



UNIVERSITY *of* NICOSIA

5^η Διημερίδα Ένωσης Ελλήνων Νομικών e-Θέμις

Η διασυνοριακή φορολογική απάτη, φοροδιαφυγή και φοροκλοπή και ο νέος θεσμός του Ευρωπαϊκού Γενικού Εισαγγελέα. Προκλήσεις και σύγχρονα διακυβεύματα.

Δρ Γρηγόρης Μ. Μιχαηλίδης

Δικηγόρος παρ' Αρείω Πάγω, Κοινοτικός Δικηγόρος Κύπρου

Εκτελεστικός Διευθυντής του THELXIS FUND

Λέκτορας στη Νομική Σχολή του Πανεπιστημίου Λευκωσίας



UNIVERSITY of
NICOSIA

Άρθρο 86 της Συνθήκης της Λισαβόνας

- ▼ Το άρθρο 86 της Συνθήκης της Λισαβόνας προέβλεψε και επέτρεψε την ίδρυση της **Ευρωπαϊκής Εισαγγελικής Αρχής (EPPO)**, ενός νέου Οργανισμού της Ένωσης που έχει την ικανότητα να διεξάγει ταχείες έρευνες και διώξεις σε όλα τα συμμετέχοντα κράτη - μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
- ▼ Με τη χρήση ανταλλαγής πληροφοριών, σε πραγματικό χρόνο και με επιτόπιες έρευνες, η Ευρωπαϊκή Εισαγγελική Αρχή θα ενισχύσει την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ, θα καλύψει τα κενά στη δικαστική συνεργασία που δεν καλύπτονται ήδη από τα υπάρχοντα όργανα της Ένωσης (**Eurojust**) ή από διοικητικές έρευνες για παρατυπίες (Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (**OLAF**)) και θα εξασφαλίσει αποτελεσματική και ισοδύναμη διεύρυνση της έρευνας και δίωξη σε όλα τα συμμετέχοντα κράτη μέλη της ΕΕ.

Κανονισμός 2017/1939 ΕΕ (12.10.2017)

- ▼ Με βάση τον κανονισμό 2017/1939 της ΕΕ της 12^{ης} Οκτωβρίου 2017, η ΕΡΡΟ θα είναι το πρώτο υπερεθνικό δημόσιο γραφείο που θα ασχολείται με τις έρευνες και τις ποινικές διώξεις. Η ΕΡΡΟ αναμένεται να ξεκινήσει τις επιχειρησιακές του εργασίες στα τέλη του 2020.
- ▼ Το άρθρο 86 της ΣΛΕΕ προβλέπει, επίσης, τη δυνατότητα σύστασης της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας μέσω ενισχυμένης συνεργασίας, εάν το επιθυμεί ομάδα 9 τουλάχιστον κρατών μελών της ΕΕ. Η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία θα είναι αρμόδια για αδικήματα που επηρεάζουν τον προϋπολογισμό της Ένωσης, όπως ορίζεται στην οδηγία σχετικά με την καταπολέμηση της απάτης εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης μέσω του ποινικού δικαίου (οδηγία ΠΟΣ) που εκδόθηκε στις 5 Ιουλίου 2017.

Συμμετοχή χωρών.

- ▼ Ο Κανονισμός για τη σύσταση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας στο πλαίσιο ενισχυμένης συνεργασίας εκδόθηκε στις **12 Οκτωβρίου 2017** και άρχισε να ισχύει από 20 Νοεμβρίου 2017.
- ▼ Σήμερα συμμετέχουν 22 χώρες της ΕΕ. Τα κράτη μέλη που συμμετέχουν από την έναρξη ισχύος του κανονισμού είναι τα εξής: Αυστρία, Βέλγιο, Βουλγαρία, Γαλλία, Γερμανία, **Ελλάδα**, Εσθονία, Ισπανία, Ιταλία, Κροατία, **Κύπρος**, Λετονία, Λιθουανία, Λουξεμβούργο, Πορτογαλία, Ρουμανία, Σλοβακία, Σλοβενία, Τσέχικη Δημοκρατία και Φιλανδία, οι Κάτω Χώρες και η Μάλτα.
- ▼ Οι έρευνες του ΕΡΡΟ θα διεξάγονται στο έδαφος των κρατών μελών της ΕΕ και οι υποθέσεις θα υποβάλλονται ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων.

Αντικείμενο ερευνών και διώξεων.

