

καμπή των εξελίξεων για το ποινικό δίκαιο στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Μαρία Καϊάφα-Γκμπάντι, Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου, 1/2004, σελ. 63-83.

Γνωμοδότηση σχετικά με την επιβολή κυρώσεων ποινικού χαρακτήρα για παραβίαση διατάξεων κοινοτικού δικαίου, Jean Pradel, Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου, 1/2004, σελ. 85-90.

Μύθοι και πραγματικότητα: ποια η οδός προς μια ποινική καταστολή των παραβάσεων του κοινοτικού δικαίου, Henri Labayle, Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου, 1/2004, σελ. 91-115.

Το ποινικό δίκαιο μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας, Δημήτριος Κιούπης Ρεβέκα-Εμμανουέλα Παπαδοπούλου, Διονύσιος Δ. Μουζάκης, «Η επίδραση της Συνθήκης της Λισαβόνας στο ουσιαστικό ποινικό δίκαιο», του Δ. Κιούπη, σελ. 75-108, Νομική Βιβλιοθήκη 2011.

Επί της ποινικής αρμοδιότητας των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (μια κριτική προσέγγιση), Διονύσιος Μουζάκης, Ποινικά Χρονικά, ΝΔ/2004, σελ. 485-507.

Ευρωπαϊκό Ποινικό Δίκαιο και Συνθήκη της Λισαβόνας, Θεσμικό πλαίσιο ανάπτυξης και αρχές ποινικοποίησης σε ευρωπαϊκό περιβάλλον, Μαρία Καϊάφα-Γκμπάντι Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2011, σελ. 65-111.

Κοινοτικό Ποινικό Δίκαιο και Γενικές Αρχές του Κοινοτικού Δικαίου, Χρίστος Μυλωνόπουλος, Ποινικά Χρονικά, Ξ 2010, σελ. 161-168.

Το ποινικό φαινόμενο στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Γιώργος Παπαδημητρίου, Τιμητικός τόμος για τον Ιωάννη Μαυλωδάκη. Ι. Δημοκρατία-Ελευθερία-Ασφάλεια, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2005, σ. 131-142.

L'essor du droit pénal communautaire, Pascal Caille, Revue du Droit Public, 2009, n°5, σελ. 1473.

L'obligation d'incriminer imposée par le juge européen ou la perte du droit de ne pas punir, Djoheur Zerouki-Cottin, Revue de Science Criminelle, juillet-septembre 2011, σελ. 575-596.

Union européenne et Droit pénal: le vent du large? Jean-Claude Bonichot, Melanges Bruno Génésio, σελ. 75-77.

Droit de l'Union européenne et matière pénale, Jurisclasseur Europe Traité, Fascicule 496.

ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΩΝ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ:

Προς τη σύσταση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας

Κωνσταντίνος Γλούμης-Ατσαλάκης

LL.M., College of Europe

Εισαγωγή

Η διαρκής διεύρυνση του ευρωπαϊκού εγχειρήματος με τη συμμετοχή ολο και περισσότερων κρατών και την επέκταση των ρυθμιστικών αντικειμένων της Ένωσης, κατέστησε από τα πρώτα χρόνια λειτουργίας της επιβεβλημένη την καθιέρωση ενός αξιόπιστου συστήματος ελέγχου της διαχείρισης των ευρωπαϊκών κονδυλίων. Αφ' ενός η γεωγραφική εξάπλωση της Ένωσης και αφ' ετέρου η επέκταση του ευρωπαϊκού κεκτημένου δημιούργησαν ένα δαιδαλώδες σύστημα κατανομής των ευρωπαϊκών κεφαλαίων, το οποίο δυσχέρανε τον έλεγχο της ορθής κατανομής και αξιοποίησής τους. Ήδη από τα τέλη του 1950 άρχισαν να εμφανίζονται ενδείξεις για απάτη σε βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας, καθότι, όμως, η καταπολέμηση αυτών των φαινομένων δεν ήταν στις προτεραιότητες τόσο των κρατών μελών όσο και των κοινοτικών οργάνων, οι δράσεις προς

αυτήν την κατεύθυνση ήρθαν αρκετά χρόνια αργότερα¹.

Σκοπός του άρθρου αυτού είναι να σκιαγραφήσει τις εξελίξεις στον τομέα της προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης από τις πρώτες δεκαετίες της ύπαρξής της έως και σήμερα, κάνοντας ιδιαίτερη μνεία στο θεσμό της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας που οδεύει σταθερά προς την υλοποίησή του.

Οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης

Ο όρος «οικονομικά συμφέροντα της Ευρωπαϊκής Κοινότητας» εισήχθη για πρώτη φορά στο πρωτογενές ευρωπαϊκό δίκαιο το 1992 με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, στο άρθρο 209Α ΣυνθεΚ. Σύμφωνα με το άρθρο αυτό «τα μέτρα καταπολέμησης της απάτης κατά των οικονομικών συμφερόντων της Κοινό-

1. S. White, Protection of the Financial Interests of the European Communities: The Fight Against Fraud And Corruption, European Monographs, Vol. 15, The Hague-London-Boston: Kluwer Law International, 1998, σελ. 9.

τητας» που αξιοποιούν τα κράτη μέλη οφείλουν να είναι τα ίδια με αυτά που λαμβάνονται για την προστασία των δικών τους οικονομικών συμφερόντων, καθώς και οι δράσεις των κρατών μελών στον τομέα αυτό οφείλουν να είναι συντονισμένες.

Σημείο αναφοράς για την έννοια αυτή αποτέλεσε το άρθρο 268 ΣυνθΕΚ που αναφερόταν στον προϋπολογισμό της Ένωσης, στον οποίο θα πρέπει να εγγράφονται «όλα τα έσοδα και τα έξοδα της Κοινότητας» για κάθε οικονομικό έτος ξεχωριστά. Κατά μια πρώτη εκτίμηση, επομένως, τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης καταγράφονται στον γενικό προϋπολογισμό της, είναι δηλαδή όλα τα έσοδα και τα έξοδά της. Υποστηρίζεται, όμως, ότι στην έννοια αυτή συμπεριλαμβάνονται, πέραν του γενικού προϋπολογισμού, και όλα τα έσοδα και έξοδα που πραγματοποιούνται εκ μέρους της Κοινότητας ή από τους επιμέρους, αποκεντρωμένους ή εκτελεστικούς, οργανισμούς της², καθώς και όλα τα μέτρα, τα οποία μπορούν ή θα μπορούσαν εν δυνάμει να επηρεάσουν τα στοιχεία του ενεργητικού της Κοινότητας³. Η άποψη αυτή επιβεβαιώνεται μάλιστα τόσο από τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1073/1999⁴, σε επίπεδο παραγωγού δικαίου, όσο και από τις αποφάσεις C-11/00 και C-15/00 του ΔΕΚ, σε επίπεδο νομολογίας. Για λόγους

νομικής ασφάλειας και διευκόλυνσης αντιμετώπισης αδικημάτων σε βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης, η Επιτροπή με την πρόσφατη πρότασή της για Οδηγία σχετικά με την καταπολέμηση της απάτης, ακολουθεί την ανωτέρω διευρυμένη ερμηνεία της έννοιας⁵.

Ανάγκη προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης- Ιστορική αναδρομή

Όπως αναφέρθηκε και προηγουμένως, η επέκταση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης αλλά και η σημαντική αύξηση των συμμετεχόντων κρατών στο ευρωπαϊκό εγχείρημα κατέστησαν δυσχερές το έργο του ελέγχου της ορθολογικής κατανομής και διαχείρισης των ευρωπαϊκών πόρων. Τα φαινόμενα απάτης και οικονομικών ατασθαλιών σε βάρος της Ένωσης άρχισαν να κάνουν την εμφάνισή τους ήδη από τα πρώτα χρόνια λειτουργίας της Κοινότητας, καθιστώντας επιβεβλημένη την ανάληψη δράσης για την αντιμετώπιση αυτού του φαινομένου. Σύμφωνα με εκτιμήσεις, οι οποίες δεν μπορούν να αποδώσουν την πραγματική διάσταση του προβλήματος λόγω αναξιοπιστίας των στοιχείων που συλλέγονται από τα κράτη μέλη, οι οικονομικές ατασθαλίες ξεπερνούν τα 600 εκ. ευρώ ετησίως, με τη μεγαλύτερη διαρροή να παρατηρείται στον τομέα της αγροτικής πολιτικής, στα Διαρθρωτικά Ταμεία και στο Ταμείο Συνοχής⁶.

Έως τη δεκαετία του 1970 υπήρχαν μόνο σε επιμέρους τομείς του κοινοτικού δικαίου διατάξεις για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της

Ένωσης⁷. Η πρόταση της Επιτροπής, τον Αύγουστο του 1976, για τροποποίηση των Συνθηκών αποτέλεσε την πρώτη απόπειρα θέσπισης γενικών και κοινών –για όλα τα κράτη μέλη– κανόνων δικαίου για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας, με την οποία εισάγονταν ποινικού δικαίου διατάξεις που προέβλεπαν την ποινική ευθύνη και δίωξη μονίμων υπαλλήλων της Κοινότητας⁸. Η πρόταση αυτή δεν υιοθετήθηκε από την Διακυβερνητική Διάσκεψη, αλλά αποτέλεσε τη βάση παραγωγικών συζητήσεων κατά τα επόμενα χρόνια. Ο βασικός λόγος απόρριψης μιας τέτοιας τροποποίησης των συνθηκών σχετίζεται με το γεγονός ότι κατά τη φάση εκείνη της ευρωπαϊκής ενοποίησης, κατά την οποία δεν είχε ακόμη σχηματισθεί η εσωτερική αγορά, η σύγκλιση στον τομέα της δικαστικής συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις δεν αποτελούσε καν τομέα πολιτικής της Κοινότητας⁹.

