ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες, 19.3.2003
COM(2003) 128 τελικό

ΕΚΘΕΣΗ

για τη συνέχεια που θα δοθεί στην Πράσινη Βίβλο σχετικά με την ποινική προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας και τη δημιουργία Ευρωπαϊκής Εισαγγελικής Αρχής

(υποβληθείσα από την Επιτροπή)

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ 3

Αντικείμενο της Πράσινης Βίβλου 3

Η μέθοδος διαβουλεύσεων 3

2. ΓΕΝΙΚΗ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ 5

2.1 Γενικός απολογισμός των δημόσιων διαβουλεύσεων σχετικά με την Πράσινη Βίβλο 5

2.1.1 Σύνοψη των γραπτών απαντήσεων σχετικά με την Πράσινη Βίβλο 5

2.1.2 Σύνοψη των γνωμών που διατυπώθηκαν κατά τη δημόσια ακρόαση 6

2.2 Η σπουδαιότητα της ευρωπαϊκής εισαγγελικής αρχής 8

2.2.1 Εκτίμηση της πραγματικής ποινικής δίωξης της κοινοτικής απάτης 8

2.2.2 Κριτήρια αξιολόγησης της ευρωπαϊκής εισαγγελικής αρχής 9

3. ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΚΑΤΑ ΘΕΜΑΤΑ 11

3.1 Θεσμικά ζητήματα 11

3.1.1 Καθεστώς και εσωτερική οργάνωση 11

3.1.2 Σχέση με την Europol, την Eurojust και την OLAF 12

3.1.3 Σχέσεις με τρίτες χώρες 14

3.2 Νομικά ζητήματα 14

3.2.1 Ουσιαστικό ποινικό δίκαιο 14

3.2.2 Ποινικό διαδικαστικό δίκαιο 16

4. ΣΥΝΕΧΕΙΑ 22

4.1 Πολιτικές ενέργειες με βάση την Πράσινη Βίβλο 22

4.2 Θεσμική μεταρρύθμιση 23

4.3 Εξέταση σε βάθος ζητημάτων σχετικά με την υλοποίηση της εισαγγελικής αρχής .. 24

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Προκειμένου να αντιμετωπισθεί αποτελεσματικότερα η εγκληματικότητα που θίγει τα οικονομικά συμφέροντα της Κοινότητας, η Επιτροπή πρότεινε τη δημιουργία μιας Ευρωπαϊκής Εισαγγελικής Αρχής που θα είναι υπεύθυνη για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Κοινοτήτων, ώστε να αντιμετωπιστεί το πρόβλημα του κατακερματισμού του ευρωπαϊκού ποινικού χώρου στον τομέα αυτό. [1].

Αντικείμενο της Πράσινης Βίβλου

Ένα τέτοιο σχέδιο προϋποθέτει αναθεώρηση της συνθήκης ΕΚ. Οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων που συνήλθαν στη Νίκαια τον Δεκέμβριο του 2000 δεν έδωσαν συνέχεια στη σχετική πρόταση, λόγω έλλειψης χρόνου και ενδελεχούς μελέτης του θέματος. Για το λόγο αυτό, σύμφωνα με το σχέδιο δράσης της (2001-2003) για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Κοινοτήτων[2], η Επιτροπή διοργάνωσε στη διάρκεια του έτους 2002 μία ευρεία συζήτηση στην Ευρώπη σχετικά με το θέμα αυτό.

Η *Πράσινη Βίβλος για την ποινική προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας και τη δημιουργία Ευρωπαϊκής Εισαγγελικής Αρχής*[3], που εγκρίθηκε για το σκοπό αυτό στις 11 Δεκεμβρίου 2001, είχε για την Επιτροπή δύο στόχους: να διασαφηνίσει την άποψή της, παρουσιάζοντας ορισμένες εναλλακτικές δυνατότητες και να εκφράσει την προτίμησή της για την εφαρμογή της αρχικής πρότασης· να διευρύνει τον διάλογο με τη συμμετοχή όλων των ενδιαφερόμενων κύκλων, ενόψει της προσεχούς διεύρυνσης και με την προοπτική της επικείμενης συνταγματικής αναθεώρησης των συνθηκών.

Στην εισήγησή της προς τη Διακυβερνητική Διάσκεψη του 2000, η Επιτροπή είχε ήδη προτείνει να ενταχθούν στη συνθήκη τα βασικά στοιχεία της Ευρωπαϊκής Εισαγγελικής Αρχής (διορισμός, παραίτηση, ανεξαρτησία, αποστολή). Για τους αναγκαίους κανόνες και όρους λειτουργίας της παρέπεμπε στο παράγωγο δίκαιο, βάσει του οποίου θα πρέπει να καθορίζονται σε κοινοτικό επίπεδο τα εγκλήματα (απάτη, διαφθορά, ξέπλυμα χρήματος κ.λπ) και οι ποινές σχετικά με τις δραστηριότητες που προσβάλλουν τα οικονομικά συμφέροντα των Κοινοτήτων. Το παράγωγο δίκαιο θα πρέπει να καθορίζει επίσης τον τρόπο σύνδεσης του νέου κοινοτικού μηχανισμού με τα εθνικά ποινικά συστήματα, ενώ θα πραγματεύεται και τους τρόπους προσφυγής στην Ευρωπαϊκή Εισαγγελική Αρχή καθώς και τις αρμοδιότητες έρευνας και δίωξης που θα έχει ενώπιον αυτή των εθνικών δικαστηρίων. Τέλος, θα πρέπει να προβλέπει τον δικαστικό έλεγχο των πράξεων της Εισαγγελικής Αρχής.

Η μέθοδος διαβούλευσης

Οι δημόσιες διαβουλεύσεις για την Πράσινη Βίβλο, που αφορούσαν κυρίως το περιεχόμενο που θα μπορούσε να έχει αυτό το παράγωγο δίκαιο, ανταποκρίθηκαν στις προσδοκίες ανοίγοντας στην Ευρώπη έναν πραγματικό, εκτεταμένο και ανοικτό διάλογο. Τόσο ο αριθμός όσο και η ποιότητα των εισηγήσεων και των συζητήσεων που ακολούθησαν τη δημοσίευση της Πράσινης Βίβλου μαρτυρούν πόσο πλούσιος και ζωηρός ήταν αυτός ο διάλογος. Δόθηκε δυνατότητα συμμετοχής σε όλους τους ενδιαφερόμενους κύκλους: εθνικά κοινοβούλια και

---

[1] COM(2000)34· συμπληρωματική εισήγηση της Επιτροπής στη Διακυβερνητική Διάσκεψη για τις θεσμικές μεταρρυθμίσεις - Η ποινική προστασία των κοινοτικών οικονομικών συμφερόντων: ευρωπαϊκή εισαγγελική αρχή, 29.09.2000, COM(2000)608.

[2] COM(2000)254.

[3] COM (2001)715· http://europa.eu.int/comm/anti_fraud/green_paper/index_fr.html

κυβερνήσεις, κοινοτικά όργανα και οργανισμοί, επαγγελματίες που σχετίζονται με την ποινική δικαιοσύνη, ασκούντες νομικά επαγγέλματα και πανεπιστημιακοί, ενδιαφερόμενες μη κυβερνητικές οργανώσεις κ.λπ, που απάντησαν εν όλω ή εν μέρει στις 19 ερωτήσεις που περιείχε η Πράσινη Βίβλος[4].

Η Βίβλος διανεμήθηκε σε πάνω από 12.500 αντίτυπα. Υποβλήθηκαν πάνω από 70 γραπτές απαντήσεις, σε πολλές περιπτώσεις ατομικές, συχνότερα συλλογικές, οι οποίες δημοσιεύθηκαν στο Διαδίκτυο προκειμένου να εξασφαλιστεί η μέγιστη δυνατή διαφάνεια των διαβουλεύσεων[5]. Οι απαντήσεις αυτές προέρχονται από διάφορα κράτη μέλη, υποψήφιες χώρες και ενδιαφερόμενους επαγγελματίες και συμβάλλουν ουσιαστικά στη συζήτηση, τόσο με κριτικές αναλύσεις όσο και με εποικοδομητικές προτάσεις. Τις θέσεις τους επί του σχεδίου διατύπωσαν και αρκετές κυβερνήσεις[6] και εθνικά κοινοβούλια[7], καθώς και πολλοί εκπρόσωποι δικαστικών αρχών[8]. Εξάλλου, έλαβαν θέση σχετικά με το θέμα της δημιουργίας της Ευρωπαϊκής Εισαγγελικής Αρχής διάφορες δικηγορικές εταιρείες[9], εθνικοί δικηγορικοί σύλλογοι[10], ευρωπαϊκοί όμιλοι νομικών[11] και μη κυβερνητικές οργανώσεις που δραστηριοποιούνται στον τομέα του οικονομικού εγκλήματος και της προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.[12]. Το θέμα αποτέλεσε επίσης αντικείμενο εμπεριστατωμένων αναλύσεων που εκπονήθηκαν από πανεπιστημιακούς, ιδίως σε ορισμένα γνωστά νομικά ερευνητικά κέντρα στην Ευρώπη[13].

Μετά την έκδοση της Πράσινης Βίβλου, η Επιτροπή συμμετείχε επίσης σε είκοσι περίπου εθνικά σεμινάρια ή διεθνείς συνδιασκέψεις αφιερωμένες στο θέμα της ευρωπαϊκής εισαγγελικής αρχής, στα κράτη μέλη και στις υποψήφιες χώρες. Εν κατακλείδι, οργάνωσε στις 16 και 17 Σεπτεμβρίου 2002 μία δημόσια ακρόαση με τους εκπροσώπους των ενδιαφερομένων φορέων, που συγκέντρωσε 300 συμμετέχοντες, με μία αντιπροσωπευτική ομάδα από εκατό περίπου ομιλητές. Οι ομιλίες τους έχουν επίσης δημοσιευθεί στον προαναφερθέντα δικτυακό τόπο του Διαδικτύου, προκειμένου να υπάρξει η δυνατότητα ενός ευρύτερου ακροατηρίου.[14].

Η έκθεση για τη συνέχεια που θα δοθεί στην Πράσινη Βίβλο

Η Πράσινη Βίβλος συγκέντρωσε έτσι εκατοντάδες απαντήσεις, γραπτές ή προφορικές. Στην παρούσα έκθεση προτείνεται μια σύνθεση των απαντήσεων αυτών, με την προοπτική της συνταγματικής αναθεώρησης των συνθηκών. Προηγείται μια γενική αξιολόγηση και ακολουθεί αξιολόγηση των απαντήσεων που λήφθηκαν κατά θέματα. Στην πρώτη εκτίθενται οι γνώμες σχετικά με την αναγκαιότητα δημιουργίας μιας Ευρωπαϊκής Εισαγγελικής Αρχής και επιβεβαιώνεται και προσδιορίζεται ειδικώτερα η σπουδαιότητα της (2). Στη δεύτερη

---

4 Λόγω της ροής των απαντήσεων, η προθεσμία των διαβουλεύσεων παρατάθηκε από την 1.06.2002 στην 01.12.2002. Επίσης, μπορούν ακόμη να αποσταλούν σχόλια στην ακόλουθη διεύθυνση: olaf-livre-vert@cec.eu.int

5 http://europa.eu.int/comm/anti_fraud/green_paper/contributions/date.html. Πλήρης κατάλογος των απαντήσεων που ελήφθησαν μέχρι την 1.12.2002, που δημοσιεύθηκαν και αξιολογήθηκαν από την Επιτροπή, περιλαμβάνεται στο παράρτημα 1.

6 Βλ. γραπτές απαντήσεις 15, 17, 20α, 30, 43, 45, 61 και 65. Οι αριθμοί παραπέμπουν στον κατάλογο του παραρτήματος 1.

7 Βλ. γραπτές απαντήσεις 5, 38 και 71.

8 Βλ. γραπτές απαντήσεις 11, 21, 23, 27, 28, 29, 44, 67, 68, 69 και 72.

9 Βλ. γραπτές απαντήσεις 55 και 57.

10 Βλ. γραπτές απαντήσεις 19 και 66.

11 Βλ. γραπτές απαντήσεις 1α, 3, 4, 10, 14, 35, 40, 41, 58 και 62.

12 Βλ. γραπτές απαντήσεις 2, 34 και 70.

13 Βλ. γραπτές απαντήσεις 6, 25, 31, 32 33.

14 http://www.europa.eu.int/comm/anti_fraud/green_paper/public_hearing/index_en.html

προβάλλονται τα θεσμικά και νομικά ζητήματα που πρέπει να εξεταστούν σε βάθος για να διευκολυνθεί η υλοποίηση ενός τέτοιου σχεδίου (3).

2. ΓΕΝΙΚΗ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ

2.1. Γενικός απολογισμός των δημόσιων διαβουλεύσεων σχετικά με την Πράσινη Βίβλο

Πέρα από τη μεγάλη ποικιλία των αντιδράσεων και τις εποικοδομητικές στην πλειοψηφία τους κριτικές που διατυπώθηκαν, οι συμμετέχοντες στη συζήτηση εκτίμησαν την ποιότητα της Πράσινης Βίβλου και ενέκριναν το εγχείρημα μιας ευρύτερης διαβούλευσης.

Επί της ουσίας, οι αντιδράσεις είναι στην πλειοψηφία τους θετικές επί της αρχής της δημιουργίας μιας Ευρωπαϊκής Εισαγγελικής Αρχής, με τις κυβερνητικές αρχές να παραμένουν στο θέμα αυτό περισσότερο επιφυλακτικές στο σύνολό τους σε σχέση με τους ασκούντες νομικά επαγγέλματα και τους εκπροσώπους της κοινωνίας των πολιτών. Μία μειοψηφία παραμένει σταθερά αντίθετη. Ωστόσο, οι αντιδράσεις φαίνονται αρκετά ανομοιογενείς, όσον αφορά τον τρόπο με τον οποίο θα υλοποιηθεί το σχέδιο. Θα πρέπει πιο συγκεκριμένα να εξεταστούν δύο χωριστές πηγές: αφενός οι παρεμβάσεις που διατυπώθηκαν κατά τη δημόσια ακρόαση, με το ολοκληρωμένο φάσμα των απόψεων που αντανακλούν, και αφετέρου οι γραπτές εισηγήσεις στην Πράσινη Βίβλο, που είναι κατά γενικό κανόνα και από τη φύση τους, αρκετά λεπτομερέστερες[15].

2.1.1 Σύνοψη των γραπτών απαντήσεων στην Πράσινη Βίβλο

Από την ανάλυση των απαντήσεων στο ερωτηματολόγιο προκύπτουν οι ακόλουθες γενικές διαπιστώσεις:

- Η πλειοψηφία υποστηρίζει κατά τρόπο εποικοδομητικό τη δημιουργία μιας Ευρωπαϊκής Εισαγγελικής Αρχής[16], διατυπώνοντας ωστόσο μία σειρά κριτικών παρατηρήσεων συνοδευόμενων από προτάσεις για τη βελτίωση του νομικού πλαισίου που προτείνει η Επιτροπή.

- Μία μειοψηφία, χωρίς να αποκλείει τη δυνατότητα δημιουργίας Ευρωπαϊκής Εισαγγελικής Αρχής, παραμένει αρκετά επιφυλακτική ως προς την σκοπιμότητα και τη δυνατότητα υλοποίησης του εγχειρήματος στο προσεχές μέλλον.

- Τέλος, μία μικρή μειοψηφία απορρίπτει κατηγορηματικά τη σύσταση Ευρωπαϊκής Εισαγγελικής Αρχής, εκτιμώντας ότι τα υπάρχοντα μέσα δικαστικής συνεργασίας είναι σε θέση να προσφέρουν τις κατάλληλες λύσεις στα προβλήματα καταπολέμησης της απάτης κατά των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας.

Παρά το γεγονός ότι πολλοί εκπρόσωποι δικαστικών αρχών, νομικών ενώσεων και πανεπιστημιακών κύκλων τονίζουν τον επείγοντα χαρακτήρα της σύστασης μιας Ευρωπαϊκής Εισαγγελικής Αρχής, μερικά κράτη μέλη ανέφεραν ότι δεν είναι πεπεισμένα για τη σκοπιμότητα της δημιουργίας, σε ευρωπαϊκό επίπεδο, ενός θεσμού εφοδιασμένου με

---

[15] Για λόγους ανάλυσης, οι απαντήσεις που λήφθηκαν θεωρούνται αντιπροσωπευτικές των κατηγοριών των φορέων στις οποίες αντιστοιχούν.

[16] Με πάνω από 50 θετικές απαντήσεις έναντι 15 αρνητικών σε σύνολο 72 απαντήσεων που αναλύθηκαν.

προνόμια απονομής της ποινικής δικαιοσύνης και με αποκλειστική αρμοδιότητα στον τομέα της καταπολέμησης της απάτης[17].

2.1.2 Σύνοψη των γνωμών που διατυπώθηκαν κατά τη δημόσια ακρόαση

Η δημόσια ακρόαση, που διοργανώθηκε με βάση μία αντιπροσωπευτική ομάδα ομιλητών[18], παρουσίασε μια σχετικά ολοκληρωμένη γενική εικόνα του φάσματος των γνωμών που εκφράστηκαν από τις τρεις κατηγορίες φορέων που συμμετείχαν, και συγκεκριμένα των θεσμικών φορέων, των λειτουργικών φορέων, και των εκπροσώπων της κοινωνίας των πολιτών [19].

Έτσι, ενώ η μεγάλη πλειοψηφία των εισηγητών από τα ευρωπαϊκά όργανα[20], από φορείς της κοινωνίας των πολιτών και η πλειοψηφία των λειτουργικών φορέων εκφράστηκαν υπέρ της πρότασης της Επιτροπής, ορισμένοι εκπρόσωποι υπουργείων από τα κράτη μέλη έθεσαν το ζήτημα κατά πόσον ο ειδικός τομέας της προστασίας των κοινοτικών οικονομικών συμφερόντων δικαιολογεί τη δημιουργία ενός νέου κοινοτικού οργάνου, όπως η Ευρωπαϊκή Εισαγγελική Αρχή.

