



ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ & ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΔΙΕΘΝΩΝ, ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΩΝ
ΣΠΟΥΔΩΝ

Π.Μ.Σ. ΔΙΕΘΝΩΝ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ
(ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ JEAN MONNET)

ΧΕΙΜΕΡΙΝΟ ΕΞΑΜΗΝΟ ΣΠΟΥΔΩΝ 2017-2018

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

ΘΕΜΑ:

ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΙΣΑΓΓΕΛΙΚΗ ΑΡΧΗ:
ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΙΚΗΣ ΕΠΙ ΤΟΥ ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΥ
ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΕΝΙΣΧΥΜΕΝΗΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ
ΓΙΑ ΤΗ ΣΥΣΤΑΣΗ ΤΗΣ

Επιβλέπουσα Καθηγήτρια: Όλγα Τσόλκα

Εισηγητής: Γεώργιος Χαχάμης, Α.Μ. 1216Μ054

Αθήνα, 18 Δεκεμβρίου 2017

ΔΗΛΩΣΗ ΜΗ ΛΟΓΟΚΛΟΠΗΣ ΚΑΙ ΑΝΑΛΗΨΗΣ ΠΡΟΣΩΠΙΚΗΣ ΕΥΘΥΝΗΣ

Με πλήρη επίγνωση των συνεπειών του νόμου περί πνευματικών δικαιωμάτων, δηλώνω ενυπογράφως ότι είμαι αποκλειστικός συγγραφέας της παρούσας Διπλωματικής Εργασίας, για την ολοκλήρωση της οποίας κάθε βοήθεια είναι πλήρως αναγνωρισμένη και αναφέρεται λεπτομερώς στην εργασία αυτή. Έχω αναφέρει πλήρως και με σαφείς αναφορές, όλες τις πηγές χρήσης δεδομένων, απόψεων, θέσεων και προτάσεων, ιδεών και λεκτικών αναφορών, είτε κατά κυριολεξία, είτε βάσει επιστημονικής παράφρασης. Αναλαμβάνω την προσωπική και ατομική ευθύνη ότι σε περίπτωση αποτυχίας στην υλοποίηση των ανωτέρω δηλωθέντων στοιχείων, είμαι υπόλογος έναντι λογοκλοπής, γεγονός που σημαίνει αποτυχία στη Διπλωματική μου Εργασία και κατά συνέπεια αποτυχία απόκτησης του Μεταπτυχιακού Τίτλου Σπουδών, πέραν των λοιπών συνεπειών του νόμου περί πνευματικών δικαιωμάτων. Δηλώνω, συνεπώς, ότι αυτή η Διπλωματική Εργασία προετοιμάστηκε και ολοκληρώθηκε από εμένα προσωπικά και αποκλειστικά και ότι, αναλαμβάνω πλήρως όλες τις συνέπειες του νόμου στην περίπτωση κατά την οποία αποδειχθεί, διαχρονικά, ότι η εργασία αυτή ή τμήμα της δεν μου ανήκει διότι είναι προϊόν λογοκλοπής άλλης πνευματικής ιδιοκτησίας.

Αθήνα, 18 Δεκεμβρίου 2017

Γεώργιος Χαχάμης

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

Συντομογραφίες	Σελ. 7
Εισαγωγή	Σελ. 8
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ: Η πορεία για τη σύσταση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας και οι επιδιωκόμενοι με αυτή στόχοι	Σελ. 10
1. Ιστορική Αναδρομή: Από τη Σύμβαση για την προάσπιση των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (PIF) και το Corpus Juris ως την Οδηγία 2017/1371/ΕΕ και την πρόταση Κανονισμού για τη σύσταση Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας	Σελ. 10
2. Ενδιάμεσοι σταθμοί: Η πράσινη βίβλος (2001) και το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης	Σελ. 12
3. Το ισχύον πλαίσιο προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης	Σελ. 13
4. Η πρόταση Κανονισμού της Επιτροπής (2013) για τη σύσταση Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας	Σελ. 16
4.1 Νομική βάση και προστιθέμενη αξία της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας: η θέση της Επιτροπής	Σελ. 16
4.2 Κριτική προσέγγιση	Σελ. 19
α. Υπήρξε πράγματι παραβίαση της αρχής της επικουρικότητας; Εθνικά Κοινοβούλια vs Επιτροπής	Σελ. 19
β. Δυσανάλογο της ρύθμισης σε σχέση με την αρχή της αναλογικότητας	Σελ. 20
4.3 Η ενεργοποίηση του μηχανισμού ενισχυμένης συνεργασίας	Σελ. 22
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ: Ο Κανονισμός (ΕΕ) 2017/1939 του Συμβουλίου της 12 ^{ης} Οκτωβρίου 2017 σχετικά με την εφαρμογή ενισχυμένης συνεργασίας για τη σύσταση Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας: Παρουσίαση και κριτική προσέγγιση των ρυθμίσεων	Σελ. 24

1. Η δομή της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας και το καθεστώς των λειτουργών της	Σελ. 24
1.1 Η ρύθμιση	Σελ. 24
1.2 Κριτική προσέγγιση	Σελ. 26
α. Συλλογική (κολεγιακή) έναντι ιεραρχικής συγκρότησης	Σελ. 26
β. Ο διττός ρόλος της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας: Αναφυόμενα ζητήματα ανεξαρτησίας, αμεροληψίας και λογοδοσίας	Σελ. 28
2. Βασικές αρχές που διέπουν τη λειτουργία της	Σελ. 31
2.1 Η ρύθμιση	Σελ. 31
2.2 Κριτική προσέγγιση: Προβάδισμα του ενωσιακού έναντι του εθνικού δικαίου	Σελ. 32
3. Αρμοδιότητα της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας <i>rationae materiae</i>	Σελ. 34
3.1 Η ρύθμιση	Σελ. 34
3.2 Κριτική προσέγγιση	Σελ. 35
α. Εφαρμογή του ουσιαστικού ποινικού δικαίου πλειόνων εννόμων τάξεων – Κατά παραπομπή νομοθέτηση	Σελ. 35
β. Η κερκόπορτα των «άρρηκτα συνδεδεμένων πράξεων» για διεύρυνση ή μείωση του καθ' ύλην πεδίου εφαρμογής του κανονισμού	Σελ. 37
4. Αρμοδιότητα της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας <i>rationae personae</i>	Σελ. 39
4.1 Η ρύθμιση	Σελ. 39
4.2 Κριτική προσέγγιση : Περίπτωση σύγκρουσης αρνητικής αρμοδιότητας	Σελ. 40
5. Σύστημα κίνησης της ποινικής δίωξης εκ μέρους της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας	Σελ. 41
5.1 Η ρύθμιση	Σελ. 41

5.2 Κριτική προσέγγιση	Σελ. 42
α. Έκταση της αρχής της νομιμότητας και συντρέχουσα αρμοδιότητα	Σελ. 42
β. Επιλογή του δικαίου του δικάζοντος δικαστή (lex fori) και οι ενδεχόμενες καταστρατηγήσεις (forum – investigation shopping)	Σελ. 45
6. Διαδικαστικοί κανόνες σχετικά με έρευνες, τα μέτρα δίωξης, τη δίωξη και τα εναλλακτικά αντί της δίωξης μέτρα	Σελ. 47
6.1 Η ρύθμιση	Σελ. 47
6.2 Κριτική προσέγγιση : Το παραδεκτό των αποδείξεων: αμοιβαία αναγνώριση και διεθνική δικαιοσύνη	Σελ. 49
7. Διαδικαστικές εγγυήσεις υπόπτων και κατηγορουμένων	Σελ. 53
7.1 Η ρύθμιση	Σελ. 53
7.2 Κριτική προσέγγιση	Σελ. 54
α. Μέτρα δικονομικού καταναγκασμού και θεμελιώδη δικαιώματα υπόπτων και κατηγορουμένων – πραγματική διασφάλιση από την εφαρμογή της δέσμης Οδηγιών της Ένωσης για τα δικαιώματά τους ως μεταφερθέν εθνικό δίκαιο	Σελ. 54
β. Ο μηχανισμός δικαστικού ελέγχου των πράξεων της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας: ο ρόλος των εθνικών δικαστηρίων, του ΔΕΕ και του ΕυρΔΔΑ	Σελ. 57
8. Επεξεργασία πληροφοριών από την Ευρωπαϊκή Εισαγγελία και προστασία επιχειρησιακών δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα: ο νευραλγικός ρόλος του Ευρωπαϊκού Επόπτη Προστασίας Δεδομένων (ΕΕΠΔ)	Σελ. 59
8.1 Η ρύθμιση	Σελ. 59
8.2 Κριτική προσέγγιση : Προστασία (επιχειρησιακών) δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και η έκταση εφαρμογής των διατάξεων του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ένωσης (ΧΘΔΕΕ)	Σελ. 60

9. Οι σχέσεις της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας με την Eurojust, OLAF, Europol και άλλους διεθνείς οργανισμούς και τρίτα μέρη	Σελ. 61
9.1 Η ρύθμιση	Σελ. 61
9.2 Κριτική προσέγγιση: Οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων για την αποφυγή αλληλοεπικάλυψης δραστηριοτήτων (duplication of efforts)	Σελ. 63
10. Η σχέση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας με τα κράτη μέλη που δε συμμετέχουν στην ενισχυμένη συνεργασία για τη σύστασή της	Σελ. 66
10.1 Η ρύθμιση	Σελ. 66
10.2 Κριτική προσέγγιση: Προβλήματα από τη λειτουργία της ενισχυμένης συνεργασίας με τα μη μετέχοντα κράτη μέλη: Αγαστή συνεργασία ή άρνηση;	Σελ. 66
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ: Δικαιοπολιτικά ζητήματα προκύπτοντα από τη δημιουργία της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας:	Σελ. 69
1. Το ιδιότυπο σύστημα απονομής ποινικής δικαιοσύνης	Σελ. 69
2. Προτεινόμενοι τρόποι υπέρβασης των προβλημάτων από την αναμενόμενη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας: προς μια συνεκτική Ευρωπαϊκή Υπεράσπιση ως απάντηση;	Σελ. 72
Συμπεράσματα – Επίλογος	Σελ. 76
Βιβλιογραφία – Τεκμηρίωση	Σελ. 79

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

Βλ.	Βλέπε
ΔΕΕ	Δικαστήριο Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΔΕΚ	Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
Εγκλήματα PIF	Εγκλήματα κατά των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης
ΕΕ	Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης
Ε.Ε.	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΕΕ	Ευρωπαϊκή εντολή έρευνας
ΕΕΣ	Ευρωπαϊκό ένταλμα σύλληψης
ΕΚ	Ευρωπαϊκή (-ες) Κοινότητα (-ες)
ΕΣΔΑ	Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕυρΔΔΑ	Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕυρΚοιν	Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο
Ό.π.	Όπως παραπάνω
Παρ.	Παράγραφος
ΠοινΔικ	Ποινική Δικαιοσύνη
ΠοινΧρ	Ποινικά Χρονικά
Πρβλ.	Παράβαλε
ΣΕΕ	Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης
Σελ.	Σελίδα
ΣυνθΔΕΕ	Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
Υπερ	Υπεράσπιση
ΦΠΑ	Φόρος Προστιθέμενης Αξίας
ΧΘΔΕΕ	Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης
EuCLR	European Criminal Law Review
eucrim	The European Criminal Law Associations' Forum
Eurojust	Ευρωπαϊκή Μονάδα Δικαστικής Συνεργασίας
OLAF	Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης
UCLAF	Unité de coordination de la Lutte Anti-Fraude

➤ Εισαγωγή

Σκοπός εκπόνησης της παρούσας εργασίας στο πλαίσιο του Μεταπτυχιακού Προγράμματος «Ευρωπαϊκό Δίκαιο και Πολιτική» είναι η μελέτη και ανάπτυξη της προβληματικής που έχει διατυπωθεί κατά καιρούς από τις πρώτες προσπάθειες για τη στοιχειοθέτηση μιας σοβαρής προτάσεως περί συστάσεως Ευρωπαϊκής Εισαγγελικής Αρχής¹ στα τέλη της δεκαετίας του 1990 αλλά και την άρρηκτη συσχέτιση του εγχειρήματος με τον επιδιωκόμενο σκοπό, ο οποίος συνεχώς επαναλαμβανόμενος δεν είναι άλλος από τη λυσιτελή προστασία των οικονομικών συμφερόντων των τότε Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, ήδη της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η ανάπτυξη του διαλαμβανόμενου θέματος προτιμήθηκε στη βάση της αυτοτελούς εξέτασης τριών επιμέρους Κεφαλαίων, πέραν της Εισαγωγής και των καταληκτικών συμπερασμάτων, με το πρώτο να περιλαμβάνει την ιστορική αναδρομή της ανάδυσης του ζητήματος της επιτακτικής ανάγκης προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης με ένα τρόπο ημικεντρικό σε ενωσιακό πια επίπεδο με αποτελεσματικά μέσα εντοπισμού, δίωξης και παραπομπής των παραβατικών συμπεριφορών στη δικαιοσύνη των εννόμων τάξεων των κρατών μελών που συνθέτουν το αμάλγαμα της Ένωσης. Το δεύτερο κεφάλαιο σταχυολογεί τις επιμέρους κρίσιμες ρυθμίσεις του θετικού δευτερογενούς ενωσιακού δικαίου, ήδη του Κανονισμού (ΕΕ) 2017/1939 του Συμβουλίου, της 12ης Οκτωβρίου 2017, σχετικά με την εφαρμογή ενισχυμένης συνεργασίας για τη σύσταση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας² αλλά και το συναφές εφαρμοστέο ουσιαστικό δίκαιο στο οποίο παραπέμπει ο ανωτέρω Κανονισμός και τούτο είναι ήδη η Οδηγία (ΕΕ) 2017/1371 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 5^{ης} Ιουλίου 2017 σχετικά με την καταπολέμηση, μέσω του ποινικού δικαίου, της απάτης εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης, με ιδιαίτερη μνεία στην αρχική πρόταση της Επιτροπής³ καθώς και τις επιγενόμενες τροποποιήσεις διά της εναλλακτικής πρότασης του Συμβουλίου η οποία και τελικώς υιοθετήθηκε με τον ανωτέρω Κανονισμό. Αντιπαρατίθενται σε κάθε επιμέρους ενότητα και τα αναφερόμενα ζητήματα προβληματικής σε σχέση με την προκριθείσα ρύθμιση των επιμέρους θεμάτων και η αξιολόγησή τους εν όλω. Υπογραμμίζεται ότι η προσέγγιση του ζητήματος έγινε σε

¹ Βλ. σχετικά Φλωρίδης, ΠοινΔικ 2005 σελ. 613 επ., Erkelens στο The European Public Prosecutor's Office. An extended arm or a two-headed dragon? Erkelens κ.ά., 2015, σελ. 1 επ., Vervaele, 2009.

² ΕΕ L 283/1 31.10.2017.

³ COM (2013) 534 τελικό.

βάση ευρωπαϊκή και όχι αποκλειστικά εθνική, αναφορικά με τη θέση του έλληνα εισαγγελέα στην ποινική δίκη και τις συναφείς συσχετίσεις, παρά μόνο όπου αυτό κρίθηκε απαραίτητο. Εστιάζει επίσης σε μερικά σημεία σχεδόν οραματικά στη μετά το 2019 ανάπτυξη των δυνατοτήτων, ψήφιση του κανονισμού διαδικασίας και ανάπτυξη της επιχειρησιακής της λειτουργίας καθώς η σχετική συζήτηση όσο διαρκούσαν οι διαπραγματεύσεις έχει εξαντλήσει σχεδόν όλες τις πτυχές και έχει ασχοληθεί εις βάθος με διαφορετικές εκδοχές κατά τα στάδια διαπραγμάτευσης του ψηφισμένου ήδη κανονισμού στις οποίες δεν κρίνεται αναγκαίο να επανέλθουμε στην παρούσα φάση.

Τέλος, το τρίτο κεφάλαιο αναδεικνύει τα δικαιοπολιτικά ζητήματα σκοπιμότητας σύστασης της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας σε σχέση με τη δυνητική πρόβλεψή της στο πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο και τη συνάρτηση του θεσμού με την ποινική δογματική καθώς και τα μοντέλα πολιτικής, όπως είναι ειδικότερα η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση και ο διακυβερνητισμός στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Αναπτύσσονται επίσης προτάσεις για υπέρβαση των δημιουργούμενων σκοπέλων από τη δημιουργία της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας καθώς και η θεωρητική συζήτηση για τη σύσταση μιας συνεκτικής Ευρωπαϊκής Υπεράσπισης ως απάντηση σε ενωσιακό επίπεδο στην πρόσθετη αυτή υπηρεσία που θα μετέρχεται μέσα δικονομικού καταναγκασμού. Η εργασία καταλήγει με τις συμπερασματικές σκέψεις και παρατηρήσεις από την προηγηθείσα ανάλυση ως προς την εκπλήρωση του στόχου και της προστιθέμενης αξίας η οποία προσδοκάται από τη σύσταση του οργάνου που παραπέμπεται στα επόμενα χρόνια κατά την πλήρη ανάπτυξη των δυνατοτήτων της, τις ευκαταίες συνεργασίες της με τους άλλους θεσμούς και όργανα που έχουν ταχθεί επίσης στην καταπολέμηση των παραβατικών συμπεριφορών κατά των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης και η επιδίωξη προοδευτικά της συμμετοχής όλων των κρατών μελών στο εγχείρημα πλην όσων διέπονται από ειδικό καθεστώς σύμφωνα με τα πρωτόκολλα⁴ που προσαρτώνται στις Συνθήκες.

⁴ Πρόκειται για τα πρωτόκολλα αρ. 21 και 22 που ρυθμίζουν το ειδικό καθεστώς του Ην. Βασιλείου για το οποίο βέβαια έχει ήδη εκκινήσει η διαδικασία αποχώρησής του από την Ένωση δυνάμει του άρθρου 50 ΣΕΕ, της Ιρλανδίας και ασφαλώς του πλέον ευρωσκεπτικιστή, της Δανίας.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ: Η πορεία για τη σύσταση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας και οι επιδιωκόμενοι με αυτή στόχοι

1. Ιστορική Αναδρομή: Από τη Σύμβαση για την προάσπιση των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (PIF) και το Corpus Juris ως την Οδηγία 2017/1371/ΕΕ και την πρόταση Κανονισμού για τη σύσταση Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας

Η ύπαρξη ιδίων πόρων και ιδίου προϋπολογισμού των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων με τη μεταρρύθμιση στις αρχές του 1970⁵ αποτέλεσε τη βάση για τη διάγνωση της ανάγκης προστασίας των οικονομικών της στοιχείων από την επιβουλή εξωτερικών αλλά και εσωτερικών παραγόντων. Οι πρώιμες προσπάθειες διαφύλαξης των ιδίων οικονομικών συμφερόντων από προσπάθειες διασπάθισης των κοινοτικών πόρων, είτε αυτοί πρόκεινται για επιδοτήσεις της κοινής αγροτικής ή αλιευτικής πολιτικής, για μη καταβολή κοινοτικών δασμών, παράλειψη απόδοσης του οφειλόμενου ΦΠΑ μέρος του οποίου καταλήγει στον κοινοτικό προϋπολογισμό, είτε γενόμενες κατ' άλλον τρόπο εντός του εσωτερικού των θεσμικών οργάνων και των λοιπών οργανισμών που επιδοτούνται από τον κεντρικό προϋπολογισμό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, ανάγονται στη δεκαετία του 1970⁶. Ωστόσο αυτοτελής Υπηρεσία διενέργειας ερευνών με σκοπό τη διαφύλαξη των οικονομικών συμφερόντων συγκροτήθηκε το 1987 με την ονομασία «Μονάδα Συντονισμού για την καταπολέμηση της απάτης» (UCLAF)⁷. Με πρόταση της Επιτροπής το 1999 το έργο της διαδέχθηκε πια η «Ευρωπαϊκή Υπηρεσία καταπολέμησης της απάτης» (OLAF), εξοπλισμένη με ανεξαρτησία για τη διεξαγωγή τόσο εξωτερικών (στα κράτη μέλη) όσο και εσωτερικών (στους κοινοτικούς θεσμούς και οργανισμούς) ερευνών. Στο πεδίο του ουσιαστικού ποινικού δικαίου και εντός του τρίτου πυλώνα συνεργασίας σε δικαστικές ποινικές υποθέσεις υπό μορφή διεθνούς συμβάσεως καταρτίστηκε το 1995⁸ η Σύμβαση για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων καθώς και τα δύο πρόσθετα πρωτόκολλα των επόμενων ετών 1996⁹ και

⁵ Erkelens κ.ά., 2015, σελ. 2.

⁶ Erkelens ό.π. σελ. 2

⁷ Βλ. Τσόλκα, 2010, σελ. 77-96 σχετικά με τους μηχανισμούς εξιχνίασης της ευρωπαϊκής απάτης.

⁸ ΕΕ C 316 της 27.11.1995.

⁹ ΕΕ C 313 της 23.10.1996.

1997¹⁰, που προνοούσαν για την ποινικοποίηση της ενεργητικής και παθητικής δωροδοκίας όπως επίσης και της νομιμοποίησης εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες¹¹.

Η εν σπέρματι σύλληψη της ιδέας για τη σύσταση ενός κεντρικού οργάνου υπό τη μετέπειτα μορφή της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας δε θα ήταν υπερβολή να αποδοθεί στο απότοκο των συζητήσεων μετά την πολύκροτη υπόθεση του ελληνικού, άλλως γιουγκοσλαβικού καλαμποκιού και τη σχετική καταδικαστική για την Ελλάδα απόφαση του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων¹². Διαγνώσθηκε κρατική συνενοχή και επιχείρηση συγκάλυψης της γενομένης απάτης από τις αρμόδιες κρατικές αρχές, γεγονός που ανέπτυξε την ιδέα δίωξης των εγκλημάτων που στρέφονται κατά των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης σε κοινοτικό επίπεδο σε περίπτωση απροθυμίας των κρατών μελών να το πράξουν τα ίδια.

Με την πρόταση του *Corpus Juris*, ακολούθως, από ομάδα ευρωπαίων ποινικολόγων νομομαθών κατόπιν αίτησης εκ μέρους της Επιτροπής και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου επιχειρήθηκε η κατάστροφη κοινών ενοποιημένων κανόνων ουσιαστικού και δικονομικού ποινικού δικαίου με σκοπό την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΚ¹³, παρά την απουσία συγκεκριμένης νομικής βάσης ελλείπει ίδιας ποινικής εξουσίας στην ΕΚ η οποία να αρύεται εκ των Συνθηκών σε εκείνο το χρονικό σημείο. Η εναρμόνιση αυτή στην τυποποίηση εγκλημάτων ειδικού μέρους (πχ απάτη), και οι προβλέψεις κοινών αρχών με διατάξεις γενικού μέρους ουσιαστικού ποινικού δικαίου καθώς και ποινικής δικονομίας συνοδευόταν από την πρόβλεψη μιας κεντρικής εξουσίας για τη δίωξη αυτών των εγκλημάτων με τη σύσταση μιας Ευρωπαϊκής Εισαγγελικής Αρχής. Η φιλοδοξία του ευρωνομοθέτη ήταν η εγκαθίδρυση συγκεκριμένων ευρωπαϊκών

¹⁰ ΕΕ C 221 της 19.7.1997.

¹¹ Σύμφωνα με το άρθρο 28 παρ. 2 του Συντάγματος οι διεθνείς συμβάσεις οι οποίες κυρώνονται με τυπικό νόμο από τη Βουλή των Ελλήνων αποκτούν υπερνομοθετική ισχύ.

¹² C - 68/88, Επιτροπή κατά Ελληνικής Δημοκρατίας, απόφαση της 21 Σεπτεμβρίου 1989.

¹³ Ήδη το ΔΕΚ στην υπόθεση C-186/98 με προδικαστική του απόφαση επί ερωτήματος πορτογαλικού δικαστηρίου στις ποινικές δίκες κατά Maria Amélia Nunes και Evangelina de Matos για κυρώσεις επί παραβάσεων που άπτονταν των οικονομικών συμφερόντων των ΕΚ απεφάνθη ότι το άρθρο 10 της ΣΕΚ απαιτεί τα κράτη μέλη να λάβουν όλα τα αναγκαία μέτρα με στόχο να κολάσουν τις ανωτέρω συμπεριφορές, συμπεριλαμβανομένων και ποινικών κυρώσεων όπου προβλέπονται μόνο διοικητικές με την επιφύλαξη αυτές να είναι αποτελεσματικές, αναλογικές και αποτρεπτικές με δεδομένη τη σοβαρότητα της παραβατικής συμπεριφοράς.

αδικημάτων, άλλως ευρωεγκλημάτων¹⁴, κατά των οικονομικών συμφερόντων των ΕΚ σε συσχέτιση με τη δημιουργία ενός ενιαίου ευρωπαϊκού ποινικού δικαστικού χώρου ο οποίος θα συγκροτείτο από το έδαφος των κρατών μελών της Ένωσης¹⁵, χωρίς να γίνεται ρητή αναφορά στην αρχή της εδαφικότητας (principle of territoriality). Ωστόσο το Corpus Juris έτυχε δριμείας κριτικής από τη θεωρία κατά την ιστορική περίοδο που προτάθηκε αφενός λόγω της έλλειψης ιδίας ποινικής εξουσίας των τότε Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων¹⁶, αλλά και για λόγους που αφορούσαν την τυποποίηση ποινικών αδικημάτων σε καταφανή παραβίαση των αρχών της νομιμότητας και της ασφάλειας δικαίου για τους πολίτες της Ένωσης, που θεωρούνται κεφαλαιώδεις στο ποινικό δίκαιο (nullum crimen nulla poena sine lege certa).

2. Ενδιάμεσοι σταθμοί: Η πράσινη βίβλος (2001) και το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης

Η Πράσινη Βίβλος (2001) για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ακολουθούσε και πάλι τις βασικές παραδοχές του Corpus Juris penalis europai¹⁷, με πρόταγμα τη σύσταση μιας ευρωπαϊκής εισαγγελικής αρχής με σκοπό την καταζήτηση και δίωξη των εγκληματικών συμπεριφορών που ζημιώνουν τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης. Κατά τη Διακυβερνητική Διάσκεψη της Νίκαιας και τη συναφή αναθεώρηση των Συνθηκών επιχειρήθηκε η συμπερίληψη νέου άρθρου για τη σύσταση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας το οποίο όμως δεν εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και επεστράφη στην Επιτροπή για περαιτέρω εις βάθος ανάλυση της πρότασής της. Σε συνέχεια, στο προσχέδιο της Συνταγματικής Συνθήκης (άρθρο III – 274) προβλέφθηκε να περιληφθεί η σύσταση Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας ως νέος θεσμός και στο θετικό πρωτογενές δίκαιο. Τούτο υιοθετήθηκε στην ισχύουσα σήμερα Συνθήκη της Λισαβόνας. Με τη διάταξη του άρθρου 86 ΣυνθΛΕΕ παρασχέθηκε η δυνατότητα για τη σύσταση του οργάνου αυτού επί τη βάσει της ομοφωνίας στο Συμβούλιο και με ειδική νομοθετική διαδικασία κατόπιν της έγκρισης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, αποτυπώνοντας κατ' αυτόν τον τρόπο ένα πολιτικό συμβιβασμό, ο οποίος αναδεικνύει στοιχεία διακυβερνητικής προσέγγισης στο ζήτημα αυτό. Ωστόσο η μη επίτευξη της

¹⁴ Σαφώς διακρινομένων από τα ευρωεγκλήματα που αναφέρονται στο άρθρο 83 παρ. 1 δεύτερο εδάφιο που αναφέρεται στους σοβαρούς τομείς εγκληματικότητας.

¹⁵ Βλ. Rozmus, 2011, σελ. 10-11.

¹⁶ Βλ. Μανωλεδάκη, Υπερ 1999, σελ. 1099 επ.

¹⁷ Όπως το προσδιορίζει επιθετικά η Μ. Καϊάφα – Γκμπάντι, Υπερ 1999, σελ.621.

ευκταίας ομοφωνίας (consensus) στο Συμβούλιο δεν αφήνει το εγχείρημα μετέωρο ούτε λειτουργεί ως τροχοπέδη. Αντίθετα παρέχεται η δυνατότητα σε τουλάχιστον εννέα κράτη να εμμείνουν στην πρόθεσή τους για τη σύσταση ευρωπαϊκής εισαγγελίας κατόπιν γνωστοποίησης της βούλησής τους στο Συμβούλιο και προχωρώντας σε εφαρμογή ενισχυμένης συνεργασίας. Το πρόγραμμα της Στοκχόλμης για την ανάπτυξη του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης της Ένωσης ακολούθησε το σχέδιο δράσης της Επιτροπής¹⁸, το οποίο εξειδίκευσε ως δράση την ανακοίνωση σύστασης ευρωπαϊκής εισαγγελίας εκ της Eurojust μέσα στο 2013. Η πρόταση της Επιτροπής το ίδιο έτος¹⁹ δεν έτυχε ενθουσιώδους υποδοχής από το Συμβούλιο και ακολούθησε μακρά περίοδος γνωμοδοτήσεων των αρμόδιων επιτροπών και φορέων²⁰, καθώς και σχετικές αντιπροτάσεις του Συμβουλίου²¹, το οποίο εξ αρχής φάνηκε να έχει διαφορετική άποψη σε κεφαλαιώδη ζητήματα, όπως ήταν αυτό της κολεγιακής αντί της ιεραρχικής συγκρότησης του θεσμού σύμφωνα με την αρχική πρόταση της Επιτροπής και της συντρέχουσας αντί της καθιερούμενης αποκλειστικής αρμοδιότητας του οργάνου για τη δίωξη εγκλημάτων PIF²².

3. Το ισχύον πλαίσιο προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης

Μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας αποκρυσταλλώθηκε το πλαίσιο προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης με τη διατύπωση των άρθρων 325 ΣυνθΛΕΕ αφενός που εγκαθιδρύει συντρέχουσα αρμοδιότητα κράτους και Ένωσης για την προάσπιση των ενωσιακών οικονομικών συμφερόντων και 86 ΣυνθΛΕΕ αφετέρου, το οποίο προβλέπει τη δυνατότητα σύστασης μιας Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας ειδικού και πάλι σκοπού. Οι ουσιαστικοί και δικονομικοί θεσμοί που προβλέπονται στο πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο και προϋποθέτουν τη συγκρότηση και λειτουργία της ευρωπαϊκής εισαγγελίας μόλις πρόσφατα υιοθετήθηκαν²³.

¹⁸ COM (2010) 171 τελικό

¹⁹ COM (2013) 534 τελικό

²⁰ Βλ. σχετικά FRA Opinion 1/2014, Γνωμοδότηση του Ευρωπαϊκού Επόπτη Προστασίας Δεδομένων, Ψήφισμα του ΕυΚοιν κλπ.

²¹ ST 5445 2017 INIT - 2013/0255 (APP)

²² Lohse Kai στο Erkelens κ.ά., 2015, σελ.176.

²³ Πρόκειται ασφαλώς για την ψήφιση στον τομέα αυτό της Οδηγίας (ΕΕ) 2017/1371 για την προστασία, μέσω του ποινικού δικαίου, των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης και του Κανονισμού του Συμβουλίου (ΕΕ) 2017/1939 σχετικά με την εφαρμογή ενισχυμένης συνεργασίας για τη σύσταση Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας.

Η ψήφιση της Οδηγίας (ΕΕ) 2017/1371 της 5ης Ιουλίου 2017 σχετικά με την καταπολέμηση, μέσω του ποινικού δικαίου, της απάτης εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης²⁴ αποτελεί το θετικό ουσιαστικό ποινικό δίκαιο που τυποποιεί τις παραβατικές συμπεριφορές κατά των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης και την οποία ως εθνικό πλέον κανόνα δικαίου σε είκοσι έννομες τάξεις²⁵ θα κληθεί να εφαρμόσει η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία. Ασφαλώς η οδηγία θα εφαρμοστεί και στα υπόλοιπα κράτη μέλη που δε συμμετέχουν στην ενισχυμένη συνεργασία, ωστόσο εκεί θα εξακολουθήσουν να προασπίζουν τα συμφέροντα οι εθνικές αρμόδιες αρχές σε συνεργασία με τις ενωσιακές που έχουν επιφορτιστεί με το έργο αυτό μέχρι σήμερα και που αναλύονται παρακάτω.

Σε θεσμικό επίπεδο λοιπόν, τα όργανα και οι οργανισμοί που εμπλέκονται με άμεσο ή έμμεσο τρόπο στην εξιχνίαση της στρεφόμενης κατά των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης απάτης, και πέραν ασφαλώς της Επιτροπής, μπορούν να συνοψιστούν στα παρακάτω: Πρώτα, ο άγρυπνος φρουρός²⁶ που εξασφαλίζει υψηλό βαθμό προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης κατά στοχευμένο και εξειδικευμένο τρόπο δεν είναι άλλος από την Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF), η οποία διαθέτει τη σχετική τεχνογνωσία. Η εν λόγω Υπηρεσία είναι υποχρεωμένη να διαβιβάζει τους φακέλους με ποινικές προεκτάσεις κατόπιν διεξαγωγής των αποκαλούμενων «εξωτερικών» και «εσωτερικών διοικητικών ερευνών» για τις οποίες είναι αρμόδια. Επισημαίνεται προσθέτως ότι η OLAF δεν αποτελεί διωκτική αρχή. Η εξουσία δίωξης, στο παρόν στάδιο εξέλιξης του ενωσιακού δικαίου, παραμένει στην αποκλειστική αρμοδιότητα των διωκτικών αρχών των κρατών μελών σε συνέχεια των συστάσεων της OLAF. Παρότι η OLAF αποτελεί υπηρεσία της Επιτροπής, ενεργεί ανεξάρτητα από αυτήν για την παροχή βοήθειας σε χώρες και οργανισμούς της Ένωσης, που ερευνούν υποθέσεις απάτης και συνεισφέρει την τεχνογνωσία της για τη θέσπιση νόμων και τη χάραξη πολιτικών για την καταπολέμηση της απάτης. Χειρίζεται εξάλλου και συστήματα πληροφορικής με καταχώριση χρήσιμων πληροφοριών, όπως είναι τα τρέχοντα προγράμματα HERCULES III & PLUTO.

²⁴ ΕΕ L 198 της 28.7.2017.

²⁵ Τόσες δηλαδή όσες και οι χώρες που συμμετέχουν στην αρχική εφαρμογή ενισχυμένης συνεργασίας για την έκδοση του Κανονισμού (ΕΕ) του Συμβουλίου 2017/1939.

²⁶ Erkelens κ.ά., 2015, σελ. , Wade, 2013 σελ. 439 επ., όπου και χαρακτηρίζει την OLAF ως το “Watchdog” της Επιτροπής.

Υπό μορφή δικτύου η Ευρωπαϊκή Μονάδα δικαστικής συνεργασίας, άλλως Eurojust, παρέχει το πλαίσιο ανταλλαγής πληροφοριών και δεδομένων στις συμμετέχουσες εθνικές διωκτικές αρχές για την αποτελεσματικότητα της δράσης τους στον ευρωπαϊκό χώρο επί εγκλημάτων πολύπλοκων ή με στοιχεία διασυνοριακότητας. Κατά τη Συνθήκη μεταξύ των καθικόντων της Eurojust είναι η έναρξη και ο συντονισμός ποινικών ερευνών καθώς και η εισήγηση για την κίνηση και το συντονισμό ποινικών διώξεων, που διεξάγονται από τις αρμόδιες εθνικές αρχές, και ειδικότερα των διώξεων που αφορούν αδικήματα κατά των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης²⁷.

Περαιτέρω, η Ευρωπαϊκή Αστυνομική Υπηρεσία (Ευρωπόλ), ως οργανισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης, έχει κατά το άρθρο 88 ΣυνθΛΕΕ αποστολή «τη στήριξη και την ενίσχυση της δράσης των αστυνομικών αρχών και των άλλων αρχών επιβολής του νόμου των Κρατών-μελών, καθώς και της αμοιβαίας συνεργασίας τους στην πρόληψη και καταπολέμηση των σοβαρών εγκλημάτων που έχουν επιπτώσεις σε δύο ή περισσότερα κράτη μέλη, της τρομοκρατίας και των μορφών εγκληματικότητας που θίγουν ένα κοινό συμφέρον το οποίο αποτελεί αντικείμενο πολιτικής της Ένωσης». Η συμμετοχή της Ευρωπόλ σε δραστηριότητες καταπολέμησης της απάτης προβλέπεται από την εντολή περί προστασίας της εσωτερικής ασφάλειας της Ένωσης που καθορίζει τις αρμοδιότητές της. Η OLAF και η Ευρωπόλ υπέγραψαν το 2004 συμφωνία συνεργασίας²⁸ που επιτρέπει στους δύο οργανισμούς να συνεργάζονται για την καταπολέμηση της απάτης, της διαφθοράς ή οιασδήποτε άλλης αξιόποινης πράξης ή παράνομης δραστηριότητας στο πλαίσιο του διεθνούς οργανωμένου εγκλήματος η οποία βλάπτει τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης. Η συμφωνία επιτρέπει την ανταλλαγή τεχνικών και στρατηγικών πληροφοριών μεταξύ των δύο φορέων, καθώς και τη συνεργασία στο πεδίο αξιολόγησης των απειλών και ανάλυσης των κινδύνων σε τομείς κοινού ενδιαφέροντος, εξαιρουμένης της ανταλλαγής δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα.

Τέλος πρέπει να αναφερθεί και η Επιτροπή Ελέγχου του Προϋπολογισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου η οποία παρακολουθεί την εκτέλεση του προϋπολογισμού της Ένωσης. Συνεργάζεται στενά με την OLAF όσον αφορά την ενδελεχή εξέταση των κανόνων για την καταπολέμηση της απάτης και λοιπών παρατυπιών. Τέλος, το Ελεγκτικό Συνέδριο, με καθεστώς θεσμικού οργάνου πλέον, κατά το άρθρο 285 ΣΛΕΕ «εξασφαλίζει

²⁷ Άρθρο 287 παράγραφοι 1 και 2 ΣΛΕΕ.

²⁸ Administrative Arrangement between the European Police Office (EUROPOL) and the European Anti-Fraud Office (OLAF), Brussels, 8/4/2004.

τον έλεγχο των λογαριασμών της Ένωσης». Ελέγχει τη νομιμότητα και την κανονικότητα της πραγματοποιήσεως των εσόδων και εξόδων και εξακριβώνει τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση. Ενεργώντας κατά τον τρόπο αυτό, το Ελεγκτικό Συνέδριο αναφέρει ειδικότερα οποιαδήποτε παρατυπία». Στο βαθμό που το Ελεγκτικό Συνέδριο εξετάζει εάν οι χρηματοοικονομικές πράξεις καταχωρίστηκαν ορθά, εάν εκτελέστηκαν κατά τρόπο νόμιμο και εάν η διαχείρισή τους ασκήθηκε κατά τρόπο που να διασφαλίζει οικονομία, αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα εμπλέκεται στην προάσπιση των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης. Άλλωστε το Ελεγκτικό Συνέδριο γνωστοποιεί στην OLAF οιοσδήποτε υποψίες έχει σχετικά με ενδεχόμενο κρούσμα απάτης ή διαφθοράς.

4. Η πρόταση κανονισμού της Επιτροπής (2013) για τη σύσταση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας

4.1 Νομική βάση και προστιθέμενη αξία της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας: η θέση της Επιτροπής

Η επιλογή της νομικής βάσης για την κατάθεση της νομοθετικής πρότασης της Επιτροπής υπήρξε κάθε άλλο παρά προβληματική. Το άρθρο 86 ΣυνθΛΕΕ προβλέπει πια τη δυνατότητα²⁹ για τη σύσταση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας εκ της Eurojust, της ενωσιακής αυτής μονάδας δικαστικής συνεργασίας, προχωρώντας ωστόσο ένα βήμα παραπέρα στη δημιουργία ενός ημικεντρικού κατά την επικρατέστερη άποψη οργάνου³⁰, με κεντρικό και αποκεντρωμένο παράλληλα βραχίονα. Αξίζει να επισημανθεί στο σημείο αυτό ότι δε γίνεται μνεία στην παράγραφο 4 για την επέκταση των αρμοδιοτήτων της ευρωπαϊκής εισαγγελίας και σε τομείς σοβαρής εγκληματικότητας όπως προνοεί αυτή κατόπιν απόφασης του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου για συμπερίληψη και άλλων σοβαρών διασυνοριακών εγκλημάτων στο πεδίο της καθ' ύλην αρμοδιότητάς της. Η προκριθείσα στο άρθρο 86 ΣυνθΛΕΕ ειδική νομοθετική διαδικασία για τη σύσταση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας αντικατοπτρίζει τον πολιτικό συμβιβασμό³¹ στη βάση της σύνθεσης του

²⁹ Πρβλ. τη διάταξη του άρθρου 6 παρ. 2 ΣΕΕ περί προσχώρησης της Ένωσης στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών και τη μη εκπληρωθείσα εισέτι πρόνοια της διατάξεως.

³⁰ Βλ. Καϊάφα – Γκμπάντι, ΠοινΧρ, 2015, σελ. 3.

³¹ Neagu, 2013, σελ. 61, ο οποίος κάνει λόγο για πολιτικό συμβιβασμό.

διακυβερνητικού στοιχείου το οποίο συνιστά η ομοφωνία στο Συμβούλιο και του υπερεθνικού στοιχείου με την υιοθέτηση του Κανονισμού με άμεση ισχύ στην εσωτερική νομοθεσία των κρατών μελών ως του μόνου κατάλληλου νομικού εργαλείου για τη σύστασή της³². Το άρθρο 325 ΣυνθΛΕΕ³³ παράλληλα θεμελιώνει τη συντρέχουσα αρμοδιότητα της Ένωσης για τη διαφύλαξη των οικονομικών της συμφερόντων, το οποίο ποιοτικά διαφοροποιημένο στη διατύπωση από το προϊσχύσαν άρθρο 280 ΣΕΚ δημιουργεί, όπως υποστηρίχθηκε³⁴, σε συσχέτιση με το άρθρο 86 ΣυνθΛΕΕ ανωτέρω και τον συμπληρωματικό τους χαρακτήρα τη βάση, ή άλλως τον πυρήνα, για ένα γνήσιο ευρωπαϊκό ποινικό δίκαιο.

Οι κυριότεροι παράγοντες που οδήγησαν την Επιτροπή στην κατάθεση της νομοθετικής της πρότασης για τη σύσταση ευρωπαϊκής εισαγγελίας μπορούν να συνοψιστούν στη μη προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ένωσης κατά συνεκτικό τρόπο σε όλα τα κράτη μέλη, στην παραδοχή ότι η απάτη δε διερευνάται και δε διώκεται με αρκετή επιμέλεια και συστηματικότητα σε όλα τα κράτη μέλη, καθώς τέλος η έλλειψη αποτελεσματικής συνεργασίας στον τομέα αυτό.

Στη σχετική προβληματική που αναπτύχθηκε μετά την πρόβλεψη σε διάταξη του πρωτογενούς ενωσιακού δικαίου της δυνατότητας συστάσεως Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας εκ της Eurojust το ερώτημα που απασχόλησε περισσότερο είναι αν υφίσταται προστιθέμενη αξία σε σχέση με την υφιστάμενη κατάσταση προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης με τους μηχανισμούς και τις διατάξεις που προαναφέρθηκαν³⁵.

³² Τσόλκα, 2015-2016, σελ. 72.

³³ Για την γενικότερη προβληματική του νέου άρθρου 325 της ΣΛΕΕ βλ. Μπιτζιλέκης, σε ΠοινΧρ, 2010, σελ. 81 επ.

³⁴ Βλ. Μουζάκης, 2011, σελ. 139.

³⁵ COM (2013) 534 τελικό, όπου σύμφωνα με την Επιτροπή, οι βασικοί στόχοι που επεδίωξε να καλύψει με την πρότασή της ήταν: Να συμβάλει πρώτιστα στην ενίσχυση της προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης και στην περαιτέρω ανάπτυξη του χώρου δικαιοσύνης, καθώς και να τονώσει την εμπιστοσύνη των επιχειρήσεων και των ευρωπαίων πολιτών στα θεσμικά όργανα της Ένωσης, μεριμνώντας ταυτόχρονα για το σεβασμό όλων των θεμελιωδών δικαιωμάτων που κατοχυρώνονται στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Να θεσπίσει ένα συνεκτικό σύστημα διερεύνησης και δίωξης των αδικημάτων που θίγουν τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης. Να διασφαλίσει την αποτελεσματικότερη και αποδοτικότερη διερεύνηση και δίωξη των αδικημάτων που θίγουν τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης. Να αυξήσει τον αριθμό των διώξεων, οδηγώντας έτσι σε αύξηση του αριθμού των καταδικαστικών αποφάσεων και των επιπέδων ανάκτησης δολίως αποκτηθέντων κονδυλίων της Ένωσης και να διασφαλίσει τη στενή συνεργασία και την αποτελεσματική ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των ευρωπαϊκών και εθνικών αρμόδιων αρχών. Να ενισχύσει, τέλος, το αποτρεπτικό αποτέλεσμα όσον αφορά τη διάπραξη αδικημάτων που θίγουν τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης.

Η Επιτροπή υποστήριξε σθεναρά την άποψη ότι υφίσταται γνήσιο όφελος από την πρόταση συστάσεως του νέου αυτού οργανισμού της Ένωσης και ότι επιπλέον συνάδει με τις αρχές της επικουρικότητας και αναλογικότητας, όπως αυτές διακηρύσσονται στο πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο. Η συντονισμένη διεθνική δράση μεταξύ του Ευρωπαϊού Εισαγγελέα και των εντεταλμένων Ευρωπαϊών Εισαγγελέων στα κράτη μέλη που συμμετέχουν στην ενισχυμένη συνεργασία εικάζεται ότι θα επιφέρουν θετικό αποτέλεσμα στον πολλαπλασιασμό και επιτάχυνση των διώξεων και της αποτελεσματικότερης απονομής της ποινικής δικαιοσύνης εν σχέσει προς τις μεμονωμένες εθνικές αρχές επιβολής του νόμου των επιμέρους κρατών μελών. Στο πλαίσιο της Σύμβασης PIF, η οποία περιέχει διατάξεις σχετικές με ποινικές κυρώσεις, αυτές - αν και ελλιπείς - εφαρμόστηκαν τελικά καθ' ολοκληρία μόνο από πέντε Κράτη-μέλη³⁶. Η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία εξάλλου προχωρεί ένα βήμα παραπέρα από τις αρμοδιότητες των ήδη θεσμοθετημένων οργάνων Europol, Eurojust και OLAF, καθώς αυτά προσανατολίζονται σε συντονισμό, συνεργασία των εθνικών αρχών, υπηρεσίες ανταλλαγής πληροφοριών και τέλος διεξαγωγή διοικητικών ερευνών, αντίθετα με την Ευρωπαϊκή Εισαγγελία η οποία εκ της οργανώσεώς της σε κεντρικό και αποκεντρωμένο παράλληλα επίπεδο, θα προχωρεί αυτοτελώς και ex officio στη δίωξη και παραπομπή στη δικαιοσύνη σε αργαστή συνεργασία και κατόπιν διαβούλευσης με τις εθνικές αρχές απονομής της δικαιοσύνης των εγκλημάτων που εμπίπτουν στις αρμοδιότητές της.

Το κυριότερο ωστόσο πλεονέκτημα³⁷ της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας είναι η υπέρβαση του στενά νοούμενου δικαιοκού χώρου κάθε κράτους μέλους με τη δημιουργία ενός ενιαίου ευρωπαϊκού δικαστικού ποινικού χώρου πέρα και πάνω από τα επιμέρους σύνορα, μέσα στον οποίο θα ασκεί τη (διεθνή) ποινική της δικαιοδοσία με τη συλλογή αποδεικτικών μέσων ανεξάρτητα από τις προβλέψεις της ποινικής δικονομίας εκάστου κράτους μέλους. Επίσης, η ρύθμιση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας μέσω Κανονισμού για τον οποίο οι αρχές του δικαίου της Ένωσης επιτάσσουν να είναι σαφής και αμέσου αποτελέσματος καίτοι δεν εξικνείται στο σημείο να αποτελεί μια γνήσια ευρωπαϊκή

³⁶ COM (2011) 293 τελικό, σελ. 3, Ευρωπαϊκή Επιτροπή: Ανακοίνωση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, σχετικά με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης με μέσα του ποινικού δικαίου και με διοικητικές έρευνες: Μια ολοκληρωμένη πολιτική για τη διασφάλιση των χρημάτων των φορολογουμένων.

³⁷ Βλ. σχετικά Giuffrida, *The European Public Prosecutor's Office: King without Kingdom?*, 2017, ο οποίος ερίζει ευθέως πλέον την προστιθέμενη αξία ως προς τον παραπάνω λόγο, καθώς ο σχετικός όρος περί ενιαίου δικαιοκού χώρου έχει πλέον απαλειφθεί μετά τις διαπραγματεύσεις στο Συμβούλιο.

ποινική δικονομία³⁸ περιορισμένης ωστόσο έκτασης που αφορά στην προδικαστική φάση, ταυτόχρονα δε θα επιτρέπει στις εθνικές αρχές περιθώρια διακριτικής ευχέρειας σε όσα προβλέπει ο ίδιος, παρά μόνο σε περιπτώσεις που αφήνει κάποιο πεδίο αρρύθμιστο και σε συνάρτηση πάντα με την υποχρέωση του εθνικού δικαστή να απευθύνεται στο ΔΕΕ μέσω της διαδικασίας του άρθρου 267 ΣυνθΛΕΕ με την υποβολή ερωτήματος για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως επί τυχόν αμφιβολίας για την αυθεντική ερμηνεία όρων του.

Δε θα πρέπει να παραβλέπεται και η αναφορά της Επιτροπής³⁹ στη δομή της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας, όπως είχε αρχικά προταθεί, και στην αναμενόμενη πρόσθετη αξία από την εξοικονόμηση χρόνου καθώς δε θα απαιτείται πια η προσφυγή σε σύνθετους μηχανισμούς αμοιβαίας δικαστικής συνδρομής για την απόκτηση πληροφοριών ή αποδεικτικών μέσων, καθώς θα αρκούσε μια απλή επαφή ενός ευρωπαίου εντεταλμένου εισαγγελέα με συνάδελφό του σε άλλη χώρα για την εξασφάλιση των μέσων αυτών. Πολλά από τα ανωτέρω πλεονεκτήματα ερίζεται αν εξακολουθούν να ισχύουν μετά τη διαμόρφωση του τελικού κειμένου του κανονισμού.

4.2 Κριτική προσέγγιση

α. Υπήρξε πράγματι παραβίαση της αρχής της επικουρικότητας; Εθνικά Κοινοβούλια vs Επιτροπής

Η ανάληψη νομοθετικής πρωτοβουλίας για τη σύσταση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας έτυχε κριτικής⁴⁰ ως προς το αν πράγματι υπηρετούσε μια γνήσια προστιθέμενη αξία στην υπηρεσία της προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης την οποία η παρούσα κατάσταση αδυνατούσε να εξασφαλίσει. Πολλά εθνικά κοινοβούλια⁴¹ αντέταξαν ότι η σύσταση του οργάνου δε λάμβανε υπόψη την ενίσχυση των άλλων οργάνων που έχουν ταχθεί στην υπηρεσία καταπολέμησης της απάτης και των συναφών εγκλημάτων PIF, όπως η OLAF και η Eurojust. Επίσης προβλήθηκε η αιτίαση ότι παραβιάζεται η αρχή της επικουρικότητας, όπως αυτή κατοχυρώνεται στο άρθρο 5

³⁸ Αντιστοίχως στο πεδίο της πολιτικής δικονομίας ο Κανονισμός (ΕΕ) 1215/2012 για τη διεθνή δικαιοδοσία, την αναγνώριση και εκτέλεση αποφάσεων σε αστικές και εμπορικές υποθέσεις έχει θεωρηθεί μια ευρωπαϊκή πολιτική δικονομία με τους κανόνες που εισάγει.

³⁹ COM (2013) 851 final, σελ. 9

⁴⁰ Βλ. σχετικά Erkelens κ.ά. 2015, CCBE, 2013, με κύριους άξονες προβληματικής τα ζητήματα δικαστικού ελέγχου, επιλογής του εφαρμοστέου εθνικού δικαίου και προάσπισης θεμελιωδών δικαιωμάτων κατά τη λήψη ερευνητικών και άλλων μέτρων δικονομικού καταναγκασμού.

⁴¹ COM (2013) 851 τελικό, μεταξύ άλλων η Βουλή των Λόρδων και τα δύο σώματα της Βουλής της Ολλανδίας.

παρ. 3 ΣΕΕ καθώς δεν έχει αποδειχθεί επαρκώς ότι επί της συντρέχουσας αρμοδιότητας που καθιερώνεται με το άρθρο 325 ΣυνθΛΕΕ για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης δεν μπορούν να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη αλλά είναι εφικτό να υπηρετηθούν καλύτερα στο επίπεδο της Ένωσης λόγω της κλίμακας ή των αποτελεσμάτων της προβλεπόμενης δράσης. Ακόμη και μόνη η προτεραιοποίηση διώξεων από την ευρωπαϊκή εισαγγελία και η ανακατεύθυνση πόρων και εργατοωρών εντός του εθνικού συστήματος δίωξης με τις εντολές στους εντεταλμένους ευρωπαίους εισαγγελείς δημιουργεί προβλήματα συνοχής και αποτελεσματικότητας στο σύστημα, αποτελεί δε μια πρόσθετη περίπτωση κερματισμού των διώξεων κατά των αυτών εγκλημάτων μεταξύ κρατών που συμμετέχουν στην ενισχυμένη συνεργασία και κρατών που δε συμμετέχουν. Η ρύθμιση εξάλλου θεωρήθηκε πολύ προωθημένη αναφορικά με τις εξουσίες που αναγνωρίζονται στην ευρωπαϊκή εισαγγελία και ανήκουν στο σκληρό πυρήνα της κρατικής κυριαρχίας⁴².

Σκέψεις εξάλλου διατυπώθηκαν και ως προς τυχόν σύγκρουση με την αρχή της δοτής αρμοδιότητας του άρθρου 5 παρ. 2 ΣΕΕ, τούτο όμως καίτοι αφορά στο ευαίσθητο πολιτικά ζήτημα της εθνικής κυριαρχίας και της εκχώρησης τμήματος της ποινικής της εξουσίας δεν μπορεί να υποστηριχθεί επαρκώς⁴³ καθώς ήδη με την πρόβλεψη του άρθρου 86 ΣυνθΛΕΕ, το οποίο υπήρξε απότοκο διαπραγματεύσεων εντός Διακυβερνητικής Διάσκεψης, προκύπτει η εκχώρηση της αρμοδιότητας σε επίπεδο πρωτογενούς δικαίου.

β. Δυσανάλογο της ρύθμισης σε σχέση με την αρχή της αναλογικότητας

Η νομοθέτηση κανόνων δικονομικού ποινικού δικαίου και δη σε ενωσιακό επίπεδο ενεργοποιεί τον έλεγχο αναλογικότητας του άρθρου 5 παρ. 4 ΣΕΕ σύμφωνα με την οποία το περιεχόμενο και η μορφή της δράσης της Ένωσης δεν υπερβαίνουν τα απαιτούμενα για την επίτευξη των στόχων των Συνθηκών. Ο στόχος εν προκειμένω έχει περιγραφεί στα άρθρα 86 και 325 ΣυνθΛΕΕ. Επομένως, κατά τη γνώμη του γράφοντος, μόνη η εκδήλωση της πρωτοβουλίας της Ένωσης στον τομέα αυτό δεν μπορεί να ελεγχθεί

⁴² Τα δύο σώματα της Βουλής της Ολλανδίας εξέφρασαν τις πιο σοβαρές ενστάσεις αναφορικά με την κρατική κυριαρχία και τη συμβατότητα των προτεινόμενων ρυθμίσεων λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας, βλ. σχετικά και Jaap van der Lust, eucrim 2/2016, σελ. 99 επ.

⁴³ Βλ. σχετικά με το ζήτημα της δοτής αρμοδιότητας τις παρατηρήσεις Lohse Kai στο Erkelens, κ.ά., 2015, σελ. 165 επ.

με όρους παραβίασης της αρχής της αναλογικότητας, παρά πρέπει η προσοχή να εστιάσει στην ουσία των προτεινόμενων ρυθμίσεων. Με την αρχική πρόταση της Επιτροπής και την εγκαθίδρυση αποκλειστικής εξουσίας της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας για δίωξη των εγκλημάτων PIF καθώς και μερικών άλλων διατάξεων που αφορούσαν ειδικότερα σε διεξαγωγή ερευνών και επιβολή επαχθών μέτρων δικονομικού καταναγκασμού που μπορεί να υπερέβαιναν τα εθνικά πρότυπα ήταν δυνατό να διαγνωσθεί μια τέτοια παραβίαση των αρχών της επικουρικότητας αναφορικά με το αποκλειστικό της εξουσίας και της αναλογικότητας ως προς τις πράξεις της στο πεδίο των ερευνών και επιβολής μέτρων δικονομικού καταναγκασμού. Η εισαγωγή εξάλλου μιας νέας και πρόσθετης διωκτικής αρχής στο χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης δε συνοδεύεται ταυτόχρονα και από το αντίστοιχο αντιστάθμισμα, με όρους ενιαίας ποινικής άμυνας στο χώρο της Ένωσης υπό τη μορφή μιας συνεκτικής Ευρωπαϊκής Υπεράσπισης ή ενός Ευρωσυνηγόρου των υπόπτων και κατηγορουμένων για εγκλήματα PIF. Στην κατάστρωση του κανονισμού εξαρχής η Επιτροπή συνηγόρησε ότι επιλέχθηκαν οι λιγότερο παρεμβατικές λύσεις για τις έννομες τάξεις και τις θεσμικές δομές των κρατών μελών⁴⁴, γεγονός που μετά τις επάλληλες διαπραγματεύσεις στο Συμβούλιο και την τελική εκδοχή που υιοθετήθηκε ανταποκρίνεται εν μέρει στην πραγματικότητα.

Πρέπει να τονιστεί εξάλλου ότι η πρόταση της Επιτροπής δεν μπορεί να χαρακτηριστεί παρά συγκρατημένη, όσο προωθητική και ρηξικέλευθη να θεωρείται από αρκετούς, καθώς δεν υπερβαίνει τα όρια που θεσπίζει το ίδιο το άρθρο 86 ΣυνθΛΕΕ και συγκεκριμένα δημιουργεί ένα όργανο σε κεντρικό ενωσιακό επίπεδο το οποίο θα χειρίζεται υποθέσεις εγκλημάτων PIF μόνο στο εναρκτήριο αν και τόσο σημαντικό στάδιο της έρευνας, δίωξης και παραπομπής, άρα τη λεγόμενη προδικαστική φάση, ενώ αντιθέτως με όρους κρατικής κυριαρχίας εναπόκειται πλήρως στο δικαιοδοτικό σύστημα κάθε κράτους μέλους η ολοκλήρωση της διαδικασίας με τη διεξαγωγή της δίκης και ασφαλώς την επιβολή των ποινών ή άλλων επαχθών μέτρων στην περίπτωση κατάφασης της ενοχής των παραβατών. Δεν εμπνεύστηκε – καίτοι υπήρξε παλαιότερα οδηγός – από το Καταστατικό του Διεθνούς Ποινικού Δικαστηρίου που έχει εισαγάγει ένα

⁴⁴ Όπως διατυπώθηκε στην πρόταση της Επιτροπής και ειδικότερα στο πλαίσιο ανάληψης της πρωτοβουλίας της COM (2013) 534 τελικό.

ολοκληρωμένο σύστημα προδικαστικής, δικαστικής και εκτελεστικής των ποινών φάσης⁴⁵.

4.3 Η ενεργοποίηση του μηχανισμού ενισχυμένης συνεργασίας

Η καθιέρωση ενισχυμένης συνεργασίας εν προκειμένω σύμφωνα με το τελευταίο εδάφιο του άρθρου 86 παρ. 1 αρκεί με μόνη τη σύμπτωση της βούλησης εννέα τουλάχιστον κρατών μελών και την συνακόλουθη έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, δημιουργώντας εξαίρεση στην αρχή που εισάγουν τα άρθρα 20 παρ. 2 ΣΕΕ και άρθρο 329 παρ. 1 της ΣυνθΛΕΕ, σύμφωνα με τα οποία απαιτείται κοινοποίηση της πρόθεσης των κρατών αυτών στο Συμβούλιο του οποίου απαιτείται η επίσημη έγκριση.

Συναφώς υπογραμμίζεται ότι σύμφωνα με τα Πρωτόκολλα αρ. 21⁴⁶ και 22⁴⁷ που προσαρτώνται στις Συνθήκες και αφορούν στη θέση του Ηνωμένου Βασιλείου και της Ιρλανδίας αφενός και της Δανίας αφετέρου, η Δανία εξ αρχής δε συμμετέχει στην πρόταση για την έκδοση του Κανονισμού, το δε Ηνωμένο Βασίλειο⁴⁸ και η Ιρλανδία δεν το έχουν δηλώσει ρητά και συνεπώς απέχουν. Πρόσθετα η αρχική πρόταση της Επιτροπής συνάντησε τις σοβαρές επιφυλάξεις και αντιρρήσεις των νομοθετικών σωμάτων αρκετών κρατών μελών σύμφωνα με το Πρωτόκολλο αρ. 2⁴⁹ που συνάπτεται στις Συνθήκες για παραβίαση των αρχών της επικουρικότητας και αναλογικότητας ως προς τη νομοθετική πρωτοβουλία της Επιτροπής, και είχε ως αποτέλεσμα την κίνηση της διαδικασίας της «κίτρινης κάρτας» που υποχρέωσε την Επιτροπή να επανέλθει με αιτιολόγηση περί της επιμονής της στην νομοθετική της πρόταση. Ωστόσο στις 3 Απριλίου του 2017 ομάδα δεκαέξι κρατών μελών στο Συμβούλιο⁵⁰ έκανε χρήση της δυνατότητας να καθιερώσει ενισχυμένη συνεργασία και έσωσε το αβέβαιο μέχρι εκείνη τη στιγμή εγχείρημα από το τέλμα στο οποίο σχεδόν θα είχε περιέλθει μετά την πάροδο

⁴⁵ Ν.3003/2002 (ΦΕΚ Α' 75) Κύρωση του Κατασταστικού του Διεθνούς Ποινικού Δικαστηρίου.

⁴⁶ Πρωτόκολλο (αριθ. 21) για τη θέση του Ηνωμένου Βασιλείου και της Ιρλανδίας όσον αφορά τον Χώρο Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης, ΕΕ C 202 της 7.6.2016

⁴⁷ Πρωτόκολλο (αριθ. 22) σχετικά με τη θέση της Δανίας, ΕΕ C 202 της 7.6.2016

⁴⁸ Επισημαίνεται ότι έχει ήδη ενεργοποιηθεί το άρθρο 50 ΣΕΕ για την αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου από την Ένωση.

⁴⁹ Πρωτόκολλο (αριθ. 2) σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας ΕΕ C 202 της 7.6.2016

⁵⁰ Τα κράτη μέλη είναι το Βέλγιο, η Βουλγαρία, η Γαλλία, η Γερμανία, η Ελλάδα, η Ισπανία, η Κροατία, η Κύπρος, η Λιθουανία, το Λουξεμβούργο, η Πορτογαλία, η Ρουμανία, η Σλοβακία, η Σλοβενία, η Τσεχική Δημοκρατία και η Φινλανδία.

τετραετίας από την υποβολή της νομοθετικής πρότασης. Στη συνέχεια και πριν τη θέση σε ισχύ του κανονισμού ακολούθησε η γνωστοποίηση άλλων τεσσάρων κρατών μελών⁵¹ για επιθυμία συμμετοχής τους στην ενισχυμένη συνεργασία, με αποτέλεσμα εκτός νυμφώνος πια να μένουν η Ολλανδία, η Ουγγαρία, η Μάλτα, η Πολωνία και η Σουηδία, πέραν των κρατών μελών με ρήτρα γενικευμένης αποσύνδεσης (opt-out), ως εκτέθηκε ανωτέρω.

⁵¹ Τα κράτη μέλη αυτά είναι η Αυστρία, η Εσθονία, η Ιταλία και η Λετονία.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ: Ο Κανονισμός (ΕΕ) 2017/1939 του Συμβουλίου της 12^{ης} Οκτωβρίου 2017 σχετικά με την εφαρμογή ενισχυμένης συνεργασίας για τη σύσταση Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας – Παρουσίαση και κριτική προσέγγιση των ρυθμίσεων

1. Η δομή της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας και το καθεστώς των λειτουργών της

1.1 Η ρύθμιση

Η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία συνιστάται ως όργανο της Ένωσης το οποίο έχει νομική προσωπικότητα (άρθρο 3). Πρόκειται για αδιαίρετο οργανισμό της Ένωσης σύμφωνα με το άρθρο 8 με αποκεντρωμένη δομή, ο οποίος ταυτόχρονα οργανώνεται σε δύο επίπεδα, το κεντρικό και το αποκεντρωμένο. Σε κάθε κράτος μέλος εξάλλου η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία έχει τη νομική ικανότητα που αναγνωρίζεται στα νομικά πρόσωπα από την εθνική νομοθεσία (άρθρο 106 παρ. 1). Το κεντρικό επίπεδο αποτελείται από την Κεντρική Εισαγγελία στην έδρα αυτής, η οποία έχει αποφασιστεί να είναι το Λουξεμβούργο⁵². Η Κεντρική Εισαγγελία συγκροτείται από το συλλογικό όργανο, τα μόνιμα τμήματα, τον ευρωπαϊό γενικό εισαγγελέα, τους αναπληρωτές ευρωπαϊούς γενικούς εισαγγελείς, τους ευρωπαϊούς εισαγγελείς και τον διοικητικό διευθυντή. Το αποκεντρωμένο επίπεδο αποτελείται από τους ευρωπαϊούς εντεταλμένους εισαγγελείς που θα εδρεύουν στα κράτη μέλη (Άρθρο 8 παρ. 1-4).

Ο Ευρωπαίος γενικός εισαγγελέας είναι ο προϊστάμενος της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας κατ' άρθρο 11 παρ. 1 του Κανονισμού. Το συλλογικό όργανο (άρθρο 9) υπό μορφή κολεγίου στο οποίο εκπροσωπούνται τα κράτη μέλη συναποτελείται από τον ευρωπαϊό γενικό εισαγγελέα καθώς και από ένα ευρωπαϊό εισαγγελέα προερχόμενο από κάθε κράτος μέλος το οποίο συμμετέχει στην ενισχυμένη συνεργασία. Είναι επιφορτισμένο με την έγκριση του Κανονισμού διαδικασίας της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας, συνέρχεται δε τακτικά και είναι υπεύθυνο για τη γενική επίβλεψη των αρμοδιοτήτων της.

