

# EVROPSKÝ VEŘEJNÝ ŽALOBCE

ŠTĚPÁN KOŘÍNEK

## **Abstract:** The European Public Prosecutor

The article deals with the problematic of the European Public Prosecutor's Office (na. EPPO). This institution was established by the Council Regulation (EU) 2017/1939 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office. The article focuses on primary examination of the essential basis of the European Public Prosecutor. The contribution is divided into seven sections. There is an introduction to the issues of the EPPO. The second section is concerning in excursion to the historical contexts of creation of the EPPO. While, the third section deals with the main content of the EPPO. The fourth section is focused on the general competencies of the EPPO. Next part includes the structure of the EPPO. The sixth section deals with mutual relations between the EPPO and the others institutions of the EU. There is a conclusion as the last part of this article which summarizes previous content and brings deliberations *de lege ferenda*.

**Keywords:** European Public Prosecutor; European Union; european criminal law; european prosecutor

**Klíčová slova:** Evropský veřejný žalobce; Evropská unie; evropské trestní právo; evropský prokurátor

**DOI:** 10.14712/23366478.2019.36

## 1. ÚVOD

Trestní právo jakož i trestní řízení je nekompromisně spjato s výlučnou suverenitou každého státu. Primát státní moci v rámci své suverenity vykonávané na svém území zaručuje nevměšování se cizí moci do jeho působnosti a výkonu. Evropská unie (dále jen „EU“) a její právní pořádek však svojí povahou zasahuje, avšak nenarušuje národní suverenitu, spíše ji specifickým způsobem doplňuje. Supranacionální charakter EU se odvozuje od vůle členských států, které dobrovolně převedly část své suverenity na vyšší nadnárodní útvar. Na základě přenosu části svých svrchovaných pravomocí z členských států na entitu EU, ta získala vlastní suverenitu v mezích přenesených pravomocí a členské státy se tak zavázaly k jejímu respektování a podřízení. Unijní právní pořádek (evropské právo) pak musel vzniknout k regulaci relevantních právních vztahů mezi členskými státy a EU navzájem, jakož i vůči třetím stranám. Nově konstituovaný právní řád EU se následně stal nedílnou součástí právních řádů členských států.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> TOMÁŠEK, M. a kol. *Právo Evropské unie*. Praha: Leges, 2013, s. 55.

Zrod Úřadu evropského veřejného žalobce (dále jen „ÚEVŽ“) neboli též i Evropské prokuratury<sup>2</sup> se nesl v duchu neustálé fluktuace. Tento stav byl dán zřejmou politickou citlivostí probírané tematiky. Jedním z flagrantních důvodů byla právě obava z přílišného okleštění národních suverenit členských států<sup>3</sup>, kdy vytvořením svébytného nadnárodního orgánu, který je vybaven pravomocemi zasahovat do průběhu trestního řízení a přímo jej ovlivňovat, se přespráší intervenuje do vnitrostátních záležitostí členských států. Tyto obavy tak vyvolávaly po několik let neustálé revize, značnou zdrženlivost a konstruktivní kritiku. Letitost snah o zrod Evropské prokuratury (dále jen „EP“) lze demonstrovat následujícími fakty. Prvotní myšlenka zřízení EP vyvstala roku 1994 z řad expertů tehdejšího Generálního ředitelství pro finanční kontrolu při Evropské komisi, kteří vyhodnotili dosavadní ochranu finančních zájmů Evropského společenství jako nedostatečnou.<sup>4</sup> Následovalo období delší dvou dekád, kdy se o podobě takového Úřadu vedly širokosáhlé diskuze, přijímala se polovičatá rozhodnutí a stanoviska (*Corpus Juris*, *Corpus Juris 2000*), projevovala se souhlasná i odpůrcí vůle členských států ke zřízení Úřadu, což nakonec vyústilo dne 12. 10. 2017 k přijetí finální podoby nařízení 2017/1939, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce.

Rozvoj Evropské unie a jejích vnitřních politik byl bohužel doprovázen ruku v ruce s progresem nových forem trestné činnosti. Trestná činnost (obecně kriminalita) se stala mnohem komplexnějším a sofistikovanějším jevem, čímž došlo ke zpomalení jejího reálného postihu a vymáhání spravedlnosti. Právě ony zmíněné evropské politiky jako volný pohyb osob či zboží, schengenský prostor bez vnitřních hranic a další společenské inovace moderní epochy i v podobě nezastavitelného boomu informačních a komunikačních technologií a internetu (počítače, smartphony, tablety a jiné) celou situaci jenom zkomplikovaly. Postupně se objevila nová otázka, jak efektivně bojovat proti novým hrozbám, tedy jak efektivně potlačovat a zamezovat trestné činnosti? Jednotlivé státy již nebyly schopné adekvátně reagovat na trestnou činnost, často charakteru přerůstajícího jejich územní možnosti. Východiskem se stalo uvědomění si světové souměřitelnosti a zintenzivnění vzájemné spolupráce.

Evropská komise opakovaně signalizovala, že vymáhání práva je v rámci Evropské unie nedostatečné a především to, že jeho mechanismus absentuje pevnou strukturu a dostatečný institucionální rámec. Příčinou je fragmentární povaha evropské dimenze, přičemž vývoj se nese v duchu harmonizace jednotlivých oblastí (především evropského práva) tzv. europeizace.<sup>5</sup> Evropská komise navíc připomínala, že dosavadní administrativní prostředky ochrany finančních zájmů (zejména OLAF) nejsou dostačující, respektive se staly překonanými a na jejich místo je nutno hledat efektivnější nástroje

<sup>2</sup> Francouzské pojmosloví operuje s pojmem „*Parquet européen*“ v překladu Evropský veřejný žalobce, toto pojetí se dá označit za funkční. Anglosaské pojmosloví naopak uvádí „*European public prosecutor's office*“ neboli Úřad evropského veřejného žalobce, což značí pojetí organizační.

<sup>3</sup> WADE, M. L. A European public prosecutor: potential and pitfalls. *Crime Law and Social Change*, 2013, vol. 59, issue 4, s. 440.

<sup>4</sup> ONDREJOVÁ, A. *Európsky prokurátor. Komentár k nariadeniu Rady Európskej únie*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, s. 15.

<sup>5</sup> Europeizace neboli fragmentární harmonizace právních pořádků členských států. Přesněji se jedná o soubor evropských trestněprávních standardů povahy hmotněprávní i procesněprávní, které jsou mezi členskými státy sdíleny při sledování účelu zefektivnění boje proti trestné činnosti.

represe trestní.<sup>6</sup> Navíc i další instituce EU (Eurojust či Europol) se potýkají s problémem nedostatku trestní jurisdikce, čímž nemohou přímo intervenovat trestní řízení.<sup>7</sup> Tento přetrvávající stav proto není uspokojivý, neboť roztržitá úroveň ochrany není schopna postihnout a eliminovat veškerou trestnou činnost namířenou proti sledovaným zájmům. Tato neblahá evoluce vyvolala potřebu volání po efektivnějším a kvalitnějším mechanismu ochrany evropských zájmů, zejména těch finančních. Mnohé prameny manifestují skutečnost, že dochází k značným únikům z finančních zdrojů EU.<sup>8</sup> Mezinárodní justiční spolupráce v trestních věcech se tedy prohlubuje tzv. europeizací trestního práva. V rámci tohoto procesu dochází ke vzniku nových trestněprávních instrumentů regionální povahy. Mezi ně můžeme jednoznačně zařadit evropský zatýkácí rozkaz, evropský vyšetřovací příkaz, evropský důkazní příkaz či evropský zajišťovací příkaz. Tyto procesní instrumenty pak byly logicky doplněny i o hmotněprávní a institucionální rámec. Dosavadní formy evropské trestní spolupráce se do dnešních dob doplňují o kvalitativně vyšší formu spolupráce, jakou představuje právě Úřad evropského veřejného žalobce.<sup>9</sup>

## 2. CESTA K EVROPSKÉ PROKURATUŘE – HISTORICKÝ EXKURZ

První idea zrodu Evropské prokuratury vzešla od Generálního ředitelství pro finanční kontrolu Evropské komise v roce 1994, jež vyhodnotilo úroveň ochrany finančních zájmů Evropského společenství jako nedostačující. Následně bylo zadáno vytvoření speciální studie financované Koordinací jednotkou boje proti podvodům při Evropské komisi tzv. UCLAF,<sup>10</sup> která se v krátké době změnila na instituci OLAF.<sup>11</sup> Po více než dvouleté usilovné práci skupiny expertů, vedené prof. Mireille Delmas-Marty z pařížské Sorbonny, byl předložen harmonizační návrh trestního práva hmotného i procesního tzv. *Corpus Juris*, který předpokládal i vytvoření Evropské prokuratury. *Corpus Juris* byl fakticky zamýšlen jako trestněprávní studie obsahující harmonizační návod pro oblast ochrany finančních zájmů EU (tehdy Evropských společenství).<sup>12</sup> *Corpus Juris* explicitně zaváděl Úřad evropského generálního prokurátora a chápal jej jako nezávislý orgán Evropského společenství, který odpovídá za vyšetřování, trestní stíhání, obžalování (postavení před soud, zastupování obžaloby) a výkon rozsudků.<sup>13</sup> Následná

<sup>6</sup> ONDREJOVÁ, A. *Európsky prokurátor. Komentár k nariadeniu Rady Európskej únie*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, s. 27.

