

PROJEKT EVROPSKÉHO VEŘEJNÉHO ŽALOBCE (NOVÁ PODOBA MEZINÁRODNÍ JUSTIČNÍ SPOLUPRÁCE V TRESTNÍCH VĚCECH V RÁMCI ČLENSKÝCH STÁTŮ EVROPSKÉ UNIE?)

JAROSLAV FENYK

1. POTŘEBA TRESTNĚPRÁVNÍ OCHRANY FINANČNÍCH ZÁJMŮ EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

Všeobecný rozpočet Evropských společenství každoročně představuje částku více jak 100 mld €. Podle odhadů Evropského účetního dvora je každoročně 10% fondů Evropských společenství užíváno v rozporu s právními předpisy a 1–2 % příspěvků z těchto fondů je dokonce přímo získáno podvodným způsobem (podle Komise 1–4 % po zavedení jednotné měny). Do této sféry náleží rovněž útoky na evropskou měnu v podobě padělání.

Pod slovní spojení „finanční zájmy ES“ spadají veškeré v rozpočtech Společenství vykázané příjmy a výdaje, dále všechny příjmy nebo výdaje, které jsou spravovány přímo Společenstvími nebo jejich jménem. Poprvé se tento pojem objevil v rozhodnutí Evropského soudního dvora č. 68/88 ze dne 21. září 1989 ve věci Jugoslávské/řecké kukuřice, kde byl poprvé vysloven názor, že je třeba vytvořit systém ochrany oprávněných zájmů Evropských společenství. Jedná se zejména o prostředky typu předvstupních fondů (PHARE, SAPARD, ISPA) a povstupních fondů (strukturální fond, fond soudržnosti, sociální fond, atd.) včetně zájmu na ochraně společné měny EURO.

K poškozování nebo ohrožování finančních zájmů ES dochází zejména ve dvou následujících oblastech:

a) příjmy

- daňové a celní podvody,
- pašování zboží,
- nedodržení dovozních kvót,
- záměna zboží a jeho kvality,
- zneužití vnitřních celních preferencí,
- antidumpingová opatření, apod.

b) výdaje

- přímá pomoc státům a regionům,
- podpora vývozu,
- výdaje na společnou agrární politiku,

- subvencovaný vývoz,
- vývozní kvóty,
- subvencované ceny,
- restrukturalizace,
- cestovní náklady pracovníků Evropských společenství,
- přímé výdaje na společné politiky – vzdělání, výzkum, energetika, ochrana životního prostředí, sociální politika.

Smlouva o ES stanovila Evropské komisi odpovědnost za provádění rozpočtu Evropských společenství (čl. 205 SES). Tím jí již na počátku svěčila kontrolní oprávnění za účelem ochrany finančních zájmů Evropských společenství. Tato věcná příslušnost nebyla doplněna dostačujícími účinnými pravomocemi. S nárůstem objemu rozpočtových prostředků Evropských společenství se postupně rozvíjely i úvahy o nedostatečnosti a potřebě nového způsobu ochrany finančních zájmů Evropských společenství. Evropská společenství se dlouho zabývala ekonomickými a hospodářskými problémy a ochrana finančních zájmů zůstala dlouho v pozadí. S tím souvisí rigidní postoj členských států k možnosti zavedení jakékoli nadnárodní právní úpravy obsahující trestní prvek. V roce 1976 byl vypracován Protokol o trestněprávní ochraně finančních zájmů Společenství a stíhání porušování ustanovení Smlouvy o EHS. Tento první pokus o zavedení nadnárodního trestního práva byl ovšem neúspěšný.

Evropský soudní dvůr provedl výklad čl. 5 SES: „členské státy jsou povinny přijmout veškerá vhodná obecná i zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají z této smlouvy nebo jsou důsledkem činnosti orgánů Společenství. Usnadňují mu plnění jeho poslání.“ Rozhodnutím Evropského soudního dvora č. 68/88 ve věci Evropská komise vs. Řecko (řecká či jugoslávská kukuřice)¹ byl poprvé formulován pojem „finanční zájmy ES“. Převažuje názor, že z tohoto článku vyplývá povinnost členských států v oblasti boje proti nesrovnalostem ke škodě finančních zájmů Evropských společenství.

Smlouvou o Evropské unii byl do Smlouvy o založení Evropských společenství včleněn nový článek 209a (nyní 280), který zavazuje členské státy k přijetí účinných, odrazujících a přiměřených opatření na ochranu finančních zájmů Evropských společenství, adekvátní těm, jaká členské státy používají při ochraně vlastních finančních zájmů. Byla stanovena povinnost vzájemné spolupráce mezi členskými státy a Evropskou komisí při ochraně finančních zájmů. Vznik čl. 209a SES byl podnětem pro vznik dalších norem na úrovni Evropských společenství a Evropské unie, které vytvořily základní systém norem určených k ochraně finančních zájmů Evropských společenství.

V roce 1995 byla přijata členskými státy jako akt mezinárodního práva veřejného, spadající do oblasti III. pilíře EU, **Úmluva o ochraně finančních zájmů ES**.² Smyslem úmluvy bylo umožnit trestní stíhání činů ke škodě finančních zájmů Evropských

¹ Náklad kukuřice, který směřoval z Řecka do Belgie ve skutečnosti pocházel z Jugoslávie. Řecké orgány ji deklarovaly jako tuzemskou produkci a Řecko nemuselo zaplatit příslušný odvod do rozpočtu ES. Řecko se přes výzvu Komise nebylo ochotno případem zabývat, především proto, že řecké národní trestní právo neposkytovalo v té době ochranu podobným mezinárodním formám podvodných jednání. Soudní dvůr stanovil ve svém rozsudku minimální pravidla trestního postihu za porušení komunitárního práva.

² OJ C 316, 27. 11. 1995, s. 49.

společenství, zejména podvodů. Za tímto účelem byl vytvořen jednotný pojem podvodu a byly zakotveny některé podmínky pro trestní odpovědnost a pro trestní stíhání podvodu. Členským státům byla uložena povinnost, aby čin podvodu proti finančním zájmům Evropských společenství implementovaly, resp. transponovaly do národního práva. V případě této úmluvy jde o jeden z mála přímých projevů „europeizace“ trestního práva. Význam úmluvy spočívá především v tom, že zakotvuje povinnost členských států promítnout do své trestněprávní úpravy širokou definici podvodu proti finančním zájmům ES (čl. 1).³ Úmluva vstoupila v platnost ratifikací všemi „starými“ členskými státy dnem 17. 10. 2002.

Na tuto úmluvu navazovaly dva protokoly a to **Protokol k úmluvě o ochraně finančních zájmů ES z r. 1996**⁴, který se věnuje především nutnosti zavést trestný čin úplatkářství, zatímco druhý protokol z r. 1997⁵ pak předpokládá například zavedení účinné odpovědnosti právnických osob za kriminální jednání podvodného nebo korupčního charakteru.

Amsterdamská smlouva původní článek 209a SES nahradila článkem 280. Nový článek odpovědnost dělí mezi Evropská společenství a členské státy.⁶

V návrhu ustanovení čl. III-415 tzv. **Evropské ústavní smlouvy** byl přejat text dosavadního čl. 280 SES s úpravou odst. 4.⁷

Lisabonská smlouva systematicky zařadila trestněprávní ochranu finančních zájmů do oblastí tzv. sdílených pravomocí (Unie a členské státy).

2. CORPUS JURIS, CORPUS JURIS 2000

Vedle shora uvedených aktivit vznikly v oblasti ochrany finančních zájmů Evropských společenství další projekty, resp. úvahy „de lege ferenda“, zasahující do sféry trestního práva. Jednalo se o projekty Corpus Juris a Corpus Juris 2000.

Corpus Juris byla trestněprávní studie, zpracovaná dle požadavků Komise a Parlamentu skupinou nezávislých expertů, založená na kombinaci horizontálního a vertikálního principu. Obsahovala návod pro harmonizaci trestního práva hmotného v oblasti trestněprávní ochrany finančních zájmů Evropských společenství a základních trestně procesních pravidel v zemích Evropské unie. Byl založen jak na tradič-

³ Tento druh protiprávního jednání je třeba odlišovat od tzv. nesrovnalostí (irregularities) při nakládání s prostředky pocházejícími z rozpočtů ES a jejichž definice je uvedena především v nařízení č. 2988/95 (čl. 1), a které mají mnohem širěji formulovanou „skutkovou podstatu“ a přitom nemusí jít o trestný čin.

⁴ OJ C 313, 23. 10. 1996, s. 1.

⁵ OJ C 221, 19. 7. 1997, s. 11; OJ C 151, 20. 5. 1997, s. 1.

⁶ Jednalo se o následující text: „Společenství a členské státy bojují proti podvodům a jiným protiprávním jednáním poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropských společenství opatřeními podle tohoto článku, která mají odrazující účinek a poskytují v členských státech účinnou ochranu (odst. 1). K zajištění účinné a rovnocenné ochrany v členských státech přijímá Rada postupem podle článku 251 po konzultaci Účetního dvora nutná opatření k předcházení a potírání podvodů, postihujících finanční zájmy Evropských společenství. Použití trestního a procesního práva členských států není těmito opatřeními dotčeno.“(odst. 4).

⁷ Jednalo se o následující text: „K zajištění účinné a rovnocenné ochrany v členských státech a ve všech orgánech, institucích a jiných subjektech Unie stanoví evropský zákon nebo rámcový zákon opatření nezbytná k předcházení a potírání podvodů poškozujících nebo ohrožujících finanční zájmy Unie, a to po konzultaci s Evropským účetním dvorem.“

ních principech trestní legislativy jako princip individuální trestní odpovědnosti, princip legality, princip proporcionality a princip soudní záruky, tak na nových principech evropské teritoriality (Evropský justiční prostor, Evropský veřejný žalobce, Evropský zatýkácí rozkaz, vykonatelnost v celé Unii) a subsidiarity národního práva.

Po sérii diskusních jednání a po vyhodnocení připomínek členských států byl Corpus Juris přepracován a nově publikován jako tzv. Florentská verze pod označením Corpus Juris 2000.⁸

Jak bylo obecně zmíněno v předchozím vstupu, pracovní skupina nezávislých expertů z členských států EU pod vedením profesorky pařížské Sorbonny Mireille Delmas-Marty jako celek dospěla ke kategorickému požadavku vypracovat návrh trestněprávního opusu označeného jako Corpus Juris. Navzdory právním překážkám navrhla pracovní skupina v r. 1995 určité postupy, jak dosáhnout účelu „Evropské právní oblasti“ v trestních věcech. Zvolenými prostředky se staly zásady asimilace, kooperace a harmonizace, které byly víceméně účelově vztaženy i na oblast trestního práva. V projektu se počítalo zejména se **zavedením principu evropské (trestní) teritoriality** jako předpokladu fungování Evropské justiční oblasti ve věcech trestních.

Hmotně-právní ustanovení projektu Corpus Juris obsahuje jednak základy trestní odpovědnosti, jednak část zvláštní, ve které jsou definovány skutkové podstaty trestných činů celkem v osmi člancích, které jsou rozděleny na trestné činy spáchané jakoukoliv osobou a trestné činy spáchané veřejnými činiteli (podvod proti finančním zájmům Evropských společenství, podvod ve sféře volné soutěže, praní špinavých peněz a podílnictví, zločinného spolčení, pasivní korupce a aktivní korupce, zpronevěra fondů, zneužití pravomoci, vyžazení služebního tajemství).

Po několikaletém „připomínkovém řízení“ v členských státech byla kolektivem autorů (doplněném o některé další odborníky) vypracována tzv. Florentská verze (výsledek jednání v italské Florencii v r. 1999), označovaná jako Corpus Juris 2000. Porovnání změn textu studie by jistě bylo přínosné, ale překračovalo by to cíle tohoto příspěvku, proto se v dalším textu omezují jen na rozbor příslušných částí Corpus Juris 2000.

Corpus Juris 2000 se zabýval následujícími **koncepčními otázkami**:

- Jaká je úloha trestního práva hmotného a procesního v rámci evropské integrace?
- Které evropské zájmy jsou hodné ochrany trestního práva?
- Jak má být taková ochrana organizována?
- Jak má být zajištěna její účinnost v rámci evropského právního prostoru?

Corpus Juris 2000 se zaměřil na následující dva směry:

- **proveditelnost** Corpus Juris ve vztahu k národnímu právu členských států (analýza právního rámce a otázky kompatibility s ústavním právem, trestním právem hmotným a procesním v členských státech – vypracováno v členských státech);

⁸ Vervaele J.A.E. – Delmas – Marty, M., Corpus Juris 2000, český překlad Fenyk, J. – Kloučková S., soukromé vydavatelství P. Sypták, Brno 2000. Název Florentská verze je odvozen od místa (Florencie), ve kterém byla dopracována a schválena jako konečná verze opusu.

- **zvláštní problémy** týkající se **horizontální spolupráce** mezi členskými státy a vertikální spolupráce mezi členskými státy a Evropskou unií (vypracováno ve spolupráci kontaktních bodů v členských státech a řídicí komise).

Corpus Juris jako procesní instrument odstraňující překážky, které jsou vlastní mezinárodní justiční spolupráci v trestních věcech navrhl jako účinnější opatření zřízení **Evropského veřejného žalobce** s působností veřejného žalobce ve vybraných trestných činech proti finančním zájmům ES v rámci prostoru celé Evropské unie.⁹

3. CORPUS JURIS A PROJEKT EVROPSKÉHO VEŘEJNÉHO ŽALOBCE

3.1 ORGANIZACE A PŮSOBNOST EVROPSKÉHO VEŘEJNÉHO ŽALOBCE

Úřad evropského veřejného žalobce¹⁰ by podle Corpus Juris měl být orgánem Evropských společenství, **odpovědným za vyšetřování, trestní stíhání, podání obžaloby, zastupování obžaloby v hlavním líčení a výkon rozsudků týkajících se taxativně definovaných trestných činů proti financím Evropských společenství**. Měl by být orgánem **nezávislým** jak na národních orgánech, tak na orgánech Společenství.¹¹

Úřad evropského veřejného žalobce by byl podle Corpus Juris personálně tvořen ředitelem Úřadu se sídlem v Bruselu a dále z Evropských delegovaných veřejných žalobců, jejichž úřady by byly zřízeny v hlavních městech členských států, nebo v jakémkoli jiném městě, kde zasedá příslušný národní soud.

Úřad je ve studii charakterizován jako nedílný/jednotný a vzájemně spolupracující:

- nedílnost/jednotnost** spočívá v tom, že všechny úkony, provedené jeho členy, jsou činěny jménem celého Úřadu; dále v tom, že všechny úkony svěřené do pravomoci Úřadu (zejména oprávnění vyšetřovat vymezené trestné činy) mohou být prováděny kterýmkoli jeho členem; a v tom, že se souhlasem ředitele Úřadu evropského veřejného žalobce, v neodkladném případě s jeho zpětným souhlasem, každý z Evropských delegovaných veřejných žalobců může vykonávat svá oprávnění na území kteréhokoliv členského státu ve spolupráci s Evropským delegovaným veřejným žalobcem konkrétní země;

- vzájemná spolupráce** spočívá v tom, že mezi různými Evropskými delegovanými veřejnými žalobci je stanovena povinnost si vzájemně pomáhat.

⁹ Podle některých pramenů pochází ovšem myšlenka na zavedení této instituce od autorů tzv. Appel de Génève z 1. 10. 1996, kteří v tomto otevřeném dopise volali po mnohem jednodušší a intenzivnější formě justiční spolupráce v trestních věcech v rámci vzniklého Schengenského prostoru.

¹⁰ Pojem „úřad“ nekoresponduje povaze veřejné žaloby, protože zpravidla označuje správní orgán, ale s ohledem na obtížnost adekvátního synonyma orgánu veřejné žaloby v jazyce českém je v textu toto označení přesto užito.

¹¹ K projektu Evropského veřejného žalobce a Corpus Juris 2000, srov. zejména Delmas-Marty, M. – Vervaele, J.A.E. (eds.): The implementation of the Corpus Juris in the Member States, Volume I–IV, Intersentia, Antwerpen-Groningen-Oxford, 2000.

Národní veřejní žalobci (tj. veřejní žalobci členských států) by podle studie byli povinni s Úřadem evropského veřejného žalobce spolupracovat.

3.2 OZNAMOVÁNÍ PODEZŘENÍ ZE SPÁCHÁNÍ TRESTNÉ ČINNOSTI ÚŘADU EVROPSKÉHO VEŘEJNÉHO ŽALOBCE A ZAHÁJENÍ ŘÍZENÍ

Úřad evropského veřejného žalobce by podle dokumentu Corpus Juris měl být **informován o všech činech**, které by mohly naplnit skutkovou podstatu trestného činu podle článků 1–8 Corpus Juris (trestné činy proti finančním zájmům ES). Tato povinnost by byla uložena jednak všem národním orgánům (policii, veřejné žalobě, vyšetřujícím soudcům, zaměstnancům správních úřadů, jako jsou např. daňové a celní úřady) a jednak komunitárnímu orgánu, jakým je Úřad pro potírání podvodů (OLAF).¹² Informace o podezření ze spáchání trestného činu by mohly být podávány také formou oznámení občanů nebo formou stížností Komise. Národní orgány by byly zavázány informovat Úřad nejpozději v okamžiku, kdy by proti podezřelému bylo zahájeno vyšetřování nebo, když bylo použito některých zvláštních opatření, zejména vazby, pátrání, zajištění prostředků nebo když by byl nařízen odposlech a záznam telekomunikačního provozu.

Pokud by v průběhu vyšetřování vedeného národním orgánem bylo zjištěno, že některý z činů odpovídá činům vymezením v čl. 1–8 Corpus Juris, spis by byl ihned postoupen Úřadu evropského veřejného žalobce.

Pokud by se však Úřad evropského veřejného žalobce sám dozvěděl o relevantních skutečnostech, mohl by zahájit řízení z vlastní iniciativy.

Rozhodnutí stíhat, což znamená zahájení vyšetřování, by bylo podmíněno vyšší způsobené škody – když dosáhne stupně podvodu.

Úřad evropského veřejného žalobce, by byl vázán principem legality a byl by povinen zahájit trestní stíhání ve všech případech trestných činů uvedených v Corpus Juris. Svým rozhodnutím vydaným na základě zvláštních důvodů by však byl oprávněn sdělit osobě, která podala oznámení:

- a) že věc byla postoupena do pravomoci národních orgánů v případě, že jde o čin méně závažný nebo čin, který poškozuje především jednotlivý národní zájem;
- b) že zastaví trestní stíhání v případě, že se obviněný k činu doznal, nahradil způsobenou škodu a vrátil prostředky, které nelegálně obdržel, pokud k takovému případu došlo;
- c) že vydá na základě žádosti národních orgánů těmto souhlas k zahájení řízení o narovnání.

¹² Pozn.: OLAF (European Anti-fraud Office) je orgánem Evropské komise zabývajícím se vnitřním nebo vnějším administrativním vyšetřováním vedeným na místě zjištění nesrovnalosti, podvodu či korupce proti finančním zájmům ES, tedy v orgánech EU nebo v kterémkoli z členských států EU. Byl zřízen jako nástupce méně akčního útvaru označovaného jako UCLAF v r. 1999. Podrobnosti týkající se jeho působnosti upravují rozhodnutí (Rada č. 1073/1999).

3.3 PRÁVOMOCI ÚŘADU EVROPSKÉHO VEŘEJNÉHO ŽALOBCE PŘI VYŠETŘOVÁNÍ

Za účelem zjištění pravdy a za účelem předložení dostatečně objasněné věci soudu, by Úřad evropského veřejného žalobce řídil vyšetřování všech trestných činů uvedených v Corpus Juris, přičemž by bral v úvahu jak důkazy svědčící ve prospěch obviněného, tak důkazy svědčící o jeho vině. Jeho pravomoci ve vyšetřování by byly rozděleny mezi ředitele Úřadu evropského veřejného žalobce, Evropské delegované veřejné žalobce a v některých případech také mezi národní orgány, ustanovené za tímto účelem.

Do výlučné **pravomoci ředitele** by náležely:

- a) **dozor nad vyšetřováním** a případně rozhodnutí o postoupení věci jednomu či více Evropským delegovaným veřejným žalobcům;
- b) **koordinace vyšetřování** vedeného Evropskými delegovanými veřejnými žalobci, jakož i národními policejními složkami a příslušnými správními orgány, jako může být OLAF; taková koordinace může být prováděna v podobě ústních nebo písemných doporučení příslušným orgánům;
- c) **právo zahájit řízení**, jestliže vyjde najevo, že je dáno důvodné podezření ze spáchání některého z vymezených trestných činů;

Do **společné působnosti ředitele a delegovaných žalobců** by náležely:

- a) výslech obviněného;
- b) opatření dokladů a/nebo informací uložených v počítači nezbytných pro vyšetřování a je-li toho třeba, právo dostavit se na místo činu;
- c) podat soudci žádost o nařízení znaleckého zkoumání;
- d) na základě povolení soudce nebo jeho dodatečného povolení, právo nařídit domovní prohlídku, zadržení věci a odposlech a záznam telefonních hovorů;
- e) výslech svědků, kteří jsou ochotni spolupracovat s orgány spravedlnosti a v případě potřeby jsou povinni se dostavit k výslechu;
- f) sdělení obvinění podezřelému při respektování jeho práv;
- g) žádost o vzetí obviněného do vazby nebo o jeho podřízení soudnímu dohledu.

Pravomoci přenesené na Evropské delegované veřejné žalobce by v případě potřeby (z časových důvodů nebo s ohledem na jednotlivou věc) mohly být částečně přeneseny na národní orgán (orgány trestního stíhání, policie nebo jiné příslušné orgány správní – finanční, daňové nebo celní úřady. Ten by v takovém případě byl vázán příslušnými ustanoveními Corpus Juris.

3.4 PRÁVOMOCI ÚŘADU EVROPSKÉHO VEŘEJNÉHO ŽALOBCE PŘI SKONČENÍ VYŠETŘOVÁNÍ

V případě, že by Evropský delegovaný veřejný žalobce dospěl k závěru, že vyšetřování je skončeno, rozhodl by buď o tom, že zastaví trestní stíhání, nebo že je třeba projednat věc před soudem.

Rozhodnutí o ukončení trestního stíhání by bylo oznámeno Evropské komisi, obviněnému a všem orgánům nebo osobám, které o věci informovaly Úřad evropského veřejného žalobce (např. oznámily trestnou činnost svých zaměstnanců nebo podaly stížnost).

Rozhodnutí projednat věc před soudem, které by bylo oznamováno stejným způsobem jako rozhodnutí podle předchozího odstavce, by obsahovalo jméno, bydliště obviněného, popis skutků a jejich právní kvalifikaci, jakož i odůvodnění, proč má být věc projednána před soudem. Přezkum tohoto návrhu by podle studie náležel do pravomoci soudce svobod, který by předložil věc příslušnému soudu a předvolal k soudu obviněného na stanovený den a hodinu.

3.5 ZASTUPOVÁNÍ VEŘEJNÉ ŽALOBY A ZASTAVENÍ TRESTNÍHO STÍHÁNÍ

Pro vymezené trestné činy, by zastupoval Úřad evropského veřejného žalobce veřejnou žalobu před těmi soudy, které stanovuje platný zákon konkrétního státu. Orgány veřejné žaloby konkrétního státu by byly oprávněny v určitých případech vést trestní stíhání spolu s ním, jestliže protiprávním jednáním obviněného byly poškozeny též národní zájmy. V takovém případě by platily stejné zásady pro doručování a předvolání k řízení ve vztahu k národním orgánům veřejné žaloby a těmto by bylo současně umožněno seznámit se v dostatečné době s obsahem trestního spisu.

Pro trestné činy uvedené v Corpus Juris by bylo nutno zastavit trestní stíhání v případě **smrti obviněného** (pokud jde o **právníckou osobu v případě jejího zrušení**), nebo v případě **uplynutí promlčecí doby** nebo dosažení dohody prostřednictvím **narovnání** za následujících podmínek:

- a) **pokud jde o promlčení**, uplynula-li doba pěti let, která se počítá ode dne spáchání trestného činu, jestliže v této době nebyl učiněn žádný vyšetřovací úkon nebo nebylo vedeno trestní stíhání; pokud vyšetřování nebo trestní stíhání bylo vedeno, trestný čin se promlčuje po uplynutí pěti let od posledního vyšetřovacího úkonu nebo úkonu trestního stíhání. Ve všech případech sdělení obvinění podezřelému přerušuje promlčení lhůtu;
- b) **narovnání je vyloučeno** v případech recidivy, v případech, kde byly použity zbraně nebo padělky a v případech podvodů, při kterých pachatel získal nejméně 50.000 EUR. V jiných případech by mohly národní orgány navrhnout Úřadu evropského veřejného žalobce, aby případy, v nichž se jedná jak o trestný čin podle národního práva, tak o trestný čin podléhající evropské soudní pravomoci, byly vyřízeny mimosoudně cestou narovnání.¹³ V případě zamítnutí tohoto návrhu by Úřad evropského veřejného žalobce byl povinen podat návrh na projednání věci soudem. Rozhodnutí o narovnání podléhá kontrole soudce svobod.

