



ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες, 29.09.2000
COM(2000) 608 τελικό

ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

**Συμπληρωματική εισήγηση της Επιτροπής στη Διακυβερνητική Διάσκεψη
για τις θεσμικές μεταρρυθμίσεις**

**Η ποινική προστασία των κοινοτικών οικονομικών συμφερόντων:
Ευρωπαϊκή εισαγγελική αρχή**

ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

Συμπληρωματική εισήγηση της Επιτροπής στη Διακυβερνητική Διάσκεψη για τις θεσμικές μεταρρυθμίσεις

Η ποινική προστασία των κοινοτικών οικονομικών συμφερόντων: Ευρωπαϊκή εισαγγελική αρχή

Εισαγωγή

Στη γνώμη που διατύπωσε στις 26 Ιανουαρίου 2000 με τίτλο «Προσαρμογή των οργάνων για την επιτυχία της διεύρυνσης»¹, η Επιτροπή προτείνει σχετικά με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας να προβλεφθεί στη συνθήκη μία νομική βάση για τη θέσπιση ενός συστήματος κανόνων σχετικά με τις παραβάσεις και τις επιβαλλόμενες ποινές, τις αναγκαίες δικονομικές διατάξεις για τη δίωξη των παραβάσεων αυτών και τις διατάξεις σχετικά με τις αρμοδιότητες και την αποστολή μιας ευρωπαϊκής εισαγγελικής αρχής στην οποία θα ανατεθεί να πραγματοποιεί, σε όλο το έδαφος της Κοινότητας, έρευνες για τις πράξεις απάτης και να ασκεί διώξεις ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων. Στο πλαίσιο της νέας στρατηγικής για την καταπολέμηση της απάτης, η Επιτροπή επιβεβαίωσε την επιθυμία της να ενισχύσει στο σημείο αυτό την προστασία των κοινοτικών οικονομικών συμφερόντων.

Πράγματι, οι πράξεις απάτης και οι λοιπές παρατυπίες που θίγουν τα οικονομικά συμφέροντα της Κοινότητας αφορούσαν το 1998 συνολικό ποσό το οποίο εκτιμήθηκε, τόσο από τα κράτη μέλη όσο και από την Επιτροπή, σε περισσότερο από ένα δισεκατομμύριο ευρώ². Η εμπλοκή του οργανωμένου εγκλήματος στην απάτη κατά των κοινοτικών οικονομικών συμφερόντων και ο διακρατικός χαρακτήρας αυτής της τελευταίας, προϋποθέτουν συνεργασία με 15 έννομες τάξεις που εφαρμόζουν διαφορετικούς κανόνες ουσίας και διαδικασίας. Οι σημερινές μέθοδοι συνεργασίας αποδεικνύονται συχνά ανεπαρκείς για την υπέρβαση των δυσχερειών που αντιμετωπίζουν οι αστυνομικές και δικαστικές αρχές κατά την καταπολέμηση της απάτης.

Οι δυσχέρειες αυτές θα αυξηθούν με την αύξηση του αριθμού των κρατών μελών και του αριθμού των φορέων και των διοικητικών αρχών που συμμετέχουν στη διαχείριση των κοινοτικών πόρων.

Οι αρμοδιότητες, τις οποίες η παρούσα ανακοίνωση προτείνει να ανατεθούν στον ευρωπαϊό εισαγγελέα, περιορίζονται αυστηρά στο πεδίο της προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας, όπως αυτό έχει ήδη καθοριστεί και οριοθετηθεί στο άρθρο 280 (1) της συνθήκης ΕΚ.

Η ανακοίνωση προτείνει επίσης να ενταχθούν στη συνθήκη μόνο τα ουσιώδη χαρακτηριστικά του ευρωπαϊού εισαγγελέα (διορισμός, απαλλαγή από τα καθήκοντα, αποστολή, ανεξαρτησία), και να γίνεται παραπομπή στο παράγωγο δίκαιο όσον αφορά τους κανόνες και λεπτομέρειες που απαιτούνται για τη λειτουργία του.

¹ COM (2000) 34, http://europa.eu.int/comm/igc2000/offdoc/opin_igc_el.pdf

² Προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Κοινοτήτων, καταπολέμηση της απάτης, ετήσια έκθεση 1998, παραγρ.-1.3 COM (99) 590 τελικό

1. ΤΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΠΟΥ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΕΠΙΛΥΘΟΥΝ ΛΑΜΒΑΝΟΝΤΑΣ ΥΠΟΨΗ ΤΙΣ ΕΙΔΙΚΕΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΗΣ ΚΟΙΝΟΤΗΤΑΣ ΣΤΟΝ ΤΟΜΕΑ ΤΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΚΟΙΝΟΤΙΚΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΩΝ

Οι ελλείψεις του υπάρχοντος σήμερα μηχανισμού οφείλονται κατά κύριο λόγο στον κατακερματισμό του ευρωπαϊκού ποινικού χώρου, που προκύπτει από το γεγονός ότι οι αστυνομικές και δικαστικές εθνικές αρχές έχουν αρμοδιότητα να ενεργούν μόνο στην επικράτειά τους. Οι κλασσικές μέθοδοι δικαστικής συνδρομής και η συνεργασία μεταξύ των αστυνομιών εξακολουθούν να είναι δύσκαμπτες και συνήθως ακατάλληλες για την αποτελεσματική καταπολέμηση των διακρατικών περιπτώσεων απάτης. Η εμπειρία δείχνει ότι υπάρχουν δυσχέρειες προκειμένου να καταλήξουν οι επιτόπου διοικητικές έρευνες στην άσκηση ποινικών διώξεων.

Ωστόσο, η προστασία των κοινοτικών οικονομικών συμφερόντων πρέπει να εξασφαλίζεται με ιδιαίτερα υψηλό επίπεδο απαιτήσεων και με ισοτιμία μεταξύ των κρατών μελών, δεδομένου ότι πρόκειται για πόρους που έχουν διατεθεί από κοινού. Εξάλλου, η προστασία των κοινοτικών οικονομικών συμφερόντων έχει ανατεθεί εξ ίσου στην Κοινότητα και στα κράτη μέλη. Η Ευρωπαϊκή Ένωση πρέπει, στο πλαίσιο αυτό, να εγγυάται στα κράτη μέλη και στους πολίτες τους ότι οι περιπτώσεις απάτης και διαφθοράς θα διώκονται αποτελεσματικά σε δικαστικό επίπεδο.

1.1. Ο κατακερματισμός του ευρωπαϊκού ποινικού χώρου

Το άρθρο 280 ΣΕΚ ορίζει ότι τα μέτρα που λαμβάνονται κατά τη διαδικασία συναπόφασης με σκοπό την καταπολέμηση των παράνομων δραστηριοτήτων που θίγουν τα οικονομικά συμφέροντα της Κοινότητας « *δεν αφορούν την εφαρμογή του εθνικού ποινικού δικαίου ούτε την απονομή της δικαιοσύνης στα κράτη μέλη* ». Η συνθήκη ΕΚ, επομένως, δεν επιτρέπει στο παρόν στάδιο τη δημιουργία ενός ευρωπαϊκού ποινικού χώρου που θα περιλαμβάνει έναν κοινό δικαστικό λειτουργό όπως ο εισαγγελέας.

Η υπογραφή της σύμβασης για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων της 26ης Ιουλίου 1995 και των πρόσθετων πρωτοκόλλων της αποτελεί ένα πρώτο βήμα προς την κατεύθυνση της ποινικής προστασίας των κοινοτικών οικονομικών συμφερόντων. Τα κείμενα αυτά, τα οποία συντάχθηκαν στο πλαίσιο της διακυβερνητικής συνεργασίας του «τρίτου πυλώνα», συνιστούν ένα σημαντικό κεκτημένο, δεδομένου ότι χαρακτηρίζουν τις πράξεις απάτης, κατάχρησης πόρων και διαφθοράς ως παραβάσεις που υπόκεινται σε ποινικές κυρώσεις σε κάθε κράτος μέλος.

Ωστόσο, η σύμβαση και τα πρωτόκολλά της εξακολουθούν να μην έχουν τεθεί σε ισχύ, ελλείπει επικύρωσής τους από όλα τα συμβαλλόμενα μέρη. Αλλά και εφόσον θα τεθούν σε εφαρμογή, θα εξακολουθεί να υπάρχει αβεβαιότητα ως προς τον τρόπο με τον οποίο θα ενσωματωθούν στις εθνικές ποινικές νομοθεσίες από όλα τα μέρη. Επιπλέον δε αυτές οι διατάξεις δεν θα αρκούν από μόνες τους για να εξουδετερώσουν τον κατακερματισμό του ευρωπαϊκού ποινικού χώρου, στο βαθμό που η ποινική δίωξη θα εξακολουθεί να ασκείται σε εθνικό επίπεδο.

Έτσι, απέναντι σε δεκαπέντε διαφορετικά ποινικά συστήματα, η Κοινότητα διαθέτει πολύ περιορισμένα μέσα για την εξασφάλιση μιας αποτελεσματικής και ισότιμης σε όλα τα κράτη μέλη προστασίας των κοινοτικών οικονομικών συμφερόντων, όπως ορίζει η συνθήκη. Με το σημερινό μηχανισμό, όσο αποτελεσματικός και αν είναι ο

διοικητικός συντονισμός που παρέχει η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης, οι ποινικές διώξεις εξακολουθούν να είναι αβέβαιες. Πράγματι, η Κοινότητα δεν διαθέτει μέσα που να συμπληρώνουν την προληπτική δράση και τη διοικητική έρευνα μέσω του έργου της ποινικής δίωξης.

Παράδειγμα :

Η ύπαρξη στεγανών μεταξύ των δικαστικών αρχών των κρατών μελών οδηγεί σε συντρέχουσες, ελλειπείς ή ανύπαρκτες διώξεις.

Η απαγόρευση εξαγωγής βόειου κρέατος από ορισμένες περιοχές της Κοινότητας λόγω της μόλυνσης από τη σπογγώδη εγκεφαλοπάθεια παρακάμφθηκε από επιχειρήσεις σε τρία κράτη μέλη με εξαγωγές προς μία τρίτη χώρα. Τα μέτρα που έλαβε η Κοινότητα και η αποκάλυψη αυτού του κυκλώματος απάτης όσον αφορά τις γεωργικές επιδοτήσεις οδήγησαν στη συνέχεια στην κίνηση παράλληλων δικαστικών διώξεων σε διάφορα κράτη μέλη για τα ίδια αδικήματα και κατά των ιδίων προσώπων. Ενώ οι σχετικές διαδικασίες κινήθηκαν από τα μέσα του 1997, τα διωκόμενα αδικήματα έφθασαν ενώπιον ακροατηρίου μόνο σε ένα από αυτά τα κράτη μέλη.

Η κατάσταση αυτή είναι απαράδεκτη, ιδίως στους κοινοτικούς τομείς που αφορούν επιδοτήσεις, όπως η κοινή γεωργική πολιτική.

1.2. Ο δύσκαμπτος και ακατάλληλος χαρακτήρας των κλασικών μεθόδων δικαστικής συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών.

Οι εθνικοί μηχανισμοί αποτελούν τη βάση της ποινικής προστασίας κατά του διακρατικού εγκλήματος και εξακολουθούν να είναι απαραίτητοι. Υπάρχουν πλέον μορφές διεθνούς ποινικής συνεργασίας, οι οποίες ενισχύονται με τη δικαστική συνεργασία στο πλαίσιο του τρίτου πυλώνα.

Όμως η ανάπτυξη του οργανωμένου εγκλήματος που θίγει τα κοινοτικά οικονομικά συμφέροντα καθιστά τα κλασικά μέτρα δικαστικής συνδρομής ακατάλληλα, και τις προόδους που πραγματοποιήθηκαν όσον αφορά την ενισχυμένη δικαστική συνεργασία, ανεπαρκείς. Πράγματι, δεν υπάρχει δυνατότητα να εξασφαλιστεί ένα σημείο επαφής μεταξύ της Κοινότητας και των εθνικών δικαστικών αρχών στο πλαίσιο της συνθήκης όπως έχει σήμερα.

Παράδειγμα :

Η ανεπαρκής συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών σε ποινικές υποθέσεις προξενεί καθυστερήσεις, παρελκυστικές προσφυγές και ατιμωρησία. Ευνοεί πολύ συχνά, στις διακρατικές υποθέσεις οικονομικής απάτης, την καταστροφή αποδεικτικών στοιχείων και τη διαφυγή υπόπτων. Αυτό αποδεικνύεται ιδιαίτερα επιζήμιο για την ανασύσταση των οικονομικών κυκλωμάτων που βρίσκονται στα πρώτα στάδια της απάτης κατά των κοινοτικών οικονομικών συμφερόντων.

Έτσι, για παράδειγμα, επ' ευκαιρία μία δημόσιας ακρόασης ενώπιον του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, ο εισαγγελέας ενός κράτους μέλους ανέφερε ότι είχε αντιμετωπίσει στο κράτος στο οποίο απευθυνόταν η αίτηση μέχρι 60 διαδοχικές προσφυγές για την ίδια υπόθεση που αφορούσε τα οικονομικά συμφέροντα της Κοινότητας. Οι προσφυγές ασκήθηκαν η μία μετά την άλλη ώστε να δίνεται στο δικαστή ο αναγκαίος χρόνος να τις απορρίψει. Υπό τις συνθήκες αυτές, όταν εκτελείται η σχετική διεθνής αίτηση ενέργειας διαδικαστικών πράξεων, κατά κανόνα έχει καταστεί ανώφελη για εκείνον που την υπέβαλε.

1.3. Οι δυσχέρειες κατάληξης των διοικητικών ερευνών σε δικαστικές διώξεις.

Πολλές περιπτώσεις από την εμπειρία της Κοινότητας τα τελευταία χρόνια, μαρτυρούν ότι εξακολουθούν να υπάρχουν εμπόδια σε έναν τομέα όπου, ακριβώς λόγω της ιδιαίτερης ευθύνης της Κοινότητας και των κρατών μελών, απαιτείται σαφής αντίληψη των προστατευόμενων συμφερόντων και μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα των διώξεων στο έδαφος της Κοινότητας.

