαν Κράτη-μέλη. Κατ' αυτόν τον τρόπο, αποτρέπεται, ο κίνδυνος δικαστικού σφάλματος το οποίο θα μπορούσε να θίξει ενδεχόμενη προσφυγή στο μέλλον.

Έτσι, καθιερώθηκαν τρεις διαφορετικές διαδικασίες¹⁸² για την πραγματοποίηση συνεντεύξεων κατά τη διάρκεια των ερευνών. Οι διαδικασίες αυτές λαμβάνουν υπόψη τις **διαφορετικές νομικές θέσεις** των ατόμων που ανακρίνονται και έχουν στόχο τόσο την αποτελεσματικότητα όσο και την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Νομικές συμβουλές παρέχονται επίσης κατά την αξιολόγηση των καταγγελιών που πραγματοποιούν άτομα τα οποία αποτελούν αντικείμενο ερευνών εκ μέρους της OLAF.

Η OLAF λειτουργεί σε στενή πάντα συνεργασία με τη νομική υπηρεσία της Επιτροπής, σε περιπτώσεις προσφυγών ενώπιον των κοινοτικών δικαστηρίων οι οποίες αφορούν το νομοθετικό πλαίσιο της OLAF, της ανεξαρτησίας της και την παρακολούθηση των ερευνητικών δραστηριοτήτων της.

¹⁸² Σύσταση αριθ. 13 (Σ.13): Προκειμένου να βελτιωθεί η αποτελεσματικότητα των ποινικών διώξεων, η Επιτροπή καλεί τη συνέλευση σχετικά με το μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης να λάβει υπόψη την πρότασή της περί δημιουργίας ευρωπαϊκής εισαγγελικής αρχής στο συνταγματικό μέρος της συνθήκης, η οποία θα συνέβαλε ιδίως στην τήρηση των δικαστικών εγγυήσεων εξασφαλίζοντας, συγχρόνως, τον έλεγχο των επιχειρησιακών δραστηριοτήτων της Υπηρεσίας.

B) Ανάλυση της δραστηριότητας παρακολούθησης

Η OLAF κάνει διάκριση μεταξύ της διοικητικής, δημοσιονομικής και νομοθετικής παρακολούθησης¹⁸³, αφενός και της πειθαρχικής και δικαστικής παρακολούθησης αφετέρου. Η εν λόγω δραστηριότητα περιλαμβάνει, επίσης τη βασική λειτουργία της παροχής συμβουλών από εμπειρογνώμονες στο επιχειρησιακό προσωπικό, τόσο πριν όσο και κατά τη διάρκεια της έρευνας.

Οι περισσότερες από τις δραστηριότητες παρακολούθησης αφορούν στη δημοσιονομική και στη δικαστική παρακολούθηση και ακολουθεί πολύ πιο πίσω η διοικητική παρακολούθηση. Η νομοθετική παρακολούθηση επιχειρησιακών υποθέσεων αξιοποιείται στη διαδικασία θωράκισης κατά της απάτης, την οποία διαχειρίζεται η OLAF ως ένα όλο και σημαντικότερο μέσο πρόληψης, στο πλαίσιο των νομοθετικών διαδικασιών της Επιτροπής. Οι εμπειρίες που έχουν αποκτηθεί από την επιχειρησιακή δραστηριότητα, λαμβάνονται πάντα υπόψη κατά τη διατύπωση προτάσεων στον τομέα της θωράκισης κατά της απάτης.

Η μεγάλη πλειοψηφία των δραστηριοτήτων παρακολούθησης καλύπτει περίπου τους μισούς τομείς (Διαρθρωτικά Ταμεία, εμπόριο, καταπολέμηση της διαφθοράς, άμεσες δαπάνες και εξωτερική βοήθεια). Τέλος, σε μια υπόθεση είναι δυνατό να ενέχονται πολλά Κράτη-μέλη. Ενδέχεται επίσης, να έχουν ξεκινήσει μακροχρόνιες αστικές ως και ποινικές διαδικασίες. Η νομοθεσία και οι λεπτομέρειες εφαρμογής της χρειάζεται ενδεχομένως να προσδιορίζονται επίσημα, πριν πραγματοποιηθούν τα απαιτούμενα πρακτικά βήματα.

¹⁸³ Σε μια υπόθεση μπορούν να εμφανιστούν ταυτόχρονα διάφορες δραστηριότητες παρακολούθησης π.χ. δημοσιονομική και δικαστική παρακολούθηση ή δημοσιονομική παρακολούθηση σε αρκετά Κράτη-μέλη.

Παρακολούθηση :

B.1.1. Νομοθετική παρακολούθηση

Η επιχειρησιακή φάση των δραστηριοτήτων της OLAF λήγει με τη σύνταξη της έκθεσης, σχετικά με την έρευνα. Ωστόσο, η έρευνα ενδέχεται να έχει εντοπίσει αδυναμίες στην νομοθεσία ή τα συστήματα ελέγχου, ακόμα και αν δεν διαπιστωθεί απάτη. Σκοπός της νομοθετικής παρακολούθησης, είναι να χρησιμοποιήσει τα αποτελέσματα αυτά για να βελτιωθεί η ισχύουσα νομοθεσία και να εξασφαλισθεί ότι κάθε νέα νομοθεσία θα λαμβάνει πλήρως υπόψη την κτηθείσα πείρα. Για παράδειγμα, οι συμφωνίες με τρίτες χώρες σήμερα περιλαμβάνουν αυστηρότερες ρήτρες διοικητικής και χρηματοοικονομικής συνεργασίας προκειμένου να αντιμετωπισθεί το πρόβλημα των ψευδών δηλώσεων εμπορευμάτων. Δεδομένης της εν λόγω πείρας, η Επιτροπή ανέθεσε στην OLAF τη δημιουργία συστήματος «θωράκισης κατά της απάτης»¹⁸⁴ προκειμένου να ενισχυθεί η πρόληψη στο πλαίσιο της προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας.

Οι δικηγόροι της OLAF συντάσσουν επίσης νομοθετικές προτάσεις για την αντιμετώπιση προβλημάτων τα οποία υπάγονται στις αρμοδιότητες της Επιτροπής και παρέχουν συμβουλές με τον καθορισμό πρακτικών διακανονισμών για συνεργασία με άλλους φορείς, όπως η Europol και η Eurojust.

B.1.2. Διοικητική και δημοσιονομική παρακολούθηση

Η **διοικητική παρακολούθηση** αποσκοπεί στην σύνταξη συμπερασμάτων, μη χρηματοοικονομικής φύσης από τις επιχειρησιακές δραστηριότητες, και εξασφαλίζει την τήρηση των υποχρεώσεων που απορρέουν από το κοινοτικό ή το εθνικό δίκαιο. Οι συστάσεις που προκύπτουν από την έρευνα της OLAF μπορούν να απευθύνονται σε εθνικές διοικήσεις και να αφορούν, για παράδειγμα, την τροποποίηση

¹⁸⁴ Βλέπε ανακοίνωση της Επιτροπής της 7ης Νοεμβρίου 2001 σχετικά με τη θωράκιση της διαδικασίας και της διαχείρισης των συμβάσεων κατά της απάτης (SEC (2001) 2029 final).

των συστημάτων ελέγχου για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας.

Όταν μια έρευνα της OLAF ανακαλύψει παρατυπίες, συμπεριλαμβανομένων περιπτώσεων απάτης, η έκθεση της έρευνας αποτελεί τη βάση για την δράση ανάκτησης των Κρατών-μελών ή της Επιτροπής, ανάλογα με το ποιος έχει προβεί στη δαπάνη. Πέραν της απλής διαβίβασης της έκθεσης για την ανάκτηση, η OLAF παρέχει την πείρα της σχετικά με την υπόθεση στους αρμόδιους, για την ανάκτηση των σχετικών χρηματικών ποσών.

Στον τομέα των ιδίων πόρων, η Υπηρεσία αυτή εξασφαλίζει, σε συνεργασία με την ΓΔ Προϋπολογισμού, τη **δημοσιονομική παρακολούθηση** των υποθέσεων που έχουν αρχειοθετηθεί και συγκεντρώνει πληροφορίες σχετικά με τις δράσεις ανάκτησης των Κρατών-μελών. Η OLAF συνεργάζεται με την ΓΔ Προϋπολογισμού προκειμένου να πραγματοποιήσει λεπτομερή ανάλυση ορισμένων υποθέσεων.

Όσον αφορά τον τομέα των διαρθρωτικών μέτρων και του τμήματος Εγγυήσεων του ΕΓΤΠΕ, η διαχείριση πραγματοποιείται από κοινού με τα Κράτη-μέλη. Η παρακολούθηση στους τομείς αυτούς συνίσταται κατά κύριο λόγο στην πραγματοποίηση των αναγκαίων επαφών με τις αρμόδιες υπηρεσίες της Επιτροπής για να εξασφαλισθεί ότι έχουν πραγματικά ληφθεί τα κατάλληλα μέτρα. Εξάλλου, οι βασικές διευθύνσεις της Επιτροπής συμβουλευονται την OLAF πριν από την επίσημη περάτωση των μεμονωμένων διαρθρωτικών προγραμμάτων τους.

Στον **γεωργικό τομέα** (ΕΓΤΠΕ, τμήμα Εγγυήσεων), η παρακολούθηση καλύπτει τόσο τις υποθέσεις που κοινοποιήθηκαν από τα Κράτη-μέλη στο πλαίσιο των ρυθμιστικών υποχρεώσεων τους βάσει του κανονισμού (ΕΚ) 595/91 του Συμβουλίου, όσο και τις υποθέσεις που διεκπεραιώθηκαν από την Υπηρεσία (με έρευνα ή Συντονισμό).

Όταν τα Κράτη-μέλη είναι υπεύθυνα για τις πράξεις ανάκτησης, η OLAF εξασφαλίζει, ότι κοινοποιούν τις διαπιστωθείσες παρατυπίες σύμφωνα με τις νομικές υποχρεώσεις τους και ότι, ενημερώνουν τις κοινοποιήσεις αυτές έτσι ώστε να μπορεί η Επιτροπή να δημοσιεύσει επισκόπηση στην έκθεση της σχετικά με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας και την καταπολέμηση της απάτης.