<sup>7</sup> KUČHTA, J. Vývoj a současný stav legislativních snah o vytvoření Úřadu evropského veřejného žalobce. In: ZARIVNÍJ, P. (ed.). *Veřejná žaloba a její perspektivy*. Brno: MU, 2015, s. 46.

<sup>8</sup> Zejména závěrečné zprávy evropských orgánů a institucí jako Evropské komise a jejich výborů. Kupříkladu zpráva Evropské komise „*Ochrana finančních zájmů Evropské unie – Boj proti podvodům 2011. Výroční zpráva*“.

<sup>9</sup> JELÍNEK, J. Evropský veřejný žalobce v evropském prostoru. *Kriminalistika*, 2018, roč. 51, č. 1, s. 60.

<sup>10</sup> UCLAF neboli Unité de la coordination de la lutte antifraude.

<sup>11</sup> OLAF z francouzského „*Office européen de lutte anti-fraude*“.

<sup>12</sup> FENYK, J. Projekt Evropského veřejného žalobce (Nová podoba mezinárodní justiční spolupráce v trestních věcech v rámci členských států Evropské unie?). *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*, 2008, č. 2, s. 33.

<sup>13</sup> DELMAS-MARTY, M. *Corpus Juris*. Překlad do češtiny: FENYK, J. – JÍLEK, D. *Corpus Juris. Základní trestněprávní ustanovení k zajištění ochrany finančních zájmů Evropské unie*. Brno: Sypták, 1998, s. 17.

diskuze a připomínkové řízení však vedly k jeho přepracování a opětovné vydání pod novým označením *Corpus Juris 2000*.<sup>14</sup> Florentská verze známá jako *Corpus Juris 2000* se zaměřovala na dva základní směry, a to proveditelnost projektu *Corpus Juris* z hlediska kompatibility s národními právními pořádky a specifické otázky horizontální spolupráce členských států a vertikální spolupráce vůči EU.<sup>15</sup> Na popud představeného projektu byl přijat v roce 2001 dokument tzv. Zelená kniha o zřízení Evropského veřejného žalobce na trestněprávní ochranu finančních zájmů evropských společenství, tedy jakýsi diskuzní materiál s předem určeným směrem a cílem sledované regulace pro objasnění reálnosti implementace nových instrumentů vzpomenutých v předchozích projektech.<sup>16</sup> Zelená kniha analyzovala změny a dopady institucionálního zakotvení ÚEVŽ, ale i formální statut, vlastní kompetence, jakož i další hmotněprávní a procesně právní důsledky.<sup>17</sup> Mezitím se však začala připravovat nová podoba Společenství, pro kterou se měl stát nosným kamenem dokument nazvaný Smlouva o Ústavě pro Evropu (čili „*Evropská ústava*“). Tento dokument kategoricky předvídal zavedení ÚEVŽ, avšak nikoli jako samostatného dalšího orgánu, nýbrž jeho transformaci z Eurojustu formou evropského zákona.<sup>18</sup> Proces její ratifikace byl ovšem zastaven referendem ve Francii, kde se občané vyslovili pro odmítnutí, respektive neratifikování Smlouvy. Nasnadě bylo začít práce na nové Smlouvě, která by vyplnila prázdný prostor. Stalo se tak v roce 2009, kdy byla přijata revizní Lisabonská smlouva, která podstatně změnila podobu EU. Lisabonská smlouva pak otevřela dveře možnosti vytvořit Evropskou prokuraturu a přímo zakotvila jasné ukazatele k takové cestě.<sup>19</sup> Následovalo poměrně dlouhé období, kdy se střídala různá předsednictví EU, za kterých docházelo k neustálým restorativním diskuzím o podobě Evropské prokuratury, o potřebě jejího vzniku, jakož i o dalších souvisejících otázkách. Tato rokování byla převážně zakončena s vědomím toho, že reálnost konstituování Evropské prokuratury připadá do úvahy pouze v dlouhodobém horizontu a po nalezení konsensu na mnoho sporných otázk.

Do popředí se však neustále dostávala potřeba zavedení nadnárodního modelu, který by byl schopen spojit výkonný systém vymáhání spravedlnosti s jednotným hmotným i procesním základem.<sup>20</sup> Pod vlivem nekončících fór začala nabývat myšlenka o vzniku Evropské prokuratury hmatatelnějších rysů. Evropský veřejný žalobce začal být vnímán jako reálný a žádoucí projekt s konkrétním právním základem. Právní

<sup>14</sup> DELMAS-MARTY, M. – VERVAELE, J. A. E. (eds.). *Corpus Juris 2000*. Překlad do češtiny: FENYK, J. – KLOUČKOVÁ, S. *Corpus Juris 2000. Trestněprávní ustanovení za účelem ochrany financí Evropské unie*. Brno: Sypták, 2001.

<sup>15</sup> FENYK, J. Projekt Evropského veřejného žalobce (Nová podoba mezinárodní justiční spolupráce v trestních věcech v rámci členských států Evropské unie?). *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*, 2008, č. 2, s. 35.

<sup>16</sup> Tamtéž, s. 40.

<sup>17</sup> PŘEPEČALOVÁ, K. Úřad evropského prokurátora. *Státní zastupitelství*, 2012, roč. 10, č. 5, s. 26.

<sup>18</sup> KUHL, L. The European Public Prosecutor's Office – More Effective, Equivalent, and Independent Criminal Prosecution against Fraud? *EUCRIM – The European Criminal Law Associations Forum*, Issue 2017/3, s. 136.

<sup>19</sup> INGHELRAM, J. F. H. *Legal and Institutional Aspects of the European Anti-Fraud Office (OLAF). An Analysis with a Look Forward to a European Public Prosecutor's Office*. Amsterdam: Europa Law Publishing, 2011, s. 242.

<sup>20</sup> POLT, P. Prokuratura Evropské unie – Úřad evropského veřejného žalobce. *Státní zastupitelství*, 2016, č. 5, s. 9.

základ se opíral o ustanovení čl. 86 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“).<sup>21</sup> Z tehdejších realii bylo patrné, že nemůže dojít k jednomyslné shodě na přijetí a vytvoření Evropské prokuratury.<sup>22</sup> Spíše začalo připadat do úvahy využití modelu tzv. posílené spolupráce, která do té doby doznala úspěchu například z uplatnění při Schengenských dohodách.<sup>23</sup> Současně Evropská komise stále poukazovala na skutečnosti, že nedochází k efektivní a dostatečné ochraně finančních zájmů EU a je tedy nutné přistoupit k zřízení Evropské prokuratury. Mnoho členských států se však k tomuto kroku stavělo velmi pesimisticky a rezervovaně, přičemž jejich argumenty se opíraly o nedoložená abstraktní fakta Komise, čímž neshledávaly potřebu zřízení Evropské prokuratury za aktuální či naléhavou. Přitom nutno podotknout, že SFEU neukládá povinnost vytvořit Evropskou prokuraturu, pouze poskytuje možnost takového rozhodnutí. Bylo namítáno, že z hlediska prevence před unáhlenými kroky by mělo být nejdříve zodpovězeno, jestli je zřízení Evropské prokuratury přímo úměrné aktuálním potřebám a nakolik je naléhavé. Evropské instituce namítaly potřebu vzniku nového účinného nástroje k ochraně finančních zájmů EU, nebyly však schopné jednoznačně prokázat pravdivost svých tvrzení.<sup>24</sup> Do toho Evropská komise opět poukazovala na to, že stávající mechanismy administrativní ochrany jsou nedostačující, a dovolávala se zavedení silnějšího specializovaného nástroje trestní represe.<sup>25</sup> Dlouhou dobu však nebyly vytvořeny exaktní podklady a analýzy k nevyvratitelnému doložení potřeb vytvoření specializovaného unijního veřejného žalobce pro trestní řízení. Cesta k zavedení Evropského veřejného žalobce však neustále pokračovala, byť se všemožně klikatila, až došla svého alternativního konce v roce 2017.