⁵² Αφιστάμενη από την έδρα της Eurojust η οποία βρίσκεται στη Χάγη και θα αποτελούσε μια ασφαλή επιλογή σε συνέχεια της πρόβλεψης συστάσεως της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας εξ αυτής καθώς και της συνακόλουθης διοικητικής υποστήριξης την οποία καλείται να παράσχει ιδίως κατά το αρχικό στάδιο λειτουργίας της. Άρθρο 106 παρ. 2 του Κανονισμού. Ως προς την προβληματική της διάστασης μεταξύ της έδρας της ευρωπαϊκής εισαγγελίας και της Eurojust Βλ. Study for the LIBE Committee, The inter-agency cooperation and future architecture of the EU criminal justice and law enforcement area, 2014, σελ. 47.

Τα μόνιμα τμήματα αποτελούνται από τον Ευρωπαϊό γενικό εισαγγελέα ή ένα αναπληρωτή του ή ένα ευρωπαϊό εισαγγελέα ο οποίος ορίζεται πρόεδρος του μόνιμου αυτού τμήματος σύμφωνα με τον κανονισμό διαδικασίας της ευρωπαϊκής εισαγγελίας. Στα μόνιμα τμήματα κατανέμεται ο φόρτος εργασίας με ένα σύστημα τυχαίας ανάθεσης των υποθέσεων και αυτά με τη σειρά τους είναι αρμόδια για την παρακολούθηση και τη διεύθυνση των ερευνών και των διώξεων που διενεργούν οι ευρωπαίοι εντεταλμένοι εισαγγελείς. Διασφαλίζουν επίσης τον συντονισμό των ερευνών και των διώξεων σε διασυνοριακές υποθέσεις (Άρθρο 10 παρ. 2). Λαμβάνουν κατά βάση αποφάσεις για την παραπομπή της υπόθεσης ενώπιον της δικαιοσύνης, την αρχειοθέτηση υπόθεσης, την εφαρμογή απλουστευμένης διαδικασίας δίωξης και την εντολή στον ευρωπαϊό εντεταλμένο εισαγγελέα να ενεργήσει με σκοπό την οριστική περάτωση της υπόθεσης, καθώς και την παραπομπή υπόθεσης στις εθνικές αρχές (Άρθρο 10 παρ. 3). Οι ευρωπαίοι εισαγγελείς ειδικότερα που στελεχώνουν τα μόνιμα τμήματα έχουν το ρόλο συνδέσμου επικοινωνίας και διαύλου πληροφοριών μεταξύ των μόνιμων τμημάτων και των ευρωπαίων εντεταλμένων εισαγγελέων στα αντίστοιχα κράτη μέλη καταγωγής (Άρθρο 12 παρ. 5).

Στο αποκεντρωμένο επίπεδο, οι ευρωπαίοι εντεταλμένοι εισαγγελείς ενεργούν για λογαριασμό της ευρωπαϊκής εισαγγελίας στα αντίστοιχα κράτη μέλη τους και έχουν τις ίδιες εξουσίες με τους εθνικούς εισαγγελείς όσον αφορά την έρευνα, τη δίωξη και την παραπομπή υποθέσεων ενώπιον της δικαιοσύνης, επιπροσθέτως και με την επιφύλαξη των ειδικών αρμοδιοτήτων και του καθεστώτος που τους έχουν απονεμηθεί και υπό τους όρους που προβλέπονται στον παρόντα Κανονισμό (άρθρο 13 παρ. 1). Σε κάθε κράτος μέλος υπάρχουν κατ' ελάχιστον δύο ευρωπαίοι εντεταλμένοι εισαγγελείς. Ο δε ευρωπαίος γενικός εισαγγελέας εγκρίνει, κατόπιν διαβούλευσης και επίτευξης συμφωνίας με τις αρμόδιες αρχές των κρατών μελών, τον αριθμό των ευρωπαίων εντεταλμένων εισαγγελέων, καθώς και τη λειτουργική και την κατά τόπο κατανομή των αρμοδιοτήτων τους εντός κάθε κράτους μέλους.

Στο άρθρο 6 του κανονισμού κατοχυρώνεται η ανεξαρτησία της ευρωπαϊκής εισαγγελίας κατά την εκτέλεση των καθηκόντων των λειτουργών της τόσο έναντι των κρατών μελών όσο έναντι των θεσμικών ή άλλων οργάνων της Ένωσης. Οι δε ενέργειές τους σκοπούν μόνο προς το συμφέρον της Ένωσης. Παρακάτω ορίζεται η λογοδοσία της με την υποβολή ετήσιας έκθεσης των δραστηριοτήτων της προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, τα εθνικά κοινοβούλια, το Συμβούλιο και την Επιτροπή. Ο δε Ευρωπαίος

Γενικός Εισαγγελέας εμφανίζεται ενώπιον του ΕυρΚοιν μία φορά κατ' έτος και ενώπιον των εθνικών κοινοβουλίων κατόπιν αίτησής τους για την παρουσίαση των δραστηριοτήτων της (άρθρο 7). Ο ευρωπαϊός γενικός εισαγγελέας διορίζεται με κοινή συμφωνία του ΕυρΚοιν και του Συμβουλίου με απλή πλειοψηφία για μη ανανεώσιμη θητεία επτά ετών μεταξύ υποψηφίων προερχομένων εκ των κρατών μελών που παρέχουν εχέγγυα ανεξαρτησίας και βάσει ανοικτής πρόσκλησης για υποβολή υποψηφιοτήτων δημοσιευτέας στην Επίσημη Εφημερίδα της Ένωσης (άρθρο 14). Οι ευρωπαίοι εισαγγελείς επιλέγονται, ένας για κάθε κράτος μέλος και για μη ανανεώσιμη θητεία έξι ετών, κατόπιν υποβολής τριών υποψηφίων από κάθε κράτος μέλος από το Συμβούλιο (άρθρο 16), ενώ δύο ευρωπαίοι εισαγγελείς διορίζονται από το συλλογικό όργανο για ανανεώσιμη περίοδο θητείας τριών ετών ως αναπληρωτές ευρωπαίοι γενικοί εισαγγελείς (άρθρο 15). Τέλος, οι εντεταλμένοι ευρωπαίοι εισαγγελείς, τουλάχιστον δύο σε κάθε κράτος μέλος, διορίζονται από το συλλογικό όργανο κατόπιν πρότασης του ευρωπαίου γενικού εισαγγελέα (άρθρο 17). Παύονται από τα καθήκοντά τους από το ΔΕΕ προκειμένου για τον ευρωπαίο γενικό εισαγγελέα (άρθρο 14), από το συλλογικό όργανο προκειμένου για τους ευρωπαίους εισαγγελείς και τους αναπληρωτές γενικούς εισαγγελείς (άρθρα 15 και 15) καθώς και από τις αρμόδιες εθνικές αρχές με προηγούμενη ενημέρωση του ευρωπαίου γενικού εισαγγελέα (άρθρο 17).

1.2 Κριτική προσέγγιση

α. Συλλογική (κολεγιακή) έναντι ιεραρχικής συγκρότησης

Σύμφωνα με την αρχική πρόταση της Επιτροπής⁵³ η οποία διακρινόταν για την υπερεθνικότητα που προσπάθησε να προσδώσει στο νέο όργανο προβλεπόταν αυστηρή ιεραρχική δομή (άρθρο 6 της πρότασης) με ένα ευρωπαίο εισαγγελέα ως επικεφαλής του γραφείου της ευρωπαϊκής εισαγγελίας, τέσσερις αναπληρωτές αυτού και τους εντεταλμένους ευρωπαίους εισαγγελείς που θα έδρευαν όπως και τώρα στα κράτη μέλη και θα εκπλήρωναν το έργο τους υπό τον διπλό μανδύα⁵⁴. Η υπερεθνική διάσταση του θεσμού στο κεντρικό επίπεδο δεν αντιμετωπίστηκε θετικά στο Συμβούλιο, αντίθετα μετά

⁵³ Βλ. Lohse Kai στο Erkelens κ.ά., 2015, σελ. 170 επ.

⁵⁴ Προκρίνεται ο όρος «διπλός μανδύας», ο οποίος φαίνεται να αποδίδει καλύτερα τον χρησιμοποιούμενο στην αγγλική από τη θεωρία “double hatted”.

από διαβουλεύσεις⁵⁵ κατέληξε να προκρίνει ένα πολυεπίπεδο σύστημα στο κεντρικό επίπεδο λειτουργίας με ένα κολέγιο που προσομοιάζει με αυτό της Eurojust με Εισαγγελείς προερχόμενους από κάθε κράτος μέλος που συμμετέχει στην ενισχυμένη συνεργασία, με μόνιμα τμήματα και εποπτεύοντες ευρωπαίους εισαγγελείς επί των ερευνών των εντεταλμένων στα κράτη μέλη. Πρόκειται για τη δημιουργία ενός πολύπλοκου συστήματος το οποίο απομένει στην πράξη να αποδείξει αν εξυπηρετεί τον αρχικό σκοπό της λειτουργίας του οργάνου, που δεν είναι άλλος παρά η επιτάχυνση και ο πολλαπλασιασμός των διώξεων επί εγκλημάτων αρμοδιότητάς του, ή θα αναλωθεί σε καθυστερήσεις μέχρι τη λήψη αποφάσεων για την ανάληψη υπόθεσης ή την κίνηση της ποινικής δίωξης μέσα από μια διελκυστίνδα μεταξύ των μονίμων τμημάτων, του εποπτεύοντος και του εντεταλμένου ευρωπαίου εισαγγελέα. Συγκεκριμένα ο εντεταλμένος ευρωπαίος εισαγγελέας που χειρίζεται μια υπόθεση μπορεί να αναφέρει σχετικά με την πρόθεση άσκησης της ποινικής δίωξης επί συγκεκριμένης υπόθεσης στον επιβλέποντα ευρωπαίο εισαγγελέα στο κεντρικό επίπεδο και αυτός με τη σειρά του στο μόνιμο τμήμα αναμένοντας την απόφαση του. Επιπλέον καθυστερήσεις μπορεί να παρατηρηθούν στην περίπτωση διαφωνίας μεταξύ του εντεταλμένου ευρωπαίου εισαγγελέα και του εποπτεύοντος αυτόν. Τα χρονοδιαγράμματα δεν είναι απόλυτα ακριβή και αναμένεται προς τούτο να συμβάλλουν μελλοντικά οι κανόνες διαδικασίας του οργάνου. Η αρχικά εξαγγελθείσα προστιθέμενη αξία του οργάνου φαίνεται να συρρικνώνεται εξαιτίας της δαιδαλώδους εν τέλει αρχιτεκτονικής του, αποτέλεσμα της διαπάλης στο Συμβούλιο για την τόνωση του διακυβερνητικού χαρακτήρα του. Σε πολλές περιπτώσεις επαναφέρεται ο κανόνας ότι πρόκειται για μια καθαρά εθνική υπόθεση, καθώς ο ευρωπαίος εντεταλμένος εισαγγελέας αναφέρεται σε ένα μόνιμο τμήμα στο οποίο συμμετέχει εποπτεύων την υπόθεσή του ευρωπαίος εισαγγελέας προερχόμενος από το ίδιο κράτος μέλος.

Ασφαλώς πρέπει να επισημανθεί ότι η κολεγιακή συγκρότηση της ευρωπαϊκής εισαγγελίας διαφέρει ριζικά από τη δομή της Eurojust⁵⁶ καθώς στη δεύτερη ο κάθε εθνικός εισαγγελέας μέλος του κολεγίου διατηρεί την αρμοδιότητα να ερευνά και να διώκει εγκλήματα για λογαριασμό του κράτους μέλους, ενώ αντίθετα υπό το καθεστώς της ευρωπαϊκής εισαγγελίας ιδρύεται μια νέα αυτόνομη ευρωπαϊκή ποινική αρμοδιότητα την οποία ασκούν στο πλαίσιο του κολεγίου οι ευρωπαίοι εισαγγελείς.

⁵⁵ Βλ. Study, Towards a European Public Prosecutor's Office, 2016, σελ. 12 επ.

⁵⁶ Βλ. Alexandrova στο Erkelens κ.ά., 2015, σελ. 16.

Τέλος, δεν πρέπει να παραλειφθεί και η κριτική σχετικά με την αποδοτικότητα κόστους (cost efficiency) του νέου οργάνου, καθώς απέχει πολύ από την αρχική πρόταση της Επιτροπής που αποτελούσε ένα περιορισμένης σύνθεσης γραφείο. Τώρα πια με όλες τις δομές από τις οποίες αποτελείται σε κεντρικό επίπεδο, το κολλέγιο, τα μόνιμα τμήματα και τον διοικητικό επίπεδο υποστήριξης της καθιστούν αναγκαίο και καθόλου αμελητέο αυτόνομο προϋπολογισμό, το ύψος του οποίου μένει να καθοριστεί. Εξάλλου η ανακατεύθυνση πόρων και η στέρηση μέσων από άλλους σημαντικούς δρώντες στο χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης δεν μπορεί να παραγνωρισθεί.

Επίσης, κριτική μπορεί να διατυπωθεί και ως προς τη θέση πλέον του ευρωπαϊού γενικού εισαγγελέα ο οποίος εξοπλίζεται με τα υψηλότερα εχέγγυα λειτουργικής ανεξαρτησίας και αμεροληψίας και ταυτόχρονα συνιστά την πλέον κάθετα ευρωπαϊκή μονάδα στο σχήμα του οργάνου. Όμως φαίνεται να περιορίζονται οι επιχειρησιακές του δυνατότητες, πλην της προεδρίας του σε ένα μόνιμο τμήμα, και να αποκτά το ρόλο ενός εκπροσώπου και διαχειριστή (manager) της ευρωπαϊκής εισαγγελίας, περιοριζόμενος σε εμφανίσεις στο ΕυρΚοιν και τα εθνικά κοινοβούλια, εκπροσωπώντας το όργανο σε συνέδρια, συσκέψεις και συναντήσεις, περιοριζόμενος έτσι σε ένα διακοσμητικό ρόλο. Ωστόσο και πάλι τα μόνιμα τμήματα, καίτοι προορίζονται να λαμβάνουν τις επιχειρησιακές αποφάσεις μπορεί να τις καταλείπουν στον εποπτεύοντα ευρωπαϊό εισαγγελέα με αποτέλεσμα και πάλι να αποδυναμώνεται ο υπερεθνικός χαρακτήρας του θεσμού. Ζήτημα ακόμα παραμένει και η διακηρυγμένη βέβαια στον κανονισμό ισότιμη κατανομή έργου μεταξύ των μονίμων τμημάτων της ευρωπαϊκής εισαγγελίας και των εποπτευόντων εισαγγελέων. Είναι πιθανό η εικόνα που αποτύπωσε η Επιτροπή το 2013 και αφορούσε στη μη αποτελεσματικότητα της δίωξης των εγκλημάτων PIF σε μερικές χώρες να μεταφερθεί αυτούσια σε κεντρικό ευρωπαϊκό επίπεδο, με μερικές χώρες να συμβάλλουν τα μέγιστα και να προωθούν αμελλητί τις υποθέσεις στην ευρωπαϊκή εισαγγελία ενώ άλλες καταρχήν πρόθυμες στην υιοθέτηση του κανονισμού να συμμετέχουν μόνο συμβολικά κατά το στάδιο της υλοποίησης.

β. Ο διττός ρόλος της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας: Αναφυόμενα ζητήματα ανεξαρτησίας, αμεροληψίας και λογοδοσίας

Επισημαίνεται στο σημείο αυτό ότι η ευρωπαϊκή εισαγγελία συστήνεται ρητά ως οργανισμός της Ένωσης. Ωστόσο, κατά παράδοξο τρόπο, παρείσφρησε στην αρχική πρόταση της Επιτροπής (άρθρο 36) ένα πλάσμα δικαίου σύμφωνα με το οποίο για όρους δικαστικού ελέγχου αυτή θα αντιμετωπιζόταν ως εθνική αρχή και για τις διαδικαστικές

της πράξεις που παράγουν έννομα αποτελέσματα έναντι τρίτων θα υπόκειτο στον έλεγχο των εθνικών δικαστηρίων. Η διάταξη αυτή με τη ρητή περιγραφή της ευρωπαϊκής εισαγγελίας ως εθνικής αρχής δεν έχει παραμείνει στο κείμενο του κανονισμού (άρθρο 42), όμως στην ίδια λογική εξαιρείται για πράξεις ή παραλείψεις της από τη δικαιοδοσία του ΔΕΕ κατ' άρθρο 263 ΣυνθΛΕΕ και δημιουργεί μια προβληματική ως προς τα όρια κυρίως της λειτουργικής ανεξαρτησίας των ευρωπαϊών εντεταλμένων εισαγγελέων οι οποίοι φορούν τον διπλό μανδύα και υπακούουν σε διπλή εντολή, εθνική και συνάμα υπερεθνική. Η λειτουργική ανεξαρτησία των ευρωπαϊών εντεταλμένων εισαγγελέων ωστόσο προβληματίζει καθώς πρέπει να συντρέχει παράλληλα με την λειτουργική ανεξαρτησία τους έναντι της εθνικής τους ιεραρχικά συνηθέστερα οργανωμένης κλίμακας⁵⁷. Το προβάδισμα στην εκτέλεση των καθηκόντων της στο πλαίσιο της εντολής της ευρωπαϊκής εισαγγελίας που περιελάμβανε η αρχική πρόταση της Επιτροπής δεν κατοχυρώνεται πλέον στον κανονισμό. Αντ' αυτού προβλέπονται εναλλακτικοί τρόποι να δοθεί προτεραιότητα και πάλι στο χειρισμό των υποθέσεων της ευρωπαϊκής εισαγγελίας και αυτός είναι της διαβούλευσης του εποπτεύοντα ευρωπαίου εισαγγελέα με τις αρμόδιες εθνικές αρχές για τα συγκρουόμενα καθήκοντα του εντεταλμένου εισαγγελέα και τι πρέπει να προκριθεί στην παρούσα φάση επί φορτίου του έργου του (άρθρο 13). Η επικυριαρχία της ευρωπαϊκής ταυτότητας του εντεταλμένου ευρωπαίου εισαγγελέα φαίνεται να υποχωρεί αισθητά και στο σημείο αυτό έναντι της εθνικής του ιδιότητας. Επίσης έχει απαλειφθεί και η μνεία ότι εφόσον ενεργούν στο πλαίσιο της εντολής τους που απορρέει από τον κανονισμό, είναι πλήρως ανεξάρτητοι από τους εθνικούς φορείς και δεν έχουν υποχρεώσεις απέναντί τους (άρθρο 6 παρ. 5 της πρότασης). Πρόκειται και πάλι για μια υποχώρηση και ένα «στρογγύλεμα» του υπερεθνικού χαρακτήρα του οργάνου.

Η αμεροληψία των ευρωπαϊών εισαγγελέων πρέπει να θεωρείται δεδομένη, αν και αυτό συναρτάται επίσης με την εθνική τους ταυτότητα στη συγκρότηση του συλλογικού οργάνου σε κεντρικό επίπεδο και την ανάθεση σε αυτούς καθηκόντων εποπτεύοντος ευρωπαίου εισαγγελέα ο οποίος θα κατευθύνει και επιβλέπει τις έρευνες συνηθέστερα ενός εντεταλμένου ευρωπαίου εισαγγελέα που εδρεύει στο ίδιο κράτος από το οποίο

⁵⁷ Παράδειγμα Ολλανδίας, όπου οι Εισαγγελείς αναφέρονται στον Υπουργό Δικαιοσύνης, κύριο επιχείρημα που απέτρεψε τη χώρα αυτή να συμμετάσχει στη δημιουργία του νέου οργάνου για λόγους εκχώρησης εθνικής κυριαρχίας με όρους λογοδοσίας στην εκτελεστική εξουσία και σύγκρουσης καθηκόντων των (Ολλανδών) εντεταλμένων Ευρωπαϊών Εισαγγελέων, Erkelens κ.ά. και Jaap van der Lust, eucrim 2/2016, σελ. 102

προέρχεται και αυτός. Το γεγονός ωστόσο του διορισμού του ευρωπαϊού γενικού εισαγγελέα και των ευρωπαϊών εισαγγελέων από το Συμβούλιο, το οποίο συνιστά όργανο που εκπροσωπεί την εκτελεστική εξουσία, παρότι χρειάζεται τη σύμπλευση του ΕυρΚοιν και περιορίζει έτσι κάπως την αντίδραση με όρους δημοκρατικής νομιμοποίησης, εγείρει ανησυχίες ως προς την ανεξαρτησία τους. Στην ημέτερη έννομη τάξη ο Εισαγγελέας αποτελεί κρατικό δικαστικό όργανο⁵⁸.

Η λογοδοσία της ευρωπαϊκής εισαγγελίας υλοποιείται με την υποβολή εκθέσεων στο ΕυρΚοιν, τα εθνικά κοινοβούλια, την Επιτροπή και το Συμβούλιο σχετικά με τις δραστηριότητές της. Πρόκειται ουσιαστικά για εκθέσεις πεπραγμένων διανθισμένες με στατιστικά στοιχεία⁵⁹, που θα διαφωτίζουν σχετικά με την εκπλήρωση του αντικειμενικού σκοπού σύστασής της καθώς και με την παράσταση του ευρωπαϊού γενικού εισαγγελέα ενώπιον του ΕυρΚοιν μια φορά κατ' έτος και όταν κληθεί προς τούτο και από τα εθνικά κοινοβούλια των κρατών μελών. Εξάλλου παρέχεται στο πλαίσιο της λογοδοσίας της ευρωπαϊκής εισαγγελίας η δυνατότητα στα θεσμικά όργανα της Ένωσης, και ονομαστικά στο ΕυρΚοιν, την Επιτροπή και το Συμβούλιο να προσφεύγουν στο ΔΕΕ για την παύση του ευρωπαϊού γενικού εισαγγελέα σε περίπτωση διάπραξης σοβαρού παραπτώματος, κανόνας που ισχύει και για τους λοιπούς ευρωπαίους εισαγγελείς. Τούτο μπορεί να βρει εφαρμογή και σε περίπτωση που οι ευρωπαίοι εισαγγελείς αναλαμβάνουν διεκπεραίωση έργου ή αλλότριων υποθέσεων ασυμβίβαστων προς τη θέση τους και το λειτούργημά τους, όπως θα προνοούν και οι σχετικοί κανόνες διαδικασίας της ευρωπαϊκής εισαγγελίας ειδικότερα.

Πώς μπορεί να συμβαδίζει όμως η λογική αυτή του διπλού μανδύα και ειδικά η δύναμη κάθε διακριτής εντολής όταν από τη μια πλευρά αυτή της εθνικής υπαγωγής και λογοδοσίας ο ευρωπαίος εντεταλμένος εισαγγελέας θα ελέγχεται πειθαρχικά για πράξεις ή παραλείψεις του ως προς την υπηρεσία ενώ αντίθετα υπό τον ενωσιακό του μανδύα στη χειρότερη περίπτωση αυτό που θα μπορούσε να συμβεί θα ήταν να τον απεκδυθεί καθώς θα ζητηθεί η παύση του κατά τα ειδικότερα οριζόμενα στον κανονισμό διαδικασίας της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας; Ερίζεται με όρους πραγματικής λειτουργίας ποια εντολή, δηλαδή η εθνική ή ευρωπαϊκή θα έχει πλέον βαρύνουσα σημασία στην εκπλήρωση του έργου και της αποστολής των ευρωπαϊών εντεταλμένων εισαγγελέων και αν δε θα αποτελούν τα παράλληλα καθήκοντά του απλώς ένα νέο φορτίο στην καθημερινότητά

⁵⁸ Βλ. Καρράς, 1998, σελ. 199.

⁵⁹ Απαίτηση που προκύπτει από την παρ. 19 της εισηγητικής έκθεσης του κανονισμού.

του με το οποίο θα απασχολείται πλημμελώς και συμπληρωματικώς ως προς την κύρια θέση του στο εθνικό ποινικό σύστημα. Αυτό συναρτάται τέλος και με το μισθολογικό καθεστώς και την αμοιβή των εντεταλμένων ευρωπαϊών εισαγγελέων ως ειδικών συμβούλων και ανάλογα με το έργο που διεκπεραιώνουν⁶⁰. Η μισθοδοσία τους και όλα τα ασφαλιστικά δικαιώματα προέρχονται από το καθεστώς τους ως εισαγγελέων στην εθνική έννομη τάξη, με το ανατιθέμενο έργο της ευρωπαϊκής εισαγγελίας παρότι να εξασφαλίζει ένα επιπλέον εισόδημα, να δημιουργεί ταυτόχρονα ζητήματα ισονομίας ως προς τους συναδέλφους τους αν δεν περιστέλλεται αντίστοιχα ο μισθός τους επί μειωμένης ανάληψης εθνικών υποθέσεων.

2. Βασικές αρχές που διέπουν τη λειτουργία της

2.1 Η ρύθμιση

Τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας διέπουν οι βασικές αρχές που κατοχυρώνονται στο άρθρο 5 του Κανονισμού. Έτσι η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία διασφαλίζει κατά την άσκηση των δραστηριοτήτων της τον σεβασμό των δικαιωμάτων που κατοχυρώνονται στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ένωσης. Δεσμεύεται σε όλες τις δραστηριότητές της από τις αρχές του κράτους δικαίου και της αναλογικότητας. Το εφαρμοστέο δίκαιο επί των ερευνών και διώξεων είναι αυτό του παρόντος Κανονισμού. Συμπληρωματικά μπορεί να εφαρμοστεί το εθνικό δίκαιο στο βαθμό που ένα ζήτημα δε ρυθμίζεται από τον παρόντα κανονισμό, και αυτό είναι το εθνικό δίκαιο του κράτους μέλους στο οποίο βρίσκεται εγκατεστημένος ο ευρωπαίος εντεταλμένος εισαγγελέας ο οποίος έχει επιληφθεί της υπόθεσης σύμφωνα με τις ειδικότερες διατάξεις. Επί σύγκρουσης δικαιοδοτικών βάσεων για ένα ζήτημα μεταξύ του παρόντος κανονισμού και του εθνικού δικαίου, τίθεται ρήτρα υπεροχής του κανονισμού, ήτοι του ενωσιακού δικαίου. Η ευρωπαϊκή εισαγγελία διεξάγει όλες τις έρευνές της με αμεροληψία και συλλέγει όλα τα συναφή αποδεικτικά στοιχεία, είτε αυτά είναι ενοχοποιητικά είτε απαλλακτικά. Κινεί και διεξάγει τις έρευνες χωρίς αδικαιολόγητη καθυστέρηση, άλλως αμελλητί. Και τέλος οι αρμόδιες εθνικές αρχές παρέχουν ενεργό συνδρομή και στήριξη κατά τις έρευνες και τις διώξεις που αυτή διενεργεί. Κάθε ενέργεια τέλος στο πλαίσιο του παρόντος κανονισμού διέπεται από την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας, η οποία

⁶⁰ Βλ. παρ. 116 της εισηγητικής έκθεσης του κανονισμού.

κατοχυρώνεται και στο πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο, στη διάταξη του άρθρου 4 παρ. 3 ΣΕΕ⁶¹ (Άρθρο 5).

2.2 Κριτική προσέγγιση: Προβάδισμα του ενωσιακού έναντι του εθνικού δικαίου

Προκαταρκτικά πρέπει να παρατηρηθεί ότι στην αρχική πρόταση της Επιτροπής είχε περιληφθεί ως βασική αρχή που θα διέπτε τις δραστηριότητες της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας η αποκλειστική της αρμοδιότητα επί της έρευνας και δίωξης εγκλημάτων PIF. Τούτο πλέον δεν ισχύει και καθιερώνεται συντρέχουσα αρμοδιότητα μεταξύ της ευρωπαϊκής εισαγγελίας και των κρατών μελών, σε σύμπλευση και με το άρθρο 325 ΣυνθΛΕΕ. Η καθιέρωση αποκλειστικής αρμοδιότητας δεν κατάφερε να διασωθεί μέσα από τις διαπραγματεύσεις στο Συμβούλιο, το οποίο θεώρησε έντονα διεισδυτική τη ρύθμιση στις έννομες τάξεις των κρατών μελών επί μιας αρμοδιότητας άλλωστε που δεν καθορίζεται ως αποκλειστική της Ένωσης από το πρωτογενές δίκαιο.

Εν συνεχεία, η προσήλωση και τήρηση των βασικών αρχών, όπως διατυπώνονται στον κανονισμό, εκ μέρους της ευρωπαϊκής εισαγγελίας λαμβάνει πέρα από διακηρυκτικό, από και ελέγξιμο δικαστικά περιεχόμενο. Σε όλο το κείμενο του κανονισμού επαναλαμβάνεται ο κανόνας περί εφαρμογής του εθνικού δικαίου των κρατών μελών είτε πρόκειται για πράξεις της ευρωπαϊκής εισαγγελίας κατ' άρθρο 42 υποκείμενες σε δικαστικό έλεγχο, είτε πρόκειται για ερευνητικά μέτρα είτε για τα δικαιώματα υπόπτων και κατηγορουμένων. Κοινό τόπο αποτελεί η επίκληση εφαρμογής αυτών των διατάξεων, καίτοι έλκονται από δευτερογενείς ενωσιακές πράξεις (οδηγίες), σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο των κρατών μελών. Αυτό όμως δημιουργεί καταρχήν προβληματική ως προς την πρωταρχία του ενωσιακού δικαίου, καθώς η μεταφορά των οδηγιών στο εθνικό δίκαιο επιτρέπει ικανό βαθμό διακριτικής ευχέρειας στα κράτη μέλη και δημιουργεί διάσταση και ανομοιογένεια στην εφαρμογή των διατάξεων. Ο παρών κανονισμός συνιστά μια παράγωγη (δευτερογενή) νομική πράξη της Ένωσης άμεσης

⁶¹ Σύμφωνα προς το άρθρο 4 παρ. 3 ΣΕΕ: «Σύμφωνα με την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας, η Ένωση και τα κράτη μέλη εκπληρώνουν τα εκ των Συνθηκών καθήκοντα βάσει αμοιβαίου σεβασμού και αμοιβαίας συνεργασίας. Τα κράτη μέλη λαμβάνουν κάθε γενικό ή ειδικό μέτρο ικανό να διασφαλίσει την εκτέλεση των υποχρεώσεων που απορρέουν από τις Συνθήκες ή προκύπτουν από πράξεις των θεσμικών οργάνων της Ένωσης. Τα κράτη μέλη διευκολύνουν την Ένωση στην εκπλήρωση της αποστολής της και απέχουν από τη λήψη οποιουδήποτε μέτρου ικανού να θέσει σε κίνδυνο την πραγματοποίηση των στόχων της Ένωσης».

ισχύος στο νομικό σύστημα των κρατών μελών σύμφωνα με τις Συνθήκες και η αυθεντική του ερμηνεία ανατίθεται στο ΔΕΕ. Υπό αυτή την έννοια τα ζητήματα που ρυθμίζονται από τον παρόντα κανονισμό αφορούν στην εφαρμογή ενωσιακού δικαίου και πρέπει να ελέγχονται με βάση το πρωτογενές δίκαιο της Ένωσης και τον Χάρτη ΘΔΕΕ. Όμως για πολλά ζητήματα, όπως προκύπτει από πλειάδα αναφορών στο σώμα του κανονισμού, γίνεται παραπομπή στο εφαρμοζόμενο εκάστοτε εθνικό δίκαιο του οποίου τα πρότυπα προστασίας μπορεί κατά περίπτωση να υπολείπονται αυτών της Ένωσης ή αντίθετα να υπερτερούν αυτών. Εδώ καταρχάς δεν πρέπει να λησμονείται η επιταγή της οριζόντιας εφαρμογής των διατάξεων του Χάρτη ΘΔΕΕ, που απευθύνεται μεταξύ άλλων και στους οργανισμούς της Ένωσης όπως είναι η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία αλλά και στα κράτη μέλη στην έκταση που καλούνται να εφαρμόσουν δίκαιο της Ένωσης (άρθρο 51 ΧΘΔΕΕ). Οι οδηγίες λοιπόν για παράδειγμα που διασφαλίζουν τα δικαιώματα υπόπτων και κατηγορουμένων δε θα πρέπει να εξετάζονται στατικά μετά τη μεταφορά τους ως εθνικό δίκαιο εκάστου κράτους μέλους. Αντίθετα, θα πρέπει να αναζητούνται οι αυτόνομες έννοιες του δικαίου της Ένωσης και να ερμηνεύονται υπό τον κανόνα υπεροχής του ενωσιακού δικαίου. Τον κανόνα υπεροχής του ενωσιακού δικαίου διακηρύσσει το ΔΕΕ⁶². Θα πρέπει επίσης να επιχειρείται κατά το δυνατόν η ομοιογένεια στην εφαρμογή τους πέρα από τα εθνικά σύνορα ως ένα σύστημα ευρωπαϊκού ποινικού δικαίου⁶³ που διαποτίζεται από τις αρχές του δικαίου της Ένωσης και της ΕΣΔΑ. Η διεξαγωγή του δικαστικού ελέγχου δεν εξαντλείται στην εθνική έννομη τάξη, αντίθετα όσον αφορά στο ενωσιακό δίκαιο στην αλυσίδα του φυσικού δικαστή εντάσσεται και το ΔΕΕ.

