EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 17.7.2013
COM(2013) 532 final

SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ

Lepší ochrana finančních zájmů Unie: Zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce a reforma Eurojustu

SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ

Lepší ochrana finančních zájmů Unie:
Zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce a reforma Eurojustu

Toto sdělení zavádí soubor legislativních opatření k posílení institucionálních aspektů ochrany finančních zájmů Unie – a tedy peněz daňových poplatníků – v souladu s politikou Komise přijatou v roce 2011[1]. Soubor se skládá z návrhu nařízení o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce a návrhu nařízení o zřízení Evropské agentury pro justiční spolupráci v trestních věcech („Eurojust"). Dále soubor obsahuje sdělení o řízení OLAFu a posílení procesních záruk v rámci vyšetřování s ohledem na zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce.

1. HLAVNÍ CÍLE ZŘÍZENÍ ÚŘADU EVROPSKÉHO VEŘEJNÉHO ŽALOBCE A REFORMY EUROJUSTU

- Boj proti podvodům: priorita v době fiskální konsolidace

V době, kdy mnoho členských států provádí fiskální úpravy, které mnoho občanů značně zatěžují, je důležitější než kdy jindy zajistit účinnou ochranu finančních zájmů Evropské unie – které představují zájmy daňového poplatníka. Díky zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce podle návrhu v tomto souboru bude možné vůbec poprvé vytvořit subjekt, jenž bude mít pravomoci a zdroje nezbytné k vyšetřování a stíhání podvodů a jiného protiprávního jednání, které poškozují jak vnitrostátní, tak přeshraniční finanční zájmy Unie, a k jejich předkládání soudům.

Tento úřad překoná funkční omezení stávajících institucí a subjektů Unie, protože půjde o specializovanou instituci pro vyšetřování a stíhání, jenž bude schopna postupovat jednotně v rámci celé Unie.

- *Dosažení odpovědnějšího stíhání na úrovni EU*

Návrhy obsažené v tomto souboru využívají ustanovení Lisabonské smlouvy, která článkem 86 SFEU dala Unii jedinečnou pravomoc vytvořit systém evropského stíhání na ochranu jejích finančních zájmů a článkem 85 SFEU pravomoc posílit efektivitu Eurojustu a demokratický dohled nad jeho činností.

Návrhy chtějí dosáhnout větší odpovědnosti dvěma způsoby. Za prvé bude Úřad evropského veřejného žalobce sice plně nezávislý, ale současně bude odpovědný orgánům Unie a bude muset každoročně předkládat zprávu o své činnosti. Za druhé se v důsledku Lisabonské smlouvy Evropský parlament a vnitrostátní parlamenty v budoucnu zapojí do hodnocení činnosti Eurojustu. Toto posílení demokratické odpovědnosti Eurojustu je zakotveno v navrhovaném nařízení o zřízení Eurojustu. Budoucí Úřad evropského veřejného žalobce bude Evropskému parlamentu a vnitrostátním parlamentům, jakož i Radě a Evropské komisi předkládat každoroční zprávu o své činnosti.

- *Musí být zvýšena úroveň ochrany osob, kterých se týká vyšetřování*

Úřad evropského veřejného žalobce bude vytvořen tak, aby se ve všech fázích vyšetřování a stíhání dohlíželo na dodržování pravidel právního státu. Pro dosažení tohoto cíle návrh

[1] O ochraně finančních zájmů Evropské unie trestním právem a správním vyšetřováním", 26.5.2011, KOM(2011) 293.

zajišťuje dodržování zásad zakotvených zejména v Listině základních práv Evropské unie, čímž usiluje o zajištění vysoké úrovně ochrany práv jednotlivců a společností dotčených vyšetřováním a stíháním podvodů. Znění návrhu obsahuje řadu procesních záruk na úrovni Unie, například přístup k právnímu zástupci a nutnost získat soudní povolení v případě vyšetřovacích opatření, která významně narušují soukromí osob.

