

ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗΣΤΟ ΣΧΕΔΙΟ ΝΟΜΟΥ «ΣΥΣΤΑΣΗ ΑΡΧΗΣ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗΣ ΤΗΣ ΝΟΜΙΜΟΠΟΙΗΣΗΣ ΕΣΟΔΩΝ ΑΠΟ ΕΓΚΛΗΜΑΤΙΚΕΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΕΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗΣ ΤΗΣ ΤΡΟΜΟΚΡΑΤΙΑΣ, ΚΑΙ ΕΛΕΓΧΟΥ ΤΩΝ ΔΗΛΩΣΕΩΝ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΚΗΣ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ»**A. ΓΕΝΙΚΑ – Επί της Αρχής**

Η Επιτροπή καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες και χρηματοδότησης της τρομοκρατίας του άρθρου 7 του ν. 3691/2008, παρά το αξιόλογο έργο που έχει επιτελέσει μέχρι σήμερα, έχει ανάγκη σοβαρής ενίσχυσης, τόσο καθόσον αφορά στο ανθρώπινο δυναμικό της, όσο και αναφορικά με το θεσμικό πλαίσιο που διέπει τη λειτουργία της, προκειμένου να ανταποκριθεί επιτυχέστερα στις προκλήσεις που θέτουν η ποικιλομορφία και ποσοτική εξάπλωση του εθνικού και διασυνοριακού οικονομικού εγκλήματος και ο διαρκής εκσυγχρονισμός των τεχνικών που χρησιμοποιούνται για την αθέμιτη διακίνηση και απόκρυψη κεφαλαίων.

Παράλληλα, προφανής είναι η ανάγκη αναβάθμισης του μηχανισμού ελέγχου των δηλώσεων περιουσιακής κατάστασης («πόθεν έσχες») των υπόχρεων σε τέτοια δήλωση προσώπων, εξαιτίας των ελλείψεων σε προσωπικό και υλικοτεχνικές υποδομές της προβλεπόμενης στο άρθρο 3 παρ. 2 του ν. 3213/2003 πενταμελούς επιτροπής και της ανυπαρξίας στην πράξη ουσιαστικού ελέγχου των δηλώσεων που στοιβάζονται κάθε χρόνο κατά χιλιάδες στα γραφεία της.

Τέλος, αναγκαία είναι η βελτίωση της διαδικασίας που ακολουθείται για την εφαρμογή των μέτρων δέσμευσης περιουσιακών στοιχείων και των λοιπών, οικονομικών κυρίως, κυρώσεων που επιβάλλονται με Αποφάσεις του Συμβουλίου Ασφαλείας των Ηνωμένων Εθνών και με Κανονισμούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε βάρος φυσικών ή νομικών προσώπων και οντοτήτων, καθώς η προβλεπόμενη σήμερα στο άρθρο 49 του ν. 3691/2008 εμπλοκή του Υπουργού Οικονομικών και η παρεμβαλλόμενη από μέρος του απόφαση για την επιβολή των διαταχθέντων μέτρων και κυρώσεων δημιουργεί περιττές καθυστερήσεις και αντίκειται στην αρχή της άμεσης εκτελεστότητας των ανωτέρω Αποφάσεων και Κανονισμών.

Για την αντιμετώπιση όλων των ανωτέρω αναγκών, η οποία κρίνεται επιτακτική στην παρούσα προσπάθεια αναδιοργάνωσης των ελεγκτικών μηχανισμών, θωράκισης του χρηματοπιστωτικού τομέα και ανόρθωσης της δημοσιονομικής αξιοπιστίας της χώρας, και με δεδομένη την συνάφεια των αντικειμένων των τριών προαναφερθέντων οργάνων (καταπολέμηση του ξεπλύματος χρήματος, του παράνομου πλουτισμού και της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας), επιλέγεται η συγχώνευση των συγκεκριμένων αρμοδιοτήτων τους σε έναν ενιαίο φορέα, με την δημιουργία μιας ανεξάρτητης και αναβαθμισμένης «Αρχής Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες και της Χρηματοδότησης της Τρομοκρατίας, και Ελέγχου των Δηλώσεων Περιουσιακής Κατάστασης».