2.1.2.1 Θέσεις των εκπροσώπων των κρατών μελών

Οι εκπρόσωποι των αρμόδιων υπουργείων των κρατών μελών διακρίνονται σε εκείνους που συμφωνούν με την αρχή της δημιουργίας Ευρωπαϊκής Εισαγγελικής Αρχής[21], σε εκείνους που έχουν επιφυλάξεις για τη χρησιμότητα ή τη δυνατότητα υλοποίησής της[22] και σε εκείνους που απορρίπτουν το σχέδιο στο σύνολό του[23].

Οι περισσότεροι από τους αντιτιθέμενους στο σχέδιο τόσο μεταξύ των εκπροσώπων υπουργείων όσο και μεταξύ των λειτουργικών φορέων τόνισαν ότι η Επιτροπή δεν δικαιολόγησε επαρκώς την πρότασή της ούτε κατέδειξε τις συγκεκριμένες δυσκολίες που αντιμετωπίζουν τα αρμόδια για την καταπολέμηση της κοινοτικής απάτης όργανα[24]. Πολλοί

---

[17] Βλ. γραπτές απαντήσεις 15, 30, 43, 45 και 65.

[18] Πρβλ. παράρτημα 2. Οι 105 περίπου εισηγητές είχαν κατανεμηθεί σε τρεις κατηγορίες. Η πρώτη με εκπροσώπους των **θεσμικών φορέων** που συμμετείχαν στην κατάρτιση του νομικού πλαισίου: Προεδρία του Συμβουλίου, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Δικαστήριο, Ελεγκτικό Συνέδριο, Εποπτεύουσα Επιτροπή της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF), αρμόδια υπουργεία των κρατών μελών, συντάκτες του *Corpus Juris,* Συντακτική Συνέλευση για το μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης (παρατηρήτρια). Η δεύτερη κατηγορία περιελάμβανε τους **λειτουργικούς φορείς,** που ασκούν αρμοδιότητες «έρευνας, δίωξης και εκδίκασης» : Europol, OLAF, εθνικές αστυνομικές ή τελωνειακές υπηρεσίες, Eurojust, Ευρωπαϊκό Δικαστικό Δίκτυο, εθνικοί εισαγγελείς κ.λπ. Η τρίτη κατηγορία περιελάμβανε τους **εκπροσώπους της κοινωνίας των πολιτών**: δικηγόρους (συνηγόρους υπεράσπισης), ενώσεις φορολογουμένων, ΜΚΟ, ποινικολόγους από εθνικές οργανώσεις νομικών για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης (ΠΟΣ). Οι υποψήφιες χώρες και οι υπό ένταξη χώρες προσκλήθηκαν επίσης ως παρατηρητές.

[19] Σε ορισμένες περιπτώσεις λαμβάνονται υπόψη γραπτές εισηγήσεις που έφθασαν αργότερα και όπου αποδεικνύεται κάποια μεταβολή στις θέσεις ορισμένων κρατών μελών σε σχέση με τη γνώμη που είχαν διατυπώσει κατά την ακρόαση του Σεπτεμβρίου του 2002.

[20] Γνώμες που διατυπώθηκαν κατά τη δημόσια ακρόαση από τους εκπροσώπους του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Δικαστηρίου, του Ελεγκτικού Συνεδρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και της Εποπτεύουσας Επιτροπής της OLAF.

[21] Γνώμες των εκπροσώπων υπουργείων του Βελγίου, της Ελλάδας, της Ισπανίας, των Κάτω Χωρών, της Πορτογαλίας και, σε κάποιο βαθμό, της Ιταλίας.

[22] Γνώμες των εκπροσώπων υπουργείων της Γερμανίας, του Λουξεμβούργου και της Σουηδίας.

[23] Γνώμες που εκφράστηκαν κατά τη δημόσια ακρόαση από τους εκπροσώπους υπουργείων της Δανίας, της Γαλλίας, της Ιρλανδίας, της Αυστρίας, της Φινλανδίας και του Ηνωμένου Βασιλείου.

[24] Γερμανία, Ιρλανδία, Φινλανδία και Ηνωμένο Βασίλειο.

από τους κυβερνητικούς εκπροσώπους θεωρούν εξάλλου ότι, προτού δημιουργηθεί μια κοινοτική υπηρεσία ποινικών διώξεων, πρέπει να αναζητηθούν λύσεις εναλλακτικές της καταστολής[25]. Ορισμένοι συγκεκριμένα[26] υπογραμμίζουν την ανάγκη να δοθεί μια ευκαιρία στα όργανα δικαστικής και αστυνομικής συνεργασίας που έχουν ήδη δημιουργηθεί[27].

Ως προς την υλοποίηση του σχεδίου, αρκετά υπουργεία εκτιμούν ότι η Ευρωπαϊκή Εισαγγελική Αρχή δεν δημιουργεί ανυπέρβλητα προβλήματα από άποψη υλοποίησης[28]. Αντίθετα, τα υπουργεία που είναι αντίθετα με τη δημιουργία ευρωπαϊκής εισαγγελικής αρχής εκτιμούν ότι οι αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας θέτουν σημαντικούς περιορισμούς στη δημιουργία της[29].

Αρκετοί εκπρόσωποι κυβερνήσεων, ακόμα και μεταξύ εκείνων που είναι υπέρ της ευρωπαϊκής εισαγγελικής αρχής, εκφράζουν φόβους μήπως η τελευταία, όπως προτείνεται από την Επιτροπή, έρθει σε σύγκρουση με τις αρχές του εθνικού δικαίου τους[30] και αφετέρου μήπως οδηγήσει σε εξασθένηση των εγγυήσεων προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων[31] και της ασφάλειας του δικαίου[32]. Έτσι, πολλοί επιζητούν μεγαλύτερη επεξεργασία της πρότασης της Επιτροπής ώστε να ανταποκρίνεται στα κριτήρια της αποτελεσματικότητας όσο και του πλήρους σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Εξάλλου, αρκετές κυβερνήσεις, περιλαμβανομένων και ορισμένων που είναι καταρχήν αντίθετες με το σχέδιο, εκτιμούν ότι σε περίπτωση μελλοντικής δημιουργίας μιας Ευρωπαϊκής Εισαγγελικής Αρχής, οι αρμοδιότητές της θα πρέπει κατ' ανάγκη να επεκταθούν, σε σχέση με την πρόταση της Πράσινης Βίβλου,[33] και στην προστασία άλλων κοινοτικών συμφερόντων..

2.1.2.2 Θέση άλλων φορέων

Από τη δημόσια ακρόαση προέκυψε ότι οι λειτουργικοί φορείς είναι κατά πλειοψηφία υπέρ μιας ποιοτικής αναβάθμισης στον τομέα αυτό. Διαφαίνεται επίσης ένας διαχωρισμός , αλλά σε μικρότερο βαθμό, μεταξύ εκείνων για τους οποίους η δημιουργία ευρωπαϊκής εισαγγελικής αρχής αποτελεί αναγκαίο στάδιο στη δημιουργία ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης στο πλαίσιο της Ένωσης και άλλων, λιγότερων, οι οποίοι , είναι πεπεισμένοι ότι πρέπει να συνεχίσει να ακολουθείται η οδός της οριζόντιας δικαστικής συνεργασίας, καθώς τους φαίνεται πρόωρη η δημιουργία ενός κοινοτικού οργάνου.

Είναι ακόμη σαφέστερο ότι η μεγάλη πλειοψηφία των εκπροσώπων της κοινωνίας των πολιτών θεωρεί τη δημιουργία μιας Ευρωπαϊκής Εισαγγελικής Αρχής επιφορτισμένης με τη δίωξη της κοινοτικής απάτης σαν αναπόφευκτη αναγκαιότητα για την Ένωση. Ενώ ορισμένοι από αυτούς θεωρούν το σχέδιο της Επιτροπής υπερβολικά μετριοπαθές σε σχέση με τις προκλήσεις των εν λόγω σοβαρών και υπερεθνικών εγκλημάτων, άλλοι φοβούνται ότι το σχέδιο αυτό είναι υπερβολικά φιλόδοξο για να υλοποιηθεί σε σύντομο χρονικό διάστημα.

---

[25] Γερμανία, Ιρλανδία, Αυστρία, Φινλανδία και Ηνωμένο Βασίλειο.

[26] Γερμανία, Γαλλία, Ιρλανδία, Λουξεμβούργο, Αυστρία και Σουηδία.

[27] Αναφερόμενοι ιδίως στην Eurojust, την Europol και τη σύμβαση του 2000 για την αμοιβαία δικαστική συνδρομή επί ποινικών υποθέσεων μεταξύ των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ΕΕ C 197 της 12.7.2000, σ.1.

[28] Βέλγιο, Ελλάδα, Ισπανία, Κάτω Χώρες και Πορτογαλία.

[29] Γαλλία, Ιρλανδία, Αυστρία και Σουηδία.

[30] Ιταλία, Ιρλανδία, Αυστρία, Φινλανδία και Ηνωμένο Βασίλειο. Η Ιρλανδία επικαλείται επί πλέον το ασυμβίβαστο της ευρωπαϊκής εισαγγελικής αρχής με τους συνταγματικούς της κανόνες.

[31] Ελλάδα, Λουξεμβούργο, Κάτω Χώρες, Αυστρία και Φινλανδία.

[32] Δανία, Φινλανδία και Σουηδία.

[33] Βέλγιο, Δανία, Ισπανία, Λουξεμβούργο, Πορτογαλία και σε μικρότερο βαθμό Γερμανία.

Γενικά πολλοί μεταξύ εκείνων που υποστηρίζουν τη δημιουργία εισαγγελικής αρχής επιμένουν επίσης στην ύπαρξη εγγυήσεων για τη διασφάλιση των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

2.2. Η σπουδαιότητα της ευρωπαϊκής εισαγγελικής αρχής

Κατά τις δημόσιες διαβουλεύσεις, ενώ η πλειοψηφία αντέδρασε θετικά στην αρχή της δημιουργίας Ευρωπαϊκής Εισαγγελικής Αρχής, ορισμένοι αντίθετα εξέφρασαν αμφιβολίες[34], ή ακόμη έθεσαν υπό αμφισβήτηση [35], την αξία του σχεδίου. Αν και αναγνωρίζεται η σημασία των στατιστικών αναλύσεων που ζητήθηκαν με την ευκαιρία αυτή από την Επιτροπή, για να τεκμηριωθεί περισσότερο η πρακτική ανάγκη δημιουργίας μιας Ευρωπαϊκής Εισαγγελικής Αρχής, θα πρέπει να χρησιμοποιηθούν και άλλα κριτήρια.

2.2.1 Εκτίμηση μιας αποτελεσματικής ποινικής δίωξης της κοινοτικής απάτης

Οι εκπρόσωποι ορισμένων κρατών μελών ζήτησαν να τεκμηριωθεί η αξία της ευρωπαϊκής εισαγγελικής αρχής μέσω στατιστικών σχετικά με τη δυνητική της δραστηριότητα[36]. Άλλοι αμφισβήτησαν την ύπαρξη οποιασδήποτε αξίας, ισχυριζόμενοι ότι οι απάτες που διαπράττονται μπορεί να είναι αμελητέες σε ορισμένα κράτη μέλη και πολύ σημαντικές σε τρίτες χώρες[37].

Καταρχάς, θεωρείται συχνά ότι **το συνολικό μέγεθος της απάτης** δεν δικαιολογεί το κόστος που συνεπάγεται η δημιουργία ενός νέου οργάνου[38]. Η Επιτροπή δεν μπορεί να συμμερισθεί αυτό το συλλογισμό. Ο στόχος της ποινικής καταστολής δεν είναι κατά κύριο λόγο οικονομικός. Παρόλα αυτά η τιμωρία των αδικημάτων που θίγουν τα συμφέροντα των φορολογουμένων αποφέρει οφέλη , τόσο με τη διευκόλυνση της ανάκτησης του προϊόντος των καταχρήσεων όσο και με την αποτροπή υπεξαιρέσεων των δημόσιων πόρων. Εξάλλου, αν και είναι γνωστό ότι η έκταση των περιπτώσεων απάτης είναι σημαντική, το πραγματικό τους μέγεθος δεν είναι γνωστό με ακρίβεια. Παρόλο που πρόκειται για στόχο που διατυπώνεται στα κοινοτικά κείμενα που έχουν εκδοθεί σχετικά[39], τα στοιχεία που έχουν συγκεντρωθεί μέχρι σήμερα σχετικά με την έκταση της απάτης και τη δίωξή της στα κράτη μέλη είναι πράγματι ελλιπή. Τα δεδομένα που συγκεντρώνονται δεν προσφέρουν μία συνολική εικόνα, λόγω της εμπλοκής πάνω από 450 αρμόδιων αρχών, είτε διοικητικών είτε δικαστικών ανάλογα με το κράτος μέλος, και αφετέρου λόγω της ανομοιογένειας των εθνικών κανόνων περί προστασίας των δεδομένων που πρέπει να κοινοποιούνται σήμερα σε κοινοτικό επίπεδο σε κοινοτικά διοικητικά όργανα όπως η OLAF.

Δεύτερον, σύμφωνα με ορισμένες κυβερνητικές πηγές, **ο αριθμός των περιπτώσεων απάτης διακρατικού χαρακτήρα** (που θίγουν περισσότερα του ενός κράτη μέλη) αλλά

---

[34] Βλ. γραπτές απαντήσεις 12, 15, 17, 24, 38, 41, 43, 49, 65, 66 καθώς και τις προφορικές εισηγήσεις των εκπροσώπων υπουργείων κατά τη δημόσια ακρόαση (στο εξής «εισηγήσεις») της Δανίας, της Γερμανίας, της Αυστρίας και της Φινλανδίας.

[35] Βλ. γραπτές απαντήσεις 16, 30, 39, 45 και εισηγήσεις της Ιρλανδίας, της Φινλανδίας και του Ηνωμένου Βασιλείου.

[36] Βλ. γραπτές απαντήσεις 7, 16, 17, 39 και εισηγήσεις της Γερμανίας, της Αυστρίας και του Ηνωμένου Βασιλείου.

[37] Βλ. γραπτή απάντηση 30 και εισήγηση του Ηνωμένου Βασιλείου.

[38] Βλ. γραπτές απαντήσεις 20α, 41, 43, 64 και εισήγηση της Ισπανίας. Η Επιτροπή κατέδειξε με βάση τα στοιχεία των περιπτώσεων που έχουν επίσημα ανιχνευθεί τόσο από τα κράτη μέλη όσο και από την OLAF, ότι το συνολικό μέγεθος της απάτης κατά το 1999 ανήλθε σε 413 εκατ. ευρώ, που αντιστοιχούν σε 1.487 περιπτώσεις. Πρβλ. Πράσινη Βίβλο παράγρ. 1.2.1.

[39] Διατάξεις των κανονισμών ΕΚ αριθ. 1831/94 (Ταμείο συνοχής), αριθ. 1681/94 (Διαρθρωτικά ταμεία) αριθ. 595/91 (κοινή αγροτική πολιτική), αριθ. 1150/2000 (Ίδιοι πόροι) ιδίως υποχρεώνουν τα κράτη μέλη να κοινοποιούν ανά τρίμηνο πληροφορίες για τις υποθέσεις παρατυπιών.

περιορισμένων εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης (χωρίς να εμπλέκεται καμία τρίτη χώρα), που είναι εκείνες που θα αφορούν κατά κύριο λόγο την Ευρωπαϊκή Εισαγγελική Αρχή, είναι πολύ περιορισμένος για να δικαιολογήσει τη δημιουργία αυτής της τελευταίας[40]. Με βάση την εμπειρία της, η Επιτροπή δεν μπορεί να δεχθεί το επιχείρημα αυτό. Οι περισσότερες από τις υποθέσεις που φθάνουν ενώπιόν της παρουσιάζουν εξαρχής διασυνοριακή διάσταση. Αυτή η διαφορά εκτίμησης οφείλεται πιθανόν στην ανομοιογένεια των εθνικών στατιστικών που καθιστά δύσκολη τη σύγκριση σε κοινοτικό επίπεδο. Η εξήγηση για το γεγονός ότι τα αποτελέσματα της δικαστικής συνεργασίας δεν είναι ικανοποιητικά όσον αφορά τα θέματα απάτης[41], πρέπει να αναζητηθεί στις δυσχέρειες που εξακολουθούν να υπάρχουν στην εφαρμογή των διαδικασιών δικαστικής συνεργασίας [42]. Τέλος, όσον αφορά τα προβλήματα συνεργασίας με τρίτες χώρες, αυτά θα ήταν πιο περιορισμένα για ένα όργανο της Ένωσης που θα έχει στη διάθεσή του ένα δίκτυο συμφωνιών δικαστικής συνεργασίας.

Εξάλλου, διαπιστώνεται ότι **η ποινική δίωξη της απάτης εις βάρος των κοινοτικών οικονομικών συμφερόντων δεν τεκμηριώνεται** από τις πληροφορίες που κοινοποιούν τα κράτη μέλη. Όσον αφορά τις έρευνες που διεξάγει η OLAF, εκτιμάται ότι για κάθε τέσσερις περιπτώσεις που πληρούν τις προϋποθέσεις ποινικής δίωξης στα κράτη μέλη, μόνο μία καταλήγει σε κίνηση διαδικασίας ενώπιον δικαστηρίου. Χωρίς να ελαχιστοποιείται η σημασία της απάτης, τα διαθέσιμα αριθμητικά στοιχεία προδίδουν μάλλον μία έλλειψη γενικής και ομοιογενούς εικόνας και βούλησης για δίωξη των παράνομων πράξεων εις βάρος των κοινοτικών συμφερόντων. Ελλείψει Ευρωπαϊκής Εισαγγελικής Αρχής, η απάτη θα εξακολουθήσει να υποτιμάται ως εγκληματικό φαινόμενο και να τιμωρείται ανεπαρκώς. Εάν το πρόβλημα φαίνεται αμελητέο σε εθνικό επίπεδο, αυτό σημαίνει ότι θα πρέπει μάλλον να αντιμετωπιστεί, δυνάμει της αρχής της επικουρικότητας, σαν ζήτημα προτεραιότητας σε κοινοτικό επίπεδο.

