

Citovat jako:

ZBÍRAL, Robert. Analýza návrhu nařízení zakládajícího Úřad evropského veřejného žalobce a perspektivy jeho přijetí: zlom v europeizaci trestního práva? *Státní zastupitelství*, 2013, roč. 11, č. 6, s. 30-38.

Analýza návrhu nařízení zakládajícího Úřad evropského veřejného žalobce a perspektivy jeho přijetí: zlom v europeizaci trestního práva?

Robert Zbíral¹

Trestní právo je považováno za specifickou oblast právních řádů členských států EU, přesto se ani ono nevyhnulo značné europeizaci. Ta měla dosud především charakter horizontální spolupráce, nicméně v poslední době se objevují čím dál tím častěji náznaky harmonizačního úsilí. Jedním z nejtýpickejších příkladů je myšlenka na zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce, nové nadnárodní instituce předvídané čl. 86 SFEU, která by měla vyšetřovat a žalovat trestné činy poškozující finanční zájmy EU. V červenci 2013 Komise předložila návrh nařízení provádějící daný právní základ. Příspěvek tento návrh představuje a pokouší se zhodnotit další průběh schvalovacího procesu.

1 Úvod

Uprostřed horkého léta 2013 Komise předložila dlouho očekávaný návrh nařízení zřizujícího Úřad evropského veřejného žalobce (dále ÚEVŽ).² Hlavním záměrem návrhu je efektivnější boj s trestnou činností poškozující finanční zájmy EU. Schválení nařízení by výrazně zasáhlo do trestního práva v členských státech a posílilo pravomoci EU v této oblasti. Cílem příspěvku je především představit hlavní body návrhu a stručně je zhodnotit. Ač nejde o nijak ambiciózní záměr, považuji jej za obhajitelný, neboť přes poměrně rozsáhlý soubor zdrojů diskutujících ÚEVŽ před podáním návrhu zdaleka nepanovala shoda, jak by měl být orgán strukturován či jak by mělo vypadat jeho fungování. Jinak řečeno, návrh jen částečně odpovídá očekávání a jde o natolik důležitý legislativní akt, že mu musí být věnována pozornost od samého počátku. Pro úplnost se první část článku stručně věnuje cestě k podání návrhu, závěrečné kapitoly se zase podrobněji pokouší odhadnout budoucí osud návrhu, včetně analýzy stávajících pozic hlavních aktérů.

Před samotným výkladem si dovolím věc zařadit do obecnějšího rámce. Trestní právo je z hlediska působení EU ve zvláštní pozici oproti jiným právním odvětvím. Je totiž odněpaměti považováno za nedílnou součást suverenity státu. Ať si již pod tímto pojmem představíme cokoli, trestní právo je klíčovým prostředkem k prosazení moci státu vůči jeho občanům. Výjimečnost trestního práva dosvědčuje přístup německého ústavního soudu, který v rozsudku přezkoumávajícím Lisabonskou smlouvu uvedl: „Zvláště citlivá pro schopnost ústavního státu se demokraticky utvářet jsou rozhodnutí týkající se hmotného a procesního trestního práva“ a na základě toho zařadil tuto oblast mezi pravomoci, které nemají být přenášeny na EU.³ O rezervovaném postoji zejména ústavních soudů členských států svědčí například zdoluhavá

¹ Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci. Článek byl sepsán v rámci projektu IGA „Eurojust jako orgán justiční spolupráce členských států v trestních věcech a perspektivy jeho přeměny v Úřad evropského veřejného žalobce“. Autor děkuje Filipu Ščerbovi za připomínky k textu.

² Návrh nařízení Rady o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce. KOM(2013) 534 v konečném znění, 17. července 2013.

³ Rozhodnutí ze dne 30. června 2009, *Lissabon*, sp. zn. 2 BvE 2/08, bod 252.

sága přezkumu evropského zatýkacího rozkazu, která měla v řadě zemí dopad na posuny na v ústavním pořádku.⁴

Přes uvedené výhrady trestní právo rozhodně nezůstává integrací nedotčeno, naopak v posledních letech je i jako součást rozvoje prostoru svobody, bezpečnosti a práva jednou z nejmohutněji se rozvíjejících oblastí. Po mém soudu se tak děje ve dvou rovinách. První vychází z vědomých kroků členských zemí, jejichž cílem je zlepšit horizontální spolupráci v boji s přeshraničním zločinem či zefektivnit řízení ve věcech s přeshraničním prvkem. Iniciativy jsou vždy výsledkem velmi dlouhých jednání a obsahují množství kompromisů ve snaze co nejméně zasáhnout národní právní specifika. Mezi příklady lze zmínit již uvedený evropský zatýkací rozkaz nebo evropský důkazní příkaz. Druhá rovina se odehrává spíše proti vůli států, kdy na pozadí jiných pokroků v integraci je ovlivněno též trestní právo, děje se tak hlavně činností Soudního dvora, ať již jde o důsledky rozsudku Pupino⁵ nebo případ trestů za znečištění moře z lodí.⁶ Zde už se model multilaterální spolupráce zvolna proměňuje v harmonizační opatření.

Mezi výlučností trestního práva a jeho ovlivňováním ze strany EU existuje neustálé napětí, které je daleko vyšší než třeba u harmonizace civilních procesních předpisů. Zřízení ÚEVŽ logicky zapadá do tohoto rámce a ač to v dalších částech článku nebude výslovně zdůrazňováno, vždy je nutné veškerou argumentaci na pozadí vnímat ve světle zmíněné „zvláštní pozice“ trestního práva ve vztahu EU a jejích členských zemí.⁷

2 Cesta k podání návrhu

Historické pozadí projektu evropského veřejného žalobce (dále jen EVŽ) je dobře popsáno i v české literatuře.⁸ Původ myšlenky najdeme ve studii *Corpus Iuris*, vydané ve dvou fázích na konci poslední dekády minulého tisíciletí. Text připravený skupinou akademiků navrhoval vznik úřadu, který by v sobě kombinoval centrální jednotku a podřízené žalobce působící v jednotlivých státech. Úkolem EVŽ měla být ochrana finančních zájmů EU. Návrh vzala za vlastní Komise a pokusila se prosadit včlenění právního základu do Smlouvy z Nice, když v tomto neuspěla, dále jej alespoň rozpracovávala s poněkud odlišným vyzněním v Zelené knize⁹ a poté v tzv. Návazné zprávě, která shrnovala pozice relevantních subjektů včetně členských zemí.¹⁰ Výrazná většina z nich se tehdy vyjadřovala ke zřízení odmítavě, obávajíc se přílišných zásahů do národní suverenity, tím se myšlenka dostala na nějaký čas poněkud do pozadí.

Přesto se ve zhruba stejné době hnuly ledy na jiném fóru. Konvent jednající o nové podobě primárního práva byl zpočátku ve věci zařazení možnosti zřízení EVŽ do zřizovacích smluv rozdělen, kladná odpověď pravděpodobně vycházela z francouzsko-německé ofenzívy,

⁴ Obširně k tomu GUILD, Elspeth, MARIN, Luisa. *Still Not Resolved? Constitutional Issues of European Arrest Warrant*. Nijmegen: Wolf Legal, 2009.

⁵ Rozsudek ze dne 16. června 2005, C-105/03, *Pupino*, Sb. rozh. s. I-5285.

⁶ Rozsudek ze dne 23. října 2007, C-440/05, *Komise v Rada*, Sb. rozh. s. I-9097.

⁷ Pro teoretickou diskuzi o dopadech zřízení ÚEVŽ na suverenitu členských států srv. VAN DEN WYNGAERT, Christiene. Eurojust and the European Public Prosecutor in the Corpus Juris Model: Water and fire? IN: WALKER, Neil (ed). *Europe's Area of Freedom Security and Justice*. Oxford: Oxford University Press, 2004, s. 204-208.

⁸ Za všechny FENYK, Jaroslav. Projekt Evropského veřejného žalobce (Nová podoba mezinárodní justiční spolupráce v rámci členských států Evropské unie?). IN: TOMÁŠEK, Michal (ed). *Europeizace trestního práva*. Praha: AUC Iuridica, 2008, s. 35-51.

⁹ Green Paper on on criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor. COM (2001) 715 final, 11. prosince 2001.

¹⁰ Follow-up Report on the Green Paper on on criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor. COM (2003) 128 final, 19. března 2003.

kteřá funkci vnímala jako důležitý prvek ve federativním směřování EU.¹¹ Protože Spojené království EVŽ odmítalo, bylo nakonec dosaženo kompromisu, podle kterého se zaprvé mělo o vzniku EVŽ rozhodnout až v budoucnu, zadruhé se jej nemusely účastnit všechny státy.¹² Pravomoc ke zřízení EVŽ a podmínky pro její výkon se staly součástí článku III-274 Smlouvy o ústavě.

Ačkoliv se stal EVŽ pro odpůrce ústavní smlouvy jedním ze symbolů údajné proměny EU ve federativní stát, neúspěch smlouvy a následné odstranění etatistických rysů se jej ku podivu nedotkly a ustanovení se prakticky nezměněné přeneslo i do Lisabonské smlouvy. Můžeme jen spekulovat, co to způsobilo. Některé zdroje se domnívají, že to indikuje značnou podporu pro zřízení funkce, případně že to naopak bylo pod rozlišovací schopnost vyjednávačů.¹³ Tato vysvětlení jsou nepřesvědčivá, domnívám se, že pravým důvodem je existence četných pojistek v právním základu, ty zajišťují, že případných odpůrců se EVŽ nedotkne. Kromě toho je potřebné připomenout, že Lisabonská smlouva byla připravována s vizí její nezměnitelnosti po dlouhou dobu, a opakují, že zřizovací smlouvy dávají ÚEVŽ pouze právní základ, zřízení samotné je věcí dalšího jednání. Klíčové pasáže čl. 86 Smlouvy o fungování evropské unie (SFEU) zní následovně:

„1. Pro boj proti trestným činům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Unie může Rada zvláštním legislativním postupem formou nařízení vytvořit z Eurojustu Úřad evropského veřejného žalobce. Rada rozhoduje jednomyslně po obdržení souhlasu Evropského parlamentu.

...

Není-li dohody dosaženo a pokud si alespoň devět členských států přeje navázat posílenou spolupráci na základě dotčeného návrhu nařízení

...

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

Jak naznačuje i text čl. 86 odst. 1 SFEU, projekt EVŽ je historicky spojen pupeční šňůrou s Eurojustem, jistí odborníci dokonce tvrdí, že fungování druhého subjektu se vznikem prvního od počátku přirozeně počítalo.¹⁴ Eurojust však i bez EVŽ působil již od roku 2002, přičemž panovala shoda na jeho užitečnosti, zároveň se však projevoval nedostatek mu přidělených pravomocí. Z toho důvodu Rada v roce 2008 po dlouhé debatě ještě v době platnosti Smlouvy z Nice přijala rozhodnutí, které posilovalo možnosti zvláště národních delegátů Eurojustu.¹⁵ Členské země plánovaly, že implementují dané rozhodnutí a po jisté době fungování vyhodnotí jeho dopady v praxi. Teprve poté lze uvažovat o využití možností poskytovaných Lisabonskou smlouvou. Postup byl výslovně zakotven v Evropskou radou přijatém Stokholmském programu, který vymezuje plán rozvoje bývalého třetího pilíře na léta 2010-

¹¹ Viz návrh CON 435/02, 28. listopadu 2002. Dostupné na <http://european-convention.eu.int/pdf/reg/en/02/cv00/cv00435.en02.pdf>

¹² Podrobněji NORMAN, Peter. *The Accidental Constitution*. Brussels: Eurocomment, 2005, s. 134, 231.

¹³ WADE, Marianne. A European public prosecutor: potential and pitfalls. *Crime, Law and Social Change*, 2013, roč. 59, č. 4, s. 440.

¹⁴ NILSSON, Hans. Judicial Cooperation in the EU: Eurojust and the European Public Prosecutor. IN: GUILD, Elspeth a kol. *The Area of Freedom, Security and Justice Ten Years on*. Brussels: CEPS, 2010, s. 73.

¹⁵ Rámcové rozhodnutí Rady 2009/426 ze dne 16. prosince 2008 o posílení Eurojustu. Úř. věst. L 138, 4. června 2009, s. 14 a násl.; pro analýzu NOVOTNÁ, Jaroslava, ŠVARC, Michael. Posílení pravomocí Eurojustu- naděje pro Evropu spolupracující v trestních věcech? *Trestněprávní revue*, 2008, roč. 7, č. 12, s. 358-367.

2014.¹⁶ Komise reagovala Akčním plánem, ten již obsahoval plán konkrétních návrhů, které mají Stockholmský program provést. Ve věci ÚEVŽ kupodivu Komise nenásledovala záměr členských států a zhodnocení posílení Eurojustu a založení ÚEVŽ pojala jako dva paralelní procesy, přičemž předložení návrhu v druhém případě naplánovala na rok 2013.¹⁷

Konkurenční vize dalšího vývoje, spolu s poněkud kryptickým souslovím o vytvoření ÚEVŽ „z Eurojustu“ v primárním právu, znamenaly, že bylo diskutováno několik možných modelů, jak zajistit řádnou ochranu finančních zájmů EU. Obecně je lze rozdělit do dvou hlavních skupin:¹⁸

1) Bez nutnosti zřídit ÚEVŽ

- a. Zachování současného stavu, kdy vyšetřování trestných činů poškozujících finanční zájmy EU je zcela v gesci členských zemí. Iniciovány by byly projekty ke zlepšení spolupráce či třeba vzájemné výměny zkušeností.
- b. Další posílení Eurojustu, a to i nad rámec rozhodnutí 2009/426. Čl. 85 SFEU dává prostor k tomu, aby po přijetí příslušného nařízení Eurojust měl možnost přikázat členským zemím zahájit vyšetřování (dosud může jen doporučovat).

2) Zřízení ÚEVŽ

- a. Malý úřad fungující v rámci Eurojustu. Rozhodnutí by byla přijímána stávajícím kolegiem Eurojustu, které by tak hrálo dvojí roli.
- b. ÚEVŽ jako kolegiální orgán sdružující žalobce z jednotlivých zemí, rozhodnutí by byla přijímána většinou. Stejně jako v předchozím případě by samotné vyšetřování a dozor nad ním bylo záležitostí národních orgánů.
- c. Decentralizovaný integrovaný ÚEVŽ, kdy by malá ústřední jednotka unijních žalobců byla podporována národními delegáty (žalobci).
- d. Centralizovaný ÚEVŽ, znamenající vznik komplexní unijní struktury, která by se do značné míry obešla bez spolupráce s národní úrovní.

Výhody a slabé stránky všech řešení byly analyzovány nejen odborníky, ale také osobami z národních orgánů činných v trestním řízení, unijními i vnitrostátními politiky nebo profesními organizacemi. Na celé diskuzi je nejzajímavější její roztříštěnost, málokdy se vidí, že by různé strany hájily tak tvrdě svůj názor a jakékoliv pokusy o nalezení konsenzu selhávaly.¹⁹ V dubnu 2013, tedy jen několik měsíců před podáním návrhu, se konalo setkání nejvyšších žalobců z členských zemí v Haagu. Přesto i zde se účastníci shodli snad jen na odmítnutí centralizovaného modelu (2d) a závěry jednání obsahují více otázek než odpovědí.²⁰ S ohledem na danou situaci Komise měla celkem volnou ruku při přípravě návrhu, přičemž si zadávala různé odborné studie, asi největší dopad na ní měla tzv. modelová pravidla zpracovaná týmem Lucemburské univerzity v rámci Komise financovaného projektu.²¹ Návrh nařízení o zřízení ÚEVŽ spolu s odpovídajícími doprovodnými dokumenty byl s jistým zpožděním oproti plánu zveřejněn 17. července 2013.

¹⁶ Stockholmský program – otevřená a bezpečná Evropa, která slouží svým občanům a chrání je. Úř. věst. C 115, 4. května 2010, s. 13.

¹⁷ Akční plán provádění Stockholmského programu. KOM(2010) 171 v konečném znění, 20. dubna 2010, s. 5, přístup Komise bylo mnohými kritizován, viz WHITE, Simone, DORN, Nicholas. *Towards a decentralized European Public Prosecutor's Office? Amicus Curiae*, 2012, č. 89, s. 6.

¹⁸ Uvedený seznam rámcově vychází z Impact Assessment Accompanying the Proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office. SWD(2013) 274 final, s. 30-34, jiné zdroje nabízí formálně odlišné rozdělení či další kombinace, obsahově se ale příliš neliší.

¹⁹ Příznačně to dosvědčují shrnutí z Eurojustem a předsednictvím organizovaných oficiálních seminářů v Bruggách v září 2010 (viz dokument Rady 17625/1/10, 9. prosince 2010) nebo v Haagu v listopadu 2012 (dokument Rady 8862/13, 26. dubna 2013).

²⁰ Viz dokument Rady 11628/13, 27. června 2013.

²¹ Stránky projektu jsou dostupné na www.eppo-project.eu

3 Zdůvodnění potřebnosti návrhu

Nezbytnou součástí všech legislativních návrhů je zveřejnění důvodů, které ospravedlní zásah EU. Ty mají jednak objektivní rozměr, jehož vyjádřením je analýza užitečnosti aktu (tzv. hodnocení dopadů), tak formální rozměr ve smyslu naplnění zásad proporcionality a subsidiarity.

U prvního okruhu se Komise až bolestně snažila dokázat, že současná ochrana finančních zájmů EU prostřednictvím orgánů členských států je nedostatečná.²² Ztráty rozpočtu EU v důsledku trestné činnosti jsou odhadovány na 500 milionů až tři miliardy eur ročně. Národní orgány přitom nejsou schopny tuto činnost efektivně vyšetřovat a dovést k obžalobě, ať již proto, že dané případy pro svou složitost a přeshraniční rozměr nezvládají, nebo protože to nepovažují za prioritu (nejde o „jejich“ peníze). Kromě toho se úspěšnost vyšetřování mezi zeměmi dramaticky liší, v některých je až 90 % případů dovedeno k obžalobě, v jiných pouze 20 %. Unijní orgány jako je OLAF nebo Eurojust by možná měly zájem vyšetřování vést, ale nedisponují k tomu odpovídajícími pravomocemi. Zřízení ÚEVŽ má prolomit popsany bludný kruh a výrazně zlepšit situaci, zejména ve fázi vyšetřování a obžaloby předmětné trestné činnosti. Hodnocení dopadů analyzuje jednotlivé výše uvedené modely a dochází k jednoznačnému závěru, že nejefektivnější z hlediska poměru výnosů a nákladů a průchodnosti by byl model 2c.²³

Přestože hodnocení dopadů je vypracováno pečlivě, velká část z něj je lehce napadnutelná. Data jsou totiž mnohde založena na odhadech či nejsou dávana do souvislostí. Například u rozdílné míry úspěšnosti obžalob je normativně předpokládán stejný výsledek, aniž by bylo zjišťováno, zda stejné rozdíly nepanují u úspěšnosti žaloby u obecné trestné činnosti. Především však teze Komise v obecné rovině jasně odhalují vrozenou nedůvěru k přístupu členských zemí, což je s podivem, pokud řada jiných nástrojů spolupráce v oblasti trestního práva je založena na vzájemném uznávání a tedy nutně důvěře ve formálně i obsahově správný postup národních orgánů.²⁴ Pozitivní dopady návrhu se mají projevit především ve větší míře odrazení od trestné činnosti, takže jde svým způsobem o neměřitelnou spekulaci, paradoxně v odraze kritiky současné situace se zdůvodnění vyhýbá stanovení cíle v oblasti úspěšnosti žalob podaných ÚEVŽ.