Σχετικά στην υπόθεση Tarrico⁶⁴ και με αφορμή το ζήτημα της παραγραφής του εγκλήματος στην εθνική έννομη τάξη το ΔΕΕ με μια ρηξικέλευθη απόφασή του ταγμένη στην υπηρεσία προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης κατ' άρθρο 325 ΣυνθΛΕΕ υπεισήλθε σε κρίση ως προς τις προθεσμίες παραγραφής. Κρίνοντας ως οιονεί Συνταγματικό Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι δε θα έπρεπε να εφαρμοστούν οι διατάξεις περί παραγραφής του εθνικού δικαίου αν πιθανολογείτο ότι θα επέτρεπαν την ατιμωρησία

⁶² C-399/11 Προδικαστικό ερώτημα του Συνταγματικού Δικαστηρίου της Ισπανίας επί ποινικής διαδικασίας κατά του Stefano Melloni

⁶³ Πρβλ. Petter Asp, *The procedural criminal law cooperation of the EU*, 2016, ο οποίος αιτιάζει ότι παρόλο που δεν μπορούμε να μιλήσουμε για ένα συνεκτικό ευρωπαϊκό ποινικό σύστημα δικαίου, τούτο δεν αποκλείει τη σταδιακή δημιουργία και αναφορά σε ένα ευρωπαϊκό ποινικό δικονομικό δίκαιο της προδικαστικής φάσης.

⁶⁴ Βλ. Μπίλλης σε ΠοινΧρ 2016, σελ.476-480 επί της υπόθεσης C-105/14 με σχετικές παρατηρήσεις.

όσων έπληξαν τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης. Με έντονο ενδιαφέρον αναμένονται και αποφάσεις του ΔΕΕ στο μέλλον για συναφείς με το έργο και τις αρμοδιότητες της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας υποθέσεις, αν και η θέση του διαγράφεται ήδη εξασφαλιστική και ενισχυτική στην κατεύθυνση προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης από τον προϋπολογισμό της οποίας χρηματοδοτείται και το ίδιο.

3. Αρμοδιότητα της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας *rationae materiae*

3.1 Η ρύθμιση

Η ευρωπαϊκή εισαγγελία έχει αρμοδιότητα για αξιόποινες πράξεις που θίγουν τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης οι οποίες προβλέπονται στην Οδηγία (ΕΕ) 2017/1371, όπως τυγχάνει εφαρμογής στα επιμέρους εθνικά δίκαια των κρατών μελών που συμμετέχουν στην ενισχυμένη συνεργασία για την εφαρμογή του παρόντος κανονισμού και ανεξαρτήτως του κατά πόσον η ίδια αξιόποινη συμπεριφορά θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως διαφορετικό είδος αξιόποινης πράξης στο πλαίσιο του εθνικού δικαίου.

Σύμφωνα με τις προβλέψεις της ανωτέρω Οδηγίας τα εγκλήματα στη διερεύνηση, δίωξη και παραπομπή στις αρμόδιες εθνικές αρχές των οποίων έχει αρμοδιότητα η ευρωπαϊκή εισαγγελία είναι η απάτη της οποίας το εννοιολογικό περιεχόμενο καθώς και τη μορφή προσπαθεί να αποκρυσταλλώσει το άρθρο 3 της Οδηγίας.

Η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία είναι επίσης αρμόδια για αξιόποινες πράξεις που αφορούν τη συμμετοχή σε εγκληματική οργάνωση ως αυτή ορίζεται στην απόφαση-πλαίσιο 2008/841/ΔΕΥ⁶⁵ για την καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος, όπως εφαρμόζεται στο εθνικό δίκαιο, αν το επίκεντρο της εγκληματικής δραστηριότητάς της είναι η τέλεση οποιασδήποτε από τις αξιόποινες πράξεις που προσιδιάζουν στην πλήρωση της αντικειμενικής και υποκειμενικής υπόστασης της απάτης. Η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία είναι επίσης αρμόδια για οποιαδήποτε άλλη αξιόποινη πράξη συνδέεται άρρηκτα με αξιόποινη συμπεριφορά εμπίπτουσα στο πεδίο εφαρμογής της.

Σε κάθε περίπτωση, η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία δεν είναι αρμόδια για αξιόποινες πράξεις που αφορούν εθνικούς άμεσους φόρους, συμπεριλαμβανομένων αξιόποινων

⁶⁵ ΕΕ L 300 της 11.11.2008.

πράξεων που συνδέονται άρρηκτα με αυτές. Τέλος επισημαίνεται ότι η δομή και η λειτουργία της φορολογικής διοίκησης των κρατών μελών δεν θίγεται από τον παρόντα κανονισμό (άρθρο 22).

3.2 Κριτική προσέγγιση

α. Εφαρμογή του ουσιαστικού ποινικού δικαίου πλειόνων εννόμων τάξεων – Κατά παραπομπή νομοθέτηση

Εξαρχής η παραπομπή σε ένα άλλο νομοθετικό κείμενο διαφορετικό του κανονισμού για την οριοθέτηση του καθ' ύλην πεδίου εφαρμογής της αρμοδιότητας της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας φαντάζει προβληματική. Μια λύση για την εξασφάλιση της ομοιογένειας αναφορικά με την οριοθέτηση της καθ' ύλην αρμοδιότητας θα ήταν η συμπερίληψη της τυποποίησης των εγκλημάτων στο ίδιο το κείμενο του κανονισμού με επίκληση της ειδικής νομικής βάσης που εισάγει το άρθρο 325 παρ. 4 ΣυνθΛΕΕ και δεν αποκλείει ασφαλώς τη νομοθέτηση διά κανονισμών. Ωστόσο η επιλογή που προκρίθηκε μπορεί το πρώτον να ελεγχθεί ως προς τη δημιουργούμενη ανασφάλεια δικαίου και τη μη απαραίτητη προβλεψιμότητα η οποία είναι αναγκαία επί των εφαρμοστέων ποινικών διατάξεων, καθώς εναπόκειται πλέον στις εθνικές αρχές να μεταφέρουν την Οδηγία στο εσωτερικό τους δίκαιο και να τυποποιήσουν κατά τέτοιο τρόπο τα επίμαχα εγκλήματα ΡΙΕ στην εθνική τους έννομη τάξη με σχεδόν βέβαιο αποτέλεσμα και πάλι τη διάσταση στην αντιμετώπισή τους ανάλογα με το κάθε κράτος μέλος και τις εκεί κρατούσες αντιλήψεις τις οποίες μπορεί να απηχεί και ο ευρωπαίος εντεταλμένος εισαγγελέας. Η αρχή των αυτόνομων εννοιών⁶⁶ του δικαίου της Ένωσης θα μπορούσε να εισφέρει μια λύση στη δημιουργούμενη προβληματική, ωστόσο και πάλι η χρονική καθυστέρηση με την απεύθυνση προδικαστικών ερωτημάτων στο Δικαστήριο δεν μπορεί να μη ληφθεί υπόψη σε σχέση με την εξαγγελθείσα προστιθέμενη αξία από τη σύσταση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας, η οποία μεταξύ άλλων σκοπό έχει να συντμήσει πολλές από τις βραδυπορίες του ισχύοντος μηχανισμού.

Αυτή η πρόνοια εξάλλου για εφαρμογή του εθνικού ποινικού δικαίου των κρατών μελών κατόπιν μεταφοράς της Οδηγίας πλήττει και την αρχή της νομιμότητας και της ασφάλειας δικαίου, των θεμελιωδών δικαιωμάτων που κατοχυρώνονται στον ΧΘΔΕΕ και

⁶⁶ Βλ. Στεφάνου, 2015, σελ. 162 επ. για την αρχή της υπεροχής του ενωσιακού δικαίου.

της ΕΣΔΑ⁶⁷, καθώς και την ανάγκη για προβλεψιμότητα στο χώρο του ποινικού δικαίου, καθώς είναι δυνατό με ορισμένες παραλλαγές κάποιες παραβατικές συμπεριφορές να εμπίπτουν στην έννοια της απάτης σε ένα κράτος μέλος ενώ σε ένα δεύτερο όχι. Αυτό δε συμβιβάζεται με την ενότητα που ευαγγελίζεται το σύστημα στην αναζήτηση και δίωξη των εγκλημάτων PIF από την Ευρωπαϊκή Εισαγγελία, απαιτεί δε υψηλού βαθμού κατάρτιση και εξοικείωση και εντός των τάξεών της αναφορικά με τις προβλέψεις κάθε επιμέρους εθνικής έννομης τάξης και του εφαρμοστέου κατά περίπτωση δικαίου, εναποτίθεται δε πάλι στον ευρωπαϊό εισαγγελέα που προέρχεται από το κράτος μέλος αναφοράς και τον εκεί εγκατεστημένο εντεταλμένο εισαγγελέα.

Η διευθέτηση και οριοθέτηση του καθ' ύλην πεδίου εφαρμογής της ευρωπαϊκής εισαγγελίας κατ' αυτόν τον τρόπο φαίνεται να συμβαδίζει και να εκπληρώνει τις επιταγές των άρθρων 4 παρ. 2 ΣΕΕ περί καλόπιστης συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών και 67 παρ. 1 ΣυνθΛΕΕ περί σεβασμού της διαφορετικότητας των νομικών συστημάτων και των παραδόσεων των κρατών μελών αναφορικά με την σύμψηξη του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης. Ωστόσο, από την άλλη πλευρά αντιστρατεύεται την θεμελιώδη αρχή που εισάγει το άρθρο 67 παρ. 3 ΣυνθΛΕΕ και επιτάσσει την επιδίωξη υψηλού επιπέδου ασφαλείας διά της θέσπισης μέτρων πρόληψης και καταπολέμησης της εγκληματικότητας όπως και την αρχή του άρθρου 325 ΣυνθΛΕΕ για την αποτελεσματική προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης, που μένει να αποδειχτεί αν θα αποβεί τέτοια καθώς δεν υπερβαίνει τον τρέχοντα κατακερματισμό των εθνικών διαδικασιών.

Η συμπερίληψη ακόμη των εγκλημάτων παράλειψης απόδοσης ΦΠΑ αποτέλεσε ακόμη ένα άλλο ζήτημα το οποίο δεν υποστηρίχθηκε με μεγάλη ομοψυχία. Αντίθετα, βρίσκει ισχυρή αντίδραση η οποία επιχειρήθηκε να μετριαστεί με την προσεγμένη αναδιατύπωση του άρθρου σε σχέση με την αρχική πρόταση της Επιτροπής⁶⁸, καθώς πλέον η αρμοδιότητα της ευρωπαϊκής εισαγγελίας θα καταλαμβάνει μόνο απάτη ως προς την απόδοση του ΦΠΑ με διασυνοριακή διάσταση και για ποσά άνω των 10.000.000 ευρώ. Η φορολογική διοίκηση των κρατών μελών παραμένει εξάλλου ανεξάρτητη καθώς η ευρωπαϊκή εισαγγελία δεν μπορεί να επιληφθεί υποθέσεων που αφορούν σε εθνικούς

⁶⁷ Για την οποία παρόλο που δε γίνεται ειδική μνεία στο κείμενο του κανονισμού κάθε φορά θα θεωρείται δεδομένη η ισχύς της με βάση τις γενικές αρχές του δικαίου της Ένωσης και άρα ως πρωτογενούς πηγής δικαίου, όσο εκκρεμεί η προσχώρηση της Ένωσης στη Σύμβαση κατ' άρθρο 6 παρ. 2 ΣΕΕ.

⁶⁸ Study, Towards a European Public Prosecutor's Office, 2016, σελ. 23-24.

άμεσους φόρους. Βέβαια ως προς τον ΦΠΑ δεν είναι αδικαιολόγητη εντελώς η πρόβλεψη παράλληλης αρμοδιότητας της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας καθώς ποσοστό από τον ΦΠΑ των κρατών μελών αποτελεί ίδιο πόρο της Ένωσης και άρα θεμελιώνει γνήσιο οικονομικό συμφέρον επ' αυτού⁶⁹.

Τέλος, στο παρόν στάδιο και παρά την προοπτική που δίδει το άρθρο 86 παρ. 4 ΣυνθΛΕΕ για επέκταση της καθ' ύλην αρμοδιότητας της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας και σε άλλους σοβαρούς τομείς εγκληματικότητας με διασυνοριακή διάσταση χρήση αυτής της δυνατότητας δεν έγινε. Η επιχειρούμενη θεσμική διεύρυνση της Ένωσης στα interna corporis του κράτους μετριάστηκε στο σημείο αυτό παρόλο που δεν είναι καθόλου απίθανο με δεδομένη την τρέχουσα κατάσταση της μεταναστευτικής – προσφυγικής κρίσης που πλήττει την Ένωση καθώς και τα ζητήματα διεθνούς τρομοκρατίας και ασφάλειας να τεθούν στο τραπέζι των συζητήσεων ενός επικείμενου Ευρωπαϊκού Συμβουλίου για λήψη σχετικής απόφασης κατά τα διαλαμβανόμενα στο άρθρο 86 παρ. 4 ΣυνθΛΕΕ.

β. Η κερκόπορτα των άρρηκτα συνδεδεμένων πράξεων για διεύρυνση ή μείωση του καθ' ύλην πεδίου εφαρμογής του κανονισμού

Η επίκληση των άρρηκτα συνδεδεμένων πράξεων με τα εγκλήματα PIF και παρά τους κανόνες που εισάγει το άρθρο 25 παρ. 3 του κανονισμού για την εισαγωγή κριτηρίων διάγνωσης του ανωτέρω όρου δημιουργεί προβληματική προς δύο όψεις που έλκεται από τις δύο διαφορετικές προϋποθέσεις που τάσσονται σε αυτό, αναφορικά το πρώτον με την πρόνοια επαπειλής τιμωρίας του εγκλήματος PIF με ποινή μεγαλύτερη από αυτή του παρεπόμενου αδικήματος για θεμελίωση της αρμοδιότητας της ευρωπαϊκής εισαγγελίας και από την αντίθετη όψη ως προς την προϋπόθεση από την εγκληματική συμπεριφορά να μην προκύπτει ζημία μεγαλύτερη για άλλο θύμα.

⁶⁹ Ένα ενιαίο ποσοστό 0,30% εισπράττεται επί της εναρμονισμένης βάσης ΦΠΑ κάθε κράτους μέλους· η φορολογήσιμη βάση ΦΠΑ περιορίζεται, ωστόσο, στο 50% του ακαθάριστου εθνικού εισοδήματος (ΑΕΕ) κάθε χώρας, όπως δημοσιεύεται από το Συμβούλιο στο <http://www.consilium.europa.eu/el/policies/eu-revenue-own-resources/> και η απόφαση 2014/335/ΕΕ, Ευρατόμ του Συμβουλίου της 26ης Μαΐου 2014 για το σύστημα των ιδίων πόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ο κανονισμός (ΕΕ, Ευρατόμ) αριθ. 608/2014 του Συμβουλίου της 26ης Μαΐου 2014 σχετικά με τη θέσπιση εκτελεστικών μέτρων για το σύστημα των ιδίων πόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και ο κανονισμός (ΕΕ, Ευρατόμ) αριθ. 609/2014 του Συμβουλίου της 26ης Μαΐου 2014 για τις μεθόδους και τη διαδικασία απόδοσης των παραδοσιακών ιδίων πόρων και των ιδίων πόρων που βασίζονται στον ΦΠΑ και το ΑΕΕ και για τα μέτρα αντιμετώπισης των ταμειακών αναγκών. Κατόπιν επικύρωσης, η ως άνω νομική βάση τέθηκε σε ισχύ από 1ης Οκτωβρίου 2016 και εφαρμόζεται αναδρομικά από 1ης Ιανουαρίου 2014.

Η ρήτρα που ενυπήρχε στην αρχική πρόταση της Επιτροπής περί έρευνας και δίωξης των παρεπόμενων αδικημάτων από την ευρωπαϊκή εισαγγελία όταν εξυπηρετείται η ορθή απονομή της δικαιοσύνης (άρθρο 13) ορθώς έχει απαλειφθεί γιατί επέτρεπε υψηλό βαθμό διακριτικής ευχέρειας στην ευρωπαϊκή εισαγγελία στην άσκηση της αρμοδιότητάς της και δημιουργούσε συναφώς ανασφάλεια δικαίου. Κανείς δεν θα ήξερε εκ των προτέρων αν μια παραβατική συμπεριφορά ανήκε στην αρμοδιότητα των εθνικών αρχών ή προς εξυπηρέτηση της ορθής απονομής της δικαιοσύνης, σαν αυτή να μην πραγματοποιόταν στην εθνική έννομη τάξη από την οικεία ιστάμενη δικαιοσύνη⁷⁰, θα αποδιδόταν στην ευρωπαϊκή εισαγγελία για μια πιο αποτελεσματική ποινική δίωξη σε κεντρικό ευρωπαϊκό επίπεδο που θα ενυλωνόταν και πάλι με τη συνδρομή των οικείων εθνικών αρχών.

Αν και με την αρχική διατύπωση φαινόταν να διευρύνεται ασύμμετρα το πεδίο αρμοδιότητας της ευρωπαϊκής εισαγγελίας και για παρεπόμενα αδικήματα άρρηκτα συνδεδεμένα με τα εγκλήματα κύριας αρμοδιότητάς της, ο σκόπελος αυτός αντιμετωπίστηκε με περιοριστική λογική στο Συμβούλιο και κατέληξε πλέον να στερεί ίσως εγκλήματα PIF και τα παρεπόμενα εγκλήματα με τη συστατική ερμηνεία του όρου που τάσσει το άρθρο 25 παρ. 3 του κανονισμού πλέον. Αφενός στερείται αρμοδιότητας σε κάθε περίπτωση που σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο κράτους μέλους το παρεπόμενο αδίκημα απειλείται με ποινή μεγαλύτερη από αυτή του βασικού εγκλήματος PIF, όμως καθώς εναπόκειται στις εθνικές αρχές να μεταφέρουν στη έννομη τάξη τους την Οδηγία (ΕΕ) 1371/2017 μπορούν και να προσδιορίσουν με την επιτρεπόμενη διακριτική ευχέρεια τις ποινές κατά των εγκλημάτων. Υπεισερχόμαστε επομένως σε μια σχολαστική αναζήτηση της ποινολογίας κάθε κράτους που μπορεί και να διαφέρει σημαντικά ώστε να θεμελιώσουμε την αρμοδιότητα της ευρωπαϊκής εισαγγελίας. Ούτε σε αυτή την περίπτωση τα κριτήρια δεν είναι ασφαλή και ακριβή όπως επιτάσσουν οι αρχές του ποινικού δικαίου.

Υπό το κράτος της δεύτερης προϋπόθεσης επισημαίνεται η αντίστροφη τάση υπαγωγής εγκλημάτων PIF στην αρμοδιότητα του κράτους μέλους εφόσον αυτό ως θύμα ζημιώνεται περισσότερο από την Ένωση. Βέβαια και στις δύο περιπτώσεις είναι δυνητική η παραίτηση από την αρμοδιότητα της ευρωπαϊκής εισαγγελίας η οποία θα χωρήσει μάλιστα κατόπιν διαβούλευσης με τις αρμόδιες εθνικές αρχές. Πάλι εκ των προτέρων δεν

⁷⁰ Χαρακτηρισμός των εισαγγελικών λειτουργιών σε αντιπαράθεση με την καθήμενη δικαιοσύνη, δηλαδή τους δικαστές.

είναι τίποτε προδιαγεγραμμένο με όρους ασφάλειας δικαίου και συνεπώς νομιμότητας. Ένα ιδιότυπο «μπρα-ντε-φερ» (bras de fer) θα λαμβάνει κάθε φορά χώρα μεταξύ ευρωπαϊκής εισαγγελίας και αρμόδιων εθνικών αρχών για την ad hoc κατανομή της αρμοδιότητας, με κορωνίδα του προβληματισμού την ανάθεση σε εθνική αρχή κράτους μέλους της απόφασης περί ανάθεσης της αρμοδιότητας σε περίπτωση διαφωνίας μεταξύ ευρωπαϊκής εισαγγελίας και εισαγγελικής αρχής κράτους μέλους κατά τα ειδικότερα διαλαμβανόμενα στο άρθρο 25 παρ. 6 του κανονισμού. Απομένει να αποδειχθεί στην πράξη κατά πόσο θα παραμείνει ευχή η διατύπωση της παρ. 58 της αιτιολογικής έκθεσης του κανονισμού σύμφωνα με την οποία: «Η αρμοδιότητα της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας [...] θα πρέπει κατά γενικό κανόνα να έχει προτεραιότητα έναντι των εθνικών διεκδικήσεων αρμοδιότητας, ώστε να διασφαλίζονται η συνοχή και η καθοδήγηση των ερευνών και των διώξεων στο επίπεδο της Ένωσης».

Σε σχέση τώρα με την παρεπόμενη αρμοδιότητα της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας να διώκει και παραπέμπει τις άρρηκτα συνδεδεμένες πράξεις παρατηρείται ότι δεν προκύπτει και πάλι η απαιτούμενη ασφάλεια δικαίου και εγείρονται επίσης ζητήματα ως προς το μονοπώλιο της κρατικής εξουσίας επί της απόφασής της να διώκει τα εγκλήματα⁷¹ που ανήκουν στην αρμοδιότητά της σύμφωνα με τους κανόνες διεθνούς δικαιοδοσίας.

4. Αρμοδιότητα της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας *rationae personae*

4.1 Η ρύθμιση

Η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία είναι αρμόδια για τις αξιόποινες πράξεις κατά των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης που εμπίπτουν καθ' ύλην στην αρμοδιότητά της, εφόσον οι εν λόγω πράξεις: α) τελέστηκαν εν όλω ή εν μέρει στην επικράτεια ενός ή περισσότερων κρατών μελών· β) τελέστηκαν από υπήκοο κράτους μέλους, υπό τον όρο ότι ένα κράτος μέλος έχει διεθνή δικαιοδοσία για τις εν λόγω αξιόποινες πράξεις όταν αυτές τελούνται εκτός της επικράτειάς του· ή γ) τελέστηκαν εκτός της επικράτειας που προβλέπεται στο στοιχείο α) από πρόσωπο το οποίο υπόκειται στον κανονισμό υπηρεσιακής κατάστασης ή στο καθεστώς που εφαρμόζεται επί του λοιπού προσωπικού κατά τον χρόνο τέλεσης της αξιόποινης πράξης, υπό τον όρο ότι ένα κράτος μέλος έχει

⁷¹ Βλ. σχετικά Jaap van der Lust, eucrim 2/2016, σελ.101.

διεθνή δικαιοδοσία για τις εν λόγω αξιόποινες πράξεις όταν αυτές τελούνται εκτός της επικράτειάς του (άρθρο 23).

4.2 Κριτική προσέγγιση: Περίπτωση αρνητικής σύγκρουσης αρμοδιότητας

Παρατηρείται ότι στον κανονισμό θεμελιώνεται η αρχή της εδαφικότητας⁷² με την επίκληση σαφώς του διακριτού εδάφους κάθε κράτους μέλους και όχι ενός ενιαίου εδαφικού χώρου της Ένωσης που ήδη η ενισχυμένη συνεργασία απέκλειε, όπως και η αρχή της ενεργητικής προσωπικότητας αναφορικά με τα υποκείμενα των εγκλημάτων PIF. Επομένως, η ευρωπαϊκή εισαγγελία θεμελιώνει την αρμοδιότητά της κάθε φορά που υποκείμενο εγκλήματος είναι πολίτης της Ένωσης και τα εγκλήματα PIF τελούνται εντός των συνόρων των κρατών μελών. Ωστόσο με τις σύγχρονες μορφές και διαστάσεις που έχει λάβει η εγκληματικότητα καθώς και την προσφορότητα στις μετακινήσεις και την κυκλοφορία προσώπων και προϊόντων σε όλη την υφήλιο, όπως και λόγω των αναπτυξιακών προγραμμάτων και της κατεύθυνσης ίδιων πόρων της Ένωσης σε τρίτα κράτη παρατηρείται ότι συμβαίνει συχνά εγκλήματα PIF να ξεπερνούν τα όρια της Ένωσης και να τελούνται στο έδαφος τρίτων προς αυτή κρατών, συνήθως της Αφρικής και της Ασίας. Εάν τα υποκείμενα των εγκλημάτων αυτών εμπίπτουν στο προσωπικό πεδίο αρμοδιότητας της ευρωπαϊκής εισαγγελίας, τότε σύμφωνα και πάλι με τους κανόνες διεθνούς δικαιοδοσίας του κράτους μέλους είναι δυνατόν να διωχθούν από την ευρωπαϊκή εισαγγελία, με την αρχή της ενεργητικής προσωπικότητας να επεκτείνεται και να καταλαμβάνει το προσωπικό των οργανισμών της Ένωσης και μέλη των ευρωπαϊκών θεσμών. Ωστόσο παραμένει το ερώτημα καθώς δεν ορίζεται αρμοδιότητα και με βάση την αρχή της παθητικής προσωπικότητας εάν ένα κράτος μέλος που θεμελιώνει τη διεθνή του δικαιοδοσία και με βάση την αρχή αυτή δεν προχωρεί σε μια έρευνα ή δίωξη, καθώς η ευρωπαϊκή εισαγγελία δε θα είναι δυνατόν να προβεί σε έρευνα ή δίωξη, τότε αναπόδραστα θα οδηγηθούμε σε αρνητική σύγκρουση αρμοδιότητας, με αποτέλεσμα το ακαταδίωκτο ορισμένων εγκλημάτων PIF και την ατιμωρησία των παραβατών.

⁷² Αντιπαραβαλλόμενη προς την αρχή της ευρωπαϊκής εδαφικότητας για την οποία έκανε λόγο το Corpus Juris, Βλ. σχετικά Καϊάφα – Γκμάντι, Υπερ 1999, σελ. 621 επ. και Μανωλεδάκης, Υπερ 1999, σελ. 1099 επ.

5. Σύστημα κίνησης της ποινικής δίωξης εκ μέρους της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας

5.1 Η ρύθμιση

Η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία ασκεί την αρμοδιότητά της, είτε κινώντας έρευνα, είτε αποφασίζοντας να χρησιμοποιήσει το δικαίωμα ανάληψης υπόθεσης (Άρθρα 26 και 27). Αν η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία αποφασίσει να ασκήσει την αρμοδιότητά της, οι αρμόδιες εθνικές αρχές δεν ασκούν τη δική τους αρμοδιότητα για την ίδια εγκληματική συμπεριφορά (Άρθρο 25). Όταν μια αξιόποινη πράξη που εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 22 (εγκλήματα PIF, όπως καθορίζονται στην Οδηγία (ΕΕ) 1371/2017) επιφέρει ή ενδέχεται να επιφέρει ζημία στα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης ύψους κάτω των 10.000 ευρώ, η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία μπορεί να ασκήσει την αρμοδιότητά της μόνον αν: α) η υπόθεση έχει αντίκτυπο σε ενωσιακό επίπεδο, ώστε να επιβάλλεται η διεξαγωγή έρευνας από την Ευρωπαϊκή Εισαγγελία· ή β) υπάρχουν υποψίες ότι υπάλληλοι ή άλλο προσωπικό της Ένωσης ή μέλη των θεσμικών οργάνων της Ένωσης έχουν διαπράξει την αξιόποινη πράξη.

Διαβουλεύεται, κατά περίπτωση, με τις αρμόδιες εθνικές αρχές ή τους φορείς της Ένωσης προκειμένου να διαπιστώσει την πλήρωση των ανωτέρω κριτηρίων. Σε περίπτωση διαφωνίας μεταξύ της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας και των εθνικών εισαγγελικών αρχών σχετικά με το αν η αξιόποινη συμπεριφορά εμπίπτει στο πεδίο αρμοδιότητάς της (άρθρα 22 και 25), οι εθνικές αρχές που είναι αρμόδιες να αποφασίσουν σχετικά με την ανάθεση αρμοδιοτήτων για τη δίωξη σε εθνικό επίπεδο αποφασίζουν ποιος πρέπει να είναι αρμόδιος για τη διερεύνηση της υπόθεσης. Τα κράτη μέλη προσδιορίζουν την εθνική αρχή που αποφασίζει σχετικά με την ανάθεση της αρμοδιότητας.

Σε περίπτωση που, σύμφωνα με το ισχύον εθνικό δίκαιο, υπάρχουν βάσιμοι λόγοι να πιστεύεται ότι τελείται ή έχει τελεστεί αξιόποινη πράξη που εμπίπτει στην αρμοδιότητα της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας, τότε ένας ευρωπαίος εντεταλμένος εισαγγελέας που βρίσκεται σε κράτος μέλος το οποίο, σύμφωνα με το εθνικό του δίκαιο, έχει διεθνή δικαιοδοσία για την αξιόποινη πράξη κινεί έρευνα και προβαίνει στη σχετική σημείωση στο σύστημα διαχείρισης υποθέσεων, με την τήρηση κάποιων διατυπώσεων (άρθρο 26).

Η υπόθεση πρέπει κατά κανόνα να κινείται και να διεκπεραιώνεται από ευρωπαϊό εντεταλμένο εισαγγελέα του κράτους μέλους στο οποίο βρίσκεται το επίκεντρο της εγκληματικής δραστηριότητας ή, αν έχουν τελεστεί περισσότερες συνδεδεμένες αξιόποινες πράξεις εμπίπτουσες στις αρμοδιότητες της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας, του κράτους μέλους στο οποίο τελέστηκε ο κύριος όγκος των αξιόποινων πράξεων. Ευρωπαίος εντεταλμένος εισαγγελέας διαφορετικού κράτους μέλους το οποίο έχει διεθνή δικαιοδοσία για την υπόθεση μπορεί να κινήσει έρευνα, ή μπορεί να του δοθεί από το αρμόδιο μόνιμο τμήμα εντολή να κινήσει έρευνα, μόνον εφόσον είναι δεόντως αιτιολογημένη η παρέκκλιση από τον ανωτέρω κανόνα, λαμβανομένων υπόψη των ακόλουθων κριτηρίων κατά σειρά προτεραιότητας (ιεραρχικά): α) του τόπου συνήθους διαμονής του υπόπτου ή του κατηγορουμένου· β) της ιθαγένειας του υπόπτου ή του κατηγορουμένου· γ) του τόπου στον οποίο προκλήθηκε η κύρια οικονομική ζημία.

5.2 Κριτική προσέγγιση

α. Έκταση της αρχής της νομιμότητας και συντρέχουσα αρμοδιότητα

Σύμφωνα με την αρχική πρόταση της Επιτροπής η ευρωπαϊκή εισαγγελία είχε αποκλειστική αρμοδιότητα έρευνας και δίωξης εγκλημάτων PIF. Με το σύστημα που εισάγει ο κανονισμός παρατηρούμε τη συντρέχουσα αρμοδιότητα μεταξύ ευρωπαϊκής εισαγγελίας και κρατών μελών με ένα προβάδισμα της ευρωπαϊκής εισαγγελίας που έχει την έννοια της κατά προτεραιότητα άσκησης της δικαιοδοσίας της στο πεδίο αυτό. Εξάλλου και μετά την παράλειψη της εναλλακτικής του συμβιβασμού⁷³ (άρθρο 29 της πρότασης), η ευρωπαϊκή εισαγγελία ενεργεί σύμφωνα με την αρχή της νομιμότητας για τη δίωξη των εγκλημάτων αρμοδιότητάς της.

Στην ημέτερη έννομη τάξη⁷⁴, ο εισαγγελέας είναι απαραίτητο όργανο της απονομής της ποινικής δικαιοσύνης δίχως ο ίδιος να απονέμει δικαιοσύνη, έργο το οποίο συνταγματικά έχει ανατεθεί σε τακτικούς δικαστές κανονικά συγκροτημένων δικαστηρίων. Ο εισαγγελέας δεν τυγχάνει διάδικος στην ελληνική ποινική δίκη, έχει

⁷³ Κριτική σχετικά με τη συναλλαγή που υποκρύπτει ο συμβιβασμός σε μια περίπτωση οικονομικού εγκλήματος βλ. Wasmeier στο Erkelens κ.ά., 2015, σελ. 153 και FRA Opinion 1/2014 για τη σύσταση ευρωπαϊκής εισαγγελίας.

⁷⁴ Αξίζει να επισημανθεί σχετικά ότι η ανάληψη από το κράτος της δίωξης των εγκλημάτων και η ανάθεση του έργου σε ιδιαίτερο κρατικό όργανο, τον εισαγγελέα, είναι θεσμός που έλκει την καταγωγή του από το γαλλικό ποινικό δίκαιο και εισήχθη στη χώρα μας με τον Κώδικα Ποινικής Δικονομίας και τον Οργανισμό Δικαστηρίων μόλις το 1834, Καρράς σελ. 199.

υποχρέωση αντικειμενικότητας καθώς και να ενεργεί όχι μόνο κατά αλλά και υπέρ του κατηγορουμένου ταγμένος στον σκοπό αναζήτησης της ουσιαστικής αλήθειας. Κάθε εισαγγελία λειτουργεί με ενιαίο και αδιαίρετο τρόπο, είναι δε οργανωμένη ιεραρχικώς, με πολιτικό ίσως προϊστάμενο, όργανο της εκτελεστικής εξουσίας, σε ορισμένα ευρωπαϊκά κράτη προς τον οποίο λογοδοτεί και είναι υπεύθυνη. Η βασική λειτουργική της αρμοδιότητα έγκειται στην άσκηση της ποινικής δίωξης⁷⁵.

Στο ελληνικό ποινικό δικονομικό δίκαιο ισχύει κατά κανόνα η αρχή της υποχρεωτικής δίωξης των εγκλημάτων ή άλλως της νομιμότητας, σε περίπτωση περιέλευσης πληροφοριών ενδεικτικών της τέλεσης εγκλήματος, αντιπαρατίθεται δε προς την αρχή της σκοπιμότητας, που ισχύει κατά κανόνα στα συστήματα του common law, σύμφωνα με την οποία παρέχεται στην εισαγγελική αρχή η δυνατότητα εκτίμησης της σκοπιμότητας της κίνησης της ποινικής δίωξης στη συγκεκριμένη περίπτωση – ad hoc⁷⁶. Ωστόσο και τούτη δεν υπηρετείται κατ' απόλυτο τρόπο, οπότε θα μπορούσαμε να πούμε ότι ισχύει η αρχή της περιορισμένης νομιμότητας πλησιάζοντας κατ' αυτόν τον τρόπο την αρχή της σκοπιμότητας.