Ακολούθησε η δύσκολη δημοσιονομικά δεκαετία του 1980, κατά την οποία οι προϋπολογισμοί του 1984 και 1985 ήταν ελλειμματικοί. Η Επιτροπή αποκρίθηκε σε αυτή την κρίση με αύξηση των πόρων της ΕΟΚ και με αυστηρότερους κανόνες δημοσιονομικής πειθαρχίας σε μια προσπάθεια αναμόρφωσης των δημοσίων οικονομικών της Κοινότητας. Στο πλαίσιο αυτής της αναμόρφωσης δόθηκε ιδιαίτερο βάρος στην προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας με την Επιτροπή να προσανατολίζεται περισσότερο στην καταπολέμηση της απάτης σε βάρος της Κοινότητας.

7. Jan F. H. Inghelram, *Legal and Institutional Aspects of the European Anti-Fraud Office (OLAF) - An Analysis with a Look Forward to a European Public Prosecutor's Office*, Europa Law Publishing, 2011, σελ. 7.

8. *Ibid.*, σελ. 8.

9. *Ibid.*, σελ. 9.

2. Agnieszka Aleksandra Murawska, *Administrative Anti-Fraud Measures Within the European Union: Necessity and Means*, NOMOS, 2007, σελ. 27.

3. Hans-Joachim Prieß, σε: H. von der Groeben, J. Thiesing and C.D. Ehlermann, *Kommentar zum EU-/EG-Vertrag*, 5^η έκδοση, Baden-Baden, 1997, Άρθρο 209Α.

4. Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1073/1999 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, της 25ης Μαΐου 1999, σχετικά με τις έρευνες που πραγματοποιούνται από την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF), ΕΕ L 136 της 31.05.1999, σελ. 1.

5. Πρόταση για οδηγία σχετικά με την καταπολέμηση, μέσω του ποινικού δικαίου, της απάτης εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης, COM(2012) 363 final.

6. *Ibid.*, σελ. 2.

UCLAF

Έτσι, το 1988 ιδρύθηκε η Ομάδα Δράσης για το Συντονισμό της Πρόληψης της Απάτης (UCLAF) ως τμήμα της Γενικής Γραμματείας της Επιτροπής με αντικείμενο τη συνεργασία με τις αρμόδιες κρατικές υπηρεσίες για την καταπολέμηση της απάτης, παρέχοντας τον απαραίτητο συντονισμό και βοήθεια για τη διακρατικά οργανωμένη απάτη¹⁰. Παράλληλα, ο κανονισμός (ΕΟΚ, Ευρατόμ) 1552/89 του Συμβουλίου παραχώρησε στην Επιτροπή δικαίωμα να διεξάγει η ίδια επιτόπιους ελέγχους και εξακριβώσεις στον τομέα των ιδίων πόρων της Κοινότητας.

Συνθήκη του Μάαστριχτ

Το επόμενο βήμα συντελέστηκε το 1992 με τη συνθήκη του Μάαστριχτ, με την οποία προστέθηκε το άρθρο 209Α ΣυνθΕΚ, σύμφωνα με το οποίο –όπως αναφέρθηκε και ανωτέρω– τα κράτη μέλη οφείλουν να λαμβάνουν μέτρα για την καταπολέμηση της απάτης σε βάρος των οικονομικών συμφερόντων ίδια με αυτά που λαμβάνουν για να προασπίσουν τα δικά τους οικονομικά συμφέροντα, ενσωματώνοντας έτσι σε επίπεδο πρωτογενούς δικαίου την κρίση του Δικαστηρίου λίγα χρόνια νωρίτερα στην *Επιτροπή κατά Ελλάδος*¹¹. Επιπλέον, η εν λόγω συνθήκη επέκτεινε τις αρμοδιότητες της Ένωσης στον τομέα της δικαστικής συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις επί τη βάση της διακυβερνητικής μεθόδου, ως τμήμα του τρίτου πυλώνα, αυτού της Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων, στη νέα αρχιτεκτονική της Ένωσης μετά το Μάαστριχτ.

10. http://ec.europa.eu/anti_fraud/about-us/history/index_el.htm.