B. ΕΙΔΙΚΟΤΕΡΑ

Το Κεφάλαιο Α' του προτεινόμενου Σχεδίου Νόμου περιέχει τις αναγκαίες τροποποιήσεις του ν. 3691/2008 για τη δημιουργία και τον καθορισμό των αρμοδιοτήτων και εξουσιών της νέας αυτής Αρχής, ενώ το Κεφάλαιο Β' περιέχει τη συνακόλουθη αναδιάταξη του ν. 3213/2003, που κατανέμει τις αρμοδιότητες για τον έλεγχο των δηλώσεων «πόθεν έσχες».

Οι βασικές παράμετροι για τη σύσταση και λειτουργία της νέας Αρχής εντάσσονται στον ν. 3691/2008 και δη στα τέσσερα νέα άρθρα 7, 7Α, 7Β και 7Γ που αντικαθιστούν (με το άρθρο 2 του Σχεδίου Νόμου) το ισχύον άρθρο 7, με δεδομένο, άλλωστε, ότι η Αρχή θα στηριχθεί σε πρώτη φάση στις υποδομές της καταργούμενης Επιτροπής καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες και χρηματοδότησης της τρομοκρατίας. Χαρακτηριστικό του νέου φορέα είναι η κατοχύρωση της διοικητικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας του και ειδικότερα η απεξάρτησή του από την εποπτεία του Υπουργού Οικονομικών, ο οποίος παραμένει αρμόδιος για τον καθορισμό της έδρας και τη χρηματοδότηση της νέας Αρχής. Το Υπουργείο Οικονομικών παραμένει, επίσης, σύμφωνα με το άρθρο 3 του Σχεδίου Νόμου, ο «Κεντρικός Συντονιστικός Φορέας» για την εφαρμογή του ν. 3691/2008.

Η Αρχή θα αποτελείται από έναν ανώτατο εισαγγελικό λειτουργό εν ενεργεία, ως Πρόεδρο, και από ένδεκα μέλη, τριετούς θητείας, που θα μπορεί ν' ανανεώνεται για μια ακόμα φορά. Η αύξηση του αριθμού των μελών σε σχέση με την υπάρχουσα Επιτροπή ανταποκρίνεται στις αυξημένες αρμοδιότητες της Αρχής, ενώ η επιμήκυνση της θητείας τους από τα δύο στα τρία έτη εξυπηρετεί την ανάγκη της σταθερότητας και της υποστήριξης της Αρχής από όσο το δυνατόν πιο έμπειρα και καταρτισμένα στελέχη. Τα μέλη της Αρχής διακρίνονται από ιδιαίτερα υψηλά προσόντα και μοιράζονται, ανάλογα με την εξειδίκευσή τους, σε τρία επιμέρους τμήματα: την Α' Μονάδα Διερεύνησης Χρηματοοικονομικών Πληροφοριών, τη Β' Μονάδα Οικονομικών Κυρώσεων κατά Υπόπτων Τρομοκρατίας και τη Γ' Μονάδα Ελέγχου των Δηλώσεων Περιουσιακής Κατάστασης.