### 3. EVROPSKÝ VEŘEJNÝ ŽALOBCE – ZÁKLADNÍ PŘÍSTUPOVÉ BODY

Úřad evropského veřejného žalobce (ÚEVŽ) alias označovaný jako Evropská prokuratura (EP) lze chápat jako nadnárodní justiční orgán veřejné žaloby represivní povahy, který bude v určitých otázkách nadřazen vnitrostátním legislativám zúčastněných členských států. Evropskému veřejnému žalobci byla primárně svěřena pravomoc k ochraně finančních zájmů EU.<sup>26</sup> Sekundárně však byla ponechána možnost k rozšíření pravomoci a věcné příslušnosti o další oblasti závažné trestné činnosti

<sup>21</sup> Toto ustanovení však bylo velmi obecné a připouštělo různé interpretace, ale především vyvolávalo mnoho nezodpovězených otázek.

<sup>22</sup> ONDREJOVÁ, A. *Európsky prokurátor. Komentár k nariadeniu Rady Európskej únie*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, s. 19–20.

<sup>23</sup> PŘEPECHALOVÁ, K. Úřad evropského prokurátora. *Státní zastupitelství*, 2012, roč. 10, č. 5, s. 26–27.

<sup>24</sup> Tamtéž, s. 26.

<sup>25</sup> JELÍNEK, J. – GRÍVNA, T. – HERCZEG, J. – NAVRÁTILOVÁ, J. – SYKOVÁ, A. et al. *Trestní právo Evropské unie*. Praha: Leges, 2014, s. 330.

<sup>26</sup> Čl. 86 odst. 1 SFEU: „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.“

namířené proti zájmům EU.<sup>27</sup> Tím jest připuřtěna eventualita extenzivního rozříření represivních kompetencí ÚEVŽ o veřkerou trestnou činnost, která může mít negativní dopad na ekonomické zájmy EU.<sup>28</sup>

Úřad evropského veřejného žalobce byl konstituován ve formě posílené spolupráce na základě nařizení Rady (EU) 2017/1939 ze dne 5. 10. 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřizení Úřadu evropského veřejného žalobce. Institut posílené spolupráce nepředstavuje běžný režim, nýbrž vykazuje jisté specifické odchylky. Posílená spolupráce zavazuje pouze určitou výseč subjektů, které se pro ni rozhodly. Platforma posílené spolupráce byla v evropském právu již hojně využívána (například u Schengenských dohod, které však byly později rozřířeny). Tento druh kooperace zavazuje pouze ty členské státy, které se k ní uchýlily, a tudíž je vyloučena obecná závaznost pro všechny členy EU. Navíc, pro přistoupení k formě posílené spolupráce se nevyžaduje jednomyslnost, nýbrž souhlasu participujících členů. Pro zavedení Evropské prokuratury se tehdy vyslovilo jedenáct členských států, přičemž nejméně jich muselo být devět.<sup>29</sup> Negativum posílené spolupráce tkví v její omezené územní působnosti pouze na prostor participujících členů. Přiklonění se k využití modelu posílené spolupráce však podle určitých názorů může vyvolat i větší diverzifikaci v rámci trestních stíhání.<sup>30</sup> Pozitivum se naopak zrcadlí v možnosti kdykoli se podle svého uvážení ke spolupráci připojit. Využití institutu posílené spolupráce ke zřizení ÚEVŽ navíc vyvolává i mnohé obavy, zejména z možných komplikací a nejasností při jednání s neparticipujícími členy, nebezpečí duplikace vyšetřování, komplikace v otázce hlasování o rozříření věcných kompetencí a jiné.<sup>31</sup>

Úřad evropského veřejného žalobce by podle pozitivní právní úpravy měl disponovat vlastní právní subjektivitou jako samostatný a nezávislý orgán EU<sup>32</sup> s decentralizovanou strukturou, ale strukturálně organizován na centrální i národní úrovni.<sup>33</sup> Decentralizace se bude projevat v orientaci na vnitrostátní justiční systémy. Reálně se jedná o delegaci pravomocí z vyšší úrovně na nižší. Úřad tak nebude orientován na čistě komunitární

<sup>27</sup> Čl. 86 odst. 4 SFEU: „Evropská rada může současně nebo následně přijmout rozhodnutí pozměňující odstavec 1, kterým se rozřšíř pravomocí Úřadu evropského veřejného žalobce tak, aby zahrnovaly boj proti závažné trestné činnosti s přeshraničním rozměrem, a odpovídajícím způsobem pozměňující odstavec 2, pokud jde o pachatele a spolupachatele závažných trestných činů dotýkajících se několika členských států. Evropská rada rozhoduje jednomyslně po obdržení souhlasu Evropského parlamentu a po konzultaci s Komisí.“

<sup>28</sup> JELÍNEK, J. – IVOR, J. et al. *Trestní právo Evropské unie a jeho vliv na právní řád České republiky a Slovenské republiky*. Praha: Leges, 2015, s. 147.

<sup>29</sup> Úřad evropského veřejného žalobce si přály založit na bázi posílené spolupráce Belgie, Bulharsko, Česká republika, Estonsko, Finsko, Francie, Chorvatsko, Itálie, Kypr, Litva, Lotyšsko, Lucembursko, Německo, Portugalsko, Rakousko, Rumunsko, Řecko, Slovenská republika, Slovinsko a Španělsko. Od roku 2018 přistoučila ještě Malta a Nizozemsko.

<sup>30</sup> KUČHTA, J. Vývoj a současný stav legislativních snah o vytvoření Úřadu evropského veřejného žalobce. In: ZARIVNÍJ, P. (ed.). *Veřejná žaloba a její perspektivy*. Brno: MU, 2015, s. 55.

<sup>31</sup> DI FRANCESCO MAESA, C. Repercussions of the Establishment of the EPPO via Enhanced Cooperation. EPPO's Added Value and the Possibility to Extend Its Competence. *EUCRIM – The European Criminal Law Associations Forum*, Issue 2017/3, s. 157 an.

<sup>32</sup> ZWIERS, M. W. *The European Public Prosecutor's Office. Analysis of a Multilevel Criminal Justice System*. Cambridge – Antwerp – Portland: Intersentia, 2011, s. 360–361.

<sup>33</sup> KORDÍK, M. *Právní styk s cudzinou*. Bratislava: C. H. Beck, 2017, s. 220–222.

základ, nýbrž na úzké sepjetí s vnitrostátními trestními pořádky.<sup>34</sup> Vedle toho je nutno rozlišovat i (de)koncentraci, což vystihuje organizační strukturu instituce, které byla přiznána určitá pravomoc.<sup>35</sup> Organizace Europrokuratury bude proto složena z centralizované úrovně, jejíž sídlo bude umístěno v Luxembourgu, a decentralizované úrovně, která bude zastoupena lokálními zástupci v členských státech. Centrální úroveň pak bude soustředěna kolem osoby nejvyššího evropského žalobce, který bude formálně zastupovat celý Úřad a stát v jeho čele. Pod jeho osobou budou figurovat evropští žalobci soustředující se do kolegií a komor. Decentralizované patro dotvářejí evropští pověření žalobci neboli delegovaní evropští prokurátoři nacházející se konstantně na území daných členských států. Tyto poslední strukturální jednotky budou složeny z personálního aparátu vnitrostátních justičních orgánů veřejné žaloby (prokuratur, státních zastupitelství). Evropská prokuratura, stejně jako její personální substrát, má v rámci výkonu svých pravomocí volný mandát, čímž je plně nezávislá od národních orgánů veřejné moci, vůči kterým není nadána žádnými závazky ani povinnostmi.<sup>36</sup> Výkon vlastní činnosti Evropské prokuratury je omezen jejím legislativním základem a principem zákonnosti.<sup>37</sup> I přes výše zmíněné, existence ÚEVŽ bude vycházet z lidských zdrojů členských států a právního rámce protkaného s jednotlivými národními režimy mnoha členských států.<sup>38</sup>

Hlavních důvodů, proč se několik států rozhodlo uvést k životu ÚEVŽ, bychom dokázali nalézt zajisté nespočet. Za jednu z úvodních příčin můžeme považovat gradaci potřeby efektivnějšího boje proti trestné činnosti poškozující nebo ohrožující finanční zájmy EU, kterého může být lépe dosaženo na unijní úrovni.<sup>39</sup> Celá obsesivní idea je projevem zásady subsidiarity, která propustuje celou materii evropského práva, vlastně je její integrální součástí.<sup>40</sup> Komplementárně je k uplatnění takového vzorce nutné aplikovat i zásadu proporcionality.<sup>41</sup> Obě tyto zásady jsou zcela klíčové pro fungování evropského práva, potažmo i Evropské prokuratury.<sup>42</sup> Přínos Evropské prokuratury tak může být spatřen v tom, že případy mající evropskou dimenzi mohou být oproštěny z jejich závislosti na národní úrovni.<sup>43</sup> ÚEVŽ vykazuje určitou přidanou hodnotu, tj. výkonem přímých pravomocí, čímž potenciálně může navyšovat počty vyšetřovaných zlo-

<sup>34</sup> INGHELAM, J. F. H. *Legal and Institutional Aspects of the European Anti-Fraud Office (OLAF). An Analysis with a Look Forward to a European Public Prosecutor's Office*. Amsterdam: Europa Law Publishing, 2011, s. 261.

<sup>35</sup> VLASTNÍK, J. *Institucionální rámec spolupráce v trestních věcech v EU*. Praha: IFEC, 2008, s. 223.

<sup>36</sup> JELÍNEK, J. – GRÍVNA, T. – HERCZEG, J. – NAVRÁTILOVÁ, J. – SYKOVÁ, A. et al. *Trestní právo Evropské unie*. Praha: Leges, 2014, s. 334.

<sup>37</sup> KORÍNEK, Š. *Evropský veřejný žalobce. Štát a právo*, 2019, č. 2–3, s. 182–183.

<sup>38</sup> HERRNFELD, H.-H. *The EPO's Hybrid Structure and Legal Framework. Issues of Implementation – a Perspective from Germany. EUCRIM – The European Criminal Law Association's Forum*, Issue 2018/2, s. 117.

<sup>39</sup> Bod 12 nařízení Rady (EU) 2017/1939 ze dne 12. 10. 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce.

<sup>40</sup> GIUFFRIDA, F. *Cross-Border Crimes and the European Public Prosecutor's Office. EUCRIM – The European Criminal Law Association's Forum*, Issue 2017/3, s. 151.

<sup>41</sup> ONDREJOVÁ, A. *Evropský prokurátor. Komentár k nariadeniu Rady Európskej únie*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, s. 24.

<sup>42</sup> SIMAN, M. – SLAŠŤAN, M. *Právo Európskej únie*. Bratislava: EUROIURIS, 2012, s. 87–90.

<sup>43</sup> WADE, M. L. *A European public prosecutor: potential and pitfalls. Crime Law and Social Change*, 2013, vol. 59, issue 4, s. 454.

činů dopadajících na finanční zájmy EU, působit odstrašujícím efektem vůči možným porušovatelům a tím posilovat prevenci před zločinností, či lépe řešit složité kauzy pojímající více právních řádů.<sup>44</sup>

#### 4. PRAVOMOC A PŮSOBNOST ÚŘADU EVROPSKÉHO VEŘEJNÉHO ŽALOBCE

Podstata a smysl Úřadu evropského veřejného žalobce tkví v zintenzivnění zajištění spravedlnosti a vymáhání práva v evropském prostoru. Hlavní náplní činnosti je vyšetřování a vedení trestního stíhání (spolu)pachatelů trestných činů ohrožujících nebo poškozujících finanční zájmy EU a jejich postavení před soud. Finanční zájmy EU jsou detailněji vymezeny směrnicí (EU) 2017/1371 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie, ze dne 5. 7. 2017. Finančními zájmy EU<sup>45</sup> pak v duchu dikce daného předpisu rozumíme veškeré příjmy,<sup>46</sup> výdaje<sup>47</sup> a aktiva, jsou-li pokryty z odpovídajících rozpočtů, přímo z nich pocházejí nebo do nich mají být odvedeny.<sup>48</sup> Evropsští žalobci tak budou před příslušným vnitrostátním justičním orgánem (nejčastěji soud) vystupovat jako žalobci v dané trestní věci.<sup>49</sup> Obžaloba podaná zástupci Evropské prokuratury se bude předmětně týkat trestných činů, které je možné pro jejich pouto k unijním zájmům označit za tzv. evropské trestné činy (neboli eurozločiny).<sup>50</sup> Mezi jednotlivé trestné činy dopadající na finanční zájmy EU lze subsumovat podvody, legalizaci výnosů z trestné činnosti (praní špinavých peněz), korupci, zpronevěru, úplatkářství a mnoho dalších. Množina těchto nelegálních činů se dnes pozitivně-právně chápe jako eurozločiny.<sup>51</sup> Z povahy věci se bude jednat o tzv. komplexivní žalobu neboli obsáhlou obžalobu. Příznačností bude možnost stíhání trestných činů bez sebevětších překážek, řešení kauz v jejich celistvosti, a to na základě komplexního a jednotného vyšetřování.<sup>52</sup> Kompetence vymezené zmíněnou Směrnicí

<sup>44</sup> DI FRANCESCO MAESA, C. Repercussions of the Establishment of the EPPO via Enhanced Cooperation. EPPO's Added Value and the Possibility to Extend Its Competence. *EU CRIM – The European Criminal Law Association's Forum*, Issue 2017/3, s. 156.

<sup>45</sup> Vůbec první vymezení pojmu finanční zájmy ES (tehdy ještě Evropských společenství) se objevilo roku 1989 v rozhodnutí tehdejšího Evropského soudního dvora č. 68/88 ze dne 21. 9. 1989 ve věci jugoslávsko-řecké kukuřice. Vedle toho se jednalo i o první vymezení minimálních pravidel trestního postihu za porušení komunitárního práva. Generálně byl vysloven požadavek zavedení systému ochrany oprávněných zájmů Evropských společenství.

<sup>46</sup> Ohrožení nebo poškození příjmové složky finančních zájmů EU může být založeno daňovými či celními podvody, pašováním zboží, nedodržováním kvót, záměna zboží či jeho kvality a jiné počinání.

<sup>47</sup> Ohrožení nebo poškození výdajové složky finančních zájmů EU může být naopak založeno podporou vývozu, přímou pomocí, subvencemi, kvótami či jinými výdaji.

<sup>48</sup> Čl. 2 odst. 1 písm. a) směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/1371 ze dne 5. 7. 2017, o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie.

<sup>49</sup> Čl. 4 nařízení Rady (EU) 2017/1939 ze dne 12. 10. 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce.

<sup>50</sup> Viz KLÍMEK, L. *Základy trestného práva Evropské unie*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, kapitola 5 a následující.

<sup>51</sup> Čl. 3 a 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/1371 ze dne 5. 7. 2017, o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie.

<sup>52</sup> WADE, M. L. A European public prosecutor: potential and pitfalls. *Crime Law and Social Change*, 2013, vol. 59, issue 4, s. 455.



jsou zrcadlením a správným uplatňováním zásady subsidiarity v evropském právu. Zásada subsidiarity nám ve zmíněném kontextu říká, že EU by měla jednat v těch oblastech, ve kterých může dosáhnout sledovaných výsledků efektivněji.<sup>53</sup>

Marginální hmotněprávní základ působnosti evropské veřejné žaloby leží v ustanoveních směrnice 2017/1371 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie. Bez ostychu lze mít za to, že finanční prostředky jsou klíčovým politickým nástrojem v generální rovině. Finanční prostředky EU jsou pak oprávněně považovány za ústřední nástroj evropské politiky. Peníze jsou hybnou silou moderní společnosti, přeneseně moderního světa. Jejich moc je implikována z jejich hodnotového, nebo spíše nadhodnotového, chápání. Je potom nasnadě, že finanční prostředky ve své typické formě peněžních prostředků jsou ideální nástroje influence, determinace, regulace či navigace vnitřních a vnějších politik a vzájemných vztahů států a jejich interakcí. Navíc, veřejné finance jakož finance odvedené do veřejných rozpočtů daňovými poplatníky daných států zasluhují pozornost v souvislosti s posilováním legitimacy EU. Především, že i v úvodních ustanoveních nařízení o ÚEVŽ je zmínka o skutečnosti, že nedochází k dostatečnému vymáhání spravedlnosti v oblasti ekonomické kriminality vůči EU na vnitrostátní úrovni ochrany.<sup>54</sup> Tyto názory opakovaně deklaruje i Evropská komise svými výroky o nedostatečné ochraně evropských financí a slabém vymáhání práva a spravedlnosti v této oblasti.<sup>55</sup> Podle prof. Jelínka se ochrana i vymahatelnost práva v oblasti ekonomické kriminality dopadající na EU v jednotlivých členských státech značně odlišuje.<sup>56</sup>

*Materia constitutionis* představené Směrnice spočívá ve stanovení minimálních pravidel týkajících se vymezení jednotlivých trestných činů a jím adekvátních sankcí s ohledem na celkové pojetí boje proti podvodům a jinému protiprávnímu jednání, které poškozují finanční zájmy EU. Akcesorickým cílem je i předcházení trestné činnosti v obecné rovině.<sup>57</sup> Směrnice nadále upravuje jednotlivé jednání, na které spadají do působnosti Evropského veřejného žalobce. Obsahově nejbohatším se jeví ustanovení pojednávající o podvodech poškozujících finanční zájmy EU, kdy pod pojmem podvodu rozumí použití nebo předložení nepravdivých, nesprávných nebo neúplných údajů v souvislosti se zadáváním veřejných zakázek, což má za následek vyústění ve zpronevěru takových prostředků či jejich neoprávněné zadržení. Dalším explicitně kodifikovaným jednáním je porušení obligatorní povinnosti poskytnout důležité a rozhodné informace, což má důsledek totožný jako v předešlém případě. Do třetice je zachycena i alternativa nesprávného využití prostředků k jinému účelu, než pro který byly přiděleny.<sup>58</sup> Evropský zákonodárce neopomenul ani dlouho diskutovanou otázku,

<sup>53</sup> GIUFFRIDA, F. Cross-Border Crimes and the European Public Prosecutor's Office. *EUCRIM – The European Criminal Law Association's Forum*, Issue 2017/3, s. 154.

<sup>54</sup> ORIOLO, A. The European Public Prosecutor's Office: A Revolutionary Step in Fighting Serious Transnational Crimes. *ASIL Insights*. The American Society of International Law, vol. 22, issue 1.

<sup>55</sup> ZARIVNIJ, P. Správné načasování jako alfa omega pro zřízení a fungování Úřadu evropského veřejného žalobce. *Státní zastupitelství*, 2017, roč. 15, č. 1, s. 32.

<sup>56</sup> JELÍNEK, J. Evropský veřejný žalobce v evropském prostoru. *Kriminalistika*, 2018, roč. 51, č. 1, s. 62.

<sup>57</sup> Čl. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/1731 ze dne 5. 7. 2017, o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie.

<sup>58</sup> Tamtéž, čl. 3.

jestli je moudré zahrnout problematiku daně z přidané hodnoty do působnosti Evropské prokuratury. Podmnožina věnující se dani z přidané hodnoty nakonec byla určena tak, že na závažné trestné činy proti společnému systému daní z přidané hodnoty, kde způsobená škoda dosahuje výše nejméně deset milionů eur, se vztahuje působnost Evropské prokuratury.<sup>59</sup> Další ustanovení pojednávají o kriminalizování trestné činnosti jako legalizace příjmů z trestné činnosti, korupce, zpronevěry či úplatkářství. Směrnice neopomíná uvést obecné ustanovení týkající se forem trestné součinnosti (návod, pomoc a pokus) a věnuje pozornost i trestní odpovědnosti právnických osob.

Bylo by nemístné opomenout eventualitu extenzivního rozšíření pravomocí Evropské prokuratury, která by v odůvodněných případech a po řádném legislativním procesu mohla postihovat i jinou závažnou trestnou činnost. Ústřední působnost EP byla orientována na trestnou činnosti postihující finanční zájmy EU. Jak již však bylo zmíněno i v předchozím textu, evropský zákonodárce si ponechal jisté přístupové body k rozšíření věcné působnosti ÚEVŽ o další trestnou činnost úzce související, která může mít dopad na ekonomické zájmy EU.<sup>60</sup> Takových činností je však celá řada, neboť téměř každá činnost směřovaná proti EU je potenciálně schopná narušit či ohrozit její ekonomicko-finanční zájmy a stabilitu. Vezměme si například trestný čin financování terorismu. Z jeho skutkové podstaty logicky vyplývá, že machinace a toky s finančními prostředky na území nějakého členského státu EU, které mají sloužit k podpoře a usnadnění terorismu, nepříznivě ovlivní ekonomické vztahy uvnitř celého evropského prostoru. V takovém případě by EP získala oprávnění ke stíhání trestného činu terorismu, případně jeho dílčí odnože financování terorismu. Nutno vzpomenout, že rozšíření věcné kompetence ÚEVŽ se již nějakou dobu předpokládá a v rámci boje proti terorismu se s ní i počítá. Taková teze byla vyslovena francouzským prezidentem Emmanuelem Macronem v projevu uskutečněném na půdě univerzity Sorbonna v Paříži v roce 2017.<sup>61</sup>

## 5. ORGANIZAČNÍ STRUKTURA ÚŘADU EVROPSKÉHO VEŘEJNÉHO ŽALOBCE

Úřad evropského veřejného žalobce bude nedělitelnou výkonnou institucí EU, která bude jednat jako autonomní jednotka s decentralizovanou strukturou.<sup>62</sup> Již bylo zmíněno, tak Úřad bude sestávat z centrálního řídicího střediska zajišťujícího celou agendu jeho činností a pak také z decentralizovaných jednotek situovaných v každém členském státě. Tyto jednotky tzv. evropské pověření žalobci (evropské delegované prokurátory) budou prodlouženou unijní rukou, přitom však zajišťující kompatibilitu k jed-

<sup>59</sup> Tamtéž, čl. 2.

<sup>60</sup> FOJT, D. Projekt evropského veřejného žalobce v současnosti. In: FRYŠTÁK, M. – HRUŠÁKOVÁ, M. (eds.). *Nové jevy v hospodářské kriminalitě se zaměřením na kriminalitu finanční: Sborník příspěvků z konference*. Brno: MU, Právnická fakulta, 2017, s. 169.

<sup>61</sup> DI FRANCESCO MAESA, C. Repercussions of the Establishment of the EPPU via Enhanced Cooperation. EPPU's Added Value and the Possibility to Extend Its Competence. *EUCRIM – The European Criminal Law Association's Forum*, Issue 2017/3, s. 158.

<sup>62</sup> KORÍNEK, Š. Evropský veřejný žalobce. *Stát a právo*, 2019, č. 2–3, s. 186.

notlivým justičním systémům a právním řádům členských států, mezi kterými panují menší i větší rozdíly. S jistou nadsázkou si dovolíme tvrdit, že Úřad bude mít jakousi kvazistrukturu (de)centralizačního charakteru. Centrální úroveň bude tvořena nejvyšším evropským prokurátorem a jeho zástupci, kolegií a stálými komorami evropských prokurátorů, evropskými žalobci a administrativní správou. Decentralizovaná úroveň pak z opakovaně zmíněných evropských pověřených (delegovaných) žalobců.<sup>63</sup>

Kolegium je nejvyšší personální složkou Úřadu evropské prokuratury. Kolegium je zkomponováno z nejvyššího evropského prokurátora a jedním evropským prokurátorem za každý participující stát. Kolegium je nutné chápat jako usměrňující orgán odpovědný za činnost celého Úřadu.<sup>64</sup> Kolegium tak bude rozhodovat o směrodatných strategických otázkách chodu Úřadu, jakož i zabezpečení ideálních procedur trestních stíhání. Kolegium však nebude příslušné k přijímání procesních rozhodnutí v konkrétních věcech, taková operativní pravomoc bude svěřena jiné složce. Z hierarchické struktury logicky vyplývá, že kolegium se podílí i na tvorbě stálých komor jakožto další organizační složky Evropské prokuratury.

Stálé komory lze charakterizovat jako nejvyšší výkonný orgán Evropské prokuratury, protože budou mít největší vliv na průběh trestního řízení, od vyšetřování až po podání obžaloby.<sup>65</sup> Konstrukce stálých komor je však doposud nejasná, neboť není explikativně určen počet, složení, rozdělení pravomocí, ani otázka jejich specializací.<sup>66</sup> Základní činnost bude spočívat v usměrňování, dohledu a koordinaci trestního stíhání, které povedou evropské delegované žalobce v členských státech. Stálé komory budou dokonce nadány pravomocemi přijímat několik druhů meritorních rozhodnutí.<sup>67</sup> Každá stálá komora pak bude složena z předsedy a dvou přisedících členů. Jelikož jsou stálé komory fundovány kolegiem, při jejich sestavování se vychází z rokovacího pořádku kolegia. Tato ustálená podoba stálých komor také prošla bouřlivým vývojem. Příkladem Česká republika kritizovala původní rozsáhlá oprávnění stálých komor, které mohly v případě nečinnosti delegovaných evropských žalobců věc převzít a samy rozhodnout. Česká republika se v tomto výhledu značně zasadila o posílení role a postavení delegovaných evropských žalobců vůči stálým komorám, což se shledalo se zdarem.<sup>68</sup>

Nejvyšší evropský prokurátor a jeho zástupci jsou organizační složkou zastupující celý Úřad a podílející se na jeho vedení. Nejvyšší evropský žalobce organizuje

<sup>63</sup> Čl. 8 nařízení Rady (EU) 2017/1939 ze dne 12. 10. 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce.

<sup>64</sup> CSONKA, P. – JUSZCZAK, A. – SASON, E. The Establishment of the European Public Prosecutor's Office. The Road from Vision to Reality. *EUCRIM – The European Criminal Law Associations Forum*, Issue 2017/3, s. 127.

<sup>65</sup> MET-DOMESTICI, A. The Hybrid Architecture of the EPPO. From the Commission's Proposal to the Final Act. *EUCRIM – The European Criminal Law Associations Forum*, Issue 2017/3, s. 145.

<sup>66</sup> ONDREJOVÁ, A. *Európsky prokurátor. Komentár k nariadeniu Rady Európskej únie*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, s. 112.

<sup>67</sup> Čl. 10 odst. 3 a 4 nařízení Rady (EU) 2017/1939 ze dne 12. 10. 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce.

<sup>68</sup> KUCHTA, J. Vývoj a současný stav legislativních snah o vytvoření Úřadu evropského veřejného žalobce. In: ZARIVNÍJ, P. (ed.). *Veřejná žaloba a její perspektivy*. Brno: MU, 2015, s. 55.

práci Úřadu a usměrňuje jemu podřízené složky. Vedle toho ze své pozice zastupuje Úřad navenek, tedy ve vztahu k jiným institucím EU, členským státům, jakož i třetím stranám.<sup>69</sup>

Evropští prokurátoři (žalobci) jsou profesně podřízeni příslušné stálé komoře, v jejímž jméně vykonávají dohled a dozor nad průběhem celého trestního řízení, které vedou delegovaní žalobci před vnitrostátními justičními orgány. Evropský prokurátor je dozorcí jednotkou, která má pravomoc kontrolovat, usměrňovat, úkolovat, navrhopvat, a dokonce i zasahovat do výkonu pověřeného žalobce. V jistých situacích tak dokonce bude muset činit. Evropský prokurátor bude přidělen vždy jeden pro členský stát. Vlastní činnost evropských prokurátorů bude dvojího charakteru, protože budou zastávat práci vůči stálé komoře, ale i vůči podřízeným pověřeným žalobcům. Evropský prokurátor představuje styčný bod, ale především informačně-komunikační kanál mezi centrální a decentrální úrovní Evropské prokuratury.<sup>70</sup>

Nejnižší jednotkou Evropské prokuratury budou evropští pověření (delegovaní) žalobci. Tito příslušníci budou laicky řečeno vykonávat „špinavou práci“, protože konají ve jménu Evropské prokuratury na území svých členských států. Odpovědnost těchto jednotek tkví na vyšetřování a (ne)navrnutí podání obžaloby a postavení obviněného před soud.<sup>71</sup> Delegovaní žalobci budou mít totožné postavení a pravomoci jako žalobci domácí.<sup>72</sup> Minimální počet v každém členském státě byl stanoven na dvě osoby. Jejich přesný počet se však bude odvíjet od vzájemného ujednání mezi představiteli centrální úrovně Evropské prokuratury a členského státu. Evropští pověření žalobci budou při výkonu svých pravomocí primárně vázáni odpovídajícími evropskými předpisy o Evropské prokuratuře, ale svá dílčí jednání (úkony) budou konat podle vnitrostátních právních řádů. Tím, že pověření žalobci budou pocházet ze struktur vlastních domácích orgánů veřejné žaloby, měl by tím být eliminován cizí prvek zakládající obavy z nedostatku znalostí relevantních právních předpisů pro trestní řízení.<sup>73</sup> Celé jejich postavení je koncipováno tak, aby byla minimalizována moc centrální úrovně Úřadu, čímž se v konečném důsledku posílí národní prvek na úkor prvku unijního.<sup>74</sup> Podle laického přísloví „*Vlk se nažral, ale koza zůstala celá*“, neboť euroskeptikům se dostalo záruk mantinelů moci Evropské prokuratury, přičemž její efektivita zůstala zachována. Specifikum pověřených žalobců se týká jejich postavení tzv. *double hat* (dvojitého klobouku), který je příznačný pro označení skutečnosti, že pověřený žalobce může jednat buď jako vnitrostátní orgán (vnitrostátní žalobce), nebo jako unijní orgán (evropský pověřený žalobce). Již v době přípravných prací Evropská komise nesčetněkrát upozorňovala, že je třeba vyřešit otázku, jak se má Úřad evropské prokuratury koncipovat, jestli na bázi jednot-

<sup>69</sup> CSONKA, P. – JUSZCZAK, A. – SASON, E. The Establishment of the European Public Prosecutor's Office. The Road from Vision to Reality. *EUCRIM – The European Criminal Law Associations Forum*, Issue 2017/3, s. 128.

<sup>70</sup> Tamtéž, s. 127.

<sup>71</sup> MET-DOMESTICI, A. The Hybrid Architecture of the EPPO. From the Commission's Proposal to the Final Act. *EUCRIM – The European Criminal Law Associations Forum*, Issue 2017/3, s. 145–146.

<sup>72</sup> Čl. 13 odst. 1 tamtéž.

<sup>73</sup> JELÍNEK, J. Evropský veřejný žalobce v evropském prostoru. *Kriminalistika*, 2018, roč. 51, č. 1, s. 66.

<sup>74</sup> GRÍVNA, T. European public prosecutor. In: PÍTROVÁ, L. (ed.) *Rule of Law and Mechanisms of its Protection – Czech Perspective*. Passau: rw&w Science & New Media, 2015, s. 347.

ného mandátu (*single hat*),<sup>75</sup> nebo s orientací na dvojitý mandát (*double hat*).<sup>76</sup> *A priori* však Evropské prokuratuře má náležet výlučná působnost pro danou trestnou činnost!<sup>77</sup>

## 6. POSTAVENÍ EVROPSKÉ PROKURATURY VŮČI JINÝM ORGÁNŮM A INSTITUCÍM EU

Zrod Evropské prokuratury si také vyžádá kalibraci hmotného zázemí evropských institucí. Úřad měl původně vycházet ze struktury Eurojustu, který se podle originálního návrhu měl přetransformovat do nové podoby. Současný stav je diametrálně odlišný. Eurojust nezaniká, ale bude existovat paralelně vedle Evropské prokuratury.<sup>78</sup> Obě instituce pak spolu budou muset úzce spolupracovat na základě principu vzájemné spolupráce. Eurojust zůstává v pozici koordinátora justiční spolupráce v trestních věcech mezi členskými státy EU.<sup>79</sup> Sdílené vztahy budou operativní, administrativní a řídicí povahy. Eurojust navíc může poskytnout služby společného zájmu, což může skýtat podporu a zdroje zázemí Eurojustu. Nejvyšší představitelé obou institucí se budou pravidelně střetávat k projednání společných otázek. Operativní spolupráce zahrnuje zejména výměnu relevantních informací a možnost vyzvání Eurojustu nebo jeho členů k poskytnutí pomoci při zasílání rozhodnutí nebo žádostí o vzájemnou právní pomoc v trestních věcech a jejich vyřizování.<sup>80</sup> Role Eurojustu navíc vzroste ve chvíli, kdy ÚEVŽ nebude disponovat potřebnou jurisdikcí. V takovém případě může Eurojust sehrát významnou úlohu při poskytování pomoci národním orgánům členských států, čímž může neustále značně napomoci vnitrostátnímu potírání závažné kriminality postihující členský stát.<sup>81</sup>

Evropská prokuratura bude pochopitelně úzce spolupracovat i s OLAFem. Cílem vzájemných vztahů je maximalizace využívání dostupných prostředků potřebných k ochraně finančních zájmů EU na zásadě komplementárnosti a synergie.<sup>82</sup> Evropská prokuratura může po OLAFu žádat, aby podpořil či doplnil její vyšetřovací činnost poskytnutím informací, operativní a odbornou podporou, koordinací konkrétních úkonů

<sup>75</sup> Mandát „*single hat*“ znamená, že by delegovaní evropští žalobci měli příslušnost pouze ke stíhání evropských trestných činů (*euro crimes*) z ryzí pozice evropských úředníků. Na rozdíl tomu, mandát „*double hat*“ značí možnost ke stíhání národních i evropských trestných činů.

<sup>76</sup> ZWIERS, M. W. *The European Public Prosecutor's Office. Analysis of a Multilevel Criminal Justice System*. Cambridge – Antwerp – Portland: Intersentia, 2011, s. 359.

<sup>77</sup> JELÍNEK, J. Evropský veřejný žalobce v evropském prostoru. *Kriminalistika*, 2018, roč. 51, č. 1, s. 62.

<sup>78</sup> Více viz VLASTNÍK, J. *Institucionální rámec spolupráce v trestních věcech v EU*. Praha: IFEC, 2008, s. 223–225.

<sup>79</sup> Eurojust alias Evropské jednotky soudní spolupráce EU plní poslání podporovat a posilovat spolupráci mezi vnitrostátními orgány členských států odpovědnými za vyšetřování a stíhání závažné trestné činnosti.