- ▼ Στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος και της έρευνας της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας είναι οι δραστηριότητες που έχουν άμεσο αντίκτυπο στην καθημερινή ζωή των ανθρώπων, την ανασφάλεια μεταξύ των πολιτών, προκαλούν σοβαρές ζημιές σε ένα ευρύ φάσμα οικονομικών παραγόντων και επιχειρήσεων και τελικά υπονομεύουν την αξιοπιστία της Ένωσης ως τέτοια.
- ▼ Η αντιμετώπιση των παράνομων και παράτυπων φορολογικών πρακτικών με υπερεθνικό χαρακτήρα (φοροδιαφυγή φοροκλοπή), όπως και η φοροαποφυγή προπαντός, μεγάλου οικονομικού αντικειμένου αποτελεί ανάγκη για την Ε.Ε., τόσο σε επίπεδο εσόδων και προϋπολογισμού της ίδιας, όσο και σε επίπεδο εμπέδωσης των ευρωπαϊκών αξιών και δικαιωμάτων που προβλέπονται στις Συνθήκες και στο παράγωγο ενωσιακό δίκαιο.

.

- ▼ Το επίκεντρο της εντολής της και του ερευνητικού ενδιαφέροντός της θα είναι η απάτη και άλλα εγκλήματα που επηρεάζουν τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ (λεγόμενα αδικήματα «RIF», όπως ορίζονται στην οδηγία ((ΕΕ) 2017/1371) :
- ▼ απάτη σε σχέση με τις δαπάνες και τα έσοδα
- ▼ απάτη στον τομέα του ΦΠΑ (στο μέτρο που συνδέεται με την επικράτεια δύο ή περισσότερων κρατών μελών και ανέρχεται τουλάχιστον σε 10.000.000,00 €)
- ▼ νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες των περιουσιακών στοιχείων που προέρχονται από την εξαπάτηση του προϋπολογισμού της ΕΕ
- ▼ ενεργητική και παθητική δωροδοκία ή υπεξαίρεση που επηρεάζουν τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ, και
- ▼ συμμετοχή σε εγκληματική οργάνωση, εάν το επίκεντρο των δραστηριοτήτων της είναι η διάπραξη εγκλημάτων κατά του προϋπολογισμού της ΕΕ.

Παραδείγματα.

▼ Η ΕΡΡΟ μπορεί να διερευνήσει κάθε είδους απάτη που αφορά κοινοτικά κονδύλια, για παράδειγμα απάτη από περιφερειακά ταμεία, ταμεία Κοινής Αγροτικής Πολιτικής κ.λ.π. Αυτές περιλαμβάνουν την κατάχρηση των διαδικασιών υποβολής προσφορών. Η ΕΡΡΟ θα είναι επίσης σε θέση να ερευνήσει περίπλοκες υποθέσεις απάτης στον τομέα του carousel ΦΠΑ.

▼ Απάτη carousel ΦΠΑ

Ο προμηθευτής που είναι εγκατεστημένος στο κράτος μέλος 1, η λεγόμενη «conduit company», προμηθεύει αγαθά (απαλλασσόμενα από τον ΦΠΑ) σε μια δεύτερη νομική οντότητα που είναι εγκατεστημένη στο κράτος μέλος 2, ο «missing trader». Στη συνέχεια, ο έμπορος αυτός εκμεταλλεύεται τις ενδοκοινοτικές παραδόσεις αγαθών που απαλλάσσονται από τον ΦΠΑ και μεταπωλεί, σε πολύ ανταγωνιστική τιμή, τα ίδια προϊόντα στην εγχώρια αγορά του κράτους μέλους 2. Ο λεγόμενος «missing trader» τότε εξαφανίζεται, καθιστώντας αδύνατη την είσπραξη φόρων στο κράτος όπου καταναλώνονται τα αγαθά ή οι υπηρεσίες. Η ίδια συναλλαγή μπορεί να επαναληφθεί με έναν κυκλικό ή carousel τρόπο.