Δεν αρκεί τα κράτη μέλη να κοινοποιούν προαιρετικά μεταξύ τους, στην OLAF, στην Europol και στην Eurojust πληροφορίες και να συνεργάζονται στη βάση ορισμένων επιλεγμένων περιπτώσεων, ούτε ακόμη να τους επιβληθεί νομική υποχρέωση για κοινοποίηση αυτών των πληροφοριών, όπως έχει προταθεί[43]. Εδώ έγκειται σαφώς **η αξία και σπουδαιότητα μιας ευρωπαϊκής εισαγγελικής αρχής**. Η δημιουργία μιας δικαστικής αρχής που συγκεντρώνει τις πληροφορίες ενόψει της δίωξης των διαπραττόμενων αδικημάτων κατά τρόπο ομοιόμορφο και συνεχή θα περιορίσει σημαντικά τις δυσκολίες που παρουσιάζει σήμερα η εφαρμογή των στόχων του άρθρου 280 ΕΚ με απλή διοικητική συνεργασία ή κατά περίπτωση με προσφυγή στη δικαστική συνεργασία.

2.2.2 Κριτήρια αξιολόγησης της Ευρωπαϊκής Εισαγγελικής Αρχής

Το γεγονός ότι **ο κατακερματισμός του ευρωπαϊκού δικαστικού χώρου** υπονομεύει την αποτελεσματικότητα των ποινικών διώξεων, ιδίως όσον αφορά την καταπολέμηση της απάτης, αποτέλεσε γενική διαπίστωση στο πλαίσιο της δημόσιας διαβούλευσης, με ορισμένες όμως εξαιρέσεις[44]. Σε όσους δεν είναι αρκετά πεπεισμένοι γι' αυτό, θα πρέπει να

---

[40] Κατά τη δημόσια ακρόαση, η εκπρόσωπος υπουργείου του Ηνωμένου Βασιλείου τόνισε ότι οι περιπτώσεις παρατυπιών στο γεωργικό τομέα στο έδαφος του κράτους μέλους αυτού, έχουν περιοριστεί από 393 το 2000 σε 252 το 2001. Πρόσθεσε δε ότι σε ευρωπαϊκό επίπεδο, μόνο το 30% των περιπτώσεων απάτης αφορούν άλλα κράτη μέλη ή τρίτες χώρες· στο 70% των περιπτώσεων, η απάτη λαμβάνει χώρα στο έδαφος ενός και μόνο κράτους μέλους. Βλ. επίσης απαντήσεις 12 και 30.

[41] Βλ. ετήσιες εκθέσεις της Επιτροπής για την προστασία των κοινοτικών οικονομικών συμφερόντων, COM(2002) 348 και COM (2001) 255.

[42] Πρβλ. ανωτέρω παράγραφος 2.2.2.

[43] Βλ. γραπτές απαντήσεις 17, 27 και 41.

[44] Βλ. ιδίως εισήγηση του Ηνωμένου Βασιλείου.

υπενθυμιστεί ότι εξακολουθούν να υπάρχουν σημαντικά εμπόδια στην αποτελεσματική δίωξη της απάτης, ιδίως **στον τομέα του ουσιαστικού ποινικού δικαίου**: για παράδειγμα, διαφορετικές προθεσμίες παραγραφής ή αναντιστοιχία των ποινικών προβλέψεων των σχετικών αδικημάτων από το ένα κράτος μέλος στο άλλο. Τα εθνικά νομικά συστήματα αποδεικνύονται ανεπαρκή από μόνα τους ώστε να ανταποκριθούν στον υπερεθνικό χαρακτήρα της κοινοτικής απάτης, λόγω της αρχής της **εδαφικότητας του ουσιαστικού ποινικού και δικονομικού δικαίου** και της ανομοιογένειας των κανόνων περί αποδείξεως. Πολύ συχνά, για τους λόγους αυτούς, δεν ασκούνται ή δεν ολοκληρώνονται οι διώξεις, δεδομένου ότι ο πολύπλοκος χαρακτήρας της συγκέντρωσης των αποδεικτικών στοιχείων αποθαρρύνει και τους έχοντες την καλύτερη δυνατή θέληση.

Ορισμένοι εκφράστηκαν υπέρ της διατήρησης του ισχύοντος συστήματος προστασίας των κοινοτικών οικονομικών συμφερόντων, το οποίο βασίζεται στη δικαστική συνεργασία και στα υφιστάμενα κοινοτικά μέσα[45]. Ωστόσο, η τελειοποίηση της ευρωπαϊκής δικαστικής συνεργασίας[46], όσο επιθυμητή και επιτυχημένη και αν είναι, δεν μπορεί εξ ορισμού να αποτελέσει τη λύση στο πρόβλημα της προσβολής των καθαυτό κοινοτικών συμφερόντων[47]. Οι αρμοδιότητες που ανατίθενται στους **υπεύθυνους για το συντονισμό και την ανταλλαγή των πληροφοριών σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης** (OLAF, Eurojust, Europol, Ευρωπαϊκό δικαστικό δίκτυο, είναι απαραίτητες, αλλά έχουν άλλους σκοπούς.Όσον αφορά την Eurojust, η μονάδα αυτή δεν έχει σκοπό τη συλλογή παραδεκτών αποδεικτικών στοιχείων σε όλο το κοινοτικό έδαφος και την άσκηση της διεύθυνσης των διώξεων. Όσον αφορά την OLAF, το γεγονός ότι δεν είναι δυνατή για διάφορους λόγους η εκμετάλλευση των αποτελεσμάτων των ερευνών της σε δικαστικό επίπεδο αποδεικνύει ότι τα υπάρχοντα διοικητικά μέσα για την καταπολέμηση της απάτης δεν επαρκούν από μόνα τους. Για το λόγο αυτό θα πρέπει να αναζητηθεί ένας ιδιαίτερος τρόπος αντιμετώπισης του προβλήματος παράλληλα με την ανάπτυξη των οργάνων γενικής αρμοδιότητας του ευρωπαϊκού δικαστικού δικτύου[48].

Εκεί που τα **μέσα διεθνούς δικαστικής συνεργασίας** εξακολουθούν να συναντούν δυσχέρειες, ιδίως με τις θετικές ή αρνητικές συγκρούσεις αρμοδιότητας, καθώς και με την αρχή ne bis in idem και την εκτέλεση των διεθνών αιτήσεων διενέργειας διαδικαστικών πράξεων, η Ευρωπαϊκή Εισαγγελική Αρχή θα μπορούσε νε επιτύχει την παράκαμψη αυτών των προβλημάτων . Το ίδιο ισχύει και για το στάδιο των ερευνών, χάρη στους εντεταλμένους της Εισαγγελικής Αρχής, των οποίων οι ενέργειες με βάση ορισμένους στοιχειώδεις κοινούς κανόνες θα ήταν αμοιβαία αποδεκτές, όσο και για το στάδιο των διώξεων, καθώς η παραπομπή σε δίκη θα γίνεται σε ένα και μόνο κράτος μέλος.

Όσον αφορά την καταστολή εγκλημάτων κατά της Ένωσης, θα μπορούσαν να αποφευχθούν στο μέτρο του δυνατού οι **συγκρούσεις συμφερόντων ή διαδικασίων δίωξης του εγκλήματος** μεταξύ εθνικού και κοινοτικού επιπέδου. Οι δικαστικές αρχές πρέπει να διαιτητεύουν συνεχώς μεταξύ πολλών και συντρεχουσών εθνικών προτεραιοτήτων, σε ένα πλαίσιο όπου σπανίζουν οι πόροι. Είναι δύσκολο γι' αυτές να αναλάβουν την προστασία των

---

[45] Βλ. γραπτές απαντήσεις 7, 16, 17, 30, 38, 43 και 65.

[46] Σύμβαση του 1995 σχετικά με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Σύμβαση του 1995 σχετικά με την απλουστευμένη διαδικασία έκδοσης μεταξύ των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Σύμβαση του 1996 σχετικά με την έκδοση μεταξύ των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Σύμβαση του 1985 για την εφαρμογή της συμφωνίας του Σένγκεν, Σύμβαση του 2000 σχετικά με τη δικαστική συνδρομή σε ποινικές υποθέσεις μεταξύ των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, απόφαση του Συμβουλίου της 28.2.2002 για τη σύσταση της Eurojust, Απόφαση πλαίσιο του Συμβουλίου της 13.6.2002 σχετικά με το ευρωπαϊκό ένταλμα σύλληψης.

[47] Βλ γραπτές απαντήσεις 5, 36, 37, 42, 55, 61 και 71.

[48] Πρβλ. ανωτέρω παράγραφο 3.1.2 (σύνδεση της ευρωπαϊκής εισαγγελικής αρχής με την Europol, την Eurojust και την (OLAF).

κοινοτικών συμφερόντων υπό τις παρούσες συνθήκες, ενώ οι πιθανότητες επιτυχίας τους φαίνονται πάντοτε περιορισμένες, δεδομένου ότι πρόκειται για εγκλήματα περίπλοκα για τα οποία υπάρχει η τάση να επιρρίπτεται η ευθύνη στις υπηρεσίες άλλου κράτους μέλους[49]. Η Ευρωπαϊκή Εισαγγελική Αρχή αντίθετα θα ήταν σε θέση να καθοδηγήσει τη διεξαγωγή της ποινικής διαδικασίας κατά τρόπο συνεχή και ενιαίο, στο σύνολο του εδάφους της διευρυμένης Ένωσης χάρη στον ειδικό κοινοτικό της χαρακτήρα και στα μέσα που θα διατεθούν για τον σκοπό αυτό.

Παρόλο που ορισμένοι διαφωνούν[50], η προστασία του δημοσίου αγαθού που αποτελούν τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης - λόγω του εγγενούς χαρακτηριστικού του ως κοινού αγαθού, απαιτεί μία τεχνική εξειδίκευση και μία Αρχή δίωξης υπεράνω των ιδιαίτερων εθνικών σκοπιμοτήτων, πράγμα που θα εγγυάται και πάλι η εξειδικευμένη Ευρωπαϊκή Εισαγγελική Αρχή.

3. ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΚΑΤΑ ΘΕΜΑΤΑ

Η λεπτομερής αξιολόγηση που ακολουθεί βασίζεται κυρίως στην ανάλυση των γραπτών απαντήσεων στην Πράσινη Βίβλο, ενώ οι γνώμες που εκφράστηκαν κατά τη δημόσια ακρόαση αναφέρονται μόνο στις περιπτώσεις σημαντικών αποκλίσεων.

3.1. Θεσμικά ζητήματα

3.1.1 Καθεστώς και εσωτερική οργάνωση

Η Επιτροπή πρότεινε τη δημιουργία **μιας Ευρωπαϊκής Εισαγγελικής Αρχής,** ανεξάρτητης τόσο έναντι των κρατών μελών όσο και των κοινοτικών οργάνων. Πολλοί εισηγητές συμφωνούν ότι αυτό αποτελεί βασικό χαρακτηριστικό της ευρωπαϊκής εισαγγελικής αρχής [51]. Άλλοι, αντίθετα, θεωρούν ότι μια εντελώς ανεξάρτητη υπηρεσία άσκησης διώξεων είναι ξένη προς τις νομικές παραδόσεις των χωρών τους, όπου ανεξάρτητη είναι μόνον η δικαστική εξουσία. Εν πάσει περιπτώσει, η ανεξαρτησία και η αμεροληψία της Ευρωπαϊκής Εισαγγελικής Αρχής θα πρέπει να διασφαλίζεται με διαφανείς διαδικασίες, κατά τη γνώμη δε ορισμένων οι εγγυήσεις αυτές θα πρέπει να διατυπωθούν στη μελλοντική συνταγματική συνθήκη[52].

Παρά την ποικιλία των προτάσεων που διατυπώθηκαν, οι περισσότεροι εισηγητές[53] θεωρούν ότι η ευθύνη του Ευρωπαίου Εισαγγελέα θα πρέπει να είναι σαφέστερη[54]. Διατυπώθηκαν αρκετές προτάσεις, τις οποίες η Επιτροπή είναι πρόθυμη να συζητήσει, για ενίσχυση της ευθύνης αυτής: ο Ευρωπαίος Εισαγγελέας θα μπορούσε να υποχρεώνεται να προβαίνει κάθε

---

[49] Η ειδίκευση των εθνικών αρχών σε θέματα οικονομικού εγκλήματος (Schwerpunktstaatsanwaltschaften στη Γερμανία, Pôles financiers στη Γαλλία, Serious Fraud Office στο Ηνωμένο Βασίλειο κ.λπ.) αποτελεί πολύ ανεπαρκή λύση στο πρόβλημα αυτό, λαμβάνοντας υπόψη ότι διατηρούν ένα θεμιτά εθνικό προσανατολισμό.

[50] Βλ. γραπτές απαντήσεις 43 και 49.

[51] Βλ. γραπτές απαντήσεις 10, 11, 14, 22, 23, 28, 33, 41, 44, 45, 47, 53, 55 και 65.

[52] Βλ. γραπτές απαντήσεις 10 και 23.

[53] Βλ. γραπτές απαντήσεις 6, 16, 17, 20, 20α, 23, 37, 39, 45 και 65.

[54] Σύμφωνα με την πρόταση της Επιτροπής σχετικά με την ευθύνη της ευρωπαϊκής εισαγγελικής αρχής, το Συμβούλιο διορίζει τον ευρωπαίο εισαγγελέα με ειδική πλειοψηφία, κατόπιν προτάσεως της Επιτροπής και μετά από σύμφωνη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου υπό όρους ανάλογους με εκείνους που προβλέπονται για το διορισμό των μελών του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Ο εισαγγελέας θα λογοδοτεί για τις πράξεις του σε περίπτωση βαρέως παραπτώματος κατά την άσκηση των καθηκόντων του ενώπιον του Δικαστηρίου, κατόπιν αιτήσεως του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής. Πρβλ. Πράσινη Βίβλο, σημείο 4.1.2.

χρόνο σε απολογισμό των δραστηριοτήτων του· σε περίπτωση σοβαρού παραπτώματος να εξετάζεται η ευθύνη του από το Δικαστήριο κατόπιν πρωτοβουλίας των εθνικών κοινοβουλίων με ορισμένη απαρτία. Ως προς το ευρωπαϊκό καθεστώς πειθαρχικής ευθύνης, ορισμένες μόνον εισηγήσεις προτείνουν την ενίσχυσή της διευρύνοντας τις προϋποθέσεις ενεργοποίησής της και σε περιπτώσεις λιγότερο σοβαρών παραπτωμάτων.

Η **αποκεντρωμένη εσωτερική οργάνωση** της Ευρωπαϊκής Εισαγγελικής Αρχής, όπως προτείνεται στην Πράσινη Βίβλο, φαίνεται η πλέον ενδεδειγμένη κατά τη γνώμη των περισσοτέρων[55] : η οργάνωση αυτή θα βασίζεται σε κατανομή των καθηκόντων μεταξύ του Ευρωπαίου Εισαγγελέα, που θα συγκεντρώνει τις ελάχιστες αναγκαίες αρμοδιότητες σε κοινοτικό επίπεδο, και των εντεταλμένων της Ευρωπαϊκής Εισαγγελικής Αρχής, που θα ανήκουν στα εθνικά δικαιοδοτικά συστήματα και θα διεξάγουν έρευνες και θα ασκούν διώξεις στις συγκεκριμένες περιπτώσεις.

Η Επιτροπή δεν έχει προβλέψει αυτόνομο ευρωπαϊκό καθεστώς για τους εντεταλμένους της Εισαγγελικής Αρχής, οι οποίοι θα μπορούν να διατηρήσουν το εθνικό τους καθεστώς, εκτός από τα ιεραρχικά και πειθαρχικά ζητήματα. Η λύση αυτή, με την οποία συμφωνεί ένα μέρος των εισηγητών[56], θα διευκολύνει την ενσωμάτωση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελικής Αρχής στα εθνικά δικαιοδοτικά συστήματα. Άλλοι συνιστούν αντίθετα ο διορισμός και, κατά περίπτωση, η απαλλαγή από τα καθήκοντα των εντεταλμένων της ευρωπαϊκής εισαγγελικής αρχής να γίνονται σε κοινοτικό επίπεδο. Ορισμένοι εκφράζουν έτσι την επιθυμία να δοθεί στους εντεταλμένους της Ευρωπαϊκής Εισαγγελικής Αρχής ευρωπαϊκό καθεστώς ή τουλάχιστον ειδικό εθνικό καθεστώς που θα εγγυάται την ανεξαρτησία τους[57].

Οι περισσότεροι εισηγητές, ιδίως οι προερχόμενοι από νομικούς και πανεπιστημιακούς κύκλους, κλίνουν υπέρ της εναλλακτικής επιλογής που συνίσταται στο να δοθεί **αποκλειστικά ευρωπαϊκή εντολή** στους εντεταλμένους της Εισαγγελικής Αρχής ως εχέγγυο της απόλυτης ανεξαρτησίας τους[58]. Μία μειοψηφία εισηγητών αντίθετα, εξέφρασε την προτίμησή της για μια συγχώνευση εθνικής και ευρωπαϊκής εντολής, ώστε να εξομοιωθούν οι εξουσίες των εντεταλμένων της Ευρωπαϊκής Εισαγγελικής Αρχής με εκείνες των συναδέλφων τους στα κράτη μέλη και να διευκολύνεται η ανταλλαγή πληροφοριών[59]. Ορισμένοι ισχυρίστηκαν, στο πλαίσιο των διαβουλεύσεων, ότι για να διατηρηθεί αυτή η δυνατότητα θα μπορούσε να αποδειχθεί χρήσιμη η θέσπιση κανόνων για μια αυστηρή ιεράρχηση των προτεραιοτήτων.

