



12. 11. 2013

SDĚLENÍ ČLENŮM

(105/2013)

Věc: Odůvodněné stanovisko maďarského parlamentu 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 informaci odůvodněné stanovisko maďarského parlamentu k výše uvedenému návrhu.

Zpráva

o přezkoumání dodržování zásady subsidiarity, pokud jde o návrh nařízení o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce a o existenci podmínek pro přijetí odůvodněného stanoviska

1. Právní souvislosti přezkoumání dodržování zásady subsidiarity

Podle zásady subsidiarity je nutné přijímat rozhodnutí vždy na nejnižší možné úrovni.

Podle článku 5 Smlouvy o Evropské unii (dále jen SEU)¹ je plánované opatření Unie v souladu se zásadou subsidiarity pouze tehdy, pokud není proveditelné na úrovni členských států, respektive pokud vytčeného cíle lze dosáhnout lépe a účinněji na úrovni EU a pokud opatření na úrovni Unie vytváří přidanou hodnotu.

Vnitrostátní parlamenty členských států EU jsou na základě Protokolu č. 2 připojeného k Lisabonské smlouvě² oprávněny v souvislosti s návrhy právních předpisů Evropské unie – právně upraveným postupem – ověřovat dodržování zásady subsidiarity. Pokud daná komora parlamentu shledá, že došlo k porušení této zásady, může do osmi týdnů od obdržení návrhu právního předpisu zaslat odůvodněné stanovisko tvůrcům právních předpisů EU. V případě, že Evropská komise obdrží takový počet odůvodněných stanovisek, který je stanoven v Protokolu č. 2, je povinna přezkoumat návrh právního předpisu a v posledním stupni jej může i stáhnout. Cílem tohoto postupu je, aby mohly vnitrostátní parlamenty v případě potřeby zabránit tomu, aby orgány Unie, které vytvářejí právní předpisy, překračovaly jim svěřenou pravomoc.

Výbor pro evropské záležitosti maďarského parlamentu může přezkoumat návrh právního předpisu Unie z hlediska dodržování zásady subsidiarity na základě zákona o parlamentu č. XXXVI § 72 odst. i) bodu 2 z roku 2012, jakož i na základě rozhodnutí maďarského parlamentu č. 46/1994 (30. září) o některých ustanoveních jednacího řádu, § 134/D odst. i) bod 2 (dále jen HHSZ).

Pokud výbor pro evropské záležitosti konstatuje, že návrh právního předpisu není v souladu se zásadou subsidiarity, předloží parlamentu zprávu o vzniku podmínek pro přijetí odůvodněného stanoviska a návrh rozhodnutí o přijetí zprávy. Podle § 134/D odst. 3 HHSZ rozhodne plenární zasedání do patnácti dnů o přijetí zprávy a návrhu rozhodnutí. Lhůta pro zaslání odůvodněného stanoviska v délce osmi týdnů je objektivní, a parlament by ji proto měl účelně zohlednit.

2. Přezkoumání právního základu, cíle a hlavních opatření návrhu nařízení Evropské unie³ z hlediska zásady subsidiarity

Evropská komise dne 17. července 2013 přijala nařízení Rady o zřízení Úřadu evropského

¹ Bližší informace o právních souvislostech dodržování zásady subsidiarity v Unii, o postupu a případných důsledcích naleznete v příloze.

² Protokol č. 2 o používání zásad subsidiarity a proporcionality připojený ke Smlouvě o Evropské unii, Smlouvě o fungování Evropské unie, resp. ke Smlouvě o založení Evropského společenství pro atomovou energii

³ Návrh nařízení v českém znění lze nalézt na této internetové adrese:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0336:FIN:CS:PDF>

veřejného žalobce (COM (2013)534; 2013/0255(APP)) (dále jen návrh). Právním základem návrhu je článek 86¹ Smlouvy o fungování Evropské Unie (SFEU), který stanoví, že pro boj proti trestným činům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Unie může Rada s jednomyslnou podporou členských států vytvořit Úřad evropského veřejného žalobce.

Hlavním vytčeným cílem návrhu je vytvořit jednotný evropský systém pro vyšetřování a stíhání trestných činů poškozujících nebo ohrožujících finanční zájmy Unie, zajistit účinnější a účelnější vyšetřování a dále znovuzískání podvodně nabytých finančních prostředků Unie. Podle předkladatele odůvodňuje zavedení nového modelu nepoměr mezi podvody proti finančním zájmům Unie v roční výši průměrně 500 milionů EUR a odhalováním těchto porušení právních předpisů.