Διασφαλίσεις

- ▼ Η ΕΡΡΟ θα υπόκειται σε πολυεπίπεδες εγγυήσεις :
- ▼ Όπως και σε κάθε όργανο της ΕΕ, είναι υποχρεωμένη να σέβεται πλήρως τον **Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (CFREU)**, ιδίως το δικαίωμα σε δίκαιη δίκη, το δικαίωμα υπεράσπισης και το τεκμήριο αθωότητας (άρθρα 47 και 48 CFREU) καθώς και η αρχή ne bis in idem (άρθρο 50 CFREU).
- ▼ Η ΕΡΡΟ θα πρέπει να σέβεται τις διασφαλίσεις που προβλέπονται από τις Οδηγίες της ΕΕ που έχουν ήδη θεσπιστεί στον τομέα των διαδικαστικών δικαιωμάτων (όπως εφαρμόζονται από την εθνική νομοθεσία), οι οποίες καλύπτουν ήδη ορισμένα σημαντικά ζητήματα.
- ▼ Κάθε ύποπτος ή κατηγορούμενος θα επωφεληθεί, επίσης, από τυχόν πρόσθετη εγγύηση που παρέχεται από την εθνική νομοθεσία του κράτους μέλους στο οποίο πραγματοποιούνται οι έρευνες.

Δικαστικές εγγυήσεις.

- ▼ Όπως κάθε άλλη εισαγγελική αρχή, η ΕΡΡΟ υποβάλλεται σε μηχανισμό δικαστικού ελέγχου που διεξάγεται ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων του κράτους μέλους όπου λαμβάνει χώρα η έρευνα και η εν' γένει δραστηριότητα της ΕΡΡΟ.
- ▼ Επιπλέον, το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) θα μπορεί να προβαίνει σε προδικαστικές αποφάσεις σχετικά με τα θέματα εγκυρότητας των διαδικαστικών πράξεων του ΕΡΡΟ που έχουν υποβληθεί ενώπιον οποιουδήποτε εθνικού δικαστηρίου, την ερμηνεία ή το κύρος διατάξεων του δικαίου της ΕΕ, Κανονισμούς και την ερμηνεία των διατάξεων του Κανονισμού σχετικά με τις υλικές αρμοδιότητες του ΕΟΠΠ ή την άσκηση αυτής της αρμοδιότητας σε σχέση με ενδεχόμενες συγκρούσεις που ενδέχεται να προκύψουν με τις εθνικές αρχές.

Προσωπικά δεδομένα.

- ▼ Αυξημένη προστασία και αυστηρή τήρηση των πρωτοκόλλων στις διασφαλίσεις των προσωπικών δεδομένων που θα επεξεργάζεται ο ΕΡΡΟ μέσω του συστήματος διαχείρισης υποθέσεων ή θα μεταβιβάζει σε άλλα όργανα, εθνικά ή ευρωπαϊκά. Τα δεδομένα αυτά θα προστατεύονται σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία της ΕΕ.
- ▼ Ο Ευρωπαίος Επόπτης Προστασίας Δεδομένων (ΕΕΠΔ) είναι υπεύθυνος τόσο για την παροχή συμβούλων στην ΕΡΡΟ όσο και για τον έλεγχο της τήρησης των κανόνων προστασίας των δεδομένων.

Eurojust

- ▼ Η Eurojust είναι ο προνομιούχος εταίρος της ΕΡΡΟ. Εκτός από την ανταλλαγή πληροφοριών, συμπεριλαμβανομένων των προσωπικών δεδομένων, και την έμμεση πρόσβαση στο αντίστοιχο σύστημα διαχείρισης υποθέσεων, η Eurojust θα είναι επίσης ο βασικός εταίρος της ΕΡΡΟ για την παροχή βοήθειας στη δικαστική συνεργασία με μη συμμετέχοντα κράτη – μέλη, καθώς και με τρίτες χώρες.

OLAF

- ▼ Με την OLAF (Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης), η συνεργασία επικεντρώνεται στην αμοιβαία ανταλλαγή πληροφοριών σχετικά με τις δραστηριότητές τους. Ειδικότερα, η OLAF θα δώσει προτεραιότητα στις έρευνες της EPPO και θα αποφύγει, σε τέτοιες περιπτώσεις, την έναρξη παράλληλων διοικητικών ερευνών, υποστηρίζοντας πλήρως τις έρευνες του EPPO, κατόπιν αιτήματός της. Σε περίπτωση που η EPPO αποφασίσει να μην ξεκινήσει έρευνα ή να απορρίψει μια υπόθεση, η OLAF θα έχει στη διάθεσή της όλες τις σχετικές πληροφορίες για ενδεχόμενες περαιτέρω ενέργειες.

- ▼ Αναμένονται οι ρυθμίσεις συνεργασίας που θα συναφθούν μεταξύ της ΕΡΡΟ και της Europol θα καθορίσουν τους τρόπους συνεργασίας τους. Κατά τη διάρκεια των ερευνών της, η ΕΡΡΟ μπορεί να ζητήσει από την Europol να παράσχει κάθε σχετική πληροφορία που τηρεί, καθώς και αναλυτική υποστήριξη.