3.1.2 Σχέση με την Europol, την Eurojust και την OLAF

Δεδομένου ότι πεδίο των αρμοδιοτήτων του Ευρωπαίου Εισαγγελέα περιορίζεται στην προστασία ειδικών κοινοτικών συμφερόντων, κατά τη γνώμη της Επιτροπής δεν θα είναι δύσκολο να εξασφαλισθεί η συμπληρωματικότητα των καθηκόντων του, πιο ολοκληρωμένων και πιο εξειδικευμένων ταυτόχρονα, με τα καθήκοντα των αρχών που είναι υπεύθυνες για τη γενικότερη συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις, και ιδίως την Europol και την Eurojust. Ωστόσο, «λαμβανομένων υπόψη των τρεχουσών εξελίξεων στο εσωτερικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης (αναφορικά με τον τρίτο πυλώνα)», η Επιτροπή δεν μπόρεσε να παραθέσει παρά «παρά μόνο ορισμένα απλά στοιχεία προβληματισμού» σύμφωνα με την Πράσινη Βίβλο της.

---

[55] Βλ. γραπτές απαντήσεις 10, 11, 29, 33, 35, 37, 38, 41, 44, 60, 65, 67, 69 και 70.
[56] Βλ. γραπτές απαντήσεις 6, 29, 33, 35, 37, 38, 41, 44, 60, 65, 67, 69 και 70.
[57] Βλ. γραπτές απαντήσεις 1, 12, 20α, 23, 25, 27, 28, 41, 48, 53, 62 και 68.
[58] Βλ. γραπτές απαντήσεις 1, 1α, 4, 5, 10, 12, 20bis, 23, 25, 27, 28, 41, 44, 53, 58, 60, 61 και 62. Κατά τη δημόσια ακρόαση, οι γνώμες σχετικά με το ζήτημα αυτό ήταν πολύ πιο διχασμένες.
[59] Βλ. γραπτές απαντήσεις 3, 29, 33, 35, 37, 38, 65, 66, 67 και 69.

Οι συζητήσεις σχετικά με το μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και ιδίως σχετικά με την προώθηση της συγχώνευσης των πυλώνων, θα πρέπει να λαμβάνονται στο εξής υπόψη και θα μπορούσαν να διευκολύνουν τις σχέσεις μεταξύ των διαφόρων φορέων του ευρωπαϊκού δικαστικού χώρου.

Στο πλαίσιο των διαβουλεύσεων εκφράστηκε γενικότερα **η προσδοκία για ακριβέστερο προσδιορισμό των σχέσεων της ευρωπαϊκής εισαγγελικής αρχής με την OLAF, την Eurojust και την Europol**, προκειμένου να αποφευχθεί ο πολλαπλασιασμός και η αλληλοεπικάλυψη των διαφόρων σχημάτων[60]. Ορισμένοι προτιμούν την ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ Eurojust και Europol ή OLAF, αντί της δημιουργίας Ευρωπαϊκής Εισαγγελικής Αρχής[61]. Άλλοι, αντίθετα, προτιμούν αυτή η τελευταία να ασκεί έλεγχο επί της Europol και επί της OLAF[62], ορισμένοι δε θα ήθελαν να συγχωνευθούν αυτοί οι δύο φορείς[63]. Τέλος, χωρίς να έχει αποτελέσει αντικείμενο ειδικής ερώτησης, πολλοί εισηγητές ανέφεραν τη δυνατότητα να ανατεθούν ανακριτικές εξουσίες στην OLAF υπό τη διεύθυνση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελικής Αρχής [64].

Η Επιτροπή θεωρεί ότι η Eurojust αποτελεί σημαντικό στάδιο για τη δημιουργία ενός ευρωπαϊκού δικαστικού χώρου. Το όργανο αυτό θα δράσει καταλυτικά για τη συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών σε θέματα διασυνοριακής και οργανωμένης εγκληματικότητας γενικότερα, αλλά δεν αποτελεί αρκετά δραστική αντιμετώπιση των εγκλημάτων εκείνων που στρέφονται ειδικότερα κατά της Ένωσης. Σύμφωνα με το σενάριο που αναφέρει η Πράσινη Βίβλος, η Eurojust και η Ευρωπαϊκή Εισαγγελική Αρχή θα μπορούσαν να αποτελέσουν **ξεχωριστά και συμπληρωματικά όργανα.** Ενώ το πρώτο θα δραστηριοποιείται στον τομέα της δικαστικής συνεργασίας με ένα ευρύ φάσμα αρμοδιοτήτων, το δεύτερο θα αποτελεί κοινοτικό όργανο με δικές του εξουσίες έρευνας και δίωξης στον ειδικό τομέα της προστασίας των κοινοτικών οικονομικών συμφερόντων. Οι ποινικές αρμοδιότητες της Eurojust δεν θα θιγούν με τη δημιουργία της Ευρωπαϊκής Εισαγγελικής Αρχής, υπό την προϋπόθεση ότι η τελευταία θα διαθέτει κύρια αρμοδιότητα για την προστασία των κοινοτικών οικονομικών συμφερόντων. Επιπλέον, ο σαφής καταμερισμός εξουσιών θα πρέπει να συνοδεύεται από μία λειτουργική συνεργασία στις υποθέσεις όπου εμπλέκονται οι αρμοδιότητες και των δύο οργάνων.

Κατόπιν της δημόσιας διαβούλευσης, υπάρχει πλέον η δυνατότητα να εξετασθούν και **άλλα σενάρια για συνδυασμό των διαφόρων υφισταμένων σχημάτων.** Καταρχάς, θα μπορούσε να γίνει **μία οργανική σύνδεση**: ο Ευρωπαίος Εισαγγελέας να είναι μέλος μιας ενισχυμένης μονάδας Eurojust ώστε να εξασφαλίζεται καλύτερα η συμπληρωματικότητα και η συνεργασία μ' αυτήν[65].

Σαν δεύτερη εναλλακτική λύση, το λειτούργημα του Ευρωπαίου Εισαγγελέα θα μπορούσε να προβλέπεται απευθείας από τη συντακτική συνθήκη, αλλά να εντάσσεται στη Eurojust[66]. Σ' αυτό το σενάριο της **πλήρους ενσωμάτωσης,** η Eurojust θα μετατραπεί σε συλλογική διωκτική αρχή επιφορτισμένη αφενός με τη διεξαγωγή των ανακρίσεων και των ερευνών σε κεντρικό επίπεδο καθώς και με την άσκηση των ποινικών διώξεων ενώπιον των εθνικών

---

[60] Βλ. γραπτές απαντήσεις 3, 17, 20α, 27, 28, 32, 37, 40, 41, 60, 62, 66 και 69.
[61] Βλ. γραπτές απαντήσεις 15, 16, 24, 30, 43, 45 και 65.
[62] Βλ. γραπτές απαντήσεις 27, 40 και 69.
[63] Βλ. γραπτή απάντηση 71.
[64] Βλ. γραπτές απαντήσεις 6, 11, 20, 27, 28, 37, 40, 41 και 69.
[65] Βλ. σχετικά την εισήγηση της κας Schreyer στην ομάδα εργασίας Χ της συντακτικής συνέλευσης που διαβιβάσθηκε από τους κκ. Barnier και Vitorino "Μία ευρωπαϊκή εισαγγελική αρχή", WD 27, 25.11.2002.
[66] Η ευρωπαϊκή εισαγγελική αρχή θα βασίζεται έτσι στην Eurojust.

δικαστηρίων για την προστασία των κοινοτικών συμφερόντων που υπάγονται στην αρμοδιότητά της, και αφετέρου με τον συντονισμό των εθνικών ενεργειών που αφορούν τη διακρατική εγκληματικότητα γενικότερα. Στο πλαίσιο αυτής της διωκτικής υπηρεσίας, ο Ευρωπαίος Εισαγγελέας θα έχει την εξουσία να διευθύνει και να ασκεί τις διώξεις για ένα πιο περιορισμένο τομέα αρμοδιότητας. Ανεξάρτητα από τη λύση που θα προκριθεί, η προστασία των κοινοτικών οικονομικών συμφερόντων θα πρέπει να αποτελέσει εξαρχής μέρος του κεντρικού πυρήνα των αρμοδιοτήτων της Ευρωπαϊκής Εισαγγελικής Αρχής.

Η Ευρωπαϊκή Εισαγγελική Αρχή θα λειτουργεί επίσης συμπληρωματικά με την **Europol**. Θα μπορούσε ενδεχομένως να εξασφαλίζει διαρκή έλεγχο των καθαρά κοινοτικών δραστηριοτήτων της τελευταίας (προστασία του ευρώ), με τον τρόπο που ασκεί έλεγχο επί της OLAF.

3.1.3 Σχέσεις με τρίτες χώρες

Η Πράσινη Βίβλος προτείνει η Ευρωπαϊκή Εισαγγελική Αρχή να είναι, στον τομέα της, **ο άμεσος συνομιλητής των αρμόδιων αρχών των τρίτων χωρών** σε θέματα δικαστικής συνδρομής και να μπορεί να διατυπώνει διεθνή αιτήματα δικαστικής συνδρομής, σύμφωνα με τις συμβάσεις που δεσμεύουν τα κράτη μέλη, αλλά αργότερα και την Ένωση. Οι απόψεις που διατυπώθηκαν σχετικά με το θέμα αυτό είναι στη μεγάλη τους πλειοψηφία ταυτόσημες με τη γνώμη της Επιτροπής επί της πρότασης αυτής[67].

3.2. Νομικά ζητήματα

Πολλοί εισηγητές από υπουργεία και επαγγελματικούς φορείς προτρέπουν την Επιτροπή να συνεχίσει να μελετά τρόπους ώστε το νομικό πλαίσιο της εισαγγελικής αρχής να θεσπισθεί τηρώντας κατά το δυνατόν τόσο τις διαφορετικές νομικές παραδόσεις των κρατών μελών όσο και την αρχή της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Πολλοί ωστόσο υποστήριξαν μια περισσότερο προωθημένη προσέγγιση των κανόνων ουσιαστικού ποινικού δικαίου και ποινικής δικονομίας για την καλύτερη προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων και την εύρυθμη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Εισαγγελικής Αρχής.

3.2.1 Ουσιαστικό ποινικό δίκαιο

3.2.1.1 Ουσιαστικές αρμοδιότητες της Ευρωπαϊκής Εισαγγελικής Αρχής

Λαμβάνοντας υπόψη ότι η σύμβαση της 26ης Ιουλίου 1995[68] και τα συμπληρωματικά πρωτόκολλά της μπορούν να αποτελέσουν τον πυρήνα ενός ειδικού ποινικού δικαίου, η Επιτροπή πρότεινε[69] οι αρμοδιότητες της Ευρωπαϊκής Εισαγγελικής Αρχής να περιλαμβάνουν τουλάχιστον τις αξιόποινες πράξεις εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων των Κοινοτήτων και που έχουν ήδη αποτελέσει αντικείμενο συμφωνίας μεταξύ των κρατών μελών[70]. Η μεγάλη πλειοψηφία των εισηγητών θεωρεί ωστόσο ότι σε περίπτωση δημιουργίας μιας ευρωπαϊκής εισαγγελικής αρχής, οι εξουσίες της θα πρέπει οπωσδήποτε να είναι ευρύτερες σε σχέση με την πρόταση της Επιτροπής.

---

[67] Βλ. γραπτές απαντήσεις 3, 17, 20α, 25, 27, 29, 32, 33, 40, 41, 59, 60 και 61.

[68] Σύμβαση της 26.07.1995 σχετικά με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΕΕ C 316 της 27.11.95, σ.48) και τα συμπληρωματικά πρωτόκολλά της (ΕΕ C 313 της 23.10.1996, σ.1· ΕΕ C 221 της 19.7.1997, σ.11· ΕΕ C 151 της 20.5.1997, σ.1).

[69] Πρβλ. Πράσινη Βίβλο παράγραφος 5.2.1.

[70] Βλ. γραπτές απαντήσεις 1, 3, 12, 17, 20α, 21 και 38.

Εκτιμώντας ότι για την αποτελεσματική καταπολέμηση της απάτης απαιτείται η δίωξη των εγκληματικών οργανώσεων που διαπράττουν τέτοια αδικήματα, ορισμένοι επιθυμούν στις ποινικές αρμοδιότητες της εισαγγελικής αρχής να περιλαμβάνονται εγκλήματα που συνδέονται με πράξεις κοινοτικής απάτης, όπως για παράδειγμα το ξέπλυμα χρημάτων, η διαφθορά ή ακόμη και η σύσταση οργάνωσης κακοποιών[71]. Άλλοι, περισσότεροι, θεωρούν ότι θα έπρεπε να επιφορτισθεί με την προστασία του ενιαίου νομίσματος[72] καθώς και με την ακεραιότητα της ευρωπαϊκής δημόσιας υπηρεσίας[73]. Πολλοί μάλιστα προχωρούν ακόμα περισσότερο και προτείνουν να ανατεθεί στην Ευρωπαϊκή Εισαγγελική Αρχή η δίωξη των σοβαρών μορφών εγκλήματος[74] που επηρεάζουν σημαντικά κοινά συμφέροντα[75], όπως αυτά των καταναλωτών, του περιβάλλοντος ή ακόμα και σχετικά με το κοινοτικό σήμα.

Ελάχιστοι, αντίθετα, είναι εκείνοι που προτείνουν την επέκταση της αρμοδιότητας της εισαγγελικής αρχής στο σύνολο της διασυνοριακής εγκληματικότητας, όπως προσδιορίζεται για παράδειγμα με τον κατάλογο των αξιόποινων πράξεων που περιέχεται στην απόφαση σχετικά με το ευρωπαϊκό ένταλμα σύλληψης ή στη σύμβαση Europol[76] (κατάλογος «ευρωεγκλημάτων »). Πολλοί υποστηρίζουν τελικά την ιδέα ότι θα πρέπει να προβλεφθεί μία ρήτρα με την οποία θα επιτρέπεται η επέκταση του πεδίου των ουσιαστικών αρμοδιοτήτων της εισαγγελικής αρχής και σε άλλες μορφές εγκληματικότητας[77]. Σχετικά με το βαθμό εναρμόνισης που πρέπει να επιτευχθεί, η μεγάλη πλειοψηφία υποστηρίζει την αρχή ενός κοινού ορισμού των εγκλημάτων, αρκετά σαφούς και λεπτομερούς, για λόγους ασφάλειας του δικαίου και προκειμένου να αποφευχθεί κάθε κίνδυνος σύγκρουσης αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ευρωπαϊκής Εισαγγελικής Αρχής και των εθνικών διωκτικών αρχών[78], καθώς και μεταξύ αυτών των τελευταίων.

3.2.1.2 Εναρμόνιση των κανόνων γενικού ποινικού δικαίου

Με μέλημα την τήρηση των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, η Επιτροπή αναγκάστηκε να περιορίσει τις προτάσεις της σε μία μερική εναρμόνιση που περιλαμβάνει τα ελάχιστα αναγκαία στοιχεία για την εύρυθμη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Εισαγγελικής Αρχής[79]. Ωστόσο, σύμφωνα με αρκετές από τις γραπτές απαντήσεις στην Πράσινη Βίβλο, ουσιώδες στοιχείο για τον σκοπό αυτό θεωρείται η στοιχειώδης προσέγγιση των εθνικών κανόνων γενικού ποινικού δικαίου[80].

Πολλοί θεωρούν πράγματι ότι είναι απαραίτητη η εναρμόνιση τόσο των μέγιστων όσο και των ελάχιστων ορίων των προβλεπόμενων ποινικών κυρώσεων για τις αξιόποινες πράξεις που διώκονται σε ευρωπαϊκό επίπεδο, καθώς και των κανόνων που διέπουν το καθεστώς παραγραφής[81]. Ορισμένοι υπογραμμίζουν ότι η λειτουργία της Ευρωπαϊκής Εισαγγελικής Αρχής θα αποδυναμωθεί αν δεν υπάρξει κάποια προσέγγιση[82] όσον αφορά τους βασικούς κανόνες περί ατομικής ποινικής ευθύνης (προϋποθέσεις, επιβαρυντικές και ελαφρυντικές περιστάσεις, παραγραφή), περί υπαιτιότητας, περί απόπειρας, κ.λπ, ώστε να αποφευχθούν οι

---

[71] Βλ. γραπτές απαντήσεις 1, 22, 31, 32, 42, 62, 66 και 69.
[72] Βλ. γραπτές απαντήσεις 1α, 14, 20, 37 και 70.
[73] Βλ. γραπτές απαντήσεις 1α, 27, 31, 33, 37, 42, 55, 62 και 70.
[74] Βλ. γραπτές απαντήσεις 1, 8, 25, 36 και 60.
[75] Βλ. γραπτές απαντήσεις 8, 10, 11, 23, 25, 28, 36, 41, 44 και 71.
[76] Βλ. γραπτές απαντήσεις 11 και 25.
[77] Βλ. γραπτές απαντήσεις 1, 3, 11, 20, 25, 26, 36, 41, 44, 58, 60 και 71.
[78] Βλ. γραπτές απαντήσεις 1α, 20α, 31, 42, 44 και 55.
[79] Πρβλ. Πράσινη Βίβλο παράγραφοι 5.3. έως 5.5. Βλ. γραπτές απαντήσεις 3, 17, 20α, 38, 43, 45 και 66.
[80] Βλ. γραπτές απαντήσεις 5, 6, 12, 14, 19, 20, 22, 27, 28, 36, 37, 41, 44, 59, 60, 62, 65 και 68.
[81] Βλ. γραπτές απαντήσεις 12, 21, 28, 33, 44, 59 και 65.
[82] Η γνώμη αυτή εκφράστηκε από πολλούς λειτουργικούς φορείς κατά τη δημόσια ακρόαση.

