



11. 11. 2013

## **SDĚLENÍ ČLENŮM**

**(102/2013)**

Věc: Odůvodnění Sněmovny lordů parlamentu Spojeného království k návrhu nařízení Rady o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce (COM(2013)0543 – 2013/0255(APP))

Podle článku 6 protokolu č. 2 o používání zásad subsidiarity a proporcionality může každý vnitrostátní parlament ve lhůtě osmi týdnů ode dne postoupení návrhu legislativního aktu zaslat předsedům Evropského parlamentu, Rady a Komise odůvodněné stanovisko uvádějící, proč soudí, že dotyčný návrh není v souladu se zásadou subsidiarity.

Podle jednacího řádu Evropského parlamentu je za dodržování zásady subsidiarity odpovědný Výbor pro právní záležitosti.

V příloze naleznete pro vaši informaci odůvodněné stanovisko Sněmovny lordů Spojeného království týkající se výše uvedeného návrhu.

**COM(2013)0534, 12558/13: Návrh nařízení Rady o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce**

Dne 28. října 2013 rozhodla Sněmovna lordů Spojeného království následujícím způsobem:

„tato Sněmovna se domnívá, že návrh Komise na nařízení Rady o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce (COM(2013)534 dokument Rady 12558/13) není v souladu se zásadou subsidiarity z důvodů uvedených ve třetí zprávě výboru pro Evropskou unii (dokument Sněmovny lordů č. 65), a v souladu s článkem 6 Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality pověřuje tajemníka Parlamentu, aby toto odůvodněné stanovisko předal předsedům evropských orgánů.”

**Posouzení zásady subsidiarity: Úřad evropského veřejného žalobce**

12558/13: Návrh nařízení Rady o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce

Doporučení

1. Doporučujeme, aby Sněmovna lordů vydala níže uvedené odůvodněné stanovisko, že návrh nařízení o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce není v souladu se zásadou subsidiarity, a aby ho zaslala předsedům Evropského parlamentu, Rady a Komise v souladu s ustanoveními Smluv EU.

Výhrada přezkumu

2. Touto zprávou není ukončen přezkum návrhu, který se bude dále detailně zkoumat.

Naše zpráva

3. Tuto zprávu vypracoval zvláštní výbor pro EU, podvýbor pro spravedlnost, instituce a ochranu. Seznam jeho členů je uveden v dodatku.

Návrh Komise

4. Podle návrhu Komise by byl Úřad evropského veřejného žalobce zřízen jako orgán Unie s oddělenou právní subjektivitou a vlastním pomocným personálem. Měl by výlučnou pravomoc vyšetřovat a stíhat trestné činy poškozující nebo ohrožující finanční zájmy Unie a trestné činy, které s nimi úzce souvisí.
5. Úředníky orgánu by byli evropský veřejný žalobce, čtyři zástupci a v každém zúčastněném členském státě alespoň jeden evropský pověřený žalobce. Evropský pověřený žalobce by rovněž mohl vykonávat funkci vnitrostátního žalobce, avšak funkce nezávislého evropského pověřeného žalobce by měla přednost.

