



Τμήμα Διεθνών, Ευρωπαϊκών και Περιφερειακών Σπουδών
Department of International, European and Area Studies

**Π.Μ.Σ. ΔΙΕΘΝΕΣ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ
ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ
ΕΙΔΙΚΕΥΣΗ: «ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΠΟΙΝΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ
ΠΟΛΙΤΙΚΗ»**

Διπλωματική Εργασία:

**«Απάτη και συνοδευτικά ποινικά αδικήματα σε βάρος
των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης κατά την
Οδηγία (ΕΕ) 2017/1371 και εσωτερικό δίκαιο»**

Νεφέλη Τάτση (Α.Μ. 1220Μ057)

Επιβλέπουσα Καθηγήτρια: Όλγα Τσόλκα

Αθήνα 2021

Περιεχόμενα

ΠΡΟΛΟΓΟΣ	3
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ: Από τη Σύμβαση PIF στην Οδηγία (ΕΕ) 2017/1371	4
I. Ιστορική εξέλιξη της ποινικής προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης.....	4
1. Τα πρώτα βήματα	4
2. Η Σύμβαση PIF, τα Πρωτόκολλα της και ο κυρωτικός Νόμος 2803/2000	7
3. Το νέο θεσμικό πλαίσιο μετά τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισαβόνας και η Οδηγία (ΕΕ) 2017/1371	15
II. Νομική βάση της Οδηγίας (ΕΕ) 2017/1371.....	18
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ: Οι κατ' ιδίαν ρυθμίσεις της Οδηγίας (ΕΕ) 2017/1371 για την απάτη και τα συνοδευτικά αυτής αδικήματα σε βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης	21
1. Εννοιολογικές διευκρινίσεις	21
1.1. Η έννοια των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης, κατά το άρθρο 2 της Οδηγίας	21
1.2. Ο προϋπολογισμός της Ένωσης	24
1.3. Η έννοια του «δημόσιου λειτουργού» κατά τους ορισμούς του άρθρου 4 παρ. 4 της Οδηγίας	28
2. Το αδίκημα της «απάτης» κατά των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης (άρθρο 3 παρ. 2 της Οδηγίας).....	32
3. Άλλα ποινικά αδικήματα σε βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης (άρθρο 4 της Οδηγίας).....	35
3.1. Νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες (άρθρο 4 παρ. 1 της Οδηγίας).....	35
3.2. Ενεργητική και παθητική δωροδοκία (άρθρο 4 παρ. 2 της Οδηγίας)	37
3.3. Υπεξαίρεση (άρθρο 4 παρ. 3 της Οδηγίας)	39
4. Υποκίνηση, υποβοήθηση, συνέργεια και απόπειρα (άρθρο 5 της Οδηγίας).....	40
5. Κυρώσεις για τα φυσικά πρόσωπα (άρθρο 7 της Οδηγίας)	41
6. Επιβαρυντικές περιστάσεις (άρθρο 8 της Οδηγίας)	42
7. Κριτική αποτίμηση των ρυθμίσεων – προβληματισμοί.....	43
7.1. Απάτη περί τον Φ.Π.Α.	43
7.2. Για τον ορισμό της ευρωπάτης	45
7.3. Η διεύρυνση των άλλων αδικημάτων σε βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης	47
7.4. Ποινικές κυρώσεις	49
7.5. Επιβαρυντικές περιστάσεις	50
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ: Η ενσωμάτωση στην ελληνική έννομη τάξη	51

1. Γενικές παρατηρήσεις.....	51
2. Οριοθέτηση της έννοιας της περιουσίας της ΕΕ και της προστασίας της	52
3. Επιλογές του τρόπου Ενσωμάτωσης της Οδηγίας στην ελληνική έννομη τάξη σύμφωνα με την Αιτιολογική Έκθεση του Ν. 4689/2020.....	55
4. Εξομοίωση της ποινικής προστασίας της περιουσίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης προς την ποινική προστασία της περιουσίας του ελληνικού Δημοσίου (άρθρο 26 παρ. 3 Ν. 4689/2020).....	58
5. Οι επικουρικές διατάξεις για την ποινική προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης (άρθρο 24 Ν. 4689/2020 - άρθρο 3 παρ. 2 στοιχεία α΄, β΄ και γ΄ και άρθρο 4 παρ. 3 της Οδηγίας)	59
5.1. Γενικά χαρακτηριστικά γνωρίσματα.....	59
5.2. Η παράνομη λήψη ή παρακράτηση επιχορηγήσεων που δεν συνδέονται άμεσα με ισάξιες αντιπαροχές (άρθρο 24 παρ. 1 Ν 4689/2020)	61
5.3. Η παράνομη λήψη ή παρακράτηση παροχών που συνδέονται με αντιπαροχές (άρθρο 24 παρ. 2 Ν 4689/2020).....	63
5.4. Η παράνομη μείωση εσόδων (άρθρο 24 παρ. 3 Ν 4689/2020).....	64
5.5. Πλημμελής διαχείριση, ιδιοποίηση και κατ' απόκλιση χρησιμοποίηση πόρων της Ένωσης (άρθρο 24 παρ. 4 Ν 4689/2020).....	65
6. Διασυννοριακή απάτη σχετικά με τον Φ.Π.Α. (άρθρο 23 Ν. 4689/2020 - άρθρο 3 παρ. 2 στοιχείο δ΄ της Οδηγίας).....	67
7. Γενικές ρυθμίσεις	68
7.1. Κυρώσεις για τα φυσικά πρόσωπα (άρθρο 7 της Οδηγίας).....	68
7.2. Επιβαρυντικές περιστάσεις (άρθρο 8 της Οδηγίας).....	71
8. Δωροληψία και δωροδοκία υπαλλήλου σχετική με τα οικονομικά συμφέροντα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (άρθρο 22 Ν. 4689/2020 – άρθρο 4 παρ. 2 στοιχ. α και β της Οδηγίας)	73
9. Νομιμοποίηση εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες σε βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (άρθρο 25 Ν. 4689/2020 -άρθρο 4 παρ. 1 της Οδηγίας)	75
ΕΠΙΛΟΓΟΣ.....	75
Βιβλιογραφία	77

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Η ποινική προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης αποτελεί διαχρονικά κομβικό σημείο του ενδιαφέροντός της. Στις μέρες μας, η αποτελεσματική αντιμετώπιση της σχετικής εγκληματικότητας ανακύπτει και από το γεγονός ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση κλήθηκε να διαθέσει τεράστια κονδύλια του προϋπολογισμού της για την αντιμετώπιση της υγειονομικής κρίσης που έχει ξεσπάσει. Σε πρόσφατη δήλωσή του¹ ο αρμόδιος για τον Προϋπολογισμό και τη Διοίκηση Ευρωπαίος Επίτροπος κ. Johannes Hahn σημείωσε: “Η άνευ προηγουμένου απάντηση της ΕΕ στην πανδημία καθιστά διαθέσιμα πάνω από 2 τρισεκατομμύρια ευρώ με σκοπό την παροχή βοήθειας στα ΚΜ να ανακάμψουν από τις επιπτώσεις του κορωνοϊού. Η συνεργασία σε επίπεδο ΕΕ και ΚΜ για την προστασία αυτών των χρημάτων από απάτες δεν ήταν ποτέ πιο σημαντική...”.

Αντικείμενο της παρούσας εργασίας αποτελεί η Οδηγία (ΕΕ) 2017/1371 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την καταπολέμηση, μέσω του ποινικού δικαίου, της απάτης εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης (γνωστή ως Οδηγία PIF), η οποία υιοθετήθηκε την 5^η Ιουλίου 2017 στο πλαίσιο της γενικότερης στρατηγικής της Επιτροπής για την καταπολέμηση της απάτης. Η εν λόγω Οδηγία αντικαθιστά την ομώνυμη Σύμβαση του 1995 (γνωστή ως Σύμβαση PIF) και τα συναφή με αυτή Πρωτόκολλα. Η Οδηγία PIF ενσωματώθηκε στην ελληνική έννομη τάξη με το Νόμο 4689/2020 (άρθρα 21-28), οι διατάξεις του οποίου αντικατέστησαν εκείνες του προϊσχύσαντος Νόμου 2803/2020 για την ποινική προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

Η παρούσα εργασία διαρθρώνεται σε τρία κεφάλαια. Στο πρώτο κεφάλαιο αναδεικνύεται η σημασία της προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης μέσα από τη διαχρονική εξέλιξή της, αναλύονται οι πρώτες προσπάθειες ποινικής προστασίας τους, ιδίως από τη σύναψη της Σύμβασης PIF μέχρι την υιοθέτηση της ισχύουσας σήμερα Οδηγίας (ΕΕ) 2017/1371, ενώ παράλληλα γίνεται αναφορά και στη νομική βάση που τελικώς επελέγη και βάσει της οποίας εκδόθηκε η ως άνω γνωστή και Οδηγία PIF. Στο δεύτερο κεφάλαιο αναλύονται οι κατ’ ιδίαν ουσιαστικές ρυθμίσεις της Οδηγίας (ΕΕ) 2017/1371, και ειδικότερα η βασική διάταξη με την οποία τυποποιείται το αδίκημα της «ευρωπαϊκής» υπό τις ειδικότερες μορφές του, η διάταξη που

¹ European Anti-Fraud Office, 20.09.2021, Press Release No 19/2021 προσβάσιμο στον ιστότοπο https://ec.europa.eu/anti-fraud/system/files/2021-10/pr_20092021_pif_report_2020_en.pdf

προβλέπει τα συνοδευτικά της «ευρωπαϊκής» αδικήματα σε βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης και τέλος ξεχωριστή μνεία γίνεται σε ορισμένες γενικές διατάξεις αναφορικά με την υποκίνηση, υποβοήθηση, συνέργεια και απόπειρα, τις προβλεπόμενες για τα ως άνω αδικήματα κυρώσεις για τα φυσικά πρόσωπα και επιβαρυντικές περιστάσεις. Στο τρίτο και τελευταίο κεφάλαιο αναλύονται οι ειδικότερες διατάξεις του Νόμου ενσωμάτωσης της Οδηγίας στην ελληνική έννομη τάξη σε αντιστοιχία με τις ως άνω μελετώμενες ουσιαστικές διατάξεις της Οδηγίας, ενώ ξεχωριστή αναφορά γίνεται στις επιλογές του τρόπου ενσωμάτωσης της Οδηγίας, αλλά και στην οριοθέτηση της έννοιας της περιουσίας της ΕΕ και της προστασίας της στο πλαίσιο της ελληνικής έννομης τάξης.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ: Από τη Σύμβαση ΡΙΦ στην Οδηγία (ΕΕ) 2017/1371

Ι. Ιστορική εξέλιξη της ποινικής προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης

1. Τα πρώτα βήματα

Όπως επισημαίνεται και στην Αιτιολογική Έκθεση του Ν. 4689/2020 που ενσωμάτωσε την Οδηγία (ΕΕ) 2017/1371 στην ελληνική έννομη τάξη, η προσπάθεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης να προωθήσει κοινές ουσιαστικές ποινικές διατάξεις στα ΚΜ, με τις οποίες θα προστατεύονται αποτελεσματικά τα οικονομικά της συμφέροντα από πράξεις προσβολής αυτών, έχει να επιδείξει μια μακρά ιστορική πορεία. Αυτό άλλωστε είναι λογικό στο μέτρο που πρόκειται για τα συμφέροντα μιας Ένωσης, η οποία γεννήθηκε στη διεθνή σκηνή με καθαρά οικονομική ταυτότητα.

Ήδη από τη δεκαετία του 1970 όταν με την Απόφαση 70/243/ΕΚΑΧ, ΕΟΚ, Ευρατόμ της 21^{ης} Απριλίου 1970 «περί αντικαταστάσεως των χρηματικών συνεισφορών των Κρατών μελών από ιδίους πόρους των Κοινοτήτων», διατέθηκαν ίδιοι πόροι στην πρώην Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα², άρχισαν να εμφανίζονται συμπεριφορές θίγουσες τα οικονομικά συμφέροντα της -τότε- Κοινότητας. Είναι

² Επί του παρόντος υπάρχουν τρεις κατηγορίες ιδίων πόρων της ΕΕ όπως καθορίζονται από την Απόφαση 2014/335/ΕΕ, Ευρατόμ της 26ης Μαΐου 2014 για το σύστημα των ιδίων πόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Σημειώνεται ότι με την πλέον πρόσφατη Απόφαση (ΕΕ, Ευρατόμ) 2020/2053 του Συμβουλίου της 14ης Δεκεμβρίου 2020 για το σύστημα των ιδίων πόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης καταργείται η απόφαση 2014/335/ΕΕ, Ευρατόμ (ΕΕ L 424 της 15.12.2020, σ. 1)

χαρακτηριστικό ότι πριν 30 περίπου χρόνια στη Βουλή των Λόρδων στο Ηνωμένο Βασίλειο, εξετάζοντας τις τότε εξελίξεις σχετικά με τα θέματα απάτης σε βάρος των τότε Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων είχε διατυπωθεί η ακόλουθη δήλωση : «[...] τα τεράστια ποσά που χάνονται εξαιτίας απάτης και παρατυπιών εναντίον της Κοινότητας είναι απώλειες (ζημίες) που επιβαρύνουν όλους τους πολίτες και τους επιχειρηματίες της Ευρώπης. Αυτό πλήττει τις ρίζες των δημοκρατικών κοινωνιών που βασίζονται στο κράτος δικαίου και την επιβολή του, και πρόκειται για ένα δημόσιο σκάνδαλο»³. Στο σημείο αυτό πρέπει να επισημανθεί ότι με την ως άνω από 21.04.1970 απόφαση του Συμβουλίου η τότε ΕΚ (πρώην ΕΟΚ) απέκτησε ουσιαστική οικονομική αυτονομία, ενώ το νέο κατά το χρόνο εκείνο σύστημα χρηματοδότησης του γενικού κοινοτικού προϋπολογισμού αποτέλεσε σημαντικό βήμα στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και σημαντικό μέσο για την επιτέλεση των κοινοτικών οικονομικών λειτουργιών. Έκτοτε κατέστη σαφής και η διάκριση των «οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων», από τα αντίστοιχα των ΚΜ, καθώς και ότι τα πρώτα δεν αποτελούσαν κρατικά αγαθά, αλλά δημοσιονομικά συμφέροντα ενός άλλου αυτόνομου φορέα, δηλαδή των -τότε- Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Για το λόγο αυτό άλλωστε η Επιτροπή εξαρχής συνέδεε την προστασία τους με την προάσπιση των βασικών κοινοτικών πολιτικών: «Η απάτη εις βάρος του κοινοτικού προϋπολογισμού δεν έχει μόνο οικονομικό βάρος, έχει και πολιτικό κόστος. Δεν μεταφράζεται μόνο με το άθροισμα των λογιστικών απωλειών, αλλά αποτελεί και άμεση απειλή κατά της αξιοπιστίας των κοινοτικών πολιτικών, είτε πρόκειται για την εξωτερική εμπορική πολιτική, για τη γεωργική ή διαρθρωτική πολιτική, είτε για τις εσωτερικές ή εξωτερικές ενέργειες που χρηματοδοτούνται από τις άμεσες δαπάνες»⁴. Έτσι, κατά τις δεκαετίες που προηγήθηκαν της θέσης σε ισχύ της Συνθήκης της Λισαβόνας υπήρξαν προσπάθειες να αναπτυχθούν στον ευρωπαϊκό χώρο διάφοροι μηχανισμοί στον τομέα της προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ.

Όλος συνοπτικά αναφέρεται η νομολογιακά διαπλασθείσα από το ΔΕΚ αρχή της εξομίσωσης⁵, η οποία υιοθετήθηκε εν συνεχεία και από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, και επέβαλε στα ΚΜ να εξασφαλίζουν προστασία των οικονομικών συμφερόντων της

³ Σκιαδάς Δ., Τα εννοιολογικά «σχήματα» της απάτης στο πλαίσιο της νομικής προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης ΕφημΔΔ 1/2021, σελ. 86 όπου και περαιτέρω παραπομπή σε House of Lords, Select Committee on the European law and its enforcement, Fraud against the European Communities, Session 1988-1989, 5th Report, HL Paper 27, Paragraph 205).

⁴ Τσόλκα Ο., Απάτη σε βάρος των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (άρθρο τέταρτο του νόμου 2803/2000), ΠοινΧρ 2001, σελ. 750 επ., όπου και περαιτέρω παραπομπή σε Ετήσια Έκθεση 1997 της Επιτροπής για την καταπολέμηση της απάτης, σελ. 15 και 26

⁵ Για τη θεμελίωση της αρχής αυτής βλ. ΔΕΚ C-68/88 (21.09.1989), Επιτροπή κατά Ελλάδας, ECLI:EU:C:1989:339.

Κοινότητας ισοδύναμη με αυτήν που παρέχουν στα δικά τους οικονομικά συμφέροντα. Σημειώνεται ότι στην υπόθεση αυτή, γνωστή και ως «υπόθεση του γιουγκοσλαβικού καλαμποκιού», παρά το γεγονός ότι αποδείχθηκε πως υπήρξε παραποίηση εγγράφων από τις ελληνικές αρχές για να παρουσιαστεί το γιουγκοσλαβικό καλαμπόκι ως ελληνικό και έτσι να αποφευχθεί η πληρωμή εκ μέρους της Ελλάδας των προβλεπόμενων αγροτικών δασμών για την εισαγωγή αγροτικών προϊόντων από μια χώρα εκτός της Κοινότητας, το ΔΕΚ απέφυγε να χαρακτηρίσει αυτή τη συμπεριφορά ως απάτη και απλώς δήλωσε στη σκέψη 13 της απόφασής του ότι δεν απαιτείται να εκφράσει άποψη σχετικά με τις συνθήκες υπό τις οποίες τα επίσημα έγγραφα συντάχθηκαν ή την ευθύνη των προσώπων που ευθύνονται για αυτό. Η στάση αυτή του ΔΕΚ με τη χρήση μη νομικών όρων ή την αποφυγή διατύπωσης νομικά δεσμευτικών ορισμών εδραζόταν στην έλλειψη κατά το χρόνο έκδοσης της ως άνω απόφασης αρμοδιότητας των Κοινοτήτων να αναπτύξουν οποιαδήποτε πολιτική ή νομική πρωτοβουλία στο πεδίο του ποινικού δικαίου⁶.

Στη συνέχεια ωστόσο, όπως προαναφέρθηκε, μέσω του άρθρου 280 ΣΕΚ (Συνθήκη του Μάαστριχτ) το οποίο αναφέρεται ρητά στον όρο «απάτη», η αρχή της εξομοίωσης απέκτησε νομοθετικό έρεισμα και τα ΚΜ δεσμεύτηκαν να παράσχουν στα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης την ίδια προστασία που παρείχαν και στα εθνικά τους οικονομικά συμφέροντα προβλέποντας αποτελεσματικές, αναλογικές και αποτρεπτικές κυρώσεις ως τον κατάλληλο μηχανισμό. Με την εν λόγω διάταξη δεν εξομοιώθηκαν τα κοινοτικά με τα εθνικά οικονομικά συμφέροντα, αλλά καθιερώθηκε ως υποχρέωση των ΚΜ η λήψη των αναγκαίων νομοθετικών μέτρων για την παροχή ίσης προστασίας των ανωτέρω αγαθών. Ειδικότερα, η έλλειψη κοινοτικής ποινικής εξουσίας στερούσε από τα κοινοτικά όργανα την αρμοδιότητα να θεσπίσουν τα ίδια ποινικές διατάξεις για την προστασία των κοινοτικών οικονομικών συμφερόντων. Παράλληλα, είχε διαπιστωθεί ότι στην πλειονότητα των εθνικών εννόμων τάξεων τα ως άνω συμφέροντα, ως μη εθνικά, αλλά ως κοινοτικά έννομα αγαθά, δεν ετύγγαναν προστασίας με τις σχετικές οικείες ποινικές διατάξεις. Έτσι, σε επίπεδο κοινοτικού δικαίου η ποινική τους προστασία μεταφέρθηκε στα ΚΜ ως υποχρέωση παροχής ίσης προστασίας με τα αντίστοιχα ημεδαπά έννομα αγαθά. Κατά την έννοια λοιπόν της ως άνω διάταξης, τα ΚΜ όφειλαν να θεσπίσουν ειδικό αξιόποινο για την προστασία των κοινοτικών συμφερόντων, εφόσον αυτή βεβαίως δεν διασφαλιζόταν με τις εθνικές

⁶ Σκιαδάς, Δ, ό.π., ΕφημΔΔ 1/2021, σελ. 89-90

ποινικές διατάξεις. Συγκριτικές έρευνες, οι οποίες εκπονήθηκαν με πρωτοβουλίες της Επιτροπής, οδήγησαν όμως στο συμπέρασμα ότι η αρχή της εξομοίωσης δεν στάθηκε ικανή να εξασφαλίσει μια «αποτελεσματική» και «ισοδύναμη» ποινική καταστολή. Ως κρίσιμα επιχειρήματα προβλήθηκαν αφενός οι «ασυνέπειες» μεταξύ των νομοθεσιών των ΚΜ, αφετέρου δε ο διασυννοριακός χαρακτήρας της σχετικής εγκληματικότητας. Έτσι, τα κοινοτικά όργανα έστρεψαν το ενδιαφέρον τους στα μέσα, που παρείχε τότε ο τρίτος πυλώνας της ΣυνθΕΕ⁷.

2. Η Σύμβαση PIF, τα Πρωτόκολλά της και ο κυρωτικός Νόμος 2803/2000

Η πρώτη σημαντική νομοθετική παρέμβαση στο επίπεδο της Ένωσης έγινε το 1995 με την υπογραφή της Σύμβασης σχετικά με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, γνωστή ως Σύμβαση PIF (*Protection des Intérêts Financiers*)⁸, η οποία συνοδεύτηκε μέσα σε διάστημα δύο ετών και από τρία Πρωτόκολλα. Όπως συνοπτικά αναφέρεται ότι το Πρώτο Πρωτόκολλο (ΕΕ C 313 της 23.10.1996, 2-10) όρισε το περιεχόμενο των εγκλημάτων της ενεργητικής και παθητικής δωροδοκίας που μπορούν να ζημιώσουν τα οικονομικά συμφέροντα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Το Δεύτερο (ΕΕ C 221 της 19.07.1997, 12-22) συνέχισε την επέκταση της εναρμόνισης σε συνοδευτικά της κοινοτικής απάτης αδικήματα και κάλεσε τα κράτη μέλη: α) να καταστήσουν πρώτα απ' όλα ποινικό αδίκημα τη νομιμοποίηση εσόδων που σχετίζεται με πράξεις κοινοτικής απάτης, τουλάχιστον σε σοβαρές περιπτώσεις, καθώς και αυτή που σχετίζεται με πράξεις ενεργητικής ή παθητικής δωροδοκίας για υπαλληλικές συμπεριφορές που μπορούν να ζημιώσουν τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ (άρθρα 2 και 1 στοιχ. ε), β) να καθιερώσουν ευθύνη των νομικών προσώπων για κοινοτική απάτη, δωροδοκία και νομιμοποίηση εσόδων από αυτές, και γ) να ποινικοποιήσουν τη συνέργεια και ηθική αυτουργία των συγκεκριμένων αδικημάτων και την απόπειρα κοινοτικής απάτης. Με το Τρίτο Πρωτόκολλο (ΕΕ C 151 της 20.05.1997, 16-28), τέλος, προβλέφθηκε η αρμοδιότητα του ΔΕΚ για την ερμηνεία της Σύμβασης και των Πρωτοκόλλων αυτής στη βάση προδικαστικών αποφάσεων. Στα ΚΜ αφέθηκε όμως ανοιχτή η επιλογή ως προς το αν

⁷ Τσόλκα Ο., ό.π., ΠοινΧρ 2001, σελ. 750 επ., όπου και περαιτέρω παραπομπή σε Ετήσιες Εκθέσεις της Επιτροπής για την καταπολέμηση της απάτης καθώς και την εισηγητική έκθεση του Corpus Juris, σε: Προς ένα Ευρωπαϊκό Δικαστικό χώρο, Corpus Juris ποινικών διατάξεων για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Επιμ. Α. Συκιάτου-Ανδρουλάκη, 1999, σελ. 25 επ.

⁸ ΕΕ C 316 της 27.11.1995, 49-57

θα αναγνώριζαν τη σχετική αρμοδιότητα του Δικαστηρίου, όπως ακριβώς οριζόταν και στο πρωτογενές δίκαιο με βάση το άρθρο Κ.3 της Συνθήκης του Μάαστριχτ.

Η Σύμβαση PIF υπογράφηκε στις 26 Ιουλίου 1995 στις Βρυξέλλες, τέθηκε σε ισχύ στις 17.10.2002, και καθόριζε το μέτρο προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ μέχρι τον Ιούλιο του 2019, οπότε και αντικαταστάθηκε από τη σχετική οδηγία του 2017. Η PIF συνάφθηκε ως μια διεθνής σύμβαση στο πλαίσιο του τρίτου πυλώνα, την οποία τα κράτη μέλη κύρωσαν με βάση τους συνταγματικούς τους κανόνες, όπως προέβλεπε το άρθρο Κ.3 ΣΕΕ (Συνθήκη Μάαστριχτ). Αποτελούσε, με άλλα λόγια, έκφανση διακρατικής συνεργασίας, όπου τα επιμέρους κράτη διατηρούσαν τον κυριαρχικό τους ρόλο αλλά και δεσμεύονταν παράλληλα να μεταφέρουν τις προβλέψεις της ευρωπαϊκής νομοθετικής πράξης στο εσωτερικό τους δίκαιο, χωρίς όμως να υφίσταται δυνατότητα για κυρώσεις σε βάρος τους, σε περίπτωση που δεν το έπρατταν⁹. Με την ως άνω Σύμβαση σε επίπεδο ουσιαστικού ποινικού δικαίου επιδιώχθηκε η εναρμόνιση και η ομοιόμορφη τυποποίηση αξιόποινων συμπεριφορών σε βάρος του κοινοτικού προϋπολογισμού. Στόχος δεν ήταν η προσέγγιση των εθνικών νομοθεσιών, αφού οι «ασυμφωνίες» τους καθιστούσαν αυτή προφανώς αδύνατη κατά τους συντάκτες των συμβατικών κειμένων. Έτσι διαμορφώθηκαν νέες ποινικές διατάξεις, χωρίς να ληφθούν υπόψη οι σχετικές αποκλίσεις της ποινικής νομοθεσίας των ΚΜ. Σε επίπεδο δικονομικού δικαίου επιδιώχθηκε η ενίσχυση της δικαστικής συνεργασίας με την πρόβλεψη κανόνων για τη δικαιοδοσία των εθνικών ποινικών δικαστηρίων, την έκδοση, τη δήμευση και την αρχή *ne bis in idem*¹⁰.

Η Σύμβαση PIF κυρώθηκε και μεταφέρθηκε στην ελληνική έννομη τάξη με το Νόμο 2803/2000¹¹, ο οποίος επεδίωξε να εγκαθιδρύσει ένα ειδικό σύστημα προστασίας, το οποίο θα υπερίσχυε, λόγω της ειδικότητάς του έναντι των διατάξεων του ΠΚ για τα περιουσιακά αδικήματα, οι οποίες, σε συνδυασμό και με τις διατάξεις του Ν. 1608/1950, εφαρμόζονταν παραδοσιακά για την προστασία της ελληνικής δημόσιας περιουσίας. Αξίζει να επισημανθεί ότι ο Έλληνας νομοθέτης εκπληρώνοντας

⁹ Καϊάφα-Γκμπάντι Μ., Οικονομικά συμφέροντα Ε.Ε. και κρατών μελών: Προβάδισμα ενωσιακού δικαίου ή εθνικής νομοθεσίας;, ΠοινΔικ 11/2007, σελ. 1315 επ.

¹⁰ Τσόλκα Ο., ό.π., ΠοινΧρ 2001, σελ. 750 επ.

¹¹ Για μια κριτική επισκόπηση του Ν.2803/2000 «Κύρωση της Σύμβασης σχετικά με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και των συναφών με αυτήν Πρωτοκόλλων» και των αναφερόμενων εξ αυτού ζητημάτων βλ. μεταξύ άλλων Καϊάφα-Γκμπάντι Μ., ό.π., ΠοινΔικ 11/2007, σελ. 1315 επ., Καϊάφα – Γκμπάντι Μ., σε: Καϊάφα – Γκμπάντι Μ./Παπακυριάκου Θ., Στοιχεία ενωσιακού ποινικού δικαίου, 2019, σελ. 57-59, Μυλωνόπουλος Χ., Διεθνές & Ευρωπαϊκό Ποινικό Δίκαιο, 2021, σελ. 466-468, Παπακυριάκου Θ., ό.π., Φορολογικό Ποινικό Δίκαιο, 2005, σελ. 39 επ., 154-155, 206, 272 επ.. Για ζητήματα ερμηνείας και εφαρμογής του Ν. 2803/2000 από τα ελληνικά δικαστήρια βλ. αναλυτ. Καϊάφα – Γκμπάντι Μ., Προβληματικές της σύγχρονης νομολογίας του Αρείου Πάγου στον χώρο του ουσιαστικού ποινικού δικαίου, ΠοινΔικ 11/2003, σελ. 1255 επ.

την «υποχρέωσή» του, όπως αυτή προσδιορίστηκε στα ανωτέρω συμβατικά κείμενα, δεν περιορίστηκε στην απλή κύρωσή τους. Εκτιμώντας προφανώς ότι οι υφιστάμενες ποινικές διατάξεις δεν περιλαμβάνουν ως αξιόποινη συμπεριφορά τις πράξεις, που τα συμβατικά κείμενα ανήγαγαν σε εγκλήματα, προχώρησε στη θέσπιση ειδικών ποινικών διατάξεων για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (: άρθρο τρίτο και επ.). Παράλληλα αναγνώρισε ρητά την αρμοδιότητα του ΔΕΚ να εκδίδει προδικαστικές αποφάσεις σε περίπτωση που ανακύπτουν ζητήματα ερμηνείας (: άρθρο δωδέκατο παρ. 2) και απεξάρτησε την ισχύ των ως άνω διατάξεων από την επιφύλαξη της έναρξης ισχύος της κυρωθείσας Σύμβασης (: άρθρο δέκατο τρίτο) (Τσόλκα Ο., ό.π., ΠοινΧρ 2001, σελ. 750 επ.).

Οι εν λόγω διατάξεις του Ν 2803/2000 και οι προηγηθείσες του Ν. 2802/2000 για την δωροδοκία στην οποία εμπλέκονται κοινοτικοί υπάλληλοι, και του Ν. 2655/983 σε συνδυασμό προς τον Ν. 2331/95 αποτέλεσαν το πρώτο *corpus* «κοινοτικού» -τότε- ποινικού δικαίου. Κατά τον Αναγνωστόπουλο η σημασία του *corpus* αυτού υπερέβαινε την περιορισμένη έκτασή του, εν όψει της διαγραφόμενης επεκτάσεώς του και σε άλλα αντικείμενα κοινοτικού ενδιαφέροντος¹², ενώ κατά την Τσόλκα ο νέος Ν 2803/2000 (όπως και Ν. 2802/2000) συνιστούσε ένα από τα πλέον χαρακτηριστικά δείγματα υλοποίησης του νέου κατά το χρόνο εκείνο συστήματος κανόνων στη διαδικασία διαμόρφωσης του λεγόμενου «ευρωπαϊκού οικονομικού ποινικού δικαίου»¹³.

Σε ό,τι αφορά το ρυθμιστικό του αντικείμενο, ο ως άνω Ν. 2803/2000 συμπληρωνόταν από ένα ακόμη ειδικό νομοθέτημα, τον Τελωνειακό Κώδικα, ο οποίος, ήδη από το έτος 2001, όταν ο παλαιός Ν. 1165/1918 «Περί Τελωνειακού Κώδικος» αντικαταστάθηκε από τον Ν. 2960/2001 «Εθνικός Τελωνειακός Κώδικας» (Α' 265) (ΕΤΚ), συμπεριέλαβε ρητά στη νομοτυπική περιγραφή των αδικημάτων που τυποποιούσε και τις πράξεις διαφυγής δασμών και λοιπών επιβαρύνσεων που εισπράττονται από τα ελληνικά Τελωνεία για λογαριασμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης (άρθρο 155 ΕΤΚ). Στο πέραςμα του χρόνου, μάλλον σιωπηρά, η νομολογία περιόρισε την εφαρμογή του Ν. 2803/2000 κυρίως σε περιπτώσεις απάτης ως προς τις ενωσιακές ενισχύσεις ή εν γένει ως προς άλλες δαπάνες καλυπτόμενες από τον προϋπολογισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ενώ για τις προσβολές των ενωσιακών οικονομικών συμφερόντων, οι οποίες συνδέονταν με τη διαφυγή της καταβολής δασμών ή άλλων

¹² Αναγνωστόπουλος Η., ό.π., Απάτη και κοινοτική απάτη (άρθρα τέταρτο έως έκτο Ν. 2803/2000), ΠοινΧρ 2001, σελ. 759

¹³ Τσόλκα Ο., ό.π., ΠοινΧρ 2001, σελ. 750 επ.

επιβαρύνσεων που εισπράττονται για λογαριασμό της από τα ελληνικά Τελωνεία, επικράτησε να εφαρμόζεται ο ΕΤΚ¹⁴. Κατά τα λοιπά ο Ν. 2803/2000, περιορίστηκε στην τυποποίηση συγκεκριμένων μόνο μορφών προσβολής, σε συμφωνία με τις διατάξεις της Σύμβασης ΡΙΦ και των Πρωτοκόλλων της, θέτοντας δικά του πλαίσια ποινών, χωρίς οι συγκεκριμένες μορφές προσβολής ή τα οικεία πλαίσια ποινών να τελούν κατ' ανάγκη σε αντιστοιχία με αυτά που προβλέπονταν στις διατάξεις του ΠΚ και του Ν. 1608/1950, που εφαρμόζονταν για προσβολές της ελληνικής δημόσιας περιουσίας¹⁵

Κρίνεται σκόπιμο, να σημειωθεί ότι αρκετές επιλογές του τότε νομοθέτη, όπως λ.χ. η ενοποίηση σε μία περίπλοκη νομοτυπική περιγραφή, αυτή του άρθρου τέταρτου, διαφορετικών μορφών προσβολής, τις οποίες η Σύμβαση απαριθμούσε σε χωριστές τις διατάξεις ή η αυτοτελής τυποποίηση στο άρθρο έκτο και αδικημάτων σε σχέση με τα υπομνήματα ή η πρόβλεψη ποινών που δεν τελούσαν σε αντιστοιχία με αυτές που προβλεπόταν στις διατάξεις του ΠΚ και του Ν. 1608/1950, οι οποίες εφαρμόζονταν για προσβολές της ελληνικής δημόσιας περιουσίας, δέχθηκαν έντονη κριτική, τόσο από δογματικής απόψεως όσο και από απόψεως αντεγκληματικής πολιτικής¹⁶, καθώς, κατά τη θέση αυτή, δημιούργησαν αξιολογικές αντινομίες και ερμηνευτικά προβλήματα, ιδίως στο πεδίο των συρροών λ.χ. σε περιπτώσεις απάτης στο πλαίσιο συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων ή έργων, όταν ο δράστης με την ίδια πράξη εξαπάτησης πετύχαινε την ίδια επιδότηση τόσο από το Ελληνικό Δημόσιο, όσο και από την Ευρωπαϊκή Ένωση, και προκαλούσαν αβεβαιότητα ως προς το ζήτημα αν επί «κοινοτικής» απάτης υφίσταται βλάβη το Ελληνικό Δημόσιο. Μέρος της νομολογίας θεωρούσε ότι σε περίπτωση βλάβης της Ευρωπαϊκής Ένωσης με απατηλή συμπεριφορά το Ελληνικό Δημόσιο υφίσταται πάντοτε περιουσιακή ζημία και επομένως είναι παθόν επειδή υποχρεούται να επιστρέψει στα αντίστοιχα όργανα της Ένωσης τα αχρεωστήτως και με τις εγκληματικές πράξεις των δραστών απολεσθέντα ποσά. Αυτή δε η ζημία άλλοτε μεν εθεωρείτο έμμεση, άλλοτε άμεση ενώ και υπό την εκδοχή αυτή διίσταντο οι γνώμες, αφού το Ελληνικό Δημόσιο θεωρούνταν άλλοτε

¹⁴ Μυλωνόπουλος Χ., ό.π., 2021, σελ., 467, Καϊάφα-Γκμπάντι Μ., ό.π., ΠοινΔικ 11/2007, σελ. 1315 επ., ενδεικτ. ΟΛΑΠ 1/2019, ΑΠ 22/2020 αμφότερες σε ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ

¹⁵ βλ. Αιτ. Έκθεση Ν. 4689/2020 σελ. 8

¹⁶ βλ. σχετικά Διονυσοπούλου Α, Κοινοτική απάτη, σε Κουράκη Ν. (επιμ.), Τα οικονομικά εγκλήματα, Τόμος ΙΙ, 2007, σελ. 98, 99, Καϊάφα-Γκμπάντι Μ, ΠοινΔικ 2003, 1263· Μυλωνόπουλο Χ., Ποινικό Δίκαιο- Ειδικό Μέρος: Τα εγκλήματα κατά της ιδιοκτησίας και της περιουσίας,, αρ. περ. 1208, Χαράλαμπακης Α, Η σχέση απάτης κατά του δημοσίου και της λεγόμενης “κοινοτικής απάτης”, ΠοινΛογ 2004, σελ. 978.