¹³ Narovnání by bylo možné za následujících podmínek: obviněný učiní dobrovolně přiznání viny, orgány činné v trestním řízení mají k dispozici důkazy o vině postačující k postavení obviněného před soud, rozhodnutí o narovnání je učiněno veřejně a dohoda o narovnání respektuje zásadu přiměřenosti.

3.6 PRAVOMOCI ÚŘADU EVROPSKÉHO VEŘEJNÉHO ŽALOBCE PŘI VÝKONU ROZHODNUTÍ

Po právní moci odsuzujícího rozsudku by tento měl být neprodleně oznámen Úřadem evropského veřejného žalobce místně příslušným orgánům členského státu. V případě trestů, jakými jsou trest zadržání věci, odnětí práv či zveřejnění rozsudku, by mohl být jejich výkon proveden na jiném místě či místech (státech), než je vykonáván trest odnětí svobody. Úřad evropského veřejného žalobce spolu s národními orgány by byl odpovědný za nařízení a kontrolu výkonu rozhodnutí, pokud tak nebylo činěno automaticky.

Studie obecně předpokládala, že výkon trestu se řídí normami platnými v členském státě, který je místně příslušný k výkonu rozhodnutí.

Přesto Úřad evropského veřejného žalobce by měl dohlížet na provádění následujících principů společných pro celé území Evropské unie:

- a) **doba strávená ve vazbě** obviněným v těžce trestní věci v jakémkoli státě a v jakékoli fázi řízení musí být započítána do výměry trestu odnětí svobody uloženého soudem;
- b) **nikdo nesmí být trestně stíhán ani odsouzen v členském státě pro tentýž skutek** kvalifikovaný jako trestný čin podle Corpus Juris, o kterém již bylo rozhodnuto zprošťujícím nebo odsuzujícím pravomocným rozsudkem v kterémkoli členském státě Evropské unie (ne bis in idem).

Podle Corpus Juris by Úřad v odůvodněných případech mohl – na žádost osoby odsouzené k trestu odnětí svobody – povolit její **předání k výkonu trestu** do jiného členského státu, než který byl stanoven v rozsudku.

3.7 MÍSTNÍ PŘÍSLUŠNOST ÚŘADU EVROPSKÉHO VEŘEJNÉHO ŽALOBCE (RATIONE LOCI), TERITORIÁLNÍ ÚČINEK ROZSUDKŮ A SPOLUPRÁCE SE TŘETÍMI ZEMĚMI

V rámci jednotné právní oblasti ve věcech trestních, by místní příslušnost měla být stanovena za použitím principu evropské teritoriality podle následujících pravidel:

- a) **členové Úřadu evropského veřejného žalobce**, stanovení ředitelem tohoto Úřadu pro vedení trestního stíhání a řízení vyšetřování ve vybraných trestních věcech, vykonávají svoji příslušnost po celém území Evropské unie;
- b) **příkaz k zatčení a rozhodnutí** vztahující se ke shora uvedeným trestným činům učiněné soudem jakéhokoli členského státu jsou platné po celém území Evropské unie, jako je tomu u rozsudků.

V případě, že by vyšetřování vyžadovalo jakoukoli formu právní pomoci třetího státu, Úřad evropského veřejného žalobce by vyzval národní orgány země, v níž se vede hlavní část vyšetřování, aby provedly dožádání u příslušného třetího státu podle platných národních a mezinárodních norem.

4. ZELENÁ KNIHA O TRESTNĚPRÁVNÍ OCHRANĚ FINANČNÍCH ZÁJMŮ ES A ZŘÍZENÍ ÚŘADU EVROPSKÉHO VEŘEJNÉHO ŽALOBCE

4.1 ÚVODNÍ VÝKLADY

Přestože Corpus Juris ani Corpus Juris 2000 nebyly jako celek uvedeny v život, některé z navrhovaných součástí samostatně pronikly až do „evropské legislativy“ nebo se staly předmětem následných projektů či úvah „de lege ferenda“.

Tak například z iniciativy OLAF Komise připravila návrh na doplnění ustanovení čl. 280 Smlouvy o ES o partii zavádějící Evropského veřejného žalobce jako orgán pro trestní stíhání trestných činů proti finančním zájmům ES. Ovšem smlouva z Nice návrhy v oblasti trestněprávní ochrany finančních zájmů ES, konkrétně možnost zavedení institutu Evropského veřejného žalobce, nereflektovala.

V případě projektu Evropského veřejného žalobce takovým dokumentem byla především tzv. **Zelená kniha¹⁴ o trestněprávní ochraně finančních zájmů ES a zřízení Úřadu Evropského veřejného žalobce.**¹⁵ Kniha byla publikována za účelem podrobnějšího seznámení odborné veřejnosti s tímto projektem a současně za účelem zjištění reálných možností implementace tohoto instrumentu.

Zelená kniha o evropském veřejném žalobci byla koncipována jako specifická forma dotazníku, kde Komise položila konkrétní dotazy, na které pak byly provedeny odpovědi ve formě rozsáhlých komentářů, rozborů a úvah.

Po úvodních partiích, zabývajících se především původem projektu (viz pojednání o Corpus Juris a právních nástrojích k ochraně finančních zájmů ES), Kniha popisuje další iniciativy z doby bezprostředně předcházející publikaci Knihy, jako například návrh směrnice Evropského Parlamentu a Rady o trestněprávní ochraně finančních zájmů ES, předložený komisí dne 25. 1. 2001.¹⁶

Objektem Zelené knihy nebyla ovšem jen problematika ochrany finančních zájmů ES, ale objevovaly se v ní argumenty, které odrážely všeobecné snahy o boj proti přeshraniční kriminalitě například v dokumentech ze zasedání Rady v Tampere, kde bylo zdůrazňováno, že pachatelé trestných činů nesmí zneužívat odlišností v právních systémech členských států.¹⁷ Znamená to, že institut Evropského veřejného žalobce by spolupůsobil při vytváření prostoru svobody, bezpečnosti a spravedlnosti.

Následující část Zelené knihy se zabývala důvody, pro které se trestněprávní ochrana finančních zájmů ES na **horizontální i vertikální úrovni** nutně jeví jako

¹⁴ Zelené knihy jsou diskusní dokumenty zveřejňované Komisí. Vztahují se k určité oblasti politiky – k tématu, které se Komise chystá regulovat. Ukazují směr, kterým se regulace jednotného trhu bude v budoucnu ubírat. Tyto dokumenty jsou určeny především zúčastněným stranám, organizacím i jednotlivcům, které tím jsou vyzývány k tomu, aby se zapojily do procesu konzultace a debaty. Snaží se vytvořit prostor k rozvaze a zahájit tak konzultaci na evropské úrovni na určité téma. Takové vyvolané konzultace jako reakce na zelenou knihu pak mohou vést až k vydání „Bílé knihy“, která navrhne soubor konkrétních prostředků společné akce na komunitární úrovni. „Bílá kniha“ je následně programovým dokumentem střednědobého výhledu.

¹⁵ COM (2001) 715 final ze dne 11. 12. 2001.

¹⁶ COM (2001) 272.

¹⁷ Presidency Conclusions, Tampere European Council, 15 and 16 October 1999, point 5.

nezbytná, jako statistické údaje, výsledky činnosti OLAF, atd.¹⁸ OLAF ostatně byl jakýmsi „hnacím motorem“ projektu Evropského veřejného žalobce a dokonce předpokládal svou aktivní úlohu v projektu, protože jeho schizofrenní postavení v rámci třípilířové struktury EU mu neposkytovalo a dosud neposkytuje potřebné pravomoci umožňující plynulý přechod od administrativního k trestněprávnímu vyšetřování. Současně by zavedením Evropského veřejného žalobce došlo k eliminaci fragmentární a nejednotné úpravy v členských státech EU. V tom byla spatřována přidaná hodnota zamýšleného projektu.

Významná část (oproti partiím, které byly publikovány v Corpus Juris) byla věnována úloze **Evropského veřejného žalobce při ochraně lidských práv** a základních svobod a to nejen v intencích tradičních aktů (Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod), ale i v rámci politických cílů deklarovaných Chartou základních práv EU.¹⁹

Protože se v mezidobí podařilo založit orgán pro koordinaci mezinárodní justiční spolupráce v trestních věcech – EUROJUST, Zelená kniha pochopitelně provedla porovnání možností těchto dvou institucí v případné praxi. Poněkud nepřesvědčivě a ne zcela relevantně kniha upozornila na to, že EUROJUST má velmi široké pole působnosti, zatímco Evropský veřejný žalobce, jako orgán Společenství by působil jen při trestněprávní ochraně finančních zájmů ES.