Παράδειγμα:

Η διαβίβαση πληροφοριών μεταξύ των κρατών μελών και από την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF) προς τα τελευταία προσκρούει σε εμπόδια που προέρχονται από τους διαφορετικούς κανόνες που διέπουν τις ποινικές διώξεις σε κάθε κράτος μέλος. Εάν, για τα ίδια πραγματικά περιστατικά, η έρευνα ανατίθεται από ορισμένα κράτη μέλη σε δικαστή και από άλλα σε διοικητική αρχή, η απευθείας σχέση μεταξύ των μεν και των δε αποδεικνύεται συνήθως αδύνατη, τόσο από πρακτική όσο και από νομική άποψη. Επιπλέον, οι αρμόδιες εθνικές αρχές δεν έχουν όλες την ίδια πρόσβαση στις πληροφορίες σύμφωνα με τους διαφορετικούς εθνικούς κανόνες που ισχύουν ιδίως για τον απόρρητο χαρακτήρα των φορολογικών ή των επιχειρησιακών στοιχείων ή της ανακριτικής διαδικασίας.

Παράδειγμα :

Ένα καλό σχετικό παράδειγμα αποτελεί η απόπειρα δίωξης των υπεύθυνων μιας σημαντικής διεθνούς υπόθεσης απάτης σε βάρος των ιδίων πόρων της Κοινότητας που έλαβε χώρα σε δύο κράτη μέλη Α και Β. Ο δικαστής ενός τρίτου κράτους μέλους (Γ), τόπου διαμονής του κατηγορούμενου, στον οποίο ανατέθηκε η υπόθεση από τις εθνικές τελωνειακές αρχές την έκρινε ως απαράδεκτη, και συγκεκριμένα με το σκεπτικό ότι η βεβαίωση που χορήγησαν οι αρχές του κράτους μέλους Α ήταν ανεπαρκής για την άσκηση δίωξης στο κράτος μέλος Γ. Από τη βεβαίωση αυτή, ωστόσο, προέκυπτε ότι η διαπιστωθείσα παράβαση ήταν κολάσιμη βάσει της νομοθεσίας του κράτους μέλους Α και ανέφερε τις ποινές που επιβάλλονται στους δράστες στο κράτος αυτό. Σύμφωνα με τους κανόνες που ισχύουν στο κράτος μέλος Γ, ο δικαστής δεν μπορούσε να αποδεχθεί τη βεβαίωση που είχαν συντάξει οι τελωνειακές αρχές του κράτους μέλους Α.

2. Ο ΠΡΟΤΕΙΝΟΜΕΝΟΣ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΣ

Ελλείπει ειδικού θεσμικού πλαισίου σε κοινοτικό επίπεδο, οι υπάρχοντες μηχανισμοί, παρότι θεμιτοί και αναντικατάστατοι, δημιουργούν εμπόδια κατά την άσκηση διώξεων από τις αστυνομικές και δικαστικές αρχές, αλλά και πλεονεκτήματα για τους εγκληματούντες. Λαμβανομένης υπόψη της διατύπωσης της συνθήκης ΕΚ, η Επιτροπή συνιστά επομένως, για την αντιμετώπιση της σημερινής κατάστασης, να συμπληρωθεί το πρωτογενές δίκαιο κατά τρόπο ώστε να επιτραπεί η δημιουργία μιας ευρωπαϊκής εισαγγελικής αρχής, της οποίας η διοργάνωση και η λειτουργία θα διέπεται από το παράγωγο κοινοτικό δίκαιο. Η τροποποίηση αυτή θα περιορίζεται στον τομέα της προστασίας των κοινοτικών οικονομικών συμφερόντων.

2.1. Μία ώριμη και εμπειριστατωμένη προπαρασκευαστική μελέτη

Η πρόταση της Επιτροπής στη διακυβερνητική διάσκεψη βασίζεται σε μία εμπειριστατωμένη προπαρασκευαστική εργασία. Επί δέκα σχεδόν χρόνια, κατόπιν αιτήσεως του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Επιτροπής, μία ομάδα ποινικολόγων από όλα τα κράτη μέλη μελετά το ζήτημα της ποινικής προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας. Οι εργασίες τους κατέληξαν στην εκπόνηση μίας πρότασης ενός συνόλου κανόνων σχετικά με την ποινική προστασία των κοινοτικών οικονομικών συμφερόντων, γνωστού ως "Corpus juris"³. Στο κείμενο αυτό συνιστάται η δημιουργία ενός κοινοτικού δικαστικού χώρου όσον αφορά την προπαρασκευαστική φάση της δίικης, και συγκεκριμένα με την αρμονική ένταξη στα εθνικά συστήματα μιας ευρωπαϊκής εισαγγελικής αρχής, αποκλείοντας κάθε "κοινοτικοποίηση" της λειτουργίας της ποινικής δικαιοσύνης.⁴