αποκλειστικώς παθόν, άλλοτε δε κατ' ισομοιρία με την Ευρωπαϊκή Ένωση¹⁷. Το τελευταίο αυτό ζήτημα είχε μεγάλη πρακτική σημασία, αφού από αυτό εξηρτάτο: α) αν θα εφαρμοστεί ή όχι (ο ήδη καταργηθείς Ν 1680/50) και β) αν το Ελληνικό Δημόσιο μπορούσε να παρίσταται ως πολιτικώς ενάγον. Σε σχέση με την ως άνω ασκηθείσα κριτική έχουν διατυπωθεί και αντίθετες θέσεις υπέρ της σαφήνειας του καθοριζόμενου από το Ν 2803/2000 πεδίου εφαρμογής και της ορθότητας της νομοτεχνικής κατάστρωσης των διατάξεών του. Έτσι, κατά μία άποψη, εκφραζόμενη από την Τσόλκα, δεν τίθεται ζήτημα αβεβαιότητας, καθώς το πεδίο εφαρμογής των κανόνων «κοινοτικού ποινικού δικαίου» που έθεσε η Σύμβαση ΡΙΦ οριοθετείται με σαφήνεια. Κατά την άποψη αυτή, *«πράγματι, λαμβάνοντας υπόψη την εσωτερική ποινική μας νομοθεσία κατά το χρόνο θέσης σε ισχύ του ως άνω Ν 2803/2000, οι προσβολές σε βάρος των κρατικών δημοσιονομικών συμφερόντων τυποποιούνται ως αξιόποινες πράξεις σε μια σειρά αυτοτελών ποινικών διατάξεων. Τα εγκλήματα της φοροδιαφυγής, της λαθρεμπορίας και της απάτης (σε συνδυασμό και με τότε ισχύοντα -πλέον καταργηθέντα- ν. 1608/1950) διαφέρουν εννοιολογικά και νομοτυπικά. Όμως, κατά τη θέσπιση του επίμαχου άρθρου τυποποιήθηκαν συμπεριφορές, οι οποίες ειδικά οριοθετήθηκαν από την κυρωθείσα Σύμβαση. Πρόκειται για νέες αξιόποινες πράξεις, με αυτοτελή φυσιογνωμία, οι οποίες προσβάλλουν αποκλειστικά και μόνον τα κοινοτικά δημοσιονομικά συμφέροντα. Η θέσπιση του άρθρου τέταρτου δεν καταργεί τις ισχύουσες εθνικές ποινικές διατάξεις, αλλά οδηγεί στη δημιουργία μιας νέας ειδικής, έναντι αυτών, διάταξης, όπως αποφάσισαν τα κράτη μέλη ήδη κατά την υπογραφή της Σύμβασης. Εξάλλου, κατά την ίδια ως άνω συγγραφέα «ουδέποτε υπήρξε ζήτημα «περιουσιακής βλάβης» του Δημοσίου στις περιπτώσεις προσβολής σε βάρος του κοινοτικού προϋπολογισμού. Ακόμη και υπό το προισχύσαν του Ν 2806/2000 νομοθετικό καθεστώς η εφαρμογή του άρθρου 386 ΠΚ σε συνδυασμό με το ν. 1608/1950 ήταν εσφαλμένη. Σε όλες δε τις περιπτώσεις η παράσταση του Ελληνικού Δημοσίου ως πολιτικώς ενάγοντος είναι μη νόμιμη»¹⁸.*

¹⁷ Βλ. Μυλωνόπουλος Χ., ό.π., 2021, σελ.468, όπου και περαιτέρω παραπομπές στη νομολογία: ΑΠ 1270/2000 ΠοινΧρ 2001.499, ΑΠ 1217/2001 ΠοινΧρ 2001.748, ΑΠ 1513/2002 ΠοινΔικ 2003.1184, ΑΠ 315/2001 ΠοινΧρ 2001.1074, Καϊάφα – Γκμπάντι Μ., ό.π., ΠοινΔικ 11/2003, σελ. 1255 επ., Αναγνωστόπουλος Η., ό.π., σελ. 759 επ., Υπουργείο Δικαιοσύνης, Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων, σελ. 189-190 προσβάσιμη στον ιστότοπο <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/c8827c35-4399-4fbb-8ea6-aebdc768f4f7/11264362.pdf>.

¹⁸ Τσόλκα Ο., ό.π., ΠοινΧρ 2001, σελ. 750 επ. όπου και περαιτέρω ανάλυση. Έτσι και ο Μπιτζιλέκης κατά τον οποίο το Ελληνικό Δημόσιο δεν βλάπτεται από την κοινοτική απάτη, έστω και αν αναγκαστεί να αποδώσει τα αχρεωστήτως καταβληθέντα κοινοτικά κονδύλια, λόγω δικών του παραλείψεων εξαιτίας της ανεπάρκειας της εσωτερικής του νομοθεσίας ή της αδυναμίας των ελεγκτικών του μηχανισμών. Ως εκ τούτου λοιπόν το έγκλημα της κοινοτικής απάτης δεν στρέφεται κατά του ελληνικού δημοσίου, έστω και αν εμμέσως μπορεί να υπάρξουν περιουσιακές συνέπειες σε βάρος του. Η όποια λοιπόν ευθύνη του ελληνικού Δημοσίου για αποζημίωση δεν θα ήταν εδώ απλώς έμμεση αλλά και δευτερογενής, εφόσον θα ήταν απόρροια παραλείψεων των οργάνων της ελληνικής πολιτείας να ανακτήσουν τα αχρεωστήτως καταβληθέντα, εκπληρώνοντας έτσι τις υποχρεώσεις της προς την ΕΕ. Ως εκ τούτου δεν συνυφαίνεται με την κοινοτική απάτη και τυχόν απάτη κατ' άρθρο 386 ΠΚ εναντίον του

Επιπρόσθετα, σε σχέση με το άρθρο τέταρτο του Ν 2803/2000, τη σαφήνεια και τη νομοτεχνική του κατάστρωση ο Μπιτζιλέκης¹⁹ αναφέρει: «*Το έγκλημα του άρθρου τέταρτου ν. 2803/2000 δεν έχει σχέση με γνωστά εγκλήματα του ελληνικού ΠΚ· και γιατί θα πρέπει άραγε να έχει; Κανένας από τους περιγραφόμενους εκεί εγκληματικούς τύπους δεν συνιστά απάτη, απιστία, πλαστογραφία, ψευδή βεβαίωση, λαθρεμπορία. Πουθενά δεν υπάρχουν τα στοιχεία κάποιου από τα ως άνω εγκλήματα, για να μεμφθεί κανείς τη διάταξη ότι τα “συμφύρει σε ενιαίο συνονθύλευμα”. Ακόμη και ο τίτλος “απάτη σε βάρος των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων” δεν παραπέμπει κατ’ ανάγκη σε εξαπάτηση ανθρώπου, όπως αντίθετα προβλέπει το άρθρο 386 ΠΚ. [...] Ανεξαρτήτως όμως από τον εννοιολογικό χαρακτηρισμό του νέου αυτού εγκλήματος κατά του κοινοτικού προϋπολογισμού η εν λόγω διάταξη και επί της ουσίας δεν φιλοδοξεί να καλύψει περιπτώσεις απάτης, λαθρεμπορίας ή φοροδιαφυγής, όπως τις γνωρίζουμε από τους οικείους εγκληματικούς τύπους, ώστε να επικριθεί για συστηματική ανομοιογένεια και για εξ αυτού του λόγου έλλειψη του αναγκαίου βαθμού ακρίβειας στην τυποποίηση, αλλά αποσκοπεί να διαμορφώσει έναν διαφορετικό εγκληματικό τύπο με δική του φυσιογνωμία, ένα πολύτροπο έγκλημα που μπορεί μεν στους διαφόρους τρόπους που περιγράφει να θυμίζει κάτι από όλα αυτά, έχει όμως δικό του τύπο που εντοπίζεται στην βλάβη του κοινοτικού προϋπολογισμού. [...] Αν τώρα η περιγραφή του εγκλήματος της “ευρωπαϊκής” στερείται της αναγκαίας για μια ποινική διάταξη σαφήνειας, είναι κάτι που αυτοτελώς, για καθένα από τους τρόπους τέλεσής του οφείλει να κριθεί, και όχι σε αναφορά προς άλλα εγκλήματα, με το κατά πόσο δηλαδή κάτι μοιάζει ή αποκλίνει από κάτι άλλο.[...]».* Κατά την άποψή μου, από δογματική τουλάχιστον άποψη, η διάταξη περί κοινοτικής απάτης δεν παρουσίαζε τα ελλείμματα που αρκετοί συγγραφείς της απέδιδαν. Και τούτο πρωτίστως διότι το ευρωπαϊκό ποινικό δίκαιο είναι τόσο ποινικό όσο και ευρωπαϊκό δίκαιο, όπως και το διεθνές ποινικό δίκαιο δεν είναι μόνο ποινικό αλλά και διεθνές και συνεπώς παρουσιάζει ιδιομορφία σε σχέση λ.χ. με τις πηγές του και τις αρχές που διέπουν το δημόσιο διεθνές δίκαιο. Το να απαιτεί κανείς ένα τέτοιο δίκαιο να ακολουθεί το σύστημα σκέψης και τις αρχές του ενός μόνο δικαίου κλάδου, συγκεκριμένα του ποινικού δικαίου, θα σήμαινε έναν «ποινικό σωβινισμό που οδηγεί όχι σε ένα ευρωπαϊκό ποινικό δίκαιο αλλά σε ένα (εθνικό) ποινικό δίκαιο με

ελληνικού Δημοσίου, στον βαθμό που η όποια οικονομική επιβάρυνση αυτού είναι έμμεση και κυρίως δεν είναι αποτέλεσμα της πράξης του υπαιτίου της κοινοτικής απάτης, με αποτέλεσμα η κοινοτική απάτη να μην εμπίπτει ούτε στο ρυθμιστικό πεδίο του άρθρου 1 ν. 1608/1950, βλ. Μπιτζιλέκη Ν., Η ποινική προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ και ειδικότερα το αδίκημα της κοινοτικής απάτης, ΠοινΧρ 2010, σελ. 81 επ.

¹⁹ βλ. αναλυτικά Μπιτζιλέκη Ν., ό.π., ΠοινΧρ 2010, σελ. 81 επ.

ευρωπαϊζουσα απλώς ερμηνευτική προσέγγιση»²⁰. Εξάλλου δεν πρέπει να λησμονείται ότι οι αρχές που διέπουν το ποινικό δόγμα ενός ΚΜ διαφέρουν ουσιωδώς από τα γενικώς ισχύοντα σε άλλα ΚΜ της ΕΕ και συνεπώς η θεώρηση διατάξεων του ευρωπαϊκού ποινικού δικαίου, που από τη φύση τους προορίζονται και απευθύνονται στους ποινικούς νομοθέτες και εφαρμοστές του δικαίου πλειόνων ΚΜ, υπό το πρίσμα και τις αρχές του εθνικού ποινικού μας δικαίου είναι εύλογο να οδηγεί σε άτοπα.

Οι κατ' ιδίαν ρυθμίσεις της Σύμβασης PIF και των συναφών με αυτή Πρωτοκόλλων θα εξετασθούν, όπου κρίνεται σκόπιμο, στο πλαίσιο συγκριτικής επισκόπησης με τις αντίστοιχες διατάξεις της Οδηγίας (ΕΕ) 2017/1371. Ως ένα γενικό συμπέρασμα, όπως επισημαίνεται από τους Καϊάφα – Γκμπάντι και Παπακυριάκου, η Σύμβαση PIF αποτέλεσε μια ήπια παρέμβαση της ΕΕ στην κατεύθυνση της εναρμόνισης του ποινικού δικαίου των κρατών μελών για την απάτη κατά των οικονομικών της συμφερόντων και των συνοδευτικών αυτής αδικημάτων. Εξάλλου, για τους εθνικούς νομοθέτες δεν προβλέφθηκαν σε τούτο το -πρώιμο ιστορικά- στάδιο τυχόν υποχρεωτικά όρια απειλούμενων ποινών (αυτό οφείλεται στο τότε κανονιστικό σύστημα του τρίτου πυλώνα), ενώ και οι προβλέψεις για τη δικαστική συνεργασία παρέμειναν, με εξαίρεση την έκδοση και τη ρύθμιση της αρχής *ne bis in idem*, σε γενικόλογό επίπεδο²¹.

Αξίζει να αναφερθεί ότι η εξαιρετικά μακρόχρονη κύρωση της σύμβασης αυτής από τα ΚΜ, η οποία τέθηκε σε ισχύ επτά ολόκληρα χρόνια μετά την υπογραφή της (17.10.2002), οδήγησε την Ένωση να αναζητά διαρκώς, ακόμη και καθ' υπέρβαση του θεσμικού της πλαισίου, τρόπους²² που θα καθιστούσαν εφικτό «να πάρει πιο ουσιαστικά στα χέρια της» την ποινική προστασία των οικονομικών της συμφερόντων²³. Στο πλαίσιο αυτό η προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ε.Ε. συνδέθηκε διαχρονικά με το θεμελιώδες ερώτημα μέχρι πού μπορεί να φτάσει η παρέμβαση της Ε.Ε. στο ποινικό δίκαιο των κρατών μελών και αποτέλεσε την

²⁰ Μπιτζιλέκης Ν. ό.π., ΠοινΧρ 2010, σελ. 81 επ.

²¹ Καϊάφα – Γκμπάντι Μ., σε: Καϊάφα – Γκμπάντι Μ./Παπακυριάκου Θ., ό.π., 2019, σελ. 40

²² Το ΔΕΚ στήριξε την ύπαρξη κοινοτικής αρμοδιότητας για τη θέσπιση ποινικών κανόνων σε τομείς διάφορων πολιτικών της Ένωσης όπου λαμβάνονται μέτρα εναρμόνισης, όπως και αυτός της προστασίας των οικονομικών της συμφερόντων. Με τις αποφάσεις C-176/03 (ΔΕΚ C-176/03 (13.09.2005), Επιτροπή κατά Συμβουλίου, ECLI:EU:C:2005:542) και C-440/05 (ΔΕΚ C-440/05 (23.10.2007), Επιτροπή κατά Συμβουλίου, ECLI:EU:C:2007:625) το Δικαστήριο ακύρωσε δύο αποφάσεις- πλαίσιο (: 2003/80/ΔΕΥ και 2005/667/ΔΕΥ), οι οποίες ζητούσαν από τα ΚΜ την ποινικοποίηση προσβλητικών για το περιβάλλον συμπεριφορών, γιατί αυτές -κατά την άποψη του- παραβίασαν κοινοτική αρμοδιότητα που επέβαλε τη χρήση μιας οδηγίας (και όχι απόφασης-πλάισιο) για την επιβολή στα κράτη μέλη υποχρέωσης ποινικοποίησης των συγκεκριμένων συμπεριφορών.

²³ Για το ζήτημα αυτό βλ. αναλυτικά Καϊάφα – Γκμπάντι Μ., σε: Καϊάφα – Γκμπάντι Μ./Παπακυριάκου Θ., ό.π., 2019, σελ. 35, Περιστεράκη Α., Τα οικονομικά εγκλήματα κατά της Ευρωπαϊκής Κοινότητας *Corpus Juris**, ΠοινΔικ 2/2002, σελ. 204 επ.

«ατμομηχανή της πιο βαθιάς διείσδυσής της στο χώρο του ποινικού δικαίου»²⁴. Έτσι, μετά τη Σύμβαση PIF και μέχρι τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισαβόνας μεσολάβησαν στο επίπεδο της ΕΕ σημαντικές προσπάθειες για την αποτελεσματικότερη προστασία των οικονομικών της συμφερόντων. Ως χαρακτηριστικά παραδείγματα των ως άνω προσπαθειών αναφέρονται, μεταξύ άλλων, η πρόταση Οδηγίας της Επιτροπής του 2001 σχετικά με την ποινική προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας²⁵, η οποία απέβλεπε να αντικαταστήσει τη Σύμβαση PIF που δεν είχε ακόμη τεθεί σε ισχύ, αλλά και το κείμενο με τίτλο «*Corpus Juris* σχετικά με την εισαγωγή ποινικών διατάξεων για την προστασία των δημοσιονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης», το οποίο συντάχθηκε και δημοσιεύθηκε το 1997²⁶. Το *Corpus Juris*, το οποίο δεν διέθετε επίσημο status και υπήρξε ένα κείμενο ατελές²⁷, δεν επιχείρησε μόνο να καθιερώσει τη διακρατική συνεργασία για την καταπολέμηση της απάτης, αλλά πρότεινε την καθιέρωση ενός ευρωπαϊκού συστήματος ποινικής διαδικασίας με έναν Ευρωπαίο Δημόσιο Κατήγορο (Εισαγγελέα), μια ολοκληρωμένη διαδικασία ποινικής δίωξης, ειδικά εθνικά δικαστήρια αρμόδια για υποθέσεις απάτης κατά της Ευρωπαϊκής Ένωσης κ.λπ. και χαρακτηρίστηκε ως ένα ποιοτικά διαφορετικό βήμα που προωθούσε την προστασία των δημοσιονομικών συμφερόντων της Ένωσης με ένα ενιαίο κείμενο ποινικών διατάξεων²⁸. Αξίζει να αναφερθεί ότι το *Corpus Juris* ακόμη και με τη μορφή σχεδίου, συνιστούσε κατά το χρόνο σύνταξής του αναμφισβήτητο το πλέον προωθημένο εγχείρημα για την προστασία των κοινοτικών οικονομικών συμφερόντων, καθώς βασίστηκε στη διαμόρφωση ενός αυτόνομου συστήματος ποινικών κανόνων,

²⁴ Καϊάφα-Γκμπάντι Μ., ό.π., ΠοινΔικ 11/2007, σελ. 1315 επ.

²⁵ COM (2001) 272 τελικό, Βρυξέλλες 23.05.2001

²⁶ Για λεπτομερή ανάλυση του *Corpus Juris* βλ. Σπινέλλη Δ., Το *Corpus Juris* για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Υπεράσπιση 1/1999, σελ. 3-10 και Συκιώτου- Ανδρουλάκη Α., Νέες εξελίξεις στην ποινική προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης: τα δύο σχέδια του *Corpus Juris* και η προοπτική μετά τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, ΠοινΧρ Ν'(5)/2000, σελ. 389-405.

²⁷ Είχε αποτύχει, πριν ακόμη τεθεί σε εφαρμογή η PIF, το *Corpus Juris* και στις δύο του εκδοχές (1996 και 2000) να λειτουργήσει ως κοινοτική νομοθετική πράξη, δεσμευτική για όλα τα κράτη-μέλη. Το *Corpus Juris* ειδικότερα, αναγκασμένο, ως ενιαίο νομοθετικό κείμενο με 39 άρθρα σε ουσιαστικό και δικονομικό επίπεδο, να εναρμονίσει διαφορετικές έννοιες τάξεις (έννοιες τάξεις που μεταξύ των άλλων αγνοούν λ.χ. τη διάκριση φυσικού αυτουργού και συμμετόχου, υιοθετούν μορφές αντικειμενικής ευθύνης ή αναγνωρίζουν την ποινική ευθύνη νομικών προσώπων), επικρίθηκε τόσο για την ευρύτητα της ποινικής καταστολής που υιοθετούσε (κάλυπτε όχι μόνο περιπτώσεις βλάβης αλλά και διακινδύνευσης των οικονομικών συμφερόντων, όπως και περιπτώσεις βαριάς αμέλειας, αναγνωρίζοντας ακόμη και την ποινική ευθύνη των επιχειρήσεων) όσο και γιατί εγκαίνιαζε μια άμεση ποινική αρμοδιότητα της Ένωσης, τη θέσπιση δηλαδή αξιοποιήσιμου από την Κοινότητα με κοινοτική νομοθετική πράξη¹⁶, βλ. Μπιτζιλέκη, ό.π., ΠοινΧρ 2010, σελ. 81 επ.

²⁸ Σκιαδάς Δ., ό.π., ΕφημΔΔ 4/2007, σελ. 544 επ.

οργανωμένου στο πλαίσιο της κοινοτικής -τότε- έννομης τάξης και προοριζόταν να εφαρμοστεί σε έναν Ενιαίο Ευρωπαϊκό Δικαστικό Χώρο²⁹.

3. Το νέο θεσμικό πλαίσιο μετά τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισαβόνας και η Οδηγία (ΕΕ) 2017/1371

Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, η δομή των τριών πυλώνων καταργείται και οι αλληλοεξαρτώμενες οντότητες (ΕΚ, ΚΕΠΠΑ, ΑΔΣΠΥ) συγχωνεύονται σε μία και μόνη: την Ευρωπαϊκή Ένωση η οποία θεμελιώνεται στις ΣΕΕ και ΣΛΕΕ και ρητά πλέον διαθέτει νομική προσωπικότητα (άρθρα 1 και 46 ΣΕΕ). Περαιτέρω, η «αστυνομική» και «δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις» αποτελεί, ως συστατικό στοιχείο του «χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης», συντρέχουσα -πλέον- αρμοδιότητα κράτους και Ευρωπαϊκής Ένωσης με αποτέλεσμα βασικά νομικά μέσα δικαιοθεσίας να είναι πλέον -κι εδώ- ο κανονισμός, η οδηγία και η απόφαση. Καθίσταται επομένως σαφές ότι μετά την κατάργηση των πυλώνων και τη νέα κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ ΚΜ και Ένωσης διευρύνθηκαν ουσιωδώς οι δυνατότητες παρέμβασης της ΕΕ στο ποινικό δίκαιο των ΚΜ³⁰.

Ειδικότερα, σε σχέση με το καθεστώς που ίσχυε κατά το χρόνο της σύναψης της Σύμβασης ΡΙΦ οι κυριότερες αλλαγές που επέφερε η Συνθήκη της Λισαβόνας στην ποινική της αρμοδιότητα συνοψίζονται στα ακόλουθα: Πέραν της δυνατότητας της Ένωσης να ρυθμίζει θέματα που εντάσσονται στον τομέα της ποινικής προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της με τα κλασικά νομικά εργαλεία του ενωσιακού δικαίου, σύμφωνα με το άρθρο 6 παρ. 1 ΣΕΕ, ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (ΧΘΔ) της Ένωσης αποκτά το ίδιο νομικό κύρος με τις Συνθήκες και αποκτά δεσμευτική ισχύ ως πρωτογενές δίκαιο της Ένωσης. Αυτό πρακτικά σημαίνει ότι το δευτερογενές δίκαιο της Ένωσης και στον τομέα της ποινικής προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της δύναται να ελεγχθεί ως προς τη συμβατότητά του με το ΧΘΔ. Επιπρόσθετα, το άρθρο 86 ΣΛΕΕ προέβλεπε τη δυνατότητα σύστασης της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας για την καταπολέμηση των αδικημάτων που θίγουν τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης. Η πρόβλεψη αυτή έχει ήδη υλοποιηθεί μέσω του Κανονισμού (ΕΕ) 2017/1939³¹ σύμφωνα με τον οποίο συστήνεται η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία ως όργανο

²⁹ Τσόλκα Ο., Η πορεία προς το Corpus Juris: Παράγοντας αναδιαμόρφωσης της δικονομικής προστασίας του κατηγορουμένου, σε: Τιμητικός Τόμος για τον καθηγητή Δ. Σπινέλλη, σελ. 1190

³⁰ βλ. Τσόλκα Ο., Σημειώσεις από τις πανεπιστημιακές παραδόσεις του μαθήματος «Βασικές Έννοιες και θεσμοί του Ευρωπαϊκού Ποινικού Δικαίου» στο πλαίσιο του ΠΜΣ «Ευρωπαϊκό Ποινικό Δίκαιο και Πολιτική» 2020-2021-Εννοιολογική και λειτουργική πολυδιάσπαση του «ευρωπαϊκού ποινικού δικαίου», σελ. 12

³¹ Κανονισμός (ΕΕ) 2017/1939 του Συμβουλίου της 12ης Οκτωβρίου 2017 σχετικά με την εφαρμογή ενισχυμένης συνεργασίας για τη σύσταση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας

της Ένωσης με αρμοδιότητα την έρευνα, τη δίωξη και την παραπομπή ενώπιον της δικαιοσύνης των δραστών αξιόποινων πράξεων καθώς και των συνεργών σε αξιόποινες πράξεις οι οποίες θίγουν τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης.

Περαιτέρω, σε ό,τι αφορά την ποινική προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ, παραχωρήθηκε στην ΕΕ αρμοδιότητα, όχι μόνο να θεσπίζει ελάχιστους κανόνες σχετικούς με τον ορισμό των ποινικών αδικημάτων και των ποινικών κυρώσεων μέσω Οδηγιών (83 παρ. 2 ΣΛΕΕ), αλλά και να καθορίζει τα αντίστοιχα αδικήματα μέσω Κανονισμών (325 παρ. 4 ΣΛΕΕ). Πράγματι, το άρθρο 325 παρ. 4 ΣΛΕΕ, το οποίο αναφέρεται ειδικά στην καταπολέμηση της απάτης κατά των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης, κάνοντας αναφορά στη λήψη με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία των «απαραίτητων μέτρων» από την Ένωση, δεν αποκλείει την έκδοση Κανονισμού, δεδομένου ότι ο όρος «μέτρα» περιλαμβάνει τόσο τις Οδηγίες όσο και τους Κανονισμούς. Σε σχέση με τη δυνατότητα έκδοσης Κανονισμού έχει εξάλλου υποστηριχθεί ότι και το άρθρο 86 παρ. 2 ΣΛΕΕ που αφορά τη δυνατότητα σύστασης της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας παρέχει τη νομική βάση για την υιοθέτηση Κανονισμού για την ποινική προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ, στο βαθμό που η διάταξη αυτή παραπέμπει για τον ορισμό των αδικημάτων που εμπίπτουν στην καθ' ύλην αρμοδιότητα της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας στον Κανονισμό της ίδρυσής της (άρθρο 86 παρ. 1 ΣΛΕΕ). Αξίζει να αναφερθεί ότι η νέα αυτή δυνατότητα της Ένωσης για νομοθέτηση ακόμη και μέσω έκδοσης Κανονισμών, αξιοποιώντας δηλαδή νομικές βάσεις πέραν του άρθρου 83 παρ. 2 ΣΛΕΕ, στον τομέα της ποινικής προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της έχει αποτελέσει αντικείμενο κριτικής³².

Εντός του ως άνω περιγραφόμενου νέου θεσμικού και νομικού πλαισίου κομβικό σημείο εξέλιξης στο ζήτημα της προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης αποτελεί η πρόταση της Επιτροπής της 11.07.2012 για υιοθέτηση Οδηγίας σχετικά με την καταπολέμηση, μέσω του ποινικού δικαίου, της απάτης εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης³³. Η αναγκαιότητα ανάληψης δράσης από την Ένωση στο συγκεκριμένο τομέα επισημαίνεται emphatically στην αιτιολογική έκθεση της ως άνω πρότασης της Επιτροπής, όπου αναφέρεται ότι «*παρά την ανάπτυξη κεκτημένου*

³² Kaiafa – Gbandi M., The protection of the EU's financial interests by means of criminal law in the context of the Lisbon Treaty and the 2017 Directive (EU 2017/1371) on the fight against fraud to the Union's financial interests, ZIS 2018, σελ. 576, Καϊάφα – Γκμπάντι Μ., σε: Καϊάφα – Γκμπάντι Μ./Παπακυριάκου Θ., ό.π., 2019, σελ. 41 όπου και περαιτέρω παραπομπές

³³ COM (2012) 363 τελικό, Βρυξέλλες 11.07.2012

της Ένωσης στο συγκεκριμένο τομέα, ο οποίος περιλαμβάνει την απάτη, τη διαφθορά και τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες, τα κράτη μέλη έχουν θεσπίσει διυστάμενους κανόνες που οδηγούν συχνά σε διαφορές όσον αφορά τα επίπεδα προστασίας στο πλαίσιο των εθνικών νομικών συστημάτων τους. Αυτή η κατάσταση αποδεικνύει ότι δεν υπάρχει ισοδύναμη προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης, και ότι τα μέτρα που λαμβάνονται κατά της απάτης δεν έχουν επιτύχει το απαιτούμενο αποτρεπτικό αποτέλεσμα». Στην ως άνω αιτιολογική έκθεση καταγράφονται αναλυτικά οι διαφοροποιήσεις ανάμεσα στους ποινικούς κανόνες που είχαν θεσπιστεί στα διάφορα ΚΜ της Ένωσης σε συμμόρφωση με τις απορρέουσες από της Σύμβαση PIF υποχρεώσεις τους. Κατά την Επιτροπή αυτές οι διαφορές έχουν αρνητική επίπτωση στην αποτελεσματικότητα των ενωσιακών πολιτικών για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης, όπως καταδεικνύεται στην εκτίμηση επιπτώσεων που συνοδεύει την πρόταση³⁴.

Σήμερα το κόστος της απάτης σε βάρος των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ παραμένει πολύ υψηλό καθώς τα σχετικά μεγέθη δείχνουν ότι κάθε άλλο παρά έχει υπάρξει ύφεση στη σχετική δραστηριότητα. Πιο συγκεκριμένα, όπως προκύπτει από τα πρόσφατα στοιχεία της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF), από το 2015 έως το 2019 υπήρξαν κατά ετήσιο μέσο όρο 219 διαδικασίες έρευνας σε περιπτώσεις υπόνοιας απάτης, από τις οποίες προέκυψαν κατά ετήσιο μέσο όρο 306 συστάσεις (190 δημοσιονομικές, 75 δικαστικές, 16 πειθαρχικές και 25 διοικητικές) και οι οποίες αφορούσαν την ανάκτηση χρημάτων ως αχρεωστήτως καταβληθέντων που ανήλθαν, κατά ετήσιο μέσο όρο, σε 1.094 εκατ. ευρώ³⁵. Εντός του ως άνω πλαισίου και σε ό,τι αφορά την ποινική προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ θεσπίστηκε η επί του παρόντος ισχύουσα Οδηγία (ΕΕ) 2017/1371 της 5ης Ιουλίου 2017 σχετικά με την καταπολέμηση, μέσω του ποινικού δικαίου, της απάτης σε βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης³⁶, η ιστορική πορεία της οποίας ανάγεται στην προαναφερόμενη πρόταση Οδηγίας του 2012³⁷. Σύμφωνα δε με την πλέον πρόσφατη Έκθεση της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή της Οδηγίας

³⁴ Η Επιτροπή διενήργησε εκτίμηση επιπτώσεων των εναλλακτικών επιλογών πολιτικής, λαμβάνοντας υπόψη το αποτέλεσμα εξωτερικής μελέτης που ολοκληρώθηκε τον Φεβρουάριο του 2012 (Ειδική σύμβαση αριθ. JUST/2011/EVAL/FW/1023/A4 - «Study on the legal framework for the protection of EU financial interests by criminal law»).

³⁵ βλ. Σκιαδάς Δ., ό.π., ΕφημΔΔ 1/2021, σελ. 86, όπου και περαιτέρω παραπομπές

³⁶ ΕΕ L 198 της 28.07.2017, 29 επ.

³⁷ COM (2012) 363 τελικό, Βρυξέλλες 11.07.2012

(ΕΕ) 2017/1371³⁸ η προθεσμία για τη μεταφορά της στο εθνικό δίκαιο έληξε στις 6 Ιουλίου 2019. Μόνο 12 κράτη μέλη είχαν κοινοποιήσει την πλήρη μεταφορά της Οδηγίας μέχρι την εν λόγω ημερομηνία. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή δρομολόγησε διαδικασίες επί παραβάσει έναντι των υπολοίπων 14 συμμετεχόντων κρατών μελών με την αποστολή προειδοποιητικών επιστολών τον Σεπτέμβριο του 2019. Τον Απρίλιο του 2021, ο αριθμός των περιπτώσεων πλήρους μεταφοράς που είχαν κοινοποιηθεί είχε ανέλθει σε 26, γεγονός που σημαίνει ότι όλα τα κράτη μέλη που δεσμεύονται από την Οδηγία έχουν πλέον κοινοποιήσει την πλήρη μεταφορά της στο εθνικό δίκαιο.

Ο σκοπός της Οδηγίας, η οποία αναφέρεται και ως Οδηγία PIF, δεδομένου ότι αντικαθιστά την ομώνυμη Σύμβαση, είναι να ενισχύσει την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης και να αντιμετωπίσει την απάτη και άλλες παράνομες δραστηριότητες που στρέφονται εναντίον τους όπως επιτάσσει το άρθρο 325 ΣΛΕΕ. Περαιτέρω, βασικός στόχος της Οδηγίας είναι να πετύχει εναρμόνιση των ορισμών, των κυρώσεων αλλά και του χρόνου παραγραφής των αδικημάτων που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της³⁹. Θα πρέπει εξάλλου να επισημανθεί ότι η Οδηγία είναι στενά συνυφασμένη με τον Κανονισμό (ΕΕ) 2017/1939 για τη σύσταση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας, δεδομένου ότι τα καθήκοντα της εν λόγω Αρχής καθορίζονται με παραπομπή στην Οδηγία (ΕΕ) 2017/1371. Συνεπώς, η μελέτη της Οδηγίας αυτής επιδρά άμεσα στον καθορισμό και οριοθέτηση της αρμοδιότητας της νεοσυσταθείσας Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας.

Αμέσως κατωτέρω γίνεται αναφορά στη νομική βάση που επελέγη τελικώς αναφορικά με την Οδηγία (ΕΕ) 2017/1371.

II. Νομική βάση της Οδηγίας (ΕΕ) 2017/1371

Πριν εξετάσουμε τις κατ' ιδίαν ρυθμίσεις της Οδηγίας κρίνεται σκόπιμο να γίνει αναφορά στη νομική της βάση όχι μόνο για λόγους συστηματικούς, αλλά κυρίως επειδή αυτό έχει σημαντικές πρακτικές συνέπειες, τόσο όσον αφορά τους επιδιωκόμενους στόχους και τις εξουσίες που ανατίθενται στον νομοθέτη της ΕΕ, αλλά και όσον αφορά την ευχέρεια και το περιθώριο αντίδρασης των ΚΜ. Γι' αυτό η επιλογή

³⁸ Έκθεση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σχετικά με την εφαρμογή της οδηγίας (ΕΕ) 2017/1371 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 5ης Ιουλίου 2017, σχετικά με την καταπολέμηση, μέσω του ποινικού δικαίου, της απάτης εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης, COM(2021) 536 τελικό, Βρυξέλλες 06.09.2021 όπου και λεπτομερής αξιολόγηση των μέτρων μεταφοράς που κοινοποιήθηκαν από τα κράτη μέλη.

³⁹ βλ. Di Francesco Maesa Constanza, Directive (EU) 2017/1371 on the Fight Against Fraud to the Union's Financial Interests by Means of Criminal Law: A Missed Goal?, European Papers 3/2018, σελ. 1455

της νομικής βάσης της Οδηγίας υπήρξε ένα αμφισβητούμενο ζήτημα από την πρώτη στιγμή που η Επιτροπή εξέδωσε την αρχική της πρόταση το 2012. Στην αρχική πρόταση της Επιτροπής⁴⁰ για τη θέσπιση της ως άνω Οδηγίας ως νομική βάση αυτής είχε επιλεγεί το άρθρο 325 παρ. 4 ΣΛΕΕ (πρώην άρθρο 280 της ΣΕΚ). Ωστόσο, η άποψη επικρίθηκε τόσο από το Συμβούλιο όσο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, που υποστήριζαν ότι το άρθρο 83 παρ. 2 ΣΛΕΕ είναι η πλέον κατάλληλη νομική βάση για την Οδηγία⁴¹.

Όπως προκύπτει και από το προοίμιο της Οδηγίας (ΕΕ) 2017/1371, η νομική βάση που επελέγη είναι αυτή του άρθρου 83 παρ. 2 ΣΛΕΕ. Η επιλογή αυτή είναι σημαντική καθότι:

Πρώτον, η θεμελίωση της Οδηγίας στο άρθρο 83 παρ. 2 ΣΛΕΕ σημαίνει ότι αυτή υπόκειται στις προϋποθέσεις και περιορισμούς που τίθενται από το άρθρο αυτό. Επομένως, κατ' αρχήν, η προσέγγιση των εθνικών ποινικών διατάξεων των ΚΜ μπορεί να επιδιωχθεί από τον ενωσιακό νομοθέτη μόνο στο μέτρο που η προσέγγιση αυτή «είναι αναγκαία για την εξασφάλιση της αποτελεσματικής εφαρμογής πολιτικής της Ένωσης σε έναν τομέα στον οποίο εφαρμόζονται μέτρα εναρμόνισης». Επομένως, πρέπει να αποδειχθεί η αναγκαιότητα λήψης μέτρων μέσω του ποινικού δικαίου για την εξασφάλιση της αποτελεσματικής προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης, καθώς και η ύπαρξη μέτρων εναρμόνισης σε αυτόν τον τομέα του δικαίου της ΕΕ. Δεύτερον, μόνον «ελάχιστοι κανόνες σχετικοί με τον ορισμό των ποινικών αδικημάτων και κυρώσεων στον εν λόγω τομέα» μπορούν να ληφθούν. Τρίτον, τα μέτρα αυτά μπορούν να υιοθετηθούν μόνο μέσω Οδηγιών.

