



BOJ PROTI PODVODŮM A OCHRANA FINANČNÍCH ZÁJMŮ EVROPSKÉ UNIE

Činnost Evropské unie v oblasti rozpočtové kontroly se zakládá na dvou zásadách: zajištění řádného plnění výdajové stránky rozpočtu EU a ochraně finančních zájmů Unie a boji proti podvodům.

PRÁVNÍ ZÁKLAD

- články 287 a 325 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU);
- nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 966/2012 ze dne 25. října 2012, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie a kterým se zrušuje nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002, hlava IX, kapitoly 1 a 2 a hlava X;
- interinstitucionální dohoda ze dne 2. prosince 2013 mezi Evropským parlamentem, Radou a Komisí o rozpočtové kázní, spolupráci v rozpočtových záležitostech a o řádném finančním řízení, část III;
- jednací řád Evropského parlamentu, hlava II, kapitola 6, články 92a, 93, a 94; hlava V, kapitola 1, článek 121, kapitola 2, článek 125, kapitola 4, článek 132; příloha IV;
- čl. 83 odst. 2 Smlouvy o fungování EU o ochraně finančních zájmů Unie;
- Úřad evropského veřejného žalobce: článek 86 Smlouvy o fungování EU o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce.

CÍLE

Aby měli občané jistotu, že jsou jejich peníze využívány řádným způsobem, musí Evropská unie chránit své finanční zájmy. Je rovněž důležité sledovat a kontrolovat činnost Evropského úřadu pro boj proti podvodům (OLAF) a podporovat jeho kroky v boji proti podvodům a nesrovnalostem při plnění rozpočtu Unie.

PŘIPOMENUTÍ

V prosinci 1995 Parlament poprvé využil práva, jež mu udělila Smlouva, zřídit vyšetřovací výbor, který vypracoval zprávu, v níž informuje o údajných podvodech a nesprávném úředním postupu v rámci tranzitního režimu Společenství. Doporučení tohoto vyšetřovacího výboru tehdy získala širokou podporu.



V posledních letech vzrostlo množství legislativních textů a doporučení týkajících se ochrany finančních zájmů Unie. Účelem těchto textů je v zásadě dosáhnout těchto cílů:

- zlepšit řízení úřadu OLAF a posílit procesní záruky v rámci vyšetřování tím, že se postupně zřídí Úřad evropského veřejného žalobce;
- uskutečnit reformu Eurojustu^[1] a zlepšit ochranu finančních zájmů Unie;
- zaručit ochranu těchto zájmů pomocí trestního práva a správních vyšetřování prostřednictvím integrované politiky zaměřené na ochranu peněz daňových poplatníků a prostřednictvím strategie Komise pro boj proti podvodům^[2].

Důležitá sdělení byla rovněž zveřejněna v letech 2012 a 2013:

- „Akční plán pro posílení boje proti daňovým podvodům a únikům“^[3] v prosinci 2012;
- „Ochrana rozpočtu Evropské unie do konce roku 2012“^[4] v září 2013;
- „Uplatňování čistých finančních oprav na členské státy v oblasti zemědělství a politiky soudržnosti“ v prosinci 2013^[5].

V roce 2013 byly přijaty rovněž dvě směrnice:

- o společném systému daně z přidané hodnoty týkající se volitelného a dočasného používání mechanismu přenesení daňové povinnosti ve vztahu k dodání některého zboží a poskytnutí některých služeb s vysokým rizikem podvodů a
- o mechanismu rychlé reakce proti podvodům v oblasti DPH^[6].

Mezi další důležité studie patří:

- Návrh směrnice o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie^[7];
- zpráva Komise s názvem „Zpráva o boji proti korupci v EU“^[8];
- sdělení Komise ze dne 7. dubna 2016 o akčním plánu v oblasti DPH^[9].

Nedávno, tj. na jaře 2018 přijala Komise návrh nového programu EU pro boj proti podvodům, který je s ohledem na nový víceletý finanční rámec (2021–2027) v podstatě určen k tomu, aby se zopakoval a zdokonalil program Hercule III (2014–2020) a aby se program propojil s informačním systémem pro boj proti podvodům (AFIS) a systémem pro řízení nesrovnalostí (IMS), které již úřad OLAF provádí.

A. Opatření proti podvodům prováděná úřadem OLAF

Evropský úřad pro boj proti podvodům (OLAF) má pravomoc vést správní šetření nezávisle na Komisi. V návaznosti na nařízení týkající se vyšetřování prováděného

[1][COM\(2013\)0532](#) a [COM\(2013\)0533](#) ze dne 17. července 2013.

[2][COM\(2011\)0293](#) ze dne 26. května 2011 a [COM\(2011\)0376](#) ze dne 24. června 2011.

[3][COM\(2012\)0722](#) ze dne 6. prosince 2012.

[4][COM\(2013\)0682](#) ze září 2013.

[5][COM\(2013\)0934](#) ze dne 13. prosince 2013.

[6]Směrnice 2013/43 a 2013/42 ze dne 22. července 2013 (Úř. věst. L 201, 26.7.2013, s. 4; Úř. věst. L 201, 26.7.2013, s. 1).

