



11. 11. 2013

SDĚLENÍ ČLENŮM

(103/2013)

Předmět: Odůvodněné stanovisko Parlamentu Kyprské republiky týkající se návrhu nařízení Rady o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce (COM(2013)0534 – 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 kyperského parlamentu týkající se výše uvedeného návrhu.

**Odůvodněné stanovisko Parlamentního výboru pro zahraniční a evropské záležitosti
Poslanecké snìmovny Kyperské republiky**

je tímto podle článku 6 protokolu č. 2 ke Smlouvě o Evropské unii, který se týká používání zásad subsidiarity a proporcionality, postoupeno předsedům Evropského parlamentu, Rady a Komise.

Návrh nařízení Rady o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce (COM(2013)0534)

1. Právní rámec stanovený Smlouvou ohledně uplatňování zásad subsidiarity a proporcionality

1.1. Smlouva v čl. 5 odst. 3 stanoví následující:

„Podle zásady subsidiarity jedná Unie v oblastech, které nespádají do její výlučné pravomoci, pouze tehdy a do té míry, pokud cílů zamýšlené činnosti nemůže být dosaženo uspokojivě členskými státy na úrovni ústřední, regionální či místní, ale spíše jich, z důvodu jejího rozsahu či účinků, může být lépe dosaženo na úrovni Unie.

Orgány Unie uplatňují zásadu subsidiarity v souladu s Protokolem o používání zásad subsidiarity a proporcionality. Vnitrostátní parlamenty dbají na dodržování zásady subsidiarity v souladu s postupem uvedeným v tomto protokolu.“

1.2. Podle článku 2 protokolu č. 2 Smlouvy také Evropská komise před předložením návrhu legislativního aktu vede Komise rozsáhlé konzultace a tyto konzultace musí případně přihlížet k regionálnímu a místnímu rozměru zamýšlené činnosti.

1.3. Článek 5 protokolu č. 2 Smlouvy stanoví, že:

„Návrhy legislativních aktů se odůvodňují s ohledem na zásady subsidiarity a proporcionality. Každý návrh legislativního aktu by měl obsahovat zevrubnou informaci umožňující posoudit soulad se zásadami subsidiarity a proporcionality. Tato informace by

měla obsahovat zhodnocení finančního dopadu návrhu, a jde-li o směrnici, zhodnocení důsledků pro předpisy, jež mají být členskými státy přijaty, případně včetně důsledků pro regionální předpisy. Důvody umožňující dospět k závěru, že cílů Unie lze lépe dosáhnout na její úrovni, se opírají o kvalitativní, a kdekoli je to možné, kvantitativní údaje. Návrhy legislativních aktů přihlížejí k nutnosti postupovat tak, aby každá zátěž, finanční nebo správní, dopadající na Unii, vlády členských států, regionální nebo místní orgány, hospodářské subjekty a občany byla co nejmenší a přiměřená cíli, jehož má být dosaženo.“

1.4. A konečně, jak je stanoveno v čl. 5 odst. 3 a čl. 12 písm. b) Smlouvy, dbají vnitrostátní parlamenty na dodržování zásady subsidiarity v souladu s postupem uvedeným v protokolu č. 2, tj. v souladu s postupem, kterým jim ukládá zaslat odůvodněné stanovisko ve lhůtě osmi týdnů ode dne postoupení návrhu legislativního aktu v úředních jazycích Unie.

1.5. Obecné zásady týkající se způsobu uplatňování zásady subsidiarity jsou stanoveny v Amsterodamské smlouvě, zejména pak v protokolu, který se týká uplatňování zásady subsidiarity a proporcionality. Uvádí se zde, že tyto zásady mají sloužit jako užitečný nástroj napomáhající výkonu zmiňované kontroly.

Obecné zásady se vztahují především na to, zda:

- má posuzovaná záležitost nadnárodní povahu, kterou nelze uspokojivě vyřešit přijetím opatření na vnitrostátní úrovni,
- by přijetí opatření na vnitrostátní úrovni nebo nečinnost Unie byla v rozporu s požadavky Smluv Evropské unie nebo by jinak poškozovala zájmy členských států a
- by činnost na úrovni Unie vzhledem ke svému rozsahu nebo účinkům přinesla ve srovnání s činností na úrovni členských států zřejmé výhody.