2. PROČ JSOU TYTO REFORMY NUTNÉ K PŘEKONÁNÍ SOUČASNÉHO STAVU?

- *Stávající systém dostatečně nechrání finanční zájmy Unie*

Stávající úsilí na úrovni jednotlivých států i celé Unie neřeší vhodným způsobem problém podvodů poškozujících finanční zájmy Unie. Unie a členské státy mají povinnost „bojovat proti podvodům a jiným protiprávním jednáním ohrožujícím finanční zájmy Unie“ a „poskytovat účinnou ochranu“ těchto zájmů.[2] Tato povinnost je obzvláště důležitá v době fiskální konsolidace, kdy se počítá každé euro. Navzdory této jasné povinnosti, stanovené smlouvami EU a judikaturou Evropského soudního dvora,[3] zůstávají finanční zájmy Unie ve členských státech chráněny nedostatečně: podvody, korupce a další trestné činy poškozující rozpočet Unie jsou rozsáhlé a často bez následného trestního stíhání. Za poslední tři roky identifikovala Komise podezření z podvodů v průměrné výši asi 500 miliónů eur ročně, avšak skutečná výše podvodů je pravděpodobně mnohem vyšší. Neexistence komplexního a ekvivalentního systému vymáhání práva na úrovni celé Unie vedla k tomu, že podvodníci získali pocit určité beztrestnosti.

V současné době nemá Unie prakticky žádnou pravomoc zasahovat v případech trestního zneužití, které se dotýká jejích finančních prostředků. Vyšetřování a stíhání trestných činů dotýkajících se těchto finančních prostředků jsou doposud ve výlučné pravomoci členských států. Výzkum[4] a statistiky[5] ukazují, že trestnímu vyšetřování podvodů poškozujících finanční zájmy Unie často brání rozdílné právní předpisy a jejich nesourodé vymáhání v členských státech. Míra úspěšného stíhání trestných činů proti rozpočtu EU se v rámci EU značně liší (od asi 20 % do více než 90 %)[6], částečně kvůli složitosti případů, nedostatečným vnitrostátním zdrojům a časté nutnosti shromažďovat důkazy mimo území příslušného státu. To vše poukazuje na významné rezervy v účinnosti vnitrostátních systémů vymáhání práva v oblasti podvodů poškozujících finanční zájmy Unie.

Tyto nedostatky nelze řešit v rámci stávajících vnitrostátních či evropských struktur. Vnitrostátní donucovací orgány a orgány pověřené trestním stíháním mohou jednat pouze v rámci vnitrostátních hranic. Tím je omezena jejich schopnost řešit přeshraniční trestnou činnost. A zatímco agentury Unie sice mají celounijní působnost, nedostává se jim pravomocí k vyšetřování a stíhání v jednotlivých členských státech. Evropské instituce, jako například Eurojust, Europol a OLAF, mohou působit jen v mezích své působnosti a svých funkcí stanovených Smlouvou, což nadcházející reformy nezmění. Žádné z těchto institucí nebyly a nemohou být delegovány pravomoci k vyšetřování či stíhání pachatelů.

Boj proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie navíc není na vnitrostátní úrovni vnímán jako priorita. To je nejpalčivěji vidět u přeshraničních podvodů. Nízká ochota se může ale projevovat i u čistě vnitrostátních případů: priority se stanovují na vnitrostátní nebo

---

2 Článek 325 SFEU.

3 21.9.1989, věc 68/88, Komise v. Řecko, Recueil 1989, s. 2965.

4 Studie Euroneeds. Předběžnou zprávu z této studie lze stáhnout z internetových stránek Institutu Maxe Plancka pro zahraniční a mezinárodní trestní právo (http://mpicc.de).

5 Desetiletá zpráva o činnosti úřadu OLAF.

6 Výroční zpráva úřadu OLAF za rok 2011 – údaje nezahrnují členské státy s mírami 0 % a 100 %. Průměr EU: 43 %.

na regionální úrovni, kde se dostupné zdroje pro vymáhání práva a odborné znalosti zaměřují na jiné typy trestné činnosti. V důsledku toho je tlak na řešení podvodů poškozujících finanční zájmy Unie nedostatečný a cyklus potlačování trestné činnosti je narušen. Odhalené trestné činy nejsou vyšetřeny, a pokud vyšetřovány jsou, při prvním náznaku obtíží jsou odloženy.

- *Eurojust potřebuje reformu*

Eurojust potřebuje reformu, aby překonal nedostatky v provádění svého současného rámce a tím zlepšil své celkové fungování a posílil svoji operativnost. Reforma jasně odliší operativní úkoly kolegia Eurojustu[7] od správní odpovědnosti, což mu umožní soustředit se na operativní úkoly bez nutnosti zabývat se mnoha administrativními otázkami. Jsou přijata opatření pro zřízení výkonné rady, která bude kolegiu pomáhat s administrativními úkoly. Přeměna rozhodnutí o Eurojustu na nařízení v souladu se Smlouvou o fungování Evropské unie také poskytuje příležitost zajistit další harmonizaci pravomocí národních členů a sladit strukturu Eurojustu s normami, které stanoví společný přístup k decentralizovaným agenturám EU schválený Evropským parlamentem, Radou a Evropskou komisí v červenci 2012.

- *Zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce a reforma Eurojustu musí stavět na Lisabonské smlouvě*

Návrhy obsažené v tomto souboru využívají možností, které přinesla Lisabonská smlouva, a to zejména v článcích 85 a 86 SFEU. Významnou novinkou Lisabonské smlouvy je účast Evropského parlamentu a vnitrostátních parlamentů na hodnocení činnosti Eurojustu. Toto posílení demokratické odpovědnosti Eurojustu je zakotveno v navrhovaném nařízení o Eurojustu.

Využití obou článků současně znamená, že mezi Úřadem evropského veřejného žalobce a reformovaným Eurojustem musí být dosažena co nejlepší synergie. To je nezbytné nejen proto, že článek 86 SFEU stanoví, že Úřad evropského veřejného žalobce by měl být vytvořen „z Eurojustu“, ale také proto, že obě organizace budou muset velmi úzce spolupracovat na případech, které spadají do jejich příslušné působnosti.

Jelikož je cílem tohoto souboru posílit ochranu finančních zájmů Unie, je provádění článku 86 SFEU ve spojení s efektivně fungujícím Eurojustem považováno za optimální řešení. Jen možnost zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce podle článku 86 SFEU poskytuje celou šíři nezbytných opatření k náležitému vyšetřování a stíhání podvodů v EU. Úřad evropského veřejného žalobce bude mít například pravomoc nejen vyšetřování iniciovat, ale i nechat jej provést pod vlastním dohledem a na vlastní odpovědnost. Pravomoci Úřadu evropského veřejného žalobce sahají nad rámec možností, které kdy měl Eurojust k dispozici, i když byl článek 85 SFEU využit v maximálním rozsahu.

Soubor doplňuje a posiluje opatření již navržená Komisí, jež Evropské unii umožní bránit a bojovat proti podvodům a jiným trestným činům poškozujícím její finanční zájmy („podvody poškozující finanční zájmy Unie“). Tato opatření zahrnují legislativní návrh směrnice, kterou se harmonizují příslušné trestné činy a minimální sankce[8], a Strategii Komise pro předcházení podvodům[9]. Tento soubor se výslovně zabývá problémy v oblasti trestního stíhání

---

[7] Kolegium se skládá z národních členů, po jednom z každého členského státu Evropské unie. Kolegium Eurojustu odpovídá za organizaci a chod Eurojustu. Eurojust může své úkoly plnit prostřednictvím jednoho nebo více národních členů, nebo jako kolegium.

[8] Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie, 11.7.2012, COM(2012) 363.

