



12. 11. 2013

SDĚLENÍ ČLENŮM

(104/2013)

Věc: Odůvodněné stanovisko Dolní sněmovny Spojeného království 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 Dolní sněmovny Spojeného království týkající se výše uvedeného návrhu.

Odůvodněné stanovisko Dolní sněmovny Spojeného království

předložené předsedům Evropského parlamentu, Rady a Komise podle článku 6 Protokolu (č. 2) o používání zásad subsidiarity a proporcionality.

Týká se

návrhu nařízení Rady o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce¹

Rámec Smlouvy pro posouzení souladu se zásadou subsidiarity

1. V předchozím odůvodněném stanovisku Dolní sněmovna stanovila, co považuje za odpovídající kontext, v jehož rámci by vnitrostátní parlamenty měly posuzovat soulad návrhu se zásadou subsidiarity. Dolní sněmovna se nadále spoléhá na tento kontext, aniž by jej přeformulovala.

Navržený právní předpis

Účel

2. Obecným nebo hlavním cílem navrhovaného nařízení, jak jej shrnula Komise ve svém posouzení dopadů, je „přispět k posílení ochrany finančních zájmů Unie a k dalšímu rozvoji prostoru práva...“. Další cíle jsou pak tyto:

- vytvořit jednotný evropský systém pro vyšetřování a stíhání trestných činů poškozujících nebo ohrožujících finanční zájmy Unie (známé jako trestné činy „PIF“ podle francouzské zkratky pro „ochranu finančních zájmů“²),
- zajistit účinnější a účelnější vyšetřování a stíhání těchto trestných činů,
- odradit od páchaní těchto trestných činů,
- zvýšit počet stíhání, což povede k většímu počtu odsouzení a ke znovuzískání podvodně získaných finančních prostředků Unie, a
- zajistit úzkou spolupráci a účinnou výměnu informací mezi příslušnými evropskými a vnitrostátními orgány³.

3. Nařízení se snaží dosáhnout těchto cílů především pomocí zřízení Úřadu evropského

¹ COM(2013) 534.

² Tyto trestné činy budou vymezeny prostřednictvím odkazu na návrh směrnice o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím zájmy Unie (12683/12) COM (2012) 363, který je ještě třeba schválit. Návrh směrnice je obecně znám jako návrh směrnice o ochraně finančních zájmů.

³ Viz strana 28 posouzení dopadů.

veřejného žalobce na základě „decentralizovaného“ modelu¹, jenž zahrnuje malý ústřední tým evropského veřejného žalobce a čtyři zástupce, kteří by pracovali prostřednictvím systému evropských pověřených žalobců v každém ze zapojených členských států².

Fungování

4. Návrh nařízení vychází z článku 86 SFEU, který dává EU pravomoc³ „pro boj proti trestným činům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Unie [...] vytvořit z Eurojustu Úřad evropského veřejného žalobce“.

5. Stručně shrnuto, návrh nařízení navrhuje, aby Úřad evropského veřejného žalobce (prostřednictvím evropských pověřených žalobců):

- měl výlučnou působnost k vyšetřování a stíhání trestných činů poškozujících nebo ohrožujících finanční zájmy Unie na území členských států, které bude za tímto účelem považováno za „jeden právní prostor“⁴,
- byl schopný řídit příslušné orgány pověřené vyšetřováním a stíháním trestných činů v zapojených členských státech prostřednictvím sítě evropských pověřených žalobců pro trestné činy poškozující nebo ohrožující finanční zájmy Unie,⁵
- využíval prostřednictvím evropských pověřených žalobců a za určitých podmínek⁶ rozsáhlý seznam vyšetřovacích opatření⁷,
- byl schopen získat veškeré náležité informace od vnitrostátních orgánů (databáze týkající se vyšetřování trestných činů nebo vymáhání práva⁸) nebo od Eurojustu a Europolu⁹, a
- měl stejné pravomoci jako vnitrostátní veřejní žalobci u vnitrostátních soudů¹⁰ a mohl zvolit zapojený členský stát, jehož vnitrostátní soud se případem bude zabývat¹¹.

Subsidiarita

6. Komise ve své důvodové zprávě tvrdí, že návrh je v souladu se zásadou subsidiarity (podobný přístup zaujímá v bodu odůvodnění 5 návrhu nařízení):

„Akce na úrovni EU je nutná, protože předpokládané opatření má evropský rozměr. Na úrovni Unie zahrnuje řízení a koordinaci vyšetřování a stíhání trestných činů poškozujících nebo

¹ Bod odůvodnění 13 a článek 3 návrhu nařízení.