Η τυχόν ένταξη του εντεταλμένου ευρωπαίου εισαγγελέα σε μια από τις ιεραρχικές βαθμίδες, εισαγγελείς Αρείου Πάγου, εισαγγελείς εφετών και εισαγγελείς πλημμελειοδικών δημιουργεί προβληματική η οποία θα προσδιοριστεί από τους κανόνες διαδικασίας με το ερώτημα να παραμένει ανοικτό. Η απόφαση έγκειται στις εθνικές αρχές ή θα αποφασίζεται από την Ευρωπαϊκή Εισαγγελία; Το μόνο που προβλέπεται στον κανονισμό είναι τα γενικά προσόντα. Στη χώρα μας η άσκηση της ποινικής δίωξης αποτελεί αρμοδιότητα του Εισαγγελέα Πλημμελειοδικών και σε ορισμένες περιπτώσεις απαιτείται η σύμφωνη γνώμη του εισαγγελέα εφετών, το ίδιο σύστημα θα υπηρετείται και για τις ανάγκες δίωξης εγκλημάτων εκ μέρους της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας; Θα προτιμηθεί δηλαδή ανάμεσα στους δύο Εντεταλμένους Ευρωπαίους Εισαγγελείς ένας να είναι του επιπέδου Εισαγγελέα Πλημμελειοδικών και ένας επιπέδου Εισαγγελέα Εφετών ή θα προχωρήσει σε ανεξάρτητη τελείως εκτίμηση υπό τον ενωσιακό μανδύα; Αποτελεί κρίσιμο ερώτημα και για το γεγονός πώς θα υποδεχτούν τον θεσμό οι εθνικοί εισαγγελικοί λειτουργοί, καθώς τα εθνικά πρότυπα θα εξακολουθούν να δημιουργούν παραστάσεις και να αντιστρατεύονται την εκχώρηση της εθνικής κυριαρχίας ως προς το ευαίσθητο ζήτημα της ποινικής δίωξης, ειδικά όταν τούτο συμβαίνει χωροταξικά πολύ

⁷⁵ Βλ. σχετικά Καρράς, 1998, σελ. 199.

⁷⁶ Βλ. σχετικά Καρράς, 1998, σελ. 287.

πλησίον των εθνικών εισαγγελικών λειτουργών με συντρέχουσα επί των εγκλημάτων αυτών αρμοδιότητα. Δε θα απέχει πολύ από την πραγματικότητα το παράδειγμα κατά το οποίο μετά από πληροφόρηση από εθνικές αρχές καθίστανται κοινωνοί των παραβατικών συμπεριφορών κατά των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης ταυτόχρονα αρχαιότερος εισαγγελέας της εθνικής έννομης τάξης και εισαγγελέας ο οποίος με το μανδύα του ευρωπαίου εντεταλμένου εισαγγελέα θα έχει το δικαίωμα της κατά προτεραιότητα απόφασης σε συνέργεια με το κεντρικό επίπεδο της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας αναφορικά με τη κίνηση ερευνών και δίωξη των εγκλημάτων. Ο ανταγωνισμός των εισαγγελικών λειτουργών είναι προφανής.

Σύμφωνα εξάλλου με την αρχή *de minimis non curat praetor*⁷⁷, η ευρωπαϊκή εισαγγελία δεν επιλαμβάνεται ήσσονος σημασίας υποθέσεων και στο πλαίσιο σεβασμού της αρχής της επικουρικότητας επί συντρέχουσας αρμοδιότητας μεταξύ Ένωσης και κρατών μελών. Η αδιαφορία αυτή για την αναζήτηση ποσών συνολικής ζημίας κάτω των 10.000 ευρώ η οποία καταλείπεται στις εθνικές αρχές παύει στην περίπτωση που θεμελιώνεται εύλογο ενδιαφέρον για την υπόθεση λόγω του διασυνοριακού της χαρακτήρα ή του γενικότερου αντικτύπου της, καθώς και σε περίπτωση υπόνοιας εμπλοκής υπαλλήλων θεσμικών οργάνων της Ένωσης, οπότε και επιλαμβάνεται εκ νέου η ευρωπαϊκή εισαγγελία. Σε περιπτώσεις επίσης μπορεί να μην αναλαμβάνονται υποθέσεις συνολικής ζημίας μέχρι 100.000 ευρώ, ωστόσο παρέχεται η δυνατότητα στον ευρωπαίο γενικό εισαγγελέα να αιτηθεί την επανεξέταση της απόφασης του μόνιμου τμήματος αν κρίνει ότι αυτό απαιτείται για λόγους συνοχής της πολιτικής της ευρωπαϊκής εισαγγελίας σχετικά με τις παραπομπές (άρθρο 34 παρ, 4). Πρόκειται για μια διάταξη που προβληματίζει σε συνάρτηση με την ανωτέρω παρ. 3 που προβλέπει την έκδοση γενικών κατευθυντήριων γραμμών και την οριοθέτηση των υποθέσεων που θα παραπέμπονται στις εθνικές αρχές, με την παρεμβολή του ευρωπαίου γενικού εισαγγελέα σε αυτό το στάδιο να στερείται αντικειμένου, εκτός αν δικαιολογείται στη βάση εξυπηρέτησης άλλων σκοπιμοτήτων.

⁷⁷ Βλέπε Στεφάνου, 2015, σελ. 120, αναφορικά με την ένταξη της αρχής αυτής στην αναγνώριση της κεφαλαιώδους σημασίας αρχή της επικουρικότητας για την ανάληψη δράσεων εκ μέρους της Ένωσης.

β. Επιλογή του δικαίου του δικάζοντος δικαστή (lex fori) και οι ενδεχόμενες καταστρατηγήσεις (forum – investigation shopping)

Κατά τη διατύπωση της αρχικής πρότασης της Επιτροπής μεγάλη υπήρξε η θεωρητική συζήτηση και κριτική⁷⁸ αναφορικά με τη διακριτική ευχέρεια που καταλειπόταν στον ευρωπαϊό εισαγγελέα για την επιλογή του δικαίου του δικάζοντος δικαστή επί εγκλημάτων PIF που εμπλέκονταν με τις έννομες τάξεις περισσότερων κρατών μελών. Τα κριτήρια δεν είχαν τεθεί με ιεραρχική τάξη⁷⁹ παρόλο που φαινόταν να αντιστοιχούν στα συμφέροντα των βασικών μετόχων μιας ποινικής διαδικασίας και συγκεκριμένα του δικαστηρίου (τόπος τέλεσης αδικήματος), της εισαγγελικής αρχής (τόπος αποδεικτικών στοιχείων), της υπεράσπισης (τόπος συνήθους διαμονής του κατηγορουμένου) και των θυμάτων (τόπος συνήθους διαμονής ζημιωθέντων), προσφέροντας μια ισορροπημένη επιλογή. Επιπλέον όμως η ίδια διατύπωση δεν προσέφερε ασφάλεια δικαίου και τον απαραίτητο δείκτη προβλεψιμότητας καθώς δε φαινόταν εξαντλητική. Άλλα κριτήρια θα μπορούσαν κάλλιστα να περιληφθούν, όπως η έδρα του ευρωπαϊκού θεσμού ή οργανισμού ή τυχόν άλλος τόπος σημαντικού οικονομικού αντικτύπου⁸⁰, τα οποία και θα έπρεπε να αποσαφηνισθεί αν υπήρχε πιθανότητα να ληφθούν υπόψη. Η επιλογή του δικαίου του δικάζοντος δικαστή στη βάση μιας δέσμης διαφανών κριτηρίων⁸¹ είναι αμφίβολο κατά πόσο υπηρετείται τελικώς με τα περιληφθέντα. Η προβληματική σχετικά με τα τεθέντα κριτήρια αφορούσε στο γεγονός ότι υπήρχε η υπόνοια ότι η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία θα ευνοούσε ή τουλάχιστον δε θα αποθάρρυνε το «forum shopping», το οποίο σαφώς ενίσχυε τη θέση των διωκτικών αρχών με την άκριτη επιλογή του δικαίου εκείνου με τις μείζονες διαθέσιμες ποινικές κυρώσεις ή τις περίπλοκες και μακροσκελείς διαδικασίες. Η αντίθετη άποψη θα μπορούσε να υποστηρίξει μια εξαντλητική ανάγνωση των κριτηρίων που συμπεριλήφθηκαν αρχικά και έθεταν φραγμό σε υπερβολικές αντιδράσεις. Ακόμη η ρήτρα της ορθής απονομής της δικαιοσύνης συνεπεία της οποίας τελικά θα χωρούσε η επιλογή του δικαίου του δικάζοντος δικαστή υποχρέωνε σε μια στάθμιση μεταξύ των

⁷⁸ Βλ. σχετικά Wasmeier στο Erkelens κ.ά., 2015, σελ. 139 επ.

⁷⁹ Το άρθρο 27 παρ. 4 της πρότασης Κανονισμού της Επιτροπής όριζε ειδικότερα: «Ο Ευρωπαίος Εισαγγελέας [...] καθορίζει το αρμόδιο εθνικό δικαστήριο λαμβάνοντας υπόψη τα ακόλουθα κριτήρια: α) τον τόπο όπου διαπράχθηκε το αδίκημα, ή σε περίπτωση περισσότερων του ενός αδικημάτων, τον τόπο όπου διαπράχθηκε η πλειονότητα των αδικημάτων β) τον τόπο όπου έχει τη συνήθη διαμονή του ο κατηγορούμενος γ) τον τόπο όπου βρίσκονται τα αποδεικτικά στοιχεία δ) τον τόπο όπου έχουν τη συνήθη διαμονή τους οι άμεσα ζημιωθέντες».

⁸⁰ Βλ. σχετικά Wasmeier στο Erkelens κ.ά., 2015, σελ. 150.

⁸¹ Βλ. παρ. 30 της εισηγητικής έκθεσης της πρότασης της Επιτροπής.

δικαιωμάτων και συμφερόντων των κατηγορουμένων με τα συμφέροντα των διωκτικών αρχών.

Για το λόγο αυτό και κατόπιν σχετικών διαβουλεύσεων στο Συμβούλιο προκρίθηκε η ανωτέρω λύση, επ' ωφελεία και της ευρωπαϊκής εισαγγελίας με όρους ενίσχυσης της αξιοπιστίας της και αποδοχής ειδικά από τις εθνικές αρχές να διασκεδαστεί κάθε εντύπωση και υποψία για δυνατότητα «forum shopping», με την αναδιατύπωση και ασφαλή περιγραφή των κριτηρίων ώστε να υπηρετείται ορθά η αρχή της νομιμότητας και της δίκαιης δίκης, καθώς η επιλογή του δικαίου του δικάζοντος δικαστή μπορεί να επηρεάσει την έκβαση της υπόθεσης. Όπως εύστοχα παρατηρεί ο Γιαννίδης⁸² απέναντι στην ευρωπαϊκή ποινική τάξη οι διατάξεις της ποινικής δικονομίας υπόσχονται περισσότερες εγγυήσεις σε σχέση με τις αμυντικές γραμμές της υπεράσπισης, υπογραμμίζοντας κατ' αυτόν τον τρόπο τη σημασία του ποινικού δικονομικού δικαίου στην ορθή απονομή της δικαιοσύνης, που καταδεικνύει ταυτόχρονα τη σημασία του στην έκβαση της δίκης. Με την τελικώς προκριθείσα επιλογή καταρχήν για την κατανομή αρμοδιότητας εκείνο που βαρύνει πια είναι το επίκεντρο της εγκληματικής δραστηριότητας ή ο κύριος όγκος των αξιόποινων πράξεων. Ο κανόνας αυτός διασπάται μόνο κατ' εξαίρεση με αιτιολογημένη απόφαση του αρμόδιου τμήματος της ευρωπαϊκής εισαγγελίας με τρία σαφώς ιεραρχημένα πλέον κριτήρια και τα οποία κατά βάση ευνοούν την υπεράσπιση του υπόπτου ή κατηγορουμένου (τόπος συνήθους διαμονής ή ιθαγένειάς του).

Επί της διασφάλισης ισχύος της αρχής *ne bis in idem* και της συναφούς αποφυγής πολλαπλών διώξεων για τα αυτά πραγματικά περιστατικά παρόλο που διακηρύσσεται στον κανονισμό παρατηρείται ότι δε βρίσκει εφαρμογή στα πρώιμα στάδια των ερευνών, παρά μόνο όταν θα αποκρυσταλλωθεί αρκετά αργότερα το κατηγορητήριο με την ακριβή περιγραφή των καταλογιζόμενων εγκλημάτων προς το τέλος των ερευνητικών διαδικασιών. Ωστόσο η αξία της παραμένει κεφαλαιώδης στο στάδιο της παραπομπής των υποθέσεων ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων οπότε και αναπτύσσει την πλήρη ισχύ της, όπως έχει ερμηνευθεί από το ΔΕΕ⁸³ μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας και την κατοχύρωσή της στο άρθρο 50 του Χάρτη ΘΔΕΕ.

⁸² Βλ. σχετικά Γιαννίδης, 2010, σελ. 213.

⁸³ Βλ. Περάκης Μ., 2015, σελ. 278 επ. για αποφάσεις ΔΕΕ σχετικές με την έκταση της αρχής *ne bis in idem* στην Ένωση.

6. Διαδικαστικοί κανόνες σχετικά με έρευνες, τα μέτρα δίωξης, τη δίωξη και τα εναλλακτικά αντί της δίωξης μέτρα

6.1 Η ρύθμιση

Η ευρωπαϊκή εισαγγελία αποφασίζει μετά τη λήψη όλων των αναγκαίων πληροφοριών το συντομότερο δυνατόν αν θα ασκήσει το δικαίωμα ανάληψης υπόθεσης, και πάντως το αργότερο εντός πέντε ημερών αφότου λάβει τις πληροφορίες από τις εθνικές αρχές, τις οποίες ενημερώνει σχετικά με την απόφαση αυτή (άρθρο 27). Ο ευρωπαίος εντεταλμένος εισαγγελέας που έχει επιληφθεί υπόθεσης δύναται, σύμφωνα με τον παρόντα κανονισμό και το εθνικό δίκαιο, είτε να προβεί ο ίδιος στη λήψη των μέτρων έρευνας και άλλων μέτρων είτε να δώσει σχετικές εντολές στις αρμόδιες αρχές του κράτους μέλους του. Οι εν λόγω αρχές εξασφαλίζουν, σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο, ότι ακολουθούνται όλες οι εντολές και ότι λαμβάνουν τα μέτρα που τους έχουν ανατεθεί (άρθρο 28). Αίτημα άρσης προνομίων ή ασυλιών χωρεί σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο και έναντι προσώπων που απολαύουν ταυτόσημων δυνάμει του πρωτοκόλλου περί προνομίων και ασυλιών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (άρθρο 29). Τουλάχιστον στις περιπτώσεις στις οποίες η υπό έρευνα αξιόποινη πράξη τιμωρείται με μέγιστη ποινή φυλάκισης τουλάχιστον τεσσάρων ετών τα κράτη μέλη διασφαλίζουν ότι οι ευρωπαίοι εντεταλμένοι εισαγγελείς δικαιούνται να διατάσσουν ή να ζητούν τα ακόλουθα μέτρα έρευνας:

- α) διενέργεια έρευνας σε κλειστούς ή ανοιχτούς χώρους, μέσα μεταφοράς, ιδιωτικές κατοικίες, ενδύματα και κάθε άλλο προσωπικό είδος ή προσωπικό υπολογιστή και λήψη κάθε συντηρητικού μέτρου που είναι αναγκαίο για να διαφυλαχθεί η ακεραιότητα των αποδεικτικών στοιχείων ή να αποτραπεί η απώλεια ή η νόθευσή τους·
- β) λήψη μέτρων για την προσκόμιση κάθε σχετικού αντικειμένου ή εγγράφου, είτε στην πρωτότυπη μορφή του ή σε άλλη καθορισμένη μορφή·
- γ) λήψη μέτρων για την προσκόμιση δεδομένων αποθηκευμένων σε υπολογιστή, κρυπτογραφημένων ή αποκρυπτογραφημένων, στην πρωτότυπη μορφή τους ή σε άλλη καθορισμένη μορφή.
- δ) δέσμευση οργάνων ή προϊόντων εγκλήματος, συμπεριλαμβανομένων περιουσιακών στοιχείων.

ε) παρακολούθηση των ηλεκτρονικών επικοινωνιών προς και από τον ύποπτο ή κατηγορούμενο, σε οποιοδήποτε ηλεκτρονικό μέσο επικοινωνιών χρησιμοποιεί ο ύποπτος ή ο κατηγορούμενος.

στ) παρακολούθηση και εντοπισμό ενός αντικειμένου με τεχνικά μέσα.

Ειδικότερα, τα κράτη μέλη μπορούν να περιορίζουν την εφαρμογή των τελευταίων δύο μέτρων παρακολούθησης σε συγκεκριμένες σοβαρές αξιόποινες πράξεις. Πέρα από τα μέτρα που αναφέρονται παραπάνω, οι ευρωπαίοι εντεταλμένοι εισαγγελείς δικαιούνται να ζητούν ή να διατάσσουν οποιαδήποτε άλλα μέτρα στο κράτος μέλος τους τα οποία είναι διαθέσιμα στους εισαγγελείς βάσει του εθνικού δικαίου σε αντίστοιχες εθνικές υποθέσεις (άρθρο 30).

Οι ευρωπαίοι εντεταλμένοι εισαγγελείς συνεργάζονται στενά μέσω αμοιβαίας συνδρομής και τακτικής διαβούλευσης μεταξύ τους σε διασυνοριακές υποθέσεις. Όταν πρέπει να ληφθεί μέτρο σε κράτος μέλος άλλο από το κράτος μέλος του επιληφθέντος ευρωπαίου εντεταλμένου εισαγγελέα, αυτός ο ευρωπαίος εντεταλμένος εισαγγελέας αποφασίζει το αναγκαίο μέτρο και αναθέτει τη λήψη του σε ευρωπαίο εντεταλμένο εισαγγελέα που εδρεύει στο κράτος μέλος στο οποίο πρέπει να εκτελεστεί το μέτρο. Αν απαιτείται δικαστική έγκριση για το μέτρο σύμφωνα με το δίκαιο του κράτους μέλους του βοηθού ευρωπαίου εντεταλμένου εισαγγελέα, ο βοηθός ευρωπαίος εντεταλμένος εισαγγελέας λαμβάνει την έγκριση αυτή σύμφωνα με το δίκαιο του εν λόγω κράτους μέλους (άρθρο 31). Ο επιληφθείς ευρωπαίος εντεταλμένος εισαγγελέας δύναται να διατάξει ή να ζητήσει τη σύλληψη ή την προσωρινή κράτηση του υπόπτου ή του κατηγορουμένου σύμφωνα με τις εθνικές διατάξεις που εφαρμόζονται σε αντίστοιχες εγχώριες περιπτώσεις. Όταν είναι αναγκαία η σύλληψη και η παράδοση προσώπου που δεν είναι παρόν στο κράτος μέλος στο οποίο εδρεύει ο επιληφθείς ευρωπαίος εντεταλμένος εισαγγελέας, ο τελευταίος εκδίδει ή ζητεί από την αρμόδια αρχή του εν λόγω κράτους μέλους να εκδώσει ευρωπαϊκό ένταλμα σύλληψης σύμφωνα με την απόφαση-πλαίσιο 2002/584/ΔΕΥ του Συμβουλίου (άρθρο 33).

Τα αποδεικτικά στοιχεία που προσκομίζουν σε δικαστήριο οι εισαγγελείς της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας ή ο κατηγορούμενος δεν κρίνονται απαράδεκτα απλώς και μόνον διότι τα στοιχεία αυτά έχουν συλλεγεί σε άλλο κράτος μέλος ή σύμφωνα με το δίκαιο άλλου κράτους μέλους. Δεν θίγεται από τον παρόντα κανονισμό η εξουσία του δικάζοντος δικαστηρίου να εκτιμά ελεύθερα τα αποδεικτικά στοιχεία που προσκομίζονται

από τον κατηγορούμενο ή τους εισαγγελείς της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας (άρθρο 37). Περαιτέρω γίνεται μνεία και στους λόγους αρχειοθέτησης μιας υπόθεσης καθώς και για τις περιπτώσεις απλουστευμένης διαδικασίας δίωξης (άρθρα 40 και 41).

6.2 Κριτική προσέγγιση: Μέτρα έρευνας και παραδεκτό των αποδείξεων – αμοιβαία αναγνώριση και διεθνική δικαιοσύνη

Η αρχική παρατήρηση αφορά στον περιορισμό του καταλόγου ερευνητικών μέτρων σε σχέση με την αρχική πρόταση της Επιτροπής (άρθρο 26) που έφταναν τα είκοσι ένα⁸⁴. Τώρα πλέον περιγράφονται στον κανονισμό έξι μέτρα έρευνας τα οποία έχει στη διάθεσή της η ευρωπαϊκή εισαγγελία (άρθρο 30), ανεξάρτητα αν προβλέπονται στις εθνικές έννομες τάξεις λόγω της άμεσης ισχύος του κανονισμού και σε συμπλήρωση των υπολοίπων που προβλέπονται στο εθνικό δίκαιο. Ωστόσο τίθεται και μια δυνατότητα περιορισμού για τα μέτρα παρακολούθησης ηλεκτρονικών επικοινωνιών και αντικειμένων των υπόπτων ή κατηγορουμένων σε συγκεκριμένες σοβαρές αξιόποινες πράξεις κατά τη διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών με παράλληλη υποχρέωση να γνωστοποιήσουν στην Ευρωπαϊκή Εισαγγελία τον σχετικό κατάλογο. Ελπίζουμε ότι αυτό δε συμβαίνει στη βάση ενός «investigation shopping», καθώς η εισαγγελία θα έχει στη διάθεσή της την εικόνα εκείνων των κρατών μελών που περιορίζουν τα μέτρα έρευνας και άλλων με αυστηρότερο πλαίσιο ερευνητικών μέτρων τα οποία θα εκτείνονται και στα απλά πλημμελήματα.

Δυστυχώς το ψήφισμα του ΕυρΚοιν⁸⁵ σχετικά με την ανάγκη για ομοιογένεια των ερευνητικών μέτρων, για την ακριβή περιγραφή τους και τη συμβατότητά τους με τα νομικά συστήματα των κρατών μελών, στα οποία καλούνται να εφαρμοστούν, καθώς και για την πλήρη και λεπτομερή περιγραφή τους ώστε να αποκλειστούν και οι τελευταίες υπόνοιες forum shopping δεν εισακούστηκε επαρκώς. Πρέπει επίσης να υπογραμμιστεί και το παράδοξο σε σχέση με την πρόνοια του άρθρου 86 παρ. 2 ΣυνθΛΕΕ το οποίο προβλέπει την μέσω κανονισμών έκδοση δικονομικών κανόνων που θα διέπουν το παραδεκτό των αποδείξεων. Προβληματική φαντάζει επομένως η κατά διττό τρόπο νομοθέτηση εντός της Ένωσης, νοούμενη με την έκδοση οδηγιών για το αμοιβαίως παραδεκτό των αποδείξεων για τους σκοπούς της δικαστικής συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις κατ' άρθρο 82 παρ. 2 ΣυνθΛΕΕ που έχουν διασυννοριακή ή διεθνική διάσταση

⁸⁴ Βλ. σχετικά Ingelram στο Erkelens κ.ά., 2015, σελ. 121 επ.

⁸⁵ ΕυρΚοιν, Ψήφισμα για τη σύσταση Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας, 2015, 2016/C 346/04 της 29.4.2015.

με τους περιορισμούς των εργαλείων που εισάγει η τελευταία παράγραφος του άρθρου, δηλαδή της ρήτρας εφεδρικής τροχοπέδης άλλως μηχανισμού πέδησης έκτακτης ανάγκης, καθώς και κανονισμών αναφορικά με την αποτελεσματική δίωξη εκ μέρους της ευρωπαϊκής εισαγγελίας με ρήτρες επιτάχυνσης της όλης διαδικασίας ακόμη και με ενισχυμένη συνεργασία⁸⁶.

Μια άλλη παρατήρηση αφορά στην έλλειψη διαφοροποιημένων κανόνων σχετικά με εσωτερικές έρευνες που κατευθύνονται στους ευρωπαϊκούς θεσμούς και οργανισμούς καθώς και εξωτερικές έρευνες που στοχεύουν σε άλλους υπόπτους και κατηγορούμενους σε αποκεντρωμένο επίπεδο, στα κράτη μέλη ή σε τρίτες χώρες. Το υπόδειγμα της OLAF δε φαίνεται να υιοθετήθηκε και στο ποινικό σκέλος των διενεργούμενων από την ευρωπαϊκή εισαγγελία ερευνών. Επομένως για τη διενέργεια ερευνών στους ευρωπαϊκούς θεσμούς που κατά βάση εδρεύουν στις Βρυξέλλες ο ευρωπαίος εντεταλμένος εισαγγελέας στο Βέλγιο θα χρειαστεί την άδεια από δικαστική αρχή αυτής της χώρας για να ασκήσει την αρμοδιότητά του σε ένα καθαρά ενωσιακό περιβάλλον. Αυτό από μόνο του αποτελεί σχήμα οξύμωρο.

Εκείνο που εξετάζεται ακολούθως είναι αν πράγματι από τη μια πλευρά υφίσταται η προστιθέμενη αξία που επιχείρησε να προσδώσει η Επιτροπή στην Ευρωπαϊκή Εισαγγελία με το να εισφέρει κάτι ποιοτικά διαφορετικό από τους γνωστούς μέχρι σήμερα μηχανισμούς της οριζόντιας συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών στη βάση της αρχής της αμοιβαίας αναγνώρισης δικαστικών αποφάσεων και διαταγών και από την άλλη η προβληματική σε σχέση με τα αποδεικτικά μέσα που αποκτώνται σε άλλα κράτη μέλη από αυτό στο οποίο κινείται η έρευνα και δίωξη ενός εγκλήματος PIF.

Αναλυτικότερα, στο πνεύμα της πρότασης της Επιτροπής αρκούσε η απλή διαβούλευση και η άτυπη συνεργασία μεταξύ των εντεταλμένων ευρωπαίων εισαγγελέων που εδρεύουν στα κράτη μέλη για την απόκτηση των αποδεικτικών στοιχείων. Έτσι με μια πρώτη ματιά δε θα ήταν απαραίτητο το αίτημα για τη διενέργεια ερευνών και συγκέντρωση αποδεικτικών μέσων σε ένα άλλο κράτος μέλος. Ωστόσο, προκύπτει ότι όταν ένα τέτοιο ζήτημα δε ρυθμίζεται από τον κανονισμό επαναφέρεται ο κανόνας του εφαρμοστέου εθνικού δικαίου το οποίο μπορεί να απαιτεί την άδεια από μια δικαστική αρχή για τη διενέργεια των παραπάνω πράξεων σε κάθε εμπλεκόμενο κράτος μέλος, χωρίς να προνοεί για την αμοιβαία αναγνώριση των αποδείξεων.

⁸⁶ Βλ. σχετικά Τσόλκα, 2010, σελ. 95.

Υπό το φως του κανονισμού (άρθρο 31), προβλέπεται η συνδρομή ενός βοηθού εντεταλμένου εισαγγελέα στο κράτος μέλος όπου αναγκαιεί η διενέργεια της έρευνας και η κτήση του αποδεικτικού μέσου, ο οποίος εξασφαλίζει τη σχετική άδεια από τη δικαστική αρχή σε όσες περιπτώσεις απαιτείται ώστε να παράσχει τις αποδείξεις στον επιληφθέντα εντεταλμένο ευρωπαϊό εισαγγελέα που είναι τόσο χρήσιμες για τον χειρισμό της υπόθεσής του. Προβλέπεται βέβαια και ευθέως από τον κανονισμό η δυνατότητα προσφυγής στους κανόνες της αμοιβαίας αναγνώρισης και της διασυνοριακής συνεργασίας όταν αυτοί καταλαμβάνουν στο ρυθμιστικό τους πεδίο πράξεις του ευρωπαϊού εντεταλμένου εισαγγελέα σε σχέση με την εξασφάλιση αποδεικτικών μέσων για την εκπλήρωση του έργου του.

Παρατηρείται προσέτι ότι στην οδηγία για την ευρωπαϊκή εντολή έρευνας⁸⁷, δε γίνεται μνεία της ευρωπαϊκής εισαγγελίας, άρα δεν της αναγνωρίζεται ρητά αυτό το δικαίωμα, παρά καταλείπεται στις αρμόδιες εθνικές αρχές. Επομένως ένας εντεταλμένος ευρωπαϊός εισαγγελέας στο πλαίσιο των διττών καθηκόντων του δεν είναι εξοπλισμένος με τη δυνατότητα έκδοσης μιας εντολής σε συναρμόδιο λειτουργό άλλου κράτους μέλους με σκοπό την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης την ίδια στιγμή που έχει αυτή τη δυνατότητα υπό την εθνική του ιδιότητα και μάλιστα σε ήσσονος σημασίας παραβάσεις που έχουν μείνει στη διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών και αφορούν και πάλι σε δίωξη παραβατικών συμπεριφορών κατά των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης. Αντιθέτως το έργο αυτό υλοποιεί ο βοηθός εντεταλμένος εισαγγελέας κατά την πρόνοια του κανονισμού, αποφεύγοντας τη ρύθμιση της εντολής έρευνας και εκφράζοντας παράλληλα το ιδεολογικό υπόβαθρο της ευρωπαϊκής εισαγγελίας η οποία ως θεσμός είναι διαφορετικός, *sui generis*, ως προς τις δικαστικές αρχές των κρατών μελών που χρησιμοποιούν τα εργαλεία της αμοιβαίας αναγνώρισης. Για αυτό το λόγο και η διαφοροποίηση στην ορολογία του κανονισμού σε σχέση με την οδηγία, αναφέρεται σε επιληφθέντα και βοηθό εντεταλμένο εισαγγελέα αντί αρχής έκδοσης και αρχής εκτέλεσης για τις οποίες κάνει λόγο η τελευταία, αποφεύγοντας συνειδητά την ευθυγράμμιση.

Σε σχέση ωστόσο με την ευρωπαϊκή εντολή έρευνας δεν πρέπει να παραβλέπεται ότι ενώ υπό τους όρους της αμοιβαίας αναγνώρισης και υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις του εθνικού δικαίου είναι δυνατή η άρνηση της εκτέλεσης μιας ευρωπαϊκής εντολής έρευνας, η οδηγία περιλαμβάνει αποκλειστικές προθεσμίες για την αναγνώριση ή

⁸⁷ Οδηγία (ΕΕ) 2014/41 του ΕυΚοιν και του Συμβουλίου της 3ης Απριλίου 2014 περί της ευρωπαϊκής εντολής έρευνας σε ποινικές υποθέσεις, ΕΕ L 130 της 1.5.2014.

εκτέλεση ερευνητικού μέτρου. Στον αντίποδα αυτής και υπό το καθεστώς παροχής δικαστικής έγκρισης για τη συνδρομή του βοηθού προς τον επιληφθέντα εντεταλμένο ευρωπαϊό εισαγγελέα παρατηρείται ότι είναι δυνατή η μεταφορά όλου του φακέλου της υπόθεσης για να σχηματίσει ίδια αντίληψη η δικαστική αρχή αναφορικά με τη χορήγηση της άδειάς της και με μεγαλύτερα περιθώρια εκτίμησης επί της ουσίας από εκείνα που τάσσονται στην οδηγία για την ΕΕΕ ως προς την αναγνώριση ή εκτέλεση του συγκεκριμένου ερευνητικού μέτρου. Εν προκειμένω δεν τάσσονται προθεσμίες, γεγονός που οδηγεί στην άποψη ότι επί διασυνοριακών ερευνών που διεξάγονται από την ευρωπαϊκή εισαγγελία τα ερευνητικά μέτρα μπορεί να εκτελούνται με καθυστερήσεις μεγαλύτερες από εκείνα που υπάγονται στο καθεστώς της οδηγίας για την ΕΕΕ.

Ακόμη μια παρατήρηση που ενισχύει την προβληματική για το ιδιαίτερο καθεστώς της ευρωπαϊκής εισαγγελίας ως προς τα ερευνητικά μέτρα που ρυθμίζονται διαφορετικά από όσα προβλέπει η οδηγία για την ΕΕΕ βασίζεται στη ρητή αναφορά του ευρωπαϊκού εντάλματος σύλληψης και τη δυνατότητα προσφυγής σε αυτό εκ μέρους εντεταλμένου ευρωπαϊού εισαγγελέα σε περίπτωση που αιτείται τη σύλληψη ή την παράδοση προσώπου που βρίσκεται σε άλλο κράτος μέλος. Η διάσταση μεταξύ εφαρμογής της απόφασης – πλαίσιο από τη μια για το ΕΕΣ και η μη προσφυγή στην εφαρμογή της οδηγίας για την ΕΕΕ συνιστά μια αντίφαση η οποία δεν μπορεί εύκολα να δικαιολογηθεί⁸⁸.

Πρόσθετα σημαντικό ζήτημα αποτελεί και η παρουσίαση των αποδεικτικών στοιχείων στο εθνικό δικαστήριο που αποκτήθηκαν εκ μέρους της ευρωπαϊκής εισαγγελίας και σε άλλα κράτη μέλη. Στην αρχική πρόταση της Επιτροπής (άρθρο 30) παρεχόταν η δυνατότητα στο εθνικό δικαστήριο να τα λαμβάνει υπόψη χωρίς επιπλέον διαδικασία αναγνώρισης ή επικύρωσής τους ακόμη και αν η εγχώρια νομοθεσία του δικαστηρίου προνοούσε διαφορετικά για τη συλλογή και την προσκόμισή τους, με μόνη προϋπόθεση να μην υπονομεύουν τη δίκαιη διεξαγωγή της διαδικασίας ούτε να αντιστρατεύονται τα δικαιώματα υπεράσπισης των κατηγορουμένων σύμφωνα με τα άρθρα 47 και 48 του Χάρτη ΘΔΕΕ. Με τη ρύθμιση αυτή καθιερωνόταν η ελεύθερη κυκλοφορία των αποδεικτικών στοιχείων στο χώρο της Ένωσης συνιστώντας ένα ποιοτικό βήμα πάνω από την αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης. Η ρύθμιση πλέον του κανονισμού (άρθρο 37) προβλέπει ότι τα αποδεικτικά στοιχεία που συλλέχθηκαν σε άλλο

⁸⁸ Study, Towards a European Public Prosecutor's Office, 2016, σελ. 30 επ.

κράτος μέλος δεν μπορεί να μη γίνονται αποδεκτά για αυτό το λόγο από το εθνικό δικαστήριο. Υφίσταται δυνατότητα ελεύθερης εκτίμησης των αποδεικτικών στοιχείων, με έλεγχο συμβατότητας προς το εθνικό δίκαιο του δικάζοντος δικαστή ενισχύοντας και πάλι την αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης. Βέβαια η επάνοδος στο μωσαϊκό των εθνικών κανόνων περί των αποδεικτικών στοιχείων προβληματίζει και αναθερμαίνει εύλογα τη συζήτηση σχετικά με την υιοθέτηση σε ενωσιακό πια επίπεδο των ελάχιστων κανόνων για τη συλλογή των αποδεικτικών στοιχείων κατ' εφαρμογή της πρόνοιας του άρθρου 82 παρ. 2 ΣυνθΛΕΕ⁸⁹.

7. Διαδικαστικές εγγυήσεις υπόπτων και κατηγορουμένων και δικαστικός έλεγχος

7.1 Η ρύθμιση

Κατά την άσκηση των δραστηριοτήτων της η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία σέβεται πλήρως τα δικαιώματα των υπόπτων και των κατηγορουμένων τα οποία κατοχυρώνονται στον Χάρτη, μεταξύ άλλων το δικαίωμα αμερόληπτου δικαστηρίου και τα δικαιώματα της υπεράσπισης. Περαιτέρω, κάθε ύποπτος ή κατηγορούμενος στο πλαίσιο ποινικής διαδικασίας της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας απολαύει κατ' ελάχιστο των διαδικαστικών δικαιωμάτων που προβλέπονται στο δίκαιο της Ένωσης, συμπεριλαμβανομένων των οδηγιών σχετικά με τα δικαιώματα των υπόπτων και των κατηγορουμένων στην ποινική διαδικασία όπως αυτές εφαρμόζονται από το εθνικό δίκαιο, ενδεικτικά και μη περιοριστικά απαριθμούμενα όπως παρακάτω: α) το δικαίωμα σε διερμηνεία και μετάφραση, κατά τα προβλεπόμενα στην οδηγία 2010/64/ΕΕ· β) το δικαίωμα ενημέρωσης και πρόσβασης στο υλικό της δικογραφίας, κατά τα προβλεπόμενα στην οδηγία 2012/13/ΕΕ· γ) το δικαίωμα πρόσβασης σε δικηγόρο και το δικαίωμα επικοινωνίας με τρίτα πρόσωπα και ενημέρωσής τους σε περίπτωση κράτησης, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στην οδηγία 2013/48/ΕΕ· δ) το δικαίωμα σιωπής και το δικαίωμα στον σεβασμό του τεκμηρίου αθωότητας, κατά τα προβλεπόμενα στην οδηγία (ΕΕ) 2016/343· ε) το δικαίωμα σε δικαστική αρωγή, κατά τα προβλεπόμενα στην οδηγία (ΕΕ) 2016/1919.

Οι ύποπτοι και οι κατηγορούμενοι καθώς και τα άλλα πρόσωπα που συμμετέχουν στις διαδικασίες της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας απολαύουν όλων των διαδικαστικών

⁸⁹ Βλ. σχετικά Ligeti and Weyembergh στο Erkelens κ.ά., 2015, σελ. 67.

δικαιωμάτων που προβλέπονται για την περίπτωση τους στο εφαρμοστέο εθνικό δίκαιο, συμπεριλαμβανομένης της δυνατότητας να προσκομίζουν αποδείξεις, να ζητούν διορισμό εμπειρογνομόνων ή διενέργεια πραγματογνωμοσύνης και ακρόαση μαρτύρων, καθώς και να ζητούν από την Ευρωπαϊκή Εισαγγελία να λαμβάνει τέτοια μέτρα εκ μέρους της υπεράσπισης (άρθρο 41).

Ως προς την έκταση του δικαστικού ελέγχου προβλέπεται ότι οι διαδικαστικές πράξεις της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας που προορίζονται να παραγάγουν έννομα αποτελέσματα έναντι τρίτων υπόκεινται σε έλεγχο από τα αρμόδια εθνικά δικαστήρια σύμφωνα με τις προϋποθέσεις και τις διαδικασίες που ορίζει το εθνικό δίκαιο. Το ίδιο ισχύει όταν η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία παραλείπει να εκδώσει διαδικαστικές πράξεις που προορίζονται να παραγάγουν έννομα αποτελέσματα έναντι τρίτων και τις οποίες έχει νομική υποχρέωση να εκδώσει δυνάμει του παρόντος κανονισμού.

Αναφορικά με τον δικαστικό έλεγχο των πράξεων της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας ορίζεται ρητώς ότι το ΔΕΕ είναι αρμόδιο, σύμφωνα με το άρθρο 267 της ΣυνθΛΕΕ, να αποφαινεται με προδικαστικές αποφάσεις σχετικά με: α) το κύρος των διαδικαστικών πράξεων της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας εφόσον τέτοιο ζήτημα εγείρεται ενώπιον οποιουδήποτε δικαστηρίου κράτους μέλους και θεμελιώνεται άμεσα επί του ενωσιακού δικαίου, β) την ερμηνεία ή το κύρος διατάξεων του δικαίου της Ένωσης, συμπεριλαμβανομένου του παρόντος κανονισμού και γ) την ερμηνεία των άρθρων 22 και 25 του κανονισμού σε σχέση με οποιαδήποτε σύγκρουση αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας και των αρμόδιων εθνικών αρχών.

Οι αποφάσεις της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας να θέσει υπόθεση στο αρχείο, στο μέτρο που αμφισβητούνται απευθείας με βάση το δίκαιο της Ένωσης, υπόκεινται σε έλεγχο ενώπιον του Δικαστηρίου σύμφωνα με το άρθρο 263 τέταρτο εδάφιο της ΣυνθΛΕΕ. Το Δικαστήριο είναι αρμόδιο για όλες τις διαφορές σχετικά με την αποκατάσταση ζημιών που έχουν προκληθεί από την Ευρωπαϊκή Εισαγγελία (268 ΣυνθΛΕΕ), για όλες τις διαφορές σχετικά με ρήτρες διαιτησίας που περιλαμβάνονται σε συμβάσεις που συνάπτει η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία (272 ΣυνθΛΕΕ), για όλες τις διαφορές σχετικά με θέματα προσωπικού (270 ΣυνθΛΕΕ).

7.2 Κριτική προσέγγιση

α. Μέτρα δικονομικού καταναγκασμού και θεμελιώδη δικαιώματα υπόπτων και κατηγορουμένων. Υφίσταται πραγματική διασφάλιση;

Το εύρος των δικαιωμάτων υπόπτων και κατηγορουμένων σύμφωνα με τον κανονισμό έλκεται από τρεις πηγές και συνιστά αντίστοιχα επίπεδα προστασίας. Το πρώτο αφορά στην εθνική νομοθεσία του κράτους μέλους του εντεταλμένου ευρωπαϊού εισαγγελέα όπου λαμβάνουν χώρα ερευνητικά μέτρα ή ασκείται η ποινική δίωξη. Ο ύποπτος ή κατηγορούμενος φαίνεται να έχει στη διάθεσή του όλα τα νομικά εργαλεία υπεράσπισης και άμυνας. Ωστόσο αυτή η συμπληρωματικότητα των μέσων του εθνικού δικαίου αιτιάζεται από την Μ. Καϊάφα – Γκμπάντι⁹⁰ λόγω μιας πολυπλοκότητας που δημιουργεί, με την παράλληλη συνδρομή του δικαίου της Ένωσης με τα δικαιώματα που κατοχυρώνονται στον Χάρτη ΘΔΕΕ και το δευτερογενές ενωσιακό δίκαιο των οδηγιών για τα δικαιώματα των προσώπων στις ποινικές διαδικασίες, με αποτέλεσμα να μην αποβαίνει πάντοτε προς όφελος της υπεράσπισης. Αυτό συμβαίνει αναπόφευκτα καθώς η ευρωπαϊκή εισαγγελία όπως συστήθηκε εν τέλει αποτελεί ένα διακρατικά διαχεόμενο μοντέλο ποινικής καταστολής⁹¹ σε αντίθεση με το κεντρικό εν μέρει μοντέλο που προτάθηκε αρχικά από την Επιτροπή.

Το μείζον ζήτημα ωστόσο που αναφέρεται αφορά στην καταπάτηση των διαδικαστικών εγγυήσεων των υπόπτων και κατηγορουμένων και τη συνακόλουθη απόδοση της ευθύνης. Η ευρωπαϊκή εισαγγελία παρουσιάζεται να ενεργεί υπό τους εθνικούς νόμους παράλληλα με τις αρμόδιες εθνικές αρχές με δυσδιάκριτη την ευθύνη μεταξύ τους. Επίσης και αναφορικά με την σύμπλευση προς τις προβλέψεις του Χάρτη ΘΔΕΕ και τα δικαιώματα δίκαιης δίκης και αποτελεσματικής υπεράσπισης που κατοχυρώνει, και από τα οποία μπορεί το εθνικό δίκαιο να αποκλίνει, παρατηρείται ότι απουσιάζει μια ρητή διάταξη περί υπαγωγής και των εθνικών αρχών των κρατών μελών στη ρυθμιστική του εμβέλεια⁹², καθώς η οριζόντια διάταξη του άρθρου 51 περί εφαρμογής του Χάρτη μόνο όταν τα κράτη μέλη εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης δεν κρίνεται αρκούντως εξασφαλιστική.

⁹⁰ Βλ. Καϊάφα – Γκμπάντι, ΠοινΧρ 2015, σελ. 245-246.

⁹¹ Βλ. Καϊάφα – Γκμπάντι, ό.π.

⁹² Βλ σχετικά και FRA Opinion 1/2014 σχετικά με τη σύσταση ευρωπαϊκής εισαγγελίας, σελ. 14.

Ως προς το παρεχόμενο επίπεδο προστασίας από τη δέσμη οδηγιών για τα δικαιώματα των προσώπων στις ποινικές διαδικασίες εξάλλου επισημαίνεται ότι και πάλι απαιτείται η ενσωμάτωσή τους στο εθνικό δίκαιο των κρατών μελών, με τη δυνατότητα ωστόσο επικλητού και άμεσης εφαρμογής ορισμένων διατάξεων που μεταφέρθηκαν πλημμελώς. Παρόλα αυτά η παρατήρηση⁹³ ότι ύποπτοι και κατηγορούμενοι θα συνεχίσουν να υπάγονται σε διαφορετικό καθεστώς προστασίας το οποίο θα αποτελεί συνάρτηση του εφαρμοστέου εθνικού δικαίου δεν μπορεί να αποκλειστεί με δεδομένη την αοριστολογία και ασάφεια των δικαιωμάτων που υποτίθεται ότι κατοχυρώνουν ορισμένες εκ των οδηγιών⁹⁴ με αποτέλεσμα να καταλείπουν μεγάλο περιθώριο διακριτικής ευχέρειας στον εθνικό νομοθέτη. Συναφώς ένα άλλο πρακτικό ζήτημα είναι και η αύξηση του κόστους υπεράσπισης αναφορικά με ερευνητικά μέτρα της ευρωπαϊκής εισαγγελίας σε διαφορετικά κράτη μέλη και η ανάγκη για άσκηση των δικαιωμάτων του υπόπτου ή κατηγορουμένου σε αποτελεσματική διασυνοριακή υπεράσπιση.

Ένα ακόμη ζήτημα συναφές με τα δικαιώματα υπόπτων και κατηγορουμένων συναρτάται με το χρονικό πεδίο αρμοδιότητας της ευρωπαϊκής εισαγγελίας για δίωξη των εγκλημάτων PIF και την υποχρέωσή της να αρχειοθετήσει μια υπόθεση σε περίπτωση που έχει παρέλθει η προβλεπόμενη στο εθνικό δίκαιο προθεσμία άσκησης δίωξης. Μετά την απόφαση του ΔΕΕ επί της υπόθεσης Tattico⁹⁵ και επί διασυνοριακότητας ενός εγκλήματος PIF μένει να καταδειχθεί αν θα προτιμάται στη βάση μιας αιτιολογημένης απόφασης της ευρωπαϊκής εισαγγελίας και συγκαλυμμένα εκείνο το εφαρμοστέο εθνικό δίκαιο που προβλέπει τον μεγαλύτερο χρόνο παραγραφής, καθώς δεν προβλέπεται ως αυτοτελές κριτήριο στα αυστηρώς ιεραρχικά καθοριζόμενα του άρθρου 26 παρ. 4 του κανονισμού.

Τέλος, μια γενική παρατήρηση αφορά στο ότι η σύσταση της ευρωπαϊκής εισαγγελίας δεν εισφέρει κάτι καινούριο και πρόσθετο σε σχέση με το υφιστάμενο επίπεδο προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων υπόπτων και κατηγορουμένων, παρά στοιχίζει δίπλα σε αυτό, ώστε να περιορίσει τον αντίκτυπο από τη λειτουργία της στα εθνικά νομικά συστήματα με τυχόν αναγνώριση περαιτέρω εξασφαλιστικών εγγυήσεων που δεν προβλέπονται για αντίστοιχα εγκλήματα στην εθνική έννομη τάξη. Εξάλλου, θα

⁹³ Study, Towards a European Public Prosecutor's Office, 2016, σελ. 31.

⁹⁴ Έτσι η οδηγία (ΕΕ) 2016/1919 για τη δικαστική αρωγή περιλαμβάνει γενικές και ευρείες υποχρεώσεις των κρατών μελών.

⁹⁵ Βλ. Μπίλλης σε ΠοινΧρ 2016, σελ.476-480 επί της υπόθεσης C-105/14 με σχετικές παρατηρήσεις.

στηρίζεται τα μέγιστα στην εθνική έννομη τάξη καθώς σύμφωνα με το άρθρο 88 παρ. 3 ΣυνθΛΕΕ το έργο της επιβολής μέτρων δικονομικού καταναγκασμού ανατίθεται στις εθνικές αρχές επιβολής του νόμου και όχι στην Ευρωπόλ κατ' εντολή της ευρωπαϊκής εισαγγελίας, εν είδει ομοσπονδιακής αστυνομίας κατά το πρότυπο του FBI.

β. Ο μηχανισμός δικαστικού ελέγχου των πράξεων της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας: ο ρόλος των εθνικών δικαστηρίων, του ΔΕΕ και του ΕυρΔΔΑ

Σύμφωνα με το άρθρο 36 της πρότασης της Επιτροπής εισαγόταν ένα πλάσμα δικαίου σύμφωνα με το οποίο η ευρωπαϊκή εισαγγελία θεωρείτο εθνική αρχή για τον σκοπό του δικαστικού ελέγχου. Η διάταξη αυτή αντιμετώπισε σφοδρή κριτική⁹⁶ καθώς αποσκοπούσε στον αποκλεισμό από τον άμεσο έλεγχο του ΔΕΕ των διαδικαστικών πράξεων της ευρωπαϊκής εισαγγελίας, έλεγχο τον οποίο απένειμε στα εθνικά δικαστήρια. Το ισχύον άρθρο 42 του κανονισμού πιο διανθισμένο βελτιώνει την κατάσταση χωρίς ωστόσο να απαλείφει τα προβλήματα καθώς δεν υιοθετεί την κλασική αντίληψη περί συνοχής του ενωσιακού δικαίου την οποία καλείται να εξασφαλίσει το ΔΕΕ.

Μια πρώτη παρατήρηση αφορά στην υπαγωγή των διαδικαστικών πράξεων που προορίζονται να παράγουν έννομα αποτελέσματα έναντι τρίτων στον έλεγχο των εθνικών δικαστηρίων. Αντίστοιχα όμως το τελευταίο εδάφιο του άρθρου 263 ΣυνθΛΕΕ επιβάλλει τον έλεγχο νομιμότητας εκ μέρους του ΔΕΕ αναφορικά με πράξεις οργάνων ή οργανισμών της Ένωσης με το ίδιο ως ανωτέρω αποτέλεσμα. Η διάταξη του κανονισμού και από την άποψη της ιεραρχίας των κανόνων δικαίου αντιστρατεύεται διάταξη πρωτογενούς δικαίου καθώς η ευρωπαϊκή εισαγγελία συνιστά αδιαίρετο οργανισμό με νομική προσωπικότητα και αποτελεί ενωσιακό όργανο σύμφωνα με τις Συνθήκες. Παρόλο που ο δικαιολογητικός λόγος μιας τέτοιας πρόνοιας είναι ότι οι εντεταλμένοι ευρωπαίοι εισαγγελείς εφαρμόζουν το εθνικό δίκαιο κατά τις πράξεις ή παραλείψεις τους, ένας τέτοιος διαχωρισμός δεν μπορεί να ευσταθεί όταν μάλιστα δε γίνεται διάκριση και για άλλες αποφάσεις που λαμβάνονται από τα μόνιμα τμήματα, στο κεντρικό επίπεδο οργάνωσης κατ' εφαρμογή αμιγώς ενωσιακού δικαίου. Η μόνη διάσπαση του κανόνα αφορά στην αρχειοθέτηση μιας υπόθεσης επί ευθείας αμφισβήτησης με βάση το δίκαιο της Ένωσης, οπότε και ο έλεγχος ανατίθεται στο ΔΕΕ σύμφωνα με το άρθρο 263 ΣυνθΛΕΕ που λαμβάνεται από τα μόνιμα τμήματα σύμφωνα με τα ανωτέρω εκτεθέντα.

⁹⁶Βλ. Meij στο Erkelens κ.ά., 2015, σελ. 113 και Ingelram ό.π., σελ. 132.

Φυσικά η αναγωγή του ελέγχου αρχειοθέτησης της υπόθεσης σε ενωσιακό επίπεδο είναι προϊόν πολιτικής σκοπιμότητας ώστε να αποφεύγεται η άνευ επαρκούς αιτιολογίας αρχειοθέτηση υποθέσεων⁹⁷.

Δημιουργείται κατ' αυτόν τον τρόπο μια διάσπαση της συνοχής του δικαστικού ελέγχου σε επίπεδο Ένωσης με την αποσπασματική και περιστασιακή ενασχόληση των εθνικών δικαστηρίων που δεν προωθεί μια ομοιόμορφη και συνεκτική εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου. Βέβαια θα μπορούσε να αντιταχθεί ότι το ΔΕΕ δεν είναι έτοιμο να επωμισθεί το βάρος τόσων υποθέσεων οι οποίες χρήζουν και ταχείας κρίσεως με την παρούσα δομή του, αυτό όμως θα αντιμετωπιζόταν με τη δημιουργία αντιστοίχου τμήματος για τον χειρισμό των υποθέσεων καθώς το ζητούμενο, η ομοιομορφία εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης, αποτελεί υπέρτερο συμφέρον. Θα προκύψουν επομένως χάσματα και παραφωνίες στον δικαστικό έλεγχο με βάση την πιθανολογούμενη διάσταση των αποφάσεων των εθνικών δικαστηρίων ελλείψει συνεκτικής και υπό το φως του ενωσιακού δικαίου αντιμετώπισης των συναφών ζητημάτων, εμπόδιο το οποίο θα υπερέβαινε ένα τμήμα του ΔΕΕ που ασφαλώς θα περιοριζόταν και από το νομολογιακό του προηγούμενο.

Συμβατότητα της διάταξης του κανονισμού με το πρωτογενές δίκαιο της Ένωσης δεν υφίσταται και αναμένεται γρήγορα μετά τη λειτουργία της ευρωπαϊκής εισαγγελίας να αχθούν υποθέσεις ενώπιόν του με βάση την απευθείας επίκληση του άρθρου 263 ΣυνθΛΕΕ και με πρόδηλο το ενδιαφέρον για την κρίση του ΔΕΕ επί της θεμελίωσης της αρμοδιότητάς του. Ο κανονισμός ωστόσο εμπλέκει το ΔΕΕ στην ερμηνεία διατάξεών του, όπως και σχετικά με το κύρος διαδικαστικών πράξεων της ευρωπαϊκής εισαγγελίας με την έκδοση προδικαστικών αποφάσεων κατόπιν ερωτημάτων των εθνικών δικαστηρίων, επί τη βάσει εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου. Βέβαια η επίκληση εφαρμογής του εθνικού δικαίου κατά βάση σε πολλές διατάξεις του κανονισμού δημιουργεί μια αμφιβολία και δε συμβάλλει αρκετά στην αποκρυστάλλωση της αρμοδιότητας για τον δικαστικό έλεγχο συγκεκριμένων πράξεων. Θα ήταν ευκταίο και ιδιαίτερα στο πρώιμο στάδιο εφαρμογής του κανονισμού και με την πρώτη αμφισβήτηση, τα εθνικά δικαστήρια να απευθύνονται αμελλητί στο ΔΕΕ με προδικαστικά ερωτήματα για την αποσαφήνιση και ενιαία εφαρμογή των διατάξεων του κανονισμού.

⁹⁷ Βλ. Giuffrida, 2017, σελ. 33.

Τέλος, δεν μπορεί να παραβλέπεται και η δυνατότητα των υπόπτων και κατηγορουμένων να προσφεύγουν στο ΕυρΔΔΑ για την προάσπιση των θεμελιωδών τους δικαιωμάτων όταν θεωρούν ότι θίγονται από πράξεις ή παραλείψεις της ευρωπαϊκής εισαγγελίας και έχουν εξαντλήσει όλα τα ένδικα μέσα στην εθνική έννομη τάξη⁹⁸. Επισημαίνεται ότι απουσιάζει το ΔΕΕ από αυτό το σχήμα δικαστικού ελέγχου, παρά μεσολαβεί και επιλαμβάνεται μόνο επί αμφισβήτησης με την έκδοση προδικαστικών αποφάσεων. Η διαπλοκή των δύο δικαιотаξιών, της ενωσιακής και της ευρωπαϊκής της ΕΣΔΑ, είναι εμφανής στο σημείο αυτό. Και υπάρχει ο κίνδυνος με τις αποφάσεις του το ΕυρΔΔΑ να απειλεί την ομοιογένεια στην εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης επί αντίθετης ερμηνείας την οποία έχει υιοθετήσει το ΔΕΕ.

8. Επεξεργασία πληροφοριών από την Ευρωπαϊκή Εισαγγελία και προστασία επιχειρησιακών δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα: ο νευραλγικός ρόλος του Ευρωπαϊκού Επόπτη Προστασίας Δεδομένων (ΕΕΠΔ)

8.1 Η ρύθμιση

Σύμφωνα με τον Κανονισμό και σε επίπεδο αρχών, τα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα: α) υποβάλλονται σε σύννομη και δίκαιη επεξεργασία («νομιμότητα και αντικειμενικότητα»)· β) συλλέγονται για καθορισμένους, σαφείς και νόμιμους σκοπούς και δεν υποβάλλονται σε περαιτέρω επεξεργασία ασύμβατη με τους σκοπούς αυτούς· («περιορισμός του σκοπού»)· γ) είναι κατάλληλα, συναφή και όχι υπερβολικά σε σχέση με τους σκοπούς για τους οποίους υποβάλλονται σε επεξεργασία («ελαχιστοποίηση των δεδομένων»)· δ) είναι ακριβή («ακρίβεια»)· ε) διατηρούνται υπό μορφή που επιτρέπει την ταυτοποίηση των υποκειμένων των δεδομένων μόνο για το διάστημα που απαιτείται για τους σκοπούς της επεξεργασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα («περιορισμός της περιόδου αποθήκευσης»)· στ) υποβάλλονται σε επεξεργασία κατά τρόπο που εγγυάται την ενδεδειγμένη ασφάλεια των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα («ακεραιότητα και εμπιστευτικότητα»).

Η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία φέρει την ευθύνη και είναι σε θέση να αποδείξει τη συμμόρφωση με τις ανειλημμένες υποχρεώσεις της («λογοδοσία») κατά την εν όλω ή εν

⁹⁸ Βλ. σχετικά και Τσόλκα, ΠoinXp, 2015, σελ. 629 για παραβίαση αντίστοιχης διάταξης της ΕΣΔΑ και επιταγή ομοιογένειας κατ' άρθρο 52 παρ. 3 ΧΘΔΕΕ.

μέρει αυτοματοποιημένη επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, καθώς και κατά τη μη αυτοματοποιημένη επεξεργασία τέτοιων δεδομένων, τα οποία περιλαμβάνονται ή πρόκειται να περιληφθούν σε σύστημα ηλεκτρονικής αρχειοθέτησης, δημιουργώντας έτσι μια βάση δεδομένων. Εφαρμοστέο εθνικό δικονομικό δίκαιο είναι το δίκαιο του κράτους μέλους όπου αποκτήθηκαν τα δεδομένα (άρθρο 47).

Η ευρωπαϊκή εισαγγελία συνεργάζεται με τον Ευρωπαϊό Επόπτη Προστασίας Δεδομένων κατά την εκτέλεση των καθηκόντων της (άρθρο 70), για όλο το ανωτέρω πλέγμα αρμοδιοτήτων της και χειρισμού δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα. Εξάλλου διαφυλάσσεται στον ΕΕΠΔ γενικό δικαίωμα εποπτείας επ' αυτής (άρθρο 85).

8.2 Κριτική προσέγγιση: Προστασία επιχειρησιακών δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και η έκταση εφαρμογής των διατάξεων του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ένωσης (ΧΘΔΕΕ)

Σε αντίθεση με την αρχική πρόταση της Επιτροπής η οποία αφιέρωνε μόλις δέκα άρθρα για τη ρύθμιση ζητημάτων προστασίας δεδομένων από τη βάση που θα δημιουργηθεί στην ευρωπαϊκή εισαγγελία και τον συνεπακόλουθο ευαίσθητο χειρισμό τέτοιων δεδομένων, η υιοθετηθείσα τελικά ρύθμιση κατόπιν της γνώμης του ΕΕΠΔ⁹⁹ έτυχε επεξεργασίας και πλέον μπορεί να θεωρηθεί ευπρόσδεκτη και υψηλού επιπέδου η παρεχόμενη προστασία και η ρύθμιση των επιμέρους πτυχών στο κεφάλαιο VIII του κανονισμού που εκτείνεται σε 43 άρθρα.

Η συνέργεια και η εποπτεία από τον ΕΕΠΔ κρίνεται επιβεβλημένη καθώς η ευρωπαϊκή εισαγγελία δεν εντάσσεται αμιγώς στο σύστημα απονομής δικαιοσύνης, όπως είναι το ΔΕΕ και δεν μπορεί να ενεργεί ανέλεγκτα στο πεδίο αυτό παρά απαιτείται η συνδρομή μιας εποπτικής αρχής. Ο δικαστικός έλεγχος επίσης ανατίθεται στο ΔΕΕ και εφαρμόζονται οι διατάξεις του Χάρτη ΘΔΕΕ απαρεγκλίτως σε όλο το πλέγμα ενεργειών της ευρωπαϊκής εισαγγελίας, ιδίως αναφορικά με τις αποφάσεις της που θίγουν τα δικαιώματα των υποκειμένων των δεδομένων (άρθρο 42 παρ. 8). Επομένως εφαρμόζεται πλήρως το ενωσιακό δίκαιο αφού δεν επαναλαμβάνεται η πρόνοια ότι υπάγεται σε εθνικό εφαρμοστέο δίκαιο, οπότε θα αντιμετωπίζεται αμιγώς ως ευρωπαϊκός οργανισμός και το

⁹⁹ Βλ. σχετικά και Γνωμοδότηση ΕΕΠΔ επί της δέσμης νομοθετικών μέτρων για τη μεταρρύθμιση της Eurojust και τη σύσταση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας (2014/C 244/08).

ΔΕΕ επιλαμβάνεται μετά την εποπτική αρχή για να κρίνει αν τηρείται συναφώς η διάταξη του άρθρου 8 του Χάρτη ΘΔΕΕ η οποία επιβάλλει λήψη μέτρων προστασίας.

Ένα ζήτημα το οποίο απομένει είναι η μετάβαση στο καθεστώς που εισάγει ο νέος γενικός κανονισμός (ΕΕ) 2016/679¹⁰⁰ για την προστασία δεδομένων και σύμφωνα με το άρθρο 118 του υπό ανάλυση κανονισμού είναι πιθανόν να απαιτεί αναθεώρηση των διατάξεων του κεφαλαίου VIII περί προστασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, οπότε και η Επιτροπή καλείται εφόσον το κρίνει σκόπιμο να υποβάλει κατάλληλη νομοθετική πρόταση για την τροποποίηση ή κατάργηση των εν λόγω διατάξεων. Με δεδομένο ότι ο ανωτέρω κανονισμός θα αρχίσει να εφαρμόζεται μέσα στον Μάιο του 2018 (άρθρο 99) προσδοκάται σύντομα να εκκινήσουν οι διαδικασίες αναθεώρησης του κρίσιμου κεφαλαίου του κανονισμού και για την ευρωπαϊκή εισαγγελία.

9. Οι σχέσεις της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας με την Eurojust, OLAF, Europol και άλλους διεθνείς οργανισμούς και τρίτα μέρη

9.1 Η ρύθμιση

Για την αποτελεσματική εκπλήρωση των καθηκόντων της η ευρωπαϊκή εισαγγελία δύναται να συνάπτει και να διατηρεί σχέσεις συνεργασίας με θεσμικά και λοιπά όργανα και οργανισμούς της Ένωσης, σύμφωνα με τους αντίστοιχους στόχους τους, με τις αρχές τρίτων χωρών και με διεθνείς οργανισμούς (άρθρο 99).

Συνάπτει και διατηρεί στενή σχέση με τη Eurojust με βασικούς άξονες την αμοιβαία συνεργασία και την ανάπτυξη επιχειρησιακών, διοικητικών και διαχειριστικών σχέσεων μεταξύ τους. Για τον σκοπό αυτό, ο ευρωπαίος γενικός εισαγγελέας και ο πρόεδρος της Eurojust συνεδριάζουν σε τακτική βάση για να συζητήσουν ζητήματα κοινού ενδιαφέροντος. Μπορεί να βασίζεται στη στήριξη και στους πόρους των διοικητικών υπηρεσιών της Eurojust. Η Eurojust μπορεί να παρέχει υπηρεσίες κοινού ενδιαφέροντος στην Ευρωπαϊκή Εισαγγελία. Οι λεπτομέρειες θα ορίζονται με συμφωνία μεταξύ των δύο οργανισμών (άρθρο 100). Σε αρμονία και σύμπτωση με τον υιοθετηθέντα κανονισμό, οι αρμοδιότητες της Eurojust περιγράφονται ειδικότερα στην παράλληλα διατυπωθείσα το

¹⁰⁰ Κανονισμός (ΕΕ) 2016/679 του ΕυρΚοιν και του Συμβουλίου της 27ης Απριλίου 2016 για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και για την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών και την κατάργηση της οδηγίας 95/46/ΕΚ, ΕΕ L 119 της 4.5.2016.

2013 πρόταση Κανονισμού¹⁰¹. Αναλυτικά ορίζεται και η τεχνική και διοικητική υποστήριξη της οποίας απολαμβάνει η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία εκ μέρους της Eurojust, τα ειδικότερα σημεία της οποίας θα οριστούν με ειδικότερη διαθεσμική συμφωνία¹⁰² μεταξύ των δύο οργάνων.

Η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία συνάπτει και διατηρεί εξάλλου στενή σχέση με την OLAF με βασικούς άξονες την αμοιβαία συνεργασία και την ανταλλαγή πληροφοριών. Η σχέση αυτή έχει ιδίως ως σκοπό να διασφαλίσει ότι γίνεται χρήση όλων των διαθέσιμων μέσων για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης μέσω της συμπληρωματικότητας και της στήριξης από την OLAF προς την Ευρωπαϊκή Εισαγγελία. Όταν η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία διεξάγει ποινική έρευνα σύμφωνα με τον παρόντα κανονισμό, η OLAF δεν κινεί παράλληλη διοικητική έρευνα για τα ίδια γεγονότα. Κατά τη διάρκεια έρευνας που διεξάγεται από την Ευρωπαϊκή Εισαγγελία, η τελευταία μπορεί να ζητήσει από την OLAF να υποστηρίξει ή να συμπληρώσει τη δραστηριότητά της με ενδεικτικά απαριθμούμενους τρόπους. Έχει έμμεση πρόσβαση στις πληροφορίες του συστήματος διαχείρισης υποθέσεων της OLAF βάσει συστήματος σύμπτωσης/απουσίας σύμπτωσης (άρθρο 101).

Η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία συνάπτει και διατηρεί στενή σχέση με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης. Για τον σκοπό αυτό συνάπτουν συμφωνία συνεργασίας στην οποία καθορίζονται οι όροι της συνεργασίας τους. Συνάπτει εξάλλου και διατηρεί σχέσεις συνεργασίας με την Επιτροπή για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης. Για τον σκοπό αυτό συνάπτουν συμφωνία¹⁰³ στην οποία καθορίζονται οι όροι της συνεργασίας τους. Με την επιφύλαξη της ορθής διεξαγωγής και του εμπιστευτικού χαρακτήρα των ερευνών της, η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία παρέχει χωρίς καθυστέρηση επαρκείς πληροφορίες στο ενδιαφερόμενο, θεσμικό ή μη, όργανο ή οργανισμό της Ένωσης και στα άλλα ενδιαφερόμενα θύματα ώστε να μπορούν να λάβουν τα ενδεδειγμένα μέτρα, ιδίως δε: α) διοικητικά μέτρα, όπως προληπτικά μέτρα για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης· β) παράσταση σε δίκη ως πολιτικώς ενάγοντες και γ) μέτρα

¹⁰¹ COM (2013) 535 τελικό, Πρόταση Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τον Οργανισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη συνεργασία στον τομέα της ποινικής δικαιοσύνης (Eurojust)

¹⁰² Τη δυνατότητα σύναψης διοργανικών, άλλως διαθεσμικών, συμφωνιών μεταξύ των θεσμικών οργάνων της Ένωσης (αλλά και δευτερευόντων οργανισμών) καθώς και τη νομική τους αξία προβλέπει το άρθρο 295 ΣυνθΛΕΕ, παρόλο που το αγγλικό κείμενο του κανονισμού τις ορίζει ειδικότερα ως “working arrangements”.

¹⁰³ Προφανώς νοείται και πάλι μια διοργανική (διαθεσμική) συμφωνία (interinstitutional agreement).

για σκοπούς που αφορούν διοικητική διαδικασία είσπραξης ποσών που οφείλονται στον προϋπολογισμό της Ένωσης ή πειθαρχικά μέτρα (άρθρο 103).

Ως προς τις σχέσεις της με διεθνείς οργανισμούς, αυτές μπορούν να αφορούν ιδίως την ανταλλαγή στρατηγικών πληροφοριών και την απόσπαση υπαλλήλων-συνδέσμων στην ευρωπαϊκή εισαγγελία. Μπορούν να ορίζονται ακόμη σε συμφωνία με τις αρμόδιες αρχές σημεία επαφής σε τρίτες χώρες με σκοπό τη διευκόλυνση της συνεργασίας σύμφωνα με τις επιχειρησιακές ανάγκες της. Είναι δεσμευτικές για την ευρωπαϊκή εισαγγελία εξάλλου οι διεθνείς συμφωνίες με μία ή περισσότερες τρίτες χώρες οι οποίες συνάπτονται από την Ένωση ή στις οποίες έχει προσχωρήσει η Ένωση σύμφωνα με το άρθρο 218 της ΣυνθΛΕΕ σε τομείς που εμπίπτουν στην αρμοδιότητά της, όπως οι διεθνείς συμφωνίες που αφορούν τη συνεργασία επί ποινικών υποθέσεων μεταξύ της ευρωπαϊκής εισαγγελίας και των εν λόγω τρίτων χωρών (άρθρο 104).

9.2 Κριτική προσέγγιση: Οριοθέτηση αρμοδιοτήτων για αποφυγή αλληλοεπικάλυψης δραστηριοτήτων (duplication of efforts)

Ως προς την επιχειρησιακή σχέση μεταξύ ευρωπαϊκής εισαγγελίας και Eurojust, προκαταρκτικά πρέπει να γίνει η παρατήρηση σχετικά με το γεγονός ότι, ακόμη και μετά την ίδρυση της πρώτης, η Eurojust θα συνεχίσει να διαδραματίζει τον ίδιο ρόλο στις υποθέσεις προστασίας οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης και θα εμπλέκεται ανάλογα με την περίπτωση¹⁰⁴. Η Eurojust θα διατηρήσει την τρέχουσα αρμοδιότητά της σε εγκλήματα PIF όσον αφορά περιπτώσεις που αφορούν μόνο τα μη συμμετέχοντα κράτη μέλη και θα αναπτύσσει πλήρως τις μέχρι σήμερα επιχειρησιακές της λειτουργίες. Η Eurojust θα διαδραματίσει νέο ρόλο στις μικτές υποθέσεις προστασίας των οικονομικών συμφερόντων, δηλαδή σε αυτές που εμπλέκονται συμμετέχοντα και μη συμμετέχοντα κράτη μέλη. Σε τέτοιες περιπτώσεις, η Eurojust θα συνεργάζεται με την Ευρωπαϊκή Εισαγγελία, για παράδειγμα σε μικτές κοινές ομάδες ερευνών. Η συνεργασία μεταξύ των οργανισμών και η μελλοντική αρχιτεκτονική του χώρου ποινικής δικαιοσύνης και επιβολής του νόμου στην Ένωση προβλέπει πράγματι ότι η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία μπορεί να ζητήσει την υποστήριξη της Eurojust κατά τη διαβίβαση των αποφάσεών της ή αιτήσεων αμοιβαίας δικαστικής συνδρομής σε υποθέσεις που αφορούν μη συμμετέχοντα

¹⁰⁴ Study, Towards a European Public Prosecutor's Office, 2016, σελ. 40 επ.

κράτη μέλη. Η Eurojust μπορεί να συνεχίσει να διαδραματίζει τον κλασικό ρόλο διευκόλυνσης σε ό,τι αφορά όλα τα κράτη μέλη όπου η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία δεν ασκεί τις αρμοδιότητές της. Σύμφωνα με το άρθρο 41 παρ. 3 της πρότασης της Eurojust, αυτή μπορεί να κάνει χρήση των συμφωνιών της με τις τρίτες χώρες και τους δικαστικούς-συνδέσμους τους να υποστηρίξει τη συνεργασία της ευρωπαϊκής εισαγγελίας με τρίτες χώρες. Ωστόσο, πρέπει να σημειωθεί ότι, όπως και η Eurojust, και η ευρωπαϊκή εισαγγελία θα είναι σε θέση να δημιουργήσει θέσεις εργασίας, συμπεριλαμβανομένης της απόσπασης αξιωματικών-συνδέσμων σε αυτή, με τρίτες χώρες και διεθνείς οργανισμούς και μπορεί να ορίσει σημεία επαφής σε τρίτες χώρες.

Τελευταίο αλλά εξίσου σημαντικό, η Eurojust θα διαδραματίσει ρόλο σε υβριδικές περιπτώσεις όπου τα αδικήματα της PIF συνδέονται με παρεπόμενα αδικήματα. Καταρχήν προβλέπεται ένας ρόλος για την Eurojust κατά τον προσδιορισμό της αρμόδιας αρχής μεταξύ της ευρωπαϊκής εισαγγελίας και των εθνικών αρχών που θα ασχοληθεί με τα παρεπόμενα των εγκλημάτων PIF αδικήματα. Εάν η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία δεν είναι αρμόδια για αυτά τα άλλα αδικήματα, τότε η συνεργασία μεταξύ αυτής και της Eurojust αποκτά ουσιαστική σημασία. Σε αντίθετη περίπτωση αναλαμβάνει την έρευνα και τη δίωξη των παρεπόμενων αδικημάτων, και εκεί θα μπορούσε να εκμεταλλευτεί την τεχνογνωσία της Eurojust ως συμβούλου ή εμπειρογνώμονα σε θέματα δικαστικής συνεργασίας που σχετίζονται με τα αδικήματα αυτά. Εδώ εστιάζεται η προσοχή στην αποφυγή αλληλοεπικάλυψης δραστηριοτήτων (duplication of efforts) μεταξύ ευρωπαϊκής εισαγγελίας και Eurojust ως επί το πλείστο με την τοποθέτηση συνδέσμων σε τρίτες χώρες ή οργανισμούς καθώς μπορεί ο ίδιος αντικειμενικός σκοπός να πληρούται με ένα σύνδεσμο από το ένα από τα δύο όργανα, όπως επίσης να επιτυγχάνεται και η δέσμευση της Επιτροπής για αποδοτικότητα κόστους από τη λειτουργία του νέου οργάνου. Ένα τελευταίο κρίσιμο ζήτημα που συναρτάται με τα λειτουργικά και διοικητικά έξοδα του νέου οργάνου αποτελεί και η τυχόν ανακατεύθυνση πόρων καίρια από την Eurojust και η συναφής αποδυνάμωσή της. Ο κίνδυνος ελλοχεύει στο σημείο αυτό και ορθώς επισημαίνεται καθώς και οι ενωσιακοί πόροι δεν είναι ανεξάντλητοι, πολλώ δε μάλλον το νέο όργανο στην αρχική του σύλληψη δημιουργούσε ένα ανεπαίσθητο αντίκτυπο στον προϋπολογισμό της Ένωσης.

Ως προς τις σχέσεις ευρωπαϊκής εισαγγελίας και OLAF χρήζει αναφοράς η πρόβλεψη της απαγόρευσης για παράλληλη διεξαγωγή ποινικών και διοικητικών ερευνών. Η OLAF καλείται να απέχει από τις έρευνές της επί συγκεκριμένων αδικημάτων

για τις οποίες έχει ήδη επιληφθεί η ευρωπαϊκή εισαγγελία στη βάση διερεύνησης εγκλημάτων PIF, με υποχρέωση παροχής συνδρομής ωστόσο αν διαταχθεί από αυτή. Πρόκειται για ιδιότυπη εφαρμογή της αρχής *ne bis in idem* στη βάση απαγόρευσης παράλληλων διοικητικών και ποινικών ερευνών για τα ίδια πραγματικά περιστατικά. Ωστόσο και στην εισηγητική έκθεση της οδηγίας 2017/1371¹⁰⁵ στο μετέπειτα στάδιο και παράλληλα με τις ποινικές κυρώσεις η αρχή *ne bis in idem* δεν καλείται σε εφαρμογή επί συνδρομής και πρόσθετων διοικητικών μέτρων και κυρώσεων οι οποίες άλλωστε φαίνεται να ενθαρρύνονται από την Επιτροπή. Ο δικαιολογητικός λόγος της απαγόρευσης παράλληλων ερευνών δεν είναι άλλος από την αποφυγή αλληλοεπικάλυψης δραστηριοτήτων.

Παρατηρείται ότι δεν αναφέρεται ρητά αρμοδιότητα της ευρωπαϊκής εισαγγελίας σχετικά με την έκδοση (*extradition*) σε σχέση με τρίτα κράτη, μπορεί όμως αυτή να εκπηγάζει από τη δυνατότητα να ζητήσει δικαστική συνδρομή σε ποινικές υποθέσεις εντός του καθ' ύλην πεδίου αρμοδιότητάς της σύμφωνα με το άρθρο 104 παρ. 5 του κανονισμού από τρίτα κράτη με τους όρους και προϋποθέσεις που θα θέσουν τα ίδια, από τη στιγμή που το ζήτημα δε ρυθμίζεται θετικά από διεθνή συμφωνία και η ευρωπαϊκή εισαγγελία δεν περιλαμβάνεται στις αρμόδιες αρχές.

Η συνεργασία περαιτέρω με την Ευρώπη, την Ιντερπόλ και άλλους διεθνείς οργανισμούς με τους οποίους απαιτείται η σύναψη διεθνούς συμφωνίας κατά το άρθρο 218 ΣυνθΛΕΕ για τη δίωξη και παραπομπή εγκλημάτων PIF πρέπει να περιλαμβάνει τις κατάλληλες δικλείδες ασφαλείας και εγγυήσεις προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων και των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα των πολιτών της Ένωσης¹⁰⁶.

¹⁰⁵ Βλ. και παρ. 30 της Εισηγητικής Έκθεσης του κανονισμού.

¹⁰⁶ Βλ. σχετικά Περράκης Στ., 2013, σελ. 181 για τις ρήτρες προστασίας θεμελιωδών δικαιωμάτων σε διεθνείς συμφωνίες που συνάπτει η Ένωση με τρίτες χώρες.

10. Η σχέση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας με τα κράτη μέλη που δε συμμετέχουν στην ενισχυμένη συνεργασία για τη σύστασή της

10.1 Η ρύθμιση

Οι ρυθμίσεις συνεργασίας (άρθρο 99 παρ. 3) που συνάπτονται με τις αρχές των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης που δεν συμμετέχουν στην ενισχυμένη συνεργασία για τη σύσταση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας δύνανται να αφορούν ιδίως την ανταλλαγή στρατηγικών πληροφοριών και την απόσπαση υπαλλήλων-συνδέσμων σε αυτή. Δύναται να ορίζει, σε συμφωνία με τις σχετικές αρμόδιες αρχές, σημεία επαφής στα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης που δεν συμμετέχουν στην ενισχυμένη συνεργασία για τη σύσταση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας με σκοπό τη διευκόλυνση της συνεργασίας σύμφωνα με τις ανάγκες της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας.

Ελλείπει νομικής πράξης σχετικά με τη συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις και την παράδοση μεταξύ της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας και των αρμόδιων αρχών των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης που δεν συμμετέχουν στην ενισχυμένη συνεργασία για τη σύσταση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας, τα κράτη μέλη κοινοποιούν ότι η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία είναι αρμόδια αρχή για τον σκοπό της εφαρμογής των εφαρμοστέων πράξεων της Ένωσης στον τομέα της δικαστικής συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις σε ό,τι αφορά υποθέσεις εμπίπτουσες στην αρμοδιότητα της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας, στις σχέσεις τους με τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης τα οποία δεν συμμετέχουν στην ενισχυμένη συνεργασία για τη σύσταση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας.

10.2 Κριτική προσέγγιση: Προβλήματα από τη λειτουργία της ενισχυμένης συνεργασίας με τα μη μετέχοντα κράτη της Ένωσης. Αγαστή συνεργασία ή άρνηση;

Η συνεργασία μεταξύ της ευρωπαϊκής εισαγγελίας και των μη συμμετεχόντων κρατών μελών θα πρέπει να αντιμετωπιστεί ιδιαίτερα στη βάση ενδεχόμενων συγκρούσεων δικαιοδοσίας και εφαρμογής των μέσων αμοιβαίας δικαστικής προστασίας και αμοιβαίας αναγνώρισης. Από την άποψη αυτή, το ερώτημα παραμένει πώς ή αν τα μη συμμετέχοντα μέλη θα αναγνωρίσουν και θα δεχθούν να συνεργαστούν με την Ευρωπαϊκή Εισαγγελία. Ενώ υποστηρίζεται ότι η αρχή της καλόπιστης συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών αρκεί για να υποχρεώσει τους μη συμμετέχοντες να συνεργαστούν καλόπιστα με την ευρωπαϊκή εισαγγελία, άλλοι υποστηρίζουν ότι, ακόμη και αν αυτό συμβεί καταρχήν, οι συγκεκριμένες επιπτώσεις της συνεργασίας δεν είναι

αρκετά σαφείς. Τουλάχιστον τέσσερις διαφορετικές εκδοχές θα μπορούσαν να συμβάλουν στην επίλυση αυτού του μειονεκτήματος: πρώτον, υπάρχει το ενδεχόμενο να υπάρχουν μη συμμετέχοντα κράτη μέλη τα οποία να αναγνωρίσουν την Ευρωπαϊκή Εισαγγελία ως νόμιμη αρχή και με την οποία συνεργάζονται λόγω του φόβου τους να γίνουν ένα ασφαλές καταφύγιο για διάπραξη εγκλημάτων που τυποποιούνται στην Οδηγία (ΕΕ) 1371/2017. Μια δεύτερη επιλογή θα ήταν να θεωρηθεί ότι τα μη συμμετέχοντα κράτη μέλη είναι τρίτα κράτη ως προς το ρυθμιστικό της αντικείμενο και έτσι να υπογράψουν συμφωνία με την Ευρωπαϊκή Εισαγγελία για να την αναγνωρίσουν με αυτό το καθεστώς. Η τρίτη λύση θα ήταν η προσφυγή στην εντολή των ευρωπαϊκών εισαγγελέων, υπό τον διπλό μανδύα τους, από τα μη συμμετέχοντα κράτη μέλη, τους οποίους θα αντιμετωπίζουν ως εθνικές αρχές. Αυτή η λύση δε θα ήταν ασφαλώς προτιμητέα καθώς θα μπορούσε να στοιχειοθετήσει κατάχρηση εξουσίας εκ μέρους του εντεταλμένου ευρωπαίου εισαγγελέα καθώς τα καθήκοντά του είναι διακριτά. Όταν λειτουργεί υπό τον μανδύα της ευρωπαϊκής εισαγγελίας είναι αποκλειστικά υπόλογος στην αρχή αυτή, ενώ για το χειρισμό αυτών των υποθέσεων απεκδύεται τον εθνικό του μανδύα.

Τέλος, όλα τα συναφή μέσα της Ένωσης θα μπορούσαν να τροποποιηθούν με κάθετο χαρακτήρα προκειμένου να συμπεριληφθεί μια διάταξη που εξομοιώνει την Ευρωπαϊκή Εισαγγελία με τις εθνικές αρχές. Αυτή η λύση θα απαιτούσε βεβαίως τη συμφωνία των μη συμμετεχόντων κρατών μελών, λαμβάνοντας δεόντως υπόψη τα ενδεχόμενα καθεστώτα εξαιρέσεως. Αυτή η λύση για παράδειγμα, δε δύναται να αντιμετωπίσει την ειδική κατάσταση της Δανίας όσον αφορά τον τομέα της ποινικής δικαιοσύνης στη χώρα αυτή και το ειδικό καθεστώς γενικευμένης αποσύνδεσης που της έχει αναγνωρισθεί¹⁰⁷.

Η ποσότητα και ο τύπος των αλληλεπιδράσεων που πρέπει να καθοριστούν μεταξύ της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας και των εταίρων της διαφέρουν σε καθένα από αυτά τα διαφορετικά σενάρια¹⁰⁸ καθώς η πρόβλεψη του κανονισμού να καταστήσει αρμόδια αρχή για το ΕΕΣ και την αμοιβαία δικαστική συνδρομή την ευρωπαϊκή εισαγγελία δεν είναι η ασφαλέστερη επιλογή. Η λύση ενός διακριτού κανονισμού¹⁰⁹ με νομική βάση το

¹⁰⁷ Πρωτόκολλο αρ. 22 σχετικά με τη θέση της Δανίας.

¹⁰⁸ Study, Towards a European Public Prosecutor's Office, 2016, σελ. 46 επ.

¹⁰⁹ Βλ. σχετ. Study, Towards a European Public Prosecutor's Office, 2016, σελ. 47.

άρθρο 325 παρ. 4 ΣυνθΛΕΕ που θα συμπληρώνει τον παρόντα και θα ρυθμίζει λεπτομερώς ζητήματα συνεργασίας μεταξύ συμμετεχόντων και μη κρατών μελών έχει απασχολήσει την Επιτροπή.

Ως προς τα διοικητικά κόστη¹¹⁰ σύμφωνα και με το άρθρο 332 ΣυνθΛΕΕ από τη λειτουργία του οργανισμού αυτού της Ένωσης που ιδρύεται με ενισχυμένη συνεργασία λαμβάνεται πρόνοια για την προσαρμογή και απόδοση των εισφορών με τη θετική διάταξη που έχει εισαχθεί στο άρθρο 91 του κανονισμού περί προϋπολογισμού της ευρωπαϊκής εισαγγελίας, ώστε να μην επιβαρύνονται και αυτά σε ένα θεσμό στον οποίο δε μετέχουν και δεν επωφελούνται των υπηρεσιών του.

¹¹⁰ Βλ. σχετικά με την προβληματική Schutte στο Erkelens κ.ά., 2015, σελ. 205-206.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ: Δικαιοπολιτικά ζητήματα προκύπτοντα από τη δημιουργία της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας

1. Το ιδιότυπο σύστημα απονομής ποινικής δικαιοσύνης

Η ευρωπαϊκή εισαγγελία δημιουργείται ως ένα κατεξοχήν πολυεπίπεδο σύστημα συνδρομής στην απονομή της ποινικής δικαιοσύνης, συναποτελούμενο από το κεντρικό και το αποκεντρωμένο αυτής επίπεδο. Επίσης κατά κοινή παραδοχή η σύστασή της οφείλεται σε ισχυρή πολιτική βούληση¹¹¹. Στο κεντρικό επίπεδο ο Ευρωπαίος Γενικός Εισαγγελέας, τα μόνιμα τμήματα και οι ευρωπαίοι εισαγγελείς υπό κολεγιακή συγκρότηση με τη συμμετοχή ενός Ευρωπαίου Εισαγγελέα από κάθε συμμετέχον κράτος μέλος ενισχύει τον διακυβερνητικό χαρακτήρα του θεσμού, αντίθετα προς τον υπερεθνικό χαρακτήρα τον οποίο προσπάθησε να του προσδώσει η Επιτροπή αρχικά με την ιεραρχική δομή. Παράλληλα, σε αποκεντρωμένο επίπεδο, οι ευρωπαίοι εντεταλμένοι εισαγγελείς εδρεύουν στα κράτη μέλη και εντάσσονται στο σώμα των εθνικών εισαγγελέων, λειτουργώντας ωστόσο διακριτά και με πλήρη εχέγγυα ανεξαρτησίας όταν δρουν υπό τον μανδύα των εντεταλμένων οργάνων της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας. Αναζητείται ωστόσο σε αυτό το σχήμα η συνύπαρξη - αν μπορεί να διαπιστωθεί - του υπερεθνικού (supranational) και του διακυβερνητικού (intergovernmental) στοιχείου λειτουργίας της ή της ξεχωριστής εκείνης περίπτωσης κατά την οποία συγχωνεύεται το πρώτο στο κεντρικό επίπεδο λειτουργίας προς τη διακυβερνητική λειτουργία.

Πώς όμως συμπλέει η διακυβερνητική αυτή συνεργασία υπό τον μανδύα ενός οργανισμού της Ένωσης διεκδικώντας στοιχεία υπερεθνικής λειτουργίας με την εξυπηρέτηση των σκοπών του ποινικού δικαίου και εντάσσεται ομαλά στο σχήμα της ποινικής δογματικής; Ο Δ. Τσάτσος επικροτεί καταρχήν το εγχείρημα σύστασης της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας με την περιορισμένη εντολή η οποία της απονέμεται στο άρθρο III – 274 της Συνταγματικής Συνθήκης, καίτοι δεν ετέθη σε ισχύ, με τη λογική της ενίσχυσης της δημοκρατικής νομιμοποίησης της Ένωσης μέσω της απαίτησης για ύπαρξη σύμφωνης γνώμης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου που οδηγεί στην περαιτέρω ενίσχυση του θεσμικού και πολιτικού του ρόλου ως οργάνου¹¹². Ωστόσο η απονομή ποινικής εξουσίας σε ενωσιακό θεσμό αντιστρατεύεται τον πυρήνα της έννοιας της κρατικής κυριαρχίας, την οποία πολλές φορές στην αρένα του δημοσίου λόγου και προς θεραπεία

¹¹¹ Csonka, 2013, σελ. 85.

¹¹² Βλ. Τσάτσος, Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία, 2007, σελ. 361-364.

του εγγώριου ακροατηρίου τα κράτη μέλη διατηρούν ακέραιη για τα ίδια. Όμως η έννοια της κυριαρχίας δεν μπορεί να αντιμετωπιστεί με την κλασική της κατά J. Bodin έννοια¹¹³, καθώς οι σύγχρονες συνθήκες και η ανάπτυξη υπερεθνικών περιφερειακών οργανισμών όπως η Ευρωπαϊκή Ένωση επιτάσσουν στα κράτη ένα αυτοπεριορισμό και μια λογική συνδιάθεσης της κυριαρχίας τους με τους τελευταίους, με γνώμονα την επιδίωξη ενός υπέρτερου σκοπού. Σε υπέρτερο σκοπό ανάγεται στη συγκεκριμένη περίπτωση η προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης, καθώς πλήττεται η ίδια η υπόστασή της, ώστε τα οφέλη από τη δίκαιη διανομή των κονδυλίων της να καρπωθεί το κοινωνικό σύνολο των λαών της¹¹⁴. Επομένως η σύσταση και λειτουργία της ευρωπαϊκής εισαγγελίας υπηρετεί κατά μείζονα λόγο τη λογική της συγκυριαρχίας, της συνδιάθεσής της μεταξύ Ένωσης και κρατών μελών, η οποία απηχεί την ανανοηματοδότηση του αληθούς περιεχομένου της κυριαρχίας στη σύγχρονη εποχή.

Από μια άλλη οπτική γωνία και υπό το φως της θεωρίας της πολιτικής επιστήμης για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση αναζητείται αν θα μπορούσε να θεωρηθεί και η συμβολή στην απονομή της δικαιοσύνης και στη συνδρομή της εκτελεστικής εξουσίας διά της σύστασης αυτού του οργάνου ότι αποτελεί ένα στοιχείο που επιρρωνύει αυτή την άποψη. Καίτοι η αρχική πρόταση της Επιτροπής όπως διατυπώθηκε¹¹⁵ υπηρετούσε περισσότερο αυτή την προσέγγιση μέσω της ιεραρχικής δομής και της λογοδοσίας της, η εισχώρηση και καθιέρωση της κολεγιακής συγκρότησης με τη συμμετοχή ενός εισαγγελέα από κάθε συμμετέχον κράτος μέλος οδηγεί τελικά στην επικράτηση της άποψης κατίσχυσης του διακυβερνητικού χαρακτήρα του οργάνου και της νόθευσης του υπερεθνικού χαρακτήρα του σε κεντρικό επίπεδο με τη διείσδυση του εθνικού και πάλι στοιχείου. Οι εντεταλμένοι ευρωπαίοι εισαγγελείς σε κάθε κράτος μέλος ευρίσκουν πλέον και ένα σύνδεσμο και πρόθυμο ακροατή στο κεντρικό όργανο, με αποτέλεσμα να επιβεβαιώνεται περισσότερο η θεωρία του φιλελεύθερου διακυβερνητισμού¹¹⁶ για την προώθηση των συμφερόντων των κρατών μελών μέσα στους θεσμούς της Ένωσης με τους τελευταίους υποστηρικτικούς της επίτευξης των επιδιώξεών τους. Κοινός τόπος

¹¹³ Βλ. Τσάτσος, ό.π., σελ. 94 επ., σχετικά για την έννοια της κυριαρχίας και την ανανοηματοδότησή της στη σύγχρονη εποχή.

¹¹⁴ Βλ. και Μπιτζιλέκης, 2010, σελ. 121-122, ο οποίος υποστηρίζει ότι τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης αποτελούν γνήσια ευρωπαϊκά έννομα αγαθά που χρήζουν προστασίας μέσω του ποινικού δικαίου. Η διασπάθιση των πόρων της Ένωσης απειλεί την ύπαρξη του ίδιου του θεσμού καθώς και την κατά προορισμό διάθεση των χρημάτων για υλοποίηση των πολιτικών του.

¹¹⁵ COM (2013) 534 τελικό.

¹¹⁶ Βλ. Nugent, 2013, σελ. 581 επ. και 589 επ. σχετικά με μια πρώτη γνωριμία με τις έννοιες της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και του φιλελεύθερου διακυβερνητισμού στο πλαίσιο της Ένωσης.

υπήρξε η ισχυρή βούληση για τη σύστασή της από ομάδα κρατών, όπως και η ισχυρή αντίσταση άλλων στο όλο εγχείρημα¹¹⁷, γεγονός που καταδεικνύει την διαπάλη στην διακυβερνητική αρένα εντός του Συμβουλίου και τις συναφείς ρυθμίσεις και αλλαγές που επέφερε αυτή στην αρχική πρόταση της Επιτροπής.

Η ποινική δογματική από την άλλη επιτάσσει την ομαλή ένταξη του θεσμού της ευρωπαϊκής εισαγγελίας σε ένα γνήσιο σύστημα κανόνων ευρωπαϊκού ποινικού δικαίου, όπως επιχειρείται με την άσκηση πλέον της ίδιας ποινικής εξουσίας της Ένωσης μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας και την καθιέρωση ουσιαστικών ποινικών διατάξεων μέσω Οδηγιών κατ' άρθρα 82 και 83 ΣυνθΛΕΕ. Ωστόσο η υπαγωγή της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας στο εθνικό δίκαιο για πλειάδα πράξεων της δημιουργεί ένα πολύπλοκο σύστημα που δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι δημιουργεί εκείνη τη συστημική εμπιστοσύνη¹¹⁸ στους κοινωνούς του δικαίου που απαιτεί η ποινική δογματική, καθώς βρίσκονται και πάλι αντιμέτωποι με επιμέρους διατάξεις εθνικού δικαίου, οι οποίες πολλές φορές μπορεί και να διαφέρουν σημαντικά μεταξύ τους παρά τις γενόμενες προσπάθειες καθιέρωσης ελάχιστων προτύπων εναρμόνισης από την Ένωση¹¹⁹. Ζητούμενο, πέρα από κάθε προσπάθεια εννοιολόγησης σε θεωρητικό επίπεδο, παραμένει η ομαλή ένταξη και λειτουργία του νεότευκτου οργάνου σε ένα συνεκτικό σύστημα κανόνων ευρωπαϊκού ποινικού δικαίου που θα προχωρεί πέρα από τη θεμελιώδη αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης, επιχειρώντας να συμβάλει στην ουσιαστική σύγκλιση των κανόνων του ουσιαστικού και δικονομικού ποινικού δικαίου μεταξύ των κρατών μελών. Προς την κατεύθυνση αυτή η δημιουργία ενός ειδικού τμήματος στο Δικαστήριο της Ένωσης το οποίο θα επιλαμβάνεται αρχικώς του δικαστικού ελέγχου πράξεων ενωσιακού οργάνου στο πεδίο της προδικαστικής φάσης ποινικής διαδικασίας με την ταχύτητα στην απονομή της δικαιοδοτικής κρίσεώς του δεν μπορεί στο σημείο αυτό να αποκλεισθεί.

Όλη την προβληματική περί την ευρωπαϊκή εισαγγελία διατρέχουν δύο έννοιες που μπορεί εκ πρώτης όψεως να φαίνονται ανταγωνιστικές και αντιμέτωπες, ωστόσο

¹¹⁷ Σχετικά αναδεικνύεται η προωθητική στάση της Γαλλίας και Γερμανίας για ολοκλήρωση του εγχειρήματος με την εφαρμογή ενισχυμένης συνεργασίας, όπως στην αντίθετη πλευρά η εκπεφρασμένη απροθυμία της Σουηδίας να συμμετάσχει στον υπό δημιουργία θεσμό και η ισχυρή αντίσταση με όρους διαφύλαξης της εθνικής κυριαρχίας εκ μέρους της Ολλανδίας.

¹¹⁸ Βλ. Μυλωνόπουλος, 2015, σελ. 4 επ. περί της λειτουργίας της ποινικής δογματικής και της ανάγκης για περιορισμό της αμοιβαίας αναγνώρισης η οποία ιδρύει στην πραγματικότητα μια ιδιόρρυθμη εξωεδαφικότητα του λιγότερου ευνοϊκού για τα ατομικά δικαιώματα αποδεικτικού συστήματος.

¹¹⁹ Σχετικό παράδειγμα αποτελεί η δέσμη οδηγιών της Ε.Ε. για τα δικαιώματα των υπόπτων και κατηγορουμένων.

όπως θα καταδειχθεί η μία περικλείει αναπόδραστα την άλλη καθώς μιλούμε για ένα χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης της Ένωσης. Πρόκειται ασφαλώς για την αμοιβαία αναγνώριση και την εναρμόνιση. Η αμοιβαία αναγνώριση δικαστικών αποφάσεων και διαταγών στηρίζεται και στην αμοιβαία εμπιστοσύνη μεταξύ των κρατών μελών και την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας όπως κατοχυρώνεται στο άρθρο 4 παρ. 3 ΣΕΕ. Πρόκειται για την ανάπτυξη μιας δικαιολογημένης εμπιστοσύνης ότι με την αναγωγή του Χάρτη ΘΔΕΕ σε ισότιμο με τις Συνθήκες πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο αλλά και την παράλληλη προσήλωση στην ΕΣΔΑ τα πρότυπα προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων των υπόπτων και κατηγορουμένων είναι υψηλά. Αυτή η αρχική παραδοχή ωστόσο δεν μπορεί να παραγνωρίζει την αρχή του σεβασμού της εθνικής ταυτότητας των κρατών μελών όπως και τη συνακόλουθη τυχόν διαφορετική ερμηνευτική προσέγγιση ορισμένων πτυχών των δικαιωμάτων, ουσιαστικών και κυρίως διαδικαστικών. Και αυτό κάθε άλλο παρά θεμιτό είναι, γιατί αλλιώς θα αναφερόμασταν ήδη σε μια συνεστημένη κρατική οντότητα που δεν είναι ωστόσο η Ένωση. Στο σημείο αυτό επιφυλάσσει η αναγκαιότητα της εναρμόνισης των ελάχιστων εκείνων προτύπων τα οποία θα διασφαλίσουν την εγγυητική λειτουργία, τη συνεκτικότητα και προβλεψιμότητα των τεθέντων μέχρι σήμερα κανόνων του ευρωπαϊκού ποινικού δικαίου σε όλους τους πολίτες της Ένωσης δημιουργώντας σε αυτούς την απαραίτητη συστημική εμπιστοσύνη. Και παρόλο που αυτό μπορεί να λειτουργεί ανταγωνιστικά από μια άποψη προς τα συστήματα ποινικής δικαιοσύνης των κρατών μελών πρόκειται για κάτι ποιοτικά διαφορετικό και μέχρι στιγμής μερικώς ανεπτυγμένο σύστημα κανόνων ποινικής δικονομίας προδικαστικής φάσης αναφορικά με τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας στην οποία εστιάζει η παρούσα ανάλυση. Δε διαπιστώνεται, επομένως, στην παρούσα φάση η ομαλή ένταξη του θεσμού της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας σε ένα σύστημα κανόνων ευρωπαϊκού ποινικού δικαίου, κυρίως λόγω της μείζονος εξάρτησης της λειτουργίας της από εφαρμοστέους κανόνες εθνικού δικαίου των κρατών μελών που συμμετέχουν στην ενισχυμένη συνεργασία.

2. Προτεινόμενοι τρόποι υπέρβασης των προβλημάτων από την αναμενόμενη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας: προς μια συνεκτική Ευρωπαϊκή Υπεράσπιση ως απάντηση;

Η σύσταση και επικείμενη λειτουργία της ευρωπαϊκής εισαγγελίας πυροδοτεί και τη συζήτηση σχετικά με την αντιμετώπιση των προβλημάτων που εντοπίστηκαν στην

προηγηθείσα ανάλυση, ιδίως αναφορικά με την πρόσθετη λειτουργία μιας υπηρεσίας που θα μετέρχεται μέτρα δικονομικού καταναγκασμού και μάλιστα υψηλού δείκτη προσβολής των θεμελιωδών δικαιωμάτων των πολιτών σε ένα ενιαίο, ευκταία, ευρωπαϊκό ποινικό δικαστικό χώρο για τη διερεύνηση, δίωξη και παραπομπή των εγκλημάτων που εμπίπτουν στις αρμοδιότητές της.

Αποτελεί κοινό τόπο ότι ο ευρωπαϊκός χώρος ασφάλειας, ελευθερίας και δικαιοσύνης αυξάνεται διαρκώς, πολλές φορές δυσανάλογα προς ενίσχυση της πτυχής της ασφάλειας, παραβλέποντας έτσι τις δύο άλλες συνιστώσες του χώρου, τη δικαιοσύνη και την παράλληλη εμπέδωση της ελευθερίας των ευρωπαίων πολιτών. Τα εθνικά σύνορα μεταξύ των κρατών μελών χάνουν όχι μόνο την οικονομική και πολιτική σημασία, αλλά και τη νομική τους σημασία. Μέσω διαφόρων συνθηκών συνεργασίας στον τομέα της αμοιβαίας αναγνώρισης και της εναρμόνισης πτυχών του ουσιαστικού ποινικού δικαίου, η Ένωση εργάζεται διαδοχικά για την οικοδόμηση ενός κοινού νομικού χώρου. Έτσι, σε διεθνικό, ευρωπαϊκό επίπεδο, υπάρχει ισχυρό ρεύμα για την υποστήριξη της διευρυμένης συνεργασίας των εισαγγελέων. Αυτό οδήγησε στη δημιουργία ενός σημαντικού αριθμού ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων, όπως η Ευρωπόλ, η Eurojust και η Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF), και την επερχόμενη λειτουργία της ευρωπαϊκής Εισαγγελίας. Ωστόσο, με αυτή την εστίαση στην ποινική δίωξη και συνακόλουθα την πρόληψη υπάρχει αυξημένος κίνδυνος να παραμεριστούν τα δικαιώματα των υπόπτων και κατηγορουμένων και να μην δοθεί η δέουσα σημασία σε αυτά. Ειδικότερα, παραβλέπονται τα αντίστοιχα διαδικαστικά ζητήματα σχετικά με το δικαίωμα σε ποινική υπεράσπιση και το θεσμό της ποινικής άμυνας. Αντιστάθμισμα στις ευρωπαϊκές υπηρεσίες ποινικής δίωξης - για παράδειγμα, με τη μορφή διακρατικής υπηρεσίας ποινικής άμυνας - μέσω της οποίας θα μπορούσε να διατηρηθεί η ισορροπία εξουσίας σε ποινικές διαδικασίες σύμφωνα με το άρθρο. 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ δεν υφίσταται. Έχουν προταθεί διάφορες προσεγγίσεις για την επίλυση αυτού του προβλήματος¹²⁰. Αυτές οι προτάσεις, που υποβλήθηκαν από ακαδημαϊκούς και δικηγορικούς συλλόγους, κυμαίνονται από τη θεσμοθέτηση ενός Ευρωπαίου υπερασπιστή – ευρωσυνηγόρου (Eurodefensor, Ombudsperson)¹²¹ μέχρι τη δημιουργία ενός ευρωπαϊκού δικτύου ποινικής άμυνας, στην ανάπτυξη πολυεθνικών αμυντικών ομάδων ως αντιστάθμισμα στις κοινές ομάδες ερευνών. Ο θεσμός ενός Ευρωπαίου Υπερασπιστή θα συνέβαλε ως

¹²⁰ Βλ. σχετικά και Καϊάφα – Γκμπάντι Μ., ΠοινΧρ 2007, σελ. 673 επ.

¹²¹ Βλ. σχετικά τη μελέτη του Shünnemann, ΠοινΔικ 12/2015, σελ. 1055 επ.

αντιστάθμισμα στην ενίσχυση των διωκτικών αρχών και τη διατήρηση της διαδικαστικής ισορροπίας μεταξύ αυτών και της υπεράσπισης του υπόπτου ή κατηγορουμένου¹²². Το έλλειμμα ισορροπίας ανάγεται σε δομικά χαρακτηριστικά του ευρωπαϊκού ποινικού δικονομικού συστήματος το οποίο είναι προσανατολισμένο σταθερά στην ενίσχυση των διωκτικών αρχών, παραβλέποντας την ανάπτυξη δυνατοτήτων σε ευρωπαϊκό επίπεδο και για την αντίστοιχη υπερασπιστική γραμμή του υπόπτου ή κατηγορουμένου προς επίτευξη της ισότητας των όπλων στην ποινική δίκη. Το παράδειγμα του Γραφείου του Δημόσιου Συνηγόρου του κατηγορουμένου στο Διεθνές Ποινικό Δικαστήριο δεν είναι άγνωστο¹²³.

Η πολυπλοκότητα της ταυτόχρονης εφαρμογής πλειάδας διατάξεων ουσιαστικού ποινικού και δικονομικού δικαίου των εννόμων τάξεων των κρατών μελών της Ένωσης απαιτεί να λαμβάνονται υπόψη και οι παράμετροι αποτελεσματικής υπεράσπισης του υπόπτου – κατηγορουμένου για την τέλεση εγκλημάτων PIF, τα οποία δεν είναι δεδομένο ότι υπηρετούνται αποτελεσματικά με την κατοχύρωση της δέσμης οδηγιών που προνοούν για τα δικαιώματα διερμηνείας, τεκμηρίου αθωότητας, ακροάσεως κλπ, όπως εκτέθηκαν ανωτέρω, αλλά απαιτούν εκείνο το ποιοτικά διαφοροποιητικό στοιχείο που θα συντείνει στην εξασφάλιση της ισότητας των όπλων στην ποινική δίκη. Η αναγνώριση της ανωτέρω παραδοχής οδηγεί αναπόδραστα τη συζήτηση στην εγκαθίδρυση ενός ευρωπαϊκού ιδρύματος ποινικής άμυνας ή την καθιέρωση ενός Ευρωπαίου Υπερασπιστή. Υπό το πρίσμα των σοβαρών αλλαγών στην ευρωπαϊκή ποινική διαδικασία στην πράξη και λόγω της απουσίας ευρωπαϊκού ποινικού δικονομικού δικαίου, θα μπορούσαν, στην ιδανική περίπτωση, να προσδιοριστούν οι αντίστοιχες νέες προκλήσεις για την υπεράσπιση. Τα αποτελέσματα αυτά πρέπει να ελεγχθούν για τη συνοχή τους με τις βασικές αρχές του δικαίου της Ένωσης, πολλές από τις οποίες περιλαμβάνονται στην ΕΣΔΑ παράλληλα με την κατοχύρωσή τους στον Χάρτη ΘΔΕΕ. Η μνεία της ΕΣΔΑ δε θα πρέπει να παραλείπεται παρόλο που εκκρεμεί ακόμα η προσχώρηση της Ένωσης σε αυτή και η αναγωγή της σε πρωτογενή πηγή του ενωσιακού δικαίου, καθώς αποτελεί ήδη πηγή έμπνευσης και κατευθυντήριο οδηγό στην εξασφάλιση των δικαιωμάτων των ευρωπαίων

¹²² Shünnemann, ΠοινΔικ, ό.π., σελ. 1063, όπου το συνολικό σχέδιο για για την ευρωπαϊκή ποινική δικαιοσύνη στηρίζεται σε τρεις πυλώνες, πρώτον τον μερικό περιορισμό της αμοιβαίας αναγνώρισης από τις αρχές του διττού αξιοποίνου και της μέγιστης δυνατής ωφέλειας, δεύτερον την ενδοευρωπαϊκή συγκέντρωση της αρμοδιότητας σε μία και μόνη ανακριτική διαδικασία κατά το νωρίτερο δυνατό στάδιο και τρίτον, τον διττό θεσμό του Ευρωπαίου Υπερασπιστή ως μιας προ-υπεράσπισης και μιας διεθνικής υπηρεσίας.

¹²³ Σύμφωνα με την πρόνοια του Κανονισμού αρ. 77 των Κανονισμών του Διεθνούς Ποινικού Δικαστηρίου.

πολιτών με ειδική αναφορά στο δικαιοκρατικό αίτημα μιας δίκαιης δίκης και αποτελεσματικής υπεράσπισης¹²⁴.

Στην υπηρεσία ακριβώς της υπεράσπισης και της εξασφάλισης των δικαιωμάτων υπόπτων και κατηγορουμένων θα μπορούσαν να συμβάλλουν και η κατάρτιση ενός κοινού λεπτομερούς καταλόγου μέτρων έρευνας που θα αναγνωρίζονται από τα κράτη μέλη, η καθιέρωση κοινών κριτηρίων για τον καθορισμό των προϋποθέσεων ισχύος ή νομιμότητας των μέτρων έρευνας και μια γενικότερη εναρμόνιση είτε των κανόνων ποινικής δικονομίας, είτε των διατάξεων εκείνων που αφορούν στη συγκέντρωση του αποδεικτικού υλικού¹²⁵.

¹²⁴ Καϊάφα – Γκμπάντι Μ., ΠοινΧρ 2007, σελ. 673 επ. και ΠοινΧρ 2015, σελ. 3 επ., όπου και εκφράζει την άποψη ότι το αίτημα σεβασμού της αρχής της αναλογικότητας πρέπει να αποκτήσει ρητό κανονιστικό περιεχόμενο.

¹²⁵ Βλ. σχετικά και Φλωρίδη, ΠοινΔικ, 2005, σελ. 756 επ.

➤ Συμπεράσματα – Επίλογος

Από την προηγηθείσα ανάλυση προκύπτει με περισσή ενάργεια ότι η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία ως θεσμός δημιουργείται στη βάση της εμπέδωσης περισσότερο του τομέα της ασφάλειας στο τρίπτυχο του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης της Ένωσης, παρά του τομέα της δικαιοσύνης ή της ελευθερίας των Ευρωπαίων πολιτών. Το ποινικό δίκαιο όπως επίσης και οι δικονομικές του πτυχές πρέπει να λειτουργούν εξασφαλιστικά και εγγυητικά για τα δικαιώματα των πολιτών, παράλληλα με το αδιάπτωτο ενδιαφέρον για τον κολασμό των συμπεριφορών εκείνων που διαταράσσουν την κοινωνική ειρήνη, ενέχουν υψηλή κοινωνική και ποινική απαξία, με στόχο εν τέλει την εκ νέου κοινωνική ειρήνευση.

Η δημοσίευση πλέον του Κανονισμού για τη σύσταση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας δεν επιτρέπει παρά αναστοχασμούς ως προς την απώλεια της προστιθέμενης αξίας του θεσμού με αναφορά στην αρχική πρόταση της Επιτροπής και τη μορφή υπό την οποία αυτή πλέον συστήνεται μετά τις διαβουλεύσεις στο Συμβούλιο. Ενιαίος δικαιικός χώρος πλέον δε διατυπώνεται ρητά και δεν υφίσταται πραγματικά, ενώ η προσφυγή στα εργαλεία της αρχής της αμοιβαίας αναγνώρισης που χαρακτηρίζει και εμποτίζει το ευρωπαϊκό ποινικό δίκαιο ως γενική κατευθυντήρια αρχή αποτελεί πλέον τον κανόνα για τις πράξεις της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας. Καινοτομία δεν μπορεί να αναγνωριστεί ούτε από αυτή τη σκοπιά. Οι συνταγματικές και θεσμικές επιφυλάξεις για τη σύστασή της οδήγησαν τελικά στην εφαρμογή ενισχυμένης συνεργασίας μεταξύ είκοσι κρατών μελών, καθώς δεν επιτεύχθηκε ομοφωνία στο Συμβούλιο λόγω της αρνητικής στάσης συγκεκριμένων κρατών για λόγους αντίθεσης της πρωτοβουλίας προς τις αρχές της επικουρικότητας και αναλογικότητας, καθώς επίσης και ανησυχιών ως προς τυχόν προσβολές της κυριαρχίας τους σε ένα ευαίσθητο χώρο, όπως είναι αυτός της κρατικής καταστολής και της ποινικής εξουσίας.

Αφήνοντας στην άκρη τις παραπάνω επιφυλάξεις, με δεδομένη την επερχόμενη λειτουργία της ευρωπαϊκής εισαγγελίας επισημαίνεται ότι πρέπει ως αντικειμενικό σκοπό να προτάσσει όχι την αύξηση των διώξεων και καταδικαστικών αποφάσεων, αλλά να δρα κυρίως εγκληματοπροληπτικά και αποτρεπτικά δημιουργώντας σε όλους τους κοινωνούς του δικαίου την πεποίθηση ότι δε θα υφίσταται κλίμα ασυδοσίας ή τουλάχιστον ανοχής στις δόλιες προσπάθειες διασπάθισης του προϋπολογισμού της Ένωσης με την ανάδειξη συγκεκριμένων δράσεων που θα την καταστήσουν αποδεκτή και υπολογίσιμη στις εθνικές έννομες τάξεις. Η συστηματική συνεργασία μεταξύ των εντεταλμένων ευρωπαίων

εισαγγελέων υπό την καθοδήγηση του κεντρικού βραχίονα θα συμβάλλει στην υλοποίηση της εξαγγελθείσας διακήρυξης της προστιθέμενης αξίας για τη σύστασή της, που δεν είναι άλλη από την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης με τη συνδρομή του ποινικού δικαίου, μια συνδρομή όμως που δεν σκοπεύει απλώς να τυποποιήσει συμπεριφορές που ενέχουν ποινική απαξία και υπό το πρίσμα του εκάστοτε καλούμενου σε εφαρμογή ποινικού δικαίου και διώκονται από τα εθνικά ποινικά δικονομικά συστήματα αυτοτελώς αλλά στη βάση της γνήσιας εγκληματοπροληπτικής λειτουργίας, η οποία θα λαμβάνει υπόψη τον παράγοντα της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων και ελευθεριών των ατόμων, υπόπτων και κατηγορουμένων, όπως αναγνωρίζονται στο πλαίσιο μιας ποινικής δίκης. Το ποινικό δίκαιο αποτελεί ταυτόχρονα μέσο προστασίας αλλά και μέτρο ελευθερίας των πολιτών, ανάγνωση η οποία δεν μπορεί να παραγνωρίζεται σε ένα χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, που προσπαθεί με τις πολιτικές της και τις νομοθετικές πρωτοβουλίες να διασφαλίσει η Ένωση επ' ωφελεία του συνόλου των πολιτών της. Η ευρωπαϊκή εισαγγελία πρέπει να καταστεί απαραίτητη στη συνείδηση των απονεμόντων τη δικαιοσύνη στις εθνικές έννομες τάξεις των κρατών μελών, καθώς η καχυποψία για την ιδιοποίηση μέρους της εθνικής κυριαρχίας παραμένει.

Αυτό που απομένει τέλος δεν είναι άλλο παρά η συνεργασία όλων των εμπλεκόμενων θεσμών πέραν της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας και ιδίως της Eurojust, της OLAF, της Ευρωπόλ και των λοιπών αρμόδιων οργάνων σε ενωσιακό και εθνικό επίπεδο, αλλά και η εμπέδωση των αρχών του δικαίου της Ένωσης και των κοινά παραδεδεγμένων αξιών στις συνταγματικές τάξεις των κρατών μελών και οι οποίες έχουν αποκρυσταλλωθεί συνοπτικά στην αρχή της νομιμότητας και ασφάλειας δικαίου (*nullum crimen nulla poena sine lege certa*), την αρχή της ενοχής (*nullum crimen nulla poena sine culpa*) με τις ειδικότερες εκφάνσεις της ως προς τα νομικά πρόσωπα, την αρχή της αναγκαιότητας και αναλογικότητας της ποινικής καταστολής (αρχή της *ultima ratio*) και την αρχή της δικαστικής προστασίας ως ενύλωση της αρχής του κράτους δικαίου. Αυτό αποτελεί το κατεξοχήν δικαιοκρατικό αίτημα για τη λειτουργία του θεσμού εν τέλει και προοιωνίζεται την επιτυχία του αν και η εγγενής αδυναμία του παραμένει. Η ευρωπαϊκή εισαγγελία, όπως εύστοχα έχει παρατηρηθεί¹²⁶, ομοιάζει με ένα βασιλιά χωρίς βασίλειο, καθώς μετά την αφαίρεση της μνείας του ενιαίου δικαιοκού χώρου και με τον αφοπλισμό

¹²⁶ Fabbio Giuffrida, 2017, σελ. 40.

της από το ουσιαστικό οπλοστάσιο για τη διεξαγωγή του πολέμου της ενάντια στα εγκλήματα ΡΙΦ, θα μπορεί πλέον να υιοθετεί αποφάσεις χωρίς ένα κοινό νομικό χώρο όπου θα ασκεί τις εξουσίες της, παρά στις επιμέρους εθνικές έννομες τάξεις κατά ένα πραγματικό και πάλι κατακερματισμό, και χωρίς να βασίζεται σε ένα ομοιογενές ευρωπαϊκό σώμα κανόνων δικαίου.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ – ΤΕΚΜΗΡΙΩΣΗ

Τα περιεχόμενα στον βιβλιογραφικό κατάλογο έργα αποδίδονται στις υποσημειώσεις με συντετμημένο τίτλο

Α. ΕΛΛΗΝΙΚΗ

1. Αναγνωστόπουλος Ηλίας, *Ne bis in idem*, Ευρωπαϊκές και Διεθνείς Όψεις, Π.Ν. Σάκκουλας, Αθήνα 2008
2. Αναγνωστόπουλος Ηλίας, *Ne bis in idem* στην Ευρωπαϊκή Ένωση μετά την Συνθήκη της Λισαβόνας (Με αφορμή τις ΑΠ 679/2009 και ΑΠ 1568/2010), ΠοινΧρ Ξ'/2010, σελ. 796 επ.
3. Γιαννίδης Ιωάννης, Η λειτουργία της ποινικής δικονομίας ως κύριας εγγυήτριας των ατομικών δικαιωμάτων στο νέο (ευρωπαϊκό;) περιβάλλον απονομής της ποινικής δικαιοσύνης, σε: Σύγχρονες εξελίξεις του ευρωπαϊκού οικονομικού ποινικού δικαίου, Πρακτικά Συνεδρίου του Δ.Σ.Π., της Ένωσης Ελλήνων Ποινικολόγων και του Κέντρου Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Ποινικού Δικαίου, Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη 2010, σελ. 209-213
4. Ζημιανίτης Δ., Νέες τάσεις της εντατικής δικαστικής συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις στον Ευρωπαϊκό Χώρο Δικαιοσύνης, Ελευθερίας και Ασφάλειας υπό το πρίσμα της Συνθήκης της Λισαβόνας. Αναζητώντας μια νέα συνισταμένη; ΠοινΧρ Ξ' (2010), σελ. 90-91
5. Καϊάφα – Γκμπάντι Μαρία, Ευρωπαϊκό Ποινικό Δίκαιο και Συνθήκη της Λισσαβόνας-Θεσμικό πλαίσιο ανάπτυξης και αρχές ποινικοποίησης σε ευρωπαϊκό περιβάλλον, Σάκκουλας, 2011
6. Καϊάφα – Γκμπάντι Μαρία, Η σύσταση μιας Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας και τα δικαιώματα των υπόπτων και κατηγορουμένων: προτάσεις με αφορμή το σχέδιο της Επιτροπής και την εναλλακτική πρόταση του Συμβουλίου, Ποινικά Χρονικά, 2015, σελ. 3 επ.
7. Καϊάφα – Γκμπάντι Μαρία, Κοινές δικονομικές αρχές ως βάση μιας διακρατικής ποινικής καταστολής, ΠοινΧρ 2007, σελ. 673 επ.
8. Καϊάφα – Γκμπάντι Μαρία, Το Corpus Juris και η τυποποίηση του ποινικού φαινομένου στο χώρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Υπεράσπιση 1999, σελ. 621 επ.

9. Καλαβρός Γ. Ε-Φ. – Γεωργόπουλος Θ, Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Ουσιαστικό Δίκαιο, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2013
10. Καρράς Αργύριος, Ποινικό Δικονομικό Δίκαιο, Δεύτερη έκδοση, Αντ. Σάκκουλας, 1998
11. Κιούπης Δ., Ρ.-Ε. Παπαδοπούλου, Δ. Μουζάκης, Το Ποινικό Δίκαιο μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας, Νομική Βιβλιοθήκη, 2011
12. Μανωλεδάκης Ιωάννης, Προβληματισμοί για τη συγκρότηση ενός ενιαίου ευρωπαϊκού ποινικού δικαστικού χώρου, Υπεράσπιση 1999, σελ. 1091 επ
13. Μπίλλης Εμμανουήλ, Παρατηρήσεις στην απόφαση “Tarrico and others” της 8^{ης} Σεπτεμβρίου 2015 (Τμήμα Μείζονος Συνθέσεως – υπόθεση C-105/14), Ποινικά Χρονικά, ΞΣΤ/2016
14. Μπιτζιλέκης Νικόλαος, Η ποινική προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ και ειδικότερα το αδίκημα της κοινοτικής απάτης, ΠοινΧρ Ξ’/2010, σελ. 81 επ.
15. Μπιτζιλέκης Νικόλαος, Η ποινική προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο, σε: Σύγχρονες εξελίξεις του ευρωπαϊκού οικονομικού ποινικού δικαίου, Πρακτικά Συνεδρίου του Δ.Σ.Π., της Ένωσης Ελλήνων Ποινικολόγων και του Κέντρου Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Ποινικού Δικαίου, Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη 2010, σελ. 119-137
16. Μυλωνόπουλος Χρίστος, Το Ευρωπαϊκό Ποινικό Δίκαιο μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας, διαθέσιμο στο <http://www.mylonopoulos.gr/publication/article/49/to-eyropaiko-poiniko-dikaio-meta-ti-synthiki-tis-lisavonas.html>
17. Nugent Neil, Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Γ’ Έκδοση, Σαβάλλας, Αθήνα 2012
18. Περράκης Μανώλης, Η δικαστική προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Σειρά Μελέτες Ευρωπαϊκού Δικαίου, αρ. 10, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2015
19. Περράκης Στέλιος, Ευρωπαϊκό Δίκαιο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, Εκδόσεις Σιδέρη, Αθήνα 2013
20. Shunemann Bernd, «Ελάχιστες προϋποθέσεις μιας αποτελεσματικής υπεράσπισης σε διεθνικές ευρωπαϊκές ποινικές διαδικασίες», Ποινική Δικαιοσύνη 2015, σελ. 1055 επ
21. Στεφάνου Κωνσταντίνος, Το Νομικό Σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2015
22. Τσάτσος Δημήτρης, Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία, Α.Α. Λιβάνη, Αθήνα 2007

23. Τσόλκα Όλγα, Ενωσιακοί θεσμοί εξιχνίασης της ευρωπαϊκής. Παρόν και μέλλον, σε: Σύγχρονες εξελίξεις του ευρωπαϊκού οικονομικού ποινικού δικαίου, Πρακτικά Συνεδρίου του Δ.Σ.Π., της Ένωσης Ελλήνων Ποινολόγων και του Κέντρου Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Ποινικού Δικαίου, Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη 2010, σελ. 77-96.
24. Τσόλκα Όλγα, Διεθνής Συνεργασία σε Ποινικές Υποθέσεις, Σημειώσεις Μαθήματος ακαδ. Έτους 2015 – 2016
25. Τσόλκα Όλγα, «Ne bis in idem» και εσωτερικό δυαδικό σύστημα κυρώσεων για την «αυτή παράβαση»: Μια σύνθετη προβληματική εν μέσω «διασταυρώσεων» της ΕΣΔΑ με τον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε., ΠοινΧρ 2015, σελ. 625-638
26. Φλωρίδης Β., Η Ευρωπαϊκή Εισαγγελική Αρχή, Μέρη Α και Β, Συμβολή στη συζήτηση για την καθιέρωση του θεσμού, Ποινική Δικαιοσύνη 2005, σελ. 613 επ, και 756 επ.

B. ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ

1. Asp Petter, The procedural Criminal Law Cooperation of the EU, Stockholm Faculty of Law Research Paper Series no 6, 2016, διαθέσιμο στο: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2924546
2. A Manifesto on European Criminal Procedure Law, ZIS 11/2013, p. 430-446, διαθέσιμο στο: <https://www.juridice.ro/wp-content/uploads/2013/11/manifesto.pdf>
3. CCBE, Response to a Proposal for a European Public Prosecutor, 2013, διαθέσιμο στο: http://www.ccbe.eu/fileadmin/speciality_distribution/public/documents/CRIMINAL LAW/CRM_Position_papers/EN_CRM_20131129_CCBE-response-to-a-proposal-for-a-European-Public-Prosecutor.pdf
4. Coninx Michele, President of Eurojust, European Public Prosecutor's Office, ECBA Autumn Conference "EPPO, procedural safeguards and impartiality and evidence of judges and prosecutors", 11-12 October 2013, Venice, διαθέσιμο στο: http://www.ecba.org/extdocserv/conferences/venice2013/Coninx_Venice.pdf
5. Csonka Peter, Establishment of the European Public Prosecutor's Office, p. 85-91, διαθέσιμο στο: http://www.europeanrights.eu/olaf/pdf_eng/3-Establishment%20of%20the%20European-pc.pdf
6. Deloitte, Improving Coordination between the EU Bodies competent in the Area of Police and Judicial Cooperation: Moving Towards a European Prosecutor, Study commissioned by the European Parliament, διαθέσιμο στο:

[http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL-JOIN_ET\(2011\)453219](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL-JOIN_ET(2011)453219)

7. Erkelens L.H., A.W. H. Meij and M.Pawlik (editors), The European Public Prosecutor's Office, An extended arm or a two headed dragon?, Springer, 2015

8. European Union Agency for Fundamental Rights, FRA Opinion 1/2014 Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on a proposal to establish a European Public Prosecutor's Office, Vienna 4 Feb 2014, διαθέσιμο στο: <http://fra.europa.eu/en/opinion/2014/fra-opinion-proposal-establish-european-public-prosecutors-office>

9. Faletti Francois, The European Public Prosecutor's Office and the Principle of Equality, eucrim 1/2017, p. 25-26, διαθέσιμο στο: https://eucrim.mpicc.de/archiv/eucrim_17-01.pdf

10. Giuffrida Fabio, The European Public Prosecutor's Office: King without a kingdom?, CEPS, No 2017/03, Feb 2017, διαθέσιμο στο: <https://www.ceps.eu/publications/european-public-prosecutor%E2%80%99s-office-king-without-kingdom>

11. Gutierrez Zarza Angeles, Exchange of information and data protection in Cross-border criminal proceedings in Europe, Springer, 2015

12. House of Lords, EU Committee, The Impact of the European Public Prosecutor's Office, 4th Report of Session, 2014-2015, διαθέσιμο στο: <https://publications.parliament.uk/pa/ld201415/ldselect/ldeucom/53/5302.htm>

13. House of Lords, EU Committee, Judicial Cooperation in the EU: the role of Eurojust, 23rd Report of Session 2003-2004, διαθέσιμο στο: <https://publications.parliament.uk/pa/ld200304/ldselect/ldeucom/138/138.pdf>

14. Jaap Van der Hulst, No Added Value of the EPPO? The current Dutch Approach, eucrim 2/2016, p. 99-103, διαθέσιμο στο: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/eucrim_16_02_en_0.pdf

15. Juszczak Adam and Elisa Sason, The Directive on the Fight against Fraud to the Union's Financial Interests by Means of Criminal Law (PFI Directive), eucrim 2/2017, p. 80-87, διαθέσιμο στο: https://eucrim.mpicc.de/archiv/eucrim_17-02.pdf

16. Kaiafa – Gbandi M., The Commission's proposal for the establishment of a European Prosecutor and for the definition of crimes which are prejudicial to the Community's financial interests in the framework of the third pillar: the Green Paper debate, European

- Criminal Law Review, 2012, p. 319-337, διαθέσιμο στο: <http://ikee.lib.auth.gr/record/241593/files/kaiafagb.pdf>
17. Lawson R., The area of Freedom, Security and Justice, The Lisbon Treaty (meeting summaries), European Institute of Leiden University, p. 28-31, διαθέσιμο στο: <https://media.leidenuniv.nl/legacy/lisbon-treaty-summaries.pdf>
18. Neagu Norel, The European Public Prosecutor's Office – Necessary instrument or political compromise, Law Review, vol. III, issue 2, July – December 2013, p. 52-62, διαθέσιμο στο: http://www.internationallawreview.eu/fisiere/pdf/Norel-Neagu_Law_Review_nr_2_2013_PAGINAT_BT.pdf
19. Nicolaidis Kalypso & Gregory Shaffer, Transnational mutual recognition regimes: Governance without global Government, Law and Contemporary Problems, Vol. 68:263, Summer/Autumn 2005, διαθέσιμο στο: <https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1368&context=lcp>
20. The Manifesto on European Criminal Policy in 2011, European Criminal Law Review, p. 86-103, διαθέσιμο στο: <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201112/20111207ATT33475/20111207ATT33475EN.pdf>
21. Vervaele John, The future European Public Prosecutor's Office, Directors Jorge A. Espina Ramos, Isabel Vicente Carbajosa, Fiscalía General del Estado, 2009, διαθέσιμο στο: https://www.fiscal.es/fiscal/PA_WebApp_SGNTJ_NFIS/descarga/The_Future_European_Public_Prosecutors_Office.pdf?idFile=a8d5153e-f77c-4c30-92e3-1d084fd80f44
22. Wade Marianne, A European public prosecutor: potential and pitfalls, Crime Law Soc Change (2013) 59:439-486, διαθέσιμο στο: <https://link.springer.com/article/10.1007%2Fs10611-012-9406-x>
23. Weyembergh Anne – Chloe Briere, The future cooperation between OLAF and the European Public Prosecutor's Office, June 2017, Study commissioned by the European Parliament, διαθέσιμο στο: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/603789/IPOL_IDA\(2017\)603789_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/603789/IPOL_IDA(2017)603789_EN.pdf)
24. Weyembergh Anne – Chloe Briere, Towards a European Public Prosecutor's Office, 2017, Study commissioned by the European Parliament, διαθέσιμο στο: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571399/IPOL_STU\(2016\)571399_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571399/IPOL_STU(2016)571399_EN.pdf)
25. Weyembergh A., Armada I. and Brière C. (2014), “The interagency cooperation and future architecture of the EU criminal justice and law enforcement area”, Research paper for the Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs of the European

Parliament, διαθέσιμο στο: <http://cde.ulb.be/en/publication/the-interagency-cooperation-and-future-architecture-of-the-criminal-justice-and-law-enforcement-area/>

26. Working Paper: Criminal-law protection of the financial interests of the Community and the Establishment of a European Prosecutor, April 2002, European Parliament, διαθέσιμο στο: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2003/319291/DG-4-JOIN_ET\(2003\)319291_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2003/319291/DG-4-JOIN_ET(2003)319291_EN.pdf)

27. Zimmermann Frank, Conflicts of Criminal Jurisdiction in the European Union, Bergen Journal of Criminal Law and Criminal Justice • Volume 3, Issue 1, 2015, pp. 1-25, διαθέσιμο στο: <http://www.legal-tools.org/doc/607341/pdf/>

Γ. ΤΕΚΜΗΡΙΩΣΗ

1. Διοργανικός Φάκελος 2013/0255/(APP) για την πρόταση Κανονισμού του Συμβουλίου σχετικά με τη σύσταση Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας (περιλαμβάνει όλα τα έγγραφα COM, JOIN κλπ), διαθέσιμο στο: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/el/HIS/?uri=CELEX:32017R1939&qid=1513355015860>

2. COM (2011) 293 τελικό: Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών σχετικά με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης με μέσα του ποινικού δικαίου και με διοικητικές έρευνες: Μια ολοκληρωμένη πολιτική για τη διασφάλιση των χρημάτων των φορολογουμένων, διαθέσιμο στο: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?qid=1513355091101&uri=CELEX:52011DC0293>

3. COM (2010) 171 τελικό: Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών Για ένα χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης στην υπηρεσία των πολιτών της Ευρώπης – Σχέδιο δράσης για την εφαρμογή του προγράμματος της Στοκχόλμης, διαθέσιμο στο: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?qid=1513355160312&uri=CELEX:52010DC0171>

4. COM (2001) 715 τελικό: Πράσινη Βίβλος σχετικά με την ποινική προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας και τη δημιουργία Ευρωπαϊκής Εισαγγελικής Αρχής, διαθέσιμο στο: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?qid=1513355191535&uri=CELEX:52001DC0715>

5. 2010/C 115/01/ Ευρωπαϊκό Συμβούλιο: Πρόγραμμα της Στοκχόλμης – Μια ανοικτή και ασφαλής Ευρώπη που εξυπηρετεί και προστατεύει τους πολίτες, διαθέσιμο στο: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/ALL/?uri=CELEX:52010XG0504\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/ALL/?uri=CELEX:52010XG0504(01))