Prostředky z rozpočtu EU se ztrácely dlouhodobě, proto se Komise snažila také ospravedlnit, proč zrovna nyní je nutné razantně zasáhnout. Asi nepřekvapí, že v dokumentech je několikrát zmíněná souvislost s hospodářskou a finanční krizí, která má daný problém činit tím naléhavější. Komise tak nevědomky potvrzuje jednání ve smyslu hesla „každá krize se má rádně využít“ a využívá nepříznivé situace k další legislativní ofenzivě a prohlubování pravomocí EU.²⁵ O jisté účelovosti argumentace svědčí, že v době jednání o Smlouvě o ústavě byla role EVŽ zdůrazňována zejména v souvislosti boje proti terorismu.²⁶ Nyní, kdy se útoky z 11. září a následná hysterie stávají polozapomenutou historií, je vznik orgánu obratně aplikován na současnou největší výzvu EU.

Přes shora diskutovanou hrozbu dotčení suverenity členských států Komise vůbec nepochybuje o naplnění zásady subsidiarity. Zaprvé opakuje, že řešení otázky na nižší (národní) úrovni je nedostatečné. Především si ale vypomáhá formálními argumenty: cílem ÚEVŽ je chránit prostředky EU, to je i povinností EU jako celku (srv. čl. 325 SFEU) a proto je logické, že se tak má dít na centrální úrovni. Tento směr uvažování je doveden téměř *ad absurdum*.

²² Pro podrobnou analýzu včetně dále uvedených dat srv. Impact Assessment Accompanying...

²³ Tamtéž, s. 53-54.

²⁴ Tato důvěra má být absolutní a nelze ji zpochybnit například ani odkazem na vyšší vnitrostátní úroveň ochrany základních práv, viz rozsudek ze dne 26. února 2013, *Melloni*, C-399/11, dosud nepublikovaný ve sbírce.

²⁵ Srv. kritiku v KRUTÍLEK, Ondřej. Unijní boj s krizí: legislativa za každou cenu. 18. července 2013. Dostupné na <https://www.euroskop.cz/9047/22701/clanek/unijni-boj-s-krizi-legislativa-za-kazdou-cenu/>

²⁶ WADE 2013, s. 443.

Komise tvrdí, že když čl. 86 SFEU předvídá zřízení orgánu, je vlastně její povinností návrh předložit, jako kdyby neexistovalo v primárním právu množství právních základů, které nikdy nebyly naplněny. S ohledem na pravděpodobný střet s ústavním právem řady států by citlivější přístup a podrobnější analýza neškodily.

Shrnujíc předchozí odstavce, Komise se v doprovodných dokumentech pokusila předložit argumenty dosvědčující nutnost zřízení pozice ÚEVŽ. Ač by bylo nepatřičné je považovat za odbyté nebo zavádějící, mají do značné míry normativní povahu a chybí jim nesporné objektivní základy. Proto ve svém důsledku jen obtížně zvrátit postoj odpůrců návrhů a změnit poměry sil ve schvalovacím procesu (viz níže).

4 Rozbor hlavních bodů návrhu

Než se pustíme do „vážných“ záležitostí, pojďme posoudit návrh z trochu netradičního úhlu pohledu, totiž podle počtu článků preambule. Ta vysvětluje, proč je daný akt užitečný, jaký je jeho vztah k jiné legislativě a do jisté míry také vykládá problematičtější části úpravy. Obecně platí, že čím více článků preambule má, tím důležitější a/nebo kontroverznější návrh je. Návrh nařízení o ÚEVŽ obsahuje 49 bodů preambule, pro srovnání návrh rámcového rozhodnutí o evropském zatýkacím rozkazu jich měl 12, návrh nařízení Brusel I 29, asi nejvíce diskutovaný předpis posledních let, směrnice o službách na vnitřním trhu, jich měla v návrhu 73. I když nejde o žádnou exaktní komparaci, z předložených dat je zřejmá důležitost návrh pro Komisi a příprava na očekávané obtíže ve schvalovacím procesu. Samotný text nařízení patří svou délkou v kontextu unijní legislativy spíše k umírněnějším, má 75 článků a zhruba 30 stran, přičemž druhá půlka z nich se věnuje technickým a vnitřní správě ÚEVŽ.

Už bylo řečeno, že návrh se hlásí k tzv. hierarchicko-decentralizovanému modelu ÚEVŽ.²⁷ Znamená to, že formálně se jedná o jediný orgán EU s vlastní právní subjektivitou, v praktické rovině se však skládá ze dvou stupňů (srv. čl. 6 návrhu). Prvním z nich je centrální úroveň, kterou tvoří EVŽ spolu se čtyřmi zástupci. Pětice je jmenována Radou se souhlasem Evropského parlamentu z kandidátů vzešlých z *de facto* otevřeného výběrového řízení, funkční období je osm let bez možnosti znovujmenování (čl. 8). Jde o klasické zaměstnance EU pracující v sídle ÚEVŽ v Haagu. Druhým stupněm jsou evropští pověřeni žalobci (EPŽ), ti jsou umístěni přímo v členských státech, v každém z nich musí být aspoň jeden. EPŽ nosí tzv. dvojitý klobouk, plní své povinnosti plynoucí z jejich role v ÚEVŽ, zároveň však drží pozici národních žalobců a jsou plně integrováni do jejich sítě, klidně mohou pracovat i na případech s čistě vnitrostátní působností. EPŽ vybírá na pět let sám EVŽ se seznamu alespoň tří kandidátů předloženého příslušným členským státem, všichni musí mít zkušenosti s prací žalobce a být způsobilé k zastávání vysokých soudních funkcí (čl. 10). EPŽ jsou částečně placeni z prostředků EU a pracovně zastávají pozici zvláštních poradců (srv. čl. 54 odst. 5). Kromě uvedených osob má ÚEVŽ disponovat podpůrným aparátem, odborná část by měla do značné míry přejít z Evropského úřadu boje proti podvodům (OLAF), administrativní pak sdílěna s Eurojustem (čl. 57).

Ačkoli zde byly i úvahy o opaku,²⁸ úřad se má těšit naprosté nezávislosti na institucích EU a členských států, kontrolován je prostřednictvím předkládání výroční zprávy orgánům EU (čl. 70). Ty také mohou z úzce vymezených důvodů navrhnout Soudnímu dvoru odvolání

²⁷ Říká se mu také „španělský model“, protože byl navrhován jako nejvhodnější i skupinou odborníků nominovaných španělským předsednictvím v roce 2009, viz výstup skupiny ESPINA RAMOS, Jorge, CARBAJOSA, Isabel. *Future European public prosecutor's office*. Madrid: Fiscalía General del Estado, 2009.