Αυτοί οι περιορισμοί δεν απαιτούνται από το άρθρο 325 ΣΛΕΕ. Ειδικότερα, δεν απαιτείται στο πλαίσιο του άρθρου 325 παρ. 4 ΣΛΕΕ να αποδειχθεί ότι η λήψη μέτρων μέσω του ποινικού δικαίου είναι αναγκαία, αλλά αρκεί μόνο τα μέτρα αυτά να είναι «απαραίτητα» για να διασφαλιστεί αποτελεσματική και ισοδύναμη προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης στα ΚΜ καθώς και στα θεσμικά και λοιπά όργανα και οργανισμούς της Ένωσης. Επιπρόσθετα, το άρθρο 325 παρ. 4 ΣΛΕΕ δεν περιορίζει την αρμοδιότητα της ΕΕ με την υποχρέωση να θεσπίζει απλώς «ελάχιστους

⁴⁰ COM (2012) 363 τελικό, Βρυξέλλες 11.07.2012

⁴¹ βλ. Γνωμοδότηση υπ' αριθμ. 15309/12 της 22 Οκτωβρίου 2012 της Νομικής Υπηρεσίας του Συμβουλίου καθώς επίσης τη Γνωμοδότηση υπ. αριθμ. PE500.747V02-00 της 27 Νοεμβρίου 2012 της Επιτροπής Νομικών Υποθέσεων του Κοινοβουλίου. Για την εκατέρωθεν επιχειρηματολογία των οργάνων της ΕΕ αναφορικά με τη νομική βάση της Οδηγίας βλ. και Di Francesco Maesa Constanza, ό.π., σελ. 1458-1460, Juszczak A./ Sason E., The Directive on the Fight against Fraud to the Union's Financial Interests by Means of Criminal Law (PFI Directive)- Laying Down the Foundation for a Better Protection of the Union's Financial Interests?, EuCrIm (the European Criminal Law Associations' Forum) 2/2017, σελ. 80-82

κανόνες» σχετικά με τον ορισμό των ποινικών αδικημάτων και κυρώσεων στον εν λόγω τομέα. Επομένως, ο βαθμός εναρμόνισης θα μπορούσε να είναι σημαντικά υψηλότερος αν είχε γίνει χρήση της διάταξης του άρθρου 325 παρ. 4 ΣΛΕΕ ως νομικής βάσης της Οδηγίας. Εξάλλου, όπως προαναφέρθηκε, το άρθρο 325 παρ. 4 ΣΛΕΕ, κάνοντας αναφορά στη λήψη με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία των «απαραίτητων μέτρων» από την Ένωση, δεν αποκλείει την έκδοση Κανονισμού, για να καθορίσει ποιες συμπεριφορές που θίγουν τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ πρέπει να ποινικοποιηθούν και ποιες κυρώσεις πρέπει να επιβληθούν για την τιμώρηση των δραστών αυτών των αδικημάτων, δεδομένου ότι ο όρος «μέτρα» περιλαμβάνει τόσο τις Οδηγίες όσο και τους Κανονισμούς.

Εξίσου σημαντική παράμετρος που σχετίζεται με την επιλογή ως νομικής βάσης του άρθρου 83 παρ. 2 ΣΛΕΕ είναι ότι η χρήση της τελευταίας αυτής διάταξης, αντί αυτής του 325 ΣΛΕΕ, καθιστούσε δυνατό για τα ΚΜ να προσφύγουν στο μηχανισμό «εφεδρικής τροχοπέδης» (emergency break) κατ' άρθρο 83 παρ. 3 ΣΛΕΕ κατά τη νομοθετική διαδικασία, αν εκτιμούσαν ότι το σχέδιο Οδηγίας θίγει θεμελιώδεις πτυχές του συστήματός τους ποινικής δικαιοσύνης. Η δυνατότητα προσφυγής στο μηχανισμό αυτό παρέχεται μόνο στο πλαίσιο του άρθρου 83 ΣΛΕΕ και όχι στο πλαίσιο του άρθρου 325 παρ. 4 ΣΛΕΕ, αν και έχει υποστηριχθεί ότι θα έπρεπε να παρέχεται αναλογικά και στην τελευταία αυτή περίπτωση παρότι αυτό δεν προβλέπεται ρητά. Σε κάθε περίπτωση αν είχε τελικώς επιλεγεί ως νομική βάση της Οδηγίας η διάταξη του άρθρου 325 παρ. 4 ΣΛΕΕ θα παρείχε στην Ένωση ένα ευρύτερο φάσμα επιλογών, καθώς δε θα υπήρχε κίνδυνος να γίνει χρήση από κάποιο ΚΜ της δυνατότητας επείγουσας αναστολής της ευρωπαϊκής νομοθετικής διαδικασίας και θα μπορούσε δυνητικά να οδηγήσει σε ενισχυμένη συνεργασία μεταξύ ορισμένων μόνο ΚΜ⁴².

Κατά την Καϊάφα- Γκμπάντι είναι ευτυχές το γεγονός ότι δεν ευοδώθηκε η προσπάθεια της Επιτροπής να στηρίξει την πρότασή της στο άρθρο 325 παρ. 4 ΣΛΕΕ, διότι σε ένα δι-επίπεδο σύστημα θεσμοθέτησης ποινικών κανόνων αρμόζει ένα *συνεργατικό μοντέλο*⁴³ θεσμοθέτησης ποινικών κανόνων μεταξύ της ΕΕ και των ΚΜ, όπου το υπερκρατικό επίπεδο (ΕΕ) προβλέπει τα στοιχεία του αδικήματος, αλλά σε κάθε ΚΜ αφήνεται το περιθώριο να εξειδικεύσει τα στοιχεία των αξιόποινων

⁴² Di Francesco Maesa Constanza, ό.π., σελ. 1460-1461, Kaiafa – Gbandi M., ό.π., ZIS 2018, σελ. 576 όπου και περαιτέρω παραπομπές

⁴³ βλ. Καϊάφα- Γκμπάντι Μ., ό.π., 2016, σελ. 13 επ.

συμπεριφορών και την ποινική τους κύρωση σε αρμονία με το εθνικό ποινικό του σύστημα και τις συνταγματικές του παραδόσεις⁴⁴.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ: Οι κατ' ιδίαν ρυθμίσεις της Οδηγίας (ΕΕ) 2017/1371 για την απάτη και τα συνοδευτικά αυτής αδικήματα σε βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης

Αρχικά θα πρέπει επισημανθεί ότι η Οδηγία, όπως ορίζεται στο άρθρο 1 αυτής, *«θεσπίζει ελάχιστους κανόνες σχετικά με τον ορισμό των ποινικών αδικημάτων και κυρώσεων όσον αφορά την καταπολέμηση της απάτης και άλλων παράνομων δραστηριοτήτων εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης»*. Συνεπώς τα ΚΜ έχουν την ευχέρεια να θεσπίζουν ή να διατηρούν αυστηρότερους κανόνες για ποινικά αδικήματα που θίγουν τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης. Η συγκεκριμένη Οδηγία αποβλέπει να αντικαταστήσει τη Σύμβαση PIF και τα Πρωτόκολλά της, όπως ορίζεται στο άρθρο 16 αυτής, ενώ ως χρονικό σημείο έναρξης ισχύος της ως άνω αντικατάστασης τίθεται η 6^η Ιουλίου 2019.

1. Εννοιολογικές διευκρινίσεις

1.1. Η έννοια των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης, κατά το άρθρο 2 της Οδηγίας

Στο άρθρο 2 της Οδηγίας ορίζεται ρητά η έννοια των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης. Κατωτέρω θα εξετάσουμε την έννοια αυτή διακρίνοντας ανάμεσα στην παρ. 1 α και την παρ. 2 του άρθρου 2 της Οδηγίας, δοθέντος ότι η δεύτερη παράγραφος, που αφορά τα έσοδα που προκύπτουν από τους ιδίους πόρους Φ.Π.Α. αποτελεί νέα ρύθμιση και συνιστά ουσιώδη απόκλιση σε σχέση με τη Σύμβαση PIF.

α) Στο άρθρο 2 παρ. 1 α ορίζεται ότι ως «οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης» νοείται το σύνολο των εσόδων, δαπανών και στοιχείων ενεργητικού του προϋπολογισμού της Ένωσης και των προϋπολογισμών των θεσμικών και λοιπών οργάνων της που έχουν ιδρυθεί με βάση τις Συνθήκες ή των προϋπολογισμών των

⁴⁴ Kaiafa – Gbandi M., ό.π., ZIS 2018, σελ. 576, Καϊάφα – Γκμπάντι Μ., σε: Καϊάφα – Γκμπάντι Μ./Παπακυριάκου Θ., ό.π., 2019, σελ. 43

οποίων αυτά ασκούν άμεσα ή έμμεσα τη διαχείριση και εποπτεία. Περαιτέρω, η διάκριση ανάμεσα σε δαπάνες σε έσοδα προϋπήρχε και στη Σύμβαση PIF και ειδικότερα στο άρθρο 1 αυτής, όπου γινόταν αυτοτελής αναφορά στις ειδικότερες περιπτώσεις του αδικήματος που αφορούν αφενός τις δαπάνες και αφετέρου τα έσοδα της ΕΕ. Η διάκριση αυτή συνέβαλε στο να εμφανίζουν οι ρυθμίσεις της PIF έναν αρκετά υψηλό βαθμό σαφήνειας σε ό,τι αφορά την περιγραφή του περιεχομένου των αντικειμενικών στοιχείων του αξιολογίου της λεγόμενης απάτης κατά των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων⁴⁵. Ειδικά σε ό,τι αφορά τις δαπάνες που σχετίζονται με τη σύναψη των συμβάσεων, στο προοίμιο της Οδηγίας (παρ. 6) αναφέρεται ότι στην έννοια αυτή εντάσσονται όλες οι δαπάνες σε σχέση με τις δημόσιες συμβάσεις που καθορίζονται στο άρθρο 101 παράγραφος 1 του κανονισμού (ΕΕ, Ευρατόμ) αριθ. 966/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου⁴⁶.

β) Εκτός από τα έσοδα, τις δαπάνες και στοιχεία του ενεργητικού, όπως περιγράφονται στο ως άνω άρθρο 2 παρ. 1 α στο πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας εντάσσονται, κατά ουσιώδη απόκλιση από την PIF και τα έσοδα που προκύπτουν από τους ιδίους πόρους Φ.Π.Α. Στο σημείο αυτό θα πρέπει να επισημανθεί ότι υπό το προϋπάρχον καθεστώς, μολονότι η Επεξηγηματική έκθεση της Σύμβασης σχετικά με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων⁴⁷ ανέφερε ότι η έννοια των "εσόδων" κατά την έννοια της Σύμβασης δεν περιλαμβάνει τα έσοδα από την επιβολή του ενιαίου συντελεστή επί της φορολογικής βάσης του Φ.Π.Α. των ΚΜ, διάταξη την οποία επικαλούντο τα ΚΜ για να υποστηρίξουν ότι η απάτη στον Φ.Π.Α. δεν ενέπιπτε στο πεδίο εφαρμογής της Σύμβασης, η ανάγκη συμπερίληψης των εσόδων από τον Φ.Π.Α. στην έννοια των «οικονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης» έχει επιβεβαιωθεί με συνέπεια από το ΔΕΚ σε σειρά αποφάσεων του⁴⁸. Ειδικότερα, το ΔΕΕ με προδικαστικές αποφάσεις, προέτασε την πρακτική αποτελεσματικότητα της προστασίας των δημοσιονομικών

⁴⁵ Καϊάφα – Γκμπάντι Μ., σε: Καϊάφα – Γκμπάντι Μ./Παπακυριάκου Θ., ό.π., 2019, σελ. 38

⁴⁶ Κανονισμός (ΕΕ, Ευρατόμ) αριθ. 966/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 25ης Οκτωβρίου 2012, σχετικά με τους δημοσιονομικούς κανόνες που εφαρμόζονται στον γενικό προϋπολογισμό της Ένωσης και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ, Ευρατόμ) αριθ. 1605/2002 του Συμβουλίου (ΕΕ L 298 της 26.10.2012, σ. 1), ο οποίος καταργήθηκε και αντικαταστάθηκε από τον ως άνω Κανονισμό (ΕΕ, Ευρατόμ) 2018/1046

⁴⁷ ΕΕ C 191 της 23.6.1997, 1-10

⁴⁸ ΔΕΕ (τμήμα μείζονος συνθέσεως) C-105/14 (08.09.2015), Taricco κ.λπ., ECLI:EU:C:2015:555, σκ. 38, 39, 41, ΔΕΕ (τμήμα μείζονος συνθέσεως) C-539/09 (15.11.2011), Επιτροπή κατά Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, ECLI:EU:C:2011:733, σκ. 72, ΔΕΕ (τμήμα μείζονος συνθέσεως) C-617/10 (07.05.2013), Åkerberg Fransson, ECLI:EU:C:2013:280, σκ. 26, ΔΕΕ (τμήμα μείζονος συνθέσεως) C-574/15 (02.05.2018), Mauro Scialdone, ECLI:EU:C:2018:295, σκ. 27, ΔΕΕ (τμήμα μείζονος συνθέσεως) C-524/15 (20.03.2018), Menci, ECLI:EU:C:2018:197, σκ. 19, ΔΕΕ (τμήμα μείζονος συνθέσεως) C-42/17 (05.12.2017), M.A.S. και M.B., ECLI:EU:C:2017:936, σκ. 30-31. Βλ. και Anghel-Tudor G., ό.π., σελ. 140, Juszczak A./ Sason E., ό.π., σελ. 82-83

συμφερόντων της Ένωσης έναντι των εθνικών προτύπων προστασίας θεμελιωδών αρχών και δικαιωμάτων, συμπεριλαμβανομένης της ΕΣΔΑ, προκειμένου να θεμελιώσει υποχρέωση των εθνικών δικαστικών αρχών για μια «δραστική», όπως ανέφερε, καταπολέμηση της απάτης. Στα δημοσιονομικά συμφέροντα της Ένωσης περιλαμβάνονταν και τα έσοδα από την εφαρμογή του ενιαίου συντελεστή όσον αφορά την εναρμονισμένη βάση του Φ.Π.Α.⁴⁹. Πλέον, υπό το καθεστώς της Οδηγίας PIF, η απάτη σχετικά με τα έσοδα που προκύπτουν από τους ιδίους φόρους Φ.Π.Α. τυποποιείται στη διάταξη της περίπτωσης δ του άρθρου 3 παρ. 2, που αποτελεί σημαντικό νεωτερισμό της Οδηγίας σε σχέση με τη Σύμβαση PIF. Ωστόσο, θα πρέπει να σημειωθεί ότι, κατά το άρθρο 2 παρ. 2, η Οδηγία εφαρμόζεται *«μόνο σε περιπτώσεις σοβαρών αδικημάτων κατά του κοινού συστήματος Φ.Π.Α.»*, περιορίζοντας έτσι το πεδίο εφαρμογής της ποινικοποίησης της απάτης περί τον Φ.Π.Α. Στην ίδια ως άνω διάταξη στο β' εδάφιο διευκρινίζεται ποιες περιπτώσεις αδικημάτων κατά του κοινού συστήματος Φ.Π.Α. θεωρούνται σοβαρές και ειδικότερα ορίζεται ότι: *«Για τους σκοπούς της οδηγίας τα αδικήματα κατά του κοινού συστήματος Φ.Π.Α. θεωρούνται σοβαρά όταν οι εκούσιες ενέργειες ή παραλείψεις που ορίζονται στο άρθρο 3 παρ. 2 στοιχ. δ' συνδέονται με το έδαφος δύο ή περισσότερων κρατών μελών της ΕΕ και περιλαμβάνουν συνολική ζημία τουλάχιστον 10.000.000 ευρώ»* (άρθρο 2 παρ. 2 εδ. β). Στο Προοίμιο της Οδηγίας (παρ. 4) εξειδικεύεται περαιτέρω ο ως άνω ορισμός. Εκεί αναφέρεται ότι *«τα αδικήματα κατά του κοινού συστήματος Φ.Π.Α. θα πρέπει να θεωρούνται σοβαρά όταν συνδέονται με την επικράτεια δύο ή περισσότερων κρατών μελών, προκύπτουν από δόλιο σχέδιο στο πλαίσιο του οποίου διαπράττονται κατά **διαρθρωμένο τρόπο** με σκοπό την αδικαιολόγητη κατάχρηση του κοινού συστήματος Φ.Π.Α., και προκαλούν συνολική ζημία τουλάχιστον 10 000 000 EUR»* και επιπρόσθετα αναφέρονται ως παραδείγματα απάτης στον τομέα του Φ.Π.Α. που θεωρούνται σοβαρά η αλυσιδωτή απάτη, η απάτη περί τον Φ.Π.Α. μέσω αφανών εμπορών και η απάτη περί τον Φ.Π.Α. στο πλαίσιο εγκληματικής οργάνωσης, που εγείρουν σοβαρές απειλές για το κοινό σύστημα Φ.Π.Α. και, ως εκ τούτου, για τον προϋπολογισμό της Ένωσης.

⁴⁹ Τσόλκα Ο., σε Πρακτικά Συνεδρίου της ΓΕΔΔ «Εισαγγελικές παραγγελίες και ελεγκτικά σώματα. Ο δημόσιος έλεγχος και ο ρόλος του ΓΕΔΔ στην καταπολέμηση της διαφθοράς», 2018 (υπό δημοσίευση)

1.2. Ο προϋπολογισμός της Ένωσης

Πριν εξετάσουμε τις κατ' ιδίαν ρυθμίσεις της Οδηγίας PIF κρίνεται σκόπιμο να γίνει ξεχωριστή αναφορά στην έννοια του προϋπολογισμού της Ένωσης και στα βασικά μεγέθη αυτού, ήτοι τις δαπάνες και τα έσοδα, καθώς οι έννοιες αυτές αποτελούν στοιχεία της ειδικής υπόστασης του αδικήματος της ευρωπαϊκής υπό τις διάφορες μορφές με τις οποίες τυποποιείται. Αρχικά, θα πρέπει να αναφερθεί ότι οι βασικές διατάξεις του ενωσιακού δικαίου που διέπουν σήμερα το δημοσιονομικό σύστημα της ΕΕ είναι τα άρθρα 310-325 ΣΛΕΕ και ο Δημοσιονομικός Κανονισμός (ΕΕ, Ευρατόμ) 2018/1046 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου⁵⁰. Ο προϋπολογισμός της ΕΕ ακολουθεί τις εννέα γενικές αρχές της ενότητας, της ακρίβειας του προϋπολογισμού, της ετήσιας διάρκειας, της ισοσκελίσης, της ενιαίας λογιστικής μονάδας (ευρώ), της καθολικότητας, της ειδικότητας (κάθε πίστωση διατίθεται σε δαπάνη καθορισμένης φύσεως), της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και της διαφάνειας, σύμφωνα με τα άρθρα 6 έως 38 του ως άνω Δημοσιονομικού Κανονισμού (ΕΕ, Ευρατόμ) 2018/1046.

Αναφορικά με την έννοια των δαπανών λεκτέα τα κάτωθι: Οι δαπάνες του προϋπολογισμού εγκρίνονται από κοινού από το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο. Ο ετήσιος προϋπολογισμός της ΕΕ πρέπει να τηρεί τα ανώτατα όρια για τις δαπάνες που συμφωνήθηκαν στο πλαίσιο του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου (ΠΔΠ) για τους διάφορους τομείς, δηλαδή τις κατηγορίες δαπανών όπως αυτές για την ενιαία αγορά, τη συνοχή και τους φυσικούς πόρους. Εκτός από το ΠΔΠ, οι συνολικές δαπάνες της ΕΕ για την περίοδο 2021-2027 περιλαμβάνουν το προσωρινό μέσο ανάκαμψης Next Generation EU, το οποίο θα βοηθήσει την ανάκαμψη της ευρωπαϊκής οικονομίας που επλήγη από την κρίση του κορονοϊού. Το νομικό πλαίσιο ρύθμισης των ενωσιακών δαπανών αποτελείται από διατάξεις του πρωτογενούς (άρθρα 310-325 και 352 ΣΛΕΕ και 106α, 171-182 και 203 της Συνθήκης) και του παράγωγου ενωσιακού δικαίου (Κανονισμός (ΕΕ, Ευρατόμ) 2018/1046 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, Κανονισμός (ΕΕ, Ευρατόμ) αριθ. 2020/2093 του Συμβουλίου⁵¹,

⁵⁰ Κανονισμός (ΕΕ, Ευρατόμ) 2018/1046 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 18ης Ιουλίου 2018, σχετικά με τους δημοσιονομικούς κανόνες που εφαρμόζονται στον γενικό προϋπολογισμό της Ένωσης, την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΕ) αριθ. 1296/2013, (ΕΕ) αριθ. 1301/2013, (ΕΕ) αριθ. 1303/2013, (ΕΕ) αριθ. 1304/2013, (ΕΕ) αριθ. 1309/2013, (ΕΕ) αριθ. 1316/2013, (ΕΕ) αριθ. 223/2014, (ΕΕ) αριθ. 283/2014 και της απόφασης αριθ. 541/2014/ΕΕ και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΕ, Ευρατόμ) αριθ. 966/2012 (ΕΕ L 193 της 30.7.2018, σ. 1)

⁵¹ Κανονισμός (ΕΕ, Ευρατόμ) 2020/2093 του Συμβουλίου της 17ης Δεκεμβρίου 2020 για τον καθορισμό του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου για τα έτη 2021 έως 2027 (ΕΕ L 433I της 22.12.2020, σ. 11)

Κανονισμός (ΕΕ) 2020/2094 του Συμβουλίου⁵² και Διοργανική Συμφωνία, της 16ης Δεκεμβρίου 2020, μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής για τη δημοσιονομική πειθαρχία, τη συνεργασία σε δημοσιονομικά θέματα και τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση, καθώς και για τους νέους ίδιους πόρους, συμπεριλαμβανομένου ενός χάρτη πορείας για την εισαγωγή νέων ιδίων πόρων⁵³.

Οι δαπάνες του ενωσιακού προϋπολογισμού κατατάσσονται σε δύο μεγάλες κατηγορίες. Πρώτη κατηγορία είναι οι Επιχειρησιακές δαπάνες / διοικητικές δαπάνες / προϋπολογισμοί για μεμονωμένες δραστηριότητες. Οι δαπάνες αυτές περιλαμβάνονται σε δέκα τμήματα του γενικού προϋπολογισμού, ένα για κάθε θεσμικό όργανο. Ενώ τα τμήματα των άλλων θεσμικών οργάνων περιέχουν κυρίως διοικητικές δαπάνες, το τμήμα της Επιτροπής (τμήμα ΙΙΙ) περιλαμβάνει επιχειρησιακές δαπάνες για τη χρηματοδότηση δράσεων και προγραμμάτων και το διοικητικό κόστος εφαρμογής τους (τεχνική βοήθεια, υπηρεσίες, ανθρώπινο δυναμικό). Αναφέρεται ενδεικτικά ότι για το 2021 οι συνολικές διοικητικές δαπάνες αντιστοιχούν στο 6,44% του συνολικού προϋπολογισμού ύψους 164,25 δισ. ευρώ. Η δεύτερη κατηγορία είναι οι δαπάνες που εντάσσονται στο Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο (ΠΔΠ). Ειδικότερα, από το 1988, οι κοινοτικές/ενωσιακές δαπάνες εντάσσονται σε ένα πολυετές πλαίσιο που κατατάμνει τον προϋπολογισμό σε τομείς που αντιστοιχούν σε τομείς πολιτικής με ανώτατα όρια δαπανών, τα οποία αντανakλούν τις κύριες δημοσιονομικές προτεραιότητες για την καλυπτόμενη περίοδο. Έως σήμερα, υπήρξαν έξι πολυετή δημοσιονομικά πλαίσια (ΠΔΠ), συμπεριλαμβανομένου του ΠΔΠ 2021-2027. Η Συνθήκη της Λισαβόνας μετέτρεψε το ΠΔΠ από διοργανική συμφωνία σε κανονισμό. Το ΠΔΠ, το οποίο θεσπίζεται για περίοδο τουλάχιστον πέντε ετών, έχει στόχο να διασφαλίζει ότι οι δαπάνες της Ένωσης εξελίσσονται ομαλά και εντός των ορίων των ιδίων πόρων της. Καθορίζει τις διατάξεις με τις οποίες πρέπει να συμμορφώνεται ο ετήσιος προϋπολογισμός της Ένωσης, ώστε να διασφαλίζεται η δημοσιονομική πειθαρχία. Συγκεκριμένα, ο κανονισμός για το ΠΔΠ καθορίζει ανώτατα όρια δαπανών για ευρείες κατηγορίες δαπανών, τα αποκαλούμενα κονδύλια. Η εκσυγχρονισμένη γεωργική πολιτική παραμένει η μεγαλύτερη όσον αφορά τη χρηματοδότηση από τον

⁵² Κανονισμός (ΕΕ) 2020/2094 του Συμβουλίου της 14ης Δεκεμβρίου 2020 σχετικά με τη θέσπιση Μέσου Ανάκαμψης της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη στήριξη της ανάκαμψης μετά την κρίση της νόσου COVID-19 (ΕΕ L 433I της 22.12.2020, σ. 23)

⁵³ ΕΕ L1433/28 της 22.12.2020

προϋπολογισμό, ακολουθούμενη στενά από την πολιτική συνοχής με στόχο τη στήριξη της ψηφιακής και της πράσινης μετάβασης⁵⁴.

Αναφορικά με την οριοθέτηση της έννοιας των «εσόδων» του ενωσιακού προϋπολογισμού λεκτέα τα κάτωθι: Τα έσοδα καθορίζονται με βάση το «σύστημα των ιδίων πόρων» που θεσπίστηκε με την απόφαση του Συμβουλίου της 21.04.1970 και αντικατέστησε το προηγούμενο σύστημα της έμμεσης χρηματοδότησης του κοινοτικού προϋπολογισμού με εισφορές των ΚΜ. Το σύστημα των ιδίων πόρων αποτελεί κύριο χαρακτηριστικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης, μέσω του οποίου επιτυγχάνεται η δημοσιονομική αυτονομία αυτής, δηλαδή η χρηματοδότηση του προϋπολογισμού της, και κατακυρώνεται σε δημοσιονομικό τομέα η πρωτοτυπία του εγχειρήματος της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης⁵⁵. Η σύγχρονη λειτουργία του συστήματος αυτού περιλαμβάνεται στις διατάξεις των άρθρων 311 και 322 παρ. 2 ΣΛΕΕ, τα άρθρα 106α και 171 της Συνθήκης, καθώς επίσης και στην Απόφαση (ΕΕ, Ευρατόμ) 2020/2053 του Συμβουλίου⁵⁶, στον Κανονισμό (ΕΕ, Ευρατόμ) αριθ. 608/2014⁵⁷, και στον Κανονισμό (ΕΕ, Ευρατόμ) αριθ. 609/2014 του Συμβουλίου⁵⁸. Κατόπιν επικύρωσης της Απόφασης 2020/2053 του Συμβουλίου για τους ιδίους πόρους, θα τεθεί σε ισχύ και θα εφαρμόζεται αναδρομικά από 1ης Ιανουαρίου 2021. Με το νέο αυτό σύστημα ο προϋπολογισμός της Ένωσης χρηματοδοτείται με έσοδα που προσδιορίζονται και αποδίδονται αμετάκλητα και αυτοδίκαια σε αυτήν χωρίς να απαιτείται κάποια απόφαση των ΚΜ. Σήμερα, ο προϋπολογισμός της Ένωσης χρηματοδοτείται σχεδόν εξ ολοκλήρου (98 %) από ιδίους πόρους. Η απόφαση σχετικά με το σύστημα των ιδίων πόρων λαμβάνεται με ομοφωνία από το Συμβούλιο, συνυπολογίζοντας τη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και πρέπει να επικυρώνεται από τα κράτη μέλη.

Τα βασικά έσοδα του ενωσιακού προϋπολογισμού που προέρχονται από ιδίους πόρους σύμφωνα με την Απόφαση 2014/335/ΕΕ, Ευρατόμ του Συμβουλίου⁵⁹ είναι τα

⁵⁴ βλ. αναλυτ. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Θεματολογικά Δελτία για την ΕΕ.- Οι δαπάνες της Ένωσης προσβάσιμο στο διαδικτυακό τόπο <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/el/sheet/28/%CE%BF%CE%B9-%CE%B4%CE%B1%CF%80%CE%B1%CE%BD%CE%B5%CF%82-%CF%84%CE%B7%CF%82-%CE%B5%CE%BD%CF%89%CF%83%CE%B7%CF%82>

⁵⁵ Μπάλτα Ε., ό.π., σελ. 862 επ.

⁵⁶ Απόφαση (ΕΕ, Ευρατόμ) 2020/2053 του Συμβουλίου της 14ης Δεκεμβρίου 2020 για το σύστημα των ιδίων πόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και για την κατάργηση της απόφασης 2014/335/ΕΕ, Ευρατόμ (ΕΕ L 424 της 15.12.2020, σ. 1)

⁵⁷ Κανονισμός (ΕΕ, Ευρατόμ) αριθ. 608/2014 του Συμβουλίου, της 26ης Μαΐου 2014, σχετικά με τη θέσπιση εκτελεστικών μέτρων για το σύστημα των ιδίων πόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ L 168 της 7.6.2014, σ. 29)

⁵⁸ Κανονισμός (ΕΕ, Ευρατόμ) αριθ. 609/2014 του Συμβουλίου, της 26ης Μαΐου 2014, για τις μεθόδους και τη διαδικασία απόδοσης των παραδοσιακών ιδίων πόρων και των ιδίων πόρων που βασίζονται στον Φ.Π.Α. και το ΑΕΕ και για τα μέτρα αντιμετώπισης των ταμειακών αναγκών (Αναδιάρθρωση) (ΕΕ L 168 της 7.6.2014, σ. 39)

⁵⁹ 2014/335/ΕΕ, Ευρατόμ: Απόφαση του Συμβουλίου, της 26ης Μαΐου 2014, για το σύστημα των ιδίων πόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ L 168 της 7.6.2014, σ. 105)

εξής: α. «παραδοσιακοί» ίδιοι πόροι οι οποίοι περιλαμβάνουν τους τελωνειακούς δασμούς, τους γεωργικούς δασμούς και τις εισφορές ζάχαρης που εισπράττονται από το 1970, β. ίδιος πόρος που βασίζεται στον Φ.Π.Α. (επί του παρόντος, συνίσταται στη μεταβίβαση προς την Ένωση ενός ποσοστού του Φ.Π.Α. που εκτιμάται ότι εισπράττεται από τα κράτη μέλη. Μολονότι ο πόρος αυτός προβλεπόταν από την απόφαση του 1970, η εφαρμογή του δεν κατέστη δυνατή πριν από την εναρμόνιση των συστημάτων Φ.Π.Α. των κρατών μελών το 1979), γ. ίδιος πόρος που βασίζεται στο ΑΕΕ (ο εν λόγω ίδιος πόρος θεσμοθετήθηκε με την απόφαση 88/376/ΕΟΚ του Συμβουλίου και αποτελεί εισφορά ενιαίου ποσοστού επί του ΑΕΕ των κρατών μελών που καθορίζεται κάθε χρόνο στο πλαίσιο της διαδικασίας προϋπολογισμού), δ. ίδιος πόρος που βασίζεται σε πλαστικά (αυτή είναι η πρώτη νέα κατηγορία ιδίων πόρων που θεσπίστηκε από 1ης Ιανουαρίου 2021 με την απόφαση για τους ιδίους πόρους του 2020, η επικύρωση της οποίας εκκρεμεί ακόμη. Πρόκειται για εθνική συνεισφορά βάσει της ποσότητας των απορριμμάτων πλαστικών συσκευασιών που δεν ανακυκλώνονται, με ενιαίο συντελεστή καταβολής 0,80 EUR ανά χιλιόγραμμα) και ε. Λοιπά έσοδα και υπόλοιπο που μεταφέρεται από το προηγούμενο έτος (στα λοιπά έσοδα περιλαμβάνονται οι φόροι επί των αποδοχών του προσωπικού της ΕΕ, οι συνεισφορές από τρίτες χώρες για ορισμένα προγράμματα της ΕΕ και τα πρόστιμα που εισπράττονται από εταιρείες που παραβιάζουν τη νομοθεσία για τον ανταγωνισμό ή άλλη νομοθεσία. Σε περίπτωση πλεονάσματος, το υπόλοιπο από κάθε δημοσιονομικό έτος εγγράφεται στον προϋπολογισμό του επόμενου έτους ως έσοδο⁶⁰).

Ειδικότερα σε σχέση με το Φ.Π.Α. ως έσοδο του ενωσιακού προϋπολογισμού θα πρέπει να διευκρινιστεί ότι μέρος του Φ.Π.Α. που οφείλουν να εισπράξουν τα ΚΜ κάθε οικονομικό έτος και αποτελεί σημαντικό τους έσοδο αποδίδεται στην ΕΕ εντασσόμενο έτσι στα έσοδα του ενωσιακού προϋπολογισμού. Επισημαίνεται ότι το ποσοστό του Φ.Π.Α., το οποίο η Ένωση δικαιούται να εισπράξει από τα ΚΜ, δεν προστίθεται στο ποσοστό ή στα ποσοστά που καθορίζουν τα ΚΜ στις πράξεις επιβολής του φόρου σε εθνικό επίπεδο. Δηλαδή, το ποσοστό αυτό κατά κάποιο τρόπο αφαιρείται όχι από τα έσοδα του Φ.Π.Α. που πραγματικά εισπράττει ένα ΚΜ κάθε οικονομικό έτος με βάση τον εφαρμοζόμενο προϋπολογισμό αλλά από τα συνολικά έσοδα του Φ.Π.Α που οφείλει να εισπράξει το ΚΜ βάσει των διατάξεων της Οδηγίας

⁶⁰ βλ. Μπάρμπας Ν., Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου, 2020, σελ. 278 επ. και Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Θεματολογικά Δελτία για την ΕΕ. - Τα έσοδα της Ένωσης προσβάσιμο στο διαδικτυακό τόπο https://www.europarl.europa.eu/factsheets/el/sheet/27/the-union-s-revenue#_ftn2

2006/112/EK⁶¹ ως έχει τροποποιηθεί και ισχύει σήμερα⁶² και να τα αποδώσει στην Ένωση. Επομένως και στην περίπτωση ακόμη που ένα ΚΜ δεν εισπράζει τον Φ.Π.Α. επί της ενιαίας βάσης επιβολής που προβλέπει η ως άνω Οδηγία, οφείλει να καταβάλει το εκάστοτε προβλεπόμενο ποσοστό του φόρου αυτού προς την Ένωση⁶³. Ειδικότερα, όσον αφορά τον Φ.Π.Α., επιβάλλεται ένας καθορισμένος συντελεστής επί της εναρμονισμένης βάσης Φ.Π.Α. κάθε χώρας της ΕΕ. Η βάση υπολογισμού η οποία λαμβάνεται υπόψη για τον σκοπό αυτό δεν μπορεί να υπερβαίνει το 50 % του ΑΕΕ μιας χώρας (άρθρο 2 παρ. 1 β Απόφαση του Συμβουλίου 2014/335/ΕΕ, Ευρατόμ) καθώς η κατανάλωση (και συνεπώς ο Φ.Π.Α.) σε λιγότερο ευημερούσες χώρες ισούται με υψηλότερο μερίδιο ΑΕΕ σε σύγκριση με τις πλούσιες χώρες, το παραπάνω διασφαλίζει ότι οι πρώτες δεν πληρώνουν ένα δυσανάλογα υψηλό ποσό⁶⁴. Αξίζει δε να σημειωθεί ότι Ευρωπαϊκή Επιτροπή προτείνει ριζική μεταρρύθμιση του συστήματος Φ.Π.Α. της ΕΕ⁶⁵. Η θέσπιση οριστικού συστήματος Φ.Π.Α. κατάλληλα προσαρμοσμένου στην ενιαία αγορά αποτελεί μακροχρόνια δέσμευση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Το Σχέδιο Δράσης 2016 για τον Φ.Π.Α.⁶⁶ εξηγεί λεπτομερώς την ανάγκη θέσπισης ενός ενιαίου ευρωπαϊκού χώρου Φ.Π.Α. απλούστερου και θωρακισμένου έναντι της απάτης.

1.3. Η έννοια του «δημόσιου λειτουργού» κατά τους ορισμούς του άρθρου 4 παρ. 4 της Οδηγίας.