Podle návrhu má evropský žalobce, pokud jde o „trestné činy poškozující nebo ohrožující finanční zájmy Unie“, disponovat **výlučnou pravomocí**, která ho opravňuje vyšetřovat pachatele a spolupachatele, stíhat je a předvádět před soud. V tomto ohledu by Unii charakterizoval jednotný právní prostor, kde by Úřad evropského veřejného žalobce mohl působit bez toho, aby se spoléhal na vzájemnou právní pomoc².

Na základě decentralizované struktury by Úřad evropského veřejného žalobce vyšetřoval a stíhal v členských státech prostřednictvím evropských pověřených žalobců. Pověřený evropský žalobce (tzv. žalobce se dvěma funkcemi), jehož úřad je součástí soudního systému a systému veřejných žalobců členského státu, by koordinoval pokyny evropského veřejného žalobce v místním prostředí.

3. Přezkoumání na základě zásady subsidiarity provedené výborem pro evropské záležitosti

Výbor pro evropské záležitosti (dále EÜB) byl na svém zasedání dne 23. září 2013 informován zástupci Evropské komise a ministerstva spravedlnosti o cíli a hlavních prvcích návrhu. Výbor pro evropské záležitosti konstatoval, že přezkoumání zásady subsidiarity je z právního hlediska možné, jelikož osmitýdenní lhůta pro zaslání odůvodněného stanoviska vyprší dne 28. října 2013.

Výbor pro evropské záležitosti se v souvislosti s návrhem dále zabýval přezkoumáním dodržení zásady subsidiarity na svém zasedání dne 14. října 2013 a vyjádřil níže uvedené pochybnosti:

- Výbor pro evropské záležitosti konstatoval, že článek 86 SFEU zajišťuje právní základ pro zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce. Zároveň však podle stanoviska EÜB právní základ vymezuje pravomoci Úřadu evropského veřejného žalobce jen obecně a na rozdíl od návrhu – čl. 11 odst. 4 a článek 14 návrhu – neuvádí, že by pravomoc, již Úřad

¹ „1. 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. Úřad evropského veřejného žalobce je, případně ve spojení s Eurojustem, příslušný k vyšetřování a stíhání pachatelů a spolupachatelů trestných činů poškozujících nebo ohrožujících finanční zájmy Unie, jak jsou vymezeny nařízením podle odstavce 1, a jejich předvádění před soud. Před příslušnými soudy členských států vykonává v souvislosti s těmito trestnými činy úlohu veřejného žalobce.

3. Nařízení uvedené v odstavci 1 vymezí statut Úřadu evropského veřejného žalobce, podmínky pro výkon jeho funkcí, procesní pravidla platná pro jeho činnost, jakož i ta, jimiž se řídí přípustnost důkazů, a pravidla použitelná na soudní přezkum procesních úkonů učiněných při výkonu jeho funkcí. (...)“

² S výjimkou Dánska, resp. Spojeného království a Irska v závislosti na jejich rozhodnutí.