6. Úřad evropského veřejného žalobce by byl nezávislý. Zodpovídal by se Evropskému parlamentu, Radě a Komisi, a to prostřednictvím povinnosti předkládat výroční zprávu o své obecné činnosti. Úřad evropského veřejného žalobce by byl povinen jednat nestranně a přiměřeně, vyšetřovat „bez zbytečného odkladu“ a dbát na „rychlý průběh“ vyšetřování.
7. Aby mohl Úřad evropského veřejného žalobce plnit svou úlohu ve vyšetřování, mělo by mu nařízení přidělit pravomoc přístupu k vnitrostátním databázím a informacím držným Europolem (donucovací orgán EU) a Eurojustem (jednotka EU pro justiční spolupráci). Za předpokladu, že by u řízení narušujících soukromí obdržel důkazní příkaz od vnitrostátního soudce, nebo pokud to vyžadují vnitrostátní právní předpisy, měl by u potenciálních trestných činů rozsáhlé vyšetřovací pravomoci. Orgány členských států by měly povinnost na žádost evropského veřejného žalobce poskytnout veškerou potřebnou pomoc a informace.
8. Návrhem by Úřadu evropského veřejného žalobce byly přiděleny pravomoci vnitrostátního žalobce. Úřad by měl pravomoc rozhodnout o soudní příslušnosti stíhání trestného činu podvodu a o tom, zda vůbec má být stíhán, či nikoliv, včetně otázek, zda namísto stíhání umožnit náhradu škody a udělit paušální pokutu.
9. Návrh by stanovil pravidla pro přípustnost důkazů v případech stíhaných Úřadem evropského veřejného žalobce a zajistil by podezřelým osobám v průběhu vyšetřování minimální práva zakotvená ve směrniciích EU a příslušných vnitrostátních právních předpisech. Zavedl by také následující dodatečná práva, která dosud nejsou obsažena ve směrniciích EU a která by byla uplatňována v souladu s vnitrostátními právními předpisy:
  - právo nevypovídat;
  - presumpce nevinny;
  - právo na právní pomoc;
  - právo předložit důkazy a požádat Úřad evropského veřejného žalobce, aby ve vyšetřování sledoval určitý směr.
10. Úřadu evropského veřejného žalobce by byla svěřena pravomoc spolupracovat s orgány EU, mezinárodními orgány a orgány třetích zemí. Návrh také požaduje, aby Úřad evropského veřejného žalobce udržoval zvlášť úzké vztahy s Eurojustem. Byl by předmětem soudního přezkumu před vnitrostátními soudy, jako kdyby se jednalo o vnitrostátní orgán. Návrh také stanoví způsob jmenování členů Úřadu evropského veřejného žalobce, režim ochrany údajů, který se na Úřad vztahuje, a finanční ustanovení a ustanovení o zaměstnancích.

#### Odůvodněné stanovisko

11. Výbor ve své zprávě nazvané *The Fight Against Fraud on the EU's Finances (Boj proti podvodům spáchaným na financích EU)*<sup>1</sup> zdůraznil, že je obtížné odhadnout rozsah

---

<sup>1</sup> 12. zpráva (zasedání 2012–13), dokument Sněmovny lordů č. 158.

podvodné činnosti páchané na rozpočtu EU. Podle této zprávy by se mohlo jednat o 5 miliard EUR ročně i více. Pro účely posouzení dopadů činil střízlivý odhad Komise zhruba 3 miliardy EUR ročně, které by mohly být ohroženy podvody.<sup>1</sup> Jedná se o významné částky a členské státy i EU jako celek mají velký zájem na snížení množství podvodů v EU. Toto odůvodněné stanovisko nezpochybňuje uvedený cíl, ale spíše způsob, jakým ho chce Komise dosáhnout.

12. V širším slova smyslu Komise na toto množství podvodné činnosti navrhuje reagovat tak, že založí Úřad evropského veřejného žalobce jakožto orgán EU s výlučnou pravomocí vyšetřovat a stíhat širokou škálu trestných činů ohrožujících finanční zájmy Unie<sup>2</sup> a trestných činů s nimi neoddělitelně spjatých<sup>3</sup>, s možností využívat zdroje vnitrostátních orgánů.
13. To by mělo za následek významný a značně narušující zásah do citlivých systémů trestního práva členských států. Sněmovna lordů považuje takovou činnost na úrovni EU za porušení zásady subsidiarity a domnívá se, že je nepotřebná, nadbytečná a Komisi nedostatečně odůvodněná.<sup>4</sup> Za nejlepší způsob dosažení cíle boje proti podvodům, které poškozují nebo ohrožují finanční zájmy Unie, považuje činnost členských států ve stávajícím rámci pro koordinaci a spolupráci. Tento rámec je v případě potřeby možné posílit, aby bylo cíle účinně dosaženo.
14. Pro dosažení tohoto závěru vzala Sněmovna lordů v úvahu následující:
  - Návrh by vytvořil dva různé systémy boje s podvody, přičemž Úřad evropského veřejného žalobce by měl výlučnou pravomoc vyšetřovat a stíhat podvody ohrožující finanční zájmy EU. Došlo by tak ke zdvojení a vzniku jakési „zlomové linie“ mezi Úřadem a vnitrostátními systémy pro vyšetřování a stíhání ostatních podvodů. Také by hrozilo, že členské státy přestanou bojovat proti podvodům ohrožujícím finanční zájmy EU, přestože článek 325 SFEU jasně uvádí, že je to úkolem jak Unie, tak členských států.
  - Nejúčinnějším prostředkem pro boj proti podvodům je zabránit, aby k nim vůbec došlo. Komise nedostatečně zkoumá či posuzuje alternativy vymáhání trestního práva, jako je například zjednodušení pravidel, kterými se řídí různé sektory rozpočtu EU, aby se ztížila možnost páchat podvody, zlepšení vlastního dohledu nad rozpočtem EU a snazší zlepšování systémů řízení a kontroly členskými státy, případně vyžadování tohoto zlepšování.
  - Komise nedostatečně zohlednila možnost maximálně využít stávající rámec pro vyšetřování a stíhání podvodů ohrožujících finanční zájmy EU, zejména vzhledem

<sup>1</sup> SWD(2013) 275, oddíl 1.