Η κατανόηση και οριοθέτηση της έννοιας του δημόσιου λειτουργού κρίνεται σκόπιμο να προταχθεί της ανάλυσης των επί μέρους αξιόποινων συμπεριφορών που περιγράφονται στην Οδηγία PIF ως «άλλα ποινικά αδικήματα σε βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης», καθώς η εν λόγω έννοια αποτελεί στοιχείο της ειδικής υπόστασης ορισμένων εκ των συνοδευτικών της ευρωπαϊκής αδικημάτων και συγκεκριμένα τόσο της ενεργητικής και παθητικής δωροδοκίας όσο και του

⁶¹ Οδηγία 2006/112/EK του Συμβουλίου, της 28ης Νοεμβρίου 2006, σχετικά με το κοινό σύστημα φόρου προστιθέμενης αξίας (ΕΕ L 347 της 11.12.2006, σ. 1) (η οποία αναδιατυπώνει και καταργεί την Έκτη οδηγία 77/388/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 17ης Μαΐου 1977 Περί εναρμονίσεως των νομοθεσιών των Κρατών μελών, των σχετικών με τους φόρους κύκλου εργασιών - Κοινό σύστημα φόρου προστιθέμενης αξίας : ομοιόμορφη φορολογική βάση)

⁶² Έχει γίνει μια σειρά τροποποιήσεων της οδηγίας 2006/112/EK, ορισμένων εκ των οποίων πραγματοποιήθηκαν λόγω της πανδημίας COVID-19. Τροποποιητικές Οδηγίες : οδηγία (ΕΕ) 2020/284, οδηγία (ΕΕ) 2020/285, Οδηγίες (ΕΕ) 2017/2455 και (ΕΕ) 2019/1995, οδηγία (ΕΕ) 2020/1756, οδηγία (ΕΕ) 2020/2020

⁶³ βλ. Μπάρμπας Ν., ό.π., σελ. 281

⁶⁴ Βλ. σχετ. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:0601_3

⁶⁵ βλ. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/IP_17_3443

⁶⁶ Προσβάσιμο στον ιστότοπο https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/IP_17_3443

νεοπαγούς αδικήματος της «υπεξαίρεσης» όπως αυτά τυποποιούνται στην Οδηγία. Επιπρόσθετα, ο εννοιολογικός καθορισμός της έννοιας αυτής έχει υπάρξει ένα από τα πιο κλασικά προβλήματα στην καταπολέμηση της διαφθοράς στο δημόσιο τομέα στην ΕΕ, καθώς είναι μία έννοια που μπορεί να διαφέρει από το ένα ΚΜ στο άλλο. Ως εκ τούτου, τόσο το Πρώτο Πρωτόκολλο της Σύμβασης PIF, όσο και η Σύμβαση περί της καταπολέμησης της δωροδοκίας στην οποία ενέχονται υπάλληλοι των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ή των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης⁶⁷ που ακολούθησε περιέχουν λεπτομερή ορισμό της έννοιας αυτής⁶⁸. Δεν είναι άλλωστε τυχαίο ότι στο άρθρο 4 παρ. 4 της Οδηγίας παρέχεται εκτενής και λεπτομερής ορισμός της έννοιας του δημόσιου λειτουργού κατά το πρότυπο του προϊσχύσαντος Πρώτου Πρωτοκόλλου της Σύμβασης PIF με ορισμένες όμως διαφοροποιήσεις, ενώ και στο Προοίμιο της Οδηγίας (παρ. 10) επισημαίνεται η αναγκαιότητα ενός ορισμού του δημοσίου λειτουργού όπου αναφέρεται ότι: *«Όσον αφορά τα ποινικά αδικήματα της παθητικής δωροδοκίας και της υπεξαίρεσης, είναι αναγκαίο να συμπεριληφθεί ορισμός των δημόσιων λειτουργών ο οποίος να καλύπτει το σύνολο των σχετικών λειτουργών που κατέχουν επίσημο αξίωμα είτε στην Ένωση ή στα κράτη μέλη ή σε τρίτες χώρες»*.

Ειδικότερα, στο ως άνω Πρώτο Πρωτόκολλο της Σύμβασης PIF ορίστηκε η έννοια του κοινοτικού υπαλλήλου ως *«κάθε πρόσωπο που έχει την ιδιότητα του υπαλλήλου ή του μέλους του λοιπού προσωπικού με σύμβαση εργασίας, κατά την έννοια του Κανονισμού Υπηρεσιακής Κατάστασης των υπαλλήλων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ή του καθεστώτος που εφαρμόζεται στο λοιπό προσωπικό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, κάθε πρόσωπο που τίθεται στη διάθεση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων από τα κράτη μέλη ή από κάθε δημόσιο ή ιδιωτικό οργανισμό και ασκεί καθήκοντα αντίστοιχα με εκείνα που ασκούν οι υπάλληλοι ή το λοιπό προσωπικό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εξομοιώνονται προς τους κοινοτικούς υπαλλήλους, τα μέλη των οργανισμών που δημιουργούνται δυνάμει των συνθηκών για την ίδρυση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, καθώς και το προσωπικό των οργανισμών αυτών, εφόσον ο Κανονισμός Υπηρεσιακής Κατάστασης των υπαλλήλων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ή το καθεστώς που εφαρμόζεται στο λοιπό προσωπικό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων δεν εφαρμόζεται σ' αυτούς»* (άρθρο 1 παρ. 1β). Παράλληλα, στην έννοια του υπαλλήλου γενικότερα περιλήφθηκαν ρητά και οι εθνικοί υπάλληλοι όλων των κρατών μελών, έννοια η οποία

⁶⁷ ΕΕ C 195 της 25.6.1997, 2 - 11

⁶⁸ Benito Sánchez D., The criminalization of corruption of public officials as a mechanism for the protection of the European Union's financial interests, Revista Paradigma, Ribeirão Preto-SP, a. XXIV, 28 (3)/2019, σελ. 7

ερμηνευόταν «με αναφορά στον ορισμό του «δημόσιου υπαλλήλου» ή του «δημόσιου λειτουργού» στο εθνικό δίκαιο του κράτους μέλους στο οποίο το πρόσωπο αυτό έχει αυτή την ιδιότητα, για τους σκοπούς της εφαρμογής του ποινικού του δικαίου» (άρθρο 1 παρ. 1 γ). Ωστόσο, κατά το Πρωτόκολλο, σε περίπτωση υπόθεσης, στην οποία εμπλέκεται υπάλληλος άλλου κράτους μέλους, το ασκούν τη δίωξη κράτος δεν υποχρεούνται να εφαρμόζει τον ορισμό του «εθνικού δημόσιου υπαλλήλου» του άλλου κράτους μέλους, παρά μόνο στο μέτρο που ο ορισμός αυτός συμβιβάζεται με το εθνικό του δίκαιο (άρθρο 1 παρ. 1 γ εδ. τελ.). Η οριοθέτηση αυτή της έννοιας του εθνικού δημόσιου υπαλλήλου σε συνάρτηση πάντα με το εθνικό δίκαιο του ΚΜ, στο οποίο το πρόσωπο αυτό έχει αυτή την ιδιότητα, ήταν μία ρύθμιση που δέχθηκε έντονη κριτική, διότι, κατ' αυτόν τον τρόπο, η ίδια συμπεριφορά θα μπορούσε να θεωρείται αξιόποινη σε ένα ΚΜ και όχι σε κάποιο άλλο, ανάλογα με το εννοιολογικό καθορισμό της έννοιας του δημοσίου υπαλλήλου ή δημοσίου λειτουργού σε καθένα από αυτά τα ΚΜ⁶⁹. Το ζήτημα αυτό αντιμετωπίζεται στο πλαίσιο της Οδηγίας PIF, όπου παρέχεται ένας αυτόνομος ενωσιακός ορισμός της έννοιας του κρατικού υπαλλήλου, και, παρότι και υπό το πρίσμα της Οδηγίας ο όρος «κρατικός υπάλληλος» νοείται σε συνάρτηση με τον ορισμό του «υπαλλήλου» ή του «δημόσιου υπαλλήλου» στο εθνικό δίκαιο του κράτους μέλους ή της τρίτης χώρας όπου το σχετικό πρόσωπο ασκεί τα καθήκοντά του (άρθρο 4 παρ. 4 στοιχ. α (ii) πρώτο εδ.), εντούτοις ορίζεται ότι «ο όρος «κρατικός υπάλληλος» περιλαμβάνει κάθε πρόσωπο που κατέχει εκτελεστικό, διοικητικό ή δικαστικό αξίωμα σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο. Κάθε πρόσωπο που κατέχει νομοθετικό αξίωμα σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο εξομοιώνεται με κρατικό υπάλληλο» (άρθρο 4 παρ. 4 στοιχ. α (ii) τελ. εδ.).

Περαιτέρω, μια άλλη διαφοροποίηση που εισάγεται με την Οδηγία PIF σε σχέση με το Πρώτο Πρωτόκολλο έγκειται στο ότι στην έννοια του «δημόσιου λειτουργού» εντάσσονται πλέον ενωσιακοί ή κρατικοί υπάλληλοι, περιλαμβανομένου όχι μόνο κάθε κρατικού υπαλλήλου άλλου ΚΜ αλλά και κάθε κρατικού υπαλλήλου τρίτης χώρας (άρθρο 4 στοιχ. α), πρόβλεψη που δεν υπήρχε στο Πρώτο Πρωτόκολλο. Παράλληλα, μια άλλη ιδιαίτερα σημαντική καινοτομία της Οδηγίας PIF σε σχέση με τον ως άνω ορισμό του υπαλλήλου που περιλαμβάνεται στο Πρώτο Πρωτόκολλο έγκειται στο ότι υπό το πρίσμα της διευρύνεται η έννοια του ενωσιακού υπαλλήλου,

⁶⁹ Benito Sánchez D., The Directive on the Fight against Fraud to the Union's Financial Interests and its Transposition into the Spanish Law, Perspectives on Federalism, 11(3)/2019, σελ. 130 όπου και περαιτέρω παραπομπές στη θεωρία

με ειδικό ορισμό που περιλαμβάνεται στο άρθρο 4 παρ. 4, το οποίο ορίζει ως ενωσιακό δημόσιο λειτουργό, όχι μόνο πρόσωπο που είναι ενωσιακός λειτουργός, αλλά και πρόσωπο που χωρίς να κατέχει τέτοιο αξίωμα είναι αποσπασμένο στην Ένωση ακόμη και από ιδιωτικό οργανισμό και ασκεί καθήκοντα αντίστοιχα με εκείνα που ασκούν υπάλληλοι ή το λοιπό προσωπικό της Ένωσης (άρθρο 4 στοιχ. α (i)), αλλά και κάθε άλλο πρόσωπο στο οποίο έχει ανατεθεί και ασκεί δημόσιο λειτούργημα που συμπεριλαμβάνει τη διαχείριση των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης στα κράτη μέλη ή σε τρίτες χώρες ή η λήψη αποφάσεων αναφορικά με τα εν λόγω συμφέροντα (άρθρο 4 στοιχ. β). Η ένταξη για πρώτη φορά στην έννοια του υπαλλήλου και προσώπων που είναι αποσπασμένα στην Ένωση ακόμη και από ιδιωτικό φορέα κρίθηκε επιβεβλημένη κατά το Προοίμιο της Οδηγίας (παρ. 10) εκ του γεγονότος ότι *«οι ιδιώτες συμμετέχουν ολοένα και περισσότερο στη διαχείριση κονδυλίων της Ένωσης. Ως εκ τούτου, προκειμένου να προστατεύονται επαρκώς τα ενωσιακά κονδύλια από τη δωροδοκία και την υπεξαίρεση, ο ορισμός του «δημόσιου λειτουργού» χρειάζεται να καλύπτει και τα άτομα τα οποία δεν κατέχουν επίσημο αξίωμα, αλλά τα οποία, ωστόσο, αναλαμβάνουν και ασκούν, κατά παρόμοιο τρόπο, καθήκοντα δημόσιου τομέα που συνδέονται με ενωσιακά κονδύλια, όπως οι εργολάβοι που συμμετέχουν στη διαχείριση τέτοιων κονδυλίων»*.

Μετά τις ως άνω παρατηρήσεις καθίσταται σαφές ότι η οδηγία εισάγει έναν νέο ορισμό της έννοιας του υπαλλήλου ειδικά για τις ανάγκες των εγκλημάτων κατά των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης. Αυτός ακολουθεί ένα διευρυμένο λειτουργικό κριτήριο που περιλαμβάνει και την άσκηση καθηκόντων αντίστοιχων με αυτά των ενωσιακών υπαλλήλων ή του λοιπού προσωπικού της Ένωσης από πρόσωπα που έχουν αποσπαστεί σε αυτήν από τα κράτη μέλη ή ακόμη και από ιδιωτικούς φορείς, ενώ εκτείνεται ακόμη και σε υπαλλήλους τρίτων χωρών αλλά και σε κάθε άλλο πρόσωπο, στο οποίο έχει ανατεθεί και το οποίο ασκεί δημόσιο λειτούργημα που συμπεριλαμβάνει τη διαχείριση των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ ή τη λήψη αποφάσεων αναφορικά με τα συγκεκριμένα συμφέροντα στα κράτη μέλη ή και σε τρίτες χώρες⁷⁰. Παράλληλα, η νέα έννοια του «δημόσιου υπαλλήλου» που περιλαμβάνεται στην οδηγία PIF αποτελεί αναμφίβολα ένα βήμα μπροστά, καθώς συνιστά πλέον μια αυτόνομη έννοια του ενωσιακού δικαίου, η οποία θα συμβάλει στην αποτροπή

⁷⁰ Καϊάφα – Γκμπάντι Μ., σε: Καϊάφα – Γκμπάντι Μ./Παπακυριάκου Θ., ό.π., 2019, σελ. 71

προβλημάτων που συνδέονται με την ύπαρξη πολλών διαφορετικών εθνικών ορισμών της έννοιας του κρατικού υπαλλήλου⁷¹.

2. Το αδίκημα της «απάτης» κατά των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης (άρθρο 3 παρ. 2 της Οδηγίας)

Αρχικά θα πρέπει να αναφερθεί ότι στο πλαίσιο της Σύμβασης PIF η «ευρωπαϊκή» ορίστηκε (άρθρο 1 PIF) με τρόπο ουσιωδώς διαφορετικό από το γνωστό στην ελληνική έννομη τάξη έγκλημα της απάτης -καθώς το έγκλημα αυτό δεν τυποποιείται με τον ίδιο τρόπο σε όλα τα ΚΜ - (δεν ήταν λ.χ. απαραίτητη για τη στοιχειοθέτησή της η παραπλάνηση άλλου προσώπου), και περιέλαβε διάφορες μορφές συμπεριφορών που θα μπορούσαν να υπάγονται στη φοροδιαφυγή, τη λαθρεμπορία, την απιστία, ή και σε μια ολόκληρη σειρά άλλων αδικημάτων όπως πλαστογραφία, ψευδή βεβαίωση, υφαρπαγή ψευδούς βεβαίωσης, εκμετάλλευση διαπιστευμένων που αναφέρονται στα μέσα τέλεσης της ευρωπαϊκής⁷².

Η ίδια ως άνω λογική διαπνέει και την έννοια της απάτης σε βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης, όπως αυτή ορίζεται στο άρθρο 3 της Οδηγίας. Ειδικότερα, από την περιγραφή της αντικειμενικής υπόστασης του αδικήματος στην παρ. 2 με τις εκεί γενομένες διακρίσεις γίνεται σαφές ότι τυποποιούνται μορφές συμπεριφοράς που δεν εντάσσονται στην έννοια της απάτης όπως ορίζεται στο άρθρο του 386 ΠΚ. Εξάλλου παραπλάνηση άλλου προσώπου συνεχίζει να μην είναι αναγκαία για τη στοιχειοθέτηση του αδικήματος. Σε επίπεδο υποκειμενικής υπόστασης, η ευρωπαϊκή παραμένει αδίκημα που τελείται αποκλειστικά με πρόθεση (άρθρο 3 παρ. 1 της Οδηγίας) όπως και υπό το προϋσχύσαν καθεστώς της Σύμβασης PIF (βλ. άρθρο 1 της Σύμβασης). Διευκρινίζεται δε σχετικά στο Προοίμιο της Οδηγίας (παρ. 11) ότι *«η έννοια της πρόθεσης πρέπει να ισχύει για όλα τα στοιχεία που συνιστούν τα εν λόγω ποινικά αδικήματα. Ο εκ προθέσεως χαρακτήρας ενέργειας ή παράλειψης μπορεί να συνάγεται από αντικειμενικά, πραγματικά περιστατικά. Τα ποινικά αδικήματα για τα οποία δεν απαιτείται πρόθεση δεν καλύπτονται από την παρούσα οδηγία.»*

Περαιτέρω, η αξιόποινη πράξη της λεγόμενης απάτης κατά των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ ορίζεται με διάκριση των επιμέρους τρόπων τέλεσης ανάλογα με το αν αυτοί αφορούν τις δαπάνες ή τα έσοδα. Ειδικότερα τα στοιχεία α' και β' της παρ.

⁷¹ Benito Sánchez D., ό.π., Perspectives on Federalism, 11(3)/2019, σελ. 131

⁷² βλ. αναλυτικά Καϊάφα – Γκμπάντι Μ., ό.π., 2016, σελ. 48-50

2 αναφέρονται στις δαπάνες, ενώ τα στοιχεία γ' και δ' αφορούν τα έσοδα. Η διάκριση αυτή όπως προαναφέρθηκε ήταν ήδη γνωστή και στο πλαίσιο της Σύμβασης PIF. Η καινοτομία της Οδηγίας έγκειται στο γεγονός ότι, αφενός σχετικά με την απάτη αναφορικά με τις δαπάνες του ενωσιακού προϋπολογισμού γίνεται μια περαιτέρω διάκριση ανάλογα με το αν πρόκειται για δαπάνες της ΕΕ που αφορούν δημόσιες προμήθειες ή μη και, αφετέρου, ότι σχετικά με την απάτη αναφορικά με τα έσοδα τυποποιείται το πρώτον ως αξιόποινη συμπεριφορά η απάτη που αφορά τα έσοδα που προκύπτουν από τους ιδίους πόρους Φ.Π.Α..

Ως προς τους κατ' ιδίαν τρόπους τέλεσης της απάτης βάσει των διακρίσεων που αναφέρθηκαν αμέσως ανωτέρω, αξίζει να σημειωθούν τα εξής:

Αρχικά επισημαίνεται ότι, η απάτη κατά των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ επιφέρει ή σημαίνει βλάβη για την ενωσιακή περιουσία μέσα από τρία κατά βάση είδη τρόπων τέλεσης. Α) Τη χρήση ή υποβολή ψευδών, ανακριβών ή ελλιπών δηλώσεων ή εγγράφων [βλ. παρ. 2 α i), β i), γ i), δ i)]. Β) Την αποσιώπηση πληροφοριών κατά παράβαση ειδικής υποχρέωσης [βλ. παρ. 2 α ii), β ii), γ ii), δ ii)] Οι τρόποι αυτοί τέλεσης είναι κοινοί είτε η απάτη αφορά δαπάνες είτε έσοδα κάθε είδους σύμφωνα και με τις ανωτέρω διακρίσεις. Γ) την κατάχρηση πόρων που χορηγήθηκαν για άλλους σκοπούς. [βλ. παρ. 2 α iii), β iii), γ iii)]. Ο τρόπος αυτός τέλεσης αφορά ειδικά την απάτη περί τις δαπάνες και τα έσοδα εκτός από αυτά που προκύπτουν από τους ίδιους φόρους Φ.Π.Α.. Σε ό,τι αφορά την τελευταία αυτή περίπτωση, δηλαδή την απάτη αναφορικά με τα έσοδα που προκύπτουν από τους ιδίους πόρους Φ.Π.Α. στην παρ. 2 δ iii) τυποποιείται ως τρίτος τρόπος τέλεσης του αδικήματος η μη ορθή παρουσίαση των δηλώσεων Φ.Π.Α. Πιο συγκεκριμένα και αναφορικά με τα στοιχεία του αδικήματος στις επιμέρους μορφές μπορούμε να παρατηρήσουμε τα ακόλουθα:

Σε ό,τι αφορά την ευρωπαϊκή σχετικά με τις δαπάνες, όπως έχει ήδη αναφερθεί, γίνεται περαιτέρω διάκριση σε δαπάνες που δεν σχετίζονται με προμήθειες (παρ. 2 α) και σε δαπάνες που σχετίζονται με προμήθειες (παρ. 2 β). Οι τρόποι τέλεσης του αδικήματος στις δύο ως άνω περιπτώσεις είναι κατά βάση ίδιοι, παρατηρούνται όμως δύο ουσιώδεις διαφορές. Πρώτον, στην περίπτωση των **δαπανών που δεν σχετίζονται με προμήθειες** η υπό στοιχ. iii κατάχρηση των χορηγηθέντων πόρων δεν συνδέεται με την πρόκληση ζημίας στα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης. Αντιθέτως, στην περίπτωση των **δαπανών που σχετίζονται με προμήθειες** τυποποιείται ως αξιόποινη συμπεριφορά η κατάχρηση των χορηγηθέντων πόρων «η οποία ζημιώνει τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης». Και στις δύο πάντως περιπτώσεις, είτε δηλαδή πρόκειται

για δαπάνες που σχετίζονται με προμήθειες είτε όχι, η υπό στοιχείο iii κατάχρηση των χορηγηθέντων πόρων δε συνδέεται με οποιοδήποτε περαιτέρω αποτέλεσμα τυχόν υπεξαίρεσης ή εσφαλμένης παρακράτησης, ως απαιτείται για τους δύο άλλους τρόπους τέλεσης των αδικημάτων αυτών. Δεύτερον, πρόσθετη προϋπόθεση του αδικήματος που αφορά την απάτη σχετικά με τις **δαπάνες που σχετίζονται με προμήθειες** και υπό όλους τους τρόπους τέλεσης αυτού (στοιχ. i, ii, και iii) είναι οι σχετικές πράξεις να τελούνται με σκοπό την αποκόμιση παράνομου περιουσιακού οφέλους για το δράστη ή άλλον με την πρόκληση ζημίας στα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης. Η προϋπόθεση αυτή δεν απαιτείται σε περίπτωση τέλεσης απάτης σχετικά με **δαπάνες που δεν σχετίζονται με προμήθειες**.

Σε ότι αφορά την ευρωπαϊκή σχετικά με τα έσοδα, θα πρέπει αρχικά να επισημανθεί ότι εκτός από τα έσοδα που προκύπτουν από τους ιδίους φόρους Φ.Π.Α., αναφέρθηκε ανωτέρω ότι αυτή τυποποιείται όπως η ευρωπαϊκή σχετικά με τις δαπάνες εν γένει. Ωστόσο, η ειδοποιός διαφορά είναι ότι για την τυποποίηση του αδικήματος υπό όλους τους τρόπους τέλεσης αυτού απαιτείται οι πράξεις να συνοδεύονται από ένα διαφορετικό αποτέλεσμα και συγκεκριμένα απαιτείται να συνοδεύονται από την παράνομη μείωση του ενωσιακού προϋπολογισμού. Παράλληλα και στην περίπτωση αυτή, όπως και στην απάτη σχετικά με τις δαπάνες που δεν σχετίζονται με προμήθειες, δεν απαιτείται σκοπός του δράστη να αποκομίσει παράνομο περιουσιακό όφελος για τον ίδιο ή τρίτον.

Τέλος, όπως ήδη επισημάνθηκε ανωτέρω, στην έννοια των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης εκτός από τα έσοδα, τις δαπάνες και στοιχεία του ενεργητικού όπως περιγράφονται στο άρθρο 2 παρ. 1 α της Οδηγίας εντάσσονται, κατά ουσιώδη απόκλιση από την PIF, και τα έσοδα που προκύπτουν από τους ιδίους φόρους Φ.Π.Α. Ειδικότερα, η ΕΕ ζητά από τα ΚΜ σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 2 στοιχ. δ να αναχθεί σε αξιόποινη πράξη που προσβάλλει τα οικονομικά της συμφέροντα «κάθε ενέργεια ή παράλειψη διαπραχθείσα σε διασυνοριακές πρακτικές εξαπάτησης, σχετικά με: i) τη χρήση ή υποβολή ψευδών, ανακριβών ή ελλιπών δηλώσεων ή εγγράφων που σχετίζονται με τον ΦΠΑ, με αποτέλεσμα την μείωση των πόρων του προϋπολογισμού της Ένωσης· ii) την αποσιώπηση πληροφοριών που συνδέονται με τον Φ.Π.Α. κατά παράβαση ειδικής υποχρέωσης, με τα αυτά αποτελέσματα· ή iii) την ορθή παρουσίαση των δηλώσεων Φ.Π.Α. για τους σκοπούς της δόλιας συγκάλυψης της μη καταβολής ή της παράνομης σύστασης δικαιωμάτων στις επιστροφές Φ.Π.Α.. Προϋπόθεση για την ποινικοποίηση των ως άνω συμπεριφορών είναι, σύμφωνα με τις επιταγές του άρθρου

2 παρ. 2 της Οδηγίας, πέρα από το διασυννοριακό τους χαρακτήρα, να επιφέρουν συνολική ζημία τουλάχιστον 10.000.000 ευρώ.

3. Άλλα ποινικά αδικήματα σε βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης (άρθρο 4 της Οδηγίας)

Ένας ακόμη σημαντικός νεωτερισμός της εδώ μελετώμενης Οδηγίας σε σχέση με τη Σύμβαση PIF και τα Πρωτόκολλά της, έγκειται στη διεύρυνση που εισάγει η Οδηγία σε σχέση με τα αναφερόμενα στο άρθρο 4 «άλλα ποινικά αδικήματα σε βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης», δηλαδή, κατά τη διατύπωση της Οδηγίας, για τα αδικήματα της νομιμοποίησης εσόδων με αντικείμενο περιουσιακά στοιχεία προερχόμενα από ποινικά αδικήματα που καλύπτονται από την Οδηγία, της ενεργητικής και παθητικής δωροδοκίας και της «υπεξαίρεσης». Η διεύρυνση αφορά τόσο το ρυθμιστικό πεδίο της ενεργητικής και παθητικής δωροδοκίας, όπως θα αναφέρουμε κατωτέρω στον οικείο τόπο, όσο και στην τυποποίηση για πρώτη φορά του αδικήματος της υπεξαίρεσης «δημόσιου λειτουργού» σε βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης, καθώς τόσο η ενεργητική και παθητική δωροδοκία όσο και η νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες εντασσόταν ήδη στο ρυθμιστικό πεδίο του Πρώτου και Δεύτερου Πρωτοκόλλου της Σύμβασης PIF αντίστοιχα (βλ. ανωτ. υπό κεφάλαιο πρώτο Ι.2).

3.1. Νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες (άρθρο 4 παρ. 1 της Οδηγίας)

Όπως προαναφέρθηκε (υπό κεφάλαιο πρώτο Ι.2.), η νομιμοποίηση εσόδων που σχετίζεται με πράξεις κοινοτικής απάτης, τουλάχιστον σε σοβαρές περιπτώσεις, καθώς και αυτή που σχετίζεται με πράξεις ενεργητικής και παθητικής δωροδοκίας για υπαλληλικές συμπεριφορές που μπορούν να ζημιώσουν τα οικονομικά συμφέροντα της τυποποιήθηκε ως αδίκημα το πρώτον με το Δεύτερο Πρωτόκολλο της Σύμβασης PIF (άρθρο 2 σε συνδυασμό με το άρθρο 1 στοιχ. ε). Ειδικότερα, στο ως άνω Πρωτόκολλο το αδίκημα της νομιμοποίησης εσόδων δεν περιγράφεται με τα στοιχεία της νομοτυπικής του μορφής αλλά ορίζεται σε συνάρτηση και κατά παραπομπή στην Οδηγία 91/308/ΕΟΚ του Συμβουλίου για την πρόληψη της χρησιμοποίησης του

χρηματοπιστωτικού συστήματος για τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες⁷³ και πιο συγκεκριμένα στο άρθρο 1 περ. 3 αυτής.

Έτσι και στην παράγραφο 1 του άρθρου 4 της Οδηγίας PIF ο ενωσιακός νομοθέτης τυποποιεί μεν την νομιμοποίηση εσόδων ως αδίκημα, αλλά δεν παρέχει ορισμό και άρα δεν περιγράφει τα στοιχεία της νομοτυπικής του μορφής. Αντίθετα, παραπέμπει για τον ορισμό του αδικήματος στο άρθρο 1 παρ. 3 της Οδηγίας 2015/849/ΕΕ⁷⁴ υπό την πρόσθετη προϋπόθεση να έχει ως αντικείμενο περιουσιακά στοιχεία προερχόμενα από αδικήματα που καλύπτει η υπό εξέταση Οδηγία PIF. Δοθέντος ότι η διεξοδική ανάλυση της αντικειμενικής υπόστασης του αδικήματος της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες εκφεύγει του αντικειμένου της παρούσας μελέτης στο σημείο αυτό αρκεί να επισημανθεί ότι η ως άνω Οδηγία 2015/849/ΕΕ, στην οποία παραπέμπει το άρθρο 4 παρ. 1 της Οδηγίας PIF έχει τροποποιηθεί από την Οδηγία (ΕΕ) 2018/843 της 30ης Μαΐου 2018 «Για την τροποποίηση της οδηγίας (ΕΕ) 2015/849 σχετικά με την πρόληψη της χρήσης του χρηματοπιστωτικού συστήματος για τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες ή τη χρηματοδότηση της τρομοκρατίας (...)».⁷⁵ Με την εν λόγω Οδηγία επανεξετάσθηκε αφενός το πλαίσιο καταπολέμησης του ξεπλύματος και καθορίστηκαν μια σειρά μέτρα για την εξασφάλιση αυξημένης διαφάνειας των χρηματοοικονομικών συναλλαγών. Σκόπιμο επίσης να αναφερθεί ότι σε καμία από τις προηγούμενες Οδηγίες δεν είχε αντιμετωπιστεί το ζήτημα αφενός του ομοιόμορφου ορισμού του αδικήματος της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και αφετέρου του είδους και του εύρους των σχετικών κυρώσεων στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Το κενό αυτό ήρθε

⁷³ ΕΕ L 166 της 28.06.1991, 77. Η Οδηγία αυτή είναι η πρώτη οδηγία για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες στην ΕΕ και απαιτούσε από τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας να υιοθετήσουν και να ενσωματώσουν στην εγχώρια νομοθεσία τους άμεσα μέτρα όπως η ποινικοποίηση της νομιμοποίησης εσόδων και η θέσπιση μιας αρμόδιας αρχής η οποία θα εποπτεύει και θα συντονίζει τις εποπτικές αρχές των τραπεζών αναφορικά με τις ύποπτες συναλλαγές. Η Οδηγία βασίσθηκε στις 40 συστάσεις της FATF και στόχο είχε την αντιμετώπιση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες με ενιαίο τρόπο από τα ΚΜ. Η FATF, η οποία δημιουργήθηκε το 1989 από τα ισχυρότερα οικονομικά κράτη των G7, είναι μια διακυβερνητική επιτροπή της οποίας ο στόχος είναι μια συντονισμένη και συστηματική προσπάθεια της καταπολέμησης του ξεπλύματος χρήματος σε εθνικό και σε διεθνές επίπεδο. Πέραν των συστάσεων που εκδίδει η FATF, εκπονεί και αναφορές σε σχέση με το φαινόμενο και τον βαθμό υλοποίησης των συστάσεων (βλ. <https://www.fatf-gafi.org/>)

⁷⁴ Οδηγία (ΕΕ) 2015/849 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 20ής Μαΐου 2015 σχετικά με την πρόληψη της χρησιμοποίησης του χρηματοπιστωτικού συστήματος για τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες ή για τη χρηματοδότηση της τρομοκρατίας, την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 648/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, και την κατάργηση της οδηγίας 2005/60/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και της οδηγίας 2006/70/ΕΚ της Επιτροπής. Πρόκειται για την τέταρτη κατά σειρά Οδηγία για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες στην ΕΕ, η οποία κατήργησε την οδηγία 2005/60/ΕΚ (τη λεγόμενη και 3η Οδηγία AML) και εισήγαγε μια συνεκτική πολιτική έναντι τρίτων χωρών στις οποίες η καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες ήταν ανεπαρκής.

⁷⁵ ΕΕ L 156, 19.6.2018, 43-74.

να καλύψει η Οδηγία 2018/1673 της 23^{ης} Οκτωβρίου 2018 «για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες από το ποινικό δίκαιο»⁷⁶ (η λεγόμενη 6^η Οδηγία AML), η οποία συνιστά κατά την ορθότερη εκδοχή την πρώτη ποινική Οδηγία της Ένωσης που εισάγει υποχρέωση ποινικοποίησης της νομιμοποίησης εσόδων, καθότι, αντίθετα με τις προηγούμενες, η εν λόγω Οδηγία ερείδεται στο άρθρο 83 παρ. 1 ΣΛΕΕ που δίνει τη δυνατότητα πρόβλεψης ελάχιστων ποινικών κανόνων, τους οποίους καλούνται εν συνεχεία να ενσωματώσουν οι εθνικοί νομοθέτες στο ποινικό δίκαιο των κρατών-μελών τους⁷⁷. Τέλος, σε επίπεδο υποκειμενικής υπόστασης και το αδίκημα αυτό τιμωρείται εφόσον τελείται αποκλειστικά με πρόθεση (βλ. παρ. 11 Προοιμίου της Οδηγίας).

3.2. Ενεργητική και παθητική δωροδοκία (άρθρο 4 παρ. 2 της Οδηγίας)

Σύμφωνα με το Πρώτο Πρωτόκολλο της Σύμβασης PIF, το οποίο όρισε το περιεχόμενο των εγκλημάτων της ενεργητικής και παθητικής δωροδοκίας που μπορούν να ζημιώσουν τα οικονομικά συμφέροντα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (άρθρα 2 και 3 του Πρωτοκόλλου), αξιόποινη πράξη δωροδοκίας στοιχειοθετείται κατ' αρχάς όταν τα ωφελήματα ή οι υποσχέσεις αυτών λαμβάνονται ή ζητώνται (παθητική δωροδοκία), ή παραχωρούνται ή γίνονται αντικείμενο υπόσχησης (ενεργητική δωροδοκία) για την τέλεση ή μη από τον υπάλληλο πράξης, η οποία ζημιώνει ή μπορεί να ζημιώσει τα οικονομικά συμφέροντα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, και εφόσον αυτή γίνεται **κατά τρόπο αντίθετο προς τα επίσημα καθήκοντά του**. Από τους ως άνω ορισμούς συνάγεται ότι για τη στοιχειοθέτηση ενεργητικής ή παθητικής δωροδοκίας υπό το καθεστώς του Πρώτου Πρωτοκόλλου απαιτείτο η πράξη του υπαλλήλου να είναι αντίθετη προς τα καθήκοντά του, δηλαδή παράνομη. Παράλληλα, επισημαίνεται ότι για τον ως άνω ορισμό της δωροδοκίας ενεργητικής και παθητικής προκύπτει ότι το αξιόποινο αυτής εξαρτάται ρητά από την τέλεση ή μη (παράνομης) υπαλληλικής πράξης, δηλαδή πράξης *στο πλαίσιο ή κατά την άσκηση των καθηκόντων* του υπαλλήλου. Ο πρόσθετος όρος δε ότι η παράνομη υπαλληλική πράξη θα πρέπει περαιτέρω να ζημιώνει ή μπορεί να ζημιώσει τα οικονομικά συμφέροντα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων είχε προκαλέσει αντιδράσεις στη θεωρία με το επιχείρημα ότι έτσι περιορίζεται σημαντικά το ρυθμιστικό πεδίο της δωροδοκίας και δε

⁷⁶ EE L 284, 12.11.2018, 22-30.

⁷⁷ βλ. αναλυτ. Μπρούγκας Δ., ό.π., σελ. 660 επ.

διασφαλίζεται η αποτελεσματική αντιμετώπιση της διαφθοράς στο δημόσιο τομέα, η οποία (διαφθορά) δε συνδέεται κατ' ανάγκη με την προσβολή οικονομικών συμφερόντων⁷⁸. Το ζήτημα αυτό αντιμετωπίστηκε με την υπογραφή το 1997 της Σύμβασης περί της καταπολέμησης της δωροδοκίας στην οποία ενέχονται υπάλληλοι των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ή των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης⁷⁹ όπου επιχειρείται αποσύνδεση του αξιόποινου χαρακτήρα της δωροδοκίας ενεργητικής και παθητικής από την πρόκληση ή δυνατότητα πρόκλησης ζημίας στα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης, αν και εξακολουθεί να απαιτείται και εδώ τέλεση ή μη τέλεση πράξης από υπάλληλο **κατά παράβαση των επίσημων καθηκόντων του** (άρθρα 2 και 3 της Σύμβασης).

Πλέον υπό το φως της Οδηγίας 2017/1371 και σύμφωνα με το άρθρο 4 παρ. 2 στοιχ. α και β, δωροδοκία (παθητική ή ενεργητική) στοιχειοθετείται, όταν τα πάσης φύσεως ωφελήματα ζητώνται ή λαμβάνονται ή γίνονται αντικείμενο υπόσχεσης (παθητική δωροδοκία), ή προσφέρονται ή δίνονται ή γίνονται αντικείμενο υπόσχεσης (ενεργητική δωροδοκία) για την τέλεση ή μη από το δημόσιο λειτουργό πράξης **σύμφωνα με τα καθήκοντά του** κατά τρόπο που ζημιώνει ή ενδέχεται να ζημιώσει τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης. Ως εκ των ανωτέρω καθίσταται σαφές ότι η δωροδοκία υπαλλήλου για πράξεις που είναι πιθανό να ζημιώσουν τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης, ως συναφές με την απάτη έγκλημα, διευρύνεται σε σχέση με τις επιταγές του Πρώτου Πρωτοκόλλου. Και τούτο γιατί αυτή συνδέεται πλέον και με νόμιμες πράξεις του υπαλλήλου σε αντίθεση με την πρόβλεψη του Πρώτου Πρωτοκόλλου που προϋπέθετε η πράξη του υπαλλήλου να είναι αντίθετη προς τα καθήκοντά του. Η διαφοροποίηση αυτή της Οδηγίας σε σχέση με τη Σύμβαση ΡΙΦ, με την απόσυρση της προϋπόθεσης περί της τέλεσης ή μη της πράξης από τον υπάλληλο κατά παράβαση των επίσημων καθηκόντων του, τελεί πλέον σε εναρμόνιση και με τις επιταγές της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών κατά της διαφθοράς, στην οποία συμβαλλόμενη είναι και η ίδια η ΕΕ⁸⁰. Παράλληλα η διεύρυνση των αδικημάτων της ενεργητικής και παθητικής δωροδοκίας συνδέεται αναγκαία και με τη διεύρυνση της έννοιας του δημοσίου λειτουργού για την οποία έγινε λόγος ανωτέρω υπό κεφάλαιο δεύτερο 1.3.