Právní základ pro zřízení Evropského veřejného žalobce měl tvořit doplněk stávající úpravy podle čl. 280 Smlouvy o ES o ochraně finančních zájmů ES tak, že by za něj jako projev vůle Evropského parlamentu a Rady EU (s pouz. čl. 251) na základě rozhodnutí přijatého kvalifikovanou většinou byl vložen nový článek **280a**, jenž by zřizoval Úřad evropského veřejného žalobce.

Podle tohoto návrhu by **Evropský veřejný žalobce odpovídal za „vypátrání, trestní stíhání a postavení před soud všech pachatelů (a dalších účastníků) trestných činů proti finančním zájmům ES, vystupování před národními soudy v těchto věcech v souladu s příslušnou komunitární legislativou“**. Porovnáme-li tento návrh s návrhem úpravy působnosti Evropského veřejného žalobce podle Corpus Juris, zjistíme výraznou podobnost, ne-li shodu. Inspirace projektem je tedy zřejmá a odrazila se v podstatě ve všech následujících návrzích Zelené knihy.

Pravomoc Evropského veřejného žalobce by podle Zelené knihy měla být vymezena v souladu s principy proporcionality a subsidiarity tak, aby byl schopen účinně vykonávat své poslání na území celé Evropské unie. Kniha výslovně hovoří o postupném směřování projektu k vytvoření „**jednotné (evropské) oblasti trestního stíhání a vyšetřování**“ ve smyslu čl. 299 Smlouvy o ES. Evropský veřejný žalobce by v této oblasti:

- **řídil a koordinoval trestní stíhání;**
- **přímo prováděl vyšetřování;**
- **dbal na dodržování soudních záruk zákonnosti řízení;**

¹⁸ Zvláště: European Commission, Annual report 2000: protection of the Communities' financial interests and the fight against fraud, COM (2001) 255. Kniha provázela jednotlivé návrhy konkrétními praktickými příklady z oblasti ochrany finančních zájmů ES.

¹⁹ OJ C 364, 18. 12. 2000.

- **při zásazích do oblasti lidských práv a základních svobod** byl podroben rozhodovací a kontrolní pravomoci soudce svobod;
- **podával obžalobu a zastupoval** ji výlučně před národními soudy.

Na území členských států by vykonávali působnost Úřadu **náměstci Evropského veřejného žalobce**. Jejich sídla by byla na teritoriu členského státu.

Zelená kniha věnovala zvláštní pozornost otázkám organizace a postavení Úřadu evropského veřejného žalobce. Za tímto účelem stanovila následující požadavky:

4.2 NEZÁVISLOST EVROPSKÉHO VEŘEJNÉHO ŽALOBCE

Komise navrhovala, aby se postavení žalobce odvíjelo od postavení soudců Evropského soudního dvora. Žalobce by měl být jmenován (jmenovací procedura) z osob, „**jejichž nezávislost je nad veškerou pochybnost zaručena a které mají předpoklady být jmenovány do nejvyšších justičních pozic v příslušném členském státě. Při výkonu své působnosti nesmí požadovat ani přijímat žádné příkazy.**“ Žalobce byl v Knize dokonce výslovně označen za „**specializovaný justiční orgán**“, což znamená, že jej navrhovatelé umístili blíže justiční než exekutivní sféře.

4.3 JMENOVÁNÍ A ODVOLÁNÍ EVROPSKÉHO VEŘEJNÉHO ŽALOBCE

Jmenovací i odvolací procedura byla nastavena tak, aby byla v souladu s požadavky nezávislosti Evropského veřejného žalobce a neumožňovala zneužití těchto nástrojů k vyvolání jakýchkoliv nečistých vlivů v oblasti jeho působnosti. Podle navrhovatelů by Evropský veřejný žalobce měl být **jmenován na návrh Komise Radou na základě hlasování kvalifikovanou většinou se souhlasem Evropského parlamentu.**²⁰

Jmenování by mělo být omezeno **funkčním obdobím 6 let** bez možnosti opakovaného jmenování. Jmenovací období by tedy bylo delší než období Komise a Parlamentu, což je kromě časové omezenosti jeho mandátu považováno za další záruku jeho nezávislosti. Zelená kniha v této souvislosti položila otevřenou otázku, zda a nakolik by jeho postavení mělo být v podrobnostech upraveno předpisy o postavení úředníků Společenství.

Evropský veřejný žalobce by odpovídal za porušení služebních povinností. V takovém případě by probíhalo, opět v zájmu nezávislosti, na žádost Evropského parlamentu, Rady nebo Komise **řízení před Evropským soudním dvorem. Odvolání** by bylo možné jen tehdy, byl-li by Soudem uznán vinným za **závažné porušení povinností.**²¹

4.4 ORGANIZACE ÚŘADU EVROPSKÉHO VEŘEJNÉHO ŽALOBCE

Evropský veřejný žalobce jako vedoucí pracovník evropské veřejné žaloby by byl odpovědný za **řízení a koordinaci vyšetřování a trestního stíhání** pro

²⁰ Zde bylo přihlédnuto k úpravě rozhodovacího procesu provedeného Smlouvou z Nice.

²¹ Jako další důvody ukončení funkce se předpokládaly úmrtí, rezignace nebo uplynutí funkčního období.

všechny trestné činy v rámci jurisdikce tohoto žalobce po celém teritoriu Evropské unie. Za tímto účelem by byly vytvořeny vnitřní organizační předpisy.

Organizace by byla tvořena jednak **centrálním úřadem** v Bruselu a jednak **jednotlivými úřady** v členských státech vedenými náměstký Evropského veřejného žalobce.

Vztahy mezi náměstký a Evropským veřejným žalobcem by tvořily základ pro fungování tohoto Úřadu. V každém státě by byl jmenován jeden nebo více náměstků Evropského veřejného žalobce. Tito by byli jmenováni Evropským veřejným žalobcem z kandidátů navržených členskými státy. Měli by to být veřejní žalobci z domácího prostředí, kteří by mohli nebo nemuseli být kvalifikovanými soudci nebo jiné odpovídající osoby v zemích, kde systém veřejné žaloby neexistuje. Také náměstci Evropského veřejného žalobce by měli být jmenováni na předem stanovené období, ovšem s tím, že Zelená kniha předpokládala možnost opětovného jmenování v dalším období, v závislosti na podmínkách a možnostech konkrétního státu.

Zelená kniha také předpokládala možnost v různých úrovních propojení mezi úřadem náměstka v konkrétním státě a místními orgány veřejné žaloby a policie. Základní variantou byla úplná separace této funkce od jiných státních funkcí, zatímco druhá možnost předpokládala vytvoření specializovaného veřejného žalobce, který by se v rámci fungujícího systému uvnitř každého členského státu zabýval ochranou finančních zájmů Evropských společenství. Třetí možnost by spočívala ve svobodě každého státu zvolit první nebo druhou možnost.

Disciplinární odpovědnost náměstků s výkonem funkce by náležela Evropskému soudnímu dvoru. Nejtěžší sankcí za disciplinární poklesek by bylo odvolání z funkce. Pokud by náměstek byl současně ve vztahu k členskému státu a současně ke Společenstvím, šlo by zde o dělenou odpovědnost v závislosti na národní nebo evropské agendě.

Náměstci by působili jako **komunikační mezičlánek** mezi Evropským veřejným žalobcem a národními orgány, fakticky by umožňovali výkon jednotlivých úkonů Evropskému veřejnému žalobci. Tato decentralizovaná struktura by vytvářela současně vazby s evropskými styčnými žalobci a evropskou justiční sítí.

Evropský veřejný žalobce by byl odpovědný za řízení a koordinaci práce náměstků v tom směru, jak rychle a účinně probíhá vyšetřování a trestní stíhání. V tomto ohledu by po dobu výkonu funkce byli náměstci podřízeni Evropskému veřejnému žalobci na výlučné nebo v závislosti na zařazení náměstka do státních orgánů nevýlučné bázi.

Zelená kniha na jedné straně zdůrazňuje sice **podřízenost** náměstků Evropskému veřejnému žalobci, ovšem současně operuje s pojmy jako **spolupráce a pomoc**, což se sice teoreticky nevylučuje, ale z hlediska obsahu pojmu podřízenost pak jde spíše o plnění pokynů nebo jinou užší formu závislosti než je povinnost spolupracovat a pomáhat si. V tomto ohledu by bylo zřejmě na místě text ještě výrazně dopracovat.