- vykonává, měla být výlučná.
- Výbor pro evropské záležitosti podporuje cíl návrhu, zároveň však zdůrazňuje, že plánovaná opatření nemohou vést k omezení suverenity členských států v oblasti trestního práva, které by bylo nepřiměřené cíli návrhu, a k narušení nezávislosti veřejných žalobců členských států. Podle EÚB by k dosažení cíle návrhu kromě koordinace prostřednictvím Úřadu evropského veřejného žalobce přispělo přijetí nařízení o evropském vyšetřovacím příkazu, resp. posílení nástrojů pro spolupráci v trestních věcech, podpora užší spolupráce mezi vyšetřujícími orgány a veřejnými žalobci členských států.
 - Výbor pro evropské záležitosti souhlasí s tím, že v zájmu účinnějšího boje je zapotřebí přijmout opatření, zároveň se však domnívá, že není doloženo, jakým způsobem tento navrhovaný model veřejného žalobce bude moci dosáhnout vytčeného cíle. Právě tento nadnárodní strukturní model by přinesl mnoho praktických problémů, zejména v oblasti doplňkové působnosti (článek 13 návrhu), určení příslušného soudu (čl. 27 odst. 4 návrhu), přípustnosti důkazů (článek 30 návrhu), dále s ohledem na to, že k provádění návrhu se nepřipojí všechny členské státy EU a rovněž s ohledem na vztahy veřejných žalobců členských států.
 - Výbor pro evropské záležitosti zdůraznil, že zmocnění Úřadu evropského veřejného žalobce k přímému vykonávání pravomoci, resp. možnost rozdělení případů na základě „konkrétních okolností“ (čl. 6 odst. 5 a článek 18 odst. 5 návrhu), což je obtížně definovatelný termín, na rozdíl od decentralizace předznamenává centralizovanou strukturu, která by nepřinesla opravdovou přidanou hodnotu, jen by provádění učinila nejistějším. Výlučné pravomoci udílet pokyny, které jsou svěřeny Úřadu evropského veřejného žalobce (čl. 6 odst. 5 návrhu), by zpochybnily možnost fungování evropských pověřených žalobců, již by měli být součástí právního řádu a orgánů členských států. V průběhu ověřování dodržování zásady subsidiarity upozornil výbor pro evropské záležitosti i na následující skutečnosti:
 - Dosud na evropské úrovni nevznikl kodex v oblasti hmotného ani procesního práva, došlo pouze k přijetí několika obecných procesních zásad, záruk a minimální harmonizaci v případě několika skutkových stavů. Z toho vyplývá, že pojem „jeden právní prostor“ uvedený v čl. 25 odst. 1 návrhu nelze vyložit ve smyslu výsledků, jichž bylo dosud dosaženo, pokud jde o spolupráci v trestních věcech.
 - Dosud nedošlo k harmonizaci dotčených trestných činů – podvodu poškozujícího finanční zájmy Unie a s ním spojených trestných činů – přijetím návrhu směrnice o boji proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie¹: předně není jasné, na jaké trestné činy se pravomoc Úřadu evropského veřejného žalobce vztahuje.
 - Návrh (posouzení dopadu – 3.2.2.) spatřuje evropskou přidanou hodnotu Úřadu v tom, že dojde k takřka automatickému zvýšení poměru vyšetřovaných či stíhaných případů v členských státech, opomíjí ovšem skutečnost, že existují členské státy, ve kterých je poměr stíhaných případů tohoto druhu již velice vysoký.

4. Stanovisko výboru pro evropské záležitosti k dodržování zásady subsidiarity

Podle stanoviska výboru pro evropské záležitosti:

výlučná působnost Úřadu evropského veřejného žalobce vykonávat vyšetřování a stíhání (čl. 11 odst. 4 a článek 14 návrhu) překračuje zplnomocnění udělené článkem 86 SFEU, jelikož tato Smlouva nezajišťuje Úřadu evropského veřejného žalobce výlučnou působnost;

¹ Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie COM(2012)363. Návrh nařízení v českém znění lze nalézt na této internetové adrese: http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/pif-report/pif_proposal_cs.pdf

nadnárodní model Úřadu evropského veřejného žalobce nepřiměřeně omezuje **suverenitu** členských států v oblasti trestního práva;

výlučné pravomoci udílet pokyny, které jsou svěřeny Úřadu evropského veřejného žalobce (čl. 6 odst. 5 návrhu), by zpochybnilly možnost fungování systému evropských pověřených žalobců v systému veřejných žalobců členských států;

návrh dostatečně neprokazuje, že by postup Úřadu evropského veřejného žalobce **byl v současné situaci opravdu účinnější**; řadu překážek pro vykonávání jeho činnosti lze nalézt v oblasti doplňkové působnosti (článek 13 návrhu), oprávnění předat případ (čl. 27 odst. 4 návrhu) nebo přípustnosti důkazů (článek 30);

návrh dostatečně neprokazuje skutečnou přidanou hodnotu opatření na úrovni Unie.

Výbor pro evropské záležitosti došel na základě výše uvedeného k závěru, že návrh nařízení o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce (COM(2013)534; 2013/0255(APP)) není v souladu se zásadou subsidiarity.

Příloha

Postup týkající se ověřování dodržování zásady subsidiarity a jeho možné důsledky

K zásadě subsidiarity uvádí článek 5 SEU toto:

„3. 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.

4. Podle zásady proporcionality nepřekročí obsah ani forma činnosti Unie rámec toho, co je nezbytné pro dosažení cílů Smluv.