11. Case 68/88, Επιτροπή κατά Ελλάδος [1989] ECR 2965.

Σύμβαση ΠΟΣ

Επί τη βάση του τρίτου πυλώνα της Ένωσης υπογράφηκε το 1995 η σύμβαση για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης («σύμβαση ΠΟΣ»)¹² σχετικά με τις ποινικές προεκτάσεις της οικονομικής απάτης σε βάρος της Ένωσης, επιδιώκοντας τη σύγκλιση μεταξύ των ποινικών νομοθεσιών των κρατών μελών στον τομέα αυτό. Καθοριστική, εντούτοις, ήταν η έκδοση του κανονισμού (ΕΚ, Ευρατόμ) 2988/95 του Συμβουλίου σχετικά με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, ο οποίος θέσπισε «γενικούς κανόνες σχετικά με ομοιογενείς ελέγχους, καθώς και με διοικητικά μέτρα και κυρώσεις για τις παρατυπίες βάσει του κοινοτικού δικαίου»¹³. Η σημαντικότερη συμβολή του εν λόγω κανονισμού ήταν ο ορισμός του όρου «παρατυπία», έννοιας ευρύτερης από την απάτη, καθώς περιλαμβάνει «κάθε παράβαση διάταξης του κοινοτικού δικαίου που προκύπτει από πράξη ή παράλειψη ενός οικονομικού φορέα, με πραγματικό ή ενδεχόμενο αποτέλεσμα να ζημιωθεί ο γενικός προϋπολογισμός των Κοινοτήτων ή προϋπολογισμός διαχειριζόμενος από τις Κοινότητες, είτε με τη μείωση ή ματαίωση εσόδων που προέρχονται από ίδιους πόρους που εισπράττονται απευθείας για

12. Πράξη του Συμβουλίου της 26ης Ιουλίου 1995 για την κατάρτιση της σύμβασης σχετικά με τη προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, ΕΕ C 316 της 27.11.1995, σελ. 48.

13. Κανονισμός (ΕΚ, Ευρατόμ) αριθ. 2988/95 του Συμβουλίου, της 18ης Δεκεμβρίου 1995, σχετικά με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, ΕΕ L 312 της 23.12.1995, σελ. 1.

λογαριασμό της Κοινότητας, είτε με αδικαιολόγητη δαπάνη». Εν συνεχεία, η συνθήκη του Άμστερνταμ επιχείρησε να ενισχύσει την αποτελεσματικότητα των διατάξεων της ΣυνθΕΚ, επιτρέποντας στα κράτη μέλη σε συνεργασία με την Κοινότητα να λαμβάνουν προληπτικά μέτρα αποτρεπτικού χαρακτήρα προς την κατεύθυνση της καταπολέμησης της απάτης και παράνομων δραστηριοτήτων σε βάρος της Κοινότητας, αποκλείοντας βέβαια ενέργειες εκ μέρους των κρατών ποινικού χαρακτήρα¹⁴.

Επιτροπή Σαντέρ

Σε θεσμικό επίπεδο, η σημαντικότερη εξέλιξη στον τομέα της προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης ήταν επακόλουθο μιας από τις μεγαλύτερες πολιτικές κρίσεις στους κόλπους του ευρωπαϊκού εγχειρήματος, η οποία κορυφώθηκε με την παραίτηση της επιτροπής Σαντέρ το Μάρτιο του 1999¹⁵. Η εξωτερική ανάθεση πολλών εκ των διαχειριστικών καθηκόντων της Επιτροπής σε εκτελεστικούς οργανισμούς, γνωστούς ως Γραφεία Τεχνικής Βοήθειας, και οι υπόνοιες ατασθαλιών σε αρκετά από τα διαχειριζόμενα προγράμματα οδήγησε σε θεσμική σύγκρουση μεταξύ της Επιτροπής και του Κοινοβουλίου, το οποίο ανέβαλε τις αποφάσεις για την χορήγηση απαλλαγής για την εκτέλεση του προϋπολογισμού του 1996¹⁶. Ακολούθησε έκθεση του UCLAF και μια έκθεση εσωτερικού ελέγχου της Επιτροπής που καταλόγιζαν παρατυπίες στη διαχείριση κεφαλαίων και ζητήματα σύγκρουσης συμφερόντων που άγγιζαν ακόμη και πρόσωπα μελών της Επιτροπής Σα-

14. Άρθρο 280 ΣυνθΕΚ.

15. Paul Craig, *The Fall and Renewal of the Commission: Accountability, Contract and Administrative Organisation*, (2000) 6 ELJ 98.

16. Inghelarm, op. cit., σελ. 47.

ντέρ. Καθοριστική για την παραίτηση της Επιτροπής στάθηκε η έκθεση μιας ανεξάρτητης επιτροπής ειδικών που συστάθηκε από το Κοινοβούλιο για τη διερεύνηση των καταγγελιών περί απάτης, κακοδιαχείρισης και νεποτισμού στους κόλπους της Επιτροπής, η οποία βρήκε βάσιμες τις αιτιάσεις σε επτά τομείς δράσης της Επιτροπής και κατέληγε ασκώντας δριμύτατη κριτική στα μέλη της Επιτροπής για ανευθυνότητα και υπεκφυγή¹⁷.

ΟΛΑΦ

Η κρίση αυτή πυροδότησε ένα ζωηρό διάλογο ως προς τις περιορισμένες δυνατότητες του OLAF να ανταποκριθεί στο έργο της καταπολέμησης της απάτης εντός της Ένωσης τόσο εντός των θεσμών όσο και σε επίπεδο κρατών μελών. Κατά συνέπεια, έπειτα από σειρά προτάσεων της Επιτροπής, ιδρύθηκε τον Απρίλιο του 1999 η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF)¹⁸ ως ανεξάρτητος φορέας εντός της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Μείζον ζήτημα ως προς την ίδρυση μιας τέτοιας υπηρεσίας αποτέλεσε η φύση της και ιδίως ο βαθμός ανεξαρτησίας της, δεδομένου ότι σκοπό της δημιουργίας της αποτέλεσε και η ανάγκη ελέγχου των ίδιων των κοινοτικών οργάνων. Όντας θεσμικό τμήμα της Επιτροπής, ο OLAF απολαμβάνει ενισχυμένης λειτουργικής και οικονομικής ανεξαρτησίας, γεγονός που του εξασφαλίζει αμεροληψία κατά την εκτέλεση των καθηκόντων του. Επιπροσθέτως, η Υπηρεσία είναι υπόλογη για τις ενέργειές της, καθώς υφίσταται υποχρέωση λογοδοσίας ενώπιων διαφόρων οργάνων της Ένωσης, όπως του Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου, της Επιτροπής και του Ελεγκτικού

Συνεδρίου. Σημαντική είναι ακόμη η συμβολή του OLAF στην κατάρτιση εκ μέρους της Επιτροπής της Ετήσιας έκθεσης προς το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης και την καταπολέμηση της απάτης.

Με βάση την απόφαση σύστασης της Υπηρεσίας, αλλά και τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1073/1999, η υπηρεσία έχει την αρμοδιότητα να διεξάγει εξωτερικές διοικητικές έρευνες στο πλαίσιο της καταπολέμησης της απάτης, της διαφθοράς και κάθε παράνομης δραστηριότητας επιζήμιας για τα οικονομικά συμφέροντα της Κοινότητας. Επιπλέον, έχει τη δυνατότητα να διενεργεί εσωτερικές διοικητικές έρευνες για διερεύνηση αντίστοιχων γεγονότων που σχετίζονται με άσκηση των επαγγελματικών δραστηριοτήτων αλλά και παραλείψεων εκ μέρους των μονίμων υπαλλήλων και γενικά του προσωπικού της Κοινότητας. Στην πορεία όλων αυτών των χρόνων λειτουργίας της, η Υπηρεσία έχει συμβάλει σημαντικά στην ενίσχυση των επιχειρησιακών δραστηριοτήτων που στοχεύουν στην καταπολέμηση της απάτης, μέσω της ανάπτυξης υποδομών, της συλλογής και εκμετάλλευσης πληροφοριών και της παροχής τεχνικής συνδρομής, καθώς και στην εμπέδωση της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών και των αρμοδίων αρχών τους στον τομέα αυτό¹⁹.

Eurojust

Τέλος, για να ολοκληρωθεί το θεσμικό πλαίσιο στον τομέα της προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης, πρέπει να αναφερθούμε και στη Eurojust, η οποία συστάθηκε τον Φεβρουάριο του 2002 με σκοπό τη συνδρομή στη μάχη για την καταπολέμηση σοβαρών

μορφών εγκλήματος διασυνοριακού χαρακτήρα. Πρόκειται για μια διακυβερνητική μονάδα που σκοπό έχει τη βελτίωση του συντονισμού και της συνεργασίας μεταξύ των αρμοδίων αρχών των κρατών μελών στον τομέα του σοβαρού εγκλήματος, ιδίως του οργανωμένου. Έτσι, καθότι πολλά από τα εγκλήματα που εμπίπτουν στην ανωτέρω κατηγορία ζημιώνουν οικονομικά την Ένωση, η εν λόγω μονάδα συμβάλλει στις προσπάθειες προστασίας των οικονομικών της συμφερόντων.