περιττές ακυρώσεις διαδικασιών [83]. Ελάχιστοι παρόλα αυτά είναι εκείνοι που θέτουν ως προϋπόθεση για τη δημιουργία μιας Ευρωπαϊκής Εισαγγελικής Αρχής την πλήρη ενοποίηση του γενικού μέρους των εθνικών ποινικών δικαίων[84].

3.2.2 Ποινικό δικονομικό δίκαιο

Η δημιουργία ενός κοινού χώρου ερευνών και διώξεων προϋποθέτει αμοιβαία εμπιστοσύνη των κρατών μελών στα εθνικά ποινικά τους συστήματα. Αυτή η εμπιστοσύνη βασίζεται κυρίως στη σύγκλιση των συστημάτων προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

Σχετικά με το θέμα αυτό, η δημόσια διαβούλευση επέτρεψε στην Επιτροπή να αντιληφθεί με πόση οξύτητα τίθεται το ζήτημα της προστασίας των δικαιωμάτων της υπεράσπισης και κατά συνέπεια της αναγκαιότητας να εμβαθυνθεί περισσότερο το ζήτημα των κατάλληλων μηχανισμών για τη διαφύλαξή τους με την προοπτική της δημιουργίας εισαγγελικής αρχής. Έτσι, το νομικό πλαίσιο που προτείνει η Επιτροπή θα πρέπει, σύμφωνα με την πλειοψηφία, να παρέχει επαρκείς εγγυήσεις τόσο για την ορθή απονομή της δικαιοσύνης όσο και για την δίκαιη διεξαγωγή της ποινικής διαδικασίας.

3.2.2.1 Ζητήματα σχετικά με την απονομή της δικαιοσύνης

- Ενημέρωση και προσφυγή στην Ευρωπαϊκή Εισαγγελική Αρχή

Πολλοί εισηγητές[85] συμφωνούν με την Επιτροπή ότι θα ήταν σκόπιμη η επιβολή υποχρέωσης τόσο στις κοινοτικές όσο και στις εθνικές αρμόδιες αρχές[86], να αναφέρουν στην Ευρωπαϊκή Εισαγγελική Αρχή κάθε γεγονός που μπορεί να συνιστά αξιόποινη πράξη υπαγόμενη στην αρμοδιότητά της ή που δημιουργεί υπόνοιες για μια τέτοια πράξη. Πολλοί εισηγητές τονίζουν επίσης την ανάγκη να αναγνωρισθεί, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, το δικαίωμα των ιδιωτών να ενημερώνουν απευθείας την εισαγγελική αρχή[87]. Οι γνώμες είναι ωστόσο διχασμένες μεταξύ εκείνων που υποστηρίζουν τη δυνατότητα άμεσης προσφυγής στην ευρωπαϊκή εισαγγελική αρχή[88] και εκείνων που θεωρούν ότι πρέπει να προβλέπεται πρώτα υποχρεωτική προσφυγή στους εντεταλμένους ευρωπαίους εισαγγελείς[89]. Σύμφωνα με τη δεύτερη αυτή άποψη, οι εντεταλμένοι εισαγγελείς θα μπορούν, αξιολογώντας κατά περίπτωση, να αποφασίσουν εάν συντρέχει λόγος να παραπεμφθεί η υπόθεση στην ευρωπαϊκή εισαγγελική αρχή[90]. Τέλος, όπως είχε προτείνει και η Επιτροπή, ορισμένοι κλίνουν υπέρ της δυνατότητας να επιλαμβάνεται αυτεπάγγελτα η Ευρωπαϊκή Εισαγγελική Αρχή[91].

- Αρχή της νομιμότητας των διώξεων

Η άσκηση ισότιμων διώξεων στον ευρωπαϊκό δικαστικό χώρο προϋποθέτει την εφαρμογή της αρχής της νομιμότητας των διώξεων. Η Επιτροπή πρότεινε ωστόσο τη θέσπιση ορισμένων

---

[83] Βλ. γραπτές απαντήσεις 14, 20, 22, 27, 37, 41, 55, 62 και 68.
[84] Βλ. για παράδειγμα γραπτή απάντηση 19.
[85] Βλ. γραπτές απαντήσεις 1, 3, 12, 17, 20α, 25, 27, 28, 29, 32, 33, 36, 37, 41, 44, 55, 58, 59, 60, 61, 62, 65, 66, 70 και 71. *A contrario* βλ. γραπτές απαντήσεις 6 και 41.
[86] Σύμφωνα με την Πράσινη Βίβλο, αυτό θα πρέπει να γίνει ιδίως με τους υπαλλήλους των τελωνειακών και φορολογικών υπηρεσιών, καθώς και των αστυνομικών και δικαστικών αρχών.
[87] Βλ. γραπτές απαντήσεις 3, 25, 37, 41, 44, 60, 70 και 71.
[88] Βλ. γραπτές απαντήσεις 27, 37 και 66.
[89] Βλ. γραπτές απαντήσεις 12, 14, 17, 20, 61 και 62.
[90] Βλ. γραπτές απαντήσεις 12 και 14.
[91] Βλ. γραπτές απαντήσεις 6, 25 και 32.

εξαιρέσεων προκειμένου να μετριαστεί η αυστηρότητα της αρχής αυτής[92]. Τη θέση της συμμερίζεται και η πλειοψηφία, που θεωρεί ότι η Ευρωπαϊκή Εισαγγελική Αρχή δεν θα πρέπει να υποχρεούται να ασκεί δίωξη παρά μόνον εφόσον η υπόθεση παρουσιάζει ορισμένο βαθμό σοβαρότητας[93]. Η πλειοψηφία των εισηγητών τάσσεται έτσι υπέρ της θέσπισης οικονομικών ορίων ή «κριτηρίων σοβαρότητας» με βάση τα κοινοτικά συμφέροντα[94] πέραν των οποίων η Ευρωπαϊκή Εισαγγελική αρχή θα μπορούσε να παραιτείται της δίωξης υπέρ των εθνικών αρχών. Αυτό θα είχε το πλεονέκτημα να αποφεύγεται ο κορεσμός του γραφείου του Ευρωπαίου Εισαγγελέα με υποθέσεις ήσσονος σημασίας, οι οποίες θα μπορούσαν να διευθετηθούν καλύτερα σε εθνικό επίπεδο. Ορισμένοι υπογραμμίζουν σχετικά την ανάγκη καθιέρωσης ορισμένων συγκεκριμένων κατηγοριών υποθέσεων στις οποίες η δίωξη θα μπορούσε να παύσει οριστικά ή να εγκαταλειφθεί [95].

Ως επιστέγασμα της εφαρμογής της αρχής της νομιμότητας, κάθε αρνητική απόφαση που εκδίδει η Ευρωπαϊκή Εισαγγελική Αρχή (θέση στο αρχείο, περάτωση, δικαστικός συμβιβασμός με την κατηγορούμενο[96]) θα πρέπει να υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο[97]. Ορισμένοι εισηγητές επιμένουν στην άσκηση του ελέγχου αυτού από **ένα ευρωπαϊκό προδικαστικό τμήμα**[98], μόνο όργανο ικανό να εξασφαλίσει την ομοιόμορφη εφαρμογή και ερμηνεία του κοινοτικού δικαίου[99].

- Κατανομή των αρμοδιοτήτων και διαχείριση των μικτών υποθέσεων

Υποστηρίζοντας στο σημείο αυτό την πρόταση της Επιτροπής, η πλειοψηφία[100] θεωρεί ότι λόγω του κοινοτικού χαρακτήρα των προστατευόμενων συμφερόντων, όταν υπάρχουν υπόνοιες για διάπραξη κοινοτικής αξιόποινης πράξης, θα πρέπει να ισχύουν οι αρχές της νομιμότητας και της προτεραιότητας[101] όσον αφορά την αρμοδιότητα της Ευρωπαϊκής Εισαγγελικής Αρχής. Στις μικτές υποθέσεις, χάρη στον κανόνα της προτεραιότητας θα αποφεύγεται επίσης η θετική σύγκρουση αρμοδιοτήτων μεταξύ της εισαγγελικής αρχής και των εθνικών διωκτικών αρχών[102]. Η Ευρωπαϊκή Εισαγγελική Αρχή θα έχει έτσι τη δυνατότητα να αποφασίζει με απόλυτη ανεξαρτησία τη διεξαγωγή έρευνας από την ίδια σε

---

[92] Πρβλ. Πράσινη Βίβλο σημείο 6.2.2.

[93] Βλ. γραπτές απαντήσεις 1α, 3, 4, 5, 6, 11, 12, 17, 20α, 25, 27, 30, 33, 35, 37, 38, 40, 41, 44, 58, 61, 65, 70 και 71. Ορισμένοι θεωρούν ωστόσο ότι πρέπει να επιλεγεί η αρχή της σκοπιμότητας ως της μόνης που είναι σε θέση να εξασφαλίσει την ανεξαρτησία της ευρωπαϊκής εισαγγελικής αρχής. Βλ. γραπτές απαντήσεις 14, 21, 28, 29, 31, 32, 39 και 66.

[94] Βλ. γραπτές απαντήσεις 6, 23, 25, 27, 33, 35, 40, 41, 61 και 71.

[95] Βλ. γραπτές απαντήσεις 14, 20α, 37, 62 και 65.

[96] Ορισμένοι εισηγητές αποκλείουν ρητά την εξουσία της ευρωπαϊκής εισαγγελικής αρχής να περατώνει μία υπόθεση κατόπιν δικαστικού συμβιβασμού. Πρόκειται για κράτη μέλη στα οποία δεν εφαρμόζεται ούτε γίνεται καν δεκτό το σύστημα αυτό. Βλ. γραπτές απαντήσεις 30 και 44.

[97] Βλ. γραπτές απαντήσεις 5, 6, 12, 33, 44, 55 και 71.

[98] Βλ. ιδίως γραπτές απαντήσεις 5, 6, 25, 55 και 71.

[99] Βλ. κατωτέρω παράγρ. 3.2.2.2.

[100] Βλ. γραπτές απαντήσεις 17, 27, 29, 32, 37, 41, 44, 59, 61, 68, 69 και 70.

[101] Η προτεραιότητα αυτή ή η υπεροχή των ενεργειών της ευρωπαϊκής εισαγγελικής αρχής έναντι των εθνικών διαδικασιών θα υποχωρεί ενδεχομένως κατά την κατανομή των κοινοτικών υποθέσεων σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο, κυρίως σε περιπτώσεις περιορισμένης σοβαρότητας της απάτης ή λόγω των καθαρά εθνικών επιπτώσεών της.

[102] Περίπτωση ταυτόχρονης ύπαρξης κοινοτικής και εθνικής αξιόποινης πράξης. Κατά τη δημόσια ακρόαση, η πλειοψηφία ήταν μάλλον υπέρ της υιοθέτησης λεπτομερών κριτηρίων για την κατανομή των εν λόγω περιπτώσεων.

περίπτωση που η αξιόποινη πράξη θίγει κυρίως τα κοινοτικά συμφέροντα[103] ή, ενδεχομένως, την ανάθεσή της στις αρμόδιες εθνικές αρχές [104].

Αν παρόλα αυτά προκύψει περίπτωση σύγκρουσης αρμοδιοτήτων, προτάθηκε από ορισμένους είτε να καθορίζεται η αρμόδια αρχή για κάθε συγκεκριμένη περίπτωση με μία διαδικασία διαβούλευσης μεταξύ της Ευρωπαϊκής Εισαγγελικής Αρχής και των εθνικών αρχών[105], είτε να αποφασίζεται από ένα ευρωπαϊκό προδικαστικό τμήμα σε ποιόν θα ανατεθεί η συγκεκριμένη υπόθεση[106].

3.2.2.2 Εγγυήσεις για τη δίκαιη διεξαγωγή της ποινικής διαδικασίας και προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων

Το ζήτημα της ενίσχυσης των δικαιωμάτων της υπεράσπισης και των διαδικαστικών εγγυήσεων αποτελεί για πολλούς απαραίτητο επιστέγασμα της θεσμοθέτησης Ευρωπαϊκής Εισαγγελικής Αρχής. Η πλειοψηφία θεωρεί ότι πρέπει να θεσπισθούν ειδικοί κανόνες για τη διασφάλιση των θεμελιωδών δικαιωμάτων και τη δίκαιη διεξαγωγή της ποινικής διαδικασίας κατά τη φάση της έρευνας ή ακόμη και της απόφασης επί του παραδεκτού των αποδείξεων[107].

- Μέτρα έρευνας της Ευρωπαϊκής Εισαγγελικής Αρχής

Σύμφωνα με την πρόταση της Επιτροπής, η Ευρωπαϊκή Εισαγγελική Αρχή θα πρέπει να είναι σε θέση να εφαρμόζει όλο το φάσμα των μέτρων έρευνας που υπάρχουν γενικά στα κράτη μέλη για τη δίωξη ανάλογων οικονομικών εγκλημάτων. Επιπλέον, η άδεια από τον εθνικό δικαστή εγγυητή των ελευθεριών να ληφθούν παρόμοια μέτρα θα πρέπει καταρχήν να αποτελεί αντικείμενο αμοιβαίας αναγνώρισης[108]. Σε πολλές απαντήσεις τονίζεται ότι ένα τέτοιο νομικό πλαίσιο παρουσιάζει αδυναμίες όσον αφορά την προστασία της ιδιωτικής ζωής και των δικαιωμάτων της υπεράσπισης λόγω της ανομοιογένειας των δικονομικών κανόνων που ισχύουν σήμερα στα διάφορα κράτη μέλη[109]. Άλλοι δε θεωρούν ότι η αρχή της ασφάλειας του δικαίου θα αποδυναμωθεί στο βαθμό που η ευρωπαϊκή εισαγγελική αρχή θα έχει τη δυνατότητα να επιλέγει τον δικαστή εγγυητή των ελευθεριών στον οποίο θα απευθυνθεί για να ζητήσει να επιτραπεί η διεξαγωγή έρευνας[110]. Σύμφωνα με την επιχειρηματολογία αυτή, μια τέτοια κατάσταση θα μπορούσε επίσης να δημιουργήσει κινδύνους «forum shopping» ήδη από τη φάση της έρευνας (καταχρηστική επιλογή φόρουμ).

---

[103] Ορισμένοι εισηγητές υποστηρίζουν ωστόσο ότι αν υπάρχουν σαφή κριτήρια διάκρισης των υποθέσεων, η αρμοδιότητα του εισαγγελέα θα πρέπει να είναι αποκλειστική σε σχέση μ' αυτή των εθνικών αρμόδιων αρχών. Βλ. γραπτές απαντήσεις 1α, 4, 10, 12, 20α, 27 και 60.

[104] Βλ. γραπτές απαντήσεις 28, 29, 32 και 70. Ορισμένοι επικρίνουν τη λύση αυτή στο βαθμό που θα επέτρεπε την επέκταση της αρμοδιότητας της ευρωπαϊκής εισαγγελικής αρχής στη δίωξη εθνικών εγκλημάτων, εφόσον διαπιστώνεται η ύπαρξη σχέσης με κοινοτική αξιόποινη πράξη. Βλ. γραπτή απάντηση 62.

[105] Επιπλέον, προτείνεται η θέσπιση λεπτομερών κριτηρίων διάκρισης μεταξύ του "κοινοτικού" μέρους ενός αδικήματος (το οποίο θα μπορούσε να ορισθεί ως προσβολή των κοινοτικών οικονομικών συμφερόντων) και του καθαρά "εθνικού" μέρους, το οποίο θα πρέπει να παραμένει στην αποκλειστική αρμοδιότητα των εθνικών αρχών. Βλ. γραπτές απαντήσεις 20α, 30, 33 και 61.

[106] Βλ. γραπτές απαντήσεις 17, 25, 38, 44 και 70.

[107] Η Πράσινη Βίβλος είχε συγκεκριμένα ως στόχο «ένα διεξοδικό προβληματισμό σχετικά με τις διαδικαστικές εγγυήσεις κατά το προπαρασκευαστικό στάδιο της δίκης και το κατάλληλο εθνικό ή ενδεχομένως ευρωπαϊκό επίπεδο στο οποίο πρέπει να εντάσσονται μέτρα» που λαμβάνει ο εισαγγελέας.

[108] Όσον αφορά τα εθνικά μέτρα έρευνας των οποίων θα κάνει χρήση ο ευρωπαίος εισαγγελέας, η αρχή αυτή σημαίνει ότι σε περίπτωση διεξαγωγής έρευνας σε ένα κράτος μέλος που έχει διαταχθεί από δικαστή άλλου κράτους μέλους, η ευρωπαϊκή εισαγγελική αρχή δεν θα χρειάζεται να ζητήσει νέα άδεια.

[109] Βλ. γραπτές απαντήσεις 6, 17, 28, 40, 60, 70 και 71.

[110] Βλ. γραπτές απαντήσεις 1, 5, 6, 25, 28, 40 και 60.