Οι συντάκτες του « Corpus juris » διευκρίνισαν ποια μπορεί να είναι η διάρθρωση μιας ευρωπαϊκής εισαγγελίας, ανεξάρτητης, επιφορτισμένης, στον τομέα της προστασίας των κοινοτικών οικονομικών συμφερόντων, με τη διεύθυνση των ανακρίσεων και την άσκηση της ποινικής δίωξης ενώπιον των αρμόδιων εθνικών δικαστηρίων, καθώς και πώς θα συντονίζει τις ενέργειές της με τις εθνικές διαδικασίες.

Θα πρόκειται για μία τελείως αποκεντρωμένη οργάνωση. Η ευρωπαϊκή εισαγγελική αρχή θα επικουρείται στα κράτη μέλη από εκπροσώπους της ευρωπαϊκής εισαγγελικής αρχής, ώστε να διασφαλίζεται η σύνδεση του κοινοτικού μηχανισμού με τα εθνικά δικαιοδοτικά συστήματα.

2.2. Το αντικείμενο της μεταρρύθμισης

Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή συνιστά τη δημιουργία μιας ανεξάρτητης ευρωπαϊκής εισαγγελικής αρχής για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Κοινοτήτων.

³ *Corpus juris portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne*, υπό την διεύθυνση του Delmas-Marty, Economica, Παρίσι 1997. Το κείμενο του *Corpus juris* είναι επίσης διαθέσιμο στο Internet (<http://www.law.uu.nl/wiarda/corpus/index1.htm>).

⁴ Σύμφωνα με τις συστάσεις αυτές, οι εμπειρογνώμονες ολοκλήρωσαν πρόσφατα μία σημαντική συγκριτική μελέτη σχετικά με την αναγκαιότητα, το θεμιτό και τη δυνατότητα υλοποίησης του « Corpus juris », αναλύοντας τις επιπτώσεις που μπορεί να έχει μια ευρωπαϊκή εισαγγελική αρχή στα εθνικά συστήματα άσκησης δίωξεων: *La mise en œuvre du Corpus juris dans les États membres*, M. Delmas-Marty / J.A.E. Vervaele, Intersentia, Ουτρέχτη, 2000.

Με τον τρόπο αυτό θα ολοκληρωθεί η μεταρρύθμιση του κοινοτικού δικαιοδοτικού συστήματος, όπως προτάθηκε από την Επιτροπή κατά τη συμπληρωματική εισήγησή της στη διακυβερνητική διάσκεψη της 1ης Μαρτίου 2000⁵, με ένα δικαστικό λειτουργό με καθήκον την άσκηση της ποινικής δίωξης ενώπιον των αρμόδιων δικαστηρίων των κρατών μελών, ο οποίος θα έχει και τη δυνατότητα να ασκεί, στο κοινοτικό έδαφος, συνεχή ποινικό έλεγχο στην ανακριτική διαδικασία προκειμένου να εξασφαλίζει την τήρηση του νόμου και να προστατεύει τα κοινοτικά οικονομικά συμφέροντα. Δεν πρόκειται ωστόσο για "κοινοτικοποίηση" της απονομής της ποινικής δικαιοσύνης, η οποία εξακολουθεί να υπάγεται στην εθνική δικαιοδοσία.

2.3. Οι λεπτομέρειες της μεταρρύθμισης

Κατά την άποψη της Επιτροπής, η αναγκαία τροποποίηση της συνθήκης μπορεί να περιορίζεται στην πρόβλεψη των όρων διορισμού και απαλλαγής από τα καθήκοντα του ευρωπαϊού εισαγγελέα και στον καθορισμό της αποστολής και των βασικών χαρακτηριστικών του λειτουργήματός του σε ένα νέο άρθρο 280Α. Η συνθήκη θα παραπέμπει στο παράγωγο δίκαιο για τη ρύθμιση του καθεστώτος και της λειτουργίας της ευρωπαϊκής εισαγγελικής αρχής.