Η παρακολούθηση στον τομέα των **άμεσων δαπανών** (δαπάνες που διαχειρίζεται άμεσα η Επιτροπή) συνίσταται σε επαφές με τις γενικές διευθύνσεις-διατάκτες και τον Λογιστή της Επιτροπής. Μπορεί επίσης, να αφορά την διασφάλιση της θέσης της Επιτροπής για κάθε αγωγή που ενδέχεται να είναι αναγκαία για την ανάκτηση ποσών. Στη συνέχεια της ανακοίνωσης της Επιτροπής σχετικά με την διοικητική μεταρρύθμιση, η OLAF δημιούργησε μια νέα μονάδα υπεύθυνη για το δημοσιονομικό σκέλος της παρακολούθησης παρατυπιών στον τομέα αυτό των άμεσων δαπανών.

B.2. Ενημέρωση εκ μέρους της OLAF

B.2.1. Δράση ενημέρωσης και διαβίβασης πληροφοριών

Το θέμα της ροής των πληροφοριών και της διαφάνειας έχει ιδιαίτερη σημασία στο πλαίσιο των δραστηριοτήτων της εν λόγω Υπηρεσίας. Η OLAF δεν είναι παρά μια διοικητική υπηρεσία ερευνών. Οι εκθέσεις που συντάσσει στο τέλος των ερευνών απλώς περιέχουν συστάσεις. Εάν υπάρχουν αποδεικτικά στοιχεία για πιθανή αξιόποινη πράξη, τότε η έκθεση πρέπει να διαβιβαστεί στις αρμόδιες εθνικές δικαστικές αρχές. Εάν υπάρχουν στοιχεία που αποδεικνύουν παραβίαση επαγγελματικών κανόνων, πρέπει να επιληφθεί το πειθαρχικό σώμα του ενδιαφερόμενου οργάνου της ΕΕ. Ανεξάρτητα από αυτό, τα κονδύλια που έχουν αποτελέσει αντικείμενο κατάχρησης πρέπει να ανακτηθούν από το όργανο που τα κατέβαλε αρχικά, π.χ. από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Οι κανονισμοί (ΕΚ) αριθ. 1073/1999 και (Ευρατόμ) αριθ. 1074/1999 προβλέπουν ότι ορισμένες δράσεις ενημέρωσης πραγματοποιούνται απευθείας από την OLAF. Αυτές περιλαμβάνουν, ιδίως, την διαβίβαση πληροφοριών σχετικά με τις διεξαγόμενες έρευνες στα ενδιαφερόμενα θεσμικά όργανα, τα ενδιαφερόμενα πρόσωπα καθώς και στις αρμόδιες αρχές των Κρατών-μελών. Πιο λεπτό και

προβληματικό είναι το ζήτημα της διαβίβασης επιχειρησιακών πληροφοριών στο κοινό και στα θεσμικά όργανα, όταν δεν είναι άμεσα αναμεμιγμένα στις έρευνες.

Επί πλέον, Το ρυθμιστικό πλαίσιο που διέπει τις δραστηριότητες έρευνας προβλέπει διάφορες εγγυήσεις σχετικά με τη διαδικασία ενημέρωσης, εκ μέρους της εν λόγω Υπηρεσίας, των ενδιαφερόμενων θεσμικών οργάνων και προσώπων ή των αρμοδίων αρχών των Κρατών-μελών.

B.2.2. Διαδικασίες ενημέρωσης εκ μέρους της OLAF σε σχέση με τα ενδιαφερόμενα θεσμικά όργανα και πρόσωπα

Τα θεσμικά όργανα, όργανα και οργανισμοί ενημερώνονται όταν οι υπάλληλοι της εν λόγω Υπηρεσίας διενεργούν έρευνα στις εγκαταστάσεις τους ή όταν συμβουλευόνται κάποιο έγγραφο ή ζητούν πληροφορίες που έχουν στην κατοχή τους τα θεσμικά όργανα, άλλα όργανα και οργανισμοί¹⁸⁵. Αυτή η υποχρέωση ενημέρωσης συνοδεύεται από προσκόμιση γραπτής εξουσιοδότησης εκ μέρους των υπαλλήλων που διενεργούν τις έρευνες, καθώς και γραπτής εντολής, στην οποία αναφέρεται το αντικείμενο της έρευνας.

Σύμφωνα με το άρθρο 10, παράγραφος 3 των προαναφερόμενων κανονισμών, η OLAF δύναται «να διαβιβάσει, ανά πάσα στιγμή, στο οικείο θεσμικό όργανο, όργανο ή οργανισμό, τις πληροφορίες που συνέλεξε κατά τη διάρκεια των εσωτερικών ερευνών».

Εξάλλου, όταν από τις έρευνες ανακύψει το ενδεχόμενο να ενέχεται προσωπικά κάποιο μέλος, διευθυντικό στέλεχος, υπάλληλος ή μέλος του λοιπού προσωπικού, «ενημερώνεται σχετικά το οικείο θεσμικό όργανο, όργανο ή οργανισμός». Οι πληροφορίες αυτές μπορούν να δίδονται σε μεταγενέστερο στάδιο, «σε περιπτώσεις στις οποίες χρειάζεται η τήρηση απόλυτης μυστικότητας για τους

¹⁸⁵ Άρθρο 4, παράγραφος 4 των κανονισμών (ΕΚ) αριθ. 1073/1999 και (Ευρατόμ) αριθ. 1074/1999.

σκοπούς της έρευνας ή απαιτείται η προσφυγή σε μέσα έρευνας, που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα εθνικής δικαστικής αρχής¹⁸⁶».

Επιπλέον, σύμφωνα με το υπόδειγμα απόφασης¹⁸⁷ που επισυνάπτεται στην διοργανική συμφωνία της 25ης Μαΐου 1999, η απόφαση της Επιτροπής 1999/396/EK, EKAX, Ευρατόμ της 2ας Ιουνίου 1999 προβλέπει, στο άρθρο 4, αφενός, την υποχρέωση ενημέρωσης των ενδιαφερομένων σε περίπτωση «προσωπικής εμπλοκής (...) εφόσον από την ενημέρωση αυτή δεν υπάρχει κίνδυνος να θιγεί η έρευνα» και αφετέρου, την υποχρέωση να δοθεί στον ενδιαφερόμενο η δυνατότητα «να εκφρασθεί σχετικά με όλα τα πραγματικά περιστατικά που τον αφορούν», πριν εξαχθούν συμπεράσματα που θα τον αφορούν ονομαστικά. Η υποχρέωση αυτή συνοδεύεται από παρέκκλιση η οποία βασίζεται στην «τήρηση του απορρήτου και απαιτείται η προσφυγή σε μέσα έρευνας που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα εθνικής δικαστικής αρχής». Για τον σκοπό αυτό, η απόφαση απαιτεί σύμφωνη γνώμη του Προέδρου της Επιτροπής, αν πρόκειται για μέλος της Επιτροπής ή του Γενικού Γραμματέα, αν πρόκειται για υπάλληλο ή μέλος του λοιπού προσωπικού, όταν η Υπηρεσία θεωρεί απαραίτητο να αναβάλει την πρόσκληση στον ενδιαφερόμενο να εκφρασθεί. Η απόφαση 1999/394/EK, Ευρατόμ του Συμβουλίου, της 25ης Μαΐου 1999, προβλέπει ανάλογες διατάξεις¹⁸⁸, το ίδιο ισχύει και για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο¹⁸⁹.

Τέλος, η Υπηρεσία διαβιβάζει στο ενδιαφερόμενο θεσμικό όργανο, όργανο ή οργανισμό, **έκθεση** που κατάρτισε μετά το πέρας της έρευνας που διεξήγαγε, η οποία προσδιορίζει τα διαπιστωθέντα περιστατικά, την ενδεχόμενη οικονομική ζημία, τα συμπεράσματα της έρευνας, συμπεριλαμβανομένων των συστάσεων του Διευθυντή

¹⁸⁶ Άρθρο 4, παράγραφος 5 των προαναφερόμενων κανονισμών.- Επίσης βλ. αναφορικά με τις υποθέσεις που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα Εθνικής Δικαστικής Αρχής και ειδικότερα του Ελληνικού Ελεγκτικού Συνεδρίου, βλ. Ν. Μηλιώνη, Ο θεσμικός ρόλος του ελεγκτικού Συνεδρίου, Αθήνα 2003 (Σάκκουλα) σ.231 επ.

¹⁸⁷ Για το Συμβούλιο : απόφαση 1999/394/EK, Ευρατόμ (ΕΕ L 149 της 16ης Ιουνίου 1999, σ. 36). Για την Επιτροπή : απόφαση 1999/396/EK, EKAX, Ευρατόμ (ΕΕ L 149 της 16ης Ιουνίου 1999, σ. 57). Για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, η απόφαση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 18ης Νοεμβρίου 1999 ενσωματώθηκε στον κανονισμό του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (Παράρτημα XI).

¹⁸⁸ Σύμφωνα με την απόφαση 1999/394/EK, Ευρατόμ απαιτείται η σύμφωνη γνώμη του Προέδρου του Συμβουλίου όταν πρόκειται για μέλος του Συμβουλίου ή των υπηρεσιών του ή του Γενικού Γραμματέα όταν πρόκειται για υπάλληλο ή μέλος του λοιπού προσωπικού.

¹⁸⁹ Δηλαδή, απαιτείται η σύμφωνη γνώμη του Προέδρου όταν πρόκειται για μέλος του Κοινοβουλίου ή του Γενικού Γραμματέα όταν πρόκειται για υπάλληλο ή μέλος του λοιπού προσωπικού.

της Υπηρεσίας για τη συνέχεια που θα πρέπει να δοθεί, καθώς και κάθε συναφές χρήσιμο έγγραφο¹⁹⁰.

B.2.3. Διαδικασίες ενημέρωσης των αρμοδίων αρχών των κρατών μελών εκ μέρους της OLAF

Πέραν των πληροφοριών που πρέπει να διαβιβάζει στις αρμόδιες αρχές των Κρατών-μελών στο πλαίσιο της διεξαγωγής επιτόπιων ελέγχων και εξακριβώσεων, η εξεταζόμενη Υπηρεσία είναι υποχρεωμένη να διαβιβάζει στις δικαστικές αρχές του οικείου κράτους μέλους τις πληροφορίες που συνέλεξε κατά τη διάρκεια των εσωτερικών ερευνών, σχετικά με πράξεις που μπορούν να επισύρουν ποινική δίωξη. Υπό την επιφύλαξη των απαιτήσεων της έρευνας, ενημερώνει ταυτόχρονα το οικείο Κράτος-μέλος¹⁹¹.