<sup>80</sup> Čl. 100 nařízení Rady (EU) 2017/1939 ze dne 12. 10. 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce.

<sup>81</sup> DI FRANCESCO MAESA, C. Repercussions of the Establishment of the EPPO via Enhanced Cooperation. EPPO's Added Value and the Possibility to Extend Its Competence. *EUCRIM – The European Criminal Law Association's Forum*, Issue 2017/3, s. 157.

<sup>82</sup> KUHLE, L. The European Public Prosecutor's Office – More Effective, Equivalent, and Independent Criminal Prosecution against Fraud? *EUCRIM – The European Criminal Law Association's Forum*, Issue 2017/3, s. 140–141.

nebo převedením na administrativní vyšetřování.<sup>83</sup> Směrnice také uvádí požadavek úzké spolupráce s úřadem OLAF.<sup>84</sup> Pro hladké fungování ÚEVŽ je nutné, aby byla nade vši pochybnost vyloučena eventualita duplikace výkonu mandátů ÚEVŽ a OLAF. Je stanoveno, že kde ÚEVŽ zahájí trestní vyšetřování, OLAF se musí zdržet administrativního šetření.<sup>85</sup> Ve své podstatě se jedná o promítnutí zásady litispence.

Evropská prokuratura je nadána i k navázání a uzavření úzkých vztahů s Europolem, a to na základě zvláštní bilaterální dohody. Evropská prokuratura tak bude mít oprávnění požadovat od Europolu součinnosti při získávání relevantních informací<sup>86</sup> týkajících se trestných činů patřících do svěřené pravomoci EP. Vedle toho smí i od Europolu požadovat analytickou podporu.<sup>87</sup> Kromě těchto třech institucí a orgánů EU, bude Evropská prokuratura spolupracovat i s dalšími složkami EU. Výslovně je vzpomenua Evropská komise, ale generálně se stanovuje informační součinnost mezi institucemi a orgány navzájem.<sup>88</sup> Explicitně je upravena i oblast navázání a udržování vztahů s členskými státy, které nejsou zúčastněny na posílené spolupráci, třetími zeměmi a mezinárodními organizacemi.<sup>89</sup> ÚEVŽ bude nadán mnohými formami realizace vzájemné spolupráce, kupříkladu navázání specifických dohod, umožnění faktické spolupráce, výměnu informací nebo výměnu a školení osob.<sup>90</sup> Vše probíhá na základě osobitých dohod, které budou blíže specifikovat vzájemná práva a povinnosti. Při tomto druhu spolupráce by se měl ÚEVŽ spoléhat především na již ustálené instrumenty justiční spolupráce v EU (evropský zatýkácí rozkaz, evropský vyšetřovací příkaz a jiné).<sup>91</sup>

## 7. ZÁVĚR

Negativum obecnosti argumentu nejednotného a nedostatečného postihu trestné činnosti namířené proti finančním zájmům EU<sup>92</sup> vedlo ke konečnému přijetí nařízení o zavedení Úřadu evropského veřejného žalobce, byť v prozatímní podobě posílené spolupráce mezi participujícími členy. Snaha o posílení boje proti trestné činnosti v prostoru EU je jedním ze základních cílů EU, čemuž odpovídá prostor svobody,

<sup>83</sup> Čl. 101 nařízení Rady (EU) 2017/1939 ze dne 12. 10. 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce.

<sup>84</sup> Čl. 15 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/1731 ze dne 5. 7. 2017, o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie.

<sup>85</sup> CSONKA, P. – JUSZCZAK, A. – SASON, E. The Establishment of the European Public Prosecutor's Office. The Road from Vision to Reality. *EUCRIM – The European Criminal Law Associations Forum*, Issue 2017/3, s. 131.

<sup>86</sup> TOMÁŠEK, M. et al. *Europeizace trestního práva*. Praha: Linde, 2009, s. 424.

<sup>87</sup> Čl. 102 nařízení Rady (EU) 2017/1939 ze dne 12. 10. 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce.

<sup>88</sup> Tamtéž č. 103.

<sup>89</sup> Tamtéž, čl. 104 a 10.

<sup>90</sup> CSONKA, P. – JUSZCZAK, A. – SASON, E. The Establishment of the European Public Prosecutor's Office. The Road from Vision to Reality. *EUCRIM – The European Criminal Law Associations Forum*, Issue 2017/3, s. 132.

<sup>91</sup> DI FRANCESCO MAESA, C. Repercussions of the Establishment of the EPPA via Enhanced Cooperation. *EUCRIM – The European Criminal Law Associations Forum*, Issue 2017/3, s. 158.

<sup>92</sup> MUDROŇKA, F. – HENDRYCH, L. *Úřad evropského veřejného žalobce. Odborný podklad think-tanku Evropské hodnoty*. Praha: Evropské hodnoty, 2015, s. 3–4.

bezpečnosti a práva, který dozná zřízením ÚEVŽ značných změn.<sup>93</sup> Právě otázka bezpečnosti,<sup>94</sup> kterou mají státy zajišťovat svým občanům, je onou elementární bází uchování (přimykání) se k vyšší intenzifikaci zajišťování ochrany a vymáhání spravedlnosti a práva. Evropská unie sice není federativním uspořádáním států, nicméně se jedná o teritoriální společenství s vlastní právní subjektivitou, kterému ze svého unikátního postavení *sui generis* vyplývají jistá analogická práva, ale i povinnosti jako každému jinému soustátí. Institut evropského občanství je na jedné straně právo, které přiznává občanům členských států značné benefity a administrativní úlevy, na druhé straně jej lze chápat i jako povinnost vyplývající jednak pro občany samotné, ale i pro Unii jako takovou. Když EU přiznává osobité občanství, tedy klasický počin státní vůle, musí být připravená jej i vhodným způsobem zabezpečit a chránit. Jednou z cest může být právě nově příchozí Úřad evropského veřejného žalobce.

Další spekulace však vyvěrají. Soudní jurisdikce zůstává vnitrostátním orgánům soudní moci, neboť EU nemá jednotné území vlastní trestní jurisdikce.<sup>95</sup> Tím je dáno, že vnitrostátní soudní orgány musí rozhodovat ve všech případech patřících do působnosti ÚEVŽ. V souvislosti s tím se však dá hovořit o riziku tzv. *forum shopping*, tedy poměrné volnosti volby jurisdikce soudního řízení.<sup>96</sup> Jednání pod vlivem *forum shopping* by znamenalo přenesení případu do členského státu, který kupříkladu připouští přísnější sankce. Tím by však došlo k narušení principu rovnosti obviněných v trestních řízeních vedených pod ÚEVŽ a čistě národní jurisdikcí. Nicméně, tato obava je spíše hypotetická, protože jsou stanovena jasná kritéria volby jurisdikce.<sup>97</sup> Obviněný by v takové procesní slátanině nejspíše nebyl schopen k adekvátnímu využití svého práva na účinnou obranu nebo by byl ve značné nevýhodě. Tím by mohlo dojít k porušení principu legality, přesněji práva na obhajobu, což by mohlo dojít až k porušení práva na spravedlivý proces.<sup>98</sup> Kdyby se však taková jednotná trestní jurisdikce uplatňovala, měla by zajímavý dopad zejména na oblast ochrany základních lidských práv a svobod. Odpovědnost za dodržování základních práv a svobod by následně měla nést EU, neboť Úřad je její integrální součástí.<sup>99</sup> V tomto aspektu tkví specifická Evropské prokuratury, neboť jde o instituci EU s výkonem mnoha jurisdikcí členských států. Tím však dojde i k přenosu odpovědnosti vedení trestního řízení na nadnárodní orgán, ovšem při zachování výkonu cizích jurisdikcí.<sup>100</sup> Ač EU disponuje soudní institucí – Soudní dvůr EU, lze si jen těžko

<sup>93</sup> SPIEZIA, F. The European Public Prosecutor's Office. How to Implement the Relations with Eurojust? *EUCRIM – The European Criminal Law Associations Forum*, Issue 2018/2, s. 131.

<sup>94</sup> Bezpečnost jako stav odpovídající minimalizaci ohrožujících rizik. Zároveň se však jedná spolu s jistotou i o druhou kategorii na hierarchické pyramidě potřeb každého člověka, kterou sestavil A. H. Maslow.

<sup>95</sup> V projektu *Corpus Juris* se uvažovalo o zavedení nového principu evropské teritoriality v oblasti trestního práva, tedy evropské trestněprávní teritoriality. Tato myšlenka však byla natolik nadčasovou záležitostí, že následovala osud celého projektu.

<sup>96</sup> POLT, P. Prokuratura Evropské unie – Úřad evropského veřejného žalobce. *Státní zastupitelství*, 2016, č. 5, s. 11.