⁷⁸ Καϊάφα – Γκμπάντι Μ., σε: Καϊάφα – Γκμπάντι Μ./Παπακυριάκου Θ., ό.π., 2019, σελ. 66, όπου και περαιτέρω παραπομπές στη θεωρία

⁷⁹ ΕΕ C 195 της 25.6.1997, 2 - 11

⁸⁰ 2008/801/ΕΚ: Απόφαση του Συμβουλίου, της 25ης Σεπτεμβρίου 2008, για τη σύναψη, εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, της σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών κατά της διαφθοράς (ΕΕ L 287 της 29.10.2008, 1–110) βλ. και Juszczak A./ Sason E., ό.π., σελ. 84

Περαιτέρω, σχετικά με τα λοιπά στοιχεία της ειδικής υπόστασης των αδικημάτων της ενεργητικής και παθητικής δωροδοκίας, τα οποία θα εξετασθούν από κοινού, στο μέτρο που ταυτίζονται, σημειώνεται ότι: Η αξιόποινη συμπεριφορά μπορεί να πραγματοποιηθεί «άμεσα ή με τη μεσολάβηση τρίτου», η όποια δε ευθύνη του τρίτου αυτού προσώπου θα εξαρτάται από τη γνώση του για το αδίκημα χωρίς να αποκλείεται η ευθύνη του και κατά τη διάταξη του άρθρου 5 παρ. 1 της Οδηγίας περί υποκίνησης, υποβοήθησης ή συνέργειας. Αναφορικά με τον όρο «ωφελήματα», αυτός περιλαμβάνει όχι μόνο υλικά αντικείμενα (λ.χ. χρήματα, πολύτιμα αντικείμενα) αλλά και άυλα πλεονεκτήματα (λ.χ. προνόμια, προαγωγές) και μάλιστα το αδίκημα της δωροδοκίας τελείται ακόμη και αν τα ωφελήματα δεν προορίζονται για τον ίδιο το δημόσιο λειτουργό αλλά για κάποιον τρίτο («για τον εαυτό του ή για τρίτον»). Επιπρόσθετα, το αίτημα, η λήψη, η υπόσχεση, η προσφορά ή η δόση ωφελήματος πρέπει, κατ' αρχήν, να προηγείται της πράξης ή της παράλειψης του δημόσιου λειτουργού. Επομένως, δεν υφίσταται υποχρέωση των ΚΜ να ποινικοποιούν τέτοιες συμπεριφορές, όταν το ωφέλημα λαμβάνεται μετά την εκτέλεση μιας πράξης χωρίς την ύπαρξη προηγούμενης συμφωνίας, αν και, δοθέντος ότι η Οδηγία θεσπίζει ελάχιστους κανόνες, δεν αποκλείεται τα ΚΜ να επιλέξουν την ποινικοποίηση και άλλων συμπεριφορών. Ένα ακόμη στοιχείο της αντικειμενικής υπόστασης του αδικήματος της δωροδοκίας είναι η προπεριγραφόμενη συμπεριφορά να ζημιώνει ή ενδέχεται να ζημιώσει τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης. Έτσι δεν είναι αναγκαίο η συμπεριφορά να οδηγεί στην πρόκληση βλάβης των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης, αλλά αρκεί να είναι ενδεχόμενο να τα βλάψει⁸¹. Τέλος, σε επίπεδο υποκειμενικής υπόστασης και το αδίκημα αυτό τιμωρείται, εφόσον τελείται αποκλειστικά με πρόθεση (βλ. παρ. 11 Προοιμίου της Οδηγίας).

3.3. Υπεξαίρεση (άρθρο 4 παρ. 3 της Οδηγίας)

Το αδίκημα της «υπεξαίρεσης» υπαλλήλου, που βλάπτει τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης συνίσταται στη με πρόθεση από δημόσιο λειτουργό, στον οποίο είναι άμεσα ή έμμεσα εμπιστευμένη η διαχείριση της ενωσιακής περιουσίας, δέσμευση ή εκταμίευση πόρων ή ιδιοποίηση ή χρησιμοποίηση πόρων κατά τρόπο αντίθετο προς τον σκοπό για τον οποίο προοριζόταν, με τρόπο που βλάπτει τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης. Η ιδιαιτερότητα του συγκεκριμένου αδικήματος,

⁸¹ Benito Sánchez D., ό.π., Revista Paradigma, Ribeirão Preto-SP, a. XXIV, 28 (3)/2019, σελ. 9-11

όπως τυποποιείται στο άρθρο 4 παρ. 3 της Οδηγίας, έγκειται στο ότι δεν προϋποθέτει πάντα ιδιοποίηση ενωσιακών πόρων και υπό αυτήν την έννοια έχει ευρύτερο περιεχόμενο από την κλασική έννοια της υπεξαίρεσης και καλύπτει και αξιόποινες συμπεριφορές που, κατά το ελληνικό δίκαιο τουλάχιστον, εντάσσονται και στην έννοια της απιστίας. Ενεργητικό υποκείμενο του εγκλήματος αυτού, όπως και της παθητικής δωροδοκίας για την οποία έγινε λόγος ανωτέρω, μπορεί να είναι μόνο δημόσιος λειτουργός σύμφωνα τους ορισμούς του άρθρου 4 παρ. 4 της Οδηγίας (βλ. ανωτ. υπό κεφάλαιο δεύτερο 1.3.). Κατά τους Καϊάφα – Γκμπάντι και Παπακυριάκου επισημαίνεται ότι για τη στοιχειοθέτηση του εδώ περιγραφόμενου αδικήματος θα πρέπει να δίνεται ιδιαίτερη έμφαση στον αιτιώδη σύνδεσμο μεταξύ της αξιόποινης συμπεριφοράς και του αποτελέσματος, ήτοι την πρόκληση ζημίας στα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης *«για να μην καταντήσει να αποτελεί μια απλή παραβίαση των όρων χρήσης των πόρων που χορηγήθηκαν»*⁸².

4. Υποκίνηση, υποβοήθηση, συνέργεια και απόπειρα (άρθρο 5 της Οδηγίας)

Η Οδηγία PIF προβλέπει επίσης την ποινικοποίηση οποιασδήποτε μορφής συμμετοχής, κάνοντας αναφορά σε «υποκίνηση», «υποβοήθηση» και «συνέργεια» στη διάπραξη οποιουδήποτε από τα ποινικά αδικήματα που αναφέρονται στα άρθρα 3 και 4 (άρθρο 5 παρ. 1), αλλά και την ποινικοποίηση της «κάθε απόπειρας διάπραξης οποιουδήποτε από τα ποινικά αδικήματα που αναφέρονται στο άρθρο 3 και στο άρθρο 4 παράγραφος 3» (άρθρο 5 παρ. 2). Ιδίως, η αναφορά στην απόπειρα αδικήματος σηματοδοτεί πρόοδο στην προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης, δεδομένου ότι τα προηγούμενα νομικά εργαλεία δεν επέβαλαν υποχρεώσεις ως προς αυτό⁸³. Περαιτέρω, με μια πρώτη ανάγνωση καθίσταται αντιληπτό ότι, σε αντίθεση με τη συμμετοχή, η Οδηγία απαιτεί την ποινικοποίηση της απόπειρας μόνο για την απάτη και την υπεξαίρεση. Όπως ορθά επισημαίνεται από τους Καϊάφα – Γκμπάντι και Παπακυριάκου αυτή είναι μια σωστή προσέγγιση, επειδή τα ανωτέρω αδικήματα προϋποθέτουν βλάβη και δε θέτουν απλά σε κίνδυνο το έννομο αγαθό. Έτσι το να τιμωρεί κανείς την απόπειρά τους δεν οδηγεί σε υπερβολική ποινικοποίηση⁸⁴.

Το πρόβλημα, ωστόσο που δημιουργείται με την εν λόγω διάταξη της Οδηγίας περί συμμετοχής και απόπειρας είναι η έλλειψη ενιαίων ορισμών σχετικά με τους

⁸² Καϊάφα – Γκμπάντι Μ., σε: Καϊάφα – Γκμπάντι Μ./Παπακυριάκου Θ., ό.π., 2019, σελ. 50

⁸³ Benito Sánchez D., ό.π., Perspectives on Federalism, 11(3)/2019, σελ. 134

⁸⁴ Καϊάφα – Γκμπάντι Μ., σε: Καϊάφα – Γκμπάντι Μ./Παπακυριάκου Θ., ό.π., 2019, σελ. 53

περιγραφόμενους σε αυτή όρους, όπως και η έλλειψη κατευθυντήριων γραμμών σχετικά με την ισχύουσα ποινική κύρωση σε αυτές τις περιπτώσεις, γεγονός που μπορεί να οδηγήσει σε διαφορές κατά την εφαρμογή της Οδηγίας⁸⁵. Σε σχέση με την επιλογή αυτή, η οποία ακολουθείται παγίως σε όλα τα νομικά εργαλεία της Ένωσης, θα πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι είναι ιδιαίτερα περίπλοκο να θεσπιστούν εναρμονισμένοι κανόνες για τα ως άνω ζητήματα, δεδομένου ότι οι έννοιες των διαφόρων μορφών συμμετοχής και της απόπειρας έχουν μακρά παράδοση στα συστήματα ποινικού δικαίου των ΚΜ και ως εκ τούτου δεν είναι εύκολο να διατυπωθούν κοινοί ορισμοί σε επίπεδο ενωσιακού δικαίου, δοθέντος ότι τα ΚΜ δείχνουν πιθανώς μεγάλη απροθυμία να τροποποιήσουν αυτές τις καθιερωμένες έννοιες⁸⁶.

5. Κυρώσεις για τα φυσικά πρόσωπα (άρθρο 7 της Οδηγίας)

Αναφορικά με τις κυρώσεις, η Σύμβαση PIF όριζε στο άρθρο 2 αυτής ότι κάθε ΚΜ λαμβάνει τα αναγκαία μέτρα, ώστε οι αξιόποινες συμπεριφορές που τυποποιούνται ως απάτη σε βάρος των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων να επισύρουν αποτελεσματικές, αναλογικές και αποτρεπτικές ποινικές κυρώσεις χωρίς να γίνεται ειδικότερη αναφορά σε πλαίσια ποινών. Υπήρχε ωστόσο πρόβλεψη ότι σε περιπτώσεις βαρείας απάτης τα ΚΜ θα έπρεπε να προβλέψουν στερητικές της ελευθερίας ποινές και από την άλλη πλευρά ότι σε περίπτωση απάτης ευτελούς αξίας τα ΚΜ είναι ελεύθερα να προβλέπουν κυρώσεις διαφορετικές από αυτές που προβλέπονται στην παρ. 1 το οποίο σημαίνει ότι τα ΚΜ είχαν τη δυνατότητα ακόμη και να αφήσουν εκτός αξιολογίου κοινοτικές απάτες ευτελούς αξίας. Οι ως άνω διακρίσεις του άρθρου 2 της Σύμβασης PIF υπηρετούσαν τόσο την αρχή της χρήσης του ποινικού δικαίου ως *ultima ratio* αναφορικά με τις κοινοτικές απάτες ευτελούς αξίας, όσο και την αρχή της αναλογικότητας αναφορικά με τη ρύθμιση για τις περιπτώσεις βαρείας απάτης⁸⁷. Στην ίδια λογική κινείται και η πρόβλεψη ποινικών κυρώσεων στο πλαίσιο του Πρώτου Πρωτοκόλλου (άρθρο 5 παρ. 1).

Σε σύγκριση με τη Σύμβαση PIF η Οδηγία (ΕΕ) 2017/1371 αναφορικά με τις προβλεπόμενες ποινές κατ' αρχήν ακολουθεί την ίδια γενική επιταγή που υιοθετούσε και η PIF. Ορίζεται δηλαδή στο άρθρο 7 παρ. 1 ότι τα ΚΜ θα πρέπει να προβλέπουν «αποτελεσματικές, αναλογικές και αποτρεπτικές ποινικές κυρώσεις». Η ρύθμιση της

⁸⁵ Di Francesco Maesa Constanza, ό.π., σελ. 1463

⁸⁶ Benito Sánchez D., ό.π., Revista Paradigma, Ribeirão Preto-SP, a. XXIV, 28 (3)/2019, σελ. 11-12

⁸⁷ Καϊάφα – Γκμπάντι Μ., σε: Καϊάφα – Γκμπάντι Μ./Παπακυριάκου Θ., ό.π., 2019, σελ. 39

Οδηγίας αυτή ακολουθεί τη γνωστή γενικού περιεχομένου ρύθμιση όπως αυτή υιοθετήθηκε μετά την απόφαση του «γιουγκοσλαβικού καλαμποκιού»⁸⁸ με τη διατυπούμενη εκεί για πρώτη φορά *αρχή της εξομοίωσης*. Στις υπόλοιπες παραγράφους του άρθρου 7, ωστόσο, γίνεται μια περαιτέρω εξειδίκευση των ποινικών κυρώσεων για όλα τα αδικήματα που τυποποιούνται με αυτή. Έτσι, αναφορικά με πράξεις απάτης περί τις δαπάνες και τα έσοδα (πλην Φ.Π.Α.), αναφορικά με πράξεις νομιμοποίησης εσόδων, δωροδοκίας και υπεξαίρεσης μικρής αξίας, δηλαδή αυτές που αφορούν πρόκληση ζημίας ή αποκόμιση οφέλους κάτω των 10.000 ευρώ, διατηρείται η δυνατότητα του εθνικού νομοθέτη να προβλέψει άλλες κυρώσεις αντί των ποινικών και έτσι να μείνουν αυτές εκτός αξιοποιήσιμου. Ο νεωτερισμός της Οδηγίας στο επίπεδο των ποινικών κυρώσεων έγκειται στο ότι προβλέπει κυρώσεις με μεγαλύτερη σαφήνεια και μάλιστα για ορισμένες περιπτώσεις ορίζει ελάχιστο όριο στερητικής της ελευθερίας ποινής. Ειδικότερα, για τις βασικές μορφές των ποινικών αδικημάτων θα πρέπει να απειλείται στερητική της ελευθερίας ποινή (άρθρο 7 παρ. 2), ενώ για τις πράξεις που αποτελούν σοβαρά αδικήματα (δηλ. για εκείνα που τυποποιούνται στο άρθρο 3 παρ. 2 στοιχ. α,β,γ και στο άρθρο 4, όταν η προκαλούμενη ζημία ή το όφελος που προκύπτει ξεπερνά τα 100.000 ευρώ ή όταν πρόκειται για απάτη περί τον Φ.Π.Α. όπου τεκμαίρεται ότι η προκαλούμενη ζημία ή το όφελος που προκύπτει είναι σημαντικό) η απειλούμενη στερητική της ελευθερίας ποινή που πρέπει να προβλέψουν οι εθνικοί νομοθέτες θα πρέπει να είναι τουλάχιστον 4 έτη (άρθρο 7 παρ. 3).

6. Επιβαρυντικές περιστάσεις (άρθρο 8 της Οδηγίας)

Το άρθρο 8 της Οδηγίας προβλέπει ότι η διάπραξη ποινικού αδικήματος που αναφέρεται στα άρθρα 3, 4 ή 5 στο πλαίσιο εγκληματικής οργάνωσης κατά την έννοια της απόφασης-πλαίσιο 2008/841/ΔΕΥ θεωρείται επιβαρυντική περίπτωση. Επισημαίνεται ότι σύμφωνα με το προοίμιο της Οδηγίας (παρ. 19) τα κράτη μέλη δεν είναι υποχρεωμένα να προβλέπουν την επιβαρυντική περίπτωση όταν το εθνικό δίκαιο προβλέπει ότι τα ποινικά αδικήματα που ορίζονται στην απόφαση-πλαίσιο 2008/841/ΔΕΥ τιμωρούνται ως χωριστά ποινικά αδικήματα και μπορούν να επισύρουν αυστηρότερες ποινές.

⁸⁸ ΔΕΚ C-68/88 (21.09.1989), Επιτροπή κατά Ελλάδας, ECLI:EU:C:1989:339

7. Κριτική αποτίμηση των ρυθμίσεων – προβληματισμοί

7.1. Απάτη περί τον Φ.Π.Α.

Ένα από τα σημεία στα οποία αξίζει να σταθεί κανείς σε μια προσπάθεια κριτικής εξέτασης της Οδηγίας είναι το ζήτημα της ποινικοποίησης για πρώτη φορά της απάτης σχετικά με τα έσοδα που προκύπτουν από τους ιδίους πόρους Φ.Π.Α.. Το ζήτημα αν η απάτη περί τον Φ.Π.Α. πρέπει να εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας και, εάν ναι, σε ποιο βαθμό, ήταν ένα από τα πιο κρίσιμα ερωτήματα κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων, που παραλίγο να οδηγήσει στην αποτυχία θέσπισης της Οδηγίας. Η τελική συμπερίληψη περιορισμένου αριθμού παραβάσεων περί τον Φ.Π.Α. στο τελικό κείμενο της Οδηγίας είναι το αποτέλεσμα συμβιβασμού μεταξύ του Συμβουλίου, αφενός, και της Επιτροπής και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, αφετέρου⁸⁹. Ο ανωτέρω συμβιβασμός επετεύχθη μετά την έκδοση της γνωστής απόφασης *Tarrico*⁹⁰ του ΔΕΕ, στην οποία το Δικαστήριο αναφέρει μεταξύ άλλων ότι *«οι ποινικές κυρώσεις ενδέχεται να είναι αναγκαίες για την καταπολέμηση κατά τρόπο αποτελεσματικό και αποτρεπτικό ορισμένων περιπτώσεων σοβαρής απάτης στον τομέα του Φ.Π.Α.»* (σκ. 34). Υπενθυμίζεται βέβαια ότι το ΔΕΕ είχε ήδη κρίνει σε προηγούμενες αποφάσεις του ότι οι ίδιοι πόροι της Ένωσης περιλαμβάνουν τα έσοδα Φ.Π.Α.⁹¹.

Η κριτική αναφορικά με την απάτη περί τον Φ.Π.Α., όπως εκφράζεται από την Καϊάφα – Γκμπάντι είναι ότι, παρά τη διασυννοριακή διάσταση της σχετικής πράξης που περιγράφεται στην οδηγία, η συγκεκριμένη επιλογή δεν είναι αδιαμφισβήτητη, επειδή η εν λόγω πράξη προσβάλλει άμεσα την περιουσία εκάστου κράτους μέλους και μόνο έμμεσα την περιουσία της ΕΕ. Ειδικότερα, υποστηρίζει ότι τα έσοδα από τον Φ.Π.Α. δεν συνιστούν καθεαυτό έσοδα του ενωσιακού προϋπολογισμού, αλλά πρόκειται για έσοδα εκάστου ΚΜ που παρέχουν απλώς ένα υπολογιστικό σημείο αναφοράς για τον αναλογικό προς το μέγεθος και την ευρωστία κάθε εθνικής οικονομίας προσδιορισμό της συνεισφοράς κάθε ΚΜ στον ενωσιακό προϋπολογισμό. Με άλλα λόγια, αναφέρει ότι πρόκειται για περιουσιακή βλάβη των ΚΜ που επηρεάζει

⁸⁹ βλ. αναλυτικά Di Francesco Maesa Constanza, ό.π., σελ. 1461-1462

⁹⁰ ΔΕΕ C-42/17 (05.12.2017), M.A.S. και M.B., ECLI:EU:C:2017:936

⁹¹ βλ. ΔΕΕ C-539/09 (15.11.2011), Επιτροπή κατά Γερμανίας, ECLI:EU:C:2011:733, σκ. 69-72, ΔΕΕ C-617/10 (07.05.2013), Åklagaren κατά Hans Åkerberg Fransson, ECLI:EU:C:2013:280, σκ. 26 επ., ΔΕΕ C- 524/15 (20.05.2018), Ποινική δίκη κατά Luca Mancini, ECLI:EU:C:2018:197, σκ. 21. Σύμφωνα με τις αποφάσεις αυτές η είσπραξη των εσόδων φόρου προστιθέμενης αξίας με βάση το εφαρμοστέο δίκαιο της Ένωσης συνδέεται άμεσα με την διαθεσιμότητα των αντίστοιχων πόρων Φ.Π.Α. στον προϋπολογισμό της Ένωσης, δεδομένου ότι οποιοδήποτε κενό στην είσπραξη των πρώτων έχει ως αποτέλεσμα τη μείωση των δεύτερων.

τη δυνατότητα τους να δώσουν στην ΕΕ μια συγκεκριμένη συνεισφορά και ότι η αντίθετη θέση του ΔΕΕ και της Οδηγίας στην πραγματικότητα μετατρέπουν ένα εθνικό έννομο αγαθό σε ενωσιακό, τοποθετώντας το υπό την ποινική αξίωση της ΕΕ. Υποστηρίζεται έτσι ότι με την τυποποίηση της απάτης περί τον Φ.Π.Α. ουσιαστικά κάθε προσβολή μέσω απάτης κατά του εθνικού ΑΕΠ μιας χώρας (δηλ. της βάσης πάνω στην οποία υπολογίζεται η συμβολή της στον ενωσιακό προϋπολογισμό) θα έπρεπε να θεωρείται προσβολή κατά των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης. Επίσης, ένα άλλο ζήτημα που επισημαίνεται είναι ότι κατά το προοίμιο της οδηγίας (παρ. 4) και για τους σκοπούς τους ορισμού της απάτης αναφορικά με τα έσοδα που προκύπτουν από τους ιδίους πόρους Φ.Π.Α. «ως συνολική ζημία νοείται η εκτιμώμενη ζημία, η οποία απορρέει από το συνολικό σχέδιο της απάτης, τόσο για τα οικονομικά συμφέροντα των ενδιαφερόμενων κρατών μελών όσο και για την Ένωση [...]». Έτσι, σύμφωνα με την άποψη αυτή, ανακύπτει το ακόλουθο σημαντικό πρόβλημα: ο υπολογισμός της συνολικής ζημίας με συνυπολογισμό της υποτιθέμενης ζημίας της Ένωσης και αυτής των ΚΜ καταλήγει σε εσφαλμένο διπλό υπολογισμό ποσού που έχει ήδη ληφθεί υπόψη για τη ζημία των ΚΜ από την απάτη αναφορικά με το Φ.Π.Α., αφού επί του ποσού που χάνουν από την είσπραξη του Φ.Π.Α. τα ΚΜ γίνεται και ο υπολογισμός του ποσοστού που πρέπει να αποδοθεί στην Ένωση. Συνεπεία τούτου, η επιλογή για την ένταξη της απάτης περί τον Φ.Π.Α. στο αντικείμενο της Οδηγίας δεν υποδηλώνει μόνο σύγχυση για το πληττόμενο έννομο αγαθό, αλλά και ευθεία παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας⁹².

Η ως άνω ασκηθείσα κριτική, ωστόσο, δεν είναι κατά τη γνώμη μου ορθή. Κατ' αρχάς θεωρώ εσφαλμένη τη θέση ότι τα έσοδα από τον Φ.Π.Α. δεν συνιστούν καθεαυτό έσοδα του ενωσιακού προϋπολογισμού, καθώς, σύμφωνα με την Απόφαση του Συμβουλίου 2014/335/ΕΕ, Ευρατόμ, τα έσοδα από την εφαρμογή ενιαίου συντελεστή για όλα τα ΚΜ στις εναρμονισμένες βάσεις υπολογισμού του Φ.Π.Α., οι οποίες καθορίζονται σύμφωνα με τους ενωσιακούς κανόνες, αποτελούν ίδιο πόρο και συνεπώς έσοδο της Ένωσης. Το γεγονός ότι ως βάση υπολογισμού λαμβάνονται υπόψη στοιχεία της εθνικής οικονομίας κάθε ΚΜ δε σημαίνει ότι ο Φ.Π.Α. δεν αποτελεί έσοδο της Ένωσης. Συνεπώς, η ως άνω άποψη ότι με την τυποποίηση της απάτης περί τον Φ.Π.Α. «μετατρέπεται ένα εθνικό έννομο αγαθό σε ενωσιακό» δεν είναι ακριβής. Περαιτέρω, ως αναφέρθηκε ανωτέρω και στον οικείο τόπο (υπό κεφάλαιο δεύτερο 1.2.), το

⁹² Καϊάφα – Γκμπάντι Μ., σε: Καϊάφα – Γκμπάντι Μ./Παπακυριάκου Θ., ό.π., 2019, σελ. 44-45

ποσοστό του Φ.Π.Α. που η Ένωση δικαιούται να εισπράξει από τα ΚΜ δεν προστίθεται στο ποσοστό ή στα ποσοστά που καθορίζουν τα ΚΜ στις πράξεις επιβολής του φόρου σε εθνικό επίπεδο, αλλά υπολογίζεται σύμφωνα με την ενιαία βάση υπολογισμού του Φ.Π.Α., όπως αυτή καθορίζεται από σχετική Οδηγία. Με άλλα λόγια, επί του παρόντος, ο ίδιος πόρος Φ.Π.Α., ως έσοδο του ενωσιακού προϋπολογισμού, συνίσταται στη μεταβίβαση προς την Ένωση ενός ποσοστού του Φ.Π.Α. που εκτιμάται ότι εισπράττεται -ανεξάρτητα από το αν πράγματι εισπράττεται ή όχι- από τα κράτη μέλη. Έτσι, το ποσοστό Φ.Π.Α. υπολογίζεται αφηρημένα βάσει των συνολικών εσόδων Φ.Π.Α. που οφείλει να εισπράξει το ΚΜ κατά την Οδηγία 2006/112/EK και να αποδώσει στην Ένωση και όχι βάσει των εσόδων Φ.Π.Α. που πραγματικά εισπράττει ένα ΚΜ κάθε οικονομικό έτος με βάση τον εθνικό προϋπολογισμό. Γι' αυτό, η ως άνω άποψη ότι «ο υπολογισμός της συνολικής ζημίας με συνυπολογισμό της υποτιθέμενης ζημίας της Ένωσης και αυτής των κρατών μελών καταλήγει σε εσφαλμένο διπλό υπολογισμό ποσού που έχει ήδη ληφθεί υπόψη για τη ζημία των κρατών μελών από την απάτη αναφορικά με το Φ.Π.Α.», θεωρώ ότι δεν θεμελιώνεται πειστικά, λόγω του ως άνω προαναφερόμενου αφηρημένου τρόπου καθορισμού του Φ.Π.Α. που τα ΚΜ οφείλουν να αποδώσουν στην Ένωση, χωρίς δηλαδή να γίνεται υπολογισμός επί του ποσού που πράγματι χάνουν από την είσπραξη του Φ.Π.Α. τα ΚΜ. Συνακόλουθα, δεν μπορεί να γίνει λόγος για διπλό υπολογισμό της αυτής ζημίας που υφίστανται αφενός τα ΚΜ και αφετέρου η Ένωση, καθώς τα ποσά αυτά -σύμφωνα με τα προαναφερόμενα- κατά κανόνα θα διαφέρουν, με περαιτέρω συνέπεια να μην ταυτίζεται η ζημία που υφίστανται τα ΚΜ και η Ένωση αντίστοιχα από τις ίδιες πράξεις απάτης περί τον Φ.Π.Α.

7.2. Για τον ορισμό της ευρωπαϊκής

Η επιλογή όλων των επιμέρους νομοτυπικών μορφών εμφάνισης της ευρωπαϊκής, οι οποίες παρουσιάστηκαν προηγουμένως, λειτουργεί θετικά στην κατεύθυνση υπηρετήσης της αρχής της νομιμότητας (n.c.n.p.s.), στην οποία υπόκειται και η Ένωση, όταν με τις οδηγίες της εισάγει ελάχιστους κανόνες για τον ορισμό των εγκλημάτων και των ποινών. Θετικά λειτουργεί επίσης ο ορισμός των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ στο άρθρο 2 παρ. 1 στοιχ. α. Ωστόσο, έχει υποστηριχθεί η άποψη ότι παραμένει ουσιώδες πρόβλημα αναφορικά με την πρόβλεψη όλων των επιμέρους αξιόποινων συμπεριφορών η γενική αναφορά σε κάθε ενέργεια ή παράλειψη σχετικά

με π.χ. τη χρήση ή υποβολή ψευδών ή αναληθών δηλώσεων ή εγγράφων κλπ. Και τούτο γιατί οποιαδήποτε ενέργεια ή παράλειψη που σχετίζεται απλά με μια συμπεριφορά, όσο ορισμένη και αν είναι η τελευταία, μπορεί να είναι εν τέλει οποιαδήποτε συμπεριφορά. Συνεπώς, η αντικειμενική υπόσταση του αδικήματος θα έπρεπε να περιγράφεται με τις συγκεκριμένες πράξεις που συνιστούν την αξιόποινη συμπεριφορά (π.χ. τη χρήση ή υποβολή ψευδών ή αναληθών εγγράφων). Εξάλλου, η τέλεση της απάτης με παράλειψη θα έπρεπε να συνδέεται με μια ειδική νομική υποχρέωση που να αφορά την αποτροπή επέλευσης του αποτελέσματος της περιουσιακής ζημίας της ΕΕ. Μόνο με αυτόν τον τρόπο μπορεί να εξισώνει κανείς από άποψη ποινικής απαξίας ενέργεια και παράλειψη. Αυτές οι τροποποιήσεις σίγουρα θα στήριζαν την αρχή της νομιμότητας (*n.c.s.l. certa*) καθώς και τον επικουρικό ρόλο του ποινικού δικαίου (*ultima ratio*) και θα διευκόλυναν τους εθνικούς νομοθέτες να ενσωματώσουν ορθά το ενωσιακό δίκαιο στην εθνική τους έννομη τάξη. Ως προς τις αξιόποινες συμπεριφορές, που μπορεί να είναι μόνο δόλιες, είναι θετικό βέβαια ότι το προοίμιο τονίζει πως: «*Η έννοια της πρόθεσης πρέπει να ισχύει για όλα τα στοιχεία που συνιστούν τα εν λόγω αδικήματα*» (παρ. 11). Παράλληλα, όμως, πρέπει να είναι σαφές ότι η έννοια του δόλου με τη διαθετική της ταυτότητα υπόκειται σε ένα σύνθετο και ιεραρχημένο σύστημα εμπειρικών/παρατηρήσιμων ενδείξεων και αντενδείξεων για τη συναγωγή του συμπεράσματος της συνδρομής του, δηλ. σε ένα σύστημα που εμπεριέχει πολύ περισσότερα στοιχεία από όσα μπορεί να αποδώσει η αναφορά του προοιμίου ότι: «*Ο εκ προθέσεως χαρακτήρας ενέργειας ή παράλειψης μπορεί να συνάγεται από αντικειμενικά, πραγματικά περιστατικά*»⁹³.

Σε σχέση με την ως άνω ασκηθείσα κριτική αναφορικά με το βαθμό σαφήνειας των διατάξεων που τυποποιούν το έγκλημα της ευρωπαϊκής απάτης, θα πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι στο βαθμό που σε ενωσιακό επίπεδο θεσπίζονται, δυνάμει του άρθρου 83 ΣΛΕΕ, ελάχιστοι κανόνες για τον ορισμό των ποινικών αδικημάτων και των κυρώσεων, αλλά σε κάθε ένα από τα ΚΜ αφήνεται το περιθώριο να εξειδικεύσει τα στοιχεία των αξιόποινων συμπεριφορών και την ποινική τους κύρωση, δεν μπορούμε να αξιωνούμε τον ίδιο βαθμό σαφήνειας των ποινικών διατάξεων, όπως αντίστοιχα αναμένεται κατά την ποινική νομοθέτηση σε εθνικό επίπεδο. Η ποινική αρμοδιότητα της Ένωσης προκειμένου να επιτευχθούν οι επιδιωκόμενοι στόχοι δε μπορεί παρά να καταλείπει κάποιο σημαντικό περιθώριο διακριτικής ευχέρειας στα ΚΜ, προκειμένου να μεταφέρουν τις σχετικές ρυθμίσεις σε αρμονία με το εθνικό ποινικό τους σύστημα

⁹³ Καϊάφα – Γκμπάντι Μ., σε: Καϊάφα – Γκμπάντι Μ./Παπακυριάκου Θ., ό.π., 2019, σελ. 47-48

και τις συνταγματικές τους παραδόσεις. Αυτό είναι ιδιαίτερα σημαντικό, ιδίως αν ληφθεί υπόψη ότι τα ΚΜ μπορούν να προσφύγουν στο μηχανισμό «εφεδρικής τροχοπέδης» που προβλέπεται στην παράγραφο 3 του άρθρου 83 αναστέλλοντας τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, όταν εκτιμούν ότι σχέδιο Οδηγίας προβλεπόμενο στις παραγράφους 1 ή 2 θίγει θεμελιώδεις πτυχές του συστήματός τους ποινικής δικαιοσύνης. Η ανωτέρω κριτική έχει βεβαίως την αξία της, ωστόσο τα όποια ζητήματα ασάφειας δημιουργούνται σε επίπεδο διατύπωσης της Οδηγίας θα πρέπει να επιλύονται ερμηνευτικά από το ΔΕΕ, ιδίως όταν αποφαινεται επί προδικαστικών ερωτημάτων που υποβάλλουν τα εθνικά δικαστήρια των ΚΜ, με σεβασμό βεβαίως των επιταγών που απορρέουν από την αρχή της νομιμότητας και απευθύνονται στο δικαστή, λ.χ. της απαγόρευσης περί αναλογικής ερμηνείας. Εξάλλου, ο «δικαιοδοτικός διάλογος» μεταξύ ΔΕΕ και εθνικών ποινικών δικαστηρίων, ο οποίος είναι επιβεβλημένος από τις ίδιες τις Συνθήκες, έχει ιδιαίτερη πρακτική σημασία για την ερμηνεία ουσιαστικών ποινικών διατάξεων που πηγή τους έχουν μια Οδηγία, όπως εν προκειμένω. Στο πλαίσιο αυτού του «διαλόγου», κοινή υποχρέωση των δικαιοδοτικών οργάνων είναι η αλληλοκατανόηση των επιμέρους συστημάτων (ενωσιακού και εθνικού) και ο σεβασμός θεμελιωδών αρχών του ποινικού δικαίου, κατά την ερμηνεία των εν λόγω διατάξεων⁹⁴.

7.3. Η διεύρυνση των άλλων αδικημάτων σε βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης

Υποστηρίζεται στη θεωρία με διάφορα επιχειρήματα ότι η διεύρυνση των αδικημάτων σε βάρος των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ είναι προβληματική. Ειδικότερα, έχει υποστηριχθεί ότι στο μέτρο που τόσο το αδίκημα της νομιμοποίησης εσόδων, όσο και το αδίκημα της δωροδοκίας (ενεργητικής και παθητικής) προβλέπονται και τιμωρούνται δυνάμει άλλων ειδικών νομικών εργαλείων της Ένωσης για τα οποία έγινε λόγος ανωτέρω, η επιλογή συμπερίληψης των ποινικών αυτών αδικημάτων στην Οδηγία PIF δεν δικαιολογείται και διευκολύνει απλώς τη θεμελίωση της αρμοδιότητας της Ευρωπαϊκής Εισαγγελικής Αρχής σε μια προσπάθεια «εργαλειοποίησης του ουσιαστικού ποινικού δικαίου για δικονομικούς σκοπούς»⁹⁵.

⁹⁴ Τσόλκα Ο., σε Πρακτικά Συνεδρίου της ΓΕΔΔ, ό.π.

⁹⁵ Καϊάφα – Γκμπάντι Μ., σε: Καϊάφα – Γκμπάντι Μ./Παπακυριάκου Θ., ό.π., 2019, σελ. 51-52

Ωστόσο, σε σχέση με την ως άνω ασκηθείσα κριτική θα πρέπει να ληφθούν υπόψη τα κάτωθι: Αφενός, η συμπερίληψη και των συνοδευτικών της απάτης εγκλημάτων σε βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης στην Οδηγία PIF εξηγείται από το γεγονός ότι τα προϋπάρχοντα αυτής νομικά εργαλεία δεν απέδωσαν τα αναμενόμενα αποτελέσματα και επιπλέον τα ΚΜ ήταν ιδιαίτερα διστακτικά στο να κυρώσουν τόσο τη Σύμβαση PIF και τα Πρωτόκολλά της, όσο και τη Σύμβαση του 1997 περί της καταπολέμησης της δωροδοκίας. Πιο συγκεκριμένα η Σύμβαση PIF τέθηκε σε ισχύ 7 χρόνια μετά την υιοθέτησή της, το Πρώτο Πρωτόκολλο 6 χρόνια, το Δεύτερο Πρωτόκολλο 12 χρόνια και η Σύμβαση περί της καταπολέμησης της δωροδοκίας 8 χρόνια μετά την υιοθέτησή τους. Οι δε σχετικές εθνικές ποινικές διατάξεις παρουσίαζαν σημαντικές διαφορές μεταξύ τους. Συνεπώς μέσω της Οδηγίας PIF επιχειρείται να δοθεί μια νέα ώθηση στην καταπολέμηση πρακτικών που βλάπτουν τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης⁹⁶. Περαιτέρω, το επιχείρημα περί εργαλειοποίησης του ουσιαστικού ποινικού δικαίου για δικονομικούς σκοπούς δε βρίσκει έρεισμα στο νόμο και ειδικότερα ο ίδιος ο Κανονισμός 2017/1939 σχετικά με την εφαρμογή ενισχυμένης συνεργασίας για τη σύσταση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας⁹⁷ ορίζει ότι τα αδικήματα για τα οποία θα είναι αρμόδια η Ευρωπαϊκή Εισαγγελική Αρχή μπορεί να προέρχονται και από διαφορετικά νομικά εργαλεία της Ένωσης (λ.χ. άρθρο 22 παρ. 3 του Κανονισμού 2017/1939) και συνεπώς προκύπτει ότι δεν υφίστατο αναγκαιότητα υπαγορευόμενη από τις ανάγκες καθορισμού της καθ' ύλην αρμοδιότητας της Ευρωπαϊκής Εισαγγελικής Αρχής, ώστε να συμπεριληφθούν όλα τα αδικήματα σε βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης σε ένα κοινό ενωσιακό νομοθέτημα. Εκ των ανωτέρω, συνάγεται ότι η βούληση του ενωσιακού νομοθέτη ήταν να καταστήσει όσο γίνεται πιο αποτελεσματική την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης και όχι να καταστήσει την Οδηγία PIF ένα ακατανόητο συνονθύλευμα αδικημάτων σε βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης.