<sup>2</sup> Tyto trestné činy by byly definovány pomocí odkazu na směrnici o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie, o níž se v současné době jedná. Konkrétně se uvádí pomoc, účastenství, návod a pokus o spáchání podvodu ohrožujícího finanční zájmy EU. Existovala by trestní odpovědnost právnických osob k trestnímu stíhání.

<sup>3</sup> Úřad evropského veřejného žalobce by měl pravomoc v případě, že by trestné činy podvodů ohrožujících finanční zájmy EU měly převládající charakter a trestné činy s nimi spojené by byly založeny na stejných skutečnostech.

<sup>4</sup> Skotský parlament uvědomil Sněmovnu lordů, že se také domnívá, že návrh porušuje zásadu subsidiarity.

k tomu, že nebyl čas zavést a posoudit opatření na zlepšení tohoto rámce. V roce 2008 byl Eurojust posílen rozhodnutím, které obsahovalo požadavek na nezávislé posouzení jeho účinnosti a efektivitu, jež mělo být předloženo do června 2014.<sup>1</sup> Dne 11. srpna letošního roku bylo přijato nařízení, jehož cílem je zvýšit efektivitu vyšetřování Evropského úřadu pro boj proti podvodům (OLAF) a posílit spolupráci s členskými státy.<sup>2</sup> V současné době je v jednání návrh směrnice o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Unie, který by stanovil rámec pro trestní právo členských států, pokud jde o podvody ohrožující finanční zájmy EU.<sup>3</sup>

- Stávající návrh týkající se Eurojustu také obsahuje ustanovení, která mají posílit jeho provozní funkce.<sup>4</sup> Mělo by být umožněno, aby se tato opatření uskutečnila, zejména s ohledem na to, že se možná objevuje tendence snižování množství podvodů ohrožujících finanční zájmy EU.<sup>5</sup>
- Odůvodnění Komise k návrhu dostatečně nebere v úvahu skutečnost, že nejméně dva členské státy se na Úřadu evropského veřejného žalobce nebudou podílet. Dánsko je automaticky vyloučeno podle protokolu 22 a vláda Spojeného království jasně uvedla, že se k návrhu nepřipojí podle ustanovení protokolu 21. Je tedy zřejmé, že navrhované zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce by problém fragmentace vnitrostátních snah o vymáhání práva, jehož si je Komise vědoma, nemohlo plně řešit.
- Návrh o Úřadu evropského veřejného žalobce by měl negativní dopad na práci úřadu OLAF a Eurojustu, aniž by existovala záruka, že by další, nevyzkoušený subjekt poskytl odpovídající náhradu. Posouzení dopadů vypracované Komisí předpokládá, že značnou část personálu a zdrojů úřadu OLAF bude třeba převést na Úřad evropského veřejného žalobce. Uznává také, že Eurojust by se již nezabýval koordinací přeshraničního vyšetřování v oblasti podvodů ohrožujících finanční zájmy EU<sup>6</sup>, čímž vzniká komplikace dodatečné koordinace mezi Úřadem evropského veřejného žalobce a Eurojustem. Eurojust i úřad OLAF jsou nicméně schopné účinně fungovat při zachování stávajícího rámce. Sněmovna lordů nedávno došla k závěru, že postupně narůstající využívání Eurojustu ze strany donucovacích orgánů Spojeného království dokazuje jeho užitečnost.<sup>7</sup> Efektivita úřadu OLAF je považována za omezenou<sup>8</sup>, avšak lze to napravit i jinak, než vytvořením Úřadu

<sup>1</sup> Rozhodnutí Rady 2009/406 o posílení Eurojustu a o změně rozhodnutí 2002/187 o zřízení Evropské jednotky pro soudní spolupráci (Eurojust) za účelem posílení boje proti závažné trestné činnosti.