[9] KOM(2011) 376.

identifikovanými ve sdělení[10] z roku 2011. Dva roky od vydání tohoto důležitého sdělení jsou opatření nutná k vyřešení těchto problémů, mezi která patří i tento soubor, ještě naléhavější.

3. VÝHODY ÚŘADU EVROPSKÉHO VEŘEJNÉHO ŽALOBCE

Hlavní znaky Úřadu evropského veřejného žalobce

Legislativní návrh Evropské komise usiluje o vytvoření Úřadu evropského veřejného žalobce z Eurojustu jako úřadu Unie, který bude *nezávislý, odpovědný a účinný*.

Úřad evropského veřejného žalobce bude mít decentralizovanou strukturu skládající se z evropského veřejného žalobce a evropských pověřených žalobců ve členských státech. Pro zajištění účinnosti Úřadu evropského veřejného žalobce bude evropský veřejný žalobce zajišťovat centrální řízení a udělování pokynů evropským pověřeným žalobcům, kteří budou pracovat přímo pro něj na trestných činech spadajících do působnosti Úřadu evropského veřejného žalobce, avšak současně zůstanou součástí justičního systému příslušných členských států (výkon dvou funkcí). Tím se zaručí jednotnost, koordinace, rychlost a průběžný dozor nad probíhajícími vyšetřováními a stíháními. Úřad evropského veřejného žalobce bude jednat decentralizovaně: případy budou řešeny na nejvhodnější možné úrovni, což většinou bude úroveň evropského pověřeného žalobce v členském státě. Volba decentralizované struktury, jež bude začleněna do justičních systémů členských států, zajistí rychlé, jednotné a účinné jednání Úřadu evropského veřejného žalobce, aby byly chráněny zájmy daňových poplatníků a příslušná struktura byla snadno začleněna do vnitrostátních justičních systémů a mohla vycházet z jejich odborných znalostí a zdrojů.

Úřad evropského veřejného žalobce se bude opírat o malý soubor pravidel platných pro celou EU – pro rozsah trestné činnosti v jeho působnosti[11], pro jednotné pravomoci a ochranu procesních práv – a o vnitrostátní právní předpisy pro plnění jeho úkolů.

Jako nezávislá struktura bude Úřad evropského veřejného žalobce poskytovat záruky, že do jeho vyšetřování a stíhání nemůže nikdo neoprávněně zasahovat. Jako odpovědná instituce bude Úřad evropského veřejného žalobce odpovědný orgánům Unie a každoročně bude předkládat zprávu o své činnosti.

Vytvoření Úřadu evropského veřejného žalobce „z Eurojustu“ znamená, že mezi tímto nově zřízeným úřadem a reformovaným Eurojustem vznikne optimální synergie.

- *Náprava institucionálních slabých míst na vnitrostátní a unijní úrovni*

Úřad evropského veřejného žalobce bude mít pravomoci a zdroje nezbytné k vyšetřování a stíhání svých jak vnitrostátních, tak přeshraničních případů a k jejich předkládání soudům. Překoná funkční omezení stávajících agentur Unie: půjde o specializovanou instituci pro vyšetřování a stíhání, jenž bude schopna postupovat jednotně v rámci celé Unie. Ačkoli se na vyšetřování trestných činů budou nadále vztahovat vnitrostátní postupy, Unie bude považována za jednotný právní prostor, ve kterém může Úřad evropského veřejného žalobce jednat, aniž by musel sáhnout k nástrojům vzájemné právní pomoci. Tím se oproti současné situaci významně urychlí a zvýší účinnost procesu vyšetřování a stíhání.

[10] Sdělení Komise „o ochraně finančních zájmů Evropské unie trestním právem a správním vyšetřováním“, KOM(2011) 293, 16.5.2011.

[11] Komisí předložený návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie – 11.7.2012 – COM(2012) 363, 11.7.2012.

- *Zlepšení stíhání*

Úřad evropského veřejného žalobce zajistí jednotnost a soudržnost v průběhu celého cyklu vymáhání práva: po odhalení nového případu, který spadá do jeho pravomoci, se jím bude Úřad evropského veřejného žalobce systematicky zabývat až do předložení případu soudu. Obnoví cyklus vymáhání práva a bude dbát a to, aby šly jednotlivé fáze přesně po sobě až do okamžiku, kdy se případ dostane před soud. Jím vedená vyšetřování, při kterých se Úřad evropského veřejného žalobce bude moci spoléhat na analytické a zpravodajské kapacity Europolu, a stíhání se budou řídit společnou evropskou politikou pro stíhání, jež bude vycházet z celounijní působnosti. Tato celounijní působnost umožní vyšší účinnost při řešení přeshraničních případů, protože bude možné řídit a koordinovat donucovací opatření a zajistit optimální využití dostupných zdrojů.[12]

- *Posílení odrazujícího účinku trestního stíhání*

Úřad evropského veřejného žalobce zajistí systematické a účinné prošetření každého podezření z trestného činu proti finančním zájmům Unie donucovacími orgány a orgány pověřenými trestním stíháním. Systematickým stíháním podvodníků se posílí odrazující účinek, čímž se dále zvýší pravděpodobnost odsouzení a zpětného získání výnosů z trestné činnosti konfiskací. Stíhání iniciovaná Úřadem evropského veřejného žalobce by navíc měla působit preventivně a postupně snižovat objem škod, které tyto trestné činy působí finančním zájmům Unie.

- *Vyšetřování a stíhání podvodů podle pravidel právního státu*

Návrh o Úřadu evropského veřejného žalobce zajišťuje dodržování zásad zakotvených zejména v Listině základních práv Evropské unie, čímž usiluje o zajištění vysoké úrovně ochrany práv jednotlivců a společností dotčených vyšetřováním a stíháním podvodů v Unii. Obsahuje řadu procesních záruk na úrovni Unie, například přístup k právnímu zástupci, právo na presumpci neviny a právo na právní pomoc. Vedle toho vyžaduje, aby vyšetřovací opatření podléhala soudnímu povolení vydanému příslušnými vnitrostátními soudy. Režim ochrany údajů Úřadu evropského veřejného žalobce zajistí vysokou úroveň ochrany osobních údajů, která bude do značné míry odpovídat režimu ochrany údajů Eurojustu. Společně tyto záruky poskytnou nebývalou úroveň právní ochrany podezřelých osob i dalších osob, kterých se týká úsilí Unie bojovat proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie, a umožní vytvořit systém vyšetřování a stíhání na základě pravidel právního státu.

4. HLAVNÍ PRVKY NÁVRHU O ÚŘADU EVROPSKÉHO VEŘEJNÉHO ŽALOBCE

Přesně vymezená působnost pro podvody poškozující finanční zájmy Unie: podle čl. 86 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie by se Úřad evropského veřejného žalobce zabýval výlučně „trestnými činy poškozujícími nebo ohrožujícími finanční zájmy Unie“. V této oblasti by byla působnost Úřadu evropského veřejného žalobce výlučná, aby mohl zajistit jednotnost a dohlížet na vyšetřování na úrovni Unie. Vzhledem k této výlučné působnosti nemohou být příslušné případy nadále předmětem správního vyšetřování vedeného úřadem OLAF; a pokud jeho předmětem jsou, musejí být převedeny, pokud se objeví podezření z trestného činu.

