



ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες, 25.10.2004
COM(2004) 709 τελικό

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

Η εφαρμογή από τα κράτη μέλη της σύμβασης σχετικά με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και των πρωτοκόλλων της

Άρθρο 10 της Σύμβασης

{SEC(2004) 1299}

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Μολονότι η ποινική προστασία των οικονομικών συμφερόντων αποτελεί σημαντική προτεραιότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης από τη δεκαετία του 1970, οι πρώτες πράξεις που θεσπίστηκαν για αυτό το σκοπό ήταν η σύμβαση για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων της 26.7.1995¹, το 1ο πρωτόκολλο της 27.9.1996², το πρωτόκολλο για το ΔΕΚ της 29.11.1996³ και το 2ο πρωτόκολλο της 19.6.1997⁴ (οι οποίες εφεξής καλούνται πράξεις ΠΟΣ) και οι οποίες θεσπίστηκαν βάσει του Τίτλου VI της συνθήκης ΕΕ. Οι πράξεις ΠΟΣ αποβλέπουν στην καθιέρωση κοινής βάσης για την ποινική προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Η σύμβαση ΠΟΣ, το 1ο πρωτόκολλο και το πρωτόκολλο για το ΔΕΚ άρχισαν να ισχύουν την 17η Οκτωβρίου 2002 μετά την κύρωσή τους από τα τότε 15 κράτη μέλη. Αναμένεται ακόμα η κύρωση του 2ου πρωτοκόλλου από την Ιταλία, το Λουξεμβούργο και την Αυστρία.

Δεδομένου ότι το Συμβούλιο δεν έχει ακόμα υιοθετήσει κοινή θέση σχετικά με την πρόταση οδηγίας για την ποινική προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Κοινοτήτων βάσει του άρθρου 280 της συνθήκης ΕΚ⁵, η Επιτροπή εκτιμά ότι πρέπει να εξετάσει τα εθνικά μέτρα εφαρμογής και να μελετήσει τις επιπτώσεις των πράξεων ΠΟΣ. Η παρούσα έκθεση έχει ως σκοπό να ελέγξει εάν έχει ήδη επιτευχθεί σε όλα τα κράτη μέλη ο στόχος της αποτελεσματικής και ισοδύναμης προστασίας των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Ο εντοπισμός των συνεχιζόμενων αδυναμιών όσον αφορά την εφαρμογή των πράξεων ΠΟΣ πρέπει να συμβάλει στην εξέλιξη της νομοθετικής διαδικασίας που αφορά την πρόταση οδηγίας ή ενδεχομένως στη χρήση διαδικασιών ρύθμισης διαφορών σύμφωνα με τις πράξεις ΠΟΣ.

Επί του παρόντος απαιτείται μια έκθεση για την εφαρμογή των πράξεων ΠΟΣ προκειμένου να καταγραφούν οι εξελίξεις στην προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων βάσει της εθνικής ποινικής νομοθεσίας, ακόμα και εάν όλες οι πράξεις ΠΟΣ δεν έχουν κυρωθεί από όλα τα κράτη μέλη. Με την προσχώρηση των νέων κρατών μελών ανοίγει ένα νέο κεφάλαιο στη διαδικασία παρακολούθησης της εφαρμογής, το οποίο θα μελετηθεί χωριστά.

¹ Σύμβαση σχετικά με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, ΕΕ C 316 της 11.1995, σ. 49.

² Πρωτόκολλο της σύμβασης σχετικά με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, ΕΕ C 313 της 23.10.1996, σ. 2.

³ Πρωτόκολλο σχετικά με την ερμηνεία της σύμβασης για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων από το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων με προδικαστικές αποφάσεις, ΕΕ C 151 της 20.5.1997, σ. 2.

⁴ Δεύτερο πρωτόκολλο της σύμβασης σχετικά με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, ΕΕ C 221 της 19.7.1997, σ. 12.

⁵ COM (2001) 272 τελικό της 23.5.2001: ΕΕ C 240 Ε της 28.8.2001, σ. 125, όπως τροποποιήθηκε από το COM (2002) 577 τελικό της 16.10.2002: ΕΕ C 71 Ε της 25.3.2003, σ. 1.

2. ΙΣΤΟΡΙΚΟ

2.1. Σκοπός

Ο κύριος λόγος σύνταξης της παρούσας έκθεσης έγκειται στην αξιολόγηση του τρόπου συμμόρφωσης των κρατών μελών προς τις πράξεις ΠΟΣ. Επίσης, η έκθεση αποτελεί το κατάλληλο μέσο για την επαλήθευση της ανάγκης χρησιμοποίησης της διαδικασίας ρύθμισης διαφορών σύμφωνα με το άρθρο 8 της σύμβασης ΠΟΣ.

Μολονότι οι πράξεις ΠΟΣ υπάγονται στον 3ο πυλώνα, επιδιώκουν στόχους που απαιτούνται και από το άρθρο 280 της συνθήκης ΕΚ :

- Τα μέτρα τόσο του άρθρου 280 παράγραφος 1 της συνθήκης ΕΚ όσο και των πράξεων ΠΟΣ, πρέπει αφενός μεν να δρουν αποτρεπτικά αφετέρου δε να επιτρέπουν την αποτελεσματική προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων στα κράτη μέλη.
- Το άρθρο 280 παράγραφος 2 της συνθήκης ΕΚ υποχρεώνει τα κράτη μέλη να λαμβάνουν τα ίδια μέτρα καταπολέμησης της απάτης κατά των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων με εκείνα που λαμβάνουν για την καταπολέμηση της απάτης κατά των ιδίων οικονομικών συμφερόντων. Αυτή η αρχή της εξομοίωσης ελήφθη υπόψη κατά την εκπόνηση των πράξεων ΠΟΣ.
- Το άρθρο 280 παράγραφος 3 της συνθήκης ΕΚ όπως και οι πράξεις ΠΟΣ αποβλέπουν στην ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών, με τη συμμετοχή της Επιτροπής.
- Οι πράξεις ΠΟΣ αποτελούν μέτρα στον τομέα της πρόληψης και της καταπολέμησης της απάτης εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων με σκοπό την παροχή ισοδύναμης προστασίας στα κράτη μέλη, ακριβώς όπως απαιτείται από το άρθρο 280 παράγραφος 4 της συνθήκης ΕΚ. Οι πράξεις ΠΟΣ συμβάλλουν στην επίτευξη της αρχής της ισοδυναμίας.

Το άρθρο 10 της σύμβασης ΠΟΣ απαιτεί από τα κράτη μέλη να διαβιβάζουν στην Επιτροπή το κείμενο των διατάξεων μέσω των οποίων μεταφέρονται στο εθνικό τους δίκαιο οι πράξεις ΠΟΣ. Επομένως, η παρούσα έκθεση αποτελεί επίσης μέσο κυκλοφορίας των πληροφοριών που έχουν παραληφθεί⁶.

2.2. Μέθοδος

Η έκθεση επικεντρώνεται στα 15 κράτη μέλη πριν την προσχώρηση της 1.5.2004. Περαιτέρω, η έκθεση εστιάζεται σε διατάξεις των πράξεων ΠΟΣ που αφορούν το ποινικό δίκαιο ή τη δικονομία. Δεν λαμβάνει υπόψη της διατάξεις, οι οποίες δεν απαιτούν εφαρμογή, όπως αυτές για τη συνεργασία και την προστασία δεδομένων.

⁶ Στο σημείο 4.1.1 της ετήσιας έκθεσης 2002 για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Κοινοτήτων, COM (2003) 445 τελικό της 4.12.2003, περιλαμβάνεται ανάλυση του τρόπου με τον οποίο τα κράτη μέλη συμμορφώθηκαν προς τις υποχρεώσεις που υπέχουν σύμφωνα με τις πράξεις ΠΟΣ.

Η εξέταση της εφαρμογής του 2ου πρωτοκόλλου δικαιολογείται διότι έχει κυρωθεί από την πλειοψηφία των κρατών μελών. Από την έγκρισή του έχουν παρέλθει επτά έτη. Η Αυστρία και το Λουξεμβούργο προετοιμάζουν σχέδιο νομοθεσίας για την εφαρμογή των διατάξεων σχετικά με την ευθύνη των νομικών προσώπων. Η Ιταλία έχει ήδη θεσπίσει τα περισσότερα από τα σχετικά μέτρα εφαρμογής. Οι κύριες συνιστώσες, όπως η νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και η δήμευση, συνδέονται στενά με το υπάρχον *κεκτημένο*.

Για την αξιολόγηση της εφαρμογής των πράξεων ΠΟΣ, πρέπει να ληφθούν υπόψη τα ίδια κριτήρια αξιολόγησης που έχουν ήδη καθιερωθεί για την αξιολόγηση της εφαρμογής των οδηγιών του 1ου πυλώνα και των αποφάσεων πλαισίου του 3ου πυλώνα.

Ωστόσο, οι ίδιες οι διατάξεις των πράξεων ΠΟΣ αποτελούν κατ' αρχήν τα κριτήρια αξιολόγησης. Για να αξιολογηθεί η επίτευξη του επιπέδου ποινικής προστασίας των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων είναι αναγκαία η επαλήθευση της εφαρμογής κάθε άρθρου σε κάθε κράτος μέλος που θα βασίζεται σε ανάλυση συγκριτικού δικαίου. Κατωτέρω περιλαμβάνεται μια συνοπτική αξιολόγηση. Η λεπτομερής αξιολόγηση περιλαμβάνεται στο έγγραφο εργασίας της Επιτροπής που συνδέεται με την παρούσα έκθεση.

3. ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ

3.1. Ποινικά αδικήματα

Απάτη εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων των ΕΚ (άρθρα 1 και 2 της σύμβασης ΠΟΣ)

Η σύμβαση ΠΟΣ έχει ως στόχο να ξεπεραστούν οι αδυναμίες και οι ασυμφωνίες όσον αφορά την απάτη εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

Χάρη στην αρχή της ισοδυναμίας (που περιλαμβάνεται επίσης στο άρθρο 280 παράγραφος 4 της συνθήκης ΕΚ) η ποινικοποίηση της δόλιας συμπεριφοράς έγινε περισσότερο ομοιογενής σε όλη την ΕΕ.

Όμως, όσον αφορά την απάτη εις βάρος των δαπανών των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων μόνο η Δανία, η Ελλάδα, η Ισπανία και η Ιρλανδία μπορεί να θεωρηθεί ότι συμμορφώθηκαν πλήρως. Περαιτέρω, η νομοθεσία της Ιταλίας και των Κάτω Χωρών φαίνεται να αποφεύγει κενά και αδυναμίες που θα μπορούσαν να επιτρέψουν την μη επιβολή τιμωρίας για την απάτη σχετικά με τις δαπάνες. Η νομοθεσία του Βελγίου, της Γερμανίας, του Λουξεμβούργου, της Αυστρίας, της Πορτογαλίας, της Φινλανδίας και της Σουηδίας μπορεί να μη συμμορφώνεται πλήρως προς τον ορισμό της απάτης, διότι απαιτεί επιπλέον στοιχεία για ορισμένα είδη απάτης. Στη Γαλλία και το Ηνωμένο Βασίλειο υφίσταται ο κίνδυνος μη ποινικοποίησης ορισμένων ειδών απάτης που αφορούν τις δαπάνες των ΕΚ. Στη Γαλλία, για παράδειγμα, πρέπει να ελεγχθεί περαιτέρω η απάτη που διαπράττεται μέσω της μη αποκάλυψης πληροφοριών ενώ η νομοθεσία του Ηνωμένου Βασιλείου μπορεί να δημιουργεί σοβαρές περιπτώσεις αβεβαιότητας σχετικά με την υπεξαίρεση κεφαλαίων.

Η συνολική εικόνα είναι καλύτερη όσον αφορά την απάτη εις βάρος των εσόδων των ΕΚ, διότι η Γερμανία, η Ισπανία, η Ιταλία, οι Κάτω Χώρες, η Αυστρία, η Πορτογαλία και η Φινλανδία συμμορφώθηκαν προς τη σύμβαση ΠΟΣ. Το πεδίο της ποινικής προστασίας των ιδίων πόρων του ΦΠΑ δεν είναι απόλυτα σαφές στη Δανία, την Ελλάδα, τη Γαλλία, την Ιρλανδία και το Λουξεμβούργο. Υπό την προϋπόθεση της πρόσθετης ανάλυσης της νομικής πρακτικής των δικαστηρίων, φαίνονται αναγκαίες οι τροποποιήσεις της νομοθεσίας για την αντιμετώπιση ορισμένων ενδεχόμενων κενών σε ορισμένα είδη απάτης στην Σουηδία και το Ηνωμένο Βασίλειο σχετικά με την ιδιοποίηση νομίμως αποκτηθέντων οφελών και στο Βέλγιο για το στοιχείο του δόλου στην τελωνειακή νομοθεσία. Τέλος, φαίνεται ότι στο Ηνωμένο Βασίλειο ποινικοποιείται μόνο η απάτη που στρέφεται κατά των ιδίων αρχών και ότι η απάτη σχετικά με τον ΦΠΑ ή τους τελωνειακούς δασμούς απαιτεί πρόσθετα υποκειμενικά στοιχεία, ιδίως την εν γνώσει συμμετοχή στη δόλια φοροδιαφυγή ή στην προετοιμασία της. Στο Βέλγιο, τη Γαλλία και την Αυστρία η τιμωρία για ορισμένα είδη φορολογικής απάτης φαίνεται να μην είναι ανάλογη και αποτρεπτική ενώ ελλείπουν οι επαρκείς ποινές φυλάκισης.

Αυτή η συνεχιζόμενη έλλειψη κοινού ορισμού στα κράτη μέλη σχετικά με την απάτη εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων των ΕΚ μπορεί ακόμα να δυσχεράνει τη δίωξη των περιπτώσεων διασυνοριακής απάτης και τη συνεργασία σε επίπεδο Ένωσης.

Η ποινικοποίηση της εκ προθέσεως κατάρτισης πλαστών, ανακριβών ή ελλιπών δηλώσεων, όπως απαιτείται από το άρθρο 1 παράγραφος 3 της σύμβασης ΠΟΣ, φαίνεται ότι προβλέπεται στη Δανία, την Ελλάδα, την Ισπανία, την Ιταλία, την Ιρλανδία, τις Κάτω Χώρες και τη Σουηδία. Για τα άλλα κράτη μέλη στο παρόν στάδιο δεν μπορούν να εξαχθούν οριστικά συμπεράσματα.

Δωροδοκία (Άρθρα 2 έως 5 του 1ου πρωτοκόλλου)

Σε γενικές γραμμές, η εφαρμογή της ενεργητικής και παθητικής δωροδοκίας είναι πιο εξελιγμένη, γεγονός που οφείλεται εν μέρει σε ανάλογες υποχρεώσεις που υπέχουν τα κράτη μέλη βάσει άλλων διεθνών συμβάσεων. Όλα τα κράτη μέλη φαίνεται ότι προβλέπουν το αδίκημα της δωροδοκίας. Ωστόσο στη Γερμανία, την Ελλάδα, την Ιρλανδία, την Αυστρία και τη Σουηδία το ειδικό πεδίο του μπορεί να είναι περιοριστικό. Η Ισπανία, η Σουηδία και το Ηνωμένο Βασίλειο δεν απέδειξαν με πειστικά επιχειρήματα ότι τα αδικήματα αφορούν επίσης και τους κοινοτικούς υπαλλήλους. Όσον αφορά την εξομίωση των μελών των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων στο Βέλγιο, τη Δανία, την Ισπανία, τις Κάτω Χώρες και την Πορτογαλία, η πλήρης συμμόρφωση φαίνεται ότι εξαρτάται από την ερμηνεία των σχετικών νόμων από τα δικαστήρια.

Νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες (άρθρο 2 του 2ου πρωτοκόλλου)

Ο βαθμός συμμόρφωσης των κρατών μελών προς το 2ο πρωτόκολλο όσον αφορά τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες είναι πολύ υψηλός. Το Βέλγιο, η Δανία, η Ισπανία, η Γαλλία, η Ιρλανδία, η Ιταλία, οι Κάτω Χώρες, η Πορτογαλία, η Φινλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο φαίνεται ότι συμμορφώθηκαν πλήρως ενώ η Ισπανία συμμορφώθηκε μόνο όσον αφορά τη «σοβαρή» απάτη. Για τη Σουηδία δεν είναι βέβαιο ότι η απάτη σχετικά με τους φόρους και τους δασμούς

αποτελεί βασικό αδίκημα. Στο Λουξεμβούργο η απάτη αποτελεί βασικό αδίκημα εάν έχει διαπραχθεί από εγκληματική οργάνωση. Στη Γερμανία και την Αυστρία τα βασικά αδικήματα δεν περιλαμβάνουν τη φορολογική απάτη εκτός εάν διαπράττεται με οργανωμένο τρόπο. Στην Ελλάδα η σχετική με τον ΦΠΑ απάτη φαίνεται ότι δεν αναφέρεται ως βασικό αδίκημα.

3.2. Γενικές έννοιες του ποινικού δικαίου

Ποινική ευθύνη διευθυντών επιχείρησης (άρθρο 3 της σύμβασης ΠΟΣ)

Το άρθρο 3 της σύμβασης ΠΟΣ προβλέπει την ποινική ευθύνη των διευθυντών επιχείρησης σε περιπτώσεις όπου πρόσωπο υπαγόμενο στην εποπτεία τους διαπράξει για λογαριασμό της επιχείρησης απάτη, δωροδοκία ή νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων των ΕΚ.

Μόνο στις Κάτω Χώρες φαίνεται ότι προβλέπεται ρητά η ποινική ευθύνη των διευθυντών επιχείρησης. Το πεδίο και η κάλυψη της ποινικής ευθύνης των διευθυντών επιχείρησης παραμένουν ασαφή στο Βέλγιο, τη Δανία, τη Γερμανία, την Ιταλία, το Λουξεμβούργο, την Αυστρία και τη Σουηδία, όπου οι γενικοί κανόνες για τη συμμετοχή χρησιμοποιούνται ως επιχείρημα για να διαψευσθεί η ανάγκη ειδικών κανόνων. Δεν υπάρχει βεβαιότητα σχετικά με τον πλήρη αντίκτυπο των κανόνων συμμετοχής. Απαιτούνται περαιτέρω εξηγήσεις για να αξιολογηθεί εάν το αποτέλεσμα που πρέπει να επιτευχθεί με το άρθρο 3 της σύμβασης ΠΟΣ διασφαλίζεται αποτελεσματικά, για παράδειγμα, μέσω παραδειγμάτων πάγιας νομολογίας (Γαλλία). Η Ιρλανδία φαίνεται ότι δεν έχει εισάγει την έννοια της ποινικής ευθύνης των διευθυντών επιχείρησης και απαιτεί σε κάθε περίπτωση «τη γνώση της ενοχής».

Η Επιτροπή σημειώνει ότι τα κράτη μέλη διστάζουν να ελέγξουν ενδελεχώς τα εθνικά τους συστήματα όσον αφορά την έννοια της ποινικής ευθύνης των διευθυντών επιχείρησης. Χρειάζονται περισσότερες πληροφορίες, διότι τα κράτη μέλη απλώς βασίζονται στα ήδη υπάρχοντα στοιχεία των εθνικών τους νομοθεσιών. Η Επιτροπή δεν είναι πεπεισμένη ότι η αναφορά σε υφιστάμενες εσωτερικές διατάξεις είναι επαρκής και πιστεύει ότι εξακολουθούν να υπάρχουν ασυμφωνίες λόγω του γεγονότος ότι η ευθύνη των λαμβανόντων αποφάσεις εξαρτάται από διαφορετικές προϋποθέσεις σε κάθε χώρα. Μπορεί να είναι αναγκαία η νομοθετική δράση από τα κράτη μέλη προκειμένου να εισάγουν ειδικούς κανόνες για την ποινική ευθύνη των διευθυντών επιχείρησης.

Ευθύνη νομικών προσώπων (άρθρα 3 και 4 του 2ου πρωτοκόλλου)

Εκτός από το Λουξεμβούργο και την Αυστρία, τα κράτη μέλη προβλέπουν την ευθύνη των νομικών προσώπων. Τρία από αυτά φαίνεται ότι δεν προβλέπουν την ευθύνη των νομικών προσώπων για όλα τα αδικήματα που περιλαμβάνονται στις πράξεις ΠΟΣ, και παραλείπουν π.χ. την ενεργητική δωροδοκία και τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες (Πορτογαλία), τη σχετική με τους φόρους και τους δασμούς απάτη (Γαλλία) ή την απάτη που δεν θεωρείται «σοβαρή» (Ισπανία). Είναι αμφίβολο εάν το Βέλγιο, η Δανία, η Ιρλανδία, η Σουηδία και το Ηνωμένο Βασίλειο προβλέπουν την ευθύνη στην περίπτωση που η έλλειψη εποπτείας ή ελέγχου καθιστά δυνατή τη διάπραξη του αδικήματος ή όπου το αδίκημα διαπράχθηκε από υφιστάμενο.