<sup>97</sup> FALETTI, F. The European Public Prosecutor's Office and the Principle of Equality. *EUCRIM – The European Criminal Law Associations Forum*, Issue 2017/1, s. 26.

<sup>98</sup> GIUFFRIDA, F. Cross-Border Crimes and the European Public Prosecutor's Office. *EUCRIM – The European Criminal Law Associations Forum*, Issue 2017/1, s. 151.

<sup>99</sup> VLASTNÍK, J. *Institucionální rámec spolupráce v trestních věcech v EU*. Praha: IFEC, 2008, s. 224.

<sup>100</sup> KUCHTA, J. Vývoj a současný stav legislativních snah o vytvoření Úřadu evropského veřejného žalobce. In: ZARIVNÍJ, P. (ed.). *Veřejná žaloba a její perspektivy*. Brno: MU, 2015, s. 56.

představit, že by tato instituce byla nadána pravomocemi k rozhodování předložených sporů nebo přímo tvořila další finální stupeň soudní moci, a to ani nezmiňujeme nevěli k takovému kroku. Úřad tedy nepředkládá trestní věci Soudnímu dvoru EU.<sup>101</sup> Meritorní rozhodování v daných kauzách bude vázáno na přesvědčení vnitrostátních soudních autorit.

Trestní řízení se skládá ze dvou základních částí, které na sebe plynule navazují. Jedná se o stádium předsoudního řízení a následné řízení před soudem.<sup>102</sup> Komplikace může způsobit fakt, že veškerá vyšetřovací činnost bude ležet na bedrech vnitrostátních orgánů a v režii vnitrostátních právních předpisů.<sup>103</sup> Posléze se uplatní obligatorní princip povinné kooperace vedené pod dikcí evropských předpisů, kdy dojde k vzájemné komunikaci a konzultaci relevantních informací. Vyšetřování tak bude mít smíšenou povahu mající bázi na jednotné procesní normě a bude řízeno ÚEVŽ. Co když ale nastane naléhavá a bezodkladná situace, která si vyžádá akutní nasazení ozbrojených složek. Kdo bude oprávněný k vydání příslušného rozkazu k akci? Na tomto místě se projeví onen jev „double hat“, kdy dotýčný prokurátor (státní zástupce) tak z pozice své osoby bude moc učinit buď jako vnitrostátní orgán, či jako orgán unijní. Dokáže však reagovat včas, aby nedošlo k nežádoucím prodlevám, čímž by se podezřelému dala možnost uprchnutí?<sup>104</sup> Krom toho, víceúrovňová organizační struktura Evropské prokuratury může vyvolat rizika tkvějící v derivaci důvěry a podrývání autority celého Úřadu. Tento nežádoucí stav by mohl přerůst až do neefektivnosti Úřadu či obstrukcím ze stran členských států.

Krom těchto úvah se objevují i takové názory, že zřízení EP reálně neřeší příčiny neefektivního přístupu justice k potírání zločinnosti. Tento stav je zapříčiněn skutkovou náročností a právní obtížností přeshraniční kriminality. Samotný OLAF několikrát upozornil, že kauzy dopadající na finanční zájmy EU bývají často velmi složité a spletité povahy.<sup>105</sup> Mnozí politici, zákonodárci, právní vědci či jiní stoupenci kladli kontroverzní otázku, zdali není namísto vytvoření specializovaného Úřadu evropské prokuratury vhodnější posílit pravomoci vnitrostátních orgánů ochrany práva pro vymezené úseky působnosti? Zodpovězení této otázky bývá odvozováno od subjektivního přístupu každého řešitele. Ten je buďto proevropským optimistou, nebo protievropským skeptikem. Budoucnost ÚEVŽ leží v nezbytnosti překlenutí skeptických postojů a zdrženlivosti vůči EU jako takové. Zároveň však i v nutnosti další unifikace hmotných i procesních právních úprav a postupném překonávání administrativně byrokraticky fungujících modelů.<sup>106</sup> Kauzálně, Senát České republiky přijal v roce 2013 negativní stanovisko k návrhu na přijetí nařízení o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce.<sup>107</sup> Nakonec se však

<sup>101</sup> PIKNA, B. *Vnitřní bezpečnost v právu a politice Evropské unie*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2016, s. 308.

<sup>102</sup> IVOR, J., ZÁHORA, J. *Repetitório trestného práva*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016, s. 178.

<sup>103</sup> INGHELRAM, J. F. H. *Legal and Institutional Aspects of the European Anti-Fraud Office (OLAF). An Analysis with a Look Forward to a European Public Prosecutor's Office*. Amsterdam: Europa Law Publishing, 2011, s. 260.

<sup>104</sup> JELÍNEK, J. Evropský veřejný žalobce v evropském prostoru. *Kriminalistika*, 2018, roč. 51, č. 1, s. 72.

<sup>105</sup> WADE, M. L. A European public prosecutor: potential and pitfalls. *Crime Law and Social Change*, 2013, vol. 59, issue 4, s. 441.

<sup>106</sup> PŘEPECHALOVÁ, K. Úřad evropského prokurátora. *Státní zastupitelství*, 2012, roč. 10, č. 5, s. 28.

<sup>107</sup> Usnesení Senátu ČR ze 14. schůze, konané dne 9. 10. 2013. Senát Parlamentu ČR. 9. funkční období. Tisk 345.



k roku 2017 politické přesvědčení změnilo a Česká republika participuje na posílené spolupráci při vytvoření Úřadu. Osobně se přikláníme k názoru, že v dnešní hluboce integrované době není moudré spoléhat se, či přímo lpět na krátkozrakých výhledech orientujících se na výlučnost vnitrostátních jurisdikcí.<sup>108</sup> Přitom obavy nebo spíše strach z přílišné koncentrace moci v rukou EU nejsou v určitých směrech oprávněné. Evropská unie jako samostatná entita potřebuje i represivní instituce, kterým může svěřit ochranu svých zájmů a cílů.

Úřad evropského veřejného žalobce má začít fakticky vykonávat svoji činnost v průběhu roku 2020. Slovy prof. Jelínka se jedná o průlomový institut kvalitativně navyšující stávající spolupráci v oblasti potírání kriminality a vymáhání spravedlnosti v oblasti evropského trestního práva.<sup>109</sup> Analogické tvrzení zastává i Valsamis Mitsilegas, že Úřad evropského veřejného žalobce je jedním z prvních skutečných nástrojů evropského trestního práva, který disponuje přímou mocí vůči individuům.<sup>110</sup> Úřad bude sám disponovat autoritativně direktivními instrumenty pro výkon své činnosti. Můžeme tedy pravit, že ÚEVŽ je projevem kvalitativní institucionalizace justiční spolupráce v trestních věcech mezi některými členskými státy EU, prozatím.<sup>111</sup> Odvážný krok vytvoření takto průlomového institutu, jakým je právě Úřad evropské prokuratury, dozajista znamená dovršování snah unifikace trestního řízení napříč evropským prostorem. ÚEVŽ posílí konzistenci a koherenci v boji proti kriminalitě napříč EU. *Pro futuro* lze předpokládat, že se jednoho dne ÚEVŽ stane klíčovým hráčem evropské bezpečnostní strategie, a třeba i mlhavou cestou k federalizaci.<sup>112</sup> Zároveň také vysílá jasný signál, že je EU připravena posilovat a zintenzivňovat boj proti trestné činnosti a všem formám kriminality a že i přes značnou diferenciaci jednotlivých členských států jsou jejich občané semknuti v obraně a ochraně svých hodnot a ideálů.

JUDr. Bc. Štěpán Kořínek  
Právnická fakulta Univerzity Karlovy  
skorinek@seznam.cz

<sup>108</sup> RASHKOV, P. EPO Institutionalization during the Bulgarian Council Presidency. Main Steps and Challenges Ahead. *EUCRIM – The European Criminal Law Associations Forum*, Issue 2018/2, s. 113.

<sup>109</sup> JELÍNEK, J. Evropský veřejný žalobce v evropském prostoru. *Kriminalistika*, 2018, roč. 51, č. 1, s. 61.

<sup>110</sup> MITSILEGAS, V. – GIUFFRIDA, F. *Raising the bar? Thoughts on the establishment of the European Public Prosecutor's Office*. CEPS Policy Insights, No. 2017/39, s. 1.

<sup>111</sup> KOŘÍNEK, Š. Evropský veřejný žalobce. *Štát a právo*, 2019, č. 2–3, s. 189.

<sup>112</sup> CSONKA, P. – JUSZCZAK, A. – SASON, E. The Establishment of the European Public Prosecutor's Office. The Road from Vision to Reality. *EUCRIM – The European Criminal Law Associations Forum*, Issue 2017/3, s. 132–133.