²⁸ Je vhodné zdůraznit, že žalobci v mnoha státech EU nejsou nezávislí a podléhají obvykle ministerstvu spravedlnosti, LIGETI, Katalin, SIMONATO, Michele. *The European Public Prosecutor's Office: Towards a Truly European Prosecution Service?* *New Journal of European Criminal Law*, 2013, roč. 4, č. 1-2, s. 12; nicméně například doporučení dávající Komisi četné pravomoci vůči úřadu (srv. STRIJARDS, Gerald. *Who is in charge of this clattering train? Critical reflexions on the European Public Prosecutor*. Nijmegen: Wolf Legal, 2008, s. 19) by mohlo podkopat legitimitu ÚEVŽ.

EVŽ, ze stejných příčin smí EVŽ odvolat EPŽ. Byť jsou pověřeni žalobci členy národních soustav, jejich činnost v rámci ÚEVŽ má přednost před vnitrostátními úkoly a samozřejmě při ní ani nepodléhají vnitrostátní hierarchii. Úřad autonomně přijímá jednacím řád, při hlasování o něm nicméně může EVŽ se svými zástupci „přetlačit“ národní členy (čl. 7).

Už čl. 86 odst. 1 SFEU jasně vymezuje působnost ÚEVŽ souslovím „trestné činy poškozující nebo ohrožující finanční zájmy Unie“. K upřesnění termínu, který není pro právo EU ničím novým, stále slouží Úmluva o ochraně finančních zájmů Společenství.²⁹ Tato úmluva však je již nejen obsahem, ale i právní formou shledávána za nedostatečnou a proto byla Komisí navržena v roce 2012 směrnice o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy EU. Ta jde v některých směrech dále než předchozí úmluva a do jisté míry vyžaduje po členských státech aspoň minimální harmonizaci v oblasti jí pokrytých trestných činů. Návrh nařízení o ÚEVŽ při formulaci hlavní působnosti úřadu spoléhá na uvedenou směrnici (čl. 12). O té neustále probíhají vyjednávání, nedávno sice Rada přijala obecný přístup pro první čtení, rozhodovací proces zdaleka není u konce.³⁰ Větší potenciál ke konfliktům skýtá čl. 13, který pod působnost ÚEVŽ svěřuje také doplňkové trestné činy, což jsou ty „neoddělitelně spjaté“ s jeho hlavní působností a vycházející ze stejné skutkové podstaty. Z důvodu neurčitosti pojmů zde vzniká prostor pro ÚEVŽ k zásahům do vyšetřování širokého spektra různé trestné činnosti, na druhou stranu není zřejmé, proč by se měl úřad zbytečně vměšovat do působnosti vnitrostátních žalobců, zvláště když případné spory budou rozhodovat národní soudy a obě úrovně musí vždy těsně spolupracovat (viz dále). U vymezených trestných činů má úřad výlučnou pravomoc, územně na prostor EU, osobně na její občany a všechny zaměstnance EU bez ohledu na občanství (čl. 14).

Jak má celý systém fungovat v praxi? ÚEVŽ shromažďuje jakékoliv podněty týkající se chování s možným podezřením na trestný čin v jeho působnosti, orgány EU a členských zemí mají dokonce povinnost takové podněty úřadu předávat. Úřad musí každou informaci odpovědně posoudit a odůvodnit, proč nebylo vyšetřování zahájeno (čl. 15). Pokud je zde přiměřené podezření ze spáchání trestného činu, započne EVŽ nebo EPŽ vyšetřování. Učinit tak mohou obě úrovně, vyšetřování samotné ale v zásadě má vést EPŽ (srv. čl. 6 odst. 4), protože disponuje lepšími znalostmi hmotných i procesních předpisů země, v níž je vyšetřování vedeno, a nakonec je přímou součástí systému. Vyšetřovací úkony může provádět sám, daleko častěji tak ale asi bude činit prostřednictvím jiných vnitrostátních orgánů (policie), které jsou povinny provádět pokyny EPŽ. Úkolem EVŽ je kontrolovat a instruovat EPŽ a řešit například situace, kdy trestný čin zasahuje více států a tedy se týká několika EPŽ.³¹ Otázkou bude, nakolik z důvodu informační nerovnováhy o případech i jazykových a právních specifik každé země bude dohlížení na národní delegáty ze strany EVŽ účinné.³² Hlava úřadu má právo z v čl. 18 odst. 5 vymezených důvodů kdykoliv případ přesunout k jinému EPŽ nebo si jej atrahovat sám. Poslední možnost zdá se bude vyhrazena pouze pro naprosto výjimečné případy, stejně by totiž při své činnosti musel velmi úzce spolupracovat s národními orgány.

Pro vyšetřování a stíhání vedená ÚEVŽ je území EU považováno za jeden právní prostor a členové orgánu v rámci své působnosti mají právo nařizovat výkon celé řady vyšetřujících opatření, sahající od výslechů přes domovní prohlídky až po využívání agentů se skrytou identitou (srv. čl. 26 odst. 1). Nařízení ukládá členským státům zajistit, aby daná opatření mohla být využívána, pokud to národní právní řád neumožňuje, musí být změněn. Kromě

²⁹ Úmluva o ochraně finančních zájmů Evropských společenství. Úř. věst. C 316, 27. listopadu 1995, s. 47 a násl.

³⁰ Viz průběh schvalovacího procesu v databázi Prelex dostupný na http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=cs&DosId=201814

³¹ Určen pak může být vedoucí EPŽ koordinující aktivity ostatních.

³² Stejně HAMRAN, Ladislav, SZABOVA, Eva. European Public Prosecutor's Office- Cui Bono? *New Journal of European Criminal Law*, 2013, roč. 4, č. 1-2, s. 52.

toho u části z opatření návrh vždy vyžaduje povolení opatření národními soudy, soudy ovšem musí na žádost bez výjimky reagovat do 48 hodin. Jelikož lze předpokládat, že se přístup vnitrostátních úprav k rozsahu vyšetřovacích opatření i pravomoci k jejich uplatnění značně liší,³³ předpokládá návrh (aspoň ve věcech podléhajícím nařízením) poměrně rozsáhlou harmonizaci. Členové ÚEVŽ mají jinak v řízení obecně stejné pravomoci jako vnitrostátní veřejní žalobci (čl. 27 odst. 1).