Nezávislost a odpovědnost: nezávislost Úřadu evropského veřejného žalobce bude chráněna různými zárukami, zejména postupy jmenování a odvolávání a pravidly o trvání funkce a

[12] Evropský parlament ve svém usnesení ze dne 11. června 2013 „o organizované trestné činnosti, korupci a praní špinavých peněz: doporučené kroky a iniciativy“ vyzývá k vytvoření Úřadu evropského veřejného žalobce a zdůrazňuje potřebu, „aby budoucí úřad evropského veřejného žalobce měl účinnou a účelnou strukturu...“.

střetu zájmů. Odpovědnost úřadu bude upravena tak, aby orgány odpovědné za jmenování (orgány Unie) byly průběžně informovány o činnosti Úřadu evropského veřejného žalobce a mohly požádat Soudní dvůr Evropské unie, aby evropského veřejného žalobce v případě vážného pochybení odvolal.

Zrušení imunity: je-li to nutné pro vyšetřování, bude mít Úřad evropského veřejného žalobce pravomoc požádat na úrovni členského státu nebo Unie o zrušení imunity v souladu s platnými pravidly.

Decentralizovaná a integrovaná architektura: Úřad evropského veřejného žalobce bude mít decentralizovanou strukturu a jako takový bude přítomen a bude schopen jednat ve všech členských státech. Evropští pověření žalobci, začlenění do justičních systémů členských států, budou moci dále předávat, koordinovat a provádět pokyny evropského veřejného žalobce přímo v jednotlivých členských státech. Úřad evropského veřejného žalobce bude úzce spolupracovat s vnitrostátními donucovacími orgány, orgány pověřenými trestním stíháním a justičními orgány. Tato decentralizovaná struktura má mnoho výhod, zejména integraci do vnitrostátních justičních systémů (znalost vnitrostátního justičního systému, znalost místního jazyka, uznávání místními státními zastupitelstvími a integrace do jejich struktury, zkušenosti s řešením místních soudních případů atd.). Kromě toho se decentralizovaná architektura promítne i do toho, jak Úřad evropského veřejného žalobce přijme vlastní jednací řád, protože bude díky ní zajištěna účast evropských pověřených žalobců na procesu přijímání.

Pevná vazba mezi evropským veřejným žalobcem a evropskými pověřenými žalobci: jako jednotný orgán bude Úřad evropského veřejného žalobce vycházet z hierarchické struktury. Bude jej řídit evropský veřejný žalobce, jenž bude mít pravomoc udělovat pokyny evropským pověřeným žalobcům, vykonávajícím dvojí funkci, působícím v členských státech, když budou pracovat na trestných činech v působnosti Úřadu evropského veřejného žalobce.

Účinnost: konečné rozhodnutí o stíhání učiní evropský veřejný žalobce s podporou svých zástupců a evropských pověřených žalobců. Jasně vymezená hierarchie zajistí rychlé rozhodování a překoná stávající nízkou prioritu, která je přisuzována boji proti podvodům na úrovni EU. Úřad evropského veřejného žalobce bude schopen díky sdružení zdrojů pro vyšetřování a stíhání reagovat na potřeby dané situace, čímž zvýší účinnost vymáhání práva na evropské i vnitrostátní úrovni.

Jednotné vyšetřovací pravomoci: Úřad evropského veřejného žalobce bude moci k vyšetřování podvodů využít celou řadu vyšetřovacích opatření. Tato opatření lze prosazovat ve všech členských státech, aby se zajistil rovnocenný boj proti podvodům napříč celou Unií. Konkrétní podmínky a výkon těchto opatření se budou nadále řídit vnitrostátním právem. Jelikož rozdílnosti ve vnitrostátních pravidlech, kterými se řídí shromažďování důkazů, často vedou k problémům s přípustností důkazů získaných v jiném členském státě, bude stanoveno, že důkazy legálně získané v jednom členském státě budou přípustné ve všech členských státech, pokud tím nebude nepříznivě dotčen spravedlivý průběh řízení či právo na obhajobu.