Dále platí, že při rozhodování o tom, zda určitá činnost Unie je nebo není v souladu se zásadou proporcionality, je třeba zkoumat, zda jsou splněny následující požadavky:

- použité opatření musí být přiměřené k dosažení cíle činnosti,
- toto opatření nesmí nepřekračovat míru toho, co je nutné k dosažení cíle činnosti.

Protokoly připojené k Amsterodamské a Lisabonské smlouvě ukládají Evropské unii určitá

omezení v souvislosti s požadavkem týkajícím se používání zásady proporcionality:

- forma činnosti Unie musí být co nejjednodušší a ve svých právních předpisech by Evropská unie měla dávat přednost směrnici před nařízeními,
- je třeba přihlížet k nutnosti postupovat tak, aby správní či finanční zatížení vlád členských států, vnitrostátních hospodářských subjektů i občanů bylo co nejmenší a
- činnost na úrovni Unie musí ponechávat co nejvíce prostoru vnitrostátnímu rozhodování.

2. Obsah a cíle návrhu nařízení

2.1. Komisi předložený legislativní návrh stanoví, že má být zřízen nezávislý a decentralizovaný Úřad evropského veřejného žalobce s výlučnou pravomocí vyšetřovat, stíhat a podávat soudní žaloby na trestné činy poškozující nebo ohrožující rozpočet Unie, které jsou definovány ve směrnici o ochraně finančních zájmů¹. Své pravomoci má tento úřad vykonávat na území všech členských států, které se pro tento účel považuje za „jeden právní prostor“. Úřad evropského veřejného žalobce vykonává podle tohoto návrhu evropský veřejný žalobce, jeho zástupci a pověření vnitrostátní veřejní žalobci v jednotlivých členských státech. Pověření veřejní žalobci provádějí s pomocí vnitrostátních úředníků a v souladu s postupy, které stanoví vnitrostátní právo, vyšetřování a stíhání ve svých členských státech. V zájmu zajištění soudržnosti a účinnosti je jejich činnost nicméně koordinována a řízena na základě jednotných pravidel Úřadem evropského veřejného žalobce. Návrh dále obsahuje ustanovení, že pověření vnitrostátní veřejní žalobci vykonávají své povinnosti jako vnitrostátní veřejní žalobci, pokud ovšem jednájí z pověření Úřadu evropského veřejného žalobce, jsou na státních zastupitelstvích jednotlivých členských států zcela nezávislí. Úřad evropského veřejného žalobce má mít rozsáhlou pravomoc, která mu umožňuje nařídit za stanovených podmínek vyšetřovací opatření, přísluší mu právo shromažďovat informace od příslušných vnitrostátních orgánů, Eurojustu a Europolu, ve vztahu k výše zmíněné trestné činnosti má mít obecně stejné pravomoci jako vnitrostátní orgány činné v trestním stíhání a má mít možnost rozhodovat o tom, u kterého vnitrostátního soudu zúčastněného členského státu

¹ Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie (COM(2012)0363).

bude podána ta která žaloba.

2.2. Právním základem předloženého návrhu je čl. 86 odst. 1 první pododstavec Smlouvy o fungování Evropské unie, jenž stanoví:

„Pro boj proti trestným činům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Unie může Rada zvláštním legislativním postupem formou nařízení vytvořit z Eurojustu Úřad evropského veřejného žalobce. Rada rozhoduje jednomyslně po obdržení souhlasu Evropského parlamentu.“

2.3. Hlavní cíle návrhu jsou podle Evropské komise následující:

- přispět k posílení ochrany finančních zájmů Unie a k dalšímu rozvoji prostoru práva, posílit důvěru podniků a občanů EU v orgány Unie a současně respektovat všechna základní práva zakotvená v Listině základních práv Evropské unie,
- vytvořit jednotný evropský systém pro vyšetřování a stíhání trestných činů poškozujících nebo ohrožujících finanční zájmy Unie,
- zajistit účinnější a účelnější vyšetřování a stíhání trestných činů poškozujících nebo ohrožujících finanční zájmy EU,
- zvýšit počet stíhání, což povede k většímu počtu odsouzení a ke znovuzískání podvodně získaných finančních prostředků Unie,
- zajistit úzkou spolupráci a účinnou výměnu informací mezi příslušnými evropskými a vnitrostátními orgány,
- posílit odrazující účinek ve vztahu k páčání trestných činů, které poškozují nebo ohrožují finanční zájmy Unie.