Ένα άλλο σημείο κριτικής έγκειται στο ζήτημα του εννόμου αγαθού, ήτοι κατά πόσον η νομιμοποίηση εσόδων από εγκληματική δραστηριότητα προσβάλλει το ίδιο έννομο αγαθό με αυτό του (εκάστου) βασικού εγκλήματος. Η ίδια επιχειρηματολογία προβάλλεται και σε σχέση με τη δωροδοκία ή δωροληψία που ζημιώνει ή ενδέχεται να ζημιώσει τα οικονομικά συμφέροντά και η οποία προσβάλει πρώτα απ' όλα ένα άλλο

⁹⁶ Benito Sánchez D., ό.π., Revista Paradigma, Ribeirão Preto-SP, a. XXIV, 28 (3)/2019, σελ. 6

⁹⁷ EE L 283 της 31.10.2017, 1–71

έννομο αγαθό, αυτό της δημόσιας υπηρεσίας, είτε ενωσιακής είτε εθνικής⁹⁸. Υπό την έννοια αυτή τίθεται υπό αμφισβήτηση κατά πόσο τα ανωτέρω συνοδευτικά της ευρωπαϊκής αδικήματα στρέφονται κατά των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης και κατ' επέκταση αν ορθώς έχουν ενταχθεί στο ρυθμιστικό πεδίο της Οδηγίας PIF. Ωστόσο, η έννοια του εννόμου αγαθού αποτελεί ένα θεωρητικό εργαλείο του ποινικού δικαίου, ως προς την οποία δεν υπάρχει καμία συμφωνία σχετικά με το περιεχόμενο της, διαπίστωση η οποία είναι κοινή τόσο στην ελληνική όσο και στην ξένη βιβλιογραφία⁹⁹. Αυτό με άλλα λόγια σημαίνει ότι δεν υπάρχει μια κοινή και ενιαία θεωρία ή αντίληψη για την έννοια του εννόμου αγαθού στο σύνολο των ΚΜ της Ένωσης. Περαιτέρω, θα πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι στην Ένωση η εναρμόνιση των ουσιαστικών ποινικών διατάξεων δεν αποτελεί αυτοσκοπό, αλλά θα πρέπει να γίνεται αντιληπτή «λειτουργικά». Έτσι η εναρμόνιση δεν αποσκοπεί μόνο στο να αμβλύνει τις διαφορές μεταξύ των ΚΜ αλλά μέσω αυτής επιδιώκεται η εφαρμογή πολιτικών της Ένωσης καθώς και η διαμόρφωση κοινών ευρωπαϊκών αξιών¹⁰⁰. Τούτων λεχθέντων καθίσταται αντιληπτό, ότι ανεξάρτητα από την ακολουθούμενη άποψη σε επίπεδο εθνικού δικαίου για το ποιο είναι το προσβαλλόμενο αγαθό επί νομιμοποίησης εσόδων και ανεξάρτητα από την ενδεχόμενη ετερότητα των προσβαλλόμενων εννόμων αγαθών του αδικήματος της δωροδοκίας σε σχέση με την ευρωπαϊκή, σε επίπεδο ενωσιακής έννομης τάξης, τέτοιου είδους θεωρήσεις δεν επηρεάζουν και δεν πρέπει να επηρεάζουν τον ενωσιακό νομοθέτη στο μέτρο που στις έννομες τάξεις ορισμένων ΚΜ δεν υφίσταται καν η έννοια του εννόμου αγαθού ως έννοια του αντίστοιχου ποινικού δόγματος.

7.4. Ποινικές κυρώσεις

Ένα άλλο θέμα προβληματισμού σχετιζόμενο με την απάτη περί τον Φ.Π.Α. (βλ. και ανωτ. υπό κεφάλαιο δεύτερο 7.1.) αφορά την προβλεπόμενη για το αδίκημα αυτό ποινική κύρωση. Ειδικότερα, το ίδιο ελάχιστο ανώτατο όριο ποινής (4 έτη) προβλέπεται τόσο για την απάτη περί τον Φ.Π.Α., η οποία θεωρείται σοβαρή, όταν προκαλεί συνολική ζημία τουλάχιστον 10.000.000 ευρώ, όσο και για τη σοβαρή απάτη που δεν αφορά τον Φ.Π.Α., η οποία με βάση την οδηγία προϋποθέτει ζημία μόλις από

⁹⁸ Καϊάφα – Γκμπάντι Μ., σε: Καϊάφα – Γκμπάντι Μ./Παπακυριάκου Θ., ό.π., 2019, σελ. 51

⁹⁹ Νταφόπουλος Δ., Διπλωματική εργασία: Η λειτουργία της έννοιας του εννόμου αγαθού στην ελληνική ποινική θεωρία, Επιβλέπουσα Καθηγήτρια: Ε Συμεωνίδου – Καστανίδου, ΠΜΣ Ποινικές και Εγκληματολογικές Επιστήμες, Θεσσαλονίκη, 2019, σελ. 4, όπου και περαιτέρω αναφορές στη βιβλιογραφία (προσβάσιμο στον ιστότοπο <http://ikee.lib.auth.gr/record/307545/files/GRI-2019-25591.pdf>)

¹⁰⁰ Schroeder W., Limits to European Harmonisation of Criminal Law, Eu crim (the European Criminal Law Associations' Forum) 2/2020, σελ. 144

100.000 ευρώ και άνω. Η εν λόγω μη διαφοροποίηση δημιουργεί εύλογους προβληματισμούς ως προς τον σεβασμό της αρχής της αναλογικότητας¹⁰¹. Ο προβληματισμός αυτός είναι βάσιμος, ιδίως αν ληφθεί υπόψη και το γεγονός ότι η απάτη περί τον Φ.Π.Α., όπως αναφέρεται και στο Προοίμιο της Οδηγίας και στην παράγραφο 4 αυτού, εκτός από το ποσοτικό όριο των 10.000.000 ευρώ για τη θεμελίωση κατ' αρχήν του αξιοποιήσιμου «αναφέρεται στις πλέον σοβαρές μορφές απάτης στον τομέα του Φ.Π.Α., ιδίως στην αλυσιδωτή απάτη, την απάτη περί τον Φ.Π.Α. μέσω αφανών εμπορών και την απάτη περί τον Φ.Π.Α. στο πλαίσιο εγκληματικής οργάνωσης, που εγείρουν σοβαρές απειλές για το κοινό σύστημα Φ.Π.Α. και, ως εκ τούτου, για τον προϋπολογισμό της Ένωσης». Είναι επομένως εύλογο να εγείρονται ζητήματα τήρησης της αρχής της αναλογικότητας, στο μέτρο που φαίνεται με το ίδιο ελάχιστο ανώτατο όριο ποινής να καλύπτονται περιπτώσεις που-αφηρημένα τουλάχιστον- προδήλως δεν παρουσιάζουν την ίδια ποινική απαξία. Παρόμοια προβλήματα τήρησης της αρχής της αναλογικότητας προκύπτουν επίσης από τη ρύθμιση της Οδηγίας, η οποία προβλέπει το ίδιο ελάχιστο ανώτατο όριο ποινής για όλα τα αδικήματα του άρθρου 3 και 4 αυτής, όταν αυτά αφορούν σημαντική ζημία ή όφελος. Ειδικότερα, οι ποινές για την ευρωπαϊκή και για τα συνοδευτικά αδικήματα του άρθρου 4 (άρθρο 7 παρ. 3) δεν διακρίνονται από άποψη απαξίας, όταν η ζημία ή το όφελος υπερβαίνει τις 100.000 ευρώ¹⁰².

7.5. Επιβαρυντικές περιστάσεις

Η ρύθμιση του άρθρου 8 της Οδηγίας, το οποίο προβλέπει ως επιβαρυντική περίπτωση τη διάπραξη ποινικού αδικήματος -που αναφέρεται στα άρθρα 3, 4 ή 5- στο πλαίσιο εγκληματικής οργάνωσης εγείρει προβληματισμούς. Η πρόβλεψη αφεαυτής, αν δεν αναγνωστεί σε συνδυασμό με τη σκέψη 19 του Προοιμίου της Οδηγίας, εγείρει θέμα παραβίασης της αρχής της αναλογικότητας. Το εν λόγω ζήτημα θα μπορούσε να έχει αντιμετωπιστεί με τους κανόνες της συρροής, στο βαθμό που η συμμετοχή σε εγκληματική οργάνωση έχει αναχθεί σε ξεχωριστή αξιόποινη πράξη με άλλη νομική πράξη της Ένωσης. Ωστόσο, η σκέψη 19 του προοιμίου της οδηγίας αναφέρει ότι: «*Τα κράτη μέλη δεν είναι υποχρεωμένα να προβλέπουν την επιβαρυντική περίπτωση, όταν το εθνικό δίκαιο προβλέπει ότι τα ποινικά αδικήματα που ορίζονται στην απόφαση-πλαίσιο*

¹⁰¹ Καϊάφα – Γκμπάντι Μ., σε: Καϊάφα – Γκμπάντι Μ./Παπακυριάκου Θ., ό.π., 2019, σελ. 48

¹⁰² Καϊάφα – Γκμπάντι Μ., σε: Καϊάφα – Γκμπάντι Μ./Παπακυριάκου Θ., ό.π., 2019, σελ. 52

2008/841/ΔΕΥ τιμωρούνται ως χωριστά ποινικά αδικήματα και μπορούν να επισύρουν αυστηρότερες ποινές». Ενδεχομένως, το συγκεκριμένο ζήτημα δεν θα έπρεπε να έχει επαφθεί σε μια ερμηνεία που υποστηρίζεται απλώς από το προοίμιο, αλλά αντίθετα θα έπρεπε να αποσαφηνίζεται στα ίδια τα άρθρα της Οδηγίας, αφού ο ενωσιακός νομοθέτης αποφάσισε να περιλάβει διάταξη για επιβάρυνση της ποινής σε περίπτωση τέλεσης των σχετικών αδικημάτων στο πλαίσιο εγκληματικής οργάνωσης¹⁰³.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ: Η ενσωμάτωση στην ελληνική έννομη τάξη

1. Γενικές παρατηρήσεις

Με το άρθρο 21 του Ν. 4689/2020 μεταφέρεται αυτούσια στην ελληνική έννομη τάξη η πρόβλεψη του άρθρου 2 παρ. 1 α της Οδηγίας, το οποίο περιέχει τον ορισμό των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης. Περαιτέρω, το άρθρο 3 της Οδηγίας, το οποίο -όπως προαναφέρθηκε- περιγράφει τις πλείονες νομοτυπικές μορφές του εγκλήματος της απάτης κατά των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης, ενσωματώθηκε στην ελληνική έννομη τάξη με δύο διατάξεις του Ν. 4689/2020: το άρθρο 23 που αφορά αποκλειστικά την απάτη περί τον Φ.Π.Α. και το άρθρο 24 παρ. 1,2 και 3 που αφορά τις τρεις άλλες περιπτώσεις απάτης κατά την Οδηγία (δαπάνες που σχετίζονται ή όχι με προμήθειες και έσοδα πλην Φ.Π.Α.). Παράλληλα, με το άρθρο 24 παρ. 4 του Ν. 4689/2020 ενσωματώνεται στην ελληνική έννομη τάξη το νεοπαγές αδίκημα της πλημμελούς διαχείρισης, ιδιοποίησης και κατ' απόκλιση χρησιμοποίησης πόρων της Ένωσης σύμφωνα με τις επιταγές του άρθρου 4 παρ. 3 της Οδηγίας που ποινικοποιεί το πρώτον την «υπεξαίρεση» δημοσίου λειτουργού σε βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης. Περαιτέρω, το άρθρο 4 της Οδηγίας, καθ' ό μέρος τυποποιεί το αδίκημα της ενεργητικής και παθητικής δωροδοκίας δημοσίου λειτουργού σχετική με τα οικονομικά συμφέροντα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (παρ. 2) και παρέχει ένα νέο διευρυμένο ορισμό της έννοιας του «δημοσίου λειτουργού» ενσωματώθηκε στην εθνική έννομη τάξη με το άρθρο 22 του Ν. 4689/2020, ενώ καθ' ό μέρος τυποποιεί τη νομιμοποίηση εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες σε βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης (παρ. 1) ενσωματώθηκε στην εθνική έννομη τάξη με το άρθρο 25 του Ν. 4689/2020. Σε ότι αφορά το άρθρο 5 της

¹⁰³ Καϊάφα – Γκμπάντι Μ., σε: Καϊάφα – Γκμπάντι Μ./Παπακυριάκου Θ., ό.π., 2019, σελ. 49

Οδηγίας αυτό καλύπτεται πλήρως ως προς το κανονιστικό του περιεχόμενο από τις διατάξεις του ΠΚ για την απόπειρα και τη συμμετοχή. Τέλος, με το άρθρο 26 παρ. 3 της Οδηγίας επιδιώκεται με τρόπο οριζόντιο η εξομοίωση της ποινικής προστασίας της περιουσίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης προς την ποινική προστασία της περιουσίας του Ελληνικού Δημοσίου (άρθρο 26 παρ. 3 Ν. 4689/2020).

Εν γένει παρατηρείται ότι με το Ν. 4689/2020: α) Εξομοιώνεται η ποινική προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ με εκείνη της προστασίας της περιουσίας του Ελληνικού Δημοσίου. β) Ορίζεται ενιαία η περιουσία της ΕΕ, υπό την ευρύτερη έννοια των οικονομικών συμφερόντων αυτής, και του Ελληνικού Δημοσίου, έτσι ώστε σε περίπτωση τυχόν παράλληλης ή διαδοχικής προσβολής τους, οι προκληθείσες ζημιές να συναθροίζονται και να συναξιολογούνται υπό τη ρύθμιση του άρθρου 98 παρ. 2 ΠΚ. γ) Προβλέπεται ρητή επικουρικότητα των διατάξεων του έναντι των κατά προτεραιότητα εφαρμοζομένων διατάξεων των άρθρων 386 παρ. 2, 386Α παρ. 3, 390 παρ. 2, 374 παρ. 3, 375 παρ. 3, 216 παρ. 4, 242 παρ. 5 ΠΚ, όποτε το έγκλημα στρέφεται κατά της περιουσίας της ΕΕ ή συνδέεται με την προσβολή της περιουσίας της¹⁰⁴.

2. Οριοθέτηση της έννοιας της περιουσίας της ΕΕ και της προστασίας της

Με τις σκέψεις που ακολουθούν καταδεικνύεται ο ιδιαίτερος τρόπος οριοθέτησης της περιουσίας της ΕΕ, ως αντικείμενο ποινικής προστασίας, σε σχέση με το εθνικό μας δίκαιο. Μάλιστα, λόγω των διαφορετικών χαρακτηριστικών του πλέγματος διατάξεων της Οδηγίας που έχει ταχθεί για την προστασία της περιουσίας της ΕΕ σε σχέση με αντίστοιχες διατάξεις του εθνικού δικαίου για την προστασία της δημόσιας περιουσίας, η Αιτιολογική Έκθεση του Ν. 4689/2020 κάνει λόγο για *αυτοτελή προστασία της περιουσίας της Ένωσης*.

Ειδικότερα, όπως προαναφέρθηκε, το άρθρο 2 παρ. 1 α της Οδηγίας περιέχει τον ορισμό των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης. Με τον ανωτέρω ορισμό οριοθετείται το προστατευτέο με τις διατάξεις της Οδηγίας έννομο αγαθό, δηλαδή η περιουσία της ΕΕ, κατά τρόπο ευρύτερο από αυτόν με τον οποίο η ελληνική έννομη τάξη οριοθετεί τα έννομα αγαθά της ιδιοκτησίας και περιουσίας στις διατάξεις του Ειδικού Μέρους του ΠΚ, που αφορούν στην προστασία των οικείων αγαθών. Στην

¹⁰⁴ Δεληδήμος Ν., Ο Ν. 4689/2020 για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ΠοινΔικ 3/2021, σελ. 320 επ.

έννοια των εν λόγω συμφερόντων εντάσσονται, λ.χ. ακόμη και πρόστιμα που επιβάλλονται από την Επιτροπή κατά την εφαρμογή του δικαίου του ελεύθερου ανταγωνισμού ή συνεισφορές που οφείλονται από τρίτα κράτη στο πλαίσιο υλοποίησης κοινών προγραμμάτων με την Ευρωπαϊκή Ένωση, δηλαδή πόροι που ενδεχομένως, λόγω των ιδιόμορφων χαρακτηριστικών τους, δεν εμπίπτουν στην έννοια της «περιουσίας» του 23ου κεφαλαίου του ΠΚ¹⁰⁵.

Περαιτέρω, η Οδηγία αξιώνει την ποινικοποίηση και τρόπων προσβολής των ενωσιακών οικονομικών συμφερόντων, οι οποίοι βαίνουν πέραν του πεδίου που οριοθετούν τα άρθρα τα άρθρα 375, 386, 386Α, 386Β και 390 ΠΚ. Έτσι, π.χ., το άρθρο 3 παρ. 2 της Οδηγίας δεν περιορίζει τις ψευδείς παραστάσεις ή τις αθέμιτες παραλείψεις σε «γεγονότα», όπως ο όρος αυτός ερμηνεύεται στο πλαίσιο του άρθρου 386 ΠΚ, ούτε απαιτεί να ανάγεται η περιουσιακή βλάβη οπωσδήποτε σε πλάνη του διαθέτοντος, προκληθείσα λόγω των ενεργειών ή παραλείψεων του δράστη, ούτε εξαρτά κατά κανόνα τη θεμελίωση ευθύνης από την ύπαρξη σκοπού παράνομου περιουσιακού οφέλους, με εξαίρεση την περίπτωση της διάταξης του άρθρου 3 παρ. 2 στοιχείο β' της Οδηγίας. Επίσης, το άρθρο 4 παρ. 3 της Οδηγίας δεν υιοθετεί κατ' ανάγκη τη θεωρία της κατάχρησης, όταν ζητά την ποινικοποίηση άπιστων διαχειριστικών πράξεων, όπως γίνεται δεκτό ότι συμβαίνει στο πλαίσιο του άρθρου 390 ΠΚ, ούτε θέτει ως προϋπόθεση για τη θεμελίωση του αδικήματος, που από αυτήν χαρακτηρίζεται ως «υπεξαίρεση», την ύπαρξη «πράγματος» δεκτικού δικαιώματος κυριότητας ή την ύπαρξη «ιδιοποίησης», όπως τούτο γίνεται στο άρθρο 375 ΠΚ. Πολύ περισσότερο, από τη διατύπωση του άρθρου 4 παρ. 3 της Οδηγίας προκύπτει η επιδίωξη ποινικοποίησης όλων των πράξεων αθέμιτης εκμετάλλευσης εν γένει περιουσιακών στοιχείων της Ευρωπαϊκής Ένωσης από πρόσωπα που φέρουν την ιδιότητα του υπαλλήλου. Επίσης, στην Οδηγία προβλέπεται για πρώτη φορά το έγκλημα της διασυνοριακής απάτης σχετικά με τον Φ.Π.Α., που επιφέρει απώλεια πόρων Φ.Π.Α. και υπερβαίνει το ποσό των 10.000.000 ευρώ (άρθρο 23 Ν. 4689/2020). Με τη διάταξη αυτή τίθενται υπό προστασία οι εισπράξεις Φ.Π.Α. στο σύνολό τους, ανεξαρτήτως του ΚΜ της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στο οποίο αυτός είναι αποδοτέος, αποκλίνοντας έτσι από την ισχύουσα εμβέλεια των ελληνικών φορολογικών ποινικών διατάξεων, οι οποίες προστατεύουν μόνο τον Φ.Π.Α. που είναι αποδοτέος στο ελληνικό κράτος και εισπράττεται από τις Δ.Ο.Υ. (άρθρο 66 Κώδικα Φορολογικής Διαδικασίας) ή τα

¹⁰⁵ βλ. Αιτ. Έκθεση Ν. 4689/2020, σελ. 8

Τελωνεία (άρθρο 155 ΕΤΚ) (βλ. Αιτ. Έκθεση Ν. 4689/2020 σελ. 9). Συναφώς, σημειώνεται ότι ο προΐσχύσας Ν. 2803/2000, ακολουθώντας τις θέσεις της Επεξηγηματικής Έκθεσης της Σύμβασης ΡΙΦ, δεν είχε συμπεριλάβει στην προστατευτική εμβέλεια των διατάξεών του όλους τους πόρους του προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης και όλα εν γένει τα περιουσιακά της στοιχεία. Έτσι, λ.χ., έθεσε εκτός της ρυθμιστικής του εμβέλειας, με ρητή μνεία στην αιτιολογική του έκθεση, τους ίδιους πόρους της Ένωσης από τα ποσά που της καταβάλλουν τα ΚΜ, κατ' εφαρμογή ενιαίου συντελεστή στις εναρμονισμένες βάσεις υπολογισμού του Φ.Π.Α.¹⁰⁶

Η αυτοτελής, όπως χαρακτηρίστηκε, προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης διακρίνεται επιπλέον και από τα ακόλουθα χαρακτηριστικά: α) Τη ρητή επικουρικότητα της διάταξης του άρθρου 24 Ν. 4689/2020 έναντι των άρθρων 216 παρ. 4, 242 παρ. 5, 374 παρ. 2, 386 παρ. 2, 386Α παρ. 3, 390 παρ. 2 ΠΚ, β) το γεγονός ότι προστίθενται ρητώς τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ στις περιπτώσεις των άρθρων ΠΚ: 390 παρ. 2, 386Α παρ. 3, 386 παρ. 2, 216 παρ. 4, 242 παρ. 5, 374 παρ. 2, 375 παρ. 3, όταν το προβλεπόμενο σε αυτά ποινικό αδίκημα στρέφεται άμεσα κατά του νομικού προσώπου της ΕΕ ή του νομικού προσώπου οργάνων ή οργανισμών αυτής που ιδρύθηκαν με βάση τις Συνθήκες της ΕΕ (άρθρο 26 παρ. 3 Ν 4689/2020), γ) την αυτεπάγγελτη δίωξη των αδικημάτων που τυποποιούνται στα άρθρα 23 και 24 του Ν. 4689/2020 καθώς και των αδικημάτων των άρθρων 375, 386, 386Α, 386Β και 390 ΠΚ, ακόμη και αν κατά τον Ποινικό Κώδικα απαιτείται έγκληση ως προς αυτά σε κάθε άλλη περίπτωση, όταν αυτά στρέφονται κατά των οικονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή συνδέονται με την προσβολή αυτών των συμφερόντων (άρθρο 26 παρ. 1 Ν 4689/2020), δ) την καθιέρωση δικαιοδοσίας των ελληνικών ποινικών Δικαστηρίων για τα εγκλήματα των άρθρων 23, 24 του Ν 4689/2020 καθώς και εκείνα των άρθρων 159, 159Α, 235, 236, 237, 237Β, 375, 386, 386Α, 386Β, 390 ΠΚ, 155 επ. του Ν 2960/2001 και 39 του Ν 4557/2018, όταν τελούνται στην αλλοδαπή από ημεδαπό ανεξαρτήτως της συνδρομής ή όχι των προϋποθέσεων του άρθρου 6 παρ. 3 ΠΚ ή του εάν η πράξη δεν είναι αξιόποινη κατά τους νόμους της χώρας όπου τελέστηκε (άρθρο 26 παρ. 2 Ν. 4689/2020) και ε) τα ίδια εγκλήματα, υπό την προϋπόθεση ότι στρέφονται κατά των οικονομικών συμφερόντων

¹⁰⁶ Αιτ. Έκθεση Ν. 4689/2020, σελ. 8

της ΕΕ ή συνδέονται με την προσβολή αυτών των συμφερόντων, συνιστούν βασικά αδικήματα κατά την έννοια του άρθρου 4. Ν. 4557/2018 (άρθρο 25 Ν. 4689/2020)¹⁰⁷.

3. Επιλογές του τρόπου Ενσωμάτωσης της Οδηγίας στην ελληνική έννομη τάξη σύμφωνα με την Αιτιολογική Έκθεση του Ν. 4689/2020

Σύμφωνα με την Αιτιολογική Έκθεση του Ν. 4689/2020, για την ενσωμάτωση της Οδηγίας στην ελληνική έννομη τάξη κρίθηκε ότι υφίσταντο σε γενικές γραμμές τρεις δυνατές επιλογές:

(α) Η πρώτη επιλογή συνίστατο στη **δημιουργία ενός ειδικού ποινικού νόμου**, όπως ο ν. 2803/2000, ο οποίος θα αναλάμβανε, όπως γινόταν μέχρι σήμερα, ήτοι με τυποποιήσεις αυτοτελών αδικημάτων και πλαισίων ποινής που θα απέκλειαν τις νοηματικά σύστοιχες τυποποιήσεις του ΠΚ, την προστασία των ενωσιακών οικονομικών συμφερόντων. Η επιλογή αυτή ενείχε ωστόσο τον κίνδυνο να εμφανίζονται αξιολογικές αντινομίες σε σχέση με τα ισχύοντα για την ποινική προστασία ανάλογων αγαθών του Ελληνικού Δημοσίου, καθώς και ανορθολογικά αποτελέσματα συρροής εντός της ελληνικής έννομης τάξης, όπως ήδη συνέβαινε, ιδίως σε περιπτώσεις που καθίσταται αναγκαία η ποινική επέμβαση για την αντιμετώπιση κοινών προσβολών των ενωσιακών οικονομικών συμφερόντων και της ελληνικής δημόσιας περιουσίας (π.χ. προσβολών στο πλαίσιο συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων ή έργων).

(β) Η δεύτερη επιλογή συνίστατο στην **ενσωμάτωση των επιταγών της Οδηγίας στον ΠΚ με παράλληλη τροποποίηση ιδίως των διατάξεων των άρθρων 375, 386, 386Α, 386Β και 390 Π.Κ.**, έτσι ώστε να καλύπτονται πλήρως οι απαιτήσεις της Οδηγίας. Με αυτό τον τρόπο δρομολογείτο ωστόσο ο κίνδυνος να υπάρξει σημαντική διεύρυνση του χώρου του αξιοποίνου ακόμη και σε σχέση με προσβολές της ιδιωτικής ή της ελληνικής δημόσιας περιουσίας, σε αντίθεση μάλιστα και με πρόσφατες δικαιολογικές επιλογές του εθνικού νομοθέτη, ήτοι του ΠΚ έτους 2019.

(γ) Η τρίτη επιλογή συνίστατο, τέλος, στην **υιοθέτηση ενός σύνθετου μοντέλου** αποτελούμενου από: 1) διατάξεις με τις οποίες θα εξομοιώνεται καταρχήν η ποινική προστασία της ενωσιακής περιουσίας προς αυτήν της ελληνικής δημόσιας περιουσίας και θα υπάγεται στο ίδιο νομικό πλαίσιο, ώστε για τις προσβολές της πρώτης, ήτοι για τη συντριπτική πλειονότητα των αδικημάτων σε βάρος των

¹⁰⁷ βλ. Δεληδήμο Ν., Τα περιουσιακά εγκλήματα κατά τις ισχύουσες διατάξεις, ΕλλΔνη 1/2021, σελ. 22

οικονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, να εφαρμόζονται εφεξής, όπως και για τις προσβολές της ελληνικής δημόσιας περιουσίας, οι υφιστάμενες διατάξεις του ΠΚ ή αυτές του ΕΤΚ, ανάλογα με το είδος του προσβαλλόμενου περιουσιακού στοιχείου, 2) επικουρικές διατάξεις που θα έχουν ως στόχο να καλύψουν προσβολές των ενωσιακών οικονομικών συμφερόντων, μη καταλαμβανόμενες από το υφιστάμενο προστατευτικό πλέγμα των άρθρων 375, 386, 386Α, 386Β και 390 ΠΚ, και οι οποίες, ως εκ τούτου, θα εφαρμόζονται μόνο σε περίπτωση που δεν θεμελιώνεται (βαρύτερη) ευθύνη με βάση τις διατάξεις του ΠΚ, και 3) διατάξεις που θα καλύπτουν τις υπόλοιπες απαιτήσεις της Οδηγίας, ως προς την ποινικοποίηση λ.χ. συμπεριφορών διασυννοριακής απάτης σχετικά με τον Φ.Π.Α., όπου λόγω των ιδιομορφιών του ρυθμιστέου αντικειμένου είναι αναγκαία η διάπλαση νέων ρυθμίσεων, οι οποίες δεν μπορεί να έχουν επικουρικό χαρακτήρα, αλλά θα πρέπει να υπερισχύουν ακόμη και σε περιπτώσεις συρροής.

Η νομοπαρασκευαστική επιτροπή τάχθηκε υπέρ της τρίτης επιλογής, με βάση τις εξής σκέψεις: (α) Πρώτον, κρίθηκε ότι με τον τρόπο αυτό διαφυλάσσεται αποτελεσματικότερα η αξιολογική συνοχή του ελληνικού ποινικού συστήματος, ως συνόλου, χωρίς συγχρόνως να αφήνεται περιθώριο μομφής για ελλειμματική συμμόρφωση της ελληνικής έννομης τάξης με τις απαιτήσεις που θέτει η Ευρωπαϊκή Ένωση σε ό,τι αφορά στην ποινική προστασία των οικονομικών συμφερόντων αυτής ακόμη και έναντι προσβολών που δεν είναι αξιόποινες -αυτή τη στιγμή- κατά το ελληνικό δίκαιο. (β) Δεύτερον, έγινε δεκτό ότι με τον τρόπο αυτό επιτυγχάνεται παραλλήλως και η συμμόρφωση με τις επιταγές της συνταγματικά κατοχυρωμένης αρχής της αναλογικότητας, αφού ναι μεν εντάσσονται όλες οι πρόσθετες πράξεις που επιτάσσει η Οδηγία στο πεδίο του αξιοποίνου και τίθενται υπό ποινική προστασία και εξειδικευμένες λειτουργίες του ενωσιακού προϋπολογισμού, ως θεσμού, οι οποίες ενδεχομένως δεν καταλαμβάνονται από τις διατάξεις για τα περιουσιακά αδικήματα του ΠΚ, χωρίς όμως οι παραπάνω πράξεις να καθίστανται αυτόματα και κακουργήματα, αν δεν συντρέχουν οι ειδικότερες προϋποθέσεις που αξιώνουν οι διατάξεις του ΠΚ και του ΕΤΚ. (γ) Τρίτον, θεωρήθηκε ότι με την κατάργηση του ειδικού ρυθμιστικού συστήματος του ν. 2803/2000 και την υπαγωγή της ενωσιακής περιουσίας σε όλο το εύρος προστασίας που παρέχει το ελληνικό δίκαιο για την ελληνική δημόσια περιουσία, ικανοποιείται καλύτερα και η απορρέουσα από το πρωτογενές δίκαιο και την ενωσιακή νομολογία επιταγή εξομοίωσης της ποινικής προστασίας της ενωσιακής περιουσίας με την προστασία που παρέχεται στην ελληνική

δημόσια περιουσία. Προς επίτευξη του τελευταίου στόχου, μάλιστα, προβλέπεται στο σχέδιο και η επέκταση του αντικειμενικού πεδίου εφαρμογής της παραγράφου 4 του άρθρου 216 ΠΚ, της παραγράφου 5 του άρθρου 242 ΠΚ, της παραγράφου 2 του άρθρου 374 ΠΚ, της παραγράφου 3 του άρθρου 375 ΠΚ, της παραγράφου 2 του άρθρου 386 ΠΚ, της παραγράφου 3 του άρθρου 386Α ΠΚ και της παραγράφου 2 του άρθρου 390 ΠΚ, έτσι ώστε οι παραπάνω διατάξεις να εφαρμόζονται και όταν το προβλεπόμενο σ' αυτές αδίκημα στρέφεται άμεσα κατά του νομικού προσώπου της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή του νομικού προσώπου οργάνων και οργανισμών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που ιδρύθηκαν με βάση τις Συνθήκες. Για τον ίδιο λόγο προβλέπεται επίσης η διεύρυνση του υποκειμενικού πεδίου εφαρμογής των διατάξεων των άρθρων 235 και 236 ΠΚ, λαμβανομένου υπόψη και του άρθρου 237Β Π.Κ. (ως προς τα άρθρα 159, 159Α και 237 δεν υφίσταται κατά την Αιτιολογική Έκθεση τέτοια ανάγκη, λόγω του ήδη διευρυμένου πεδίου εφαρμογής τους) (δ) Τέλος, λήφθηκε υπόψη ότι με τον παραπάνω τρόπο καθίσταται δυνατή, σε αντίθεση με ό,τι συνέβαινε μέχρι σήμερα, και η εφαρμογή, σε περιπτώσεις παράλληλης προσβολής και των δύο περιουσιών, π.χ. σε περιπτώσεις απάτης ή απιστίας στο πλαίσιο συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων ή έργων, των ίδιων διατάξεων, π.χ. αυτών των άρθρων 386 ή 390 Π.Κ., αυτοτελώς ή σε συνδυασμό με το άρθρο 98 παρ. 2 Π.Κ.. Έτσι διανοίγεται ο δρόμος και για την ορθολογική επίλυση ζητημάτων συρροής, αφού οι ζημιές της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του ελληνικού Δημοσίου μπορεί να συναθροίζονται και να αξιολογούνται ενιαία στο πλαίσιο της ίδιας διάταξης.

Κατά το Δελιδήμο το γεγονός ότι ο αναθεωρημένος Ποινικός Κώδικας αλλά και ο Ν. 4673/2019 που επέφερε ήσσονες τροποποιήσεις σε αυτόν, αγνόησαν πλήρως την Οδηγία (ΕΕ) 2017/1371 συνέτεινε στο να απωλεσθεί μία πρώτης τάξεως ευκαιρία να ενταχθεί συστηματικά η προστασία της περιουσίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε ενιαίο, κωδικοποιημένο νομοθέτημα που, πέραν των άλλων, δεν θα κατέλειπε καμία αμφιβολία για τη συναντίληψη περί του νομικά πρακτέου ανάμεσα στην Ελλάδα και το νομικό πρόσωπο της Ευρωπαϊκής Ένωσης χωρίς όμως αυτό να απομειώνει κατ' ανάγκη τη σπουδαιότητα του Ν 4689/2020¹⁰⁸. Κατά την άποψη του ως άνω συγγραφέα σε σχέση με τις ανωτέρω επιλογές ενσωμάτωσης της Οδηγίας θα έπρεπε να είχε προταχθεί η δεύτερη, δηλαδή να είχε λάβει χώρα πλήρης ενσωμάτωση των επιταγών της Οδηγίας στον ΠΚ με παράλληλη τροποποίηση ιδίως των διατάξεων των άρθρων

¹⁰⁸ Δελιδήμος Ν., ό.π., ΠοινΔικ 3/2021, σελ. 320 επ.

375, 386, 386A, 386B και 390 ΠΚ. Η άποψη αυτή οπωσδήποτε συμπλέει με το πνεύμα και τους σκοπούς της Οδηγίας και συμβάλει στην εξομοίωση της ποινικής προστασίας της περιουσίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης προς την ποινική προστασία της περιουσίας του ελληνικού Δημοσίου. Όμως δεν λαμβάνει υπόψη το διαφορετικό, σε σχέση με τις αντίστοιχες διατάξεις του ΠΚ, εννοιολογικό περιεχόμενο των αδικημάτων της «απάτης», της «υπεξαίρεσης» και της «απιστίας» σε βάρος των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ, όπως αυτά τυποποιούνται στην Οδηγία και αποτελούν αυτόνομες έννοιες του ενωσιακού δικαίου, ανεξάρτητα από τις επιλογές και θεωρήσεις των εθνικών ποινικών νομοθετών κατά την τυποποίηση των αντίστοιχων εννοιών στις έννομες τάξεις των ΚΜ. Κατά την άποψή μου, η προσπάθεια τροποποίησης των ως άνω διατάξεων του ΠΚ με σκοπό να συμπεριλάβουν στο ρυθμιστικό τους πεδίο και προσβολές σε βάρος των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ θα κατέληγε ενδεχομένως σε ιδιαίτερα περίπλοκη -από νομοτεχνική άποψη- διατύπωση των διατάξεων και δεν θα διασφάλιζε ομοιομορφία των χρησιμοποιούμενων όρων στο πλαίσιο των ιδίων διατάξεων δημιουργώντας ζητήματα ορθής ερμηνείας και εφαρμογής. Σε κάθε δε περίπτωση με την οριζόντια διάταξη του άρθρου 26 παρ. 3 Ν 4689/2020 για την οποία γίνεται λόγος αμέσως στη συνέχεια δεν καταλείπεται αμφιβολία για την εξομοίωση της περιουσίας της ΕΕ προς την περιουσία του Ελληνικού Δημοσίου από πλευράς ποινικής προστασίας.

