



## Vývoj projednávání návrhu nařízení o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce



### VYBRANÁ TÉMATA

#### Obsah:

PRÁVNÍ ZÁKLAD.....	3
PŮVODNÍ NÁVRH ZŘIZOVACÍHO NAŘÍZENÍ.....	4
• POSTAVENÍ A PRÁVOMOCI ÚŘADU EVROPSKÉHO VEŘEJNÉHO ŽALOBCE .....	5
• ORGANIZACE A STRUKTURA ÚŘADU EVROPSKÉHO VEŘEJNÉHO ŽALOBCE .....	5
• JMENOVÁNÍ A ODVOLÁVÁNÍ ČLENŮ ÚŘADU EVROPSKÉHO VEŘEJNