IP/01/1794

Strasbourg, 12 Δεκεμβρίου 2001

Πράσινο Βιβλίο για τη σύσταση Ευρωπαϊκής εισαγγελικής αρχής για την ποινική προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας

Η καταπολέμηση της απάτης που αποβαίνει εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας αποτελεί ένα από τα σημαντικά πολιτικά θέματα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Η σύσταση Ευρωπαϊκής εισαγγελικής αρχής για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας αποτελεί σημαντικό στοιχείο της στρατηγικής της Επιτροπής για την καταπολέμηση της απάτης. Κατόπιν προτάσεως της Επιτρόπου κας Schreyer η Επιτροπή αποφάσισε να εγκρίνει ένα Πράσινο Βιβλίο με το οποίο συγκεκριμενοποιείται η πρόταση για τη σύσταση "κοινοτικής εισαγγελικής αρχής για οικονομικά θέματα". Το έγγραφο πραγματεύεται το νομικό καθεστώς και την οργάνωση της Ευρωπαϊκής εισαγγελικής αρχής και θέματα όπως οι αξιόποινες πράξεις, η δικονομία και ο δικαστικός έλεγχος. "Η απάτη εις βάρος του κοινοτικού προϋπολογισμού πρέπει να διώκεται με συνέπεια και αποτελεσματικά σε ολόκληρη την Ευρωπαϊκή Ένωση. Πρέπει να συνεργασθούμε για να εξαλείψουμε τα κενά στον τομέα της ποινικής δίωξης. Είναι κάτι που δικαιολογημένα απαιτούν οι φορολογούμενοι." δήλωσε η κα Schreyer, η οποία τόνισε ότι: "Η πρόταση της Επιτροπής συνδυάζει την αποτελεσματική προστασία των κοινοτικών οικονομικών συμφερόντων με τις βασικές αρχές της επικουρικότητας. Αποτελεί σημαντικό στοιχείο για την οικοδόμηση μιας Ευρώπης Δικαίου." Το Πράσινο Βιβλίο πρέπει να δώσει το έναυσμα για έναν ευρύτερο δημόσιο διάλογο με τα κράτη μέλη και όλους τους ενδιαφερόμενους κύκλους, και ιδίως όσους ασκούν σχετικά καθήκοντα, όσον αφορά τις αρμοδιότητες και τον τρόπο λειτουργίας της εισαγγελικής αρχής επί οικονομικών θεμάτων. Στόχος είναι, να δοθεί δημοσιότητα σε ολόκληρη την Ευρώπη σχετικά με το φιλόδοξο αυτό εγχείρημα ούτως ώστε να βρεθεί η καλύτερη δυνατή λύση όσον αφορά τη διαμόρφωση του συστήματος αυτού.

Σήμερα καταβάλλονται μεγάλες προσπάθειες σε διεθνές επίπεδο για την καταπολέμηση του χρηματοοικονομικού εγκλήματος. Στο πλαίσιο αυτό, δεν πρέπει να υποτιμάται η εγκληματικότητα που στρέφεται συγκεκριμένα κατά των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας. Κάθε χρόνο προκύπτουν ζημίες για τον κοινοτικό προϋπολογισμό που ανέρχονται σε πολλές εκατοντάδες εκατομμύρια ευρώ. Επιπλέον, η εγκληματικότητα του τύπου αυτού χρηματοδοτεί άλλου είδους παρανομίες.

Για την Επιτροπή, η καταπολέμηση της απάτης σε βάρος της Κοινότητας εξακολουθεί να αποτελεί προτεραιότητα όπως και παλαιότερα. Χάρη στις προσπάθειες της Ευρωπαϊκής υπηρεσίας για την καταπολέμηση της απάτης (OLAF) και σε μια συνεκτική στρατηγική καταπολέμησης της απάτης - έχουν επιτευχθεί πολλά μέχρι στιγμής στον τομέα της πρόληψης και της ανίχνευσης του οικονομικού εγκλήματος. Παρά ταύτα, η ποινική δίωξη αντιμετωπίζει πολλά

προβλήματα εξ αιτίας του κατακερματισμού του ευρωπαϊκού χώρου στον τομέα του ποινικού δικαίου.

Με το Πράσινο Βιβλίο αποκτά υπόσταση η εισήγηση της Επιτροπής στη σύνοδο κορυφής της Νίκαιας. Η Επιτροπή είχε προτείνει να περιληφθεί στη συνθήκη ΕΚ η σύσταση Ευρωπαϊκής εισαγγελικής αρχής (νέο άρθρο 280 α) της συνθήκης ΕΚ), υπεύθυνης για την ποινική προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας. Κατά την άποψη της Επιτροπής, η συνθήκη ΕΚ πρέπει να ρυθμίζει μόνον τα της ανάληψης και παύσης των καθηκόντων του ευρωπαίου εισαγγελέα, τις αρμοδιότητές του και τα κυριότερα χαρακτηριστικά της υπηρεσίας του. Όλες οι υπόλοιπες λεπτομέρειες όπως το καθεστώς και ο τρόπος λειτουργίας της ευρωπαϊκής εισαγγελικής αρχής θα ρυθμίζονται στο παράγωγο δίκαιο. Το Πράσινο Βιβλίο ασχολείται ακριβώς με τα θέματα αυτά:

Το Πράσινο Βιβλίο πραγματεύεται το νομικό καθεστώς και την οργάνωση της Ευρωπαϊκής εισαγγελικής αρχής, τις καλυπτόμενες αξιόποινες πράξεις, τα δικονομικά, τον δικαστικό έλεγχο των πράξεων της Ευρωπαϊκής εισαγγελικής αρχής καθώς και τις σχέσεις με άλλους συντελεστές. Το Πράσινο Βιβλίο παραθέτει διάφορες εναλλακτικές λύσεις προς συζήτηση σχετικά με τα θέματα αυτά παρέχοντας ενδείξεις ως προς τις προτιμήσεις της Επιτροπής στην τρέχουσα φάση.

Η Ευρωπαϊκή εισαγγελική αρχή θα αποτελεί ανεξάρτητη δικαστική αρχή της οποίας αποστολή θα είναι η διαπίστωση και η ποινική δίωξη αδικημάτων που στρέφονται κατά των οικονομικών συμφερόντων των Κοινοτήτων όπως η απάτη και η διαφθορά, σε ολόκληρη την Ευρώπη. Η Ευρωπαϊκή εισαγγελική αρχή θα απαγγέλλει κατηγορίες ενώπιον των αρμοδίων εθνικών δικαστηρίων. Η εκδίκαση των υποθέσεων θα παραμείνει στη δικαιοδοσία των εθνικών δικαστηρίων.

Κατά την άποψη της Επιτροπής, η Ευρωπαϊκή εισαγγελική αρχή θα είναι αποκεντρωμένη (δηλαδή θα υπάρχουν εντεταλμένοι της Ευρωπαϊκής εισαγγελικής αρχής σε κάθε κράτος μέλος). Οι δραστηριότητές της θα ελέγχονται από εθνικά δικαστήρια, ιδίως όσον αφορά την τήρηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων και ελευθεριών. Θα έχει τη δυνατότητα να καταφεύγει σε μέσα τα οποία σήμερα αναπτύσσονται στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής δικαστικής συνεργασίας (ευρωπαϊκό ένταλμα σύλληψης) και θα βασίζεται στην αμοιβαία αναγνώριση όλων των προανακριτικών μέσων που ισχύουν σήμερα στα κράτη μέλη (όπως π.χ. έρευνα και κατάσχεση). Για τις αξιόποινες πράξεις προτείνεται μια ευέλικτη ελάχιστη εναρμόνιση χωρίς να επιδιώκεται η κατάρτιση ενός αυτόνομου ευρωπαϊκού ποινικού κώδικα.

Η Ευρωπαϊκή εισαγγελική αρχή θα έχει τις εξής αρμοδιότητες:

- Η Ευρωπαϊκή εισαγγελική αρχή θα έχει την ευθύνη των αποδεικτικών στοιχείων υπέρ ή κατά του κατηγορουμένου, με σκοπό τη λήψη ποινικών μέτρων προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας κατά των υπαιτίων για πράξεις που θεωρούνται παράνομες βάσει κοινώς αποδεκτών ορισμών. Θα αναλαμβάνει, συνεπώς, τη *λήψη και τον συντονισμό των μέτρων ποινικής δίωξης*. Η αρμοδιότητα της Ευρωπαϊκής Εισαγγελικής αρχής θα υπερισχύει των αρμοδιοτήτων των εθνικών ποινικών αρχών αλλά θα συνδυάζεται με αυτές κατά τρόπον ώστε να αποφεύγονται οι αλληλοεπικαλύψεις.

- Η Ευρωπαϊκή εισαγγελική αρχή, με την υποστήριξη των αστυνομικών αρχών, θα αναλαμβάνει τη *διεξαγωγή ερευνών στις περιπτώσεις που υπάγονται στην αρμοδιότητά της*. Με τον τρόπο αυτόν θα ενισχυθεί ο δικαστικός έλεγχος των ερευνών που πραγματοποιούνται στο εσωτερικό των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων και φορέων.
- Οι ενέργειες που θα πραγματοποιούνται υπό την εποπτεία της Ευρωπαϊκής εισαγγελικής αρχής, στις περιπτώσεις που άπτονται ατομικών ελευθεριών και θεμελιωδών δικαιωμάτων, θα *υπάγονται στον έλεγχο εθνικού δικαστή ο οποίος έχει αναλάβει καθήκοντα του* "δικαστή-εγγυητή των ελευθεριών". Ο *έλεγχος αυτός, που θα πραγματοποιείται σε ένα κράτος μέλος, θα αναγνωρίζεται σε όλη την Κοινότητα ούτως ώστε να είναι δυνατή η εκτέλεση εγκεκριμένων ενεργειών σε όλα τα κράτη μέλη και να είναι παραδεκτά τα αποδεικτικά στοιχεία σε όλα τα κράτη μέλη επίσης*.
- Η Ευρωπαϊκή εισαγγελική αρχή θα έχει, υπό δικαστικό έλεγχο, την εξουσία να *ασκήσει δίωξη κατά των υπαιτίων ενώπιον εθνικών δικαστηρίων*.
- Ο Ευρωπαίος εισαγγελέας θα κινεί διώξεις στα εθνικά δικαστήρια προς τον σκοπό της προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας. Η Επιτροπή θεωρεί σημαντικό να λαμβάνονται οι δικαστικές αποφάσεις σε εθνικό επίπεδο. Σκοπός δεν είναι η σύσταση ειδικού κοινοτικού δικαστικού οργάνου για τις υποθέσεις αυτές.

Η πρωτοτυπία της απόφασης της Επιτροπής στο Πράσινο Βιβλίο έγκειται στο ότι σέβεται απολύτως τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Σε ευρωπαϊκό επίπεδο πρέπει να ρυθμιστούν μόνο όσα είναι απολύτως απαραίτητα για την λειτουργία της Ευρωπαϊκής εισαγγελικής αρχής . Η πρόταση εντάσσεται απολύτως στην προοπτική της δημιουργίας μιας "Ευρώπης δικαίου". Οι πρόσφατες νέες αποφάσεις στον τομέα της δικαστικής συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών σε θέματα ποινικού δικαίου δημιουργούνται ευνοϊκές προϋποθέσεις για την σύσταση της Ευρωπαϊκής εισαγγελικής αρχής. Το σύστημα Eurojust και η ευρωπαϊκή εισαγγελική αρχή για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας θα αλληλοσυμπληρώνονται: Η Εισαγγελική αρχή θα συγκεντρώνει την διαχείριση της ποινικής δίωξης σε ένα συγκεκριμένο κοινοτικό μεν αλλά περιορισμένο πεδίο ενώ το Eurojust θα δραστηριοποιείται, με όλα τα κλασικά μέσα συνεργασίας, στο ευρύτερο πεδίο της βαριάς εγκληματικότητας.

Το Πράσινο Βιβλίο θα αποτελέσει το υπόβαθρο για έναν ανοικτό και απροκατάληπτο διάλογο όσον αφορά τις λεπτομέρειες της εφαρμογής των προτάσεων της Επιτροπής για τη σύσταση Ευρωπαϊκής εισαγγελικής αρχής. Θα συζητηθούν όλες οι εναλλακτικές δυνατότητες οι οποίες σέβονται τα θεμελιώδη δικαιώματα και τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Στο πλαίσιο της "καλής διακυβέρνησης" όλοι οι ενδιαφερόμενοι οργανισμοί και επαγγελματικοί κύκλοι καλούνται να δώσουν τη γνώμη τους. Οι θέσεις των ενδιαφερομένων μπορούν να διαβιβαστούν στην Επιτροπή μέχρι την 1η Ιουνίου 2002. Η Επιτροπή θα οργανώσει επίσης και μια δημόσια ακρόαση για το Πράσινο Βιβλίο.

Βασιζόμενη στις αντιδράσεις που θα λάβει, η Επιτροπή θα υποβάλει τα συμπεράσματά της και θα προβεί, ενδεχομένως, σε νέα εισήγηση για τη σχετική μεταρρύθμιση της συνθήκης, το αργότερο στις αρχές του 2003.

Περισσότερες πληροφορίες στην ακόλουθη διεύθυνση Διαδικτύου:

http://europa.eu.int/olaf/livre_vert

Luc VERON : +32 2.295 86 47

IP/01/1794

Strasbourg,11 December 2001

Green Paper on the establishment of a European Public Prosecutor for the criminal-law protection of the Community's financial interests

Combating fraud that is detrimental to Community finances is a key political priority of the Commission. The establishment of a European Public Prosecutor to protect Community finances is an important building block in the Commission's anti-fraud strategy. Today the Commission adopted, on a proposal from Michaele Schreyer, the Commissioner responsible, a Green Paper that fleshes out the proposal for establishing a European Public Prosecutor. The Green Paper discusses the legal status and organisation of the European Public Prosecutor as well as matters relating to the offences covered, procedural law and judicial review. "Fraud involving the Community budget must be pursued unremittingly and effectively throughout the EU. Together, we must close the existing loopholes in criminal prosecution. The taxpayer quite rightly expects this," stated Michaele Schreyer, before stressing: "The Commission's proposal links effective protection of Community finances to the principles of subsidiarity. It is an important building block for a European legal area." The purpose of the Green Paper is to launch a wide-ranging public debate with the Member States and all concerned, but particularly with practitioners, on the powers and **modus operandi** ***of the European Public Prosecutor. The aim is to ensure that this ambitious project becomes widely known throughout Europe and to find the best possible solutions for devising the system.***

Great efforts are now being made at international level to combat economic and financial crime. Criminal activities targeted specifically at the Community's financial interests should not be underestimated. Every year the EU budget sustains losses of several hundred million euros. And this form of crime often serves to finance others. For the Commission, the fight against fraud that is detrimental to the Community is, therefore, a priority. Much has been achieved in terms of prevention and detection, thanks to the work done by the European Anti-Fraud Office (OLAF) and to a consistent anti-fraud strategy. But enforcement is severely hampered by the fragmentation of the law-enforcement area.

In this Green Paper the Commission fleshes out its contribution to the Nice Intergovernmental Conference. It suggested there that the EC Treaty should provide for the establishment of a European Public Prosecutor (new Article 280a) who would be responsible for the criminal-law protection of the Community's financial interests. In the Commission's view, the EC Treaty should govern solely the appointment and removal from office of the European Public Prosecutor, his functions and the salient features of his office. All other rules such as those governing the European Public Prosecutor's status and his *modus operandi,* would be laid down in secondary legislation. These are the questions considered in the Green Paper.

The Green Paper looks at the legal status and organisation of the European Public Prosecutor, the offences covered, procedural law, judicial review of the European Public Prosecutor's activities and relationships with other parties concerned. It sets out various options for discussion but indicates the Commission's preferences as things stand.

The European Public Prosecutor would be an independent judicial authority empowered to conduct investigations and prosecutions anywhere in Europe into offences against the Community's financial interests, such as fraud and corruption. He would handle prosecutions in the national courts. Trial and judgment would be in the hands of the national courts.

As the Commission sees it, the European Public Prosecutor would be organised on a decentralised basis (in each Member State there would be a Deputy European Public Prosecutor). His activity would be subject to review in the national courts, which would be especially at pains to secure human rights and fundamental freedoms. He could avail himself of instruments that are currently being prepared in the context of European judicial cooperation (European arrest warrant) and would proceed on the basis of mutual recognition of all enforcement instruments (such as searches and seizures) available in the Member States. For criminal conduct a variable-geometry minimum harmonisation approach is proposed; there is no plan to establish an autonomous European criminal code.

The tasks of the European Public Prosecutor would be the following:

- He would gather all the evidence for and against the accused, so that proceedings can be commenced where appropriate against the perpetrators of common offences defined in order to protect the Community's financial interests. He should also be responsible for *directing and coordinating prosecutions.* He would have specialised jurisdiction, prevailing over the jurisdiction of the national enforcement authorities but meshing with them to avoid duplication.
- He would have recourse to existing authorities (police) to actual conduct the investigations but would *direct investigation activities* in cases concerning him. He would further reinforce the *judicial guarantee* as regards investigations conducted within the European institutions.
- Action taken under the authority of the European Public Prosecutor, whenever it could impinge on individual freedoms and basic rights, must be subject to *review by the national judge performing the office of "judge of freedoms".* This review, exercised in a Member State, would be recognised throughout the Community so as to allow the execution of authorised acts and the admissibility of evidence gathered in any Member State.
- He would have authority, subject to judicial review, *to send for trial in the national courts the perpetrators of the offences being prosecuted.*
- When cases come to trial, he must prosecute cases in the national courts in order to defend the financial interests of the Communities. The Commission considers it essential that *the trial stage remain in national hands. There is no question of creating a Community court to hear cases on the merits.*

The novel feature of the Commission's proposal in the Green Paper is that it is fully compatible with the subsidiarity and proportionality principles; at European level, only what is necessary for the European Public Prosecutor to operate will be harmonised. The proposal dovetails neatly with the prospect of a European legal area. The new decisions regarding judicial cooperation in criminal matters between Member States are creating propitious conditions for the establishment of a European Public Prosecutor. Eurojust and the European Public Prosecutor for the protection of the Community's financial interests would complement each other; the latter would centralise the direction of prosecutions in a specifically European but otherwise limited area; Eurojust, on the other hand, would operate with the traditional tools of cooperation over a far broader area of serious criminal activities.

The Green Paper is to provide the basis for an open debate without preconceptions about the details of the transposal of the Commission proposal for the establishment of a European Public Prosecutor. All options that respect fundamental rights and the subsidiarity and proportionality principles can be considered. All institutions and circles concerned are asked for their views in accordance with the principles of good governance. Opinions can be sent to the Commission until 1 June 2002. The Commission will also be organising a public hearing on the Green Paper.

The Commission will present conclusions on the basis of the reactions it receives and, if the case arises, will present no later than the beginning of 2003 a new contribution with a view to the next round of Treaty amendments.

Further information can be found at:

http://europa.eu.int/olaf/livre_vert