2.3.1. Ο διορισμός του ευρωπαϊού εισαγγελέα (παράγραφοι 1 και 2 του νέου άρθρου 280Α)

Η Επιτροπή προτείνει το διορισμό του ευρωπαϊού εισαγγελέα από το Συμβούλιο με ειδική πλειοψηφία, κατόπιν προτάσεως της Επιτροπής και μετά από σύμφωνη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Η εν λόγω πρόταση, η οποία υπάγεται στις αρμοδιότητες της Επιτροπής λόγω της ειδικής ευθύνης της για την προστασία των κοινοτικών οικονομικών συμφερόντων, θα μπορούσε να υποβάλλεται, για παράδειγμα, με βάση έναν κατάλογο υποψηφίων μεταξύ των οποίων το Συμβούλιο θα μπορεί να επιλέξει τον ευρωπαϊό εισαγγελέα. Η Επιτροπή θεωρεί επίσης σκόπιμο να καθορισθούν οι προϋποθέσεις όσον αφορά την ενδεχόμενη απαλλαγή από τα καθήκοντα του ευρωπαϊού εισαγγελέα (*παράγραφος 2 του νέου άρθρου 280Α*). Ως προς τη διάρκεια της θητείας, η Επιτροπή προτείνει να είναι εξαετής μη ανανεώσιμη (*παράγραφος 1 του νέου άρθρου 280Α*). Πρέπει να υπογραμμισθεί ιδιαίτερα ένα βασικό χαρακτηριστικό του ευρωπαϊού εισαγγελέα: η ανεξαρτησία του ως δικαστικού λειτουργού (*παράγραφος 2 του νέου άρθρου 280Α*). Πέρα από αυτά τα απαραίτητα στοιχεία, η αναθεωρημένη συνθήκη θα παραπέμπει στο παράγωγο κοινοτικό δίκαιο για τον προσδιορισμό του καθεστώτος της εισαγγελικής αρχής (σύνθεση, έδρα, κ.λπ.), σύμφωνα με τη διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 251 της συνθήκης ΕΚ (ειδική πλειοψηφία στο Συμβούλιο και συναπόφαση με το Κοινοβούλιο).

2.3.2. Οι όροι άσκησης των καθηκόντων του ευρωπαϊού εισαγγελέα (παράγραφος 3 του νέου άρθρου 280Α)

Όσον αφορά τους όρους άσκησης των καθηκόντων του ευρωπαϊού εισαγγελέα, απαιτείται ένας ειδικός μηχανισμός, ο οποίος όμως θα περιορίζεται στις δραστηριότητες που θίγουν τα κοινοτικά οικονομικά συμφέροντα, για τη διασφάλιση της εύρυθμης λειτουργίας του θεσμού τόσο στο πεδίο του ουσιαστικού ποινικού

⁵ Συμπληρωματική συνεισφορά της Επιτροπής στη διακυβερνητική διάσκεψη για τη θεσμική μεταρρύθμιση - η μεταρρύθμιση του κοινοτικού δικαιοδοτικού συστήματος (COM/2000/0109 τελικό).

δικαίου όσο και της ποινικής δικονομίας. Οι κανόνες αυτοί θα πρέπει να θεσπιστούν από το Συμβούλιο σύμφωνα με τη διαδικασία συναπόφασης.

Για να διαθέτει ο εισαγγελέας σαφείς αρμοδιότητες, θα πρέπει να καθοριστούν ρητά και σε κοινοτικό επίπεδο τα εγκλήματα (απάτη, διαφθορά, νομιμοποίηση παράνομων προσόδων, κ.λπ.) και οι ποινές που σχετίζονται με δραστηριότητες που θίγουν τα οικονομικά συμφέροντα της Κοινότητας. Πράγματι, η αυστηρότητα του ποινικού δικαίου δεν είναι εύκολο να συμβιβαστεί με την ύπαρξη αποκλίσεων στο έδαφος της Κοινότητας, προκειμένου να διασφαλιστεί η αποτελεσματική και ισότιμη προστασία των κοινοτικών οικονομικών συμφερόντων. Οι κοινές διατάξεις για τις αξιόποινες πράξεις πρέπει επομένως να έχουν ομοιόμορφη εφαρμογή στην εθνική έννομη τάξη από τα εθνικά ποινικά δικαστήρια, σαν τακτικά δικαστήρια του κοινοτικού δικαίου, πράγμα που προϋποθέτει τη θέσπιση ειδικών κανόνων. Με την προοπτική αυτή, μία καλή βάση για την οποία συναινούν τα κράτη μέλη προσφέρεται ήδη από το περιεχόμενο των πράξεων που αποτέλεσαν αντικείμενο διαπραγματεύσεως στο πλαίσιο της προαναφερθείσας σύμβασης της 26ης Ιουλίου 1995 και των πρόσθετων πρωτοκόλλων της.