Po dokončení vyšetřování EPŽ připraví stručné shrnutí případu včetně důkazů a návrh obžaloby, poté balíček zašle EVŽ. Jeho úloha je v danou chvíli nepostradatelná, protože on(a) osobně rozhodne o dalším osudu případu. Po posouzení buď pověří EPŽ k podání žaloby před příslušným vnitrostátním soudem (pravidla pro určení příslušnosti viz čl. 27 odst. 4 mají zabírat forum shopping), nebo rozhodne z vymezených důvodů o odložení případu (čl. 28).³⁴ Čl. 29 dovoluje na návrh ÚEVŽ uzavření dohody s podezřelým, která po uhrazení škody a zaplacení pokuty vyústí v odložení případu. Jak již plyne z citovaného čl. 27, podáním obžaloby role ÚEVŽ nekončí, v řízení před soudem plní naprosto stejnou roli jako vnitrostátní žalobci.

V průběhu řízení se uplatňují rovněž další prvky, které mohou být pro řadu právních řádů včetně unijního revoluční. Pro důkazy předložené ÚEVŽ platí zásada automatického uznávání, bez zřetele k vnitrostátním pravidlům nebude třeba žádného ověření. Asi i kvůli dříve vyjádřeným obavám řady subjektů o práva podezřelých a obžalovaných je návrh v inovativní rovněž v tomto směru. Výchozím bodem je samozřejmě Listina základních práv EU a jí zajištěná práva na spravedlivý proces a obhajobu. Kromě obecných záruk nařízení vybraná práva konkretizuje přímo, mnohdy v unijním právu poprvé (právo nevypovídat, právo na právní pomoc, srv. čl. 32 odst. 2), přičemž ve stádiu podezření jsou některá práva definována dle unijní legislativy. Od přijetí obžaloby vnitrostátním soudem už veškerá pravidla řídí národní úprava, totéž se týká po celou dobu například fungování (a finančního pokrytí) bezplatné právní pomoci.³⁵ Kombinace unijních a národních záruk, doplněná navíc logicky o práva plynoucí z Evropské úmluvy o lidských právech, bude poměrně nepřehledná, při bližším pohledu se ukazuje, že úřad neposkytuje širší rozsah ochrany než je standardem pro ostatní instituce EU i členské státy v situacích upravených právem EU.³⁶

V neposlední řadě stojí za analýzu vztah ÚEVŽ k soudní moci. Čl. 86 odst. 2 SFEU ustanovuje, že ÚEVŽ vykonává svou funkci před „příslušnými soudy členských států“. Už samotné primární právo tak svěřuje řešení trestných činů spadajících do působnosti ÚEVŽ do gesce vnitrostátního soudnictví. Komplikovanější byla situace u přezkumu konkrétních procesních kroků členů úřadu v řízení, zejména pokud nabývaly přeshraniční dimenzi. Navrhováno bylo několik variant, řada odborníků včetně již zmiňovaných modelových pravidel doporučovala z důvodu zajištění uniformity rozhodnutí zřízení zvláštní komory při Soudním dvoře.³⁷ Jelikož podobné řešení by pravděpodobně vyžadovalo změnu primárního práva,³⁸ Komise se raději přiklonila k „přízemnějšímu“ přístupu a ÚEVŽ má pro účely soudního pře-

³³ Především u netradičních a komplikovaných opatření, důkazy viz LIGETI, Katalin. The European Public Prosecutor's Office: which Model? IN: KLIP, André (ed). *Substantive Criminal Law of the European Union*. Antwerpen: Maklu, 2011, s. 63-64.

³⁴ Může také podat obžalobu sám, postoupit případ jiným unijním (OLAF) nebo vnitrostátním orgánům či vrátit věc k došetření.

³⁵ V této otázce by pro obžalované bylo výhodnější, kdyby obhajobu *ex officio* pokrýval rozpočet EU dle jednotných pravidel, pro výzvu v tomto směru viz A European Public Prosecutor's Office (EPPO). 7 únor 2013. Dostupné na

http://www.ccbe.eu/fileadmin/user_upload/NTCdocument/EN_07022013_EPPOpdf1_1360678235.pdf.

³⁶ Srv. povinnost vyjádřenou v rozsudku ze dne 26. února 2013, C-617/10, *Akerberg Fransson*, dosud nezveřejněný ve sbírce, bod 19-21.

³⁷ Například LOPES DA MOTTA, José Luís. Eurojust- The Heart of the Future European Public Prosecutor's Office. *eu crim*, 2008, č. 1-2, s. 64.

³⁸ NILSSON 2010, s. 78.

zkumu stejnou pozici jako vnitrostátní orgán a podezřelí / obžalovaní disponují soudní obranou vycházející z národních právních předpisů (čl. 36 odst. 1).³⁹ Na časté křížové odkazování na vnitrostátní právo pamatuje čl. 36 odst. 2, který předmětným ustanovením nedává přes jejich uvedení v nařízení statut práva EU a tím je vylučuje z přezkumu v rámci předběžné otázky.

Zbytek nařízení velmi podrobně řeší režim ochrany osobních údajů zpracovávaných ÚEVŽ, pozici zaměstnanců orgánu a jeho financování. Kromě pokrytí nákladů na činnost unijní úrovně jsou z centrálního rozpočtu refundovány i operační výdaje EPŽ, jestliže plní úkoly v rámci ÚEVŽV. Náklady ostatních vnitrostátních orgánů (vyšetřování, soudy) už nese samotný stát, naopak nahrazená škoda a případné pokuty jsou příjmem EU. Návrh předvídá intenzivní spolupráci ÚEVŽ s třetími stranami, „zvláštní vztah“ má logicky s Eurojustem, především pro přeshraniční a složité případy (srv. čl. 57); podobně výlučnou pozici má budovat vůči Europolu (čl. 58 odst. 1). Pamatováno je ovšem na řadu dalších subjektů včetně Interpolu nebo zemí mimo EU, přičemž vyloučeno dokonce není ani uzavírání mezinárodních smluv ohledně právní pomoci v trestních věcech nebo vydávání osob (čl. 59).⁴⁰

5 Východiska pro jednání o návrhu a odhad budoucího vývoje

Od počátku patrné pochyby některých států o potřebnosti EVŽ způsobily, že právní základ umožňující vznik orgánu přímo počítá s neúčastí odpůrců a předpokládá realizaci pomocí procesu posílené spolupráce. Proces vyjednávání předvídáný čl. 86 SFEU počítá při neshodách mezi státy v Radě se zapojením Evropské rady, jelikož jde ale pořád o stejné země, těžko předpokládat, že by to jednání odblokovalo. Proto je posílená spolupráce jedinou realističtější cestou. Pro její realizaci je nutná účast alespoň devíti států, na rozdíl od standardních pravidel posílené spolupráce (srv. čl. 20 SEU) však není vyžadován souhlas Rady, podporovatelé se tak *de facto* nemusejí ohlížet na nesouhlasící země.