Πρόκειται για αυτοτελή τμήματα, με σαφώς διακριτές αρμοδιότητες, προσωπικό, βάσεις δεδομένων και λοιπές υποδομές, με συνδετικό κρίκο τον Πρόεδρο της Αρχής, ο οποίος είναι κοινός για όλους και θα είναι εκείνος που θα συντονίζει τη λειτουργία των Μονάδων, όπου αυτό απαιτείται. Σημειωτέον, ότι ο Πρόεδρος και τα μέλη της εκάστοτε Μονάδας δεν προβλέπεται να χειρίζονται ατομικά μεμονωμένες υποθέσεις, αλλά επιφορτίζονται με την εποπτεία και την τελική αξιολόγηση του έργου του εξειδικευμένου προσωπικού της, καθώς και με την εν γένει βελτίωση της αποτελεσματικότητάς της. Οι Μονάδες έχουν όλες τις εξουσίες που είχαν μέχρι σήμερα οι αντίστοιχες Επιτροπές, με τη διαφορά ότι δεν δύνανται οι ίδιες να διενεργούν ποινική προκαταρκτική εξέταση και οι υπάλληλοί τους δεν φέρουν την ιδιότητα του ειδικού προανακριτικού υπαλλήλου, δεν προσάγουν υπόπτους και δεν εξετάζουν μάρτυρες. Για τον σκοπό αυτό αναθεωρείται πέραν του άρθρου 7 και το άρθρο 48 παρ. 4-6 ν. 3691/2008 (με το άρθρο 5 του Σχεδίου Νόμου).

Το προσωπικό των Μονάδων θα αποσπάται ως επί το πλείστον από τους φορείς απ' όπου προέρχονται τα Μέλη τους. Οι αποσπάσεις είναι τριετούς διάρκειας, με δυνατότητα ανανέωσης. Λαμβάνεται, έτσι, υπόψη (μέσω της αποφυγής της μονιμότητας αφενός και της δυνατότητας περισσότερων ανανεώσεων αφετέρου) τόσο η ανάγκη εναλλαγής και απόκτησης εμπειρίας στο αντικείμενο των Μονάδων όσο το δυνατόν

περισσότερων στελεχών από άλλες υπηρεσίες, όσο και η ανάγκη διατήρησης ενός σταθερού κορμού υπαλλήλων που θα συνεισφέρουν για ικανό χρονικό διάστημα στο έργο της Αρχής και θα ανανεώνονται σταδιακά χωρίς να διαταράσσεται η λειτουργία της.

Καθόσον αφορά στις αρμοδιότητες των επιμέρους Μονάδων:

1. Η Α' Μονάδα Διερεύνησης Χρηματοοικονομικών Πληροφοριών αναλαμβάνει, σχεδόν στο σύνολό τους, τα καθήκοντα και τις αρμοδιότητες της καταργούμενης Επιτροπής καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες και της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας. Συγκροτείται, πέραν του Προέδρου, από επτά μέλη από διάφορους φορείς (αντί οκτώ που έχει σήμερα η Επιτροπή), με κριτήριο τη συνδρομή που μπορούν να παράσχουν στο αντικείμενό της, και πλαισιώνεται από συνολικά πενήντα υπαλλήλους ως επιστημονικό, διοικητικό και βοηθητικό προσωπικό.

Η υποχρεωτική σύσταση του συγκεκριμένου αριθμού θέσεων συνιστά από μόνη της μια γενναία ενίσχυση σε σύγκριση με την υπάρχουσα Επιτροπή, για την οποία προβλέπονται μεν δυνητικά μέχρι πενήντα θέσεις, στην πράξη όμως έχουν καλυφθεί πολύ λιγότερες. Σημαντική, επίσης, είναι και η δυνατότητα περαιτέρω ενίσχυσης της Μονάδας, για συγκεκριμένο χρονικό διάστημα (τρία έτη με δυνατότητα ανανέωσης για μια μόνο φορά ακόμα), με δύο πρόσωπα με σημαντικά προσόντα από τον ιδιωτικό τομέα (λ.χ. στελέχη τραπεζών ή άλλα πρόσωπα με μακρά εμπειρία σε λογιστικές θέσεις ή ελεγκτικούς μηχανισμούς), με στόχο την αξιοποίηση των ικανοτήτων και της εμπειρίας προσώπων που δεν ήταν δυνατό μέχρι σήμερα να στρατολογηθούν για τους σκοπούς της καταπολέμησης του ξεπλύματος χρήματος και της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας.