Έτσι, η εν λόγω Υπηρεσία διαβιβάζει στο ενδιαφερόμενο θεσμικό όργανο, όργανο ή οργανισμό, έκθεση¹⁹² που κατάρτισε μετά το πέρας της έρευνας που διεξήγαγε η οποία προσδιορίζει τα διαπιστωθέντα περιστατικά, την ενδεχόμενη οικονομική ζημία, τα συμπεράσματα της έρευνας, συμπεριλαμβανομένων των συστάσεων του Διευθυντή της Υπηρεσίας αυτής για τη συνέχεια που θα πρέπει να δοθεί, καθώς και κάθε συναφές χρήσιμο έγγραφο¹⁹³.

¹⁹⁰ Άρθρο 9, παράγραφοι 1 και 4 των προαναφερόμενων κανονισμών.

¹⁹¹ Άρθρο 10 παράγραφος 2 των προαναφερόμενων κανονισμών.

¹⁹² Άρθρο 9, παράγραφοι 1 και 3 των προαναφερόμενων κανονισμών.

¹⁹³ Στην πράξη, διαπιστώθηκε ότι η εφαρμογή των εν λόγω διατάξεων εκ μέρους της Υπηρεσίας οδήγησε σε αβεβαιότητα και δυσκολίες. Παρατηρήθηκε ότι:

- όσον αφορά την ενημέρωση των σχετικών θεσμικών οργάνων, η Επιτροπή δεν ενημερώθηκε, για παράδειγμα, σχετικά με την περάτωση μιας έρευνας στο εσωτερικό του θεσμικού οργάνου, ενώ μια από τις επιχειρησιακές της υπηρεσίες είχε ενημερωθεί, τουλάχιστον ανεπίσημα. Το ίδιο συνέβη και σε συνάρτηση με μια υπόθεση της Υπηρεσίας που συνίστατο, στο πλαίσιο της ενημέρωσης σχετικά με μια συγκεκριμένη έρευνα, στην ανακοίνωση περαιτέρω πληροφοριών στο σχετικό θεσμικό όργανο, η οποία ουδέποτε πραγματοποιήθηκε.

- κατά τη διάρκεια έρευνας, το ενδιαφερόμενο θεσμικό όργανο δεν διέθετε αρκετές πληροφορίες ώστε να μπορεί να λάβει τα αναγκαία προληπτικά μέτρα.

- όσον αφορά την ενημέρωση των ενδιαφερόμενων ατόμων, κατατέθηκε καταγγελία στον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή, για μη τήρηση της υποχρέωσης πληροφόρησης ενός ατόμου εμπλεκόμενου σε εσωτερική έρευνα για την ύπαρξη υπονοιών σχετικά με το εν λόγω άτομο. Στην περίπτωση αυτή, ο διαμεσολαβητής υπογράμμισε την απόλυτη ανάγκη να δίνεται η δυνατότητα στον ενδιαφερόμενο να εκφραστεί σε σχέση με τα περιστατικά που τον αφορούν, πριν εξάγει συμπεράσματα.

Σχετικά με το θέμα της αναβολής της ενημέρωσης του ενδιαφερομένου ατόμου, η Επιτροπή θεωρεί, ότι θα ήταν προτιμότερο να ορισθούν οι λεπτομέρειες ενημέρωσης των αρμοδίων αρχών, προκειμένου να είναι σε θέση να εγκρίνουν την αναβολή, τουλάχιστον βάσει ορισμένων στοιχείων, χωρίς αυτό να θίγει την αυτονομία της εν λόγω Υπηρεσίας, όσον αφορά την λήψη αποφάσεως σχετικά με τη στιγμή διαβίβασης στις δικαστικές αρχές. Το γεγονός αυτό θα ευνοούσε, την συνεκτικότητα του συστήματος προστασίας της ακεραιότητας της ευρωπαϊκής δημόσιας διοίκησης. Σε αντίθετη περίπτωση θα έπρεπε να αναθεωρηθεί η υποχρέωση να υπάρχει σύμφωνη γνώμη του προέδρου ή του γενικού γραμματέα των σχετικών θεσμικών οργάνων, όπως προβλέπεται από τη διοργανική συμφωνία και τις λοιπές ειδικές αποφάσεις.

Ανεξάρτητα από τα παραπάνω, η Επιτροπή επιδοκιμάζει την πρόθεση της OLAF να καθιερώσει, προκειμένου να εκπληρώσει την ερευνητική αποστολή της, **τυποποιημένες πρακτικές** που θα αφορούν τις αρμόδιες εθνικές αρχές, όλα τα θεσμικά όργανα, τα όργανα και τους οργανισμούς, καθώς και τα ενδιαφερόμενα άτομα, με στόχο να εξασφαλίσει την ενιαία εφαρμογή των διαδικασιών ενημέρωσης. Εξάλλου, η Υπηρεσία αυτή θα επικαλείται συχνά το άρθρο 10, παράγραφος 3 των κανονισμών 1073/1999 και 1074/1999 όσον αφορά την ενημέρωση ενός θεσμικού οργάνου, οργάνου ή οργανισμού ή εφόσον είναι αναγκαίο, μιας αρμόδιας εθνικής αρχής, όταν είναι σκόπιμο να ληφθούν συντηρητικά μέτρα κατά τη διάρκεια μιας έρευνας.

Με βάση λοιπόν, τις πρόσφατες εμπειρίες στο πλαίσιο των σχέσεων μεταξύ της OLAF και των οικείων θεσμικών οργάνων, οργάνων και οργανισμών, η Επιτροπή θεωρεί, ότι είναι απαραίτητο να βελτιωθεί η ανταλλαγή πληροφοριών όσον αφορά τις εσωτερικές και εξωτερικές έρευνες, τηρουμένων πλήρως των κανονιστικών διατάξεων που εφαρμόζονται στις δραστηριότητες της εν λόγω Υπηρεσίας¹⁹⁴.

- όσον αφορά την αναβολή της ενημέρωσης του ενδιαφερομένου ατόμου, διαπιστώθηκε ότι ο Γενικός Γραμματέας του θεσμικού οργάνου ο οποίος πρέπει να εγκρίνει την πρόταση της Υπηρεσίας να αναβάλει την ενημέρωση του ενδιαφερομένου, συχνά δεν διαθέτει τα αναγκαία στοιχεία για να εκφέρει εμπεριστατωμένη γνώμη, λαμβανομένου υπόψη του ιδιαίτερα ευαίσθητου χαρακτήρα των στοιχείων αυτών σε επιχειρησιακό επίπεδο.

¹⁹⁴ Σύσταση αριθ. 16 (Σ.16): Η Επιτροπή συνιστά να καθιερώσει η Υπηρεσία πρακτικές που αποσκοπούν στην τήρηση και την τυποποιημένη εφαρμογή, αφενός, διαδικασιών για την ενημέρωση των αρμοδίων εθνικών αρχών και των ενδιαφερόμενων θεσμικών οργάνων, οργάνων και οργανισμών και, αφετέρου, διαδικασιών για την ενημέρωση των ενδιαφερόμενων ατόμων.

B.2.4. Δράση διαβίβασης πληροφοριών

Η δράση διαβίβασης πληροφοριών αφορά, κατά κύριο λόγο, την ομοιογενή και αντικειμενική επεξεργασία των αιτήσεων ενημέρωσης που υποβάλλονται στην εξεταζόμενη Υπηρεσία και προέρχονται από τα θεσμικά όργανα και τους άλλους φορείς που δικαιούνται ενημέρωσης. Όσον αφορά το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, πρέπει να σημειωθεί, ότι η συμφωνία πλαίσιο για τις σχέσεις μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η οποία τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιανουαρίου 2001, **αποκλείει τη διαβίβαση** ορισμένων πληροφοριών σχετικά με τις έρευνες της OLAF και αναφέρεται στην ρύθμιση που αφορά την Υπηρεσία αυτή, δηλαδή στις ειδικές και αυστηρότερες διατάξεις των κανονισμών (ΕΚ) αριθ. 1073/1999 και (Ευρατόμ) αριθ. 1074/1999.

Λαμβάνοντας λοιπόν υπόψη τις νομικές και ρυθμιστικές διατάξεις που διέπουν την κοινοποίηση των πληροφοριών, ιδίως επιχειρησιακής φύσης, που κατέχει η OLAF, πρέπει να σημειωθεί ότι, η τελευταία καθόρισε τον Ιούνιο 2002 τις κατευθυντήριες γραμμές για εσωτερική χρήση, οι οποίες προορίζονται να διαμορφώσουν μια δράση διαβίβασης πληροφοριών βασισμένη στην τήρηση των καθηκόντων και των αρμοδιοτήτων κάθε θεσμικού οργάνου ως και Κράτους-μέλους καθώς και των νόμιμων δικαιωμάτων των ατόμων που αφορούν οι πληροφορίες αυτές.

Η δράση διαβίβασης των πληροφοριών αυτών δεν βασίζεται μόνο στις σχετικές διατάξεις των κανονισμών (ΕΚ) αριθ. 1073/1999 και (Ευρατόμ) αριθ. 1074/1999, (και ιδίως στα άρθρα 12, παράγραφος 3¹⁹⁵, 8¹⁹⁶ και 10¹⁹⁷), αλλά και σε άλλες διατάξεις του παραγώγου δικαίου, που προέρχονται κυρίως από τον κανονισμό¹⁹⁸.

¹⁹⁵ Ευρατόμ αριθ. 1074/1999, άρθρο 12, παράγραφος 3 το οποίο αναφέρεται στη διαβίβαση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στο Συμβούλιο, στην Επιτροπή και στο Ελεγκτικό Συνέδριο των αποτελεσμάτων των ερευνών που πραγματοποιούνται από την Υπηρεσία.

¹⁹⁶ Ευρατόμ αριθ. 1074/1999, άρθρο 8, αναφέρεται στην εμπιστευτικότητα και προστασία των δεδομένων.

¹⁹⁷ Ευρατόμ αριθ. 1074/1999, άρθρο 10, αναφέρεται στην διαβίβαση πληροφοριών που έχουν συλλέγει κατά τη διάρκεια των εξωτερικών και εσωτερικών ερευνών.

¹⁹⁸ Ευρατόμ, ΕΚ αριθ. 2185/96 άρθρο 8, παράγραφος 1.