Ευρωπαϊκή Εισαγγελία

Η ιδέα της σύστασης μιας Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας καταγράφηκε για πρώτη φορά από μία ομάδα ειδικών στο *Corpus Juris* του 1997 που είχε ως αντικείμενο την κατάρτιση κατευθυντήριων γραμμών για την ποινική προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης²⁰. Η ιδέα αυτή εξελίχθηκε περισσότερο στην αναθεωρημένη έκδοση του *Corpus Juris* του 2000 και αποτέλεσε την αφετηρία για την πρόταση της Επιτροπής στη Διακυβερνητική Διάσκεψη της Νίκαιας το ίδιο έτος για τη θέσπιση διάταξης στις συνθήκες, η οποία θα αποτελούσε τη νομική βάση για τη σύσταση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας. Η πρόταση δεν πέρασε αλλά επαναλήφθηκε κατά τη σύνταξη του Ευρωπαϊκού Συντάγματος, το οποίο και συμπεριέλαβε μια τέτοια διάταξη, δεν έτυχε όμως επικύρωσης από τα κράτη μέλη. Όπως συνέβη με το μεγαλύτερο μέρος του κείμενου του Συντάγματος, η διάταξη αυτή συμπεριλήφθη τελικά σχεδόν αυτούσια στο κείμενο της συνθήκης της Λισαβόνας αποτελώντας το αρ-

17. Ibid.

18. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1999:136:002:0:0022:EN:PDF>.

19. http://europa.eu/legislation_summaries/fight_against_fraud/antifraud_offices/l34008_el.htm.

20. *Corpus Juris introducing penal provisions for the purpose of the financial interests of the European Union, under the responsibility of M. Delmas-Marty, Economica, Paris, 1997.*

Αποτελεί κοινή παραδοχή όλων των ευρωπαϊκών οργάνων ότι η σύσταση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας θα συνδράμει στην αποτελεσματικότερη καταπολέμηση της απάτης αλλά και των παρατυπιών που είναι επιζήμιες για την Ένωση, καθώς -αξιοποιώντας τις ήδη εμπεδωμένες δομές του OLAF και της Eurojust- η Αρχή αυτή θα μπορέσει να επιτύχει την ορθολογικότερη διαχείριση των χρημάτων των Ευρωπαίων φορολογουμένων.

θρο 86 ΣΛΕΕ. Παράλληλα, μεταξύ της Διάσκεψης της Νίκαιας και του Ευρωπαϊκού Συντάγματος μεσολάβησαν η Πράσινη Βίβλος της Επιτροπής για την ποινική προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας και την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας²¹, καθώς και η συμπληρωματική έκθεση επί της Πράσινης Βίβλου²².

Στο Corpus Juris και στην Πράσινη Βίβλο προτείνεται η σύσταση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας με καθήκοντα «τη διερεύνηση ερευνών, την άσκηση ποινικής δίωξης, την παραπομπή σε δίκη, την εκπροσώπηση της πολιτείας ενώπιον του δικαστηρίου και την εκτέλεση των ποινών»²³ για εγκλήματα που είναι επιζήμια προς τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης. Σύμφωνα με τις ανωτέρω προτάσεις της Επιτροπής, καθίσταται επιβεβλημένη και η εναρμόνιση των εθνικών νομοθεσιών ως προς τα αντίστοιχα εγκλήματα ούτως ώστε να δημιουργηθεί ένας ενιαίος νομικός χώρος (κατά την Πράσινη Βίβλο, ένας «κοινός ανακριτικός και διωκτικός χώρος»), εντός του οποίου θα εκτείνεται και η γεωγραφική αρμοδιότητα της Εισαγγελίας.

Σημείο αφετηρίας για την όποια

προσέγγιση αποτελεί βέβαια το άρθρο 86 ΣΛΕΕ, το οποίο αποτελεί τη νομική βάση για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας. Στην παράγραφο 1 του άρθρου αυτού αναφέρεται ότι το Συμβούλιο μπορεί να συστήσει μέσω κανονισμών και μετά από έγκριση του Κοινοβουλίου την Ευρωπαϊκή Εισαγγελία εκ της Eurojust.

Όσον αφορά στην εσωτερική οργάνωση της Αρχής, λίγα στοιχεία προκύπτουν από τη Συνθήκη. Με βάση μελέτες και τις κατά καιρούς προτάσεις της Επιτροπής, αλλά και τα αποτελέσματα της δημόσιας διαβούλευσης, προκρίνονται τρία μοντέλα ως τα πιθανότερα για τη δομή της. Πρώτον, θα μπορούσε να έχει τη μορφή ενός συλλογικού οργάνου, το οποίο θα απαρτίζεται από εισαγγελείς διορισμένους από τα κράτη μέλη, και το οποίο θα αποφασίζει για την άσκηση των καθηκόντων του με βάση τον κανόνα της πλειοψηφίας. Δεύτερον, κατά μια άλλη προσέγγιση, η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία θα μπορούσε να αποτελεί ένα πλήρως ενσωματωμένο σώμα στις επιμέρους εθνικές εισαγγελίες, στις οποίες θα είναι εγκατεστημένοι αντιπρόσωποι της Αρχής, ενώ θα υπάρχει και ένα κεντρικό γραφείο για το σχεδιασμό της δράσης της²⁴. Στην περίπτωση αυτή, η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία θα επικουρείται από τις εθνικές διωκτικές και αστυνομικές αρχές. Τέλος, με βάση μια τρίτη εκδοχή, η Ευρωπαϊκή Εισαγγ