[7][COM\(2012\)0363](#) ze dne 11. července 2012.

[8][COM\(2014\)0038](#) ze dne 3. února 2014.

[9][COM\(2016\)0148](#) ze dne 7. dubna 2016.



úřadem OLAF podepsaly Parlament, Rada a Komise dne 25. května 1999 interinstitucionální dohodu o vnitřním vyšetřování. V této dohodě bylo stanoveno, že každý orgán vypracuje společná vnitřní pravidla s cílem zajistit hladký průběh vyšetřování prováděného úřadem OLAF. Část těchto pravidel, která jsou nyní součástí služebního řádu úředníků Evropských společenství, ukládá zaměstnancům povinnost spolupracovat s úřadem OLAF a poskytuje určitou míru ochrany úředníkům, kteří zveřejní informace o možném podvodu nebo korupci. O reformě úřadu OLAF se uvažovalo od roku 2003. Nakonec, po asi deseti letech diskusí a vyjednávání, dospěly jednotlivé strany triologu (Parlament, Rada a Komise) ke kompromisu, který představuje významné zlepšení a zajišťuje účinnost, účelnost a odpovědnost úřadu OLAF a zároveň zachovává jeho nezávislost v oblasti vyšetřování.

V listopadu 2008 přijal Parlament drtivou většinou hlasů zprávu poslankyně Grässleové. Tato zpráva podstatně změnila původní návrh Komise, což následně vedlo k přijetí stávajícího nařízení^[10] v roce 2013, které bylo pozměněno v červenci 2016.

Nové znění přináší výrazná zlepšení, zejména do něj byla začleněna jasnější definice právního rámce pro vyšetřování podvodů. Zahrnuje rovněž definice „nesrovnalosti“, „podvodu, korupce a jiného protiprávního jednání poškozujícího finanční zájmy Unie“ a pojem „hospodářský subjekt“. Nařízení obsahuje také jasné odkazy na konkrétní vyšetřovací úkony, jež existují v jiných nařízeních EU (čímž se zlepšuje koordinace mezi právními nástroji v dané oblasti) a rovněž odkazy na Listinu základních práv. V průběhu vyšetřování úřadu OLAF jsou podle nařízení rovněž chráněna následující práva: právo na obhajobu a procesní záruky pro osoby, kterých se vyšetřování úřadem OLAF týká, práva svědků a oznamovatelů, právo nahlížet do spisu a dalších příslušných dokumentů.

Dále existují ustanovení týkající se specifických požadavků na členské státy, jako například požadavek sdílet s úřadem OLAF důležité informace o případech podvodů v souvislosti s finančními prostředky Evropské unie.

Dále byl zřízen nový interinstitucionální postup, který umožňuje všem institucím diskutovat transparentním způsobem o osvědčených postupech, výsledcích a nevyřešených otázkách, které ovlivňují efektivitu činností v oblasti boje proti podvodům. Parlamentu se tak poprvé otevírá možnost diskutovat s Radou o boji proti podvodům v členských státech.

Parlament rovněž požadoval zlepšení řízení úřadu OLAF průběžným revidováním jeho postupů a konsolidací jeho hlavních vyšetřovacích procesů.

Připomeňme také, že článek 325 SFEU vyžaduje úzkou a pravidelnou spolupráci mezi členskými státy a Komisí a poskytuje Radě možnost přijmout zvláštní opatření k zajištění účinné a rovnocenné ochrany finančních zájmů Unie v členských státech.

B. Posílení mechanismů pro boj proti podvodům

Na žádost Evropského parlamentu přijala Komise důležité iniciativy týkající se strategických opatření v boji proti podvodům. Nicméně vzhledem k rozsahu daňových podvodů, daňových úniků a korupce v EU Parlament žádal, aby byl prosazován integrovaný přístup zahrnující strategie pro boj proti podvodům a korupci, a to díky

[10] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 883/2013 ze dne 11. září 2013.



účinným právním krokům na celém území Unie, zejména v období rozpočtových omezení.

Parlament rovněž podpořil akční plán Komise na posílení boje proti daňovým podvodům^[11] a únikům, přičemž měl za to, že Komise a členské státy by měly tomuto boji i nadále přikládat absolutní prioritu. To by znamenalo vytvoření strategie pro lepší a multidimenzionální spolupráci a koordinaci mezi samotnými členskými státy, jakož i mezi členskými státy a Komisí. Je třeba také věnovat zvláštní pozornost vytvoření mechanismů prevence, předběžného odhalování a dohledu při celním odbavování, kdy posledně jmenovaný je jednou z oblastí, v níž je vysoká míra systémové korupce v Evropě. Konečně se Parlament domnívá, že by evropští aktéři měli být aktivnější na mezinárodní scéně při vytváření standardů spolupráce založených zejména na zásadách transparentnosti, řádné správy věcí veřejných a výměny informací.