Επίσης, είναι απαραίτητο να θεσπιστούν διαδικαστικοί κανόνες (π.χ. : τρόπος προσφυγής στον ευρωπαϊό εισαγγελέα, ανακριτικές εξουσίες, έναρξη και περάτωση των ανακρίσεων) και κανόνες δικαστικού ελέγχου (π.χ. : έλεγχος των πράξεων του εισαγγελέα κατόπιν εντολής ή όχι του εθνικού δικαστή) που θα πλαισιώνουν την άσκηση των καθηκόντων του εισαγγελέα. Σχετικά με το θέμα αυτό, το «Corpus juris» προβάλλει ορισμένες, μη πλήρεις, επιλογές διαδικαστικών κανόνων και κανόνων συντονισμού με τις αρμόδιες εθνικές αρχές. Οπωσδήποτε, ο καθορισμός των κανόνων αυτών θα πρέπει να αποτελέσει αντικείμενο προτάσεων του παραγωγού δικαίου, με τήρηση των εθνικών νομικών συστημάτων και παραδόσεων. Επομένως, είναι αναγκαίο να θεσπισθούν σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 251 της συνθήκης ΕΚ:

- κανόνες σχετικά με τις αξιόποινες πράξεις (*παράγραφος 3 στοιχείο α του νέου άρθρου 280Α*)
- διαδικαστικοί κανόνες σχετικά με τις δραστηριότητες του εισαγγελέα, καθώς και κανόνες περί του παραδεκτού των αποδεικτικών μέσων (*παράγραφος 3 στοιχείο β του νέου άρθρου 280Α*)
- κανόνες σχετικά με τον δικαστικό έλεγχο των πράξεων του εισαγγελέα, οι οποίοι είναι απαραίτητοι για την εκπλήρωση των καθηκόντων του (*παράγραφος 3 στοιχείο γ του νέου άρθρου 280Α*).

Οι κανόνες αυτοί του παράγωγου δικαίου θα πρέπει επίσης να καθορίζουν πώς θα συνδέεται ο κοινοτικός μηχανισμός με τα εθνικά δικαιοδοτικά συστήματα.

Συμπερασματικά, η Επιτροπή προτείνει στην διάσκεψη να συμπληρωθούν οι ισχύουσες διατάξεις της συνθήκης που αφορούν την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας με μία νομική βάση η οποία θα επιτρέπει:

- το διορισμό ενός ανεξάρτητου ευρωπαϊού εισαγγελέα, που θα ασκεί την ποινική δίωξη ενώπιον των αρμόδιων δικαστηρίων των κρατών μελών, στον τομέα της προστασίας των

κοινοτικών οικονομικών συμφερόντων και στο πλαίσιο των ειδικών κανόνων που θα θεσπιστούν σχετικά.

- και τη μεταγενέστερη θέσπιση από το παράγωγο δίκαιο :
 - του καθεστώτος του,
 - κανόνων ουσιαστικού δικαίου σχετικά με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων από τον ευρωπαϊό εισαγγελέα (αξιόποινες πράξεις, ποινές),
 - κανόνων ποινικής δικονομίας και περί του παραδεκτού των αποδεικτικών μέσων,
 - κανόνων σχετικά με το δικαστικό έλεγχο των πράξεων του εισαγγελέα κατά την άσκηση των καθηκόντων του.

Ισχύον κείμενο της συνθήκης ΕΚ

Άρθρο 280

1. Η Κοινότητα και τα κράτη μέλη καταπολεμούν την απάτη ή οιαδήποτε άλλη παράνομη δραστηριότητα κατά των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας, λαμβάνοντας σύμφωνα με το παρόν άρθρο μέτρα που θα έχουν αποτρεπτικό χαρακτήρα και θα προσφέρουν αποτελεσματική προστασία στα κράτη μέλη.
2. Τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα ίδια μέτρα καταπολέμησης της απάτης κατά των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας με εκείνα που λαμβάνουν για την καταπολέμηση της απάτης κατά των ιδίων οικονομικών συμφερόντων.
3. Με την επιφύλαξη άλλων διατάξεων της παρούσας συνθήκης, τα κράτη μέλη συντονίζουν τη δράση τους σχετικά με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας κατά της απάτης. Για το σκοπό αυτό, διοργανώνουν μαζί με την Επιτροπή στενή και τακτική συνεργασία μεταξύ των αρμόδιων αρχών.
4. Το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 251, και μετά από διαβούλευση με το Ελεγκτικό Συνέδριο, λαμβάνει τα απαραίτητα μέτρα στους τομείς της πρόληψης και της καταπολέμησης της απάτης εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας με σκοπό την παροχή αποτελεσματικής και ισοδύναμης προστασίας στα κράτη μέλη. Τα μέτρα αυτά δεν αφορούν την εφαρμογή του εθνικού ποινικού δικαίου ούτε την απονομή της δικαιοσύνης στα κράτη μέλη.
5. Η Επιτροπή, σε συνεργασία με τα κράτη μέλη, υποβάλλει κατ' έτος στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο έκθεση για τα μέτρα που ελήφθησαν κατ' εφαρμογή του παρόντος άρθρου.