Ορισμός.

- ▼ Η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία («ΕΡΡΟ») είναι μια ανεξάρτητη και αποκεντρωμένη υπηρεσία ποινικής δίωξης της Ευρωπαϊκής Ένωσης με την εξουσία να διερευνά, να διώκει και να καταδικάζει εγκλήματα απάτης και δωροδοκίας κατά του προϋπολογισμού της ΕΕ. Η μοναδική της εξουσία να ασκεί ποινικές διώξεις σε επίπεδο ΕΕ σημαίνει ότι τα χρήματα των ευρωπαίων φορολογουμένων πολιτών που επενδύονται στον προϋπολογισμό της ΕΕ θα προστατεύονται καλύτερα.

Ratio.

- Είναι διαπιστωμένο από τη δεκαετία '90 ότι τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ δεν προστατεύονται επαρκώς και η διασυνοριακή απάτη στον τομέα του ΦΠΑ προκαλεί σημαντικές απώλειες στους εθνικούς προϋπολογισμούς. Ειδικότερα, υπολογίζεται ότι κάθε χρόνο οι εθνικοί προϋπολογισμοί σε όλη την Ευρώπη χάνουν έσοδα ύψους τουλάχιστον 50 δισ. ευρώ από τον ΦΠΑ λόγω διασυνοριακής απάτης.
- Τα υπάρχοντα όργανα της ΕΕ, η OLAF (Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης), η Eurojust (ο Οργανισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη συνεργασία στον τομέα της ποινικής δικαιοσύνης) και η Europol (Ευρωπαϊκή Αστυνομική Υπηρεσία) – δεν μπορούν να διενεργούν ποινικές έρευνες ή να ασκούν διώξεις σε υποθέσεις απάτης. Η OLAF μπορεί να ενημερώνει μόνο για τα αποτελέσματα των διοικητικών της ερευνών τις αρμόδιες εθνικές αρχές, οι οποίες στη συνέχεια αποφασίζουν ανεξάρτητα εάν πρέπει ή όχι να κινηθεί ποινική δίωξη με βάση τις διαπιστώσεις της OLAF.

Ratio.

- ▼ Οι προσπάθειες των εθνικών διωκτικών αρχών είναι αποσπασματικές και περιορίζονται στα όρια του εκάστοτε οικείου κράτους μέλους, τα οποία δεν λαμβάνουν πάντοτε τα μέτρα που απαιτούνται για την αντιμετώπιση των εγκλημάτων εις βάρος του προϋπολογισμού της ΕΕ. Σήμερα, μόνο περίπου το 50% των συστάσεων για κίνηση δικαστικών διαδικασιών τις οποίες απευθύνει η OLAF στις εθνικές εισαγγελικές αρχές καταλήγουν σε παραπομπή στη δικαιοσύνη. Επιπλέον, τα ποσοστά παραπομπής διαφέρουν σημαντικά μεταξύ των κρατών μελών.
- ▼ Ο μικρός αριθμός διώξεων συνοδεύεται από χαμηλά ποσοστά ανάκτησης των ποσών που έχουν χαθεί λόγω απάτης. Τα πρόσωπα που διαπράττουν απάτες σε βάρος του προϋπολογισμού της ΕΕ ή που δημιουργούν περίπλοκα σχήματα για τη διάπραξη απάτης στον τομέα του ΦΠΑ, με απώλεια εσόδων για τους εθνικούς προϋπολογισμούς τουλάχιστον 50 δισεκατομμύρια ευρώ, γνωρίζουν ότι έχουν πολλές πιθανότητες να οικειοποιηθούν το προϊόν των εγκλημάτων τους, καθώς βασίζονται στη έλλειψη συνεκτικής επιβολής του νόμου στην ΕΕ.

▼ Η αποτελεσματική συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών είναι δύσκολη λόγω των διαφορετικών συστημάτων ποινικού δικαίου, ασαφειών ως προς τη δικαιοδοσία, χρονοβόρων διαδικασιών νομικής συνδρομής, γλωσσικών προβλημάτων, έλλειψης πόρων και διαφορετικών προτεραιοτήτων. Για τους λόγους αυτούς, οι υποθέσεις απάτης σε βάρος του προϋπολογισμού της ΕΕ θεωρούνται τελικά σε εθνικό επίπεδο χρονοβόρες και απαιτητικές από άποψη ανθρώπινων πόρων. Ως εκ τούτου, ενδέχεται να μη διερευνώνται καθόλου ή να μπαίνουν στο αρχείο αμέσως μόλις προκύψουν δυσκολίες. Σε ορισμένες περιπτώσεις, ενδέχεται οι εθνικές αρχές να αποφασίζουν να διεξαγάγουν έρευνες μόνο για το μέρος του εγκλήματος το οποίο τις αφορά σε εθνικό επίπεδο, χωρίς να λαμβάνουν υπόψη τις δυνητικά πολύ ευρύτερες επιπτώσεις μιας διεθνούς υπόθεσης απάτης.