Η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι το θέμα αυτό θα πρέπει να μελετηθεί πιο διεξοδικά. Μία εναλλακτική πρόταση που διατυπώθηκε από ορισμένους[111] συνίσταται στην κατάρτιση ενός κοινού καταλόγου μέτρων έρευνας που θα μπορούν να διαταχθούν απευθείας από την Ευρωπαϊκή Εισαγγελική Αρχή, καθώς και μέτρων για τα οποία θα είναι υποχρεωμένη να ζητά την άδεια του δικαστή εγγυητή των ελευθεριών[112]. Υπό τον όρο ότι θα προβλέπονται ένδικα μέσα σε περίπτωση μη σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων, τα μέτρα έρευνας που δεν συνεπάγονται εξαναγκασμό θα μπορούν να διατάσσονται απευθείας από την Ευρωπαϊκή Εισαγγελική Αρχή[113]. Αντίθετα, τα μέτρα έρευνας που εμπεριέχουν εξαναγκασμό δεν θα πρέπει να διατάσσονται παρά μόνον από δικαστή εγγυητή των ελευθεριών, ενώ η Ευρωπαϊκή Εισαγγελική Αρχή θα υποχρεούται κατά προτίμηση να απευθύνεται στα δικαστήρια του κράτους εκτέλεσης [114]. Ορισμένοι, τέλος, προτείνουν να υπάρχει ένα προδικαστικό ευρωπαϊκό τμήμα που θα επιτρέπει και θα ελέγχει τη διεξαγωγή όλων των πράξεων έρευνας που ζητά η ευρωπαϊκή εισαγγελική αρχή και που περιέχουν εξαναγκασμό[115].

- Η επιλογή του κράτους παραπομπής σε δίκη (επιλογή του φόρουμ)

Δεδομένου ότι συνήθως πρόκειται για περίπλοκες υποθέσεις στις οποίες εμπλέκονται περισσότερα του ενός κράτη μέλη, η Επιτροπή προτείνει, ως μία από τις δυνατότητες επιλογής, να δοθεί στην Ευρωπαϊκή Εισαγγελική Αρχή ένα περιθώριο επιλογής του κράτους όπου θα εκδικασθεί επί της ουσίας η υπόθεση την οποία διερεύνησε[116]. Όπως όμως υπογραμμίζει η Επιτροπή, μία τέτοια επιλογή δεν είναι ουδέτερη, στο βαθμό που καθορίζει όχι μόνο τους πρακτικούς όρους διεξαγωγής της δίκης και το αρμόδιο δικαστήριο, αλλά και το εφαρμοστέο εθνικό δίκαιο.

Η Επιτροπή έλαβε σοβαρά υπ'όψητις διάφορες αντιρρήσεις που διατυπώθηκαν όσον αφορά τη λύση αυτή, λόγω του ότι αφήνει διακριτική ευχέρεια στην Ευρωπαϊκή Εισαγγελική Αρχή, πράγμα που ελλείψει κατάλληλου ελέγχου θα δημιουργούσε πραγματικό κίνδυνο "forum shopping". Πολλοί εισηγητές πρότειναν έτσι να καθοριστούν σε κοινοτικό επίπεδο αυστηρότερα κριτήρια επιλογής του αρμόδιου δικαστηρίου[117], πράγμα που θα επέτρεπε την ικανοποίηση των απαιτήσεων προβλεψιμότητας και νομιμότητας, λαμβάνοντας παράλληλα υπόψη τον ειδικό χαρακτήρα της διασυνοριακής απάτης. Κατά πολλούς εισηγητές, θα πρέπει να καθορίζεται κατά τρόπο αρκετά προβλέψιμο το κράτος του αρμόδιου δικαστηρίου σύμφωνα με διάφορα ιεραρχημένα κριτήρια που βασίζονται στους σχετικούς διεθνείς κανόνες[118]. Σύμφωνα με άλλους, τα κριτήρια αυτά θα πρέπει να ισχύουν εναλλακτικά και όχι με ιεραρχική σειρά, όπως πρότεινε η Επιτροπή, ώστε να αφήνεται στην Ευρωπαϊκή

---

[111] Επιπλέον, ορισμένες εισηγήσεις προτείνουν τη θέσπιση λεπτομερών και υποχρεωτικών κανόνων κατά την φάση της προδικασίας για να αποφευχθεί το "forum shopping". Βλ. ιδίως γραπτή απάντηση 6.

[112] Βλ γραπτές απαντήσεις 1α, 3, 5, 17, 28, 32, 40, 58, 60 και 62. Άλλοι συμφωνούν με την πρόταση της Επιτροπής για θέσπιση ενός ευρωπαϊκού πρακτικού ακροάσεως του κατηγορουμένου ή εξέτασης μαρτύρων που θα χρησιμεύει ως υπόδειγμα για την ευρωπαϊκή εισαγγελική αρχή. Βλ. γραπτές απαντήσεις 1 και 41.

[113] Αυτό το ένδικο μέσο θα μπορεί θεωρητικά να ασκηθεί ενώπιον του εθνικού δικαστή εγγυητή των ελευθεριών που είναι αρμόδιος για τις αντίστοιχες πράξεις έρευνας που προβλέπει η εθνική νομοθεσία. Βλ. γραπτές απαντήσεις 1, 6, 32 και 62. Βλ. αντιθέτως γραπτή απάντηση 29.

[114] Πράγμα που θα διευκόλυνε και τον έλεγχο της νομιμότητας της εκτέλεσής τους. Βλ. γραπτές απαντήσεις 6, 30, 31, 32, 33, 40 και 58.

[115] Βλ γραπτές απαντήσεις 1, 5, 25, 37 και 71.

[116] Πρβλ. Πράσινη Βίβλο σημείο 6.3.1. Η επιλογή αυτή θα επέτρεπε επίσης την αποφυγή των θετικών συγκρούσεων δικαιοδοσίας μεταξύ των κρατών μελών, προς όφελος όλων των ενδιαφερομένων μερών.

[117] Βλ. γραπτές απαντήσεις 6, 12, 20, 20bis, 25, 26, 27, 31, 33, 40, 44, 60, 61, 62, 68 και 70.

[118] Βλ. γραπτές απαντήσεις 12, 20, 44, 58, 61, 62, 66 και 68.

Εισαγγελική Αρχή η δυνατότητα να προσφύγει στο πλέον κατάλληλο εθνικό δικαστήριο για την εκδίκαση των υποθέσεων επί της ουσίας [119].

Όσον αφορά τον έλεγχο της επιλογής αυτής, η μεγάλη πλειοψηφία θεωρεί ότι ο δικαστικός έλεγχος αποτελεί ουσιαστική εγγύηση για τα ατομικά δικαιώματα. Οι γνώμες ωστόσο διίστανται μεταξύ εκείνων που εκτιμούν ότι ο έλεγχος αυτός πρέπει να ασκείται από τον εθνικό δικαστή εγγυητή των ελευθεριών ή από τον δικαστή της ουσίας[120] και εκείνων που υποστηρίζουν ότι πρέπει να ανατίθεται σε ένα προδικαστικό ευρωπαϊκό τμήμα[121]. Αυτό το προδικαστικό τμήμα θα έχει επίσης αρμοδιότητα, με τον ίδιο τρόπο που πρότεινε η Επιτροπή να ανατεθεί στο Δικαστήριο, για την επίλυση περιπτώσεων αρνητικής σύγκρουσης δικαιοδοσίας μεταξύ των κρατών[122].

- Η αμοιβαία παραδοχή των αποδείξεων

Προκειμένου να ξεπεραστεί ο σημερινός κατακερματισμός του ευρωπαϊκού δικαστικού χώρου και να διευκολυνθεί η παραπομπή σε δίκη των υποθέσεων απάτης για τις οποίες έχουν διεξαχθεί κοινοτικές έρευνες, η Επιτροπή προτείνει να εφαρμοστεί η αρχή της αμοιβαίας παραδοχής των αποδείξεων[123]. Σύμφωνα με την αρχή αυτή, το εθνικό δικαστήριο που επιλαμβάνεται της ουσίας μιας ποινικής υπόθεσης στην οποία διακυβεύονται συμφέροντα προστατευόμενα από την Εισαγγελική Αρχή θα είναι υποχρεωμένο να δεχθεί τα αποδεικτικά στοιχεία που έχουν συλλεγεί νομίμως σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία άλλου κράτους μέλους. Πολλοί εισηγητές θεωρούν ωστόσο ότι ένα τέτοιο σύστημα δημιουργεί σοβαρά προβλήματα τόσο από πλευράς δικαιωμάτων της υπεράσπισης όσο και ασφάλειας του δικαίου[124].

Η παραπομπή στο εσωτερικό δίκαιο των κρατών μελών, κατά τη γνώμη ορισμένων, δεν θα ήταν πρόσφορη λύση, λόγω της πολυμορφίας των εθνικών ποινικών συστημάτων και των ανισοτήτων που φαίνεται να υπάρχουν όσον αφορά την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων[125]. Η εφαρμογή του κανόνα της αμοιβαίας παραδοχής, χωρίς να τηρούνται κάποιοι λεπτομερέστεροι στοιχειώδεις κοινοί κανόνες, θα κινδύνευε σύμφωνα με ορισμένους να οδηγήσει σε υποβάθμιση των δικαιωμάτων της υπεράσπισης στο επίπεδο της Ένωσης, ή ακόμη και σε μία "εξίσωση προς τα κάτω" των διαδικαστικών εγγυήσεων που συνοδεύουν τις ανακριτικές ενέργειες της Ευρωπαϊκής Εισαγγελικής Αρχής[126].

Πολλοί πιστεύουν έτσι ότι η αρχή της αμοιβαίας παραδοχής, όπως προτείνεται από την Επιτροπή, δεν θα πρέπει να υιοθετηθεί παρά μόνον υπό τον όρο ότι θα προβλεφθούν κατάλληλοι μηχανισμοί ικανοί να εξασφαλίσουν τις διαδικαστικές εγγυήσεις και την αποτελεσματική προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Η Επιτροπή είναι διατεθειμένη στο στάδιο αυτό να διερευνήσει τις διάφορες δυνατότητες που προσφέρονται σχετικά. Κατ' ορισμένους, οι μηχανισμοί αυτοί θα μπορούσαν να περιλαμβάνουν, για παράδειγμα, την κατάρτιση ενός κοινού καταλόγου μέτρων έρευνας που θα αναγνωρίζονται από όλα τα κράτη μέλη ή ακόμη την καθιέρωση κοινών κριτηρίων για τον καθορισμό ιδίως των προϋποθέσεων

---

[119] Βλ. γραπτές απαντήσεις 20α και 44.
[120] Βλ. γραπτές απαντήσεις 12, 17, 27, 58, 65, 68 και 70.
[121] Βλ. γραπτές απαντήσεις 1, 5, 25, 27, 32, 37, 42, 44, 53, 55 και 61.
[122] Βλ. γραπτές απαντήσεις 5, 17, 27, 53 και 69.
[123] Πρβλ. Πράσινη Βίβλος σημείο 6.3.4.1.
[124] Βλ. γραπτές απαντήσεις 1α, 5, 6, 17, 20α, 24, 25, 26, 36, 39, 40, 58, 62 και 65.
[125] Σοβαρά προβλήματα παρουσιάζονται ιδίως στις περιπτώσεις που ένα μέτρο έρευνας δεν ρυθμίζεται κατά τον ίδιο τρόπο σε όλα τα κράτη μέλη της Ένωσης. Βλ. γραπτές απαντήσεις 6, 17 και 70.
[126] Βλ. γραπτές απαντήσεις 1α, 6, 24, 25, 26, 33, 36, 40, 59, 62 και 65.

ισχύος ή νομιμότητας των μέτρων αυτών[127]. Άλλοι συνιστούν γενικότερα την εναρμόνιση είτε των κανόνων της ποινικής δικονομίας που αφορούν τη συγκέντρωση και τη διαβίβαση των αποδείξεων[128], είτε των κανόνων σχετικά με την εκτίμηση των αποδείξεων αυτών[129]. Κατ' άλλους, αναγκαία προϋπόθεση για να γίνει δεκτή η αρχή της αμοιβαίας παραδοχής είναι η καθιέρωση κοινών κανόνων που θεσπίζουν πραγματικές εγγυήσεις των θεμελιωδών δικαιωμάτων σε όλη την Ένωση[130].

- Ο έλεγχος των πράξεων της Ευρωπαϊκής Εισαγγελικής Αρχής και η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων

Οι δικονομικές εγγυήσεις σχετικά με τις ανακριτικές και διωκτικές αρμοδιότητες της Ευρωπαϊκής Εισαγγελικής Αρχής αποτελούν αναμφίβολα ένα από τα θέματα που θίγονται περισσότερο από τις απαντήσεις στην Πράσινη Βίβλο. Η καθιέρωση κοινών μηχανισμών ή στοιχειωδών κανόνων για την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων αποτελεί, για πολλούς, απαραίτητο αντιστάθμισμα για την απονομή κατασταλτικών εξουσιών σε ένα κοινοτικό όργανο[131].

Πολλές εισηγήσεις αναφέρουν έτσι ότι η παραπομπή στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του Συμβουλίου της Ευρώπης και στη Χάρτα Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ένωσης δεν αρκεί από μόνη της για την καθιέρωση ενός συστήματος δικονομικών εγγυήσεων σε ένα κοινό ανακριτικό και διωκτικό χώρο[132]. Πολλοί θεωρούν ότι, τόσο για να εκτελεσθούν μέτρα έρευνας σε όλο το κοινοτικό έδαφος όσο και για να γίνει δεκτή η αρχή της αμοιβαίας παραδοχής των αποδείξεων, πρέπει απαραιτήτως να εξασφαλιστεί ισότιμη προστασία των δικαιωμάτων της υπεράσπισης σε όλη την Ένωση. Προτείνουν ως εκ τούτου την κωδικοποίηση ή την εναρμόνισή τους ή τουλάχιστον να καταρτιστεί σε κοινοτικό επίπεδο ένας κατάλογος των δικονομικών δικαιωμάτων που πρέπει να προστατεύονται σε όλη την Ένωση[133].

Δεδομένου ότι ο δικαστικός έλεγχος αποτελεί ουσιώδη εγγύηση, η πλειοψηφία θεωρεί ότι όλα τα μέτρα έρευνας, οι απορριπτικές αποφάσεις (περάτωση διαδικασίας, θέση υπόθεσης στο αρχείο) ή οι παραπεμπτικές αποφάσεις της Ευρωπαϊκής Εισαγγελικής Αρχής θα πρέπει καταρχήν να ελέγχονται από τον εθνικό δικαστή με βάση τη νομοθεσία του[134]. Ορισμένοι υπογραμμίζουν ωστόσο ότι μόνον ένα ευρωπαϊκό προδικαστικό τμήμα θα ήταν σε θέση να επιλύσει τα προβλήματα του ελέγχου των πράξεων της Ευρωπαϊκής Εισαγγελικής Αρχής[135]. Η Επιτροπή δεν αποκλείει στο στάδιο αυτό καμία λύση για να εξασφαλισθούν ισότιμες εγγυήσεις των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην κλίμακα της Ένωσης. Υπογραμμίζει σχετικά τη σημασία της πρόσφατης Πράσινης Βίβλου της σχετικά με τις δικονομικές εγγυήσεις για

---

[127] Βλ. γραπτές απαντήσεις 1, 14, 20α, 25, 27, 28, 31, 36, 37, 40, 41, 50, 55, 60 και 62.
[128] Βλ. γραπτές απαντήσεις 5, 25, 31, 32, 60 και 70.
[129] Βλ. γραπτές απαντήσεις 1, 4, 6, 14, 20α, 37, 41 και 70.
[130] Βλ. γραπτές απαντήσεις 1α, 6, 17, 24, 25, 27, 33 και 58.
[131] Βλ. γραπτές απαντήσεις 2, 5, 6, 11, 12, 20α, 21, 25, 32, 33, 37, 66 και 70.
[132] Για να έχει αποτελέσματα μία τέτοια παραπομπή θα πρέπει να εγγυάται τουλάχιστον τη δέσμευση της ευρωπαϊκής εισαγγελικής αρχής από την ερμηνεία της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων εκ μέρους του Δικαστηρίου του Στρασβούργου. Βλ. γραπτές απαντήσεις 2, 6, 25 και 58.
[133] Βλ. γραπτές απαντήσεις 2, 5, 6, 21, 42, 58 και 66. Ορισμένοι εισηγητές απαριθμούν ορισμένα βασικά δικαιώματα του κατηγορουμένου, όπως για παράδειγμα το δικαίωμα εκπροσώπησης από δικηγόρο, το δικαίωμα ενημέρωσης σχετικά με τις πράξεις για τις οποίες κατηγορείται, το δικαίωμα δωρεάν υπεράσπισης κ.λπ.
[134] Βλ. γραπτές απαντήσεις 3, 11, 12, 17, 20α, 23, 28, 33, 40, 60, 61, 65, 66 και 70.
[135] Βλ. γραπτές απαντήσεις 5, 6, 8, 25, 27, 32, 37, 42, 44 και 61.

τους υπόπτους και τους κατηγορούμενους σε ποινικές διαδικασίες εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης[136].

4. ΣΥΝΕΧΕΙΑ

Εάν η γενική αξιολόγηση των αποτελεσμάτων του δημόσιου διαλόγου καταδεικνύει την ανάγκη τροποποίησης της συνθήκης ώστε να είναι δυνατή η δημιουργία μιας Ευρωπαϊκής Εισαγγελικής Αρχής, από τη λεπτομερέστερη αξιολόγησή τους προκύπτει η υποχρέωση για περαιτέρω ανάλυση ορισμένων θεμάτων πρωταρχικής σημασίας για το παράγωγο δίκαιο.

4.1. Πολιτικές ενέργειες με βάση την Πράσινη Βίβλο

Το θέμα της Ευρωπαϊκής Εισαγγελικής Αρχής, αποτελεί πλέον μέρος της πολιτικής ατζέντας της Ένωσης. Οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων που συνήλθαν στο Λάακεν κάλεσαν το Συμβούλιο "να εξετάσει σύντομα την Πράσινη Βίβλο της Επιτροπής για μια Ευρωπαϊκή Εισαγγελική Αρχή, λαμβάνοντας υπόψη τα διαφορετικά νομικά συστήματα και τις διαφορετικές ποινικές παραδόσεις".