Προτεινόμενο κείμενο

Νέο άρθρο 280

1. Η Κοινότητα και τα κράτη μέλη καταπολεμούν την απάτη ή οιαδήποτε άλλη παράνομη δραστηριότητα κατά των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας, λαμβάνοντας σύμφωνα με το παρόν άρθρο μέτρα που θα έχουν αποτρεπτικό χαρακτήρα και θα προσφέρουν αποτελεσματική προστασία στα κράτη μέλη.
2. Τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα ίδια μέτρα καταπολέμησης της απάτης κατά των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας με εκείνα που λαμβάνουν για την καταπολέμηση της απάτης κατά των ιδίων οικονομικών συμφερόντων.
3. Με την επιφύλαξη άλλων διατάξεων της παρούσας συνθήκης, τα κράτη μέλη συντονίζουν τη δράση τους σχετικά με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας κατά της απάτης. Για το σκοπό αυτό, διοργανώνουν μαζί με την Επιτροπή στενή και τακτική συνεργασία μεταξύ των αρμόδιων αρχών.
4. Το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 251, και μετά από διαβούλευση με το Ελεγκτικό Συνέδριο, λαμβάνει τα απαραίτητα μέτρα στους τομείς της πρόληψης και της καταπολέμησης της απάτης εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας με σκοπό την παροχή αποτελεσματικής και ισοδύναμης προστασίας στα κράτη μέλη. **Με την επιφύλαξη των διατάξεων του άρθρου 280Α**, τα μέτρα αυτά δεν αφορούν την εφαρμογή του εθνικού ποινικού δικαίου ούτε την απονομή της δικαιοσύνης στα κράτη μέλη.
5. Η Επιτροπή, σε συνεργασία με τα κράτη μέλη, υποβάλλει κατ' έτος στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο έκθεση για τα μέτρα που ελήφθησαν κατ' εφαρμογή του παρόντος άρθρου.

Άρθρο 280Α

1. Προκειμένου να συμβάλει στην υλοποίηση των στόχων του άρθρου 280 παράγραφος 1, το Συμβούλιο, αποφασίζοντας με ειδική πλειοψηφία, μετά από πρόταση της Επιτροπής και μετά από σύμφωνη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, διορίζει έναν ευρωπαϊό εισαγγελέα, η θητεία του οποίου είναι εξαστηής και χωρίς δυνατότητα ανανέωσης. Ο ευρωπαϊός εισαγγελέας είναι επιφορτισμένος με την αναζήτηση, τη δίωξη και την παραπομπή σε δίκη των αυτουργών ή συνεργών παραβάσεων που θίγουν τα οικονομικά συμφέροντα της Κοινότητας και με την άσκηση ενώπιον των αρμόδιων δικαστικών αρχών των κρατών μελών της ποινικής δίωξης για τις παραβάσεις αυτές στο πλαίσιο των κανόνων που προβλέπονται στην παράγραφο 3.

2. Ο ευρωπαϊός εισαγγελέας επιλέγεται μεταξύ των προσωπικοτήτων που παρέχουν όλα τα εχέγγυα ανεξαρτησίας και που συγκεντρώνουν τις απαιτούμενες προϋποθέσεις για την άσκηση στις χώρες τους των υψηλότερων δικαιοδοτικών καθηκόντων. Κατά την εκπλήρωση των καθηκόντων του, δεν ζητά ούτε δέχεται καμία υπόδειξη. Εάν παύσει να πληρεί τις προϋποθέσεις που απαιτούνται για την άσκηση των καθηκόντων του ή εάν διαπράξει βαρύ παράπτωμα, το Δικαστήριο μπορεί να τον απαλλάξει από τα καθήκοντά του τη αιτήσει του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου ή της Επιτροπής. Το Συμβούλιο, σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 251, καθορίζει το καθεστώς του ευρωπαϊού εισαγγελέα.

3. Το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 251, καθορίζει τους όρους άσκησης των καθηκόντων του ευρωπαϊού εισαγγελέα θεσπίζοντας, ιδίως,

(α) κανόνες για τον καθορισμό των στοιχείων της αντικειμενικής υποστάσεως των αξιόποινων πράξεων που σχετίζονται με την απάτη και κάθε άλλη παράνομη δραστηριότητα κατά των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας, καθώς και τις ποινές που επιβάλλονται για κάθε μία εξ αυτών·

(β) τους κανόνες διαδικασίας που διέπουν τις δραστηριότητες του ευρωπαϊού εισαγγελέα καθώς και κανόνες περί του παραδεκτού των αποδεικτικών μέσων·

(γ) κανόνες σχετικούς με το δικαστικό έλεγχο των διαδικαστικών πράξεων του ευρωπαϊού εισαγγελέα κατά την άσκηση των καθηκόντων του.