Συμπεράσματα – Κρίσεις.

- ▼ Τριπλός χαρακτήρας υποθέσεων προς έρευνα από ΕΡΡΟ :
- ▼ 1. Απάτες σε βάρος του προϋπολογισμού της Ε.Ε. Εκταμίευση κονδυλίων από προγράμματα με παράνομα μέσα (εικονικά τιμολόγια κ.λ.π.).
- ▼ 2. Διαφθορά.
- ▼ 2. Απόκρυψη φορολογητέας ύλης και κατά συνέπεια μειωμένα εθνικά φορολογικά έσοδα και άρα μειωμένη χρηματοδότηση του προϋπολογισμού της Ε.Ε. **Φ.Π.Α., φόρος εισοδήματος. [10.000.000,00 €].**
- ▼ Διοικητική δομή Ε.Ε. – Βρυξέλλες – Γραφειοκρατία.
- ▼ Κοινωνία των πολιτών – Έλλειμμα δημοκρατίας – Νομιμοποίηση ερευνών και διώξεων.
- ▼ Μεγάλες φορολογικές υποθέσεις. Νομιμοφάνεια.

Πρόσωπα.

- ▼ Θέση της επικεφαλής της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας έλαβε η 46χρονη Ρουμάννα **Λάουρα Κοντρούτα Κοβέσι**. Σύμβολο του αγώνα κατά της διαφθοράς για ένα μέρος των Ρουμάνων, αλλά σε ανοικτό πόλεμο με την σοσιαλδημοκρατική κυβέρνηση, η Λάουρα Κοντρούτα Κοβέσι, πρώην εισαγγελέας κατά της διαφθοράς της Ρουμανίας, το 2006, στην ηλικία των 33 ετών, είχε γίνει η νεότερη γενική εισαγγελέας της Ρουμανίας. Το 2013 ανέλαβε την ηγεσία της Εθνικής Υπηρεσίας κατά της Διαφθοράς και εξαπέλυσε πόλεμο κατά της διαφθοράς στη χώρα της, φέρνοντας εις πέρας υποθέσεις που αφορούσαν πολιτικούς, επιχειρηματίες και δικαστικούς.
- ▼ Έλληνας Ευρωπαίος Εισαγγελέας ο κ. **Δημήτρης Ζημιανίτης**.
- ▼ Η περίπτωση της Κυπριακής Δημοκρατίας.



Δρ Γρηγόρης Μιχαηλίδης

michailidis.g@unic.ac.cy | University of Nicosia

Λέκτορας Πανεπιστημίου Λευκωσίας
Δικηγόρος παρ' Αρείω Πάγω
Κοινοτικός Δικηγόρος Κύπρου
(Cyprus, Greece)
Εκτελεστικός Διευθυντής του THELXIS FUND.

Telephone: +30 25210 22705 & +357 22842462
Mobile: +30 6932234917 & +357 99 73 74 18

Προφίλ

Ο Δρ Γρηγόρης Μιχαηλίδης είναι Απόφοιτος του Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης (Α.Π.Θ.) με μεταπτυχιακές σπουδές Δημοσίου Δικαίου και Πολιτικής Επιστήμης στο Μεταπτυχιακό Τμήμα της Νομικής Σχολής Α.Π.Θ καθώς και Συγκριτικού Αστικού Δικαίου, στη Νομική Σχολή του Ανόβερου.
Εκπόνησε διδακτορική διατριβή στο Ευρωπαϊκό Φορολογικό Δίκαιο.

Από το έτος 1992 διατηρεί δικηγορικό γραφείο στην πόλη της Δράμας.
Κοινοτικός δικηγόρος Κύπρου (STELIOS AMERICANOS & Co LLC)
Executive Director of Thelxis Fund Limited

Διδάσκει ως Λέκτορας στη Νομική Σχολή του Πανεπιστημίου Λευκωσίας.



UNIVERSITY *of* NICOSIA