2. Η Β' Μονάδα Οικονομικών Κυρώσεων κατά Υπόπτων Τρομοκρατίας συγκροτείται, πέραν του Προέδρου από δύο μέλη, πλαισιώνεται δε από πέντε, αποσπώμενους από άλλους δημόσιους φορείς, υπαλλήλους, που κρίνονται αρκετοί για το περιορισμένο αντικείμενό της Μονάδας. Μέριμνα λαμβάνεται για τη διασφάλιση της μυστικότητας των συνεδριάσεών της και της εμπιστευτικότητας των πληροφοριών που χειρίζεται, τόσο με ειδικές προβλέψεις στις παραγράφους 13-14 του νέου άρθρου 49Α ν. 3691/2008 (βλ. το άρθρο 7 του Σχεδίου Νόμου), όσο και με την αναθεώρηση του άρθρου 40 (με το άρθρο 4 του Σχεδίου Νόμου) που καθιστά απλά δυνητική την διαβίβαση πληροφοριών εμπιστευτικής φύσης από την Αρχή προς άλλους φορείς.

Η Μονάδα αναλαμβάνει στο σύνολό τους τις αρμοδιότητες που σχετίζονται με την εφαρμογή του μέτρου της δέσμευσης περιουσιακών στοιχείων και των λοιπών κυρώσεων που επιβάλλονται με Αποφάσεις του Συμβουλίου Ασφαλείας του ΟΗΕ (όπως κατεξοχήν την υπ' αριθ. 1267 του 1999, που ενσωματώθηκε στην εσωτερική έννομη τάξη με το Π.Δ. 352/2001, ΦΕΚ 236 Α') και Κανονισμούς του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (όπως τους υπ' αριθ. 2580 του 2001 και 881 του 2002). Στο πλαίσιο αυτό αναθεωρείται (με το άρθρο 6 του Σχεδίου Νόμου) το άρθρο 49 του ν. 3691/2008 και καταργείται η ανάγκη έκδοσης απόφασης του Υπουργού Οικονομικών για να καταστεί δυνατή η εφαρμογή των εν λόγω μέτρων. Αναγνωρίζεται, έτσι, η άμεση εκτελεστικότητα των σχετικών Αποφάσεων του Συμβουλίου Ασφαλείας ΟΗΕ και των Κανονισμών της ΕΕ, στο μέτρο που αυτοί έχουν ενταχθεί στην Ελληνική έννομη

τάξη – κάτι τέτοιο γίνεται, ως γνωστόν, ήδη με τη δημοσίευση των Κανονισμών στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ενώ στην περίπτωση των Αποφάσεων του Συμβουλίου Ασφαλείας με την έκδοση του σχετικού Προεδρικού Διατάγματος. Ο ρόλος της Β' Μονάδας της Αρχής περιορίζεται στην χωρίς καθυστέρηση ενημέρωση των υπόχρεων προσώπων του άρθρου 5 του ν. 3691/2008, προκειμένου αυτοί να εντοπίσουν, μεταξύ άλλων, τα υπό δέσμευση περιουσιακά στοιχεία, και στην έκδοση εκτελεστικής διάταξης που επιδίδεται στα εμπλεκόμενα πρόσωπα. Το είδος και η έκταση των εφαρμοζόμενων μέτρων ή κυρώσεων προσδιορίζεται από την ίδια την Απόφαση ή τον Κανονισμό. Διατηρείται, όμως, η δυνατότητα προσφυγής (ακόμα και τρίτων που έχουν έννομο συμφέρον) κατά της διάταξης της Μονάδας ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων, όταν δεν πληρούνται οι τυπικές προϋποθέσεις για την επιβολή των κυρώσεων, ενώ εισάγεται ακόμα και η δυνατότητα επαύξησης των δεσμευθέντων περιουσιακών στοιχείων, αν κάτι τέτοιο προβλέπεται στις σχετικές Αποφάσεις και Κανονισμούς. Ρυθμίζεται, επίσης, η διαδικασία άρσης των μέτρων δέσμευσης κατά διαγραφέντων από τους καταλόγους του ΟΗΕ ή της ΕΕ, ενώ εισάγονται ποινικές και διοικητικές κυρώσεις σε βάρος των φυσικών και νομικών προσώπων που παραβαίνουν τις υποχρεώσεις οι οποίες απορρέουν από το άρθρο 49 του ν. 3691/2008.