Ενώ αρχικά υπήρχε η αίσθηση μιας επιφυλακτικής υποδοχής της Πράσινης Βίβλου από το Συμβούλιο, εν συνεχεία το ζήτημα της δημιουργίας Ευρωπαϊκής Εισαγγελικής Αρχής συζητήθηκε εκτενέστερα στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο[137] και στο πλαίσιο της ομάδας εργασίας «ελευθερία, ασφάλεια και δικαιοσύνη» της Ευρωπαϊκής Συντακτικής Συνέλευσης[138]. Ο γενικότερος προβληματισμός που αναπτύχθηκε σχετικά με την ενδυνάμωση της Ένωσης στον τομέα της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων οδήγησε τελικά στον σχηματισμό μίας πλειοψηφίας που αποδέχεται την ανάγκη προώθησης των εργασιών σχετικά με τους όρους δημιουργίας μιας Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας[139]. Η πλειοψηφία φαίνεται πλέον να συνηγορεί υπέρ της θεσμοθέτησής της στη νέα συντακτική συνθήκη ή τουλάχιστον υπέρ της μετεξέλιξης, μακροπρόθεσμα, της Eurojust σε Ευρωπαϊκή Εισαγγελική Αρχή. Ως προς τα κράτη μέλη, η γνώμη τους δεν έχει παγιωθεί, αλλά ορισμένα φαίνονται σαφώς λιγότερο προκατειλημμένα απ' ό,τι αρχικά[140]. Μία μειοψηφία παραμένει σταθερά αντίθετη. Τέλος, δεδομένου ότι μετά την υπογραφή της συνθήκης προσχώρησης, που προβλέπεται για τις 16 Απριλίου 2003, τα μελλοντικά κράτη μέλη θα συμμετέχουν ως ενεργοί παρατηρητές στις ομάδες εργασίας του Συμβουλίου, οι γνώμες καθενός από αυτά θα συμβάλουν εποικοδομητικά στη συνέχιση του διαλόγου.

Παρόλο που επί του παρόντος δεν είναι δυνατόν να προβλεφθεί η κατεύθυνση που θα πάρουν αυτές οι συζητήσεις, φαίνεται σαφώς ότι η Πράσινη Βίβλος έχει εκπληρώσει τον στόχο της ανοίγοντας ένα γενικό διάλογο στον οποίο συμμετέχουν και τα αρμόδια όργανα της Ένωσης. Η πρόταση δημιουργίας Ευρωπαϊκής Εισαγγελικής Αρχής αποτέλεσε πράγματι αντικείμενο διαβουλεύσεων σε υπουργικό και κοινοβουλευτικό επίπεδο στα κράτη μέλη. Ενόψει της

---

[136] COM(2003)75.

[137] Η δημόσια ακρόαση με τα εθνικά κοινοβούλια που οργάνωσε στις 5.11.2002 το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο απέδειξε το ενδιαφέρον του τελευταίου για το θέμα.

[138] Τελική έκθεση της ομάδας εργασίας Χ, Ευρωπαϊκή Συντακτική Συνέλευση, CONV 426/02 της 2.12.2002.

[139] Στα συμπεράσματα της ολομέλειας της 6.12.2002, ο πρόεδρος της Συντακτικής Συνέλευσης υπογράμμισε την ανάγκη προώθησης των εργασιών στον τομέα αυτό.

[140] Έτσι, η Γερμανία και η Γαλλία προέβαλαν την ιδέα της δημιουργίας μιας ευρωπαϊκής εισαγγελικής αρχής που θα αποκτήσει κάποτε στο μέλλον ανακριτικές και διωκτικές εξουσίες στο επίπεδο της Ένωσης. (κοινή γαλλογερμανική πρόταση για την Ευρωπαϊκή Συντακτική Συνέλευση στον τομέα της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων που υποβλήθηκε στις 27.11.2002, έγγραφο 32 της προαναφερθείσας ομάδας εργασίας Χ).

διεύρυνσης με 10 νέα κράτη μέλη, το σχέδιο αξιολογήθηκε στο πλαίσιο της ενίσχυσης της ευρωπαϊκής πολιτικής σε θέματα δικαιοσύνης και εσωτερικών υποθέσεων, τονίζοντας τον στόχο της προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας, αλλά και υπό ένα ευρύτερο πρίσμα, με την προοπτική της δημιουργίας ενός κοινοτικού φορέα που θα συμπληρώνει τις λειτουργικές εξουσίες οι οποίες ενδέχεται να ανατεθούν μελλοντικά στην Europol.

Η συζήτηση φαίνεται έτσι να προσανατολίζεται δυναμικά προς μία προοδευτική συνειδητοποίηση της ανάγκης μιας ευρωπαϊκής εισαγγελικής αρχής καθώς και της αξίας της συμβολής της στην καταστολή των εγκλημάτων εις βάρος των κοινοτικών οικονομικών συμφερόντων. Ορισμένοι απ' όσους έχουν εκφράσει ευνοϊκή γνώμη για το σχέδιο υποστηρίζουν επιπλέον την ιδέα να γίνεται σε κοινοτικό επίπεδο ο έλεγχος των πράξεων της Ευρωπαϊκής Εισαγγελικής Αρχής, πράγμα που θα συνέβαλε στην εγκαθίδρυση ενός πραγματικού κοινού χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης.

4.2. Θεσμική μεταρρύθμιση

Η αναθεώρηση των συνθηκών για την ίδρυση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων παραμένει απαραίτητη προϋπόθεση για τη δημιουργία Ευρωπαϊκής Εισαγγελικής Αρχής: αυτός είναι ο μόνος τρόπος για να νομιμοποιηθεί πολιτικά η πρόταση. Η Ευρωπαϊκή Συντακτική Συνέλευση, η οποία εργάζεται για μία σε βάθος μεταρρύθμιση των ισχυουσών συνθηκών, αποτελεί το κατάλληλο πολιτικό και θεσμικό πλαίσιο για τη συζήτηση μιας τέτοιας πρότασης. Αν η Συντακτική Συνέλευση περιοριζόταν να εξουσιοδοτήσει το Συμβούλιο να θεσπίσει ομόφωνα την Ευρωπαϊκή Εισαγγελική Αρχή σε κάποιο μελλοντικό στάδιο, θα αποτελούσε αόριστη υπόσχεση, καθώς η αρχή αυτή θα έπρεπε να επικυρωθεί και δεύτερη φορά στο πλαίσιο της διευρυμένης Ένωσης. Αντίθετα αποτελεί αναγκαιότητα η αναζήτηση και επεξεργασία λύσεων που θα είναι ταυτόχρονα σαφείς και κατανοητές στους πολίτες αλλά και αποτελεσματικές όσον αφορά την επιδίωξη των στόχων της Ενωσης δηλαδή την προστασία των οικονομικών συμφερόντων με παράλληλο σεβασμό των θεμελιωδών ατομικών δικαιωμάτων.

Ως προς το περιεχόμενο της αναθεώρησης αυτής, υπό το φως του δημοσίου διαλόγου, η Επιτροπή εξακολουθεί να υποστηρίζει επί της ουσίας την πρόταση που είχε υποβάλει στη Νίκαια[141], προσθέτοντας κυρίως δύο νέα στοιχεία[142].

Αφενός, η συνταγματική συνθήκη, που θα θεσμοθετεί απευθείας την Ευρωπαϊκή Εισαγγελική Αρχή, θα πρέπει να προβλέπει επίσης ότι στο παράγωγο δίκαιο θα καθορίζεται η **σύνδεσή της με την Eurojust.** Σχετικά με το τελευταίο έχουν προκύψει τα διάφορα προαναφερθέντα εναλλακτικά σενάρια (συνεργασία μεταξύ χωριστών και συμπληρωματικών οργάνων· οργανική σύνδεση· πλήρης ενσωμάτωση).

Αφετέρου, θα πρέπει να καθοριστεί εξαρχής η **καθ' ύλην αρμοδιότητα της εισαγγελικής αρχής** κατά τρόπο ακριβή αλλά αρκετά ανοιχτό, ώστε να είναι δυνατή η εξέλιξή της. Με βάση την συνταγματική συνθήκη, η Ευρωπαϊκή Εισαγγελική Αρχή θα είναι εξαρχής επιφορτισμένη με τη διερεύνηση, τη δίωξη και την παραπομπή σε δίκη ενώπιον των αρμόδιων δικαιοδοτικών αρχών των κρατών μελών, των δραστών αδικημάτων εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας. Το Συμβούλιο, αποφασίζοντας ομόφωνα ή με ενισχυμένη πλειοψηφία κατόπιν προτάσεως της Επιτροπής και μετά από σύμφωνη γνώμη του

---

[141] Σχέδιο του άρθρου 280α ΕΚ.
[142] Προαναφερθείσα εισήγηση της κας Schreyer στη Συντακτική Συνέλευση, 25.11.2002.

Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, θα μπορεί εν συνεχεία να αποφασίσει τη διεύρυνση του πεδίου των αρμοδιοτήτων της Ευρωπαϊκής Εισαγγελικής Αρχής για να καλύψει αξιόποινες πράξεις που προσβάλλουν και άλλα συμφέροντα της Ένωσης.

Τέλος, απαντώντας σε πιο συκεκριμένες αντιρρήσεις, η Επιτροπή θεωρεί ότι η **διαδικασία διορισμού** που προτείνει για τον Ευρωπαίο Εισαγγελέα διατηρεί μια ισορροπία μεταξύ των θεσμικών οργάνων· το γεγονός ότι η θητεία του είναι μη ανανεώσιμη τον προφυλάσσει από κινδύνους αρνητικών εξωτερικών επιρροών[143]. Ως εκ τούτου, η εν λόγω διαδικασία θα πρέπει να προβλέπεται στη συνθήκη. Όσον αφορά την πρόταση της Επιτροπής, θα μπορούσε να γίνεται με τη μορφή καταλόγου που θα καταρτίζεται με βάση μία ανοικτή διαδικασία επιλογής, όπως προτάθηκε στο πλαίσιο της δημόσιας ακρόασης.

4.3. Εξέταση σε βάθος ζητημάτων σχετικά με την υλοποίηση της Εισαγγελικής Αρχής

Η θέσπιση νομικής βάσης στη συνθήκη είναι απαραίτητη για κάθε προπαρασκευαστική νομοθετική εργασία. Η συνθήκη στην παρούσα μορφή της δεν παρέχει στην Επιτροπή δικαίωμα υποβολής συγκεκριμένων προτάσεων παράγωγης νομοθεσίας πέραν των προτιμήσεων που διατυπώνει στην Πράσινη Βίβλο. Ωστόσο, με βάση τα αποτελέσματα του δημόσιου διαλόγου, η Επιτροπή είναι σε θέση να επισημάνει κατωτέρω μία σειρά θεμάτων τα οποία αναγνωρίζει ότι πρέπει να εξετασθούν περαιτέρω λόγω της οξύτητας με την οποία τέθηκαν στη συζήτηση. Η εξέταση αυτή θα μπορούσε να πάρει τη μορφή συμπληρωματικών μελετών ή διαβουλεύσεων τόσο σε επίπεδο εμπειρογνωμόνων όσο και εθνικών πολιτικών αρχών.

Άξονας 1: Σχέση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελικής Αρχής με τα υπάρχοντα ευρωπαϊκά όργανα

Πρώτον, το ζήτημα του ρόλου του **Δικαστηρίου** στη ρύθμιση των συγκρούσεων δικαιοδοσίας, τόσο κάθετων όσο και οριζόντιων, πρέπει να αποτελέσει αντικείμενο ιδιαίτερης ανάλυσης. Θα πρέπει να θεσπιστούν αντικειμενικά κριτήρια, βάσει των οποίων θα καθορίζεται η επιλογή του κράτους μέλους της παραπομπής σε δίκη· ο καθορισμός των κριτηρίων αυτών θα πρέπει να αποτελέσει τη βάση των προσεχών εργασιών της Επιτροπής όσον αφορά την πρόληψη περιπτώσεων σύγκρουσης δικαιοδοσίας μεταξύ των κρατών μελών[144].

Σε θεσμικό επίπεδο, θα πρέπει οποωσδήποτε να μελετηθούν τα διάφορα σχήματα σύμφωνα με τα οποία θα μπορεί να συνδυαστεί η Ευρωπαϊκή Εισαγγελική Αρχή και η **Eurojust.** Τέλος, εφόσον θεσμοθετηθεί η ευρωπαϊκή εισαγγελική αρχή θα πρέπει να εξετασθεί εκ νέου το μέλλον της **OLAF** [145].

---

[143] Το Συμβούλιο, αποφασίζοντας με ειδική πλειοψηφία μετά από πρόταση της Επιτροπής και μετά από σύμφωνη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, θα διορίζει τον ευρωπαίο εισαγγελέα, η θητεία του οποίου θα είναι εξαετής χωρίς δυνατότητα ανανέωσης.

[144] Υπό εκπόνηση Πράσινη Βίβλος της Επιτροπής.

[145] Έκθεση της Επιτροπής, *Αξιολόγηση των δραστηριοτήτων της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Απάτης*, σε διαδικασία έγκρισης.

Άξονας 2: Δικαιώματα της υπεράσπισης και διεξαγωγή των αποδείξεων με την προοπτική της δημιουργίας Ευρωπαϊκής Εισαγγελικής Αρχής

Σε διαδικαστικό επίπεδο, από τις διαβουλεύσεις προκύπτουν δύο ουσιώδη θέματα: καταρχάς, η ισότιμη προστασία των **δικαιωμάτων της υπεράσπισης** αναγνωρίζεται σαν ένα από τα βασικά μελήματα που εκφράστηκαν σχετικά με τη δημιουργία Ευρωπαϊκής Εισαγγελικής Αρχής. Επομένως, θα πρέπει να ληφθούν υπόψη και τα αποτελέσματα από το διάλογο που άνοιξε φέτος η Επιτροπή μέσω μιας Πράσινης Βίβλου σχετικά με τις δικονομικές εγγυήσεις για τα πρόσωπα που εμπλέκονται σε ποινικές διαδικασίες[146], για να διαπιστωθεί αν θα πρέπει να υπάρξει υπέρβαση του επιπέδου που ισχύει ήδη στα κράτη μέλη, με την προοπτική της δημιουργίας Ευρωπαϊκής Εισαγγελικής Αρχής.

Δεύτερον, η αξία που έχουν σε ένα κράτος μέλος οι αποδείξεις που συλλέγονται από την Ευρωπαϊκή Εισαγγελική Αρχή σε άλλο κράτος μέλος προϋποθέτει προσέγγιση νομοθεσιών, που θα περιορίζεται στο ελάχιστο αναγκαίο για την εφαρμογή της αρχής της αμοιβαίας παραδοχής των αποδείξεων. Ο βαθμός εναρμόνισης των **κανόνων περί αποδείξεως** που κρίνεται επιθυμητή για την εύρυθμη λειτουργία μιας Ευρωπαϊκής Εισαγγελικής Αρχής θα πρέπει να αποτελέσει αντικείμενο πιο εμπεριστατωμένης μελέτης, σε συνδυασμό με το πρόγραμμα εργασίας της Επιτροπής στον τομέα της δικαστικής συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις.

Άξονας 3: Σύνδεση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελικής Αρχής με τα εθνικά ποινικά συστήματα

Τέλος, η Επιτροπή είναι διατεθειμένη να καταδείξει μέσω της διαφορετικότητας των διαφόρων εθνικών νομοθεσιών , τους συγκεκριμένους εκείνους τρόπους με τους οποίους μία Ευρωπαϊκή Εισαγγελική Αρχή που διαθέτει εγγυήσεις ανεξαρτησίας θα μπορεί να ενταχθεί στα ποινικά συστήματα των κρατών μελών χωρίς να επηρεασθεί η εσωτερική τους οργάνωση. (Π.χ. ουδετερότητα σε σχέση με τα προνόμια του ανακριτή ή με την πολυμορφία των διωκτικών αρχών). Με βάση αυτές τις διαφορετικότητες θα μπορούσε να προσδιορισθεί επακριβώς ο τρόπος με τον οποίο, ανάλογα με το εθνικό πλαίσιο, θα διεκπεραιώνονται οι μικτές υποθέσεις (παραίτηση του Ευρωπαίου Εισαγγελέα ή των εθνικών αρχών διώξεως του ενός υπέρ του άλλου· από κοινού δράση αυτών κ.λπ).

***

Συμπερασματικά, οι υπάρχουσες δυσχέρειες είναι δυνατόν να αντιμετωπισθούν μόνο με τη θεσμοθέτηση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελικής Αρχής στην συνταγματική Συνθήκη, συνοδευόμενη από μία νομική βάση για τη θέσπιση παράγωγου δικαίου που θα εξασφαλίζει τη σύνδεσή της με τα εθνικά νομικά συστήματα. Αν θέλουμε να καταστεί το ευρωπαϊκό οικοδόμημα πιο αξιόπιστο για τους πολίτες και τους φορολογούμενους, αυτό είναι το μήνυμα που περιμένει η κοινή γνώμη από την επόμενη Συνθήκη.

---

[146] Προαναφερθείσα Πράσινη Βίβλος σχετικά με τις δικονομικές εγγυήσεις για τους υπόπτους και κατηγορουμένους σε ποινικές διαδικασίες εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 19.2.2003.