Důležitým otázkám spojeným s **financováním, resp. rozpočtem**, Úřadu Evropského veřejného žalobce věnovala Zelená kniha také dostatečnou pozornost. Zpracovatelé pochopili, že podmínkou nezávislosti Úřadu evropského veřejného žalobce je samostatný a nezávislý způsob financování Úřadu, takže zvolili specifický, od ostatních financí oddělený, model, který by měl takovouto nezávislost zaručovat. Náměstci v členských státech by měli být financováni v plném rozsahu členskými státy. Pokud by vznikly při fungování národních úřadů jiné náklady, byly by hrazeny z prostředků rozpočtu Evrop-

ského veřejného žalobce. Pokud jde o jmenování a odvolávání ostatních zaměstnanců, toto by bylo podrobeno rozhodovací pravomoci příslušného vedoucího žalobce.

4.5 POTŘEBA HARMONIZACE NÁRODNÍCH PŘEDPISŮ ČLENSKÝCH STÁTŮ V OBLASTI HMOVNÉHO I PROCESNÍHO PŘÁVA

Významné části Zelené knihy se zabývaly nezbytností/možností odstranit rozdíly mezi jednotlivými národními úpravami v oblasti ochrany finančních zájmů Evropských společenství (tedy v hmotném právu). Na rozdíl od projektu Corpus Juris však zde bylo nabídnuto několik odlišných technik:

- postupovat **podle národního práva** bez jakékoli harmonizace,
- **harmonizace částí národního práva** v rozsahu, který by byl předem stanoven s odkazem na zbývající národní právo,
- **úplná harmonizace** konkrétních národních předpisů, přičemž by komunitární právo v tomto rozsahu nahrazovalo národní právo,
- **unifikace** ve smyslu vytvoření autonomního komunitárního práva odděleného od práva členských států.

Odstranění rozdílů shora uvedeným způsobem by mělo podmiňovat hladký výkon funkce Evropského veřejného žalobce. **Byly proto také navrženy společné definice trestných činů**, jako podvod, korupce, praní špinavých peněz, trestné činy, které nespádají do kategorie činů proti finančním zájmům ES, zpronevěra fondů, zločinné spolčení, zneužití pravomoci, porušení služebního tajemství a činy, které mohou souviset s ochranou finančních zájmů ES. Tento katalog činů v podstatě koresponduje s výčtem provedeným v rámci projektu Corpus Juris, v některých ohledech zejména pokud jde o činy související s předmětnými skutkovými podstatami byl doplněn.

Společnými tresty by byly tresty, které odpovídají jednak národnímu právu, jednak právu Evropských společenství. Pokud jde o jejich druhy, odpovídají také tyto projektu Corpus Juris. Trestní odpovědnost právnických osob odrážela v návrhu kompromisní řešení mezi dosud přijatými evropskými dokumenty a výraznými rozdíly v jednotlivých národních systémech.

Z procesního pohledu kniha předpokládala přijetí (článek 251 Smlouvy o ES) **základních pravidel trestního řízení**, rozsah jednotlivých pravomocí Evropského veřejného žalobce, přípustnost důkazu, provádění soudní kontroly procesních opatření přijatých Evropským veřejným žalobcem v rámci jeho působnosti. Současně kniha upozorňovala na potřebu vytvořit pravidla pro povinnost národních orgánů oznamovat příslušnou trestnou činnost, spolupracovat s Evropským veřejným žalobcem atd.

Velmi podrobná část Zelené knihy se zabývala **otázkami průběhu přípravného řízení**, které v zásadě nevybočovalo z předpokladů vytyčených v minulosti projektem Corpus Juris. Patrně nikoli nad rámec všeobecných úvah zde jsou výslovně zmíněna pravidla ochrany lidských práv a základních svobod a vázanost Evropského veřejného žalobce těmito pravidly, jakož i odpovědnost za jejich zavádění a respektování v přípravném řízení. Je zdůrazněn např. princip presumpce nevinny, právo obviněného, včetně práva na obhajobu, zákaz diskriminace, atd. Po vzoru systému common law se

do činnosti Evropského veřejného žalobce měl promítnout tzv. **zákaz dvojího ohrožení** (double jeopardy principle – ve smyslu článku 50 Charty základních práv EU). Ostatně řada dalších ustanovení Charty se měla vztahovat na činnost Evropského veřejného žalobce v přípravném řízení rovněž.

Poměrně realisticky přistoupil návrh také k volbě zásady, která je v teorii označována jako zásada **legality, resp. opportunity** trestního stíhání. Oproti projektu Corpus Juris zde nacházíme nejednoznačné řešení založené na kombinaci obou, ovšem převažuje stále povinnost k trestnímu stíhání.

Ve vztahu k **působnosti národních žalobců** členských států měla být působnost Evropského veřejného žalobce a jeho náměstků založena na **zásadě přednosti komunitárního práva** před národním právem a přednosti lex specialis ve vztahu k lex generalis. Kniha řešila podrobnosti i v případě tzv. hybridních trestných činů, tedy tvořených jednak činy proti finančním zájmům ES a činy ostatními.

Kniha předkládala konkrétní prostředky, kterými by bylo prováděno vyšetřování. Mezi ně by náležely zásady presumpce nevinny, opatrování důkazů ve prospěch i v neprospěch obviněného, ovšem vedle toho i možnost navrhnout soudci vydání zatýkacího rozkazu, předvolávat a vyslyšet svědky a obviněného, zajišťovat prostředky na účtech, nařizovat odposlechy telefonních hovorů a používat speciální vyšetřovací techniky ve vztahu k ochraně finančních zájmů Evropských společenství, včetně mezinárodních aktů veřejného práva.

4.6 SOUDNÍ KONTROLA ČINNOSTI EVROPSKÉHO VEŘEJNÉHO ŽALOBCE V PŘÍPRAVNÉM ŘÍZENÍ

Právo rozhodovat o zásazích do lidských práv a základních svobod v přípravném řízení by podobně, jak je tomu v studii Corpus Juris, bylo svěřeno **tzv. soudci svobod**. Zelená kniha věnuje pozornost podmínkám zřízení tohoto orgánu v členských státech a jeho pravomocím. Lze stručně shrnout, že působnost soudce svobod by odpovídala těmto institutům fungujícím v řadě členských států Evropské unie jako např. Itálie, Německo, apod., kde původní vyšetřující soudce ztratil faktické vyšetřovací pravomoci a jeho působnost byla omezena pouze na kontrolu zákonnosti přípravného řízení v různém rozsahu, nebo toliko k rozhodování o zásazích do práv a svobod obviněného, případně jiných osob. Proti rozhodnutí tohoto soudce by byl přípustný opravný prostředek. Kniha nabízí několik variant, jak by bylo o tomto opravném prostředku rozhodováno.

První možností by bylo využití tzv. **Evropské komory pro přípravné řízení**, podobné instituce jako působí v rámci některých systémů národního soudnictví (Francie). Druhou možností by bylo rozhodnutí **národního odvolacího soudu**, tzn. že by se nezřizovala nová instituce. Evropská komise upřednostňuje tuto druhou možnost.

S ohledem na potřebu zákonného provedení přípravného řízení, Kniha předpokládala **rozsáhlou možnost opravných prostředků proti postupu Evropského veřejného žalobce a jeho orgánů, o nichž byl rozhodoval v tomto případě soudce svobod**. Vzhledem k tomu, že jde o strukturu veřejné žaloby, která neumožňuje používání typických odvolacích – instančních prostředků, byl tento postup zvolen jako jediný možný.

V oblasti vzájemné spolupráce s orgány členských států se v Zelené knize objevuje **požadavek na vzájemné uznávání**. Tento požadavek by nebyl automatickým uznáváním všech opatření k zajištění osob a věcí přijímaných Evropským veřejným žalobcem, ale znamenal by ve skutečnosti možnost, že by národní soudce jejich legitimitu v případě námitek přezkoumal.

Pokud by Evropský veřejný žalobce používal opatření k zajištění osob a věcí, v nichž by docházelo k porušení základních práv a svobod, musel by v takovém případě vyžádat **souhlas nebo příkaz příslušného národního soudce**.

Zelená kniha navrhuje rozdělení oprávnění vydávat opatření k zajištění osob a věcí mezi Evropského veřejného žalobce a národního soudce v závislosti na stupeň zásahu do základních práv výčtem jednotlivých opatření v příslušné pravomoci.