Záruky a soudní přezkum: výkon vyšetřovacích pravomocí musí být doplněn systémem soudního přezkumu a opatřeními na ochranu práv podezřelých osob, svědků a obětí. Pro některá vyšetřovací opatření, která nejvíce narušují soukromí osob (například prohlídky a zajištění věcí, odposlechy telekomunikačních prostředků, tajná vyšetřování), bude na úrovni EU platit harmonizovaný požadavek, podle kterého k jejich provedení bude muset Úřad evropského veřejného žalobce nejprve získat soudní povolení. Práva osob, kterých se týká vyšetřování Úřadu evropského veřejného žalobce, budou zaručena uplatňováním právních předpisů Unie a vnitrostátního práva a opírají se o vnitrostátní soudy. I v tomto případě je výhodou, že evropští pověření žalobci a právní zástupci zúčastněných osob budou pracovat v

rámci známého vnitrostátního systému, takže jejich práva budou chráněna způsobem, na který jsou zvyklí.

Využití stávajících zdrojů: Úřad evropského veřejného žalobce nebude představovat pro Unii ani členské státy významné nové náklady, protože o jeho správní služby se bude starat Eurojust a lidské zdroje budou pocházet ze stávajících subjektů, například z úřadu OLAF, který se nadále nebude zabývat správním vyšetřováním v trestních věcech souvisejících s finančními zájmy Unie. Tato změna má vliv i na počet zaměstnanců potřebných k plnění úkolů úřadu OLAF: předpokládá se, že významný počet zaměstnanců OLAF se přesune na Úřad evropského veřejného žalobce, a tím se sníží náklady na jeho zřízení. I přes toto snížení počtu zaměstnanců zůstane úřad OLAF adekvátně personálně obsazen, aby mohl nadále vykonávat svou zbývající působnost.[13] Celkové náklady na vymáhání práva budou díky vyšší účinnosti vyrovnanější (je možné vyhnout se duplicitám, zkrátit dobu vyšetřování a eliminovat problémy se vzájemnou pomocí).

5. SYNERGIE MEZI ÚŘADEM EVROPSKÉHO VEŘEJNÉHO ŽALOBCE A EUROJUSTEM

Článek 86 SFEU stanoví, že Úřad evropského veřejného žalobce musí být vytvořen „z Eurojustu“ a existují pádné důvody pro vytvoření přednostního partnerství mezi těmito dvěma institucemi:

- Převod případů podvodů poškozujících finanční zájmy Unie z Eurojustu na Úřad evropského veřejného žalobce. Jelikož Úřad evropského veřejného žalobce bude mít výlučnou působnost v oblasti podvodů a dalších trestných činů poškozujících finanční zájmy Unie, bude působnost Eurojustu v této oblasti (koordinace justiční spolupráce v přeshraničních případech) převedena, aby se zajistil jednotný postup.
- Práce na smíšených řízeních vyžaduje každodenní koordinaci činností. Existují a vždy budou existovat případy, do kterých se musí zapojit Úřad evropského veřejného žalobce i Eurojust; to platí především tehdy, pokud se podezřelé osoby podílejí na trestných činech poškozujících finanční zájmy Unie a současně i na jiné trestné činnosti. To znamená, že bude potřebné průběžně úzce spolupracovat. Za tímto účelem obsahují nařízení o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce i nařízení o Eurojustu ustanovení v tom smyslu, že úřad může požádat Eurojust či jeho národní členy o zásah, koordinaci nebo jiné uplatnění jejich pravomocí v daném případě. V případě překrývající se působnosti u smíšených případů může navíc Eurojust poskytnout pomoc s vyřešením otázky jurisdikce.
- Efektivita nákladů vyžaduje sdílení zdrojů. Předpokládá se, že Eurojust bude Úřadu evropského veřejného žalobce poskytovat služby praktické podpory v administrativních otázkách, mezi které patří například lidské zdroje, finance a IT. Tento přístup přinese značné úspory nákladů a zabrání zbytečnému zdvojování funkcí. Jako příklad takových úspor lze uvést, že Úřad evropského veřejného žalobce bude moci využívat IT infrastrukturu Eurojustu, včetně jeho systému řízení případů, dočasných pracovních souborů a rejstříku. Podrobnosti tohoto uspořádání budou stanoveny dohodou mezi Úřadem evropského veřejného žalobce a Eurojustem.