Παράρτημα 1

ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΓΡΑΠΤΩΝ ΕΙΣΗΓΗΣΕΩΝ ΠΟΥ ΑΝΑΛΥΘΗΚΑΝ[147]		
	ΟΝΟΜΑ ΣΥΝΤΑΚΤΗ	**ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ ΣΥΝΤΑΚΤΗ**
1	OLAF Supervisory Committee	Ευρωπαϊκό θεσμικό όργανο
1bis	Association portugaise de juristes pour la protection des intérêts financiers communautaires (P)	Εμπειρογνώμονας /ένωση ΠΟΣ
2	Fair Trials Aboard (UK)	Εμπειρογνώμονας/ΜΚΟ
3	György Gátos (H)	Θεσμικός φορέας/ Ιδιώτης
4	Czech Association for the Protection of the financial interest of the EC (PFI) (CZ).	Εμπειρογνώμονας/ ένωση ΠΟΣ
5	P. Fauchon, Sénateur (F)	Θεσμικός φορέας/κοινοβουλευτικός
6	Max Planck Institut (D)	Εμπειρογνώμονας /πανεπιστημιακός
7	Καθ. Καϊάφα-Γκμπάντι (ΕΛ)	Εμπειρογνώμονας/ πανεπιστημιακός
8	R. Van Camp, Procureur général (B)	Δικαστικός
10	Centro di Diritto Penale Europeo (I)	Εμπειρογνώμονας / ένωση ΠΟΣ
11	Association européenne des Magistrats /European Association of Judges	Δικαστικοί
12	T. Wolf , judge at the regional court of Marburg (D)	Εμπειρογνώμονας/ δικαστικός
14	Dutch Association for the PFI (NL)	Εμπειρογνώμονας/ ένωση ΠΟΣ
15	Department of Justice (IRL)	Θεσμικός φορέας /κυβερνητικός
16	Permanente commissie van deskundigen in internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen- en strafrecht (NL)	Θεσμικός φορέας/ /κυβερνητικός
17	Bundesministerium der Justiz und den Justizministerien der Länder der Bundesrepublik Deutschland (D)	Θεσμικός φορέας /κυβερνητικός
18	Ms F. Page (UK)	Εμπειρογνώμονας / δικηγόρος
19	Deutscher Anwaltverein (D)	Εμπειρογνώμονες / δικηγόροι
20	P. Amaral (P)	Εμπειρογνώμονας /ιδιώτης
20bis	Ministerie van Justitie (NL)	Θεσμικός φορέας /κυβερνητικός
21	Magistrats européens pour la démocratie et les libertés	Δικαστικοί
22	Prof. L. Picotti (I)	Εμπειρογνώμονας /πανεπιστημιακός
23	Magistratura democratica (I)	Δικαστικοί
24	Deutscher Strafrechtslehrer (D)	Εμπειρογνώμονας / πανεπιστημιακοί
25	L. Fayolle, A. Reiter Korkmaz et al., Institut πανεπηστημιακός européen (I)	Εμπειρογνώμονας /πανεπιστημιακοί
26	D.M. Amann, Institut πανεπηστημιακός européen (I)	Εμπειρογνώμονας /πανεπιστημιακός
27	Deutscher Richterbund (D)	Δικαστικοί
28	J. de Maillard, Juge au Tribunal de Grande Instance de Blois (F)	Δικαστικός
29	B. Bertossa, Procureur général de Genève (CH)	Δικαστικός

[147] Κατά την χρονολογική σειρά με την οποία έφθαναν οι γραπτές εισηγήσεις.

30	Regeringskansliet Justitiedepartementet (S)	Θεσμικός φορέας /κυβερνητικός
31	C. Abt, L. De Muyter et al, Collège d'Europe de Bruges (B)	Εμπειρογνώμονες/ πανεπιστημιακοί
32	A. Ardelean, B. Carl et al., Collège d'Europe de Bruges (B)	Εμπειρογνώμονες / πανεπιστημιακοί
33	M. Guglielmetti, L. Mascia et al., Collège d'Europe de Bruges (B)	Εμπειρογνώμονες πανεπιστημιακοί
34	Transparency International	Εμπειρογνώμονας / ΜΚΟ
35	Lithuania Association for the PFI (LT)	Εμπειρογνώμονας / ένωση ΠΟΣ
36	C. Ducouloux-Favard (F)	Εμπειρογνώμονας / πανεπιστημιακός
37	Prof. J.A.E. Vervaele (NL)	Εμπειρογνώμονας / πανεπιστημιακός
38	Beschluss des Bundesrates (D)	Θεσμικός φορέας /κοινοβουλευτικός
39	C. Fijnaut, M.S. Groenhuijsen (NL)	Εμπειρογνώμονας / πανεπιστημιακός
40	Centro di Diritto Penale Europeo - 2 (I)	Εμπειρογνώμονας / ένωση ΠΟΣ
41	Austrian Association for European Criminal Law (A)	Εμπειρογνώμονας / ένωση ΠΟΣ
42	B. Favreau - Institut des Droits de l'Homme et des Avocats européens	Εμπειρογνώμονας / ένωση
43	Oikeusministeriö (FIN)	Θεσμικός φορέας /κυβερνητικός
44	Fiscalía General del Estado (E)	Δικαστικός
45	United Kingdom and Scotland (UK)	Θεσμικός φορέας /κυβερνητικός
46	Avv. G. A. Conte (I)	Εμπειρογνώμονας / δικηγόρος
47	Avv. Della Valle (I)	Εμπειρογνώμονας / δικηγόρος
48	Dott. Galoppi (I)	Εμπειρογνώμονας / δικηγόρος
49	Dott. B. Giordano (I)	Εμπειρογνώμονας / δικηγόρος
50	Prof. G. Frigo (I)	Εμπειρογνώμονας / δικηγόρος
51	Prof. Lanzi (I)	Εμπειρογνώμονας / δικηγόρος
52	Dott. De Vincenzi (I)	Εμπειρογνώμονας / δικηγόρος
53	A. P. Casati, B. Coluccia et al. (I)	Εμπειρογνώμονας / δικηγόρος
54	D. Alessio, L. Cirillo et al. (I)	Εμπειρογνώμονας / δικηγόρος
55	Institut des Droits de l'Homme et des Avocats européens /Union des Avocats européens	Εμπειρογνώμονας / ένωση ΠΟΣ
56	E. Mezzetti (I)	Εμπειρογνώμονας / πανεπιστημιακός
57	Union des avocats européens /Commissione di diritto penale comunitario	Εμπειρογνώμονας / ένωση
58	Croatian Association for the PFI (HR)	Εμπειρογνώμονας / ένωση ΠΟΣ
59	K. Schöfferle (D)	Εμπειρογνώμονας / ιδιώτης
60	Camera Penale di Como e Lecco (I)	Δικαστικός
61	Latvian Ministry of Finance (LV)	Θεσμικός φορέας

		/κυβερνητικός
62	Romanian Association of Community Law Research (RO)	Εμπειρογνώμονας / ένωση ΠΟΣ
63	Seminar of Rome (I)	Εμπειρογνώμονας / ένωση ΠΟΣ
64	F.S. Spruijt (NL)	Εμπειρογνώμονας / πανεπιστημιακός
65	Bundesministeriums für Justiz der Republik Österreich (A)	Θεσμικός φορέας /κυβερνητικός
66	Criminal Bar Association (UK)	Εμπειρογνώμονε / δικηγόροι
67	Procuratore della Repubblica di Palermo (I)	Δικαστικός
68	Procuratore della Repubblica di Roma (I)	Δικαστικός
69	J-F. Kriegk, Président du Tribunal de Grande Instance de Nîmes (F)	Δικαστικός
70	Taxpayers Association of Europe	Εμπειρογνώμονας / ΜΚΟ
71	R. André et J.Floch, députés, assemblée nationale française, (F)	Θεσμικός φορέας /κοινοβουλευτικός
72	Armando D'Alterio, Sostituto Procuratore della Repubblica Tribunale Napoli (I)	Δικαστικός

Παράρτημα 2

ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΠΑΡΕΜΒΑΣΕΩΝ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΑΚΡΟΑΣΗ[148]		
	ΟΝΟΜΑ ΤΟΥ ΠΑΡΕΜΒΑΙΝΟΝΤΟΣ - ΧΩΡΑ	**ΕΚΠΡΟΣΩΠΟΣ ΤΟΥ:**
1	Ms Toftergaard Nielsen, Ministry of Justice - DK	Presidency of the European Council
2	M. José Narciso Cunha Rodriguez, Juge	Cour de justice des Communautés européennes
3	M. Juan Manuel Fabra-Valles, Président	Cour des comptes européenne
4	M. Raymond Kendall, Pésident	Comité de surveillance de l'OLAF
5	M. Edmondo Bruti-Liberati, Membre du Comité	Comité de surveillance de l'OLAF
6	Mme Mireille Delmas-Marty, Membre du Comité	Comité de surveillance de l'OLAF
7	M. Daniel Flore, Conseiller général - B	Ministère de la Justice
8	M. Alfons Van den Abbeele, Auditeur général - B	Ministère des Finances
9	Ms Birgitte Juul, Chief Adviser -DK	Justisministeriet
10	Mr Andreas Birkmann, Justizminister - D	Thüringer Justizministerium
11	Mr Alfred Dittrich, Referatsleiter - D	Bundesministerium der Justiz
12	Κ. Νικόλαος Λίβος, Λέκτορας ποινικού δικαίου - ΕΛ	Ipourgio Dikeossinis
13	Mr Fernando Irurzun Montoro, Consejero de Justicia - E	Consejo General Poder Judicial
14	Mme Isabelle Toulemonde, Secrétaire générale adjointe - F	Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne
15	Mr Anthony McDermottroe, Head of division - IRL	Department of Justice Equality and Law Reform
16	Mr Richard Ryan, Head of division - IRL	Department of Justice Equality and Law Reform
17	Ms Augusta Iannini, Direttore generale - I	Ministero della Giustizia
18	Mr Amedeo Speranza, Avvocato generale - I	Ministero dell'Economia e delle Finanze
19	Mr Roland Genson, Conseiller - L	Ministère de la Justice – Représentation permanente auprès de l'UE
20	Ms Marjorie Bonn, Raadsadviseur - NL	Ministerie van Justitie
21	Mr Paul Van Voorst, senior beleidsaviseur - NL	Ministerie van Justitie
22	Mr Christian Pilnacek, Oberstaatsanwalt - A	Bundesministerium für Justiz
23	Mr Fritz Zeder, stellvertretender Abteilungsleiter - A	Bundesministerium für Justiz
24	Ms Teresa Alves Martins, Directora adjunta - P	Gabinete para as Relações Internacionais, Europeias e de Cooperação – Ministerio da Justiça
25	Mr José Antonio Viegas Ribeiro, Subinspector general - P	Inspect. General - Ministerio das Finanças
26	Ms Seija Kivinen, neuvotteleva virkamies - FIN	Valtionvarainministeriö
27	Mr Asko Valimaa, Lainsäädäntöneuvos - FIN	Oikeusministeriö / Lainvalmistelnosasto
28	Mr Mikael Tollerz, Director - S	Ministry of Justice
29	Ms Lorna Harris, Head of United Kingdom Central Authority - UK	Home Office, Judicial Cooperation Unit
30	Mr Enrique Bacigalupo	Tribunal Supremo – « Corpus Juris »
31	Mr John Spencer	University of Cambridge – « Corpus Juris »
32	Ms Catherine Guy-Quint, Member	Committee on Budgets – PE
33	Mme Diemut Theato, Présidente	Commission du contrôle budgétaire – PE
34	M Dimitrakopoulos, Vice-président du PE	Commission des affaires constitutionnelles - PE
35	Mr Jürgen Storbeck, Direktor	Europol
36	Mme Ute Stiegel, Magistrate	DG OLAF - CE
37	M. Johan Denolf, Directeur - B	Police Fédérale – Direction de lutte contre la criminalité économique financière
38	Mr Ralf Moβmann, Regierungsdirektor - D	Bundesministerium des Inneres
39	Mr Javier Albadalejo Campos, Vocal Asesor de la Secreteria General Tecnica - E	Ministerio del Interior – Secreteria General Tecnica
40	M. Didier Duval, Chef de Division - F	Ministère de l'Intérieur – Direction centrale de la Police

[148] Κατά τη σειρά με την οποία έλαβαν το λόγο στη δημόσια ακρόαση που πραγματοποιήθηκε στις Βρυξέλλες στις 16 και 17 Σεπτεμβρίου 2002.

		judiciaire
41	Mr James Hamilton - IRL	Office of Director Public Prosecutions
42	Mr Edoardo Esposito, Comandante Centro Investigazioni Economiche Finanziarie - I	Guardia di Finanza
43	Mr Wim Verheggen, Lead management team FIOD - NL	Fiscal Information and Investigative Authorities – Fiscal Inlichtingen en Opsporings Dienst (FIOD)
44	Mr Carlos Farinha, Subdirector nacional adjunto - P	Policia judiciaria
45	Ms Minna Ketola, Rikostarkastaja - FIN	Keskusrikospoliisi
46	Ms Sheila Edwards - UK	Department for Environment, Food and Rural Affairs
47	Mr Michael Kennedy, President	Eurojust
48	Mr Detlev Mehlis, Contact point - D	Réseau judiciaire européen (RJE)
49	Mr Eugenio Selvaggi, Contact point - I	Réseau judiciaire européen (RJE)
50	M. Serge Brammertz, Procureur fédéral - B	Parquet fédéral
51	M. Guy Rapaille, Avocat général - B	Parquet de la Cour d'Appel de Liège
52	Mr Jesper Hjortenberg, Deputy Public Prosecutor - DK	Director of Public Prosecutions
53	Ms Sonja Ponikowski, Deputy Public Prosecutor - DK	Public Prosecutor for Serious Economic Crime
54	Mr Thomas Janovsky, Leiter der Wirtschatsabteilung - D	Staatsanwaltschaft Hof
55	Ms Ursula Reichling, Generalstaatsanwaltin - D	Generalstaatsanwaltschaft
56	K. Σωτήριος Μπάγιας, προϊστάμενος Εισαγγελίας-ΕΛ	Issangelia Protodikon Athinon
57	K. Ηλίας Ζαγοραίος, Αντιεισαγγελέας - ΕΛ	Protodikio Athinon
58	Mr Jaime Moreno Berdejo, Fiscal - E	Secreteria Tecnica de la Fiscalia General del Estado
59	Mme Dominique Planquelle, Chef de Division économique et financière - F	Parquet du Tribunal de Grande instance de Paris
60	Mme Augustine Pascal, Adjointe au Chef du Bureau - F	Bureau "lutte contre la fraude" – Ministère des finances
61	Mr Finbarr O'Malley, Head of Unit - IRL	Office of the Attorney General
62	Mr Pietro Grasso, Pubblico ministero - I	Procura della Republica di Parlermo
63	Mr Italo Ormanni, Pubblico ministero - I	Procura della Republica di Roma
64	M. Jeannot Nies, Avocat général - L	Parquet général
65	Mr Anne Zwaneveld, Officier van Justitie - NL	Openbar Ministerie / arrondissementsparket Rotterdam
66	Ms Teresa Almeida, Procuradora da Republica- P	Procuradoria General da Republica
67	Mr João Paulo Rodrigues, Procurador da Republica - P	Procuradoria General da Republica
68	Mr Matti Nissinen, Valtionsyyttäjä - FIN	Valtakunnansyyttäjän virasto
69	Ms Lena Moore, Överäklagare, Chef of Internationella Avdelingen - S	Rikesäklagaren Internationella Avdelingen
70	Mr Aberg Kazimir, Director - S	Swedish National Economic Crimes Bureau
71	Ms Helen Garlick, Senior Legal Adviser - UK	Serious Fraud Office
72	Mr Tony Walker – UK	Customs and Excise
73	Mr Günter Woratsch, Judge	European Association of Judges
74	Mr Vito Monetti, Magistrat	MEDEL (Magistrats européens pour la démocratie et les libertés)
75	Ms Elisabeth Doleisch von Dolsperg, Vorsitzende Richterin am Oberlandsgericht - D	Oberlandesgericht Köln
76	K. Ανδρέας Ποταμιάνος, Πρόεδρος Πρωτοδικών- ΕΛ	Próedros Protodikón Athinón
77	Mr Fernando Roman Garcia, Director del Gabinete Tecnico - E	Consejo General Poder Judicial
78	M. Luc-Michel Nivose, Conseiller - F	Cour d'Appel de Paris
79	Mr Patrick McCarthy, Barrister - IRL	Law Library
80	Mr Luciano De Riu, Consigliere - I	Corte di Cassazione
81	Mr Henk de Graaf, Rechter - NL	Rechtbank Haarlem
82	Mr Franz Furtner, Richter - A	Landesgericht Korneuburg
83	Ms Alistair Brown - UK	Crown Office Scotland
84	Mr John Fish, President	CCBE (Council of the Bars and Law Societies of the EU)
85	Mr Peter Baauw	Criminal Law Committee - CCBE
86	M. Giovanni Bana, Président	Commission droit pénal communautaire – Union avocats européens (UAE)
87	Mme Francesca Ruggieri, Membre	UAE
88	M. Bertrand Favreau, Président	Institut des droits de l'homme - UAE
89	Mr Michael Jäger, Secretary General	Taxpayers Association of Europe

90	Mr Michael Boeckhaus, Member	Deutschland « NordRhein-Westfalen »
91	Mme Benoîte Taffin, Président	Contribuables Associés
92	Mr Stephen Jakobi, Director	Fair Trials Abroad
93	Mr Rüdiger Bandilla, Legal Adviser of the Board	Transparency International
94	Mr Dionysios Spinellis - EL	University of Athens
95	Mr Paul Carney, Judge - IRL	The High Court Ireland
96	Mr Massimo Capirossi - I	Centro di Diritto Penale -Tributario-Torino
97	Mrs Rosaria Sicurella - I	Centro di Diritto Penale Europeo - Catania
98	Mr Friedrich Hauptmann - A	General Prokuratur beim Obersten Gerichtshof
99	Mr Raimo Lahti - FIN	University of Helsinki
100	Mr Jaroslav Fenyk - CZ	Supreme Public Prosecutor's Office
101	Mr Jaan Ginter - EE	University of Tartu
102	Mr Akos Farkas - HU	University of Miskolc
103	Ms Angela Nicolae - RO	General Prosecutor's Office
104	Ms Anna Ondrejova - SK	General Prosecutor's Office
105	M. Durmus Tezcan - TR	Université Dokuz Eylul d'Izmir