4. Εξομοίωση της ποινικής προστασίας της περιουσίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης προς την ποινική προστασία της περιουσίας του ελληνικού Δημοσίου (άρθρο 26 παρ. 3 Ν. 4689/2020)

Με την παράγραφο 3 του άρθρου 26, στην οποία προβλέπεται η εξομοίωση της ποινικής προστασίας της περιουσίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης προς την ποινική προστασία της περιουσίας του ελληνικού Δημοσίου, επιδιώκεται η εξασφάλιση της ομαλότερης λειτουργίας του θεσπιζόμενου νέου συστήματος ποινικής προστασίας των ενωσιακών οικονομικών συμφερόντων. Το σύστημα αυτό στηρίζεται όχι τόσο στις (επικουρικές) διατάξεις του άρθρου 24 του παρόντος σχεδίου νόμου, αλλά, προεχόντως, στις διατάξεις του ΠΚ και του ΕΤΚ, με τις οποίες παρέχεται ποινική προστασία και στην ελληνική δημόσια περιουσία. Επίσης, προωθείται η απορρέουσα από το πρωτογενές δίκαιο και την ενωσιακή νομολογία επιταγή εξομοίωσης της

ποινικής προστασίας της ενωσιακής περιουσίας με την προστασία που απολαμβάνει η ελληνική δημόσια περιουσία.

Προς επίτευξη των ανωτέρω στόχων, διευρύνεται το αντικειμενικό πεδίο εφαρμογής της παραγράφου 4 του άρθρου 216 ΠΚ, της παραγράφου 5 του άρθρου 242 ΠΚ, της παραγράφου 2 του άρθρου 374 ΠΚ, της παραγράφου 3 του άρθρου 375 ΠΚ, της παραγράφου 2 του άρθρου 386 ΠΚ, της παραγράφου 3 του άρθρου 386Α ΠΚ και της παραγράφου 2 του άρθρου 390 ΠΚ, έτσι ώστε οι παραπάνω διατάξεις να εφαρμόζονται και όταν το προβλεπόμενο σ' αυτές αδίκημα στρέφεται άμεσα κατά του νομικού προσώπου της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή του νομικού προσώπου οργάνων και οργανισμών της Ευρωπαϊκής Ένωσης που ιδρύθηκαν με βάση τις Συνθήκες. Με τον τρόπο αυτό καθίσταται ευκολότερη και η διαχείριση των ζητημάτων συρροής σε υποθέσεις παράλληλων προσβολών, που λαμβάνουν χώρα, π.χ. στο πλαίσιο συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων¹⁰⁹.

5. Οι επικουρικές διατάξεις για την ποινική προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης (άρθρο 24 Ν. 4689/2020 - άρθρο 3 παρ. 2 στοιχεία α', β' και γ' και άρθρο 4 παρ. 3 της Οδηγίας)

5.1. Γενικά χαρακτηριστικά γνωρίσματα

Με το άρθρο 24 θεσπίζονται τέσσερις επικουρικές ποινικές διατάξεις και, αντίστοιχα, τέσσερα επικουρικά αδικήματα, κατ' αντιστοιχία με τις τέσσερις νομοτυπικές περιγραφές αδικημάτων που περιέχονται στο άρθρο 3 παρ. 2 στοιχεία α', β' και γ, καθώς και στο άρθρο 4 παρ. 3 της Οδηγίας. Οι επικουρικές αυτές διατάξεις έχουν ως στόχο να καλύψουν προσβολές των ενωσιακών οικονομικών συμφερόντων, οι οποίες ενδεχομένως δεν καταλαμβάνονται από το υφιστάμενο προστατευτικό πλέγμα των άρθρων 375, 386, 386Α, 386Β και 390 ΠΚ, αλλά επιβάλλεται να ποινικοποιηθούν δυνάμει των προαναφερόμενων διατάξεων της Οδηγίας. Εάν μια προσβολή των ενωσιακών οικονομικών συμφερόντων καταλαμβάνεται από το ανωτέρω προστατευτικό πλέγμα και δυνάμει αυτού απειλείται βαρύτερη ποινή για τον δράστη ή συμμετόχο, τότε οι επικουρικές διατάξεις θα απωθούνται με βάση την προβλεπόμενη κατά περίπτωση ρήτρα σχετικής επικουρικότητας. Διαφορετικά, αν δηλαδή η προσβολή δεν καταλαμβάνεται από το ανωτέρω πλέγμα ή αν η προκύπτουσα

¹⁰⁹ βλ. Αιτ. Έκθεση σελ. 19

δυνάμει αυτού ευθύνη είναι ελαφρύτερη, τότε θα εφαρμόζονται οι επικουρικές διατάξεις και θα απωθούνται οι αντίστοιχες διατάξεις του ΠΚ¹¹⁰.

Περαιτέρω, ο κοινός τρόπος τέλεσης των σχετικών πράξεων συνίσταται στη χρήση ή υποβολή ψευδών, ανακριβών ή ελλιπών δηλώσεων ή εγγράφων ή στην παρασιώπηση πληροφοριών κατά παράβαση ειδικής νομικής υποχρέωσης ανακοίνωσής τους. Εγκατέλειψε έτσι ο νομοθέτης την ατυχή έκφραση «χρήση πλαστών δηλώσεων» του Ν 2803/2000, που παραπέμπει σε προφορική δήλωση (η οποία όμως δεν μπορεί να είναι «πλαστή») και αποστασιοποιείται συνειδητά από το χαρακτήρα των πράξεων ως περιπτώσεων απάτης, αφού άλλωστε οι διατάξεις του άρθρ. 24 είναι πολύ ευρύτερες των περί απάτης διατάξεων του ΠΚ και δεν φιλοδοξούν να τις υποκαταστήσουν¹¹¹.

Σε ό,τι αφορά τα έσοδα που εισπράττονται από τα Τελωνεία και, κατ' επέκταση, προστατεύονται από τις ποινικές διατάξεις του Ε.Τ.Κ., δεν κρίθηκε σκόπιμη η δημιουργία μιας αντίστοιχης επικουρικής διάταξης, ενόψει της ήδη εξαιρετικά ευρείας νομοτυπικής περιγραφής των επιμέρους μορφών του εγκλήματος της λαθρεμπορίας στο άρθρο 155 Ε.Τ.Κ. Αυτό προκύπτει από την ειδική πρόβλεψη που έχει τεθεί στην παράγραφο 3 («πλην των εσόδων ... που εισπράττονται από τα Τελωνεία»). Ομοίως, σε ό,τι αφορά έσοδα από τον Φ.Π.Α., η ποινική προστασία αυτών εξακολουθεί να υπάγεται αποκλειστικά στην εμβέλεια του ΚΦΔ ή του Ε.Τ.Κ., όπως συνάγεται επίσης από την ειδική πρόβλεψη της παραγράφου 3 («πλην των εσόδων που προέρχονται από τον Φ.Π.Α.»), εκτός και αν συντρέχουν οι προϋποθέσεις του άρθρου 23 του Ν. 4689/2020, οπότε θα εφαρμόζεται αυτό.

Κάθε ρήτρα επικουρικότητας, κατά τα λοιπά, που έχει τεθεί στις παραγράφους 1 έως 4, αποβλέπει πρωτίστως να αναδείξει τις λειτουργικά συγγενείς προς την εκάστοτε επικουρική διάταξη τυποποιήσεις του ΠΚ και δεν έχει ως στόχο να αποκλείσει άλλες αρχές της φαινομενικής συρροής, όπως π.χ. την αρχή της απορρόφησης, εφόσον προκύψει συναφές ερμηνευτικό ζήτημα. Έτσι π.χ., εφόσον σε συγκεκριμένη περίπτωση ο δράστης πραγματώνει αφενός μεν ως αυτουργός μία από τις επικουρικές διατάξεις των παραγράφων 1 έως 3, αφετέρου δε ως συμμετοχος τη διάταξη του άρθρου 390 παρ. 2 σε συνδυασμό με τις διατάξεις των άρθρων 46 ή 47 ΠΚ (π.χ. γιατί έχει υποβάλλει μεν ανακριβείς δηλώσεις, προς επίτευξη της κατάρτισης μιας ζημιογόνας σύμβασης προμήθειας, επιτυγχάνει όμως τελικά αυτό το αποτέλεσμα σε

¹¹⁰ βλ. Αιτιολογική Έκθεση Ν. 4689/2020, σελ. 14

¹¹¹ Μυλωνόπουλος Χ., ό.π., 2021, σελ. 474

συμπαιγνία με τον αρμόδιο υπάλληλο, ο οποίος μετά από έλεγχο των ανακριβών δηλώσεων υπογράφει τη σύμβαση), τότε εφαρμοστέες θα είναι οι διατάξεις των άρθρων 46 ή 47 και 390 παρ. 2 ΠΚ, αποκλειόμενης, στον βαθμό που η πράξη θα έχει ως σημείο αναφοράς την ίδια περιουσιακή βλάβη, της κατάφασης αληθινής συρροής μεταξύ των οικείων αδικημάτων. Σε ό,τι αφορά, εξάλλου, τις τυχόν συρροές με διατάξεις του ΠΚ που αφορούν στα υπομνήματα, όπως αυτές των άρθρων 216 και 242 Π.Κ., τα σχετικά ερμηνευτικά ζητήματα θα πρέπει να επιλύονται με βάση όσα γίνονται δεκτά, κατά περίπτωση, για τη σχέση των οικείων αδικημάτων με τα αδικήματα των άρθρων 375, 386, 386Α, 386Β ή 390 ΠΚ. Τέλος, για τυχόν μορφές προσβολών της ιδιοκτησίας ή περιουσίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, για τις οποίες δεν έχουν θεσπιστεί επικουρικές διατάξεις, καθώς τούτο δεν απαιτείται από την Οδηγία (π.χ. κλοπή ή ληστεία αντικειμένων που ανήκουν κατά κυριότητα στην Ευρωπαϊκή Ένωση), εξακολουθούν να τυγχάνουν εφαρμογής οι οικείες διατάξεις του ΠΚ. Τούτο συνάγεται, εξάλλου, και από τη ρύθμιση του άρθρου 26 παρ. 3 του Ν. 4689/2020¹¹².

5.2. Η παράνομη λήψη ή παρακράτηση επιχορηγήσεων που δεν συνδέονται άμεσα με ισάξιες αντιπαροχές (άρθρο 24 παρ. 1 Ν 4689/2020)

Όπως επισημαίνεται στη διεξοδική ανάλυση της Αιτιολογικής Έκθεσης του Ν 4689/2020 (σελ. 15-16), η ρύθμιση της παραγράφου 1 του άρθρου 24 αποβλέπει πρωτίστως: (α) στην ποινική προστασία όλων των περιουσιακών στοιχείων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τα οποία διατίθενται χωρίς λήψη άμεσης και ισάξιας αντιπαροχής, κατά βάση υπό τη μορφή ενισχύσεων ή χρηματοδοτήσεων, με σκοπό την προώθηση στόχων της Ένωσης στο πεδίο της κοινής γεωργικής και αλιευτικής πολιτικής, της οικονομικής ανάπτυξης, της κοινωνικής και εδαφικής συνοχής, της έρευνας και της τεχνολογικής ανάπτυξης κ.ο.κ., σύμφωνα με τα άρθρα 42, 177 και 182 ΣΛΕΕ, (β) στην ποινικοποίηση της ζημιογόνας παράστασης αναληθών ή της παρασιώπησης αληθών πληροφοριών, ακόμη και όταν αυτές δεν συγκεντρώνουν τις προϋποθέσεις υπαγωγής στην έννοια του «γεγονότος», όπως αυτό νοηματοδοτείται από την ελληνική ποινική δογματική, και (γ) στην ποινικοποίηση ζημιογόνων πράξεων ακόμη και όταν δεν συντρέχει ή δεν αποδεικνύεται πρόκληση πλάνης σε συγκεκριμένο τρίτο πρόσωπο. Η παραπάνω τυποποίηση των ποινικά αξιόλογων συμπεριφορών, που διαθέτει μεγαλύτερο εύρος από αυτό των διατάξεων των άρθρων 386, 386Α και 386Β

¹¹² βλ. Αιτιολογική Έκθεση Ν. 4689/2020, σελ. 14-15

ΠΚ, επιβάλλεται από την πρόβλεψη του άρθρου 3 παρ. 2 στοιχείο α' της Οδηγίας, η οποία αξιώνει την εισαγωγή ποινικής ευθύνης, υπό τον τίτλο «απάτη εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης», και για τις παραπάνω περιπτώσεις. Μέσω της συγκεκριμένης τυποποίησης επιδιώκεται να ευθυγραμμιστεί το ελληνικό ποινικό δίκαιο με τις επιταγές της Οδηγίας, δημιουργώντας μια επικουρική βάση ποινικής ευθύνης, χωρίς να αλλοιωθεί η έννοια της «απάτης», όπως αυτή ρυθμίζεται ιδίως στο άρθρο 386 Π.Κ. και, συμπληρωματικά, στο άρθρο 386Α, καθώς και στο άρθρο 386Β ΠΚ.

Η ευρύτερη διατύπωση της διάταξης, σε σχέση με τις ως άνω αντίστοιχες διατάξεις του ΠΚ συνίσταται ιδίως στα εξής: για τη στοιχειοθέτηση του εγκλήματος δεν απαιτείται ψευδής παράσταση γεγονότων, όπως άλλωστε δεν απαιτείται και πρόκληση πλάνης στον αποδέκτη της δήλωσης (ή του εγγράφου κλπ.), αλλά ούτε και σκοπός παράνομου περιουσιακού οφέλους (αυτός απαιτείται μόνο στην περίπτωση της παρ. 2 του άρθρου 24). Έτσι, η αντικειμενική υπόσταση πληρούται ακόμη και αν ο δράστης με τη χρήση των ψευδών, ανακριβών κλπ δηλώσεων ή εγγράφων δεν έχει παραστήσει ψευδή γεγονότα (αλλά αρκεί π.χ. και η *ignorantia facti*, όταν ο αποδέκτης του εγγράφου δεν την ελέγχει αλλά πιστεύει ότι «όλα είναι εντάξει», δεν έχει αναφερθεί σε γεγονότα αλλά σε περιστατικά του μέλλοντος), δεν έχει παραπλανήσει τον αποδέκτη τους αλλά προέβη σε λήψη της παροχής σε συμπαιγνία με τον αποδέκτη του ψευδούς εγγράφου. Ακόμη δεν απαιτείται αντικειμενικός αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ της χρήσης του ψευδούς εγγράφου ή δηλώσεως και της λήψης της επιχορήγησης, όταν π.χ. η επιδότηση καταβάλλεται οιονεί αυτομάτως με την υποβολή των σχετικών δικαιολογητικών, δηλαδή χωρίς έλεγχο αυτών και υπέρβαση των σχετικών αμφιβολιών. Ομοίως στην υποκειμενική υπόσταση δεν απαιτείται άμεσος δόλος β' βαθμού («γνώση») ως προς την αναλήθεια της δήλωσης ή του εγγράφου κλπ.¹¹³

Κατά τα λοιπά, όπου τα εκάστοτε προσβαλλόμενα ενωσιακά οικονομικά συμφέροντα εμπίπτουν στην έννοια της «περιουσίας», όπως αυτή γίνεται αντιληπτή στο πλαίσιο των άρθρων 386 και 386Α ΠΚ, ή συνδέονται με «επιχορηγήσεις» κατά την έννοια του άρθρου 386Β Π.Κ., και πληρούνται οι λοιπές προϋποθέσεις των παραπάνω άρθρων του ΠΚ, τυγχάνουν εφαρμογής οι διατάξεις αυτές, αφού προβλέπουν εν γένει βαρύτερη ποινή, καθώς απειλούν σωρευτικά προς την στερητική της ελευθερίας ποινή και χρηματική ποινή. Σημειώνεται ότι, κατά την Αιτιολογική

¹¹³ Μυλωνόπουλος Χ., ό.π., 2021, σελ. 475

Έκθεση, για τον λόγο αυτό, υιοθετείται στην παρούσα διάταξη ο όρος «επιχορήγηση» που απαντά στο άρθρο 386B ΠΚ αντί του όρου «ενίσχυση» που απαντά στο δίκαιο της Ένωσης (λ.χ. άρθρο 42 ΣΛΕΕ, Κανονισμός (ΕΕ) 1303/2013, όπως ισχύει σήμερα), ώστε να αποφευχθούν ερμηνευτικά προβλήματα κατά την εφαρμογή των δύο διατάξεων. Κατά τούτο, στην έννοια της «επιχορήγησης» υπάγονται και οι ενισχύσεις που παρέχονται από τα Ευρωπαϊκά Γεωργικά Ταμεία, το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας καθώς και τα πέντε μεγάλα «Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία» (ΕΔΕΤ). Έτσι, η ποινική προστασία των «δαπανών» της Ευρωπαϊκής Ένωσης «που δεν σχετίζονται με προμήθειες», υπό την έννοια του άρθρου 3 παρ. 2 στοιχείο α΄ της Οδηγίας, ως ενωσιακά προσδιοριζόμενη έννοια, που εμπίπτει στην ευρύτερη έννοια των ενωσιακών οικονομικών συμφερόντων (άρθρο 2 παρ. 1 στοιχείο α΄ της Οδηγίας), εισάγεται μόνον επικουρικά στο ελληνικό ποινικό σύστημα και μόνο για τις περιπτώσεις εκείνες όπου τα εν λόγω συμφέροντα της Ένωσης δεν προσβάλλονται ταυτόχρονα, με κάποιον από τους τρόπους που περιγράφονται στα άρθρα 386, 386Α και 386B Π.Κ., οπότε και εφαρμόζονται τα ως άνω άρθρα¹¹⁴.

5.3. Η παράνομη λήψη ή παρακράτηση παροχών που συνδέονται με αντιπαροχές (άρθρο 24 παρ. 2 Ν 4689/2020)

Σύμφωνα με την Αιτιολογική Έκθεση η ρύθμιση της παραγράφου 2 αποβλέπει πρωτίστως: (α) στην ποινική προστασία όλων των περιουσιακών στοιχείων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τα οποία δαπανώνται για την κτήση αγαθών και υπηρεσιών, ακόμη και όταν αυτά μεταβιβάζονται ενδεχομένως κατά κυριότητα σε αντισυμβαλλόμενους της Ευρωπαϊκής Ένωσης (π.χ. προκαταβολές που χορηγούνται σε αναδόχους έργων για την κάλυψη της αγοράς πρώτων υλών), (β) στην ποινικοποίηση της ζημιογόνας παράστασης αναληθών ή της παρασιώπησης αληθών πληροφοριών, ακόμη και όταν αυτές δεν συγκεντρώνουν τις προϋποθέσεις υπαγωγής στην έννοια του «γεγονότος», όπως αυτός νοηματοδοτείται από την ελληνική ποινική δογματική, και (γ) στην ποινικοποίηση ζημιογόνων πράξεων, ακόμη και όταν δεν συντρέχει ή δεν αποδεικνύεται πρόκληση πλάνης σε συγκεκριμένο τρίτο πρόσωπο.

Η παραπάνω τυποποίηση των ποινικά αξιόλογων συμπεριφορών, που διαθέτει μεγαλύτερο εύρος από αυτό των διατάξεων των άρθρων 386 και 386Α ΠΚ, επιβάλλεται από την πρόβλεψη του άρθρου 3 παρ. 2 στοιχείο β΄ της Οδηγίας, η οποία αξιώνει την

¹¹⁴ βλ. Αιτιολογική Έκθεση Ν. 4689/2020, σελ. 15-16

εισαγωγή ποινικής ευθύνης, υπό τον τίτλο «απάτη εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης», και για τις παραπάνω περιπτώσεις. Μέσω της συγκεκριμένης τυποποίησης επιδιώκεται να ευθυγραμμιστεί το ελληνικό ποινικό δίκαιο με τις επιταγές της Οδηγίας, δημιουργώντας κι εδώ μια επικουρική βάση ποινικής ευθύνης, χωρίς να αλλοιωθεί η έννοια της απάτης, όπως αυτή ρυθμίζεται ιδίως στο άρθρο 386 ΠΚ και, συμπληρωματικά, στο άρθρο 386Α Π.Κ. Κατά συνέπεια, η ποινική προστασία των «δαπανών» της Ευρωπαϊκής Ένωσης «που σχετίζονται με προμήθειες», υπό την έννοια του άρθρου 3 παρ. 2 στοιχείο β΄ της Οδηγίας, ως ενωσιακά προσδιοριζόμενη έννοια, που εμπίπτει στην ευρύτερη έννοια των ενωσιακών οικονομικών συμφερόντων (άρθρο 2 παρ. 1 στοιχείο α΄ της Οδηγίας), εισάγεται μόνον επικουρικά στο ελληνικό ποινικό σύστημα και μόνο για τις περιπτώσεις εκείνες όπου δεν προσβάλλεται ταυτόχρονα, με κάποιον από τους τρόπους που περιγράφονται στα άρθρα 386 και 386Α Π.Κ., η ενωσιακή περιουσία, οπότε και θα εφαρμόζονται τα ως άνω άρθρα¹¹⁵.

5.4. Η παράνομη μείωση εσόδων (άρθρο 24 παρ. 3 Ν 4689/2020)

Η ρύθμιση της παραγράφου 3 αποβλέπει κατά την Αιτιολογική Έκθεση πρωτίστως: (α) στην ποινική προστασία όλων των εσόδων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ακόμη και όταν αυτά δεν εμπίπτουν στην έννοια της «περιουσίας», όπως αυτή οριοθετείται κατά την ερμηνεία του άρθρου 386 ή του άρθρου 386Α ΠΚ (π.χ. έσοδα από διοικητικές ποινές, στα οποία προέχει κατεξοχήν το εγκληματοπροληπτικό και όχι το περιουσιακό στοιχείο), (β) στην ποινικοποίηση της ζημιογόνας παράστασης αναληθών ή της παρασιώπησης αληθών πληροφοριών, ακόμη και όταν αυτές δεν συγκεντρώνουν τις προϋποθέσεις υπαγωγής στην έννοια του «γεγονότος», όπως αυτό νοηματοδοτείται από την ελληνική δογματική, και (γ) στην ποινικοποίηση ζημιογόνων πράξεων ακόμη και όταν δεν συντρέχει ή δεν αποδεικνύεται πρόκληση πλάνης σε άλλον ή άμεσος δόλος του δράστη για τον προσπορισμό παράνομου περιουσιακού οφέλους. Η παραπάνω τυποποίηση των ποινικά αξιόλογων συμπεριφορών, που διαθέτει μεγαλύτερο εύρος από αυτό των διατάξεων των άρθρων 386 και 386Α ΠΚ, επιβάλλεται από την πρόβλεψη του άρθρου 3 παρ. 2 στοιχείο γ΄ της Οδηγίας, η οποία αξιώνει την εισαγωγή ποινικής ευθύνης και για τις παραπάνω περιπτώσεις. Μέσω της συγκεκριμένης τυποποίησης επιδιώκεται να ευθυγραμμισθεί το ελληνικό ποινικό

¹¹⁵ βλ. Αιτιολογική Έκθεση Ν. 4689/2020, σελ. 16

δίκαιο με τις επιταγές της Οδηγίας, δημιουργώντας και εδώ μια επικουρική βάση ποινικής ευθύνης, χωρίς να αλλοιωθεί η έννοια της απάτης, όπως αυτή ρυθμίζεται ιδίως στο άρθρο 386 ΠΚ και, συμπληρωματικά, στο άρθρο 386Α ΠΚ.

Με τον παραπάνω τρόπο τα «έσοδα» της Ευρωπαϊκής Ένωσης, υπό την έννοια του άρθρου 3 παρ. 2 στοιχείο γ' της Οδηγίας, ως ενωσιακά προσδιοριζόμενη έννοια, που εμπίπτει στην ευρύτερη έννοια των ενωσιακών οικονομικών συμφερόντων (άρθρο 2 παρ. 1 στοιχείο α' της Οδηγίας), εισάγεται μόνον επικουρικά στο ελληνικό ποινικό σύστημα και μόνο για τις περιπτώσεις εκείνες όπου δεν προσβάλλεται ταυτόχρονα, με κάποιον από τους τρόπους που περιγράφονται στα άρθρα 386 και 386Α ΠΚ, η ενωσιακή περιουσία, οπότε και εφαρμόζονται τα ως άνω άρθρα. Η εν λόγω διάταξη εξαιρεί, εξάλλου, ρητά από το πεδίο εφαρμογής της τόσο τα έσοδα από τον Φ.Π.Α. όσο και τους δασμούς ή άλλες επιβαρύνσεις που εισπράττονται από τα ελληνικά Τελωνεία, γιατί ο μεν Φ.Π.Α. καλύπτεται από τις αποκλειστικά εφαρμοζόμενες κατά περίπτωση διατάξεις του ΚΦΔ (άρθρο 66 παρ. 1 στοιχείο β', 3 και 4 ΚΦΔ) ή του Ε.Τ.Κ. (π.χ. σε ό,τι αφορά τον Φ.Π.Α. για εισαγόμενα εμπορεύματα) ή του άρθρου 23 του ίδιου νόμου (Ν. 4689/2020 -σε ό,τι αφορά τα μόνα έσοδα Φ.Π.Α. που υπάγονται στην εμβέλεια της Οδηγίας), τα δε εισπραττόμενα από τα ελληνικά Τελωνεία έσοδα που ανήκουν στην Ευρωπαϊκή Ένωση (π.χ. δασμοί) καλύπτονται από τις διατάξεις του Ε.Τ.Κ. (άρθρα 155 επ. Ε.Τ.Κ.). Οι τελευταίες διατάξεις, ενόψει της ευρύτατης νομοτυπικής περιγραφής των διαφόρων μορφών λαθρεμπορίας, καλύπτουν ήδη, κατά το πεδίο εφαρμογής τους, όλες τις περιπτώσεις του άρθρου 3 παρ. 2 στοιχείο γ' της Οδηγίας, συμπεριλαμβανόμενης π.χ. και αυτής της κατάχρησης ενός νόμιμα ληφθέντος οικονομικού πλεονεκτήματος (πρβλ. π.χ. άρθρο 155 παρ. 2 στοιχείο α' Ε.Τ.Κ.)¹¹⁶.

5.5. Πλημμελής διαχείριση, ιδιοποίηση και κατ' απόκλιση χρησιμοποίηση πόρων της Ένωσης (άρθρο 24 παρ. 4 Ν 4689/2020)

Η ρύθμιση της παραγράφου 4 αποβλέπει, σύμφωνα με την Αιτιολογική Έκθεση (σελ. 17-18), πρωτίστως: (α) στην ποινική προστασία όλων των πόρων και στοιχείων ενεργητικού της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ακόμη και όταν αυτά δεν εμπίπτουν στην έννοια της «περιουσίας», όπως αυτή οριοθετείται κατά την ερμηνεία του άρθρου 390 Π.Κ., (β) στην ποινικοποίηση ζημιογόνων διαχειριστικών πράξεων, ακόμη και όταν αυτές δεν φέρουν εξωτερικό αντιπροσωπευτικό χαρακτήρα, (γ) στην ποινικοποίηση πράξεων

¹¹⁶ βλ. Αιτιολογική Έκθεση Ν. 4689/2020, σελ. 16-17

«ιδιοποίησης» ή αθέμιτης εκμετάλλευσης, εκ μέρους διαχειριστών των ενωσιακών οικονομικών συμφερόντων, κάθε είδους περιουσιακών στοιχείων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η παραπάνω τυποποίηση των ποινικά αξιόλογων συμπεριφορών, που διαθέτει μεγαλύτερο εύρος από αυτό των διατάξεων των άρθρων 390 και 375 παρ. 1 δεύτερο εδάφιο ΠΚ, επιβάλλεται από τη διατύπωση του άρθρου 4 παρ. 3 της Οδηγίας, η οποία αξιώνει την εισαγωγή ποινικής ευθύνης και για τις παραπάνω περιπτώσεις. Σε σχέση ειδικότερα με το εννοιολογικό περιεχόμενο της έννοιας «ιδιοποίηση», αυτή διαθέτει στο πλαίσιο της παρούσας διάταξης έννοια ευρύτερη από τον αντίστοιχο όρο στο πλαίσιο του άρθρου 375 ΠΚ, δοθέντος ότι το υλικό αντικείμενο αυτής δεν περιορίζεται στα ξένα κινητά πράγματα, αλλά περιλαμβάνει οποιοδήποτε περιουσιακό στοιχείο, όπως το λογιστικό χρήμα, τα ψηφιακά νομίσματα, δικαιώματα και προσδοκίες. Κατά τον Μυλωνόπουλο, ωστόσο, η έννοια «ιδιοποίηση» θα πρέπει να έχει και εδώ ως βάση εκείνη του άρθρου 375 ΠΚ, προσαρμοσμένη στη φύση του αντικειμένου της, διότι ως όρος έχει εντελώς συγκεκριμένο περιεχόμενο στην ειδική νομική γλώσσα υποδηλώνοντας την πρόσκτηση και αποστέρηση, δυνάμει της οποίας ο δράστης περιέρχεται σε τέτοια σχέση πλήρους πραγματικής εξουσίας προς το πράγμα, ώστε να έχει επ' αυτού όλες τις υλικές εξουσίες του κυρίου και να διαφέρει από αυτόν μόνο ως προς τη νομική κύρωση. Έτσι η ιδιοποίηση του λογιστικού χρήματος π.χ. συντελείται, κατά τον ως άνω συγγραφέα, όταν ο δράστης έχει την πραγματική δυνατότητα διάθεσής του χωρίς να παρεμποδίζεται από το δικαιούχο¹¹⁷. Επιπρόσθετα και η έννοια της «απιστίας» σε βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης διαφοροποιείται κατά περιεχόμενο από την αντίστοιχη έννοια κατ' άρθρο 390 ΠΚ. Έτσι κατά το άρθρο 24 παρ. 4 Ν 4689/2020, σε αντίθεση με την κοινή απιστία, η ανάθεση της διαχείρισης πρέπει να στηρίζεται σε σχέση εμπιστευσης. Ακόμη η αντικειμενική υπόσταση του εν λόγω εγκλήματος πληρούται σε κάθε περίπτωση που η πλημμελής διαχείριση ζημιώνει τα οικονομικά συμφέροντα Ένωσης και όχι, όπως στην κοινή απιστία, μόνο σε περίπτωση εξωτερικής και δικαιοπρακτικής ενέργειας. Σε επίπεδο υποκειμενικής υπόστασης αρκεί ενδεχόμενος δόλος και δεν απαιτείται «γνώση» (άμεσος δόλος β' βαθμού) για την πρόκληση ζημίας όπως άλλωστε και για το πλημμελές της διαχείρισης.

¹¹⁷ Μυλωνόπουλος Χ., ό.π., 2021, σελ. 478

Τέλος, και εδώ επίσης προβλέπεται ρήτρα επικουρικότητας, δηλαδή η διάταξη εφαρμόζεται μόνον αν η πράξη δεν τιμωρείται βαρύτερα με βάση τα άρθρα παρ. 1 εδ. β' και 390 ΠΚ.

6. Διασυνοριακή απάτη σχετικά με τον Φ.Π.Α. (άρθρο 23 Ν. 4689/2020 - άρθρο 3 παρ. 2 στοιχείο δ' της Οδηγίας)

Η διάταξη του άρθρου 23 αποβλέπει στην ποινική προστασία των εσόδων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που έχουν ως σημείο αναφοράς τις εισπράξεις Φ.Π.Α. των ΚΜ. Η θέσπισή της υπαγορεύεται από τη διάταξη του άρθρου 3 παρ. 2 στοιχείο δ' της Οδηγίας. Οι τυποποιούμενες πράξεις καταλαμβάνονται, καταρχήν, σε ό,τι αφορά στους περιγραφόμενους τρόπους προσβολής, από τις ευρύτερης διατύπωσης διατάξεις του άρθρου 66 παρ. 1 στοιχείο β', 3 και 4 ΚΦΔ ή, κατά περίπτωση, από τις διατάξεις του Ε.Τ.Κ. (π.χ. εφόσον πρόκειται για Φ.Π.Α. επί εισαγόμενων εμπορευμάτων). Ωστόσο, κατά την Αιτιολογική Έκθεση του Ν. 4689/2020¹¹⁸, κρίθηκε σκόπιμη η κατάστρωση μιας ειδικής διάταξης, η οποία μάλιστα θα απωθεί, επί συρροής¹¹⁹, ως ειδικότερη διάταξη που θα προβλέπει και βαρύτερη ποινή, τις διατάξεις του ΚΦΔ και του Ε.Τ.Κ., για τους εξής λόγους:

Πρώτον, προκειμένου να ενταχθούν στο πεδίο προστασίας της και τα έσοδα Φ.Π.Α. άλλων ΚΜ, τα οποία δεν καταλαμβάνονται από τις διατάξεις του ΚΦΔ και του ΕΤΚ.

Δεύτερον, προκειμένου να αποδεσμευθεί η ποινική δίωξη του συγκεκριμένου βαρύτατου αδικήματος από τις θετικές δικονομικές προϋποθέσεις της προηγούμενης σύνταξης πράξης διορθωτικού προσδιορισμού φόρου και της προηγούμενης υποβολής μηνυτήριας αναφοράς από την ΑΑΔΕ ή την Οικονομική Αστυνομία (άρθρα 55Α παρ. 1 και 68 παρ. 1 ΚΦΔ), οι οποίες δεν προβλέπονται από την Οδηγία, αλλά και δεν θα ήταν σκόπιμο ή λογικά δυνατό να απαιτούνται για αδικήματα που υπάγονται στην αρμοδιότητα και της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας ή αφορούν Φ.Π.Α. εισπραττόμενο από άλλα ΚΜ. Κατά τον Μυλωνόπουλο, η θέση αυτή της Αιτιολογικής Έκθεσης, είναι μεν βάσιμη, αφού η εξάρτηση του αξιοποίνου από τους ανωτέρω όρους περιστέλλει τις αρμοδιότητες του Ευρωπαϊκού Εισαγγελέα, αλλά και το πεδίο προστασίας των λοιπών ΚΜ. Όμως, από πλευράς αντεγκληματικής πολιτικής και ουσιαστικής θεμελίωσης της ποινικής δράσης της Πολιτείας αγνοεί την ιδιομορφία των σχετικών παραβάσεων,

¹¹⁸ βλ. Αιτιολογική Έκθεση Ν 4689/2020, σελ. 13-14

¹¹⁹ Επομένως μεταξύ της ανωτέρω διάταξης και των αντίστοιχων του ΚΦΔ και του ΕΤΚ υπάρχει φαινόμενη συρροή (ειδικότητα).

καθώς, κατά τον ίδιο ως άνω συγγραφέα, πρόκειται για περιπτώσεις που η κρίση για τη συνδρομή ποινικώς αξιολογού αδικού απαιτεί τη σύμπραξη ειδήμονος¹²⁰.

Τρίτον, προκειμένου να περιγραφούν με σαφή τρόπο οι ειδικές αυστηρές προϋποθέσεις, οι οποίες προκύπτουν από τη συνδυαστική ανάγνωση των άρθρων 2 παρ. 2 και 4 παρ. 3 στοιχείο δ' καθώς και της παραγράφου 4 του Προοιμίου της Οδηγίας. Ειδικότερα, οι ως άνω προϋποθέσεις¹²¹ πρέπει να συντρέχουν ώστε να θεμελιώνεται η ελληνική ποινική δικαιοδοσία, αλλά και η λειτουργικά συνδεόμενη με την ανωτέρω τυποποίηση αρμοδιότητα της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας για πράξεις που αφορούν έσοδα Φ.Π.Α. περισσότερων ΚΜ. Για την ερμηνεία των συγκεκριμένων όρων, ιδίως αυτού «του οργανωμένου σχεδίου», χρήσιμα παραμένουν, κατά τα λοιπά, τα εγκληματολογικής υφής παραδείγματα που αναφέρονται στην ως άνω παράγραφο 4 του Προοιμίου της Οδηγίας («αλυσιδωτή απάτη», «απάτη περί τον Φ.Π.Α. μέσω αφανών εμπορών», «απάτη περί τον Φ.Π.Α. στο πλαίσιο εγκληματικής οργάνωσης»), τα οποία, βέβαια, δεν εξαντλούν το πεδίο εφαρμογής της διάταξης, συνεισφέρουν όμως, μέσα από την παραπομπή σε συγκεκριμένους, γνωστικά προσεγγίσιμους εγκληματολογικούς τύπους, στην οριοθέτησή της.

7. Γενικές ρυθμίσεις

7.1. Κυρώσεις για τα φυσικά πρόσωπα (άρθρο 7 της Οδηγίας)

Οι απαιτήσεις που θέτει το άρθρο 7 της Οδηγίας, σε ό,τι αφορά στο ελάχιστο ύψος του ανώτατου ορίου της απειλούμενης ποινής, υπερκαλύπτονται κατ' αρχήν ήδη από την ποινή που προβλέπεται για τα επικουρικά αδικήματα του άρθρου 24 του Ν. 4689/2020, αλλά, και από τις ποινές που προβλέπονται στο άρθρο 23, καθώς στις κατ' ιδίαν διατάξεις του ΠΚ και του Ε.Τ.Κ., οι οποίες θα είναι και οι πρωταρχικά εφαρμοζόμενες με βάση το σύστημα ποινικής προστασίας που εισάγει ο Ν. 4689/2020¹²².