Η ανάλυση καταδεικνύει ότι, όσον αφορά την παρόμοια αντιμετώπιση των εταιρειών και των ιδιωτών που είναι υπεύθυνοι για την ίδια εγκληματική συμπεριφορά, τα κράτη μέλη έχουν προχωρήσει σε σημαντικό βαθμό. Ακόμα και το Λουξεμβούργο⁷ και η Αυστρία⁸, που δεν έχουν ακόμα κυρώσει το 2ο πρωτόκολλο, φαίνεται να είναι έτοιμες να δεχθούν την ευθύνη των νομικών προσώπων. Η Επιτροπή επίσης σημειώνει ότι στο ενδιάμεσο χρονικό διάστημα η έννοια της ευθύνης των νομικών προσώπων καθιερώθηκε ευρέως τόσο στις πρόσφατες πράξεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης όσο και στις διεθνείς πράξεις.

Δήμευση (άρθρο 5 του 2ου πρωτοκόλλου)

Όσον αφορά τη διάταξη για τη δήμευση, οι υφιστάμενες πράξεις της ΕΕ και οι διεθνείς πράξεις που προβλέπουν ανάλογα μέτρα συνέβαλαν χωρίς αμφιβολία στην παραγωγή θετικών αποτελεσμάτων. Το Βέλγιο, η Δανία, η Γερμανία, η Ιρλανδία, οι Κάτω Χώρες, η Πορτογαλία και η Φινλανδία φαίνεται ότι συμμορφώνονται προς το άρθρο 5 του 2ου πρωτοκόλλου. Στα άλλα κράτη μέλη φαίνεται ότι ελλείπουν διατάξεις για την κατάσχεση και δήμευση ή την αφαίρεση των εργαλείων (Ηνωμένο Βασίλειο) ή αγαθών αντίστοιχης αξίας (Ισπανία) ή φαίνεται ότι κατ' ουσία έχουν παραλείψει τη φορολογική απάτη (Ελλάδα, Σουηδία) ή άλλες μορφές απάτης (Γαλλία).

3.3. Συμπληρωματικά στοιχεία που αφορούν την ποινική δικονομία

Δικαιοδοσία (άρθρο 4 της σύμβασης ΠΟΣ και άρθρο 6 του 1ου πρωτοκόλλου)

Όλα τα κράτη μέλη προβλέπουν σε γενικές γραμμές τη δικαιοδοσία που βασίζεται στην αρχή της εδαφικότητας για την απάτη, τη δωροδοκία ή τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες. Η Γαλλία, η Αυστρία και το Ηνωμένο Βασίλειο φαίνεται ότι δεν προβλέπουν πλήρη εδαφική δικαιοδοσία για τη φορολογική απάτη, για τη συμμετοχή σε αυτή ή για την απόπειρα που διαπράχθηκε μόνο εν μέρει στο έδαφός τους αλλά αφορά την αρχή άλλου κράτους μέλους. Το Βέλγιο φαίνεται ότι δεν διασφαλίζει τη δικαιοδοσία για ορισμένες κατηγορίες συμμετοχής σε απάτη ή για τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες που διαπράχθηκαν στο εξωτερικό, ενώ το Ηνωμένο Βασίλειο φαίνεται ότι έχει δικονομικές δυσχέρειες που καθιστούν αδύνατη στην πράξη τη δίωξη αδικημάτων που διαπράχθηκαν στο εξωτερικό, για παράδειγμα η Σκωτία μπορεί να μην έχει δικαιοδοσία όσον αφορά τη συμμετοχή ή την ηθική αυτουργία σε ανάλογη απάτη.