<sup>2</sup> Nařízení č. 883/2013 o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF) a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1073/1999 a (Euratom) č. 1074/1999.

<sup>3</sup> COM(2012) 363.

<sup>4</sup> COM(2013) 535. Tento návrh byl předložen jak součástí balíčku, kterým se zavádí Úřad evropského veřejného žalobce.

<sup>5</sup> COM(2012) 548, Výroční zpráva Komise *Ochrana finančních zájmů Evropské unie – boj proti podvodům*, graf 1 ukazuje, že počet nesrovnalostí hlášených členskými státy jako podvodné a částky, jichž se to týkalo, byly v roce 2011 i 2012 nižší, než v roce 2010, kdy dosáhly svého vrcholu.

<sup>6</sup> SWD(2013) 274, oddíl 7.

<sup>7</sup> Výbor pro Evropskou unii, *Opatření EU v oblasti policie a trestního soudnictví. Rozhodnutí Spojeného království pro rok 2014 o neúčasti* (13. zpráva, zasedání 2012–13, dokument Sněmovny lordů č. 159), odstavec 245.

<sup>8</sup> Výbor pro Evropskou unii, *Boj proti podvodům spáchaným na financích EU* (12. zpráva, zasedání 2012–13, dokument Sněmovny lordů č. 158), kapitola 5. Překážkami jsou: rozpočtové aspekty, rozpad vztahů s dozorcím

evropského veřejného žalobce. Omezené fungování úřadu OLAF a Eurojustu by mělo zvláště negativní dopad na ty členské státy, které se nepřipojí k návrhu na vytvoření Úřadu evropského veřejného žalobce.

- Komise ve svém posouzení dopadů zveličuje potenciální dopad svého návrhu tím, že pro svou analýzu používá číselné údaje od úřadu OLAF obsahující i údaje od Dánska a Spojeného království, přičemž oba tyto státy se zcela jistě nebudou na Úřadu evropského veřejného žalobce podílet. Stejně tak Komise považuje podvody s DPH za podvody poškozující či ohrožující finanční zájmy Unie (a tedy spadající do výlučné pravomoci Úřadu evropského veřejného žalobce), přestože Spojené království spolu s dalšími členskými státy, se tak nedomnívají.<sup>1</sup>
- Odhady Komise o nákladech na svůj návrh a o jeho prospěšnosti uvedené v posouzení dopadů nejsou důvěryhodné.<sup>2</sup> Komise předpokládá, že nedojde k žádné významné změně ohledně lidských zdrojů dostupných pro řešení trestných činů poškozujících nebo ohrožujících finanční zájmy EU, přestože její vlastní posouzení o tom, že stávající uspořádání není účinné, naznačuje, že tomu bude jinak. Počáteční náklady z rozpočtu EU odhaduje na 2,5 milionu EUR a roční provozní náklady na 27,9 milionu EUR, respektive 6,1 milionu EUR po započtení úspor, pokud jde o úřad OLAF a Eurojust. Vzhledem k tomu, že se jedná o organizaci, která má mít na starosti soubor 2500 složitých případů podvodu a 1667 stíhání za rok, se tato částka zdá být příliš nízká. Pokud jde o finance z vnitrostátních rozpočtů, Komise diskutabilně předpokládá, že počet vnitrostátních zaměstnanců pracujících na trestných činech podvodů ohrožujících finanční zájmy EU je v současné době dostatečný pro zvládnutí očekávané pracovní zátěže Úřadu evropského veřejného žalobce. Výhody také vycházejí ze sporných předpokladů, včetně zvýšení počtu usvědčených o téměř 25 % a míry zpětného získání finančních prostředků z podvodů o 15 %, což je nejvyšší údaj ze současných vnitrostátních odhadů. Oba tyto odhady se zdají příliš vysoké, vzhledem k tomu, že schopnost Úřadu evropského veřejného žalobce vyšetřovat a stíhat je do značné míry stejná, jako je tomu u stávajících dostupných vnitrostátních orgánů, a stíhání Úřadem evropského veřejného žalobce budou i nadále vedena u vnitrostátních soudů, a to převážně evropskými pověřenými žalobci vybíranými z řad vnitrostátních žalobců.
- Přidělením pravomoci Úřadu evropského veřejného žalobce řídit vnitrostátní orgány v oblasti vyšetřování a stíhání by bylo umožněno, aby nebral v úvahu členskými státy stanovené priority týkající se omezených vnitrostátních prostředků přidělovaných na trestní stíhání, a to i v oblasti podvodů.
- Návrh by zavedl samostatná pravidla týkající se přípustnosti důkazů u trestných činů

---

výborem, chybějící následná opatření členského státu, pokud jde o poskytované informace, a nedostatečná koordinace s Eurojustem a Eurojustem. Požadavek, aby členské státy ohlašovaly úřadu OLAF činnosti, které provedly v reakci na jim předané případy, byl předpokládán jako řešení pro nedostatečná následná opatření ze strany členských států.