Πέραν της φύσης των πληροφοριών που πρέπει να διαβιβασθούν, του ορισμού των ατόμων που δικαιούνται πληροφόρησης¹⁹⁹ και της άσκησης του δικαιώματος διαβίβασης πληροφοριών, οι κατευθυντήριες γραμμές αποσκοπούν να διευκρινίσουν τα κριτήρια που λαμβάνονται υπόψη όσον αφορά την **μη υποχρεωτική διαβίβαση πληροφοριών**, τις εγγυήσεις που συνδέονται με την διαβίβαση, τις νομικές συνέπειες της προς διαβίβαση πράξης και τις επακόλουθες ευθύνες, καθώς και τους διάφορους άλλους τρόπους διαβίβασης πληροφοριών, συμπεριλαμβανομένης π.χ. της διαβίβασης κεκλεισμένων των θυρών. Οι κατευθυντήριες αυτές γραμμές προορίζονται αποκλειστικά για εσωτερική χρήση της εν λόγω Υπηρεσίας στο πλαίσιο των δραστηριοτήτων της διαβίβασης πληροφοριών.

Με αυτά ως δεδομένα, η Επιτροπή θεωρεί, ότι οι εν λόγω κατευθυντήριες γραμμές, οι οποίες προβλέπουν τη δημιουργία μιας μονάδας διαβίβασης πληροφοριών εντός της Υπηρεσίας αυτής, θα πρέπει να συμβάλουν στην εδραίωση της διαβίβασης πληροφοριών, ιδίως αυτών που προορίζονται για τα θεσμικά όργανα, με σκοπό να τους επιτρέπουν να εκπληρώνουν τα αντίστοιχα καθήκοντά τους²⁰⁰.

B.2.5. Πρόσβαση στα έγγραφα

Οι κανόνες λοιπόν που διέπουν την πρόσβαση στις πληροφορίες σχετικά με τις έρευνες της OLAF και περιλαμβάνονται στους κανονισμούς (ΕΚ) αριθ. 1073/1999 και (Ευρατόμ) αριθ. 1074/1999, έχουν πιο συγκεκριμένο στόχο σε σχέση με αυτόν των ειδικών οριζόντιων μέτρων που προβλέπονται στον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1049/2001 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 30ής Μαΐου 2001, σχετικά με την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου²⁰¹. Επομένως, είναι αναγκαίο η πρακτική εφαρμογή των κανονισμών αυτών, οι οποίοι έχουν διαφορετικό στόχο, να είναι συνεκτική ως προς το αποτέλεσμα. Έτσι, το επίπεδο των

¹⁹⁹ Διάκριση μεταξύ των πληροφοριών που συνδέονται με τον διοικητικό χαρακτήρα των δραστηριοτήτων της Υπηρεσίας και των πληροφοριών που αφορούν ποινικές έρευνες οι οποίες τυγχάνουν διαφορετικής επεξεργασίας. Θεσμικά όργανα και άλλα εξουσιοδοτημένα τρίτα μέρη, ιδίως οι ενδιαφερόμενοι οικονομικοί φορείς τους οποίους αφορά η εξωτερική έρευνα και τα πρόσωπα που εμπλέκονται σε εσωτερική έρευνα.

²⁰⁰ Σύσταση αριθ. 17 (Σ.17): Η Επιτροπή συνιστά τη δημιουργία μιας μονάδας διαβίβασης πληροφοριών εντός της Υπηρεσίας η οποία να ασχολείται σε καθημερινή βάση με τη διαβίβαση πληροφοριών της Υπηρεσίας και να επικουρεί τον Διευθυντή της βάσει των κατευθυντήριων γραμμών που καθόρισε η τελευταία.

²⁰¹ ΕΕ L 145 της 31ης.5.2001, σ. 43.

πληροφοριών στις οποίες έχουν πρόσβαση τα θεσμικά όργανα βάσει των κανονισμών (ΕΚ) αριθ. 1073/1999 και (Ευρατόμ) αριθ. 1074/1999, δεν μπορεί να ερμηνευτεί ως κατώτερο του επιπέδου των εγγράφων στα οποία έχει πρόσβαση το κοινό, δυνάμει του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1049/2001. Άλλωστε ορισμένα Μέλη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ζητούν συχνά πρόσβαση σε έγγραφα στο πλαίσιο ερευνών που διενεργεί η OLAF βάσει του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1049/2001.

Σχετικά με το θέμα αυτό, είναι σκόπιμο να υπενθυμιστεί ότι ο κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1049/2001 εφαρμόζεται πλήρως στις δραστηριότητες της Υπηρεσίας αυτής, συμπεριλαμβανομένων και των δραστηριοτήτων που συνδέονται με τα καθήκοντα έρευνας και ιδίως με τις **εξαιρέσεις** όσον αφορά την πρόσβαση στα έγγραφα. Ο κανονισμός αυτός θεσπίστηκε με βάση το άρθρο 255 της συνθήκης ΕΚ, το οποίο αναγνωρίζει **την αρχή (και τα όρια) του δικαιώματος «πρόσβασης σε έγγραφα** του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής» σε «κάθε πολίτη της Ένωσης και κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο το οποίο κατοικεί ή έχει την καταστατική έδρα του σε ένα Κράτος-μέλος». Οι **εξαιρέσεις** που προβλέπονται στο άρθρο 4 του κανονισμού αυτού αφορούν ιδίως τον **ιδιωτικό βίο** και την **ακεραιότητα του ατόμου** καθώς και την προστασία των στόχων των δραστηριοτήτων επιθεώρησης, έρευνας και λογιστικού ελέγχου.

Με την απόφασή της 2001/937/ΕΚ, ΕΚΑΧ, Ευρατόμ, της 5ης Δεκεμβρίου 2001, για την **τροποποίηση** του εσωτερικού της κανονισμού²⁰², η Επιτροπή θέσπισε ειδικές διατάξεις που καλύπτουν, ιδίως, την διαδικασία πρόσβασης στα έγγραφα της εν λόγω Υπηρεσίας. Η απόφαση αυτή προβλέπει την επεξεργασία, τόσο των αρχικών όσο και των επιβεβαιωτικών αιτήσεων.

Όταν η **αίτηση πρόσβασης** αφορά έγγραφο σχετικό με τα καθήκοντα έρευνας ή την επιχειρησιακή συνεργασία μεταξύ των Κρατών-μελών, η επεξεργασία του εμπίπτει στην **αρμοδιότητα του Διευθυντή** που έχει υποδειχθεί εντός της εν λόγω Υπηρεσίας ή του υπαλλήλου που έχει υποδειχθεί για τον σκοπό αυτό, όταν πρόκειται για **αρχική αίτηση**, και επίσης του Διευθυντή της, όταν πρόκειται για **επιβεβαιωτική αίτηση**. Για τα άλλα υπηρεσιακά έγγραφα της δεν προβλέπονται παρόμοιες παρεκκλίσεις. Σύμφωνα με τις λεπτομέρειες της μεταβίβασης εξουσιών, η απόφαση

²⁰² ΕΕ L 345 της 29ης.12.2001, σ. 94.

του Διευθυντή της εν λόγω Υπηρεσίας, σε περίπτωση επιβεβαιωτικής αίτησης, απαιτεί την πρότερη συμφωνία της Νομικής Υπηρεσίας της Επιτροπής. Σε περίπτωση διαφωνίας μεταξύ της Νομικής Υπηρεσίας και του Διευθυντή της Υπηρεσίας, την απόφαση λαμβάνει η Επιτροπή.

Με βάση τις ανωτέρω και σύμφωνα με τις επισημάνσεις της Επιτροπής, το σύστημα που καθιερώθηκε από την εν λόγω Υπηρεσία, λαμβάνει υπόψη το γεγονός, ότι η πρότερη σύμφωνη γνώμη της Νομικής Υπηρεσίας της Επιτροπής, σε περίπτωση επιβεβαιωτικής αίτησης για την πρόσβαση σε έγγραφο, **δεν μπορεί** να ερμηνευτεί **ως εμπόδιο** στην επιχειρησιακή ανεξαρτησία της Υπηρεσίας, εφόσον είναι γνωστό, ότι η Νομική Υπηρεσία θα πρέπει να εξασφαλίσει την υπεράσπιση της Επιτροπής σε περίπτωση δικαστικής προσφυγής κατά του θεσμικού οργάνου.

Επίσης, θεωρεί ότι όσον αφορά τις ανησυχίες που εξέφρασε η εν λόγω Υπηρεσία, η οποία εκτιμά ότι θα έπρεπε να εξετάζει μόνη της τα στοιχεία που θα δικαιολογούσαν εξαίρεση από την αρχή της πρόσβασης του κοινού στα έγγραφα, μπορούν να αρθούν και να περιορισθούν κατόπιν συμφωνίας με την Νομική Υπηρεσία όπου θα υπάρξει, μια ρεαλιστική λύση για τη ρύθμιση της πρόσβασης της τελευταίας στα επιχειρησιακά έγγραφα που κατέχουν οι υπηρεσίες της OLAF.

Γ) «Συνεργάτες» της OLAF στην καταπολέμηση της απάτης.

Η OLAF διατηρεί άμεσες επαφές με τους εταίρους της στα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στα κράτη μέλη και στις τρίτες χώρες (εθνικές δικαστικές αρχές, τελωνεία, αστυνομικές και λοιπές διοικητικές αρχές) καθώς και με τη Eurojust, τη Europol και με διεθνείς οργανισμούς όπως τα Ηνωμένα Έθνη ή η Παγκόσμια Τράπεζα. Η OLAF διενεργεί έρευνες σε συνεργασία με τους εταίρους της, τους παρέχει βοήθεια κοινοποιώντας πληροφορίες που συγκεντρώνονται σε κοινοτικό επίπεδο και συντονίζει επιχειρησιακές δραστηριότητες σε διακρατικές υποθέσεις.

Ο διακρατικός χαρακτήρας της οικονομικής και δημοσιονομικής εγκληματικότητας και η εμβέλεια των δράσεων της Ευρωπαϊκής Κοινότητας στο πλαίσιο της συνεργασίας της με τις τρίτες χώρες, καθιστούν αναγκαία την βελτίωση της συνεργασίας με το σύνολο των αρχών που είναι επιφορτισμένες με την καταπολέμηση αυτών των μορφών εγκληματικότητας. Είναι αναγκαίος, λοιπόν, ο συντονισμός μεταξύ των αρμοδιοτήτων της OLAF και αυτών της Europol και του Eurojust, καθώς και διατάξεις που διέπουν την συνεργασία μεταξύ τους. Οι αναφερθέντες παραπάνω κανονισμοί (ΕΚ) αριθ. 1073/1999 και (Ευρατόμ) αριθ. 1074/1999 δεν περιλαμβάνουν καμία διάταξη σχετικά με το θέμα αυτό.