Ορισμένα κράτη μέλη εκμεταλλεύτηκαν τη δυνατότητα που προβλέπεται στις πράξεις ΠΟΣ όσον αφορά την υποβολή επιφυλάξεων σχετικών με την εφαρμογή της αρχής της προσωπικότητας για τη θεμελίωση της δικαιοδοσίας. Επομένως, οι συνεχιζόμενες διαφορές μπορεί να αποτελέσουν αφορμή προκειμένου να μην τιμωρηθούν αδικήματα και να μην αντιμετωπιστεί δεόντως ο διασυνοριακός χαρακτήρας πολλών παράνομων δραστηριοτήτων εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων των ΕΚ.

⁷ Στο επεξηγηματικό σημείωμα του νομοσχεδίου αριθ. 5262, το Λουξεμβούργο ανακοίνωσε νομοσχέδιο για την εισαγωγή της ποινικής ευθύνης των νομικών προσώπων.

⁸ Το Ομοσπονδιακό Υπουργείο Δικαιοσύνης πρόσφατα εξέδωσε νομοσχέδιο για την ποινική ευθύνη των νομικών προσώπων.

«Ne bis in idem» (άρθρο 7 της σύμβασης ΠΟΣ)

Φαίνεται ότι ο κανόνας «*ne bis in idem*» έχει κατ' αρχήν αναγνωριστεί. Για τη Δανία, την Ιταλία, την Πορτογαλία, την Αυστρία και τη Σουηδία μπορεί να εκτιμηθεί ότι επιτεύχθηκε η εφαρμογή. Ωστόσο, λόγω έλλειψης πληροφοριών, δεν μπορεί να διενεργηθεί στο παρόν στάδιο αξιολόγηση των υπολοίπων κρατών μελών.

3.4. Γενική αξιολόγηση

Κατ' αρχήν, η ανάλυση των εθνικών διατάξεων που θεσπίστηκαν στα κράτη μέλη καταδεικνύει ότι το επίπεδο της αποτελεσματικής ποινικής προστασίας των οικονομικών συμφερόντων των ΕΚ έχει αυξηθεί. Όσον αφορά τον ορισμό των αδικημάτων, παρατηρήθηκε στενότερη προσέγγιση των εθνικών συστημάτων και οι κυρώσεις συχνά καθορίζονται σε επαρκώς υψηλότερο επίπεδο ώστε να μην παρεμποδίζουν την αμοιβαία βοήθεια.

Η αρχή της εξομοίωσης (που περιλαμβάνεται επίσης στο άρθρο 280 παράγραφος 2 της συνθήκης ΕΚ) αναγνωρίστηκε στα κράτη μέλη. Ειδικότερα, οι πράξεις ΠΟΣ οδήγησαν τα κράτη μέλη στη λήψη, σε γενικές γραμμές, ίδιων μέτρων για την αντιμετώπιση της απάτης εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων των ΕΚ με τα μέτρα που λαμβάνουν για την αντιμετώπιση της απάτης εις βάρος των εθνικών οικονομικών συμφερόντων.

Ωστόσο, από την ανάλυση της Επιτροπής προκύπτει το συμπέρασμα ότι κανένα από τα κράτη μέλη μετά τον ενδελεχή έλεγχο δεν φαίνεται να έχει λάβει όλα τα μέτρα που απαιτούνται για την πλήρη συμμόρφωση προς τις πράξεις ΠΟΣ. Τα κενά και οι αδυναμίες στο νόμο που επιτρέπουν να μην τιμωρούνται αδικήματα εξακολουθούν να υφίστανται. Η δέσμη κανόνων που περιλαμβάνονται στις πράξεις ΠΟΣ δεν μπορεί να αξιολογηθεί χωριστά, διότι η εν μέρει εφαρμογή ή η μη εφαρμογή ενός άρθρου επηρεάζει και διατάξεις οι οποίες εάν αξιολογούνταν χωριστά μπορεί να φαινόταν ότι συμμορφώνονταν προς τις πράξεις ΠΟΣ. Οι σημαντικές διαφορές μεταξύ των κρατών μελών όσον αφορά τις ποινικές κυρώσεις δημιουργούν περαιτέρω αμφιβολίες εάν οι επιβαλλόμενες κυρώσεις πληρούν πάντα τα κριτήρια του Δικαστηρίου δηλαδή εάν έχουν αποτελεσματικό, ανάλογο και αποτρεπτικό χαρακτήρα⁹.