Spolupráce s národními orgány byla předložena v knize v podobě několika variant. Buď bude Evropský veřejný žalobce vykonávat pravomoci přímo, nebo bude využívat povinné pomoci orgánů členských států, nebo se přizpůsobí prostředí, které vyžaduje příslušný členský stát.

Přípravné řízení podle Zelené knihy může skončit buď podáním obžaloby příslušnému národnímu soudu nebo zastavením trestního stíhání, které může být buď fakultativní nebo obligatorní. Důvody pro tato opatření byly v Zelené knize mnohem obecněji a méně důsledně provedeny než například v českém trestním řízení.

V řízení před soudem by vystupoval Evropský veřejný žalobce jako strana. Řízení před soudem by probíhalo podle národního trestního řádu.

Zelená kniha věnuje pozornost také **určení soudu členského státu**, u kterého se má vést hlavní líčení.

Jako základní kritérium, které je považováno za první možnost určení příslušnosti soudu, se nabízí typicky a obdobně jako je tomu například v České republice, místo spáchání činu, dále státní příslušnost nebo místo bydliště fyzické osoby nebo sídlo právnické osoby, dále by se mělo zvít v úvahu místo, kde se nacházejí důkazy nebo místo, kde byl obviněný zadržen.²²

Zelená kniha se v popisu řízení před soudem blíží pojetí adversárního systému trestního řízení založeného na zjišťování skutkového stavu bez důvodných pochybností (evidence beyond all reasonable doubt). Práva obviněného a svědků jsou zaručena a svěřena ochraně národního práva, zejména se to týká zákazu sebeobviňování a práva na obhajobu.

Druhá varianta, která by umožňovala určit příslušnost národního soudu, nabízí možnost autonomního rozhodnutí Evropského veřejného žalobce o tom, který soud je příslušný. Tato otázka však v Zelené knize nebyla zcela důsledně vyřešena a vyvolává určité pochybnosti o dodržování práva na svého soudce ve smyslu ústavních doku-

²² Tato příslušnost se však v žádném případě nedotýká stádia přípravného řízení, kde je příslušným vždy evropský žalobce a posléze podle dalších kritérií jeho náměstek v příslušném členském státě.

mentů členských států i aktů mezinárodního práva veřejného, zabývajících se ochranou lidských práv a základních svobod.

Veřejnou žalobu by v konkrétním státě nezastupoval přímo Evropský veřejný žalobce, ale z důvodu praktičnosti a vhodnosti především jeho náměstek působící v této zemi.

Samostatná část Zelené knihy je věnována **postavení oběti**. Kniha ovšem na tomto místě poskytuje opět nejednoznačnou odpověď, kdo by jménem Evropských společenství vystupoval jako poškozený v trestním řízení (partie civile). Komise odmítá akceptovat myšlenku, že Evropská společenství jsou univerzálním poškozeným v takových případech, do dalších řešení se však Zelená kniha nepouští.

Podobně jako tomu je v zemích se systémem common law se Zelená kniha věnuje velmi otázkám **použitelnosti důkazů a jejich přípustnosti v řízení před soudem**. V této souvislosti se zmiňuje požadavek ze zasedání Evropské rady v Tampere, podle něhož „zákonně opatřený důkaz orgány členského státu musí být přípustným důkazem před soudem jiného členského státu“.²³

Zelená kniha definuje z tohoto důvodu důkazy, které jsou nepřipustné jako důkazy získané nezákonným způsobem, přičemž hodnotícím kritériem je právo členského státu, ve kterém byl důkaz proveden.

Na rozdíl od projektu Corpus Juris, Zelená kniha odepřela evropskému veřejnému žalobci vliv na výkon rozsudku uloženého členským státem, přičemž hlavním důvodem pro toto opatření je podle zpracovatelů knihy skutečnost, že výkon trestu náleží výlučně do působnosti členských států.

4.8 VZTAHY EVROPSKÉHO VEŘEJNÉHO ŽALOBCE K EVROPSKÝM A MEZINÁRODNÍM ORGÁNŮM A INSTITUCÍM, VZTAHY S ORGÁNY TŘETÍCH STÁTŮ

Poměrně rozsáhlá partie Zelené knihy se pak zabývá **vztahy Evropského veřejného žalobce k dalším evropským nebo mezinárodním institucím či orgánům**, zabývajícím se zcela nebo z části ochranou finančních zájmů ES (trestněprávní ochrana včetně policejní spolupráce, tedy ve vztahu k Eurojustu, Europolu, Evropské justiční síti, další ochrana – OLAF).

Ve vztahu k Eurojustu se předpokládalo především vzájemné nevměšování do oblastí působnosti, případně úzká spolupráce, pokud by toho bylo třeba. Ve vztahu k Europolu kniha navrhovala stejné vztahy, jaké mají jiné instituce zabývající se mezinárodní justiční spoluprací s tímto orgánem, tedy především výměnu informací.

Spolupráce s **Evropskou justiční sítí** měla být upravena podmínkám, které předpokládá vlastní interní síť Evropského veřejného žalobce.

Významná pozornost byla knihou věnována vztahu mezi Evropským veřejným žalobcem a **OLAF**, protože s ohledem na rozsah působností obou těchto orgánů v oblasti ochrany finančních zájmů ES by v konkrétním případě fakticky hrozilo překrývání pravomocí těchto orgánů. Kniha naznačovala několik možností, které však by přesahovaly význam Zelené knihy, takže jen schematicky naznačila potřebu návaz-

²³ Závěry ze zasedání v Tampere, bod 36.

nosti vyšetřování prováděného OLAF a použitelnosti jeho výsledků v trestním řízení, které by pak vedl Evropský veřejný žalobce. Znamenalo by to ovšem změnu postavení OLAF v některých směrech.

Ve vztahu k **třetímu státům** předpokládala kniha **možnost přímé justiční spolupráce** mezi Evropským veřejným žalobcem a příslušnými orgány těchto států podle pravidel mezinárodní justiční spolupráce.

4.9 ZÁVĚRY ZELENÉ KNIHY

Zelená kniha předpokládá legitimitu Evropského veřejného žalobce založenou na předpisech Společenství. Proto navrhuje provést novelizaci příslušných ustanovení Smlouvy o ES tímto způsobem:

- **jmenování nezávislého Evropského veřejného žalobce**, který byl prováděl centralizovaným způsobem vyšetřování a trestní stíhání a vykonával funkce veřejné žaloby u příslušného národního soudu ve věcech ochrany finančních zájmů Evropských společenství,
- **přijetí pravidel**, která budou především upravovat:
 - organizaci Úřadu evropského veřejného žalobce a vztahy k národním institucím,
 - pravidla upravující trestní právo hmotné, které by měl Evropský veřejný žalobce aplikovat,
 - zvláštní procesní pravidla, týkající se ochrany lidských práv, vzájemného uznávání, vyšetřovacích metod a opatření k zajištění osob a věcí a harmonizaci na příslušné úrovni, podřízená kontrole soudce svobod,
 - výjimky ze zásady legality a přidělování věcí zejména v případech, kdy půjde o tzv. smíšené případy v působnosti jak Evropského veřejného žalobce, tak národních orgánů veřejné žaloby
 - pravidla upravující přípustnost a provádění důkazů,
 - vztahy mezi Evropským veřejným žalobcem a dalšími národními evropskými nebo mezinárodními orgány, zejména s ohledem na ochranu osobních údajů,
 - možnosti podávání opravných prostředků proti rozhodnutím Evropského veřejného žalobce.

Za účelem projednání obsahu Zelené knihy byl uspořádán v roce 2002 tzv. kulatý stůl, na kterém na tisíc zástupců ministerstev, profesních komor, asociací a jiných sdružení, zabývajících se otázkami europeizace trestního práva mohlo prezentovat své stanoviska k tomuto projektu. Výsledkem pak je následná zpráva Komise ES, která provedla stručný rozbor a vyhodnocení jak textu Zelené knihy, tak i připomínek, které k ní byly uplatněny ze strany zmíněných institucí. Výsledkem byl pozitivní názor Komise na možnost zavedení Evropského veřejného žalobce v rámci tzv. institucionálních reforem a především vymezení jeho vztahu k orgánu pro justiční spolupráci v Evropské unii Eurojust. Dokument zatím nepředpokládal možnost sloučení obou institucí, event. přeměny Eurojustu v Úřad evropského veřejného žalobce.²⁴

²⁴ Follow-up Report on the Green Paper on the criminal law protection of the financial interests of the Community and a establishment of a European Prosecutor, COM(2003) 128 final, ze dne 19. 3. 2003.