² Ustanovení čl. 6 odst. 1 a čl. 6 odst. 4 návrhu nařízení.

³ Ustanovení čl. 86 odst. 1 SFEU.

⁴ Ustanovení čl. 11 odst. 4 a čl. 25 odst. 1 návrhu nařízení.

⁵ Ustanovení čl. 6 odst. 4 návrhu nařízení.

⁶ Například předchozí soudní povolení nebo nezbytné „přiměřené odůvodnění“; viz čl. 26 odst. 3 návrhu nařízení.

⁷ Ustanovení článku 26 návrhu nařízení.

⁸ Článek 20 návrhu nařízení.

⁹ Článek 21 návrhu nařízení.

¹⁰ Článek 27 odst. 1 návrhu nařízení.

¹¹ Ustanovení čl. 27 odst. 4 návrhu nařízení.

ohrožujících její finanční zájmy, jejichž ochrana je požadována od Unie i od členských států podle čl. 310 odst. 6 a článku 325 Smlouvy o fungování Evropské unie. V souladu se zásadou subsidiarity lze tohoto cíle dosáhnout kvůli jeho rozsahu a účinkům pouze na úrovni Unie. Jak je uvedeno výše, současná situace, kdy je stíhání trestných činů proti finančním zájmům Unie výhradně v rukou orgánů členských států, není uspokojivá a dostatečně neplní cíl účinného boje proti trestným činům poškozujícím nebo ohrožujícím rozpočet Unie.¹

7. V posouzení dopadů však Komise uvádí sedm hlavních důvodů, proč přijmout opatření na úrovni EU (kterými se podrobněji zabýváme dále):

- jsou zapotřebí další opatření, která budou řešit podvody v oblasti rozpočtu EU,²
- současný roztržitý systém vymáhání práva na vnitrostátní úrovni se vyznačuje nedostatky,
- podvody páchané na EU nejsou prioritou na vnitrostátní úrovni a členské státy je nestíhají uspokojivým způsobem stíhat, což platí i pro případy ohlášené úřadem OLAF (míra odsouzení se mezi jednotlivými členskými státy liší a pohybuje se od 20 % do 90 %)³,
- většího stíhání podvodů páchaných na EU nelze dosáhnout ani reformou stávajících agentur EU, ani posílením současných opatření a iniciativ EU⁴,
- návrh směrnice o ochraně finančních zájmů vyřeší podvody týkající se rozpočtu EU jen částečně⁵,
- jednotný systém stíhání vytvořený na úrovni EU povede k obdobné míře vymáhání práva a obdobnému odrazujícímu účinku na vnitrostátní a přeshraniční úrovni v EU⁶, a
- bude tudíž zajištěna vysoká míra ochrany práv podezřelých osob.

Aspekty nařízení, které nejsou v souladu se zásadou subsidiarity

i) Nesplnění základních procedurálních náležitostí

8. Podle článku 5 Protokolu (č. 2) by „každý návrh legislativního aktu měl obsahovat

¹ Oddíl 3.2, str. 4 důvodové zprávy.

² Viz strana 7 posouzení dopadů. Existuje podezření, že během posledních tří let docházelo ročně k podvodům v průměrné výši 500 milionů EUR / 425 milionů GBP, a neodhalené podvody mohly dosahovat až 3 miliardy EUR / 2,55 miliardy GBP ročně.

³ Míru odsouzení v jednotlivých členských státech u případů, které jim ohlásil úřad OLAF, pro období 2006–2011 nalezneme na straně 18 posouzení dopadů. Komise připouští, že statistiky jsou přibližné. Uvádí, že řádné posouzení výkonnosti soudního systému členských států by vyžadovalo podrobnou studii zahrnující rámec procesního práva použitelný v každém členském státě a situaci v oblasti trestných činů v těchto státech. Komise však stále usuzuje, že fungování Úřadu evropského veřejného žalobce by „v takových případech dosáhlo vyšší míry stíhání“.

⁴ Posouzení dopadů předložené Komisí, str. 26 a 27.

⁵ Posouzení dopadů předložené Komisí, str. 27.