Parlament rovněž zdůraznil, že větší transparentnost umožňuje řádnou kontrolu, a je tedy klíčem k odhalování podvodů. V minulosti byl vůči Komisi vysloven požadavek, aby postupovala tak, aby zajistila plnou transparentnost všech příjemců finančních prostředků EU v členských státech, a to tak, že zpřístupní na internetových stránkách Komise seznam všech těchto příjemců. Vyzval rovněž členské státy, aby spolupracovaly s Komisí a poskytovaly jí úplné a spolehlivé informace týkající se příjemců finančních prostředků EU, jež jsou členskými státy spravovány.

C. Nová evropská politika a programy boje proti podvodům

Parlament je také toho mínění, že jelikož korupce má dopad na finanční zájmy Unie, je nutno ji považovat za podvod na základě čl. 325 odst. 5 SFEU a jako takovou zahrnout do výroční zprávy Komise o ochraně finančních zájmů Unie a boji proti podvodům.

Na začátku roku 2019 Evropský účetní dvůr zdůraznil, že EU musí zintenzivnit svůj boj proti podvodům a že Evropská komise by měla sehrát vedoucí úlohu a přehodnotit funkci a odpovědnost svého úřadu pro boj proti podvodům.

V dubnu 2019 předložila Evropská komise novou strategii, která má zajistit větší soudržnost a lepší koordinaci mezi jejími útvary, pokud jde o boj proti podvodům. Strategie má současně připravit půdu pro větší počet opatření proti podvodům, která budou založena na údajích a mají být přijata v nadcházejících letech. Doplnuje takzvaný balíček Komise týkající se správy věcí veřejných, který byl přijat v listopadu 2018 a v němž byl OLAF jmenován vedoucím útvarem pro koncepci a rozvoj evropské politiky boje proti podvodům.

Evropský parlament uvítal nové priority této strategie, jako je lepší pochopení vzorců podvodů, profilů podvodníků a systémových slabých míst v souvislosti s podvody, které mají dopad na rozpočet EU.

D. Směrnice o boji proti podvodům a ochraně finančních zájmů EU

Členské státy měly povinnost provést do 6. července 2019 směrnici (EU) 2017/1371 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie, která byla provedena do jejich vnitrostátních právních předpisů. Nová pravidla zvyšují

[11] Podvod je úmyslné nesprávné jednání, které má v některých případech povahu trestného činu; nesrovnalost je nerespektování určitého předpisu či pravidla.



úroveň ochrany rozpočtu EU harmonizací definic, sankcí a promlčecích lhůt u trestných činů poškozujících finanční zájmy Unie.

Nejenže směrnice představuje základní nástroj pro harmonizaci trestního práva členských států v oblasti trestných činů ohrožujících rozpočet Unie, ale také základy budoucího Úřadu evropského veřejného žalobce, který bude vyšetřovat, stíhat a prosazovat tyto trestné činy v praxi.

E. Zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce

Pravidla pro zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce obsahuje článek 86 SFEU, v němž stojí: „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“.

Nařízení o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce bylo přijato v rámci postupu posílené spolupráce dne 12. října 2017 a vstoupilo v platnost dne 20. listopadu 2017. V současné době existuje 22 zúčastněných zemí. Belgie, Bulharsko, Česká republika, Estonsko, Finsko, Francie, Chorvatsko, Itálie, Kypr, Litva, Lotyšsko, Lucembursko, Malta, Německo, Nizozemsko, Portugalsko, Rakousko, Rumunsko, Řecko, Slovensko, Slovinsko a Španělsko.

Úřad evropského veřejného žalobce bude decentralizovaným úřadem žalobce Evropské unie s výhradní pravomocí vyšetřovat, stíhat a žalovat před soudem pachatele trestných činů ohrožujících rozpočet Evropské unie. Úřad bude mít vyšetřovací pravomoci, které budou harmonizovány ve všech členských státech Unie na základě vnitrostátních právních systémů, jejichž součástí budou.

Úřad evropského veřejného žalobce se v současnosti zřizuje a v současné době je cílem jeho zprovoznění na konci roku 2020. Sídlo Úřadu evropského veřejného žalobce bude v Lucemburku.

JMENOVÁNÍ PRVNÍHO EVROPSKÉHO NEJVYŠŠÍHO ŽALOBCE

V září 2019 se Evropský parlament a Rada dohodly, že do funkce prvního evropského nejvyššího žalobce bude jmenována paní Laura Codruta Kövesiová. Ve funkci bude na neobnovitelné období sedmi let.

ÚLOHA EVROPSKÉHO PARLAMENTU

Parlamentní Výbor pro rozpočtovou kontrolu koná slyšení s navrženými kandidáty na členy Účetního dvora a s uchazeči, kteří se dostali do užšího výběru při výběrovém řízení na funkci generálního ředitele úřadu OLAF. Tyto funkce nelze obsadit, aniž by proběhla slyšení v Parlamentu.

Generální ředitel OLAF je jmenován Komisí po konzultaci s Parlamentem a Radou a členové dozorčího výboru úřadu OLAF jsou jmenováni na základě společné dohody Parlamentu, Rady a Komise.

Alexandre Mathis
06/2020