Ωστόσο, τίθεται ένα ζήτημα μη συμμόρφωσης με τις επιταγές της Οδηγίας και συνεπώς πλημμελούς ενσωμάτωσης που παρατηρείται αναφορικά με τον καθορισμό ελάχιστου ορίου προβλεπόμενης ποινής σε σχέση με ορισμένες σημαντικές

¹²⁰ Μυλωνόπουλος Χ., ό.π., 2021, σελ. 473

¹²¹ Τέλεση του εγκλήματος στο πλαίσιο υλοποίησης ενός οργανωμένου σχεδίου που περιλαμβάνει πράξεις τελούμενες στην επικράτεια δύο τουλάχιστον κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και επιφέρει απώλεια πόρων Φ.Π.Α. που υπερβαίνει συνολικά τα 10.000.000 ευρώ, χωρίς να συνυπολογίζονται στο ποσό αυτό τυχόν τόκοι, πρόστιμα ή εν γένει προσαυξήσεις και κυρώσεις

¹²² Βλ. Αιτ. Έκθεση σελ. 11

περιπτώσεις απάτης σε βάρος των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ, όταν η ζημία ή το όφελος υπερβαίνει το ποσό των 100.000 ευρώ και κατά τεκμήριο θεωρείται σημαντικό κατ' άρθρο 7 παρ. 3 εδ. α' και β' της Οδηγίας PIF. Συγκεκριμένα, σε περίπτωση τέλεσης απάτης σε βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ε.Ε. άνω των 120.000 ευρώ σε σχέση είτε με δαπάνες που σχετίζονται με προμήθειες, είτε με έσοδα (εκτός από την περίπτωση απάτης περί τον Φ.Π.Α.), η οποία όμως παράλληλα δεν πληροί τους όρους του άρθρου 386 παρ. 3 ΠΚ¹²³ το προβλεπόμενο πλαίσιο ποινής βάσει του άρθρου 24 παρ. 2 και 3 του Ν. 4689/2020 είναι 10 ημέρες έως 5 έτη (αφού ο ως άνω νόμος κάνει λόγο για «φυλάκιση» χωρίς προσδιορισμό κατώτατου ορίου). Έτσι φαίνεται ότι οι ως άνω περιπτώσεις ευρωπαϊκής απάτης περί τις δαπάνες που σχετίζονται με προμήθειες ή τα έσοδα (πλην Φ.Π.Α.), οι οποίες μάλιστα αφορούν σημαντική ζημία ή όφελος κατά τους ορισμούς της Οδηγίας και θα έπρεπε σύμφωνα με αυτή να τιμωρούνται με φυλάκιση τουλάχιστον 4 ετών, τιμωρούνται κατά το ελληνικό δίκαιο με φυλάκιση τουλάχιστον 10 ημερών κατά παράβαση της σχετικής πρόβλεψης της Οδηγίας περί καθορισμού ελάχιστου κανόνα σχετικά με την απειλουμένη στις περιπτώσεις αυτές κύρωση. Και τούτο διότι δεν δύναται στις περιπτώσεις αυτές, όπως προαναφέρθηκε, λόγω μη συνδρομής στοιχείων της ειδικής του υπόστασης, να εφαρμοστεί η διάταξη του άρθρου 386 παρ. 3 ΠΚ, όπου το προβλεπόμενο πλαίσιο ποινής είναι κάθειρξη τουλάχιστον δέκα ετών και χρηματική ποινή έως χίλιες ημερήσιες μονάδες. Στο σημείο αυτό, θα πρέπει να αναφερθεί ότι δεν δημιουργείται αντίστοιχο ζήτημα σε ό,τι αφορά τα έσοδα που εισπράττονται από τα Τελωνεία και, κατ' επέκταση, προστατεύονται από τις ποινικές διατάξεις του Ε.Τ.Κ., ενόψει της εξαιρετικά ευρείας νομοτυπικής περιγραφής των επιμέρους μορφών του εγκλήματος της λαθρεμπορίας στο άρθρο 155 Ε.Τ.Κ. και της προβλεπόμενης ποινής στο άρθρο 157 παρ. 1 περ γ του ίδιου νόμου, όπου προβλέπεται ποινή κάθειρξης δέκα τουλάχιστον ετών, εάν οι δασμοί, φόροι και οι λοιπές επιβαρύνσεις που στερήθηκε η Ευρωπαϊκή Ένωση υπερβαίνουν το ποσό των 150.000 ευρώ και συνεπώς οι πλέον σοβαρές περιπτώσεις καλύπτονται από τη διάταξη αυτή. Σε συνέχεια της ανωτέρω επισήμανσης περί των εσόδων που εισπράττονται από τα Τελωνεία αναφέρεται ότι τρεις είναι εν γένει οι βασικές κατηγορίες των εσόδων του προϋπολογισμού της Ένωσης: α)

¹²³ Λ.χ. δε συντρέχει το στοιχείο της παραπλάνησης άλλου προσώπου, η ζημιόγonos παράσταση αναληθών ή της παρασιώπησης αληθών πληροφοριών, δεν συγκεντρώνουν τις προϋποθέσεις υπαγωγής στην έννοια του «γεγονότος» κατά την έννοια του άρθρου 386 ΠΚ, δε συντρέχει στο πρόσωπό του δράστη σκοπός παράνομου περιουσιακού οφέλους (αυτός απαιτείται μόνο στην περίπτωση της παρ. 2 του άρθρου 24) ή άμεσος δόλος β' βαθμού («γνώση») ως προς την αναλήθεια της δήλωσης ή του εγγράφου κλπ. και άρα δε μπορεί η διάταξη του άρθρου να τύχει εφαρμογής

απευθείας εισφορές βάσει του ΑΕΠ κάθε ΚΜ (από το 2002 το Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν αντικαταστάθηκε από το Ακαθάριστο Εθνικό Εισόδημα), β) εισφορές βάσει της φορολογητέας ύλης του Φόρου Προστιθέμενης Αξίας και γ) εισπράξεις ευθέως από τη φορολόγηση και δασμολόγηση των προϊόντων των χωρών εκτός της Ένωσης, αποτέλεσμα της κοινής εμπορικής πολιτικής¹²⁴. Συνεπώς, η κατηγορία εσόδων (πλην Φ.Π.Α.) του ενωσιακού προϋπολογισμού που δεν εμπίπτει στον ΕΤΚ είναι τα έσοδα από την άμεση συνεισφορά των κρατών μελών βάσει του Ακαθάριστου Εθνικού Εισοδήματος εκάστου.

Περαιτέρω σε σχέση με την ανωτέρω προβληματική θα πρέπει να γίνουν οι ακόλουθες διευκρινίσεις: Σε σχέση ειδικώς με την απάτη άνω των 120.000 ευρώ που αφορά δαπάνες μη σχετιζόμενες με προμήθειες, η περίπτωση αυτή καλύπτεται ήδη από τη διάταξη του άρθρου 386B παρ. 1 ΠΚ (Απάτη σχετική με τις επιχορηγήσεις) κατά την οποία «...αν το ποσό της επιχορήγησης υπερβαίνει συνολικά το ποσό των 120.000 ευρώ επιβάλλεται κάθειρξη έως δέκα έτη και χρηματική ποινή», δοθέντος ότι για τη στοιχειοθέτηση του άρθρου 386B ΠΚ δεν απαιτείται να συντρέχουν όλα τα στοιχεία της ειδικής υπόστασης της «κλασικής» απάτης του άρθρου 386 ΠΚ. Συνεπώς η ως άνω περίπτωση, ως εμπίπτουσα στο πεδίο εφαρμογής της της διάταξης του άρθρου 386B ΠΚ, το οποίο τιμωρεί σαφώς βαρύτερα την ως άνω αξιόποινη πράξη, ενεργοποιεί τη ρήτρα σχετικής επικουρικότητας που προβλέπεται στο άρθρο 24 παρ. 1 εδ. α' Ν. 4689/2020. Επομένως, σε ό,τι αφορά την απάτη περί τις δαπάνες που δεν σχετίζονται με προμήθειες, ο Έλληνας νομοθέτης επιφυλάσσει αυστηρότερο επίπεδο προστασίας σε σχέση με τις επιταγές της Οδηγίας.

Αντίθετα, όπως προαναφέρθηκε σε ό,τι αφορά τις περιπτώσεις ευρωπαϊκής απάτης άνω των 120.000 ευρώ περί τις δαπάνες που σχετίζονται με προμήθειες ή περί τα έσοδα (πλην Φ.Π.Α.) που δεν εμπίπτουν στον πεδίο εφαρμογής του άρθρου 386 παρ. 3 ΠΚ, λόγω μη συνδρομής όλων των στοιχείων της ειδικής υπόστασης του αδικήματος, εδώ πράγματι υφίσταται ένα κενό προστασίας ως προς την προβλεπόμενη από το ελληνικό δίκαιο ποινική κύρωση. Οι περιπτώσεις όμως κατά τις οποίες θα στοιχειοθετείται απάτη σε βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης άνω των 120.000 ευρώ υπό τις ως άνω δύο μορφές και παράλληλα δε θα συντρέχουν όλοι οι όροι του άρθρου

¹²⁴ Μητσός Α./Κατσίκας Δ., Από την ακινησία στο άλμα προς τη Δημοσιονομική Ένωση: Στόχοι, λειτουργία, όρια και φιλοδοξία του προϋπολογισμού της ΕΕ, Ιανουάριος 2021, ΕΛΙΑΜΕΠ, προσβάσιμο στον ιστότοπο https://www.bankofgreece.gr/Publications/%CE%91%CF%87_%CE%9C%CE%B7%CF%84%CF%83%CF%8C%CF%82_%CE%94%CE%B7%CE%BC%CE%BF%CF%83%CE%B9%CE%BF%CE%BD%CE%BF%CE%BC%CE%B9%CE%BA%CE%AE_%CE%88%CE%BD%CF%89%CF%83%CE%B7.pdf

386 παρ. 3 ΠΚ θα είναι εξαιρετικά σπάνιες (διότι δυσχερώς νοείται σε μια τέτοια περίπτωση να μην πληρούνται και τα λοιπά στοιχεία της ειδικής υπόστασης του άρθρου 386 παρ. 3, όπως το στοιχείο της παραπλάνησης άλλου προσώπου ή του σκοπού παράνομου περιουσιακού οφέλους) και το ως άνω ζήτημα εν τέλει δεν παρουσιάζει ιδιαίτερο πρακτικό ενδιαφέρον, λαμβάνοντας ιδίως υπόψη και το γεγονός ότι σε ό,τι αφορά τουλάχιστον τα έσοδα (πλην Φ.Π.Α.), η μόνη περίπτωση που δύναται να δημιουργηθεί ζήτημα ελλιπούς προστασίας σε σχέση με τις επιταγές της Οδηγίας είναι μόνο τα έσοδα από την άμεση συνεισφορά των κρατών μελών βάσει του Ακαθάριστου Εθνικού Εισοδήματος εκάστου. Εντούτοις, το ζήτημα αυτό δεν παύει να αποτελεί ένα σημείο πλημμελούς ενσωμάτωσης της Οδηγίας στο ελληνικό δίκαιο.

7.2. Επιβαρυντικές περιστάσεις (άρθρο 8 της Οδηγίας)

Το άρθρο 8 της Οδηγίας, σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση, *«καλύπτεται ως προς το κανονιστικό περιεχόμενό του, όπως συνάγεται και από την παράγραφο 19 του προοιμίου της Οδηγίας, από τη διάταξη του άρθρου 187 ΠΚ, αφού σε περίπτωση τέλεσης αδικημάτων σε βάρος των ενωσιακών οικονομικών συμφερόντων στο πλαίσιο εγκληματικής οργάνωσης ή συμμορίας, θα πραγματώνονται, αντίστοιχα, και τα αληθώς συρρέοντα αδικήματα των παραγράφων 1, 2 ή 3 του 187 του ΠΚ»*¹²⁵. Ειδικότερα, και σύμφωνα με τα αναφερόμενα στην αιτιολογική έκθεση ο εθνικός νομοθέτης κάνοντας χρήση της διακριτικής ευχέρειας βάσει της παρ. 19 του προοιμίου της Οδηγίας δεν τυποποίησε ως επιβαρυντική περίσταση την τέλεση κάποιου από τα ως άνω αδικήματα στο πλαίσιο εγκληματικής οργάνωσης διότι στον ποινικό μας κώδικα τα ποινικά αδικήματα που ορίζονται στην απόφαση-πλαίσιο 2008/841/ΔΕΥ τιμωρούνται ως χωριστά ποινικά αδικήματα και μπορούν να επισύρουν αυστηρότερες ποινές.

Η επιλογή όμως αυτή του Έλληνα νομοθέτη εν μέρει μόνο συμπλέει με τις υποχρεώσεις που τάσσει η Οδηγία για επιβάρυνση της ποινής δραστών που τελούν αδίκημα από τα προβλεπόμενα στην Οδηγία στο πλαίσιο εγκληματικής οργάνωσης κατά την έννοια της απόφασης-πλαίσιο 2008/841/ΔΕΥ. Πιο συγκεκριμένα, τα εγκλήματα που προβλέπονται από τις επικουρικές διατάξεις για την ποινική προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης (άρθρο 24 Ν. 4689/2020) είναι πλημμελήματα και τιμωρούνται με φυλάκιση ανεξαρτήτως του ύψους της ζημίας. Αντίθετα, για να αποκτήσει κακουργηματικό χαρακτήρα η πρόκληση βλάβης στην

¹²⁵ βλ. Αιτ. Έκθεση σελ. 11

Ευρωπαϊκή Ένωση στις ανωτέρω περιπτώσεις, θα πρέπει να πληρούνται οι ειδικές υποστάσεις των πρωτευουσών διατάξεων (των *leges primariae*)¹²⁶. Αυτό περαιτέρω σημαίνει ότι, όταν τελείται κάποιο από τα αδικήματα που προβλέπονται στις επικουρικές διατάξεις, χωρίς να συντρέχουν τα στοιχεία της ειδικής υπόστασης κάποιας από τις αντίστοιχες πρωτεύουσες διατάξεις (εννοείται και επιπλέον τα επιβαρυντικά στοιχεία της πρωτεύουσας διάταξης που τις προσδίδουν κακουργηματικό χαρακτήρα), τα αδικήματα αυτά θα έχουν πάντοτε χαρακτήρα πλημμελήματος και δε θα συρρέουν τα ως άνω αδικήματα αληθώς με το αδίκημα της εγκληματικής οργάνωσης ή συμμορίας, κατά τις ειδικότερες προβλέψεις του του άρθρου 187 παρ. 1, 2 και 3 εδ α'. Και τούτο διότι από τις τελευταίες αυτές διατάξεις απαιτείται ως στοιχείο της αντικειμενικής υπόστασης των αδικημάτων αυτών η τέλεση κακουργήματος. Περαιτέρω δε σε ό,τι αφορά τη στοιχειοθέτηση συμμορίας κατά την έννοια του άρθρου 187 παρ. 3 εδ β' ΠΚ, ναι μεν το αδίκημα αυτό μπορεί να συρρέει αληθώς με κάποια από τις επικουρικές διατάξεις του άρθρου 24 Ν 4689/2020 (διότι αρκεί για τη στοιχειοθέτησή του η διάπραξη πλημμελήματος ανεξαρτήτως βαρύτητας), στην περίπτωση αυτή όμως δεν θα πρόκειται για συρροή με αδίκημα που τιμωρείται χωριστά **και μπορεί να επισύρει βαρύτερη ποινή** (σε σύγκριση με τις προβλεπόμενες ποινές στο άρθρο 24 Ν 4689/2020) κατά τις επιταγές του προοιμίου της Οδηγίας (παρ. 19). Και τούτο διότι το διαγραφόμενο πλαίσιο ποινής στην περίπτωση του άρθρου 187 παρ. 3 εδ β' ΠΚ είναι φυλάκιση έως τρία έτη, ενώ για τα επικουρικά αδικήματα προβλέπεται ποινή φυλάκισης έως πέντε έτη.

Συνεπώς, σύμφωνα με τα ανωτέρω εκτεθέντα, τίθεται ζήτημα πλημμελούς ενσωμάτωσης της Οδηγίας ως προς το θέμα αυτό, ήτοι της επιβάρυνσης της ποινής δραστών που τελούν κάποιο από τα επικουρικά αδικήματα του άρθρου 24 Ν 4689/2020 στο πλαίσιο εγκληματικής οργάνωσης κατά τις προβλέψεις του άρθρου 8 της Οδηγίας. Για τις περιπτώσεις αυτές ο Έλληνας νομοθέτης θα έπρεπε να έχει συμπεριλάβει ειδικότερη ρύθμιση με την πρόβλεψη επιβαρυντικής περιστάσης για τις περιπτώσεις τέλεσης πλημμελήματος από τα προβλεπόμενα στο άρθρο 24 Ν. 4689/2020 στο πλαίσιο εγκληματικής οργάνωσης και να μην επαφεί στους κανόνες περί συρροής, οι οποίοι καλύπτουν μεν τις πλέον σοβαρές περιπτώσεις, μόνο όμως όταν πληρούνται και τα στοιχεία της ειδικής υπόστασης εκάστης -κατά περίπτωση- των πρωτευουσών διατάξεων του ποινικού μας κώδικα.

¹²⁶ Μυλωνόπουλος Χ., ό.π., 2021, σελ. 480

8. Δωροληψία και δωροδοκία υπαλλήλου σχετική με τα οικονομικά συμφέροντα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (άρθρο 22 Ν. 4689/2020 – άρθρο 4 παρ. 2 στοιχ. α και β της Οδηγίας)

Με το άρθρο 22 διευρύνεται το υποκειμενικό πεδίο εφαρμογής των διατάξεων του άρθρων 235 και 236 ΠΚ, ώστε αυτά να εφαρμόζονται, όταν οι εκεί αναφερόμενες υπηρεσιακές ενέργειες ή παραλείψεις ζημιώνουν ή μπορούν να ζημιώσουν τα ενωσιακά οικονομικά συμφέροντα, ακόμη και στις περιπτώσεις όπου: (α) η πράξη της δωροληψίας τελείται από οποιοδήποτε υπάλληλο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, κατά την έννοια της παραγράφου 5 του άρθρου 235 ΠΚ, ανεξαρτήτως του κράτους στο οποίο έχει την έδρα του το οικείο όργανο ή ο οικείος οργανισμός της, ή από οποιοδήποτε πρόσωπο που ασκεί δημόσιο λειτούργημα ή υπηρεσία για άλλο κράτος ή, αντίστοιχα, (β) η πράξη δωροδοκίας τελείται προς οποιοδήποτε υπάλληλο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, κατά την έννοια της παραγράφου 4 του άρθρου 236 ΠΚ, ανεξαρτήτως του κράτους στο οποίο έχει την έδρα του το οικείο όργανο ή ο οικείος οργανισμός της. Οι παραπάνω περιπτώσεις, η κάλυψη των οποίων συστήνεται -χωρίς όμως και να επιβάλλεται ως υποχρεωτική, από το άρθρο 4 παρ. 2 και 4 καθώς και το άρθρο 11 παρ. 2 πρώτο εδάφιο της Οδηγίας, κρίθηκε σκόπιμη ενόψει και του ανωτέρου στόχου της εξομοίωσης. Ως προς τα άρθρα 159, 159Α και 237 ΠΚ δεν υφίστατο κατά την Αιτιολογική Έκθεση αντίστοιχη ανάγκη επεμβάσεων, λόγω του ήδη ευρέως πεδίου εφαρμογής τους, καθώς σε αυτά δεν γίνεται διάκριση σε σχέση με το κράτος, στο οποίο έχει την έδρα του το εκάστοτε όργανο ή ο οργανισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπου υπηρετεί ο λήπτης του ωφελήματος¹²⁷.

Ως εκ των ανωτέρω συνάγεται ότι σε ό,τι αφορά την αξιόποινη πράξη της δωροληψίας υπαλλήλου σχετική με τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ, η πράξη τιμωρείται κατά το ελληνικό δίκαιο ανεξαρτήτως της ιθαγένειας του δράστη υπαλλήλου της ΕΕ ή δημόσιου λειτουργού ή υπαλλήλου άλλου κράτους και ανεξαρτήτως του τόπου τέλεσης της πράξης και του δικαίου που ισχύει σε αυτόν, ή της ιθαγένειας του δωροδοκούντος. Ειδικότερα, λαμβάνοντας υπόψη και τη διεύρυνση της έννοιας του υπαλλήλου μέσω του άρθρου 22 παρ. 1 Ν 4689/2020, αυτουργός της ως άνω αξιόποινης πράξης μπορεί να είναι: α) υπάλληλος του Ελληνικού κράτους, β) υπάλληλος οργάνου ή οργανισμού της ΕΕ που έχει την έδρα του στην Ελλάδα, γ) υπάλληλος κάθε δημόσιου διεθνούς ή υπερεθνικού οργανισμού στην οποίο η Ελλάδα

¹²⁷ βλ. Αιτ. Έκθεση σελ. 13

είναι μέλος ή φορέας αυτού, δ) κάθε πρόσωπο που τελεί αντίστοιχα καθήκοντα και δη ανεξάρτητα από το δίκαιο του τόπου τελέσεως καθώς και ε) οποιοσδήποτε υπάλληλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ανεξαρτήτως του κράτους στο οποίο έχει την έδρα του το οικείο όργανο ή οργανισμός και στ) οποιοδήποτε πρόσωπο ασκεί δημόσιο λειτούργημα ή υπηρεσία για άλλο κράτος. Εν προκειμένω εγκαταλείπεται η αρχή της απόλυτης ενεργητικής προσωπικότητας και ακολουθείται πλέον η διευρυμένη προστατευτική αρχή (αρχή της προστασίας της ΕΕ). Περαιτέρω για τη στοιχειοθέτηση αξιόποινης δωροληψίας υπαλλήλου σχετικής με τα οικονομικά συμφέροντα της Ευρωπαϊκής Ένωσης απαιτείται, σύμφωνα με το άρθρο 22 παρ. 1 Ν 4689/2020, ως επιπλέον διακριτό στοιχείο της αντικειμενικής υπόστασης η πράξη ή παράλειψη του υπαλλήλου -κατά την ως άνω έννοια- να έβλαψε ή να μπορούσε να βλάψει τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης.

Τέλος, βασική θέση της Οδηγίας PIF¹²⁸ όσον αφορά το αδίκημα της παθητικής δωροδοκίας (και της «υπεξαίρεσης» κατά τους ορισμούς της Οδηγίας PIF) είναι ότι ο ορισμός του δημόσιου λειτουργού χρειάζεται να καλύπτει και τα άτομα, τα οποία δεν κατέχουν επίσημο αξίωμα, αλλά τα οποία, αναλαμβάνουν και ασκούν, κατά παρόμοιο τρόπο, καθήκοντα δημοσίου τομέα που συνδέονται με ενωσιακά κονδύλια, όπως οι εργολάβοι που συμμετέχουν στη διαχείριση τέτοιων κονδυλίων. Προς την κατεύθυνση αυτή και σε συμμόρφωση με τις επιταγές της Οδηγίας το άρθρο 235 παρ. 5 ΠΚ ορίζει ότι ενεργητικό υποκείμενο του αδικήματος της δωροληψίας μπορεί να είναι και *άλλοι υπάλληλοι που απασχολούνται με οποιαδήποτε συμβατική σχέση* σε: α) όργανο ή οργανισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης, β) κάθε δημόσιο διεθνή ή υπερεθνικό οργανισμό ή φορέα στον οποίο η Ελλάδα είναι μέλος. Αντίστοιχη ρύθμιση έχει συμπεριληφθεί και στο άρθρο 236 παρ. 4 ΠΚ αναφορικά με το αδίκημα της ενεργητικής δωροδοκίας. Επισημαίνεται εδώ ότι σε ό,τι αφορά τα αδικήματα της παθητικής και ενεργητικής δωροδοκίας είχε χωρήσει ήδη διεύρυνση της έννοιας του υπαλλήλου κατά την ήσσονα τροποποίηση του αναθεωρημένου Ποινικού Κώδικα με το Ν 4637/2019, με την προσθήκη σε αυτόν του άρθρου 237B ΠΚ, που ορίζει ότι «για την εφαρμογή των άρθρων 235, 236, υπάλληλοι θεωρούνται και όσοι υπηρετούν μόνιμα ή μη και με οποιαδήποτε ιδιότητα ή σχέση σε οργανισμούς ή επιχειρήσεις οποιασδήποτε νομικής μορφής που ανήκουν εξ ολοκλήρου στο Κράτος, σε ΟΤΑ ή σε ΝΠΔΔ ή των οποίων τη διοίκηση διορίζει εξ ολοκλήρου ή κατά πλειοψηφία το Κράτος, ή οι ΟΤΑ ή τα ΝΠΔΔ».

¹²⁸ βλ. Προοίμιο παρ. 10

Κατά τα λοιπά, ως προς την ενεργητική δωροδοκία (άρθρο 22 παρ. 2 Ν 4689/2020) ισχύουν *mutatis mutandis* όσα αναφέρθηκαν ανωτέρω ιδίως ως προς τη διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής του άρθρου 236 ΠΚ, την έννοια του υπαλλήλου και του πρόσθετου στοιχείου της αντικειμενικής υπόστασης, ήτοι της βλάβης ή ενδεχομένου βλάβης των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης.

9. Νομιμοποίηση εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες σε βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (άρθρο 25 Ν. 4689/2020 - άρθρο 4 παρ. 1 της Οδηγίας)

Με το άρθρο 25 ενσωματώνεται στην ελληνική έννομη τάξη η διάταξη του άρθρου 4 παρ. 1 της Οδηγίας, η οποία δεν προβαίνει σε διακρίσεις αναφορικά με τη βαρύτητα των αδικημάτων σε βάρος των ενωσιακών οικονομικών συμφερόντων και ζητά να καταστούν αυτά βασικά αδικήματα κατά την έννοια της νομοθεσίας για τη νομιμοποίηση εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες. Η παρούσα διάταξη εντάσσει λοιπόν όλα τα αδικήματα του παρόντος σχεδίου νόμου, καθώς και τα αδικήματα των άρθρων 159, 159Α, 235, 236, 237, 375, 386, 386Α, 386Β, 390 Π.Κ., των άρθρων 155 επ. ν. 2960/2001 (Α' 265) (Εθνικός Τελωνειακός Κώδικας) και του άρθρου 39 ν. 4557/2018 (Α' 139), όταν αυτά στρέφονται κατά των ενωσιακών οικονομικών συμφερόντων ή συνδέονται με την προσβολή αυτών των συμφερόντων, στον κατάλογο των βασικών αδικημάτων του άρθρου 4 του ν. 4557/2018¹²⁹.

ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Ο Οδηγία PIF υιοθετήθηκε με σκοπό την ενίσχυση της προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης και την αντιμετώπιση της απάτης και άλλων παράνομων δραστηριοτήτων που στρέφονται εναντίον τους, όπως επιτάσσει το άρθρο 325 ΣΛΕΕ. Η προστιθέμενη αξία της έγκειται ιδίως στο ότι στο ότι θέσπισε ελάχιστους κανόνες για τον ορισμό των ποινικών αδικημάτων και των κυρώσεων. Ωστόσο, σε σχέση με τον επιδιωκόμενο από την Οδηγία στόχο θα πρέπει να επισημανθεί ότι, παρότι όλα τα ΚΜ έχουν ανακοινώσει μέτρα πλήρους μεταφοράς της Οδηγίας, εντούτοις, όπως επισημαίνεται στην πλέον πρόσφατη Έκθεση της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή της Οδηγίας (ΕΕ) 2017/1371¹³⁰ δεν έχει λάβει χώρα προσήκουσα

¹²⁹ βλ. Αιτ. Έκθεση σελ. 18

¹³⁰ Έκθεση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σχετικά με την εφαρμογή της οδηγίας (ΕΕ) 2017/1371 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 5ης Ιουλίου 2017, σχετικά με την

ενσωμάτωση της Οδηγίας σε όλα τα ΚΜ. Το γεγονός αυτό επιδρά οπωσδήποτε στην επίτευξη των ως άνω στόχων της Οδηγίας αλλά και στην ομοιόμορφη ερμηνεία και εφαρμογή της στα ΚΜ.

Περαιτέρω, αναφορικά με το νόμο ενσωμάτωσης της Οδηγίας στην ελληνική έννομη τάξη μπορεί να υποστηριχθεί ότι η ενσωμάτωση των εδώ μελετώμενων διατάξεων 3,4,5, 7 και 8 της Οδηγίας PIF με το Ν. 4689/2020 υπήρξε εν γένει επιτυχής. Οι τυχόν αστοχίες και πλημμέλειες ως προς την ενσωμάτωση των επιταγών της που έχουν επισημανθεί είναι ήσσονος σημασίας και δεν αναιρούν την αξία του Ν. 4689/2020 και τη συμβολή του στην ποιοτική αναβάθμιση του ελληνικού συστήματος ποινικής προστασίας των ενωσιακών οικονομικών συμφερόντων, καθιστώντας το πιο συνεκτικό και αποτελεσματικό, με παράλληλη τήρηση των αρχών της νομιμότητας, της ασφάλειας δικαίου και της αναλογικότητας. Ειδικότερα, οι περιλαμβανόμενες στο Ν 4689/2020 διατάξεις μεταφοράς της Οδηγίας εμφανίζουν δογματική συνοχή και είναι κατά μέγα μέρος απαλλαγμένες από τις νομοτεχνικές ατέλειες του προηγούμενου νόμου (που άλλωστε οφείλονταν στις αντίστοιχες ατέλειες της Σύμβασης PIF).

Σε κάθε περίπτωση, ωστόσο, η επίλυση των προβλημάτων και αδιεξόδων του παρελθόντος σε σχέση με την ποινική προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης στο πλαίσιο της ελληνικής έννομης τάξης θα κριθεί σε σημαντικό βαθμό από την ορθή ερμηνεία και εφαρμογή της Οδηγίας μέσα από τη νομολογία. Προς την κατεύθυνση αυτή θα χρειαστεί να ενισχυθεί η «εξωστρέφεια» των ημεδαπών Δικαστηρίων και η ενίσχυση του δικαιοδοτικού διαλόγου με το ΔΕΕ προκειμένου να διασφαλιστεί η ομοιόμορφη ερμηνεία και εφαρμογή της Οδηγίας.

καταπολέμηση, μέσω του ποινικού δικαίου, της απάτης εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης, COM(2021) 536 τελικό, Βρυξέλλες 06.09.2021 όπου και λεπτομερής αξιολόγηση των μέτρων μεταφοράς που κοινοποιήθηκαν από τα κράτη μέλη.

Βιβλιογραφία

Ελληνική

Αναγνωστόπουλος Η., Απάτη και κοινοτική απάτη (άρθρα τέταρτο έως έκτο Ν. 2803/2000), ΠοινΧρ 2001, σελ. 759 επ.

Δεληδήμος Ν., Ο Ν. 4689/2020 για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ΠοινΔικ 3/2021, σελ. 320 επ.

Δεληδήμος Ν., Τα περιουσιακά εγκλήματα κατά τις ισχύουσες διατάξεις, ΕλλΔνη 1/2021, σελ. 20 επ.

Διονυσοπούλου Α., Κοινοτική απάτη, σε Κουράκη Ν. (επιμ.), Τα οικονομικά εγκλήματα, Τόμος II, 2007

Καϊάφα-Γκμπάντι Μ./Παπακυριάκου Θ., Στοιχεία Ενωσιακού Ποινικού Δικαίου, 2019

Καϊάφα-Γκμπάντι Μ., Στοιχεία ενωσιακού ποινικού δικαίου και της ενσωμάτωσής του στην ελληνική έννομη τάξη, 2016

Καϊάφα-Γκμπάντι Μ., Οικονομικά συμφέροντα Ε.Ε. και κρατών μελών: Προβάδισμα ενωσιακού δικαίου ή εθνικής νομοθεσίας;, ΠοινΔικ 11/2007, σελ. 1315 επ.

Καϊάφα – Γκμπάντι Μ., Προβληματικές της σύγχρονης νομολογίας του Αρείου Πάγου στον χώρο του ουσιαστικού ποινικού δικαίου, ΠοινΔικ 11/2003, σελ. 1255 επ.

Μητσός Α./Κατσικας Δ., Από την ακινησία στο άλμα προς τη Δημοσιονομική Ένωση: Στόχοι, λειτουργία, όρια και φιλοδοξία του προϋπολογισμού της ΕΕ, Ιανουάριος 2021, ΕΛΙΑΜΕΠ, προσβάσιμο στον ιστότοπο https://www.bankofgreece.gr/Publications/%CE%91%CF%87_%CE%9C%CE%B7%CF%84%CF%83%CF%8C%CF%82_%CE%94%CE%B7%CE%BC%CE%BF%CF%83%CE%B9%CE%BF%CE%BD%CE%BF%CE%BC%CE%B9%CE%BA%CE%AE_%CE%88%CE%BD%CF%89%CF%83%CE%B7.pdf

Μπάλτα Ε., Η δημοσιονομική εξουσία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Από τη Συνθήκη του Λουξεμβούργου στη Συνθήκη της Λισαβόνας, ΕφημΔΔ 6/2011, σελ. 862-874

Μπάρμπας Ν., Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου, 2020

Μπιτζιλέκης Ν., Η ποινική προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ και ειδικότερα το αδίκημα της κοινοτικής απάτης, ΠοινΧρ 2010, σελ. 81 επ.

Μπρούγκας Δ., Σύγχρονες εξελίξεις στο πεδίο του ξεπλύματος: Η Οδηγία 2018/1673/ΕΕ και η ανάγκη(;) για εθνική εναρμόνιση, ΠοινΔικ 5/2021, σελ. 660 επ.

Μυλωνόπουλος Χ., Διεθνές & Ευρωπαϊκό Ποινικό Δίκαιο, 2021

Παπακυριάκου Θ., Φορολογικό Ποινικό Δίκαιο, 2005

Περιστεράκη Α., Τα οικονομικά εγκλήματα κατά της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Corpus Juris*, ΠοινΔικ 2/2002, σελ. 204 επ.

Σκιαδάς Α., Τα εννοιολογικά «σχήματα» της απάτης στο πλαίσιο της νομικής προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ΕφημΔΔ 1/2021, σελ. 86 επ.

Σκιαδάς Α., Θεσμοί και πολιτικές προστασίας των δημοσιονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ΕφημΔΔ 4/2007, σελ. 541-547

Σπινέλλη Α., Το Corpus Juris για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Υπεράσπιση 1/1999, σελ. 3-10

Συκιώτου- Ανδρουλάκη Α., Νέες εξελίξεις στην ποινική προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης: τα δύο σχέδια του Corpus Juris και η προοπτική μετά τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, ΠοινΧρ Ν'(5)/2000, σελ. 389-405

Τσόλκα Ο., Απάτη σε βάρος των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (άρθρο τέταρτο του νόμου 2803/2000), ΠοινΧρ 2001, σελ. 750 επ.

Τσόλκα Ο., σε Πρακτικά Συνεδρίου της ΓΕΔΔ «Εισαγγελικές παραγγελίες και ελεγκτικά σώματα. Ο δημόσιος έλεγχος και ο ρόλος του ΓΕΔΔ στην καταπολέμηση της διαφθοράς», 2018 (υπό δημοσίευση)

Τσόλκα Ο., Η πορεία προς το Corpus Juris: Παράγοντας αναδιαμόρφωσης της δικονομικής προστασίας του κατηγορουμένου σε: Οι ποινικές επιστήμες στον 21^ο αιώνα. Τιμητικός Τόμος για τον καθηγητή Δ. Σπινέλλη, 2001, σελ. 1167 - 1206.

Τσόλκα Ο., Σημειώσεις από τις πανεπιστημιακές παραδόσεις του μαθήματος «Βασικές Έννοιες και θεσμοί του Ευρωπαϊκού Ποινικού Δικαίου» στο πλαίσιο του ΠΜΣ «Ευρωπαϊκό Ποινικό Δίκαιο και Πολιτική» 2020-2021

Ξενόγλωσση

Anghel-Tudor G., Criminalizing fraud affecting the European Union's financial interests by diminution of VAT resources, Juridical Tribune, 9 (1)/2019, pp.137-146.

Benito Sánchez D., The Directive on the Fight against Fraud to the Union's Financial Interests and its Transposition into the Spanish Law, Perspectives on Federalism, 11(3)/2019, pp 122-154

Benito Sánchez D., The criminalization of corruption of public officials as a mechanism for the protection of the European Union's financial interests, *Revista Paradigma*, Ribeirão Preto-SP, a. XXIV, 28 (3)/2019, pp. 2-28

Di Francesco Maesa C., Directive (EU) 2017/1371 on the Fight Against Fraud to the Union's Financial Interests by Means of Criminal Law: A Missed Goal?, *European Papers* 3/2018, pp. 1455-1469

Juszczak A./ Sason E., The Directive on the Fight against Fraud to the Union's Financial Interests by Means of Criminal Law (PFI Directive)- Laying Down the Foundation for a Better Protection of the Union's Financial Interests?, *Eucrim* (the European Criminal Law Associations' Forum) 2/2017, pp 80-87

Kaiafa – Gbandi M., The protection of the EU's financial interests by means of criminal law in the context of the Lisbon Treaty and the 2017 Directive (EU 2017/1371) on the fight against fraud to the Union's financial interests, *ZIS* 2018, 575 ff

Schroeder W., Limits to European Harmonisation of Criminal Law, *Eucrim* (the European Criminal Law Associations' Forum) 2/2020, pp. 144-148