γελία θα συσταθεί διαθέτοντας κοινή κεντρική δομή με εισαγγελείς που θα έχουν δικαιοδοσία επί ολόκληρης της ευρωπαϊκής επικράτειας, ακολουθώντας έτσι ένα υπερεθνικό μοντέλο²⁵.

Από το άρθρο 86 ΣΛΕΕ προκύπτει ακόμη ότι η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία «είναι αρμόδια για την καταζήτηση, τη δίωξη και την παραπομπή ενώπιον της δικαιοσύνης, ενδεχομένως σε σύνδεση με τη Ευγοροί, των δραστών αδικημάτων εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης». Τα μείζονα θέματα που τίθενται, εν προκειμένω, αφορούν το ουσιαστικό δίκαιο αλλά και τους δικονομικούς κανόνες με βάση τους οποίους θα ασκεί τις αρμοδιότητές της η Αρχή.

Ως προς το ουσιαστικό δίκαιο, το ερώτημα που προκύπτει αφορά στους εφαρμοστέους κανόνες δικαίου, οι οποίοι περιγράφουν τα εγκλήματα τα διωκόμενα από την Ευρωπαϊκή Εισαγγελία. Η διατύπωση του άρθρου 86 προϋποθέτει την ύπαρξη αυτόνομων ευρωπαϊκών ορισμών των εγκληματικών πράξεων για τις οποίες θα είναι αρμόδια η Αρχή²⁶. Σε συνδυασμό μάλιστα με το γεγονός ότι πλέον, βάσει του άρθρου 83 παρ.1, η Ένωση έχει αρμοδιότητα να θεσπίζει με οδηγίες «ελάχιστους κανόνες για τον ορισμό ποινικών αδικημάτων και

21. Green Paper on criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor, COM (2001) 715 final.

22. Follow-up report on the Green Paper, COM (2003) 128 final.

23. Corpus Juris, op. cit., άρθρο 18.

24. Martijn Zwiers, The European Public Prosecutor's Office - Analysis of a Multilevel Criminal Justice System, Intersentia, 2011, σελ. 375.

25. Katalin Ligeti, The European Public Prosecutor's Office: which model?, σε: André Klip (εκδ.), 'Substantive criminal law of the European Union', Maklu, 2011, σελ. 51.

26. Zwiers, op. cit., σελ. 393.

κυρώσεων στους τομείς της ιδιαίτερας σοβαρής εγκληματικότητας με δια-συννοριακή διάσταση», η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία θα ασκεί τα καθήκοντά της επί τη βάση των λεγόμενων «ευρωεγκλημάτων» και όχι επί της –ενδεχομένως αποκλίνουσας– εθνικής νομοθεσίας των κρατών μελών. Πρέπει να αναφερθεί ακόμη η συμβολή του άρθρου 325 ΣΛΕΕ προς τον σκοπό της παροχής αποτελεσματικής και ισοδύναμης προστασίας στον τομέα του δημοσίου χρήματος της Ένωσης, το οποίο δίνει τη δυνατότητα λήψης μέτρων στους τομείς της πρόληψης και της καταπολέμησης της απάτης και κάθε άλλης παράνομης δραστηριότητας εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης²⁷. Προς την κατεύθυνση αυτή κινείται και η πρόσφατη πρόταση της Επιτροπής για οδηγία σχετικά με την καταπολέμηση, μέσω του ποινικού δικαίου, της απάτης εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης, η οποία παρέχει σαφείς ορισμούς των οικονομικών συμφερόντων, της απάτης και άλλων συναφών αδικημάτων που ζημιώνουν οικονομικά την Ένωση²⁸.

Αναφορικά με τους δικονομικούς κανόνες, αυτοί θα εξαρτηθούν σε μεγάλο βαθμό από τη μορφή που θα λάβει τελικά η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία, αλλά και από τη σχέση της με τα λοιπά όργανα και υπηρεσίες της Ένωσης που έχουν παρεμφερείς ή αλληλεπικαλυπτόμενες αρμοδιότητες με την εν λόγω Αρχή και αποτελούν μέρος του σύνθετου θεσμικού πλαισίου για την καταπολέμηση της απάτης και την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης.