3. Soulad se zásadou subsidiarity

Parlamentní výbor pro zahraniční a evropské záležitosti po přezkoumání předmětného návrhu směrnice dospěl k závěru, že tento návrh *není* v souladu se zásadou subsidiarity. Uvedený parlamentní výbor se zejména usnesl, že v rozporu se zásadou subsidiarity není dostatečně odůvodněno, proč je příslušnou činností nutno provádět na úrovni Evropské unie. Dále je také toho názoru, že působnost legislativní činnosti Unie přesahuje v rozporu se zásadou proporcionality míru toho, co je nezbytně nutné k dosažení sledovaných cílů.

4. Odůvodnění

4.1. Parlamentní výbor pro zahraniční a evropské záležitosti vyjadřuje své pochybnosti

ohledně toho, nakolik je daný předpis ve své stanovené podobě a působnosti nejvhodnějším způsobem právního řešení problému, které by zároveň zachovávalo zásadu subsidiarity.

4.2. V dokumentu Evropské komise nazvaném „Posouzení dopadů“¹ je obsaženo 7 různých scénářů právního řešení daného problému na úrovni EU. Evropská komise v něm dochází k závěru, že scénář č. 4, tj. návrh prosazovaný ve svém stávajícím znění, představuje nejlepší volbu. V příloze 4, věnované posouzení dopadů a nazvané „Analýza nákladů a přínosů“, sama Evropská komise nicméně uvádí, že ve svých hlavních bodech se tato analýza zakládá na předpokladech či přístupech vycházejících z pouhých scénářů, jelikož kromě jiných důvodů uznává, že dostupné údaje jsou do značné míry neúplné, a je proto možné, že byly vyloženy předpojatým způsobem. Komise rovněž uvádí, že i prezentované možnosti volby ponechávají značný prostor pro interpretaci. Uvádí dále, že dosud nebylo přijato rozhodnutí ohledně správního sídla evropského veřejného žalobce, protože neexistuje spolehlivé posouzení jeho správního začlenění a s ním spojených přínosů a nákladů. Podle Evropské komise *si to vyžádá další důkladnou analýzu*. V téže souvislosti hovoří Komise o své analýze nákladů a *přínosů* tohoto návrhu jako o studii, která naráží na hranice toho, co je v rámci takové analýzy přípustné².

4.3. Uznává také, že vzhledem k omezenému množství údajů, které byly zohledněny v rámci stávajícího hodnocení, je potřebná další důkladná analýza, jež posoudí výkonnost systémů soudnictví v jednotlivých členských státech³. Bez ohledu na uznání tohoto omezení však na konci téhož odstavce tvrdí, že toto opatření bude účinnější.

4.4. Na základě toho, co zde bylo uvedeno, se Parlamentní výbor pro zahraniční a evropské záležitosti domnívá, že nezbytnost legislativního opatření na úrovni EU není podepřena dostatečnými kvantitativními i kvalitativními údaji či zevrubným odůvodněním, jak to vyžaduje článek 5 protokolu č. 2 Smlouvy. Evropská komise jinými slovy nepodává dostatečné zdůvodnění toho, že navrhovaná možnost je nezbytná, zvláště pak v této své konkrétní podobě. Přijetí legislativních opatření na úrovni EU je v rozporu se zásadou, podle níž mají být rozhodnutí přijímána pokud možno co nejbližší občanům, a právě proto je nutné,

¹ SWD(2013)0274.

² „Tato studie naráží na hranice toho, co je v rámci takové analýzy přípustné...“ (This CBA is very much ‚pushing the limits‘ of what is possible within a CBA...“).

³ K tomu viz s. 16 a 17 posouzení dopadů – SWD(2013)0274.

aby rozhodnutí o přijetí takových opatření bylo založeno na dostatečných a přesvědčivých dokladech, nikoli na předpokladech či analýzách s velkou chybovou odchylkou.