[13] Návrh nařízení, kterým se mění nařízení (ES) č. 1073/1999 o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF) a kterým se zrušuje nařízení (Euratom) č. 1074/1999, 17.3.2011, KOM(2011) 135.

6. DOPAD ÚŘADU EVROPSKÉHO VEŘEJNÉHO ŽALOBCE NA ÚŘAD OLAF

Vzhledem k výlučné pravomoci Úřadu evropského veřejného žalobce pro řešení trestných činů poškozujících finanční zájmy Unie nebude úřad OLAF vykonávat správní vyšetřování podvodů, pokud existuje podezření z trestné činnosti. Z toho rovněž vyplývá, že v budoucnu bude úřad OLAF hlásit Úřadu evropského veřejného žalobce podezření z této trestné činnosti co nejdříve po předběžném vyhodnocení obvinění, která u něj budou vznesena podle stávajícího právního rámce. Tato změna umožní rychlejší proces vyšetřování a pomůže vyhnout se zdvojování správního a trestního vyšetřování těch samých skutečností. Uspoří se tak zdroje a zvýší pravděpodobnost úspěšného stíhání. Budou navrženy i další úpravy legislativního rámce úřadu OLAF, které vezmou v úvahu zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce a měly by vstoupit v platnost souběžně s nařízením o jeho zřízení.

Mezitím bude dosaženo velkých přínosů díky revidovanému nařízení o úřadu OLAF, které velmi brzy vstoupí v platnost. Komise se navíc inspirovala významným posílením procesních záruk, které vyplyne ze zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce, a má v úmyslu navrhnout další systémová zlepšení nařízení o úřadu OLAF ještě před zřízením Úřadu evropského veřejného žalobce. Tato potenciální opatření, zejména procesní záruky při vyšetřování, jsou podrobněji vysvětlena ve sdělení o řízení úřadu OLAF.

7. POSTUP PRO PŘIJETÍ NÁVRHU O ÚŘADU EVROPSKÉHO VEŘEJNÉHO ŽALOBCE

Článek 86 SFEU stanoví zvláštní legislativní postup pro zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce, který vyžaduje jednomyslnost v Radě a souhlas Evropského parlamentu. Kromě toho proběhnou konzultace s vnitrostátními parlamenty v souladu s protokoly č. 1 a č. 2 Lisabonské smlouvy. Komise k těmto názorům přihlédne co nejvíce.

Postup podle článku 86 SFEU rovněž předpokládá druhý krok vycházející z „posílené spolupráce“, pokud by Rada jednomyslně nesouhlasila s prvotním návrhem Komise. Tento postup v podstatě umožňuje skupině alespoň devíti členských států předložit návrh Evropské radě, která buď dosáhne konsensu ohledně jeho znění, nebo se po čtyřech měsících bude mít za to, že udělila souhlas skupině devíti členských států ochotných navázat posílenou spolupráci. Tento postup se liší od „běžné“ posílené spolupráce v tom, že nevyžaduje formální povolení Rady. Jinak platí příslušná ustanovení Smlouvy (články 326 až 334 SFEU). Zúčastněné členské státy se musejí jednomyslně dohodnout na přijetí návrhu.

8. ZÁVĚR

Soubor legislativních opatření předložený Komisí společně s tímto sdělením je ambiciózní a zaměřený do budoucna. Změní současnou situaci v oblasti vymáhání práva a trestního soudnictví v Unii i v jednotlivých členských státech. Po přijetí bude mít tento soubor významný a dlouhodobý dopad na právní rámec a institucionální uspořádání prostoru svobody, bezpečnosti a práva Unie. Komise včas pečlivě zhodnotí rozsah realizace cílů stanovených opatření. Tento přezkum bude zkoumat i mandát Úřadu evropského veřejného žalobce a právní režim použitelný na jeho činnost.