Η Β' Μονάδα αναλαμβάνει, επίσης, την επιβολή αντίστοιχων μέτρων και κυρώσεων σε βάρος των προσδιοριζόμενων ως σχετιζόμενων με την τρομοκρατία φυσικών και νομικών προσώπων ή οντοτήτων, με την προσθήκη (με το άρθρο 7 του Σχεδίου Νόμου) ενός νέου άρθρου 49Α στον ν. 3691/2008. Καλύπτεται, έτσι, μια αδυναμία της χώρας μας ως προς τη δημιουργία ενός συστήματος ταχείας και αποτελεσματικής δέσμευσης των περιουσιακών στοιχείων των προσώπων που εμπλέκονται σε τρομοκρατικές πράξεις, όπως επιτάσσει η Απόφαση υπ' αριθ. 1373/2001 του Συμβουλίου Ασφαλείας των Ηνωμένων Εθνών, αλλά και όπως προβλέπεται στην Ειδική Σύσταση ΙΙΙ της Ομάδας Χρηματοπιστωτικής Δράσης (FATF). Το είδος των επιβαλλόμενων κυρώσεων και η έννοια της δέσμευσης που χρησιμοποιείται στην παρούσα διάταξη αντιστοιχούν εν πολλοίς στους ορισμούς που περιέχονται στο άρθρο 1 του Κανονισμού (ΕΚ) 2580/2001 του Συμβουλίου της ΕΕ, όπως αυτός ισχύει. Έργο της Μονάδας είναι ο προσδιορισμός των εμπλεκόμενων προσώπων – συμπεριλαμβανομένων ημεδαπών ή αλλοδαπών οντοτήτων (ενώσεων προσώπων ή συνόλων περιουσίας) συνεστημένων μεν εν τοις πράγμασι, στερούμενων όμως νομικής προσωπικότητας, όπως εμπιστευμάτων (trusts) και ιδρυμάτων εμπιστευματικής διαχείρισης (βλ. το άρθρο 4 παρ. 16 β' του ν. 3691/2009) – και η τήρηση σχετικού καταλόγου, η άμεση ενημέρωση των υπόχρεων προσώπων του άρθρου 5 του ν. 3691/2008, προκειμένου να εντοπισθούν τα υπό δέσμευση περιουσιακά στοιχεία, και η ταχεία έκδοση απόφασης για την επιβολή των οικονομικών κυρώσεων. Ιδιαίτερη βαρύτητα δίνεται στην κατοχύρωση του δικαιώματος των θιγόμενων προσώπων (συμπεριλαμβανομένων τυχόν τρίτων που έχουν έννομο συμφέρον επί του δεσμευόμενου περιουσιακού στοιχείου) να προσφύγουν για την ανάκληση της απόφασης τόσο ενώπιον της ίδιας της Μονάδας, όσο και ενώπιον του συμβουλίου του Αρείου Πάγου, το οποίο αποφασίζει εντός σύντομης προθεσμίας και αφού καλέσει τον προσφεύγοντα να εμφανισθεί, αν το επιθυμεί, αυτοπροσώπως ενώπιον του. Ομοίως, κατοχυρώνεται το δικαίωμα να ζητηθεί η αποδέσμευση συγκεκριμένων ποσών (αντίστοιχα με όσα προβλέπονται στην Απόφαση υπ' αριθ. 1452/2002 του Συμβουλίου Ασφαλείας των Ηνωμένων Εθνών που ενσωματώθηκε στην εσωτερική έννομη τάξη με το Π.Δ. 56/2005, ΦΕΚ 86 Α'), τόσο με αίτηση ενώπιον της ίδιας της Μονάδας όσο και με προσφυγή ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων, που εκδικάζεται κατ' απόλυτη προτεραιότητα.