S ohledem na čerstvost návrhu není prozatím pozice všech hlavních aktérů jednání vymezena, na druhou stranu se většina subjektů k možnosti vzniku EVŽ vyjadřovala již v minulosti. V již zmíněné Ná vazné zprávě z roku 2003 obecně souhlasily se zřízením EVŽ Belgie, Nizozemsko, Portugalsko, Španělsko, Řecko a částečně Itálie, opačný pohled zastávaly Dánsko, Francie, Finsko, Rakousko, Irsko a Spojené království, zbytek z tehdejších 15 členů měl různé závažné připomínky.⁴¹ Uvedené rozdělení se přeneslo do novější diskuze, Španělsko mohutně podporovalo myšlenku v době svého předsednictví v prvním pololetí roku 2010, stejně tak vystupovalo následné belgické předsednictví. Francouzské a německé ministerstvo spravedlnosti v březnu 2013 vydaly společné stanovisko doporučující vznik orgánu, upřednostňovaly přitom kolegiální typu ÚEVŽ (model 2b).⁴² Naopak Spojené království od počátku projekt ostře odmítá za jakýchkoliv podmínek, čl. 6 odst. 3 *European Union Act* (2011) pro jistotu výslovně podmiňuje případnou účast souhlasem občanů v referendu. Česká republika se v diskuzi příliš neprojevovala, podle všeho se spíše klonila k naplnění Evropskou radou doporučeného prvotního zhodnocení posílení Eurojustu a zřízení úřadu nepovažovala za blízkou prioritu.

Za zmínku stojí rovněž názory relevantních profesních organizací. Německá advokátní komora upřednostňovala národní řešení ochrany finančních zájmů EU, pochybovala o zajištění dostatečných práv obviněných a obecně se obávala o narušení funkčního systému trestního řízení v Německu. K podobnému závěru, byť zmírněnému ve své formulaci, došla organizace

³⁹ Návrh u některých článků nicméně soudní přezkum výslovně harmonizuje, srv. například čl. 29 odst. 4.

⁴⁰ Alternativně může EÚVŽ spolupracovat s třetími stranami prostřednictvím nástrojů a dohod Eurojustu (čl. 57 odst. 2 písm. f).

⁴¹ Follow-up Report on the Green Paper..., s. 6.

⁴² Pro úsporu místa text neodkazuje na konkrétní zdroje aktuálních informací, přebírány byly z internetu a zahraničního tisku, jednotlivé citace jsou k dispozici u autora.

zastupující advokátní komory na unijní úrovni. Nadšení ÚEVŽ nevzbuzoval ani u samotných žalobců, například z prohlášení generálních prokurátorů zemí Visegrádu je cítit potřeba vyřešení řady problémů ve vztahu k systému žaloby na vnitrostátní úrovni. Příklady mimochodem dosvědčují již řečené, že Komise před podáním návrhu postupovala do značné míry po vlastní linii.

Zveřejnění návrhu nařízení uprostřed léta nezabránilo nejvíce motivovaným subjektům k okamžitým reakcím. Pojetí Komise bylo přivítáno Evropským parlamentem jako podporovatelem prohlubování integrace, o něco překvapivější je, že pozitivní postoj k návrhu zaujaly všechny hlavní politické skupiny bez rozdílu. Z členských zemí⁴³ účast (a znovu také myšlenku samotnou) okamžitě odmítly Spojené království a Švédsko. Souhlasný postoj zaujala Litva, což je ovšem po mém soudu spíše spojeno s její rolí současné předsednické země, pro kterou je výhodné udržet dobré vztahy s nadnárodními institucemi. V průběhu září a října (kdy začalo samotné vyjednávání o návrhu) se vykristalizovala pozice i řady dalších zemí, proti návrhu vystoupily dále Polsko, Česká republika či Maďarsko, v opačném táboře se ocitly Lucembursko, Belgie, Bulharsko, Chorvatsko, Portugalsko či Francie, s opatrností se zatím vyjadřují Německo, Malta, Rumunsko nebo Slovinsko.

Komise zůstává ohledně možného úspěchu optimistická. Předseda José Barroso předpověděl začátek fungování ÚEVŽ na leden 2015, odhad komisařky pro spravedlnost Viviane Redingová počítá s rokem 2017. Podpurné dokumenty k návrhu nicméně otevřeně přiznávají, že plně operativní včetně veškerého potřebného personálu by měl být úřad až kolem roku 2023. S ohledem na rychlost vývoje EU i vnějších podmínek je otázkou, nakolik jsou takové plány odlišné od předchozích předpovědí, že zřízení ÚEVŽ může být „otázkou několika desítek let“.⁴⁴ Proto je místo spekulací užitečnější přenést se zpět do současnosti. Výsledek vyjednávání bude propojen s aplikovanou strategií. První možností je zvolit velmi mírnou podobu ÚEVŽ a doufat, že se připojí více států, druhou jít ambicióznější cestou, nezabíhat do kompromisů a spolehnout se na úzké jádro ochotných. Podle obsahu návrhu i prohlášení představitelů Komise⁴⁵ nyní převládá ochota k druhé variantě. Není jisté, jak dlouho odhodlání vydrží, neboť podle informovaných odhadů může být pro Komisi obtížné při současné podobě návrhu najít zmíněných devět zemí potřebných pro inicializaci posílené spolupráce.

V nastávající diskuzi o návrhu bude paralelně probíhat posuzování alternativ. Už několikrát diskutovaná možnost dalšího posílení Eurojustu v intencích čl. 85 SFEU může být paradoxně průchodnější. Zaprvé vyžaduje pouze řádnou legislativní proceduru a tudíž kvalifikovanou většinu v Radě, zadruhé se může těšit široké podpore: státy nesouhlasící se zřízením ÚEVŽ postup podpoří, aby ten nebyl zřízen, příznivci úřadu rovněž, protože v tom uvidí další krok na cestě k bližší spolupráci (a potenciálním vzniku ÚEVŽ).⁴⁶ Všechny subjekty navíc musí analyzovat následky svých kroků. Nikdo, včetně návrhu samotného, dosud přesně nepopsal fungování systému několika se překrývajících jurisdikcí. Jestliže se například bude trestný čin dotýkat státu účastnícího se ÚEVŽ a toho mimo, kdo bude z toho prvního žádat o spolupráci na vyšetřování? ÚEVŽ, Eurojust, národní orgány toho státu?⁴⁷ Co když zde budou nakonec působit dokonce tři skupiny států podle míry své podpory prohlubování spolupráce (ÚEVŽ, posílený Eurojust, dnešní Eurojust u států s opt-outem)? Ve výsledku je nutné se ptát, kolik diferenciace je EU nejen v této oblasti schopna přežít a aby se snaha o účinnou ochranu

⁴³ Dánsko je vyloučeno z projektu od počátku vzhledem ke své obecné výjimce.