<sup>1</sup> Rada schválila všeobecný přístup k návrhu směrnice Komise o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy EU, v němž definice finančních zájmů EU, která je použita pro stanovení oblasti působnosti pravomocí Úřadu evropského veřejného žalobce, výslovně vyjímá příjmy plynoucí z DPH.

<sup>2</sup> Odhady jsou uvedeny v oddíle 7 a příloze 4 Posouzení dopadů Komise, SWD(2013) 274.

podvodů ohrožujících finanční zájmy EU. To by přineslo další zbytečné komplikace a výdaje ve fungování vnitrostátních systémů trestního práva.

15. V odůvodnění subsidiarity v oddíle 3.2 důvodové zprávy Komise se uvádí, že návrh má „evropský rozměr“, že „na úrovni Unie zahrnuje řízení a koordinaci vyšetřování a stíhání trestných činů poškozujících nebo ohrožujících její finanční zájmy, jejichž ochrana je požadována od Unie i členských států“ a že „současná situace, kdy je stíhání trestných činů proti finančním zájmům Unie výhradně v rukou orgánů členských států, není uspokojivá”.<sup>1</sup> Bod odůvodnění 5 tohoto návrhu uvádí, že jeho cílů nemůže být dosaženo v důsledku nejednotnosti stíhání trestných činů v oblasti podvodů ohrožujících finanční zájmy EU. Komise ve svém posouzení dopadů podrobně uvádí, že činnost vnitrostátních soudních orgánů je mnohdy neefektivní, podíl stíhaných trestných činů je nízký a členské státy nedosahují srovnatelných výsledků.<sup>2</sup> Komise navíc argumentuje, že stávající pravomoci úřadu OLAF a Eurojustu nejsou dostatečné a omezení podle SFEU brání, aby těmto organizacím byly přiděleny potřebné pravomoci.<sup>3</sup>
16. Sněmovna lordů neuznává, že by jakýkoliv „evropský rozměr“ odstranil potřebu návrh řádně odůvodnit, pokud jde o subsidiaritu, ani že by na úrovni Unie muselo existovat řízení a koordinace vyšetřování a stíhání trestných činů pouze z toho důvodu, že poškozují nebo ohrožují finanční zájmy Unie. Článek 325 SFEU jasně stanoví, že za boj proti tomuto typu podvodů je odpovědná jak Unie, tak členské státy, a požaduje, aby členské státy pro boj proti nim přijaly stejná opatření, jako tomu činí v případě boje proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím jejich vlastní finanční zájmy.
17. Jak je uvedeno výše, Sněmovna lordů nesouhlasí s optimistickým posouzením Komise, jež se týká zlepšení míry stíhání a opětovného získání finančních prostředků, k čemuž má dojít zřízením Úřadu evropského veřejného žalobce, a domnívá se, že proti podvodům ohrožujících finanční zájmy EU lze účinně bojovat za použití stávajícího rámce, který vychází z trestněprávních systémů členských států a jejich koordinace mezi sebou i s orgány EU, a případně za posílení tohoto rámce.
18. Posílení stávajícího rámce pro potírání podvodů ohrožujících finanční zájmy EU by vyřešilo veškerou neefektivitu na straně Eurojustu a úřadu OLAF. Vyřešilo by to také otázku nejednotnosti stíhání trestných činů, aniž by docházelo k dalšímu rozdrobení jiného druhu – mezi zvláštní rámce pro vyšetřování a stíhání podvodů ohrožujících finanční zájmy EU v jednotlivých členských státech a mezi různé systémy v členských státech, které se na návrhu podílejí, a těch, které nikoliv.

---

<sup>1</sup> COM(2013) 534.

<sup>2</sup> SWD(2013) 275, oddíl 4.2.

<sup>3</sup> OLAF se omezuje na správní (nikoliv trestní) vyšetřování a Eurojust nemůže vést vyšetřování ani stíhat trestné činy.