3. Η Γ' Μονάδα Ελέγχου των Δηλώσεων Περιουσιακής Κατάστασης συγκροτείται από δύο μέλη, πέραν του Προέδρου. Πλαισιώνεται δε από ικανό προσωπικό (15 συνολικά άτομα), με στόχο να υπάρξουν για πρώτη φορά χειροπιαστά αποτελέσματα του έργου της. Η Μονάδα αναλαμβάνει το σύνολο των καθηκόντων της καταργούμενης πενταμελούς επιτροπής του άρθρου 3 παρ. 2 του ν. 3213/2003. Δεν αναλαμβάνει ακόμα, στην παρούσα φάση, τον έλεγχο των δηλώσεων των προσώπων που εμπίπτουν στη ρύθμιση του άρθρου 14 του ν. 3213/2003, ούτε ελέγχει, βέβαια, τις δηλώσεις του Προέδρου, των Μελών και του προσωπικού της ίδια της Αρχής. Προκειμένου η Μονάδα να έχει την απαραίτητη ευελιξία και να έχει ρεαλιστικό χαρακτήρα η αποστολή της, καταργείται ο υποχρεωτικός ή κατά προτεραιότητα έλεγχος των δηλώσεων συγκεκριμένων προσώπων και η ποσόστωση στον έλεγχο των δηλώσεων και αφήνεται στην διακριτική ευχέρεια της Μονάδας η διενέργεια δειγματοληπτικών ή στοχευμένων ελέγχων.

Πέραν των ανωτέρω μεταρρυθμίσεων και με την ευκαιρία της αναδιάταξης των ρυθμίσεων του ν. 3213/2003, προστίθεται στο άρθρο 7 του εν λόγω νόμου (με το άρθρο 11 του Σχεδίου Νόμου) διάταξη που προβλέπει την τιμώρηση όσων αρνούνται να διαβιβάσουν κατάλογο των υπόχρεων σε περιουσιακή δήλωση προσώπων, παρ' ότι υποχρεούνται από το νόμο να το πράξουν.

Τέλος, το άρθρο 10 του παρόντος Σχεδίου προσδίδει στη διάταξη της παρ. 3 του άρθρου 6 του ν. 3213/2002, που προβλέπει την ποινική κύρωση για το έγκλημα της μη υποβολής ή ανακριβούς υποβολής δήλωσης περιουσιακής κατάστασης από αμέλεια, την αναγκαία ευελιξία, την οποία απαιτούν ορισμένες φορές οι συντρέχουσες περιστάσεις. Πράγματι, η τιμώρηση της παράλειψης υποβολής δήλωσης ή υποβολής ανακριβούς ή ελλιπούς δήλωσης από αμέλεια δεν είναι πάντα δικαιολογημένη, ιδίως μάλιστα αν δεν έχει επέλθει μεταβολή στην περιουσιακή κατάσταση του υπόχρεου ή αν η επελθούσα μεταβολή σε σχέση με τα προηγούμενα έτη είναι επουσιώδης. Έτσι, κρίνεται ορθό να επιτραπεί στο δικαστικό συμβούλιο ή το δικαστήριο να εκτιμήσει ελεύθερα αν, υπό τη συνδρομή συγκεκριμένων περιστάσεων, δικαιολογείται η μη τιμώρηση της πιο πάνω πράξης.

Αθήνα, 27 Ιανουαρίου 2011

ΟΙ ΥΠΟΥΡΓΟΙ

ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ,
ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ ΚΑΙ
ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗΣ
ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ

Ι. ΡΑΓΚΟΥΣΗΣ

ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ



Γ. ΠΑΠΑΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΥ

ΕΞΩΤΕΡΙΚΩΝ



Δ. ΔΡΟΥΤΣΑΣ

ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΣ,
ΔΙΑΦΑΝΕΙΑΣ ΚΑΙ
ΑΝΘΡΩΠΙΝΩΝ
ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ

Χ. ΚΑΣΤΑΝΙΔΗΣ

ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ
ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ



Χ. ΠΑΠΟΥΤΖΗΣ