4.5. Není pochyb o tom, že problém, který má předložený legislativní návrh řešit, má jasný přeshraniční rozměr. Evropská komise je nicméně toho názoru, že směrnice o ochraně finančních zájmů představuje pouze částečné řešení problému podvodů, které ohrožují finanční zájmy Unie, protože neupravuje záležitosti vyšetřování a stíhání této trestné činnosti. Domnívá se rovněž, že ani zpřísnění stávajících pravidel, která mají od páčání této trestné činnosti odrazovat, nevyřeší tento problém úplně. Komise měla nicméně spíše počkat, až tato směrnice vstoupí v platnost, aby mohla posoudit její účinnost, než aby do tohoto procesu legislativně zasahovala prostřednictvím nařízení, které představuje nejstriktnější a nejméně pružné legislativní opatření. V tomto bodě je třeba připomenout, že v souladu se zásadou proporcionality by měla být před nařízením upřednostněna pokud možno právní úprava v podobě směrnice. V tomto případě bylo naopak navrženo, a to bez jakéhokoli podrobného zdůvodnění, nařízením, na jehož základě má být zřízen Úřad evropského veřejného žalobce, který má mít *výlučnou působnost* v oblasti vyšetřování a stíhání konkrétních trestních činů a který může prostřednictvím celé řady opatření velmi vážným způsobem zasahovat do právního řádu členských států a omezovat tímto způsobem jejich regulační činnost¹. Proto tedy vzhledem k tomu, že tento legislativní návrh ve své konkrétní podobě, k níž se Evropská komise přiklonila, není podložen dostatečnými důkazy, nelze než soudit, že rozsah tohoto legislativního opatření v jeho nynější podobě není naprosto nezbytný k dosažení cílů, které si EU vytyčila.

4.6. Parlamentní výbor pro zahraniční a evropské záležitosti přihlédl dále ke skutečnosti, že alternativní možnosti opatření ze strany Unie ani otázka, zda by účinným prostředkem dosažení cílů návrhu nebylo posílení stávajících struktur, nejsou v příslušných dokumentech Evropské komise rozpracovány do stejné hloubky a se stejnou důkladností, jako je tomu v případě preferovaného návrhu. Tato skutečnost spolu s tím, že Komise dokonce ani nevyčkala, až bude možné zhodnotit výsledky směrnice o ochraně finančních zájmů a její přínos k řešení daného problému, vede k závěru, že nebyly dostatečným a důkladným způsobem prozkoumány alternativní možnosti opatření.

¹ Zcela orientačně lze odkázat na ustanovení článku 26 (vyšetřovací opatření) a článku 30 (připustnost důkazů).

4.7. Dále vzhledem k tomu, že vyšetřovací opatření¹, která jsou uvedena v navrhovaném nařízení, zahrnují i opatření, s nimiž právo některých členských států nepočítá, vzniká problém, že v některých případech by byla ještě více omezena práva podezřelých osob. Pokud tedy Evropská komise tvrdí, že předložený návrh dostatečným způsobem zaručuje práva podezřelých osob, nemusí toto tvrzení ani při stávajících zárukách, jež návrh obsahuje, nutně platit ve všech případech.

4.8. Parlamentní výbor pro zahraniční a evropské záležitosti je rovněž toho názoru, že článek 13 návrhu nařízení nepřímo rozšiřuje oblast působnosti navrhovaného právního předpisu, který v rozporu se zásadami subsidiarity a proporcionality ještě více omezuje oblast podléhající regulační činnosti členských států. Tento článek stanoví, že pokud jsou trestné činy uvedené v článku 12, jenž sám odkazuje dále na směrnici o ochraně finančních zájmů, neoddělitelně spjatý s trestnými činy neuvedenými v článku 12, je Úřad evropského veřejného žalobce způsobilý i ve vztahu k těmto jiným trestným činům.

Závěr

Na základě výše uvedených důvodů došel Parlamentní výbor pro zahraniční a evropské záležitosti k závěru, že předložený návrh nařízení není v souladu se zásadou subsidiarity a proporcionality a že v dostatečné míře nesplňuje příslušná kritéria, tak aby byla s ohledem na dosažení cílů, jež tento návrh nařízení sleduje, odůvodněna jednak nezbytnost tohoto konkrétního regulačního opatření Evropské unie a jednak právní úprava problémové oblasti v navrhovaném rozsahu.

¹ Článek 26 navrhovaného nařízení.