Σε πρώτη φάση, ο OLAF αποτελεί τη μόνη ευρωπαϊκή υπηρεσία επιβολής

του νόμου που διαθέτει λειτουργικές αρμοδιότητες και λειτουργεί σε υπερεθνικό επίπεδο²⁹. Σχετικά με τις αρμοδιότητές του, ο OLAF διερευνά υποθέσεις που σχετίζονται με απάτη, διαφθορά και κάθε παράνομη δραστηριότητα που επηρεάζει τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης. Τα καθήκοντα της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας, αντίθετα, περιορίζονται αποκλειστικά στη διερεύνηση αδικημάτων που στρέφονται κατά των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης³⁰. Πέραν των διευρυμένων αρμοδιοτήτων του OLAF σε σχέση με τις παράνομες πράξεις που θα είναι αρμόδια να διερευνά η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία, υπάρχει και μια ποιοτική διαφορά: ενώ οι έρευνες που διεξάγει ο OLAF είναι κατά κόρον διοικητικές, οι εξουσίες της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας είναι ποινικής φύσεως.

Σημαντικότερα ερωτήματα τίθενται, όμως, και ως προς τη σχέση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας με τη Eurojust, δεδομένου ότι η πρώτη θα συσταθεί εκ της τελευταίας, σύμφωνα με τις Συνθήκες. Η υλοποίηση της συγκεκριμένης διάταξης μέσω της θέσπισης του κανονισμού που θα συστήσει την Αρχή θα παίξει καθοριστικό ρόλο στις σχέσεις των δύο αυτών θεσμικών παραγόντων. Τέσσερα είναι τα επικρατέστερα σενάρια, με βάση τα οποία είτε η Eurojust θα μετεξελιχθεί στην Ευρωπαϊκή Εισαγγελία, είτε η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία θα αποτελέσει αυτόνομη οντότητα-τμήμα της Eurojust, είτε τα δύο σώματα θα συνυπάρχουν χωριστά αξιοποιώντας την υποδομή και την τεχνολογία της Eurojust, είτε, τέλος, η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία και η Eurojust θα συγχωνευθούν δημιουργώντας μια

νέα οντότητα³¹. Σε κάθε περίπτωση, είτε δρώντας αυτόνομα είτε ως μέρος μιας ευρύτερης οντότητας, δεν τίθεται ζήτημα αλληλοεπικάλυψης των αρμοδιοτήτων τους, καθότι η Eurojust αποτελεί μονάδα συνεργασίας και συντονισμού των διοικητικών αρχών των κρατών μελών, ενώ η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία θα έχει αυτά τα ίδια τα καθήκοντα των εθνικών εισαγγελικών αρχών³². Τέλος, η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία διαθέτει πρωτίστως υπερεθνικό χαρακτήρα και αποτελεί όργανο κάθετης ολοκλήρωσης, ενώ η Eurojust εξακολουθεί να υπηρετεί σκοπούς οριζόντιας ολοκλήρωσης.

Επίλογος

Εν κατακλείδι, η προοπτική της σύστασης της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας αποτελεί μια θετική εξέλιξη στο χώρο της προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης, η οποία απέχει ελάχιστα από την πραγματοποίησή της. Αποτελεί κοινή παραδοχή όλων των ευρωπαϊκών οργάνων ότι η σύσταση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας θα συνδράμει στην αποτελεσματικότερη καταπολέμηση της απάτης αλλά και των παρατυπιών που είναι επιζήμιες για την Ένωση, καθώς –αξιοποιώντας τις ήδη εμποδωμένες δομές του OLAF και της Eurojust– η Αρχή αυτή θα μπορέσει να επιτύχει την ορθολογικότερη διαχείριση των χρημάτων των Ευρωπαίων φορολογουμένων. Παράλληλα, η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση «άγγιξε» και τον χώρο του ποινικού δικαίου, παρέχοντας τα κατάλληλα μέσα για την επίτευξη ορισμένων σημαντικών πολιτικών της Ένωσης, αλλά και για τη διασφάλιση των ιδίων πόρων της.

27. COM(2012) 363 final, σελ. 7.

28. Ibid., σελ. 19.

29. Katalin Ligeti, The European Public Prosecutor's Office: How Should the Rules Applicable to its Procedures be Determined?, European Criminal Law Review, Vol. 2, 2011, σελ. 141.

30. Inghelram, op. cit., σελ. 257.

31. Petra Jeney, The Future of Eurojust, Study published by Directorate General for Internal Policies, Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, European Parliament, 2012, σελ. 129.

32. Ibid., σελ. 131.