⁴⁴ NILSSON 2010, s. 74.

⁴⁵ Srv. slova komisařky Redingové o tom, že ostrý nesouhlas Spojeného království je pozitivní zprávou.

⁴⁶ Objevují se oponentní hlasy, které posílení Eurojustu odmítají jako nerealistické právě z důvodu možného přehlasování nesouhlasících států při hlasování kvalifikovanou většinou, což by bylo nestravitelné zvláště pro ústavní soudy přehlasovaných zemí, srv. LIGETI 2011, s. 60-61.

⁴⁷ Viz také HAMRAN a SZABOVA 2013, s. 49.

finančních zdrojů EU nezměnila v noční můru boje o příslušnost a výklad procesních pravidel, které budou mít zcela opačný efekt.

6 Závěr

Protože Komise neplýtvá zdroji na přípravu a podávání návrhů, které jsou dopředu odsouzeny k neúspěchu, je třeba návrh nařízení brát vážně a považovat jej za významný posun v oblasti europeizace trestního práva a jeho směřování od horizontální k vertikální spolupráci.⁴⁸ Při prezentaci záměru komisařka Redingová dokonce prohlásila, že „federální rozpočet vyžaduje federální ochranu.“⁴⁹ Místo shrnutí budou závěrečné řádky koncipovány jako soubor poznámek upozorňujících na problematická místa nejprve samotného návrhu, poté myšlenky zřízení ÚEVŽ jako celku.

Komise při formulaci návrhu zjevně vycházela ze dvou premis: sice chtěla zřídit úřad s monokratickým unijním vedením, které by zajistilo co největší efektivitu spojenou s uniformitou (analogie k populární zásadě *effet utile* v právu EU), na druhou stranu je viditelný pokus v maximální možné míře odkazovat na vnitrostátní úpravy. Motivací pro tuto strategii byla jistě citlivost oblasti trestního práva a snaha vyhnout se dotčení ústavních zásad států. Objektivně však hierarchický model ÚEVŽ a vůbec koncepce společné unijní obžaloby vyžaduje pro své řádné fungování rozsáhlou harmonizaci trestního práva členských států a nevystačí si s pomocí vzájemného uznávání.⁵⁰ Komise připouští, že v jistých záležitostech se harmonizaci nelze vyhnout a poté k ní návrh (obvykle v tzv. minimální formě) přistupuje. Jenže ve výsledku se tak vybrané aspekty návrhu stejně dotknou ústavního rámce řady států a lze očekávat složitý a dlouhý ústavněprávní přezkum nařízení, naopak spolehání se na národní úpravy povede k roztržičnosti a možnému rozdílnému přístupu k podezřelým / obviněným. Paradoxně v konečném důsledku úsilí o na první pohled chytré kompromisní vyvažování zájmů může vyústit v nespokojenost všech stran.

Předchozí námitka má obecný charakter, hodnotit kriticky konkrétní prvky návrhu není férové už proto, že často až praxe by otestovala funkčnost určitého řešení. Například u národních delegátů jsou vyslovovány obavy, že mohou být vnímáni zbytkem vnitrostátního systému jako cizorodé těleso a proto jim skrytě nebo otevřeně odpírána spolupráce.⁵¹ Stejně tak je ale možné tvrdit, že národní žalobci rádi EPŽ pomohou se složitými případy týkajícími se financí EU, které dosud museli řešit sami, aniž by k tomu disponovali náležitými znalostmi a zkušenostmi. Přiklonění se k jedné z variant je čistou spekulací, výsledek bude záviset třeba i na osobních vlastnostech každého národního delegáta a může být v jednotlivých státech odlišný.

Z vyznění článku myslím jsou viditelné mé pochybnosti o potřebnosti zřízení ÚEVŽ vzhledem ke stávající míře spolupráce v trestněprávní oblasti. V současnosti i řada už přijatých nástrojů není řádně implementována a další postup vpřed může přinést více problémů než užítku. Zvláště to platí o hrozbě několikastupňové diferenciaci při spolupráci, někteří navíc předpovídají, že vznik úřadu povede k vytvoření konkurenčního vztahu s Eurojustem a ohrožení jeho fungování.⁵² Není tak překvapením, že většina odborníků považuje projekt buď přímo za nesmysl,⁵³ či k němu přistupuje s větší či menší mírou skepse.⁵⁴ Neznamená to, že je

⁴⁸ RUGGERI, Francesca. Eurojust and the European Public Prosecutor's Office After the Lisbon Treaty. IN: RUGGERI, Stefano. *Transnational Inquiries and the Protection of Fundamental Rights in Criminal Proceedings*. Heidelberg: Springer, 2013, s. 217-218.

⁴⁹ Establishing a European Public Prosecutor's Office – A federal budget needs federal protection. 17. července 2013. Dostupné na http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-644_en.htm

⁵⁰ Analýza viz LIGETI, Katalin. The European Public Prosecutor's Office: How should the rules applicable to its procedure be determined. *European Criminal Law Review*, 2011, roč. 1, č. 2, s. 144-147.

⁵¹ Srv. LIGETI a SIMONATO 2013, s. 16.

⁵² JENEY, Petra. *The future of Eurojust*. Brussels: European Parliament, 2012, s. 130.

⁵³ Například PEERS, Steve. *EU Justice and Home Affairs Law*. Oxford: Oxford University Press, 2011, s. 859.

nutné na lepší ochranu finančních zájmů EU rezignovat,⁵⁵ místo uchylování se k novým, radikálním řešením by bylo vhodnější pracovat na zlepšení efektivity stávajících nástrojů a upřednostnit organickou evoluci nadnárodní spolupráce. Jen čas ukáže, kterou cestou se další vývoj ponese a jakou roli v něm bude hrát analyzovaný návrh nařízení.

⁵⁴ Snad s výjimkou prací prof. Ligetiové většina zdrojů citovaných v článku.

⁵⁵ Srv. například výzvu Sněmovny lordů, aby britská vláda spolu s odmítnutím ÚEVŽ navrhla pozitivní řešení situace, House of Lords. *The Fight Against Fraud on the EU's Finances*. HL Paper 158, 26. březen 2013, s. 38.