Orgány Unie uplatňují zásadu proporcionality v souladu s Protokolem o používání zásad subsidiarity a proporcionality.“

Článek 6 Protokolu č. 2 připojený k Lisabonské smlouvě uvádí k ověřování dodržování zásady subsidiarity toto:

„Ode dne předání návrhu evropského legislativního aktu může každý vnitrostátní parlament nebo kterákoli komora vnitrostátního parlamentu ve lhůtě šesti týdnů zaslat předsedům Evropského parlamentu, Rady a Komise odůvodněné stanovisko uvádějící, proč soudí, že dotyčný návrh není v souladu se zásadou subsidiarity. (...)“

S ohledem na výše uvedené předpisy upravují Zákon o parlamentu č. XXXVI. z roku 2012 a rozhodnutí HHSZ postup pro ověřování dodržování zásady subsidiarity. Na tomto základě je výbor pro evropské záležitosti oprávněn v případě návrhu právního předpisu Evropské unie provést ověření dodržování zásady subsidiarity.

Pokud neshledá, že došlo k porušení zásady subsidiarity, ověření skončí ve fázi projednání ve výboru.

Pokud podle stanoviska výboru pro evropské záležitosti návrh právního předpisu Evropské unie porušuje zásadu subsidiarity, pak na základě § 134/D odst. 2 rozhodnutí HHSZ předloží zprávu o vzniku podmínek pro přijetí odůvodněného stanoviska a návrh rozhodnutí pro přijetí této zprávy, o nichž parlament rozhodne do uplynutí lhůty patnácti dnů.

Předseda parlamentu pak odůvodněné stanovisko neprodleně po přijetí zprávy o vzniku podmínek pro přijetí odůvodněného stanoviska zašle předsedům Evropské komise, Rady a Evropského parlamentu a zároveň to oznámí vládě.

Důsledky přijetí odůvodněného stanoviska závisí na tom, kolik parlamentů členských států v případě tohoto unijního návrh ve stanovené osmítýdenní lhůtě konstatovalo porušení zásady subsidiarity.

V tomto postupu disponují parlamenty 28 členských států vždy dvěma hlasy za každý stát (celkem 56 hlasů). Odůvodněná stanoviska mohou mít na rozhodování Unie podstatný vliv, zejména pokud – v závislosti na daném postupu tvorby právních předpisů – jedna čtvrtina, jedna třetina, resp. většina parlamentů členských států konstatuje, že došlo k porušení zásady subsidiarity.

Podle článku 7 Protokolu č. 2 v případě postupu tzv. žluté karty, pokud jedna třetina parlamentů členských států (19 hlasů) shledá porušení zásady subsidiarity u téhož návrhu, musí být návrh přezkoumán. Po takovém přezkoumání může předkladatel rozhodnout, že návrh buď zachová, změní, nebo jej stáhne.

(Poznámka: Od 1. prosince 2009 došlo k dosažení prahové hodnoty ve výši jedné třetiny hlasů jen jednou. Návrh Unie byl v důsledku toho stažen.)

Postup tzv. oranžové karty, kdy u téhož návrhu konstatuje porušení zásady subsidiarity většina parlamentů členských států (29 hlasů), nastává pouze v případě řádného legislativního postupu (dříve též postupu spolurozhodování) a jeho prvním krokem je rovněž přezkum, ale v posledním stupni už dodržování zásady subsidiarity neověřuje předkladatel, nýbrž tvůrci právních předpisů Unie, tj. Rada nebo Evropský parlament, a většinou hlasů pak mohou rozhodnout i o zamítnutí návrhu. (Dosud se takový příklad nevyskytl.)

V případě dotčeného legislativního návrhu Evropské unie je právním základem článek 86 SFEU, jenž stanoví, že k přijetí návrhu je zapotřebí jednomyslná podpora v Radě a příslušným unijním legislativním postupem je zvláštní legislativní postup. Z tohoto důvodu se neuplatňuje postup „oranžové karty“ a v případě postupu „žluté karty“ je zapotřebí – na základě pravidla, k němuž odkazuje čl. 7 odst. 2 Protokolu č. 2 – prahová hodnota jedné čtvrtiny, tj. 14 hlasů. Pokud bude této prahové hodnoty dosaženo, přezkoumá návrh Evropská komise a následně jej buď zachová, změní, nebo stáhne.