⁶ Strana 26 posouzení dopadů.

zevrubnou informaci umožňující posoudit soulad se zásadami subsidiarity a proporcionality“. Požadavek, aby zevrubná informace byla uvedena v návrhu legislativního aktu, znamená, že by měla být obsažena v důvodové zprávě Komise, která je součástí návrhu legislativního aktu a která – a to je důležité – se překládá do všech úředních jazyků EU. Skutečnost, že tato informace je přeložena do všech úředních jazyků EU, umožňuje, aby byla posouzena z hlediska souladu se zásadou subsidiarity (a proporcionality) ve všech vnitrostátních parlamentech členských států EU v souladu s článkem 5 Protokolu (č. 2). V tomto případě však posouzení dopadů, které provedla Komise, není součástí návrhu legislativního aktu a není ani přeloženo do všech úředních jazyků EU, což je v rozporu s uvedeným požadavkem.

9. Ve Smlouvě o Evropské unii¹ je uveden předpoklad, že rozhodnutí by měla být přijímána co nejlépe občanům EU. Odchýlení od tohoto předpokladu by nemělo být považováno za samozřejmost, naopak by mělo být odůvodněno prostřednictvím dostatečně podrobných a jednoznačných informací tak, aby občané EU a jejich volení zástupci mohli pochopit kvalitativní a kvantitativní důvody umožňující dospět k závěru, že „cílů Unie lze lépe dosáhnout na její úrovni“, jak vyžaduje článek 5 Protokolu (č. 2). Povinnost spojenou se splněním těchto požadavků má orgán EU, který předkládá návrh právního předpisu.

10. Z důvodů uvedených níže se nedomníváme, že Komise v důvodové zprávě předložila uspokojivé kvalitativní a kvantitativní odůvodnění nutnosti přijmout opatření na úrovni EU. Toto opomenutí, jež Dolní sněmovna konstatuje, je ze strany Komise nesplněním základních procedurálních náležitostí stanovených v článku 5 Protokolu (č. 2).

11. Podle první části ověření dodržení zásady subsidiarity může EU jednat „pouze tehdy a do té míry, pokud cílů zamýšlené činnosti nemůže být dosaženo uspokojivě členskými státy na úrovni ústřední, regionální či místní“¹. Dolní sněmovna se domnívá, že analýza subsidiarity, kterou provedla Komise, nezohledňuje, zda jsou stanovené cíle nezbytné, uvádí pouze, že mohou být snáze dosaženy na úrovni EU, díky čemuž jsou nezbytné: „[a]kce na úrovni EU je nutná, protože předpokládané opatření má evropský rozměr“ (viz odstavec 6 výše). Tím, že toto prohlášení spojuje první a druhou část ověření dodržení zásady subsidiarity, je zcela účelové. Analýzu nelze opravit pouhým konstatováním, že stíhání trestných činů členskými státy „není uspokojivé“.

ii) Nedodržení zásady subsidiarity

12. Přejdeme-li k posouzení dopadů, Komise uvádí, že opatření na vnitrostátní úrovni, tedy na úrovni členských států, není dostatečné, protože:

- v současném systému vymáhání práva na vnitrostátní úrovni, který je roztržštěný kvůli rozdílným systémům trestního soudnictví a prioritám v této oblasti, existují nedostatky (ačkoli tento systém je podporován činností příslušných agentur EU – OLAF, Eurojust a Europol – na přeshraniční / unijní úrovni),
- navzdory tomu, že podle stávajících opatření EU a článku 325 SFEU se na členské státy vztahuje obecná právní povinnost řešit podvody v oblasti rozpočtu EU, nejsou schopny uspokojivě odhalovat, vyšetřovat a stíhat podvody páchané na EU, a velký počet případů, které vnitrostátním orgánům předal úřad OLAF, nevede k žádnému

¹ Viz čl. 5 odst. 3 SEU.

druhu opatření v oblasti vymáhání nebo stíhání¹, a

- mezi překážky pro úspěšné opatření na vnitrostátní úrovni patří odlišné právní předpisy, složitost případů, nedostatek vnitrostátních zdrojů a častá potřeba shromažďovat důkazy mimo vnitrostátní území².