5. EVROPSKÁ ÚSTAVNÍ SMLOUVA A EVROPSKÝ VEŘEJNÝ ŽALOBCE

Evropská ústavní smlouva na rozdíl od všech předchozích úvah odmítla vytvoření další nové evropské instituce v podobě Úřadu evropského veřejného žalobce, naopak předpokládala možnost přeměny Eurojustu v tento orgán. Tento vývoj je poměrně kuriózní, protože Eurojust byl vlastně koncem devadesátých let založen jako konkurenční projekt k návrhu Evropského veřejného žalobce.²⁵

Za tímto účelem článek III-273 zakotvoval zmocnění k vydání evropského zákona o Eurojustu. Článek III-274 měl poskytnout Radě zmocnění k vytvoření (z Eurojustu) Úřadu evropského veřejného žalobce na základě evropského zákona, přijatého jednomyslně a po souhlasu Evropského parlamentu, a to pro boj proti trestným činům dotýkajícím se finančních zájmů Unie. Jeho úkolem by, případně ve spojení s Europolem, mělo být vyšetřování a stíhání pachatelů trestných činů proti finančním zájmům Unie vymezených evropským zákonem, ve vztahu k nimž by zastupoval veřejnou žalobu před příslušnými soudy členských států. Evropský zákon měl dále určit obecná pravidla pro Úřad evropského veřejného žalobce, podmínky pro výkon jeho funkce, procesní pravidla použitelná pro jeho činnost, včetně přípustnosti důkazů a soudního přezkumu procesních opatření učiněných při výkonu jeho funkce. Evropská rada by mohla ve formě evropského rozhodnutí rozšířit pravomoci Úřadu evropského veřejného žalobce i na boj proti závažné trestné činnosti s přeshraničním rozměrem, která se dotýká více než jednoho členského státu (článek III-274 odstavec 4).

6. LISABONSKÁ SMLOUVA

Pokud by byla ratifikována Lisabonská smlouva (2007), která nepochybně navazuje na mnoho ustanovení z Evropské ústavní smlouvy a v trestním právu přebírá její filosofii, přinesla by do evropského práva nový mechanismus, který má umožnit členským státům buď pokračovat nebo se zdržet přijímání opatření v oblasti justiční spolupráce v trestních věcech i v případech, kdy některé členské státy projeví nesouhlas. Jednalo by se zejména o úpravu vzájemného uznávání soudních rozhodnutí, přijímání minimálních pravidel pro vymezení trestných činů a sankcí, zřízení Úřadu Evropského veřejného žalobce a v případech policejní spolupráce. Šlo by zde o kompromisní řešení, které by mělo být uplatňováno na místo možnosti blokovat určitý vývoj v této oblasti tím, že bude uplatněn, podobně jako je tomu od doby přijetí Niceské smlouvy, systém tzv. **posílené spolupráce**. Základem této posílené spolupráce je pravidlo, podle kterého přestože nebude dosažen potřebný souhlas s přijetím opatření, a o posílenou spolupráci bude mít zájem nejméně **9 členských států**, oznámí tyto státy svůj záměr Evropskému parlamentu, Radě a Komisi.

²⁵ Srov. např. H. Nilsson, Eurojust – Beginning of the End of European Public Prosecutor?, konference Eurojustice Santander, 1999.

Toto oznámení může být uplatněno na místo povolení podle článku 10 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii, ve znění Lisabonské smlouvy k použití posílené spolupráce. Znamená to, že nesouhlas jiných států nebude znamenat systém práva veta.

Podle Lisabonské smlouvy by justiční spolupráci tvořily dva hlavní pilíře:

- **vzájemné uznávání** rozsudků a soudních rozhodnutí,
- **sblížení** právních a správních předpisů členských států.

S tímto cílem může opatření EU stanovit minimální pravidla pro oblasti, které jsou problematické (článek 69a Smlouvy o fungování Evropské unie, ve znění Lisabonské smlouvy).

Lisabonská smlouva předpokládá také posílený mechanismus v **otázce zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce**. V článku 69e Smlouvy o fungování Evropské unie, ve znění Lisabonské smlouvy (článek 86 nového číslování Smlouvy o fungování Evropské unie) se zavádí možnost zřídit jednomyslným rozhodnutím Rady z Eurojustu Úřad evropského veřejného žalobce. Evropský veřejný žalobce by měl působit při trestním řízení ve věcech poškozujících nebo ohrožujících finanční zájmy ES. Příslušnými soudy by byly soudy členských států.

7. ZÁVĚRY

Mezinárodní justiční spolupráce v trestních věcech v historicky tradiční podobě je složitým a z hlediska formy nepružným systémem pravidel, vztahů, upravených jednak akty mezinárodního práva veřejného, a jednak vnitrostátní úpravou jednotlivých států. Je založena na vzájemném respektování práva státu trestat pachatele trestných činů, spáchaných zejména na území těchto států.

Evropská společenství a potažmo Evropská unie z praktických důvodů, vynucených postupem integrace, zejména v kontextu se zrušením vnitřních hranic mezi členskými státy Evropské unie, usilují již řadu let o zjednodušení a zefektivnění této spolupráce. S ohledem na to, že Evropská unie je tvořena poměrně rigidní třípilířovou strukturou a úpravě mezinárodní justiční spolupráce je věnován především třetí – mezivládní pilíř, rychlému postupu tímto směrem brání celá řada právních mechanismů, které se více či méně úspěšně v posledních letech snaží překonat i Evropský soudní dvůr.

V podmínkách Evropských společenství a Evropské unie jsou proto delší dobu činěny různé pokusy o více či méně teoretické řešení těchto otázek. Mezi nejvýznamnější nepochybně náleží přímočarý a na kombinaci harmonizace, asimilace spolupráce a vzájemného uznávání založený systém evropské veřejné žaloby, který by působil přímo na úrovni Evropské unie i na území členských států ve vymezené oblasti společného zájmu členských států a ES a tak zajistil účinnější, přiměřenější a více odrazující systém uplatňování preventivních i represivních opatření v oblasti trestního práva ve vztahu k prostředkům pocházejícím z rozpočtu Evropských společenství. Pokusy o zavedení tohoto orgánu do evropského práva však zatím nebyly úspěšné. Evropská ústavní smlouva byla prvním dokumentem, v němž projekt Evropského

veřejného žalobce naději na úspěch sliboval. Nakonec však pro nedostatek ratifikací nemohla být uvedena v život.

Jako současné perspektivní řešení se nabízí postup, který upravuje zatím nera-tifiko-vaná Lisabonská smlouva v rámci zrušení třípilířové struktury a posílení nástrojů vzájemné spolupráce v oblasti trestní. Jde ovšem jen o rámcové vymezení bez bližších podrobností, které by patrně byly svěřeny prováděcím předpisům. Jejich obsah by v mnohém mohl čerpat jak ze studie Corpus Juris, tak i z obsahu tzv. Zelené knihy, kteréžto v mnohém naznačují, jaká organizace, působnost, vnější a vnitřní vztahy by pro Evropského veřejného žalobce byly potřebné a přijatelné.

PROJECT OF EUROPEAN PUBLIC PROSECUTOR
(NEW EXPRESSION OF INTERNATIONAL JUDICIAL COOPERATION
IN CRIMINAL MATTERS IN THE EU?)

Summary

The need to prosecute perpetrators of crime affecting the financial interests of the European Communities more effectively has led the Commission, Parliament to set up special experts teams for analysing possibilities of common rules for investigation, prosecution and trial in cases detrimental to financial interests of European Communities. Corpus Juris and Corpus Juris 2000 proposed establishing a European Public Prosecutor with responsibility in this field to remedy the fragmentary nature of the European criminal-law enforcement area.

The follow-up document – Green Paper on criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor, which was adopted on 11 December 2001, had two objectives: to clarify ideas and throw up options and preferences regarding ways of implementing the original proposal, and to open the debate to all circles concerned on the eve of enlargement and in view of the forthcoming constitutional review of the Treaties.

The European Constitution and Lisbon Treaty propose establishing the European Public Prosecutor from European Office for Judicial Co-operation (Eurojust) as a new level of international co-operation in judicial matters concerning of the protection of the financial interests of EC.

Key words: The European Public Prosecutor, protection of the financial interests European Communities, Criminal proceedings, international judicial cooperation in criminal matters, Corpus Juris, Corpus Juris 2000, Green Paper, preparatory criminal proceedings, court, protection of human rights and fundamental freedoms in criminal proceedings.