Εφόσον ο στόχος της εναρμόνισης δεν έχει ακόμα επιτευχθεί πλήρως, η Επιτροπή θεωρεί ακόμα ότι το επίπεδο προστασίας δεν έχει αναπτυχθεί αρκετά ώστε να αποκλείεται κάθε κίνδυνος να μην τιμωρηθεί ή να μην αποτραπεί κάθε συμπεριφορά εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων των ΕΚ, η οποία πρέπει να ποινικοποιηθεί. Οι υποχρεώσεις των κρατών μελών, όσον αφορά τη δέσμευσή τους να καταπολεμήσουν αυτή τη μορφή εγκλήματος, δεν έχουν ακόμα τηρηθεί απόλυτα.

Η Επιτροπή πιστεύει ότι πολλοί από τους λόγους για τους οποίους υπέβαλε πρόταση οδηγίας για την ποινική προστασία των οικονομικών συμφερόντων των ΕΚ εξακολουθούν να ισχύουν και θεωρεί ότι είναι χρήσιμο να αρχίσουν εκ νέου οι διαπραγματεύσεις στο Συμβούλιο σχετικά με την τροποποιημένη πρόταση ενόψει της υιοθέτησης κοινής θέσης.

⁹ Υπό την έννοια της υπόθεσης 68/88 Επιτροπή κατά Ελλάδας, Συλλογή 1989, σ. 2965 και υπόθεση C-352/92 Milchwerke Köln κατά Wuppertal eG, Συλλογή 1994, σ. I-3385.

Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή σημειώνει ότι οι πράξεις ΠΟΣ, που συντάχθηκαν σύμφωνα με τα διαθέσιμα βάσει της συνθήκης του Μάαστριχτ εργαλεία, δεν ανταποκρίνονται ικανοποιητικά στην ειδική ανάγκη ποινικής προστασίας των οικονομικών συμφερόντων των ΕΚ. Επομένως, η Επιτροπή θα εξετάσει περαιτέρω πιθανές προσεγγίσεις που προσφέρονται από τις μεταγενέστερες τροποποιήσεις της Συνθήκης, όπως την προτεινόμενη οδηγία που βασίζεται στο νέο άρθρο 280 της Συνθήκης και τα μέσα που προβλέπονται από το σχέδιο της συνταγματικής συνθήκης, συμπεριλαμβανομένης, ενδεχομένως, της δυνατότητας δημιουργίας ευρωπαϊκής οικονομικής εισαγγελικής αρχής.

4. ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ

Επομένως, ενόψει των προαναφερθέντων συνιστάται στο Συμβούλιο

- να καλέσει τα κράτη μέλη προκειμένου
 - να εντείνουν τις προσπάθειές τους σχετικά με την ενίσχυση της εθνικής ποινικής νομοθεσίας για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Κοινοτήτων, ιδίως όσον αφορά την πλήρη ποινικοποίηση της δόλιας συμπεριφοράς και την εταιρική ποινική ευθύνη·
 - να εξετάσουν εκ νέου τις επιφυλάξεις που διατύπωσαν κατά την κύρωση των πράξεων ΠΟΣ·
 - (αυτά που δεν το έχουν πράξει) να εφαρμόσουν και να κυρώσουν το 2ο πρωτόκολλο χωρίς καθυστέρηση, δεδομένου ότι έχουν ήδη παρέλθει επτά έτη από την υπογραφή του·
- να αντιμετωπίσει ως θέμα προτεραιότητας το στόχο της πλήρους εφαρμογής των πράξεων ΠΟΣ ώστε να αποφευχθεί η κίνηση των διαδικασιών του άρθρου 8 της σύμβασης ΠΟΣ·
- να εργαστεί για την υιοθέτηση κοινής θέσης σχετικά με την τροποποιημένη πρόταση οδηγίας για την ποινική προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Κοινοτήτων βάσει του άρθρου 280 της συνθήκης ΕΚ.

Μόλις όλα τα κράτη μέλη κοινοποιήσουν την κύρωση όλων των πράξεων για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων ή/και την προσχώρησή τους σε αυτές τις πράξεις, η Επιτροπή σκοπεύει να υποβάλει έκθεση παρακολούθησης της εφαρμογής στα νέα κράτη μέλη καθώς και της εφαρμογής από την Ιταλία, το Λουξεμβούργο και την Αυστρία του 2ου πρωτοκόλλου.