13. Komise také tvrdí, že opatření na vnitrostátní úrovni by nebylo dostatečné ani ve spojení s posílenými stávajícími opatřeními a mechanismy na úrovni EU, protože:

- rozsah působnosti k dosažení cílů návrhu prostřednictvím reformy agentur EU je omezený: ani Eurojustu³ ani Europolu⁴ nemůže být svěřena pravomoc vést vyšetřování, Eurojust nemůže získat pravomoc stíhat případy u vnitrostátních soudů a OLAF nemá žádné pravomoci, pokud jde o vyšetřování trestných činů, ani nemůže zajistit následná opatření pro svá vyšetřování⁵,
- zatímco právní rozdílnost vnitrostátního trestního práva bude částečně řešit návrh směrnice o ochraně finančních zájmů prostřednictvím harmonizace trestných činů a sankcí, tento návrh nemůže řešit problémy týkající se celounijního vyšetřování a stíhání⁶, a
- další stávající opatření a iniciativy přijaté Komisí (jako je strategie boje proti podvodům)⁷ nejsou dostatečné k řešení odhalených problémů spojených s vyšetřováním a stíháním⁸.

14. Dolní sněmovna se domnívá, že Komise ve své analýze posouzení dopadů nesplnila první část ověření dodržení zásady subsidiarity, protože:

- neuvážila přiměřeným způsobem možnosti posílení stávajících nebo alternativních mechanismů (včetně preventivních opatření v momentě podávání žádosti o finanční prostředky EU), které by mohly být prosazovány na vnitrostátní úrovni a na úrovni EU, ale předpokládá, že zavedení nadnárodní agentury pro vyšetřování a stíhání je jediným způsobem, jak vyřešit podvody týkající se rozpočtu EU, její posouzení dopadů stanovuje čtyři možnosti k uvážení (nejde o právní krok, pouze o opatření neregulační povahy na úrovni EU, posílení pravomocí Eurojustu a ustavení Úřadu evropského veřejného žalobce), ale důkladně přezkoumána je pouze možnost, která tvoří současný návrh,
- se příliš unáhnila, když nepočkala, až bude moci posoudit dopady návrhu směrnice o ochraně finančních zájmů, pokud jde o usnadnění vnitrostátních a

¹ Viz strana 27 posouzení dopadů.

² Viz poznámka výše.

³ Viz omezení článku 85 SFEU.

⁴ Viz omezení článku 88 SFEU.

⁵ Posouzení dopadů předložené Komisí, str. 26.

⁶ Posouzení dopadů předložené Komisí, str. 27.

⁷ Také Úmluva o ochraně finančních zájmů EU z roku 1995. Nařízení 1073/1999 o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF) a nařízení o kontrolách a inspekcích na místě.

⁸ Posouzení dopadů předložené Komisí, str. 27.

přeshraničních vyšetřování a stíhání podvodů týkajících se rozpočtu EU¹, a

- Komise ve svém posouzení dopadů používá sporné údaje a chybné úsudky (mimo jiné nespolehlivé údaje o odsouzení², předpoklad, že možnost ustavení Úřadu evropského veřejného žalobce je jediným způsobem, jak omezit podvody, přičemž nezkoumá preventivní opatření, využití údajů nezapojených členských států, použití problematického rozpočtu vycházejícího z předpokladu, že Úřad evropského veřejného žalobce bude financován z jiných než stávajících prostředků).

15. Prohlášení Komise týkající se první části ověření dodržení zásady subsidiarity navíc neuvažuje o dostatečnosti opatření „na regionální nebo místní úrovni“, což je obzvláště významné tam, kde přenesená administrativa může mít oddělené systémy trestního soudnictví. Dolní sněmovna upozorňuje Komisi na přílohu 1 tohoto odůvodněného stanoviska – 13. zprávu Výboru pro spravedlnost skotského parlamentu. Výbor dospěl k závěru, že nepovažuje ustanovení Úřadu evropského veřejného žalobce za nezbytné k dosažení stanoveného cíle řešit podvody týkající se EU, ani se nedomnívá, že opatření na úrovni EU by bylo větším přínosem než to, čeho by členské státy mohly dosáhnout společně. Je znepokojen tím, že Komise dostatečně neprozkoumala, zda by opatření bez nadnárodní agentury mohla přinést účinnou ochranu proti finančním podvodům týkajícím se EU. Dne 5. září skotský parlament na doporučení Výboru pro spravedlnost odsouhlasil usnesení o tom, že návrh nařízení „není v souladu se zásadou subsidiarity, jak je stanovena v článku 5 Smlouvy o Evropské unii“.