Σημειωτέον ότι η OLAF αποτελεί τμήμα ενός κοινοτικού θεσμικού οργάνου, το οποίο ασκεί αρμοδιότητες που είναι ανεξάρτητες από τις εθνικές αρμοδιότητες. Έτσι η Europol και το Eurojust, ως αρχές του τρίτου πυλώνα, έχουν καθήκοντα που βασίζονται στον συντονισμό των εθνικών δραστηριοτήτων.

Γ.1. Europol

Σύμφωνα με το άρθρο 2, παράγραφος 6 της απόφασης της 28ης Απριλίου 1999 για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Απάτης σημειώσαμε ότι η OLAF, έχει άμεση επαφή με τις αστυνομικές αρχές. Η απόφαση του Συμβουλίου της 6ης Δεκεμβρίου 2001²⁰³ επέκτεινε τα καθήκοντα της Europol στην καταπολέμηση των σοβαρών μορφών διεθνούς εγκληματικότητας που απαριθμούνται στο παράρτημα της σύμβασης Europol. Οι **υπεξαιρέσεις** και οι **απάτες**, καθώς και η **δωροδοκία**, καλύπτονται από **τις αρμοδιότητες της Europol**. Μια αιτιολογική σκέψη της απόφασης αυτής αναφέρει ότι δεν επηρεάζεται ο ρόλος της Επιτροπής. Σύμφωνα με δήλωση

που επισυνάπτεται στη σύμβαση, το Συμβούλιο «συμφωνεί ότι η συμπερίληψη της απάτης μεταξύ των σοβαρών μορφών εγκληματικότητας που αναφέρονται στο παράρτημα της σύμβασης Europol, πρέπει να λαμβάνει υπόψη τις αρμοδιότητες της OLAF (...) στους τομείς **της φορολογικής και τελωνειακής απάτης** και να οδηγήσει στην διαπραγμάτευση συμφωνίας μεταξύ της Europol και της Επιτροπής ».

Μια συμφωνία συνεργασίας που συνάφθηκε μεταξύ της Επιτροπής²⁰⁴ και της Europol στις 18 Φεβρουαρίου 2003, προβλέπει τη δυνατότητα άμεσων διακανονισμών μεταξύ της Europol και της OLAF στους τομείς που υπάγονται στα καθήκοντα έρευνας, κατά την άσκηση των οποίων η OLAF απολαμβάνει πλήρη ανεξαρτησία.

²⁰³ ΕΕ C 362 της 18ης.12.2001, σ. 1.

²⁰⁴ Η Επιτροπή διαπιστώνει ότι τόσο η Υπηρεσία όσο και η Europol συμμερίζονται την επιθυμία να βελτιώσουν τη συνεργασία τους. Προκειμένου να βελτιωθεί η συνεργασία με το να επιτραπεί η διαβίβαση πληροφοριών από την Europol προς την Υπηρεσία, το Συμβούλιο πρέπει να λάβει ομόφωνη απόφαση. Αυτό προβλέπεται στο άρθρο 10, παράγραφος 4 και στο άρθρο 18 της σύμβασης Europol. Λαμβάνοντας υπόψη τους νομικούς περιορισμούς, οι επιχειρησιακές ανταλλαγές μεταξύ της Europol και της Υπηρεσίας είναι μάλλον ασήμαντες. Πρέπει να εξετασθούν όλοι οι δυνατοί τρόποι για να βελτιωθεί η κατάσταση αυτή όπως, για παράδειγμα, η πιο τακτική συμμετοχή της Υπηρεσίας στο διοικητικό συμβούλιο της Europol, πράγμα που θα διευκόλυνε τις προσωπικές επαφές και θα συνέβαλε στο να γίνει καλύτερα αντιληπτή η χρησιμότητα των ανταλλαγών μεταξύ της Europol και της Υπηρεσίας.

Γ.2. Eurojust

Σύμφωνα με το άρθρο 2, παράγραφος 6 της απόφασης της 28ης Απριλίου 1999 για την ίδρυση της OLAF, η τελευταία έχει άμεση επαφή με τις **δικαστικές αρχές**. Στους τομείς κοινοτικής αρμοδιότητας όπως η προστασία των οικονομικών συμφερόντων, ο συντονισμός της επιχειρησιακής συνεργασίας, και ιδίως η δικαστική παρακολούθηση των ερευνών της εν λόγω Υπηρεσίας, μπορεί να γίνει άμεσα μέσω των καθηκόντων παροχής συμβουλών και δικαστικής παρακολούθησης όπως εκτέθηκαν παραπάνω.

Αλλωστε το Eurojust, από την πλευρά του, είναι μόνιμο όργανο της Ευρωπαϊκής Ένωσης που συντονίζει την ποινική δικαστική διαδικασία μεταξύ των αρμοδίων αρχών των Κρατών-μελών και το οποίο έχει δικές του προτεραιότητες. Το Eurojust, το οποίο ιδρύθηκε με απόφαση του Συμβουλίου της 28ης Φεβρουαρίου 2002²⁰⁵, αντικατέστησε το Pro-Eurojust, μια προσωρινή μονάδα που είχε συσταθεί την 1η Μαρτίου 2001. Η απόφαση του Συμβουλίου αναφέρει, στην αιτιολογική σκέψη υπ' αριθμό 8, ότι «οι αρμοδιότητες του Eurojust δεν θίγουν τις αρμοδιότητες της Κοινότητας στον τομέα της προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της». Προκειμένου λοιπόν να ευνοήσει το κοινοτικό κεκτημένο, η Επιτροπή αναγκάστηκε να επισυνάψει δήλωση στην απόφαση του Συμβουλίου²⁰⁶. Το Eurojust δεν διαθέτει οικεία δικαιώματα έρευνας σε ευρωπαϊκό επίπεδο, αλλά ως όργανο δικαστικού χαρακτήρα, το Eurojust έχει στόχο να βελτιώσει τον συντονισμό και τη συνεργασία μεταξύ των εθνικών διωκτικών αρχών και να υποστηρίζει, εξάλλου, τις αρχές αυτές έτσι ώστε να ενισχυθεί η αποτελεσματικότητα των ερευνών και των διώξεών τους κατά των σοβαρών μορφών εγκληματικότητας.

Με αυτά ως δεδομένα, ως προς το θέμα αυτό, η Επιτροπή διαπιστώνει ότι, έχει αρχίσει η διαπραγμάτευση σε μνημόνιο συμφωνίας μεταξύ της OLAF και του Eurojust, όπως προβλέπει το άρθρο 22 του εσωτερικού κανονισμού του Eurojust. Το

²⁰⁵ ΕΕ L 63 της 6ης.3.2002, σ. 1.

²⁰⁶ Σύμφωνα με την οποία «η προστασία των οικονομικών συμφερόντων αποτελεί ευθύνη που αναλαμβάνουν από κοινού η Κοινότητα και τα Κράτη-μέλη και, ως εκ τούτου, πρέπει να υπογραμμισθεί ότι όσον αφορά τις συνθήκες, το άρθρο 280 της συνθήκης ΕΚ συνιστά την συγκεκριμένη νομική βάση για την διεξαγωγή δράσεων συνεργασίας με τις αρμόδιες εθνικές αρχές (...) ή για τη λήψη των αναγκαίων μέτρων για την πρόληψη και την καταπολέμηση της απάτης και κάθε άλλης παράνομης δραστηριότητας που μπορεί να θίξει τα οικονομικά συμφέροντα της Κοινότητας (...). Σε αυτό, ιδίως, το πλαίσιο θα έπρεπε να εξασφαλίζεται η στενή και τακτική συνεργασία μεταξύ, αφενός, της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF) και των εθνικών διωκτικών αρχών και, αφετέρου, της Επιτροπής (OLAF) και της Eurojust.»

εν λόγω μνημόνιο συμφωνίας θα πρέπει να περιλαμβάνει τις πρακτικές λεπτομέρειες όσον αφορά την αμοιβαία διαβίβαση πληροφοριών και τη συνεργασία σε συγκεκριμένες υποθέσεις, καθώς και σε γενικότερα ζητήματα που παρουσιάζουν ενδιαφέρον τόσο για την Υπηρεσία όσο και για το Eurojust.

Όσον αφορά τις σχέσεις μεταξύ της Υπηρεσίας και των αρχών της Ένωσης, όπως η Europol ή το Eurojust, η Επιτροπή εκτιμά, ότι είναι απαραίτητο να λαμβάνονται υπόψη οι ειδικές αρμοδιότητες των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων στον τομέα της προστασίας των οικονομικών συμφερόντων, και ειδικότερα των δημοσιονομικών συμφερόντων. Πράγματι, η Επιτροπή και τα δύο σκέλη της αρμόδιας για τον προϋπολογισμό αρχής έχουν σημαντική ευθύνη στον τομέα αυτόν²⁰⁷. Άλλωστε το κοινοτικό κεκτημένο δεν μπορεί να αποδεχθεί καμιά μεταβολή στον τομέα αυτό.

Γ.3. Τρίτες χώρες

Σε επίπεδο υπηρεσιών της Επιτροπής, η OLAF είναι επιφορτισμένη με την διαπραγμάτευση συμφωνιών ή πρωτοκόλλων αμοιβαίας διοικητικής συνδρομής στον τελωνειακό τομέα με τρίτες χώρες. Υπάρχουν ήδη 41 συμφωνίες²⁰⁸. Σχετικά με το θέμα αυτό, η Επιτροπή θεωρεί, ότι η εξεταζόμενη Υπηρεσία πρέπει να συνεχίσει την διαπραγμάτευση συμφωνιών και πρωτοκόλλων, έτσι ώστε να καλύψει περισσότερες χώρες²⁰⁹ και να ενισχύσει, ιδίως, τις ανταλλαγές πληροφοριών και την αμοιβαία συνεργασία. Η παρακολούθηση της εφαρμογής των εν λόγω μέσων πραγματοποιείται μέσω των εργασιών μεικτών επιτροπών.

Τέλος, βάσει των μνημονίων συμφωνιών που έχουν ήδη συναφθεί μεταξύ της Υπηρεσίας αυτής και ορισμένων αρχών τρίτων χωρών (για παράδειγμα με τις ρωσικές

²⁰⁷ Η προστασία των οικονομικών συμφερόντων συνδέεται με τις υπάρχουσες αρμοδιότητες των θεσμικών οργάνων και, ιδίως, της Επιτροπής στο πλαίσιο της καλής εκτέλεσης του προϋπολογισμού (άρθρα 274 ως 276 της συνθήκης ΕΚ), σε στενή σχέση με την κοινή ευθύνη που προβλέπεται στο άρθρο 280 της συνθήκης ΕΚ. Βλ. HARDEN/ WHILE/ DONNELLY, *The Court of Auditors and Financial Control and Accountability in the European Community*, 1995, σελ 599.

²⁰⁸ Επί του παρόντος, διεξάγονται διαπραγματεύσεις με την Συρία και την Κίνα.

²⁰⁹ Υπό διαπραγμάτευση βρίσκεται επίσης, μια συμφωνία με την Ελβετία για την καταπολέμηση της απάτης και κάθε άλλης παράνομης δραστηριότητας που μπορεί να θίξει τα οικονομικά συμφέροντα των μερών (διοικητική συνδρομή και δικαστική συνεργασία).

φορολογικές αστυνομικές αρχές), η Επιτροπή²¹⁰ θεωρεί ότι το ίδιο μπορεί να προβλεφθεί και με τις αρχές άλλων χωρών.

Γ.4. Διεθνείς αρχές

Η OLAF διατηρεί τις κατάλληλες επαφές με τους διάφορους φορείς που υπάρχουν σε διεθνές επίπεδο όπως η Interpol, ο Διεθνής Τελωνειακός Οργανισμός (ΔΤΟ) ή η παγκόσμια Τράπεζα, προκειμένου να ανταλλάσσονται εμπειρίες και να ενισχύουν τη συνεργασία. Η συνεργασία περιλαμβάνει ιδίως την συμμετοχή σε φόρουμ που συγκεντρώνουν διεθνές κοινό. Η Υπηρεσία έχει την ευχέρεια να προβλέπει τους όρους στους οποίους βασίζεται η ενισχυμένη συνεργασία με τους διάφορους εταίρους. Κατ' αυτόν τον τρόπο, όσον αφορά τον Διεθνή Τελωνειακό Οργανισμό, συμμετέχει ως παρατηρητής στις εργασίες πολλών επιτροπών, ενώ σε πιο επιχειρησιακό επίπεδο, οργανώνονται ανταλλαγές πληροφοριακών στοιχείων μεταξύ της βάσης δεδομένων της εν λόγω Υπηρεσίας και αυτής του ΔΤΟ, ιδίως όσον αφορά το λαθρεμπόριο τσιγάρων. Εξάλλου, η πράξη έχει δείξει, ότι είναι σκόπιμο να συμμετέχει η Interpol στις εργασίες της συμβουλευτικής Επιτροπής καταπολέμησης της απάτης της Επιτροπής για την προστασία του ευρώ από την παραχάραξη, εφόσον αυτό παρέχει το σαφές πλεονέκτημα της εφαρμογής διεθνών μέσων στον τομέα της καταπολέμησης της παραχάραξης και της ενσωμάτωσης του κερκτημένου αυτού στην κοινοτική νομοθεσία (Εθνικές κεντρικές υπηρεσίες ή σημεία επαφής).

Επίσης η OLAF παρέχει βοήθεια στα Ηνωμένα Έθνη για την πάταξη της απάτης και της διαφθοράς, αποστέλλοντας προς τούτο στη Νέα Υόρκη ένα έμπειρο στέλεχος ερευνών. Ο εν λόγω υπάλληλος ήταν ο πρώην προϊστάμενος της διοικητικής μονάδας της αρμόδιας για τις έρευνες πολλών οργανισμών στην OLAF. Τα Ηνωμένα Έθνη εξέφρασαν την ικανοποίηση τους γι' αυτό το μέτρο, δεδομένου ότι πολλές έρευνες ολοκληρώθηκαν και παραπέμφθηκαν προς ποινική δίωξη και πειθαρχικές διαδικασίες.

²¹⁰ Σύσταση αριθ.10 (Σ. 10). Η Επιτροπή συνιστά την συνέχιση της διαπραγμάτευσης διεθνών συμφωνιών αμοιβαίας διοικητικής συνδρομής στον τελωνειακό τομέα προκειμένου να ενισχυθούν, ιδίως, οι ανταλλαγές πληροφοριών και η συνεργασία μεταξύ της Κοινότητας και των αρχών τρίτων χωρών. Η Επιτροπή συνιστά επίσης την θέσπιση διατάξεων κατά της παραχάραξης όσον αφορά τις ανταλλαγές πληροφοριών μεταξύ της Κοινότητας και των αρχών τρίτων χωρών, και ιδίως στις συμφωνίες συνεργασίας, σύνδεσης καθώς και στις προενταξιακές συμφωνίες με τις χώρες αυτές. Εξάλλου, η Επιτροπή συνιστά στην υπηρεσία να εξετάσει την σκοπιμότητα επέκτασης των μνημονίων συμφωνιών που έχουν συναφθεί με τις αρχές ορισμένων τρίτων χωρών σε άλλες αρχές τρίτων χωρών.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Οι προοπτικές της OLAF στη μάχη κατά της καταπολέμησης της απάτης

Οι προηγηθείσες σκέψεις και οι αναλύσεις που διατυπώθηκαν αναφορικά με το υπό ανάλυση θέμα, κατέστησαν σαφή την ανάγκη ειδικότερων προσεγγίσεων στα θέματα των δημοσιοοικονομικών πραγμάτων και λοιπών ελέγχων, τόσο σε ευρωπαϊκό επίπεδο όσο και σε εθνικό²¹¹.

Συναντήσαμε, άλλωστε, στις αναλύσεις που προηγήθηκαν σημεία εκδηλώσεων των ανωτέρω με διάφορες επισημάνσεις δημοσιονομικής παραβατικότητας (ποινικών και πειθαρχικών αδικημάτων κ.λπ.) στα διάφορα επίπεδα της σημερινής ζωής, θέματα για τα οποία και η Ευρωπαϊκή Ένωση προσπαθεί να τα θέσει υπό έλεγχο, προς αποφυγή των παρεκκλίσεων των δημοσίων οργάνων, με βάση το επικρατούν πνεύμα της χρηστής διοίκησης²¹² σε εθνικό και κοινοτικό επίπεδο.

Προκειμένου δε να ταξινομηθούν τα θέματα αυτά, τα εξετάσαμε μέσα από την οπτική της OLAF, ως αποφασιστικού οργάνου, στο τομέα της αρμοδιότητας του και μέσα από τις εγγυήσεις που παρέχει το δραστικό δυναμικό αυτής. Συμπερασματικά λοιπόν έγινε γνωστό ότι η OLAF προστατεύει τα οικονομικά συμφέροντα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και καταπολεμά την απάτη, τη διαφθορά και όλες τις άλλες παράνομες δραστηριότητες, συμπεριλαμβανομένων των σοβαρών παραπτώματων εντός των ευρωπαϊκών οργάνων, που έχουν οικονομικές επιπτώσεις. Με άλλα λόγια, η OLAF προστατεύει τα χρήματα των φορολογούμενων διασφαλίζοντας ότι τα κονδύλια της Ευρωπαϊκής Ένωσης δαπανώνται ορθά. Επίσης ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν στερείται των εσόδων που της οφείλονται και ότι το προσωπικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης συμπεριφέρεται σύμφωνα με τους κανόνες.

²¹¹ Αναφορικά με τη μελέτη των δημοσιονομικών πραγμάτων σε εθνικό επίπεδο, βλ. Δ. Κόρσου, Δημοσιονομικό Δίκαιο, Τόμ. Α', Αθήνα-Κομοτηνή 1980 (Α.Σακκουλα) σ.11 επ. – Επίσης Μ. Στασινόπουλου, Μάθημα Δημοσιονομικού Δικαίου, Αθήνα 1966, σ.29 επ.

²¹² Βλ. Κ. Φοινικαλιώτη, Φορολογικό Δίκαιο, (Σάκκουλα) Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2005, 116 επ.

Πράγματι, ο Κοινοτικός Προϋπολογισμός²¹³ αποτελεί οικονομικό μέγεθος τεραστίων διαστάσεων και αποτελεί τη συγκεκριμένη έκφραση μιας πραγματικής κοινής περιουσίας των πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η πορεία δε της οικονομικής ζωής της Ευρώπης με τη δημιουργία της UCLAF (1988), της OLAF (1999) και του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου (ίδρυση 1975, και λειτουργία 1977) ως και των άλλων ληφθέντων μέτρων (Σύμβαση ποινικού δικαίου του Συμβουλίου της Ευρώπης για τη διαφθορά κλπ.), καταδεικνύουν τη σπουδαιότητα του προβλήματος από πλευράς τιθάσευσης των ανωμαλιών που εμφανίζονται στις οικονομικές διαχειρίσεις από δημόσια όργανα (εθνικά και κοινοτικά) με αμβλυμένη συνείδηση.

Η OLAF δεν είναι αρμόδια για καταπολέμηση απατών που δεν αφορούν τον προϋπολογισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Πρέπει δηλαδή να διακυβεύονται κονδύλια της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το ίδιο ισχύει και για την καταπολέμηση της διαφθοράς, καθώς η OLAF δύναται να διενεργήσει έρευνες μόνο σε υποθέσεις όπου φαίνεται να εμπλέκονται υπάλληλοι της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Από το ρόλο και τον τρόπο λειτουργίας της OLAF συμπεραίνει κανείς ότι πρόκειται για μια υπηρεσία με ιδιόρρυθμο χαρακτήρα: δεν αποτελεί ούτε ανεξάρτητη αρχή αφού είναι τμήμα της Επιτροπής, ούτε όμως υπόκειται ιεραρχικά ή σε σχέση εποπτείας με αυτή ή άλλο θεσμικό όργανο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Εξάλλου, οι έρευνες που διεξάγει για τη καταπολέμηση της ευρωπαϊκής διαφθοράς, δεν μπορούν να τη χαρακτηρίσουν μυστική ή αστυνομική υπηρεσία, παρ' όλο που πολλά σημεία του τρόπου δράσης της το θυμίζουν, αλλά διοικητική..

Η προσέγγιση των φαινομένων της διαφθοράς δεν είναι μια εύκολη υπόθεση, καθ' όσον μέσα από τα διάφορα σημεία της έρευνας μας, αναφορικά με τη δομή και τη λειτουργία του OLAF προσεγγίσαμε διάφορες φυγόκεντρες δυνάμεις επηρεασμού του δραστικού δυναμικού των κρατικών οργάνων, για τη διάπραξη παράνομων πράξεων. Έτσι, επισημαίνεται η **καθιέρωση διαφόρων μορφών ελέγχου** σαν μέτρα φραγής στην οπουδήποτε παρανομία η φυγόκεντρισμό, θέματα τα οποία διαποτίζουν την όλη δογματική θεμελίωση και της OLAF, σαν δυναμικού μηχανισμού για τη πάταξη των παράνομων αποκλίσεων²¹⁴ των δημοσίων οργάνων και όχι μόνο, με σκοπό

²¹³ Βλ. Strasser, όπ. ανώτ.

²¹⁴ Βλ. Α. Κανελλόπουλο, Measures against international tax evasion, Στρασβούργο Μάρτιος 5/7/1980, σ.8 επ.

τη προστασία των δημοσίων υπηρεσιών τόσο σε κοινοτικό, όσο και σε εθνικό επίπεδο, με τελική περιφρούρηση τα οικονομικά συμφέροντα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Με βάση τα προαναφερθέντα, η πορεία της διερεύνησης του θέματος μας αναφορικά με τη δομή και λειτουργία της OLAF, μας έφερε αναγκαία στη διατύπωση επισημάνσεων για εποικοδομητική κριτική στα φαινόμενα της καταπολέμησης της διαφθοράς. Έτσι, η εργασία μας πλαισιώθηκε από αφηρημένες έννοιες των νομικών διατυπώσεων τόσο των αποστολών της OLAF ως υπηρεσίας διοικητικών ερευνών με αποφασιστική και συμβουλευτή αρμοδιότητα και ως εκ της συνεργασίας της με τους εταίρους της στους οποίους περιλαμβάνονται τα θεσμικά όργανα των Κρατών-μελών, όσο και της Επιτροπής Εποπτείας του έργου της OLAF μαζί με τα θεσπισθέντα συστήματα ανταλλαγής πληροφοριών (AFIS, CIS, MARINFO, MARSUR κλπ.) για καταλήξεις σε καίρια συμπεράσματα. Καθίσταται σαφές, λοιπόν, η σπουδαιότητα των υποθέσεων αυτών και η προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Κατ' ακολουθία των διαπιστώσεων αυτών, γίνεται κατανοητό ότι η προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η πάταξη της διαφθοράς, δεν μπορούν να αντιμετωπισθούν μόνο με την ευκαιριακή εφαρμογή των εσωτερικών υποθέσεων των Κρατών-μελών. Για την αντιμετώπιση της κατάστασης αυτής, έχουν δοκιμασθεί, άλλωστε, διάφοροι τρόποι δοκιμαστικά ή σωρευτικά.

Δοθέντος δε ότι, τα μέτρα που χρησιμοποιούνται για τη καταπολέμηση της διαφθοράς και της απάτης από τα Κράτη-μέλη δεν επαρκούν ώστε να εξομοιωθεί η προστασία των οικονομικών πραγμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των οικονομικών λειτουργιών των Κρατών-μελών με αυτά, καθιερώθηκε **η αρχή της συνεργασίας**, μεταξύ των Κρατών-μελών και **η αρχή της εναρμόνισης** δηλαδή της προσέγγισης, με σκοπό την απόταξη των πιο σοβαρών διαφορών των κατ' ιδίαν νομικών κανόνων²¹⁵. Στην αρχή της συνεργασίας²¹⁶, άλλωστε, στηρίζεται και η δομική μορφή της OLAF, ως δυναμικού λειτουργικού υπόβαθρου.

²¹⁵ Βλ. Μ. Κυπραίου, Σχέση Συντάγματος και Ευρωπαϊκού Κοινοτικού Δικαίου, Αθήνα 1987, (Α.Σάκκουλα) σ. 79 επ.

²¹⁶ Για το ευρύ πεδίο συνεργασίας μεταξύ των κοινοτικών και εθνικών οργάνων, βλ. Mavrommati, Redefining the boundaries between the European Court of Auditors, the other European institutions and the national supreme audit institutions, 2004.

Έτσι, σημειώνονται διάφορες προσπάθειες μέσω κανονισμών είτε μέσω συμβάσεων σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη πάταξη της διαφθοράς [(π.χ. σχέδιο CORPUS JURIS) αντιμετώπιση του φαινομένου του της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες, Οδηγία 91/308 ΕΚ, Οδηγία 2001/97 ΕΚ, και για την Ελληνική πραγματικότητα ο ν. 3691/2008], προσπάθειες οι οποίες δείχνουν τρόπους πρόληψης και κολασμού για τη καταπολέμηση της διαφθοράς των κρατικών λειτουργιών και υπαλλήλων.

Πρέπει να αναγνωρίσει κανείς ότι η δημιουργία της OLAF ως έργο της Commission, παρουσιάζει πληρότητα ως προς την δομή και λειτουργία της και ως προς την κατάστρωση του τρόπου δράσης της, με παράλληλη υπαγωγή των αποδόσεων της στην Επιτροπή Εποπτείας, όπου προασπίζεται αυτή για να διασφαλισθεί το αποτέλεσμα αυτής.

Πέραν τούτων, η ανάλυση των διατάξεων της OLAF σε συνδυασμό και με τα προαναφερθέντα άλλα θεσμικά μέτρα, π.χ. Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, Εθνικά Ελεγκτικά Συνέδρια²¹⁷, ελέγχους στις ενισχύσεις από Διαρθρωτικά Ταμεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης κλπ., παρέχουν σοβαρές ενδείξεις, οι η Ευρωπαϊκή Ένωση βούλεται και θέλει να πατάξει τη διαφθορά με στόχο την προάσπιση της Ευρωπαϊκή δημοσιονομικής και οικονομικής λειτουργίας, τόσο εντός των κόλπων της όσο και εντός των κρατών μελών αυτής.

Η μεταβατική εποχή την οποία διανύσαμε, επέβαλε και στην Ευρωπαϊκή Ένωση, όπως με διάφορους θεσμικούς κανόνες και μηχανισμούς τους οποίους υπαγορεύει το Κοινοτικό κεκτημένο, να επιχειρηθεί η προσαρμογή των δημοσιοοικονομικών των Κρατών-μελών και του τρόπου διαχείρισης και ελέγχου αυτών προς ένα **κοινοτικό πρότυπο**, θέματα τα οποία υπαγόρευσε και η υπαγωγή και ένταξη των χωρών αυτών στην ΟΝΕ.

Οι δεσμεύσεις αυτές για τους παραπάνω προσανατολισμούς, υπαγορεύτηκαν μέσα από τη συνθήκη του Μάαστριχτ, όπου τέθηκαν διάφορα κριτήρια δημοσιονομικής πειθαρχίας (μείωση του δημοσιονομικού ελλείμματος και δημόσιου χρέους, ανεξαρτητοποίηση των εθνικών τραπεζών που ασκούσαν την νομισματική

²¹⁷ Βλ. Ν.Μηλιώνη, Ο θεσμικός ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, όπ. ανωτ., σ.33 επ.

πολιτική των χωρών, κριτήρια καταστολής της φορολογικής-δημοσιονομικής²¹⁸ παραβατικότητας κτλ.), έπρεπε δε να λειτουργήσουν κάτω από ελεγκτικούς μηχανισμούς για την αδιάβλητη λειτουργία της προάσπισης του κοινοτικού κεκτημένου.

Παραμερίζοντας τα παραπάνω, είναι δυνατόν να σημειωθούν σε ευρεία έννοια και εκείνα τα δομικά χαρακτηριστικά της OLAF που μπορούν να συγκροτήσουν ενδεχομένως, μια παρεπόμενη θεματική κατηγορία, εναρμονισμένη πλήρως τόσο με τις απαιτήσεις του **Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ)**, όσο και με το δίκαιο-πολιτικό μοντέλο, στο οποίο στηρίζεται η δύναμη της Ευρωπαϊκής Ένωσης από πλευράς προστασίας των οικονομικών και δημοσιονομικών ζητημάτων, με γνώμονα τη **πάταξη της διαφθοράς**.

Μέσα από αυτή την οριοθέτηση εποπτεύσαμε τη δυναμική της OLAF με βάση τις δημοσιονομικές ρυθμίσεις και απαιτήσεις του Κοινοτικού Δικαίου και τη προσαρμογή προς αυτές των δημοσιονομικών πραγμάτων των Κρατών-μελών για τη πάταξη της διαφθοράς και τη περιφρούρηση του δημόσιου και του κοινοτικού χρήματος.

Αναμφισβήτητα η OLAF έχει αναλάβει μια σημαντική αποστολή, αναγνωρίζοντας πρωτίστως τα συμφέροντα των ευρωπαίων πολιτών και την ανάγκη προστασίας τους. Πρόκειται εντούτοις για ένα δύσκολο έργο, τόσο ενόψει της ανάγκης να λειτουργήσει με ανεξαρτησία ακόμα και απέναντι στο όργανο στο οποίο ανήκει αλλά και με σεβασμό απέναντι στα ατομικά και θεμελιώδη δικαιώματα, όσο και ενόψει της πολυπλοκότητας και διαφορετικότητας των νομικών συστημάτων σε κάθε Κράτος-μέλος. Δεδομένης της πορείας της Ευρωπαϊκής Ένωσης προς την ολοκλήρωση, το βέβαιο είναι ότι αξίζει να καταβληθεί από την πλευρά της Κοινότητας κάθε βαρύτητα και δυνατή προσπάθεια για την καλύτερη διασφάλιση των οικονομικών συμφερόντων της Ευρώπης των πολλών ταχυτήτων.

Έτσι, μεταξύ των θεσμικών οργάνων, για τη διασφάλιση των δημοσιονομικών πραγμάτων και των διαχειρίσεων στον οικονομικό κύκλο τοποθετείται σε ευρεία έννοια και η OLAF, μαζί με το **Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο**, τα **Εθνικά**

²¹⁸ Βλ. Κ. Μπουχαγιάρ, Η Αντιμετώπιση των Φορολογικών Διακρίσεων, Ενδοκοινοτικές Συναλλαγές και οι Συναλλαγές Κρατών-μελών Τρίτων Χωρών, Αθήνα 2007 (Νομική βιβλιοθήκη), σ.77 επ.

Ελεγκτικά Συνέδρια, των Κρατών-μελών και όσες άλλες εγγυήσεις απαιτεί το κοινοτικό κεκτημένο, υπό το πρίσμα των δημοσιονομικών απαιτήσεων και κατευθύνσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη πάταξη της απάτης και γενικότερα της διαφθοράς.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ελληνόγλωσση

Αλαχούζος Α., Ο έλεγχος της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης από το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, σε: «Το Ελεγκτικό Συνέδριο και οι σχέσεις με τη Βουλή, την Κυβέρνηση ή την Κοινωνία», Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα, 2000.

Αναστόπουλος Ι., Η εσωτερική αγορά στο πλαίσιο της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης, Νομική-Οικονομική και Πολιτική Διάσταση, Συνάντηση στο Πανεπιστήμιο Αθηνών στις 24/25-2-1989, (Επιμέλεια Ε.Ρούκουνας, Α.Μπρεδήμα, Α.Γιόκαρης), 1992.

Βαρουξάκης Σ., Διεθνής Οργανισμοί, Τομ. Α', Αθήνα 1980.

Δαγτόγλου Π., Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο, Τόμος Β', Ν.Σάκκουλας, Αθήνα 1998.

Δαγτόγλου Π., Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο, Τόμος Α', Ν.Σάκκουλας, Αθήνα 1979.

Διεθνές Συνέδριο Δικαστών, 22-23/10/1999, Σάκκουλας, Αθήνα 2001.

Δικηγορικός Σύλλογος Αθηνών, Επιμέλεια Μαθίας Σ., Η Προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου στην Ευρώπη, 2006.

Dudley Seers, Η ΕΟΚ των δυο ταχυτήτων, ολοκλήρωση άνισων εταίρων, (Επιμ. Βαϊτσος Κ.), Παπαζήσης, Αθήνα 1986.

Ένωση Ευρωπαίων Νομικών, Προς ένα Ευρωπαϊκό Δικαστικό χώρο, Corpus Juris, ποινικών διατάξεων για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Α. Σάκκουλας 1999.

Επιστημονική Ημερίδα Ελεγκτικού Συνεδρίου σε συνεργασία με το Πανεπιστήμιο Πειραιώς και Δικηγορικό Σύλλογο Ρόδου, Η Καταπολέμηση φαινομένων διαφθοράς στον δημόσιο τομέα. Η συμβολή του Ελεγκτικού Συνεδρίου, 1/12/2000.

Ζαχαριάδη-Σούρα Α., Διεθνές Οικονομικοί Οργανισμοί, Σταμούλη, Αθήνα 1993.

Ζολώτας Η., Η Ελλάδα στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα, Αθήνα 1976.

Θεματολογικά Δελτία για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και δραστηριότητες της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, Γενική Διεύθυνση Μελετών Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, Στρασβούργο 2000.

Καϊάφα-Γκμπάντι Μ., Το ποινικό δίκαιο στην Ευρωπαϊκή Ένωση : σημαντικές όψεις και προοπτικές εξέλιξης, Σάκκουλας, Αθήνα 2003.

Κανελλόπουλος Α., Measures against international tax evasion, Στρασβούργο Μάρτιος 5/7/1980.

Κανελλόπουλος Π., Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Α. Σάκκουλας, Αθήνα 1999.

Κανελλόπουλος, Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο στην κοινοτική έννομη τάξη, 2004

Κάρκαλης Ι., Αντιδιαφθορά και Ελεγκτικό Συνέδριο, Εφαρμοσμένη δημοσιονομική Ελεγκτική, Α. Σάκκουλας, Αθήνα 2005.

Κόρσου Δ., Δημοσιονομικό Δίκαιο, Τόμος Α', Α. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1980.

Κόντος -Μάναλης Α., Δημοσιονομικοί Έλεγχοι στις Ενισχύσεις από τα Διαρθρωτικά Ταμεία της Ε.Ε., σε Επιστημονική Επετηρίδα προς τιμή Α. Παναγιωτόπουλου, Πειραιάς 2006.

Κουγέας Β., Ευρωπαϊκό δημοσιονομικό δίκαιο : οι πηγές - πρωτογενές και παράγωγο δίκαιο, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2008.

Κουγέας Β., Οι αρχές του κοινοτικού προϋπολογισμού και η εφαρμογή τους : στα στάδια κατάρτισης, της έγκρισης, της εκτέλεσης και του ελέγχου : από το εθνικό, στο κοινοτικό δημοσιονομικό σύστημα, Νομική Βιβλιοθήκη , Αθήνα 2008.

Κουγέας Β., Στοιχεία ελέγχου εφαρμογής κοινοτικού δικαίου : διαδικασίες - παραβάσεις & αντιμετώπισή τους, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2007.

Κυπραίου Μ., Σχέση Συντάγματος και Ευρωπαϊκού Κοινοτικού Δικαίου, Α.Σάκκουλας, Αθήνα 1987.

Κυπραίου Μ., Το πρόβλημα της μεταβολής του Συντάγματος και η Επίδραση της Κοινοτικής μεταβολής, Δελτίο Φορολογικής Νομοθεσίας 2002.

Λάζος Γ., Διαφθορά και Αντιδιαφθορά, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2005.

Louis Jean-Victor, Η Κοινοτική έννομη τάξη, Έκδοση Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ελλ. Μετ), Λουξεμβούργο 1981.

Μαγγανός Α., Καρατζά Α., Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου Νομική Βιβλιοθήκη, 2002.

Μπάρμπας Ν., Το νομικό καθεστώς των συμψηφιστικών φόρων επί των εισαγόμενων στην Ελλάδα εμπορευμάτων, Σάκκουλας, Θεσσαλονίκη 1990.

Μπάρμπας Ν., Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου, Π. Σάκκουλας, Θεσσαλονίκη 2002.

Μαριάς Ν., Για μια Ευρωπαϊκή Ένωση των πολιτών και της αλληλεγγύης: η πορεία προς το Άμστερνταμ, Αθήνα 1997.

Μηνακάκης Β., Λευκή Βίβλος της ΕΟΚ, Ο Μεσαίωνας του 2000, Στάχυ, Αθήνα 1994.

Μηλιώνης Ν., Ο θεσμικός ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου Αθήνα 2002.

Μηλιώνης Ν., Στοιχεία Διεθνούς & Ευρωπαϊκού Φορολογικού & Δημοσιονομικού Δικαίου, Α. Σάκκουλας, Αθήνα – Κομοτηνή 2004.

Μηλιώνης Ν., Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, Α. Σάκκουλας.

Μούσης Ν., The key to European union, Παπαζήσης, Αθήνα 1998.

Μπιτζιλέκης Ν., Υπηρεσιακά Εγκλήματα, Σάκκουλας, Θεσσαλονίκη 2001.

Μπουχαγιάρ Κ., Η Αντιμετώπιση των Φορολογικών Διακρίσεων, Ενδοκοινοτικές Συναλλαγές και οι Συναλλαγές Κρατών-μελών Τρίτων Χωρών, Νομική βιβλιοθήκη, Αθήνα 2007.

Παπαγιάννης Δ., Εισαγωγή στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Σάκκουλας Αθήνα-Κομοτηνή 1996.

Παπαγιάννης Δ., Εισαγωγή στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Ν. Σάκκουλας, Αθήνα 1999.

Παπακυριάκου Θ., Φορολογικό Ποινικό Δίκαιο, Π. Σάκκουλας, Θεσσαλονίκη 2005.

Σκανδάμης Ν., Ευρωπαϊκό Δίκαιο –Θεσμοί της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Α. Σάκκουλας, Αθήνα 2003.

Σκλίας Ν., Κοινοτικό Φορολογικό Δίκαιο, Α. Σάκκουλας, Αθήνα 1994.

Στασινόπουλος Μ., Μάθημα Δημοσιονομικού Δικαίου, Αθήνα 1966.

Strasser D., Τα δημόσια οικονομικά της Ευρώπης, (Ελ. μετ.) Βρυξέλλες 1980.

Τσακλάγκανος Α., Ελεγκτική, Θεσσαλονίκη 1994.

Τσιρίδης Π., Το ξέπλυμα βρόμικου χρήματος και το λειτουργικό του Συνηγόρου, (Εισηγήση στο 4^ο Συνέδριο των Ελλήνων Ποινικολόγων, Θεσσαλονίκη 3-5/11/2006) Πειραιάς, Δεκέμβριος 2006.

Τσόλκα Ο., Ζητήματα αντεγκληματικής πολιτικής στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής έννομης τάξης, 1994.

Τσόλκα Ο., Απάτη σε βάρος των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, ΠοινΧρ. 2001

Φοινικαλιώτης Κ., Φορολογικό Δίκαιο, Σάκκουλας Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2005.

Φορτσάκης Θ., Φορολογικό δίκαιο, Α. Σάκκουλας, Αθήνα 2008.

Φλώρου Χ., Οι επιβαρύνσεις ισοδύναμου αποτελέσματος προς δασμούς κατά τη Συνθήκη ΕΚ., Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2005.

Ξενόγλωσση

Crouy-Chapel /Perron, La Cour des comptes europeenne, 1998.

Delmas-Marty/ Vernale, The implementation of the Corpus juris in the Member States, τόμοι I, II, 2000.

Friedmann, Defis de la certification, RFFP 53/1996.

Garcin, La repression de la fraude au prejudice du budget communautaire, 2004.

Harden/ While/ Donnelly, The Court of Auditors and Financial Control and Accountability in the European Community, 1995.

Marty- Gauquie, Le controle externe des finances publiques europeennes, 1998.

.Mavrommati, Redefining the boundaries between the European Court of Auditors, the other European institutionsand the national supreme audit institutions, 2004.

Orsoni, La Cour des comptes des Communautés Européennes, 1983.

Strasser D, Les dispositions financières du Traité de Maastricht, RFFP 45/1994.

Strasser D., Les finances de l'Europe : le droit budgétaire et financier des communautés européennes, Paris : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1990.

Wanger, Traité de la Science des Finances, 1909.

Σχετικές ιστοσελίδες στο διαδίκτυο

<http://eur-lex.europa.eu/>

<http://www.europarl.europa.eu/press/sdp/joyrn/el/1998/n980062>

http://tovima.dolnet.gr/front_page.php

<http://www.panteion.gr/>

<http://www.ecb.europa.eu/press/html/index.en.html>

<http://www.ecb.int/home/html/404.en.html>

http://europa.eu/pol/fraud/overview_el.htm

http://ec.europa.eu/anti_fraud/faqs/el.html