16. Podle druhé části ověření dodržení zásady subsidiarity je třeba dokázat, že cíle návrhu nařízení lze z důvodu jeho rozsahu či účinků lépe dosáhnout na úrovni EU. Přínosy opatření na úrovni EU jsou podle Komise tyto:

- jednotný systém stíhání na úrovni EU bude moci řešit přeshraniční prvky, které jsou součástí podvodů týkajících se EU, vytvořit soudržné a účinné vymáhání práva na stejné úrovni po celé EU, zajistit spolupráci a koordinaci mezi členskými státy a zajistit, aby každé podezření z podvodu proti finančním zájmům EU bylo systematicky sledováno, čímž by se zlepšil odrazující účinek³, a
- přístup na úrovni EU zajistí vysokou míru dodržování a ochrany práv jednotlivců a společností během vyšetřování a stíhání podvodů týkajících se EU v souladu s právním státem.

17. Dolní sněmovnu prohlášení Komise o těchto přínosech na úrovni EU nepřesvědčilo. A to z těchto důvodů:

¹ Pokračující nejistota ohledně účasti Spojeného království na tomto opatření nesnižuje platnost tohoto argumentu, vzhledem k tomu, že Komise je zcela připravena pokročit s pověřováním ve věci subsidiarity současného návrhu, kterého se mohou účastnit jen některé členské státy.

² Viz poznámka 17. Komise připouští, že statistiky jsou přibližné. Uvádí, že řádné posouzení výkonnosti soudního systému členských států by vyžadovalo podrobnou studii zahrnující rámec procesního práva použitelný v každém členském státě a situaci v oblasti trestných činů v těchto státech. Komise však stále usuzuje, že fungování Úřadu evropského veřejného žalobce by „v takových případech dosáhlo vyšší míry stíhání“.

³ Strana 26 posouzení dopadů.

- použité kvalitativní a kvantitativní ukazatele je možné vystavit stejné kritice, která je uvedena v odstavci 14 výše,
- systém stíhání na úrovni EU, kterého se bude účastnit jen část států a v jehož rámci nebude existovat „jeden právní prostor“ napříč EU, nedosáhne stejné úrovně vymáhání v celé EU, a
- tvrzení, že bude dosaženo vysoké úrovně ochrany práv podezřelých osob, je neopodstatněné:
 - o je otázkou, zda by zapojené členské státy, v nichž došlo k přesnému oddělení orgánů pověřených vyšetřováním a stíháním, aby se předešlo zneužití moci a posílila se ochrana práv podezřelých osob, souhlasily s tímto tvrzením,
 - o tlak na evropské pověřené žalobce, aby se přednostně zabývali případy podvodů týkajících se EU a zajistili 100 % míru odsouzení, zavede povinný model rozhodování v oblasti stíhání (který je cizí Spojenému království a dalším členským státům, jež používají diskreční model), což může oslabit práva podezřelé osoby,
 - o práva občanů EU, kteří jsou oběťmi jiných trestných činů, mohou být negativně ovlivněna upřednostňováním vnitrostátních zdrojů na stíhání podvodů týkajících se EU,
 - o chybějící podrobnosti o ustanoveních týkajících se soudního přezkumu oslabují soulad návrhu se zásadami právního státu, a
 - o v dualistickém systému trestního soudnictví, ke kterému návrh nevyhnutelně povede, nebude dosaženo „rovnosti před zákonem“, což je další koncepce právního státu, protože podezřelým osobám v upřednostňovaných a přesně zacílených stíháních trestných činů týkajících se EU může hrozit větší riziko odsouzení než jiným podezřelým osobám.

18. Dolní sněmovna je rovněž znepokojena možnými nevýhodami opatření na úrovni EU. Nejenže existují možné nevýhody pro nezapojené státy plynoucí z omezených pravomocí Eurojustu a úřadu OLAF v souvislosti s trestnými činy narušujícími ochranu finančních zájmů a s nedostatečným zaměřením na preventivní opatření, ale také pro zapojené státy, u nichž dojde k oslabení vnitrostátní odpovědnosti za stíhání těchto trestných činů a ztrátě samostatnosti v otázce stanovování priorit stíhání v rámci jejich vlastního systému trestního soudnictví.

Závěr

19. Z uvedených důvodů se Dolní sněmovna domnívá, že tento návrh není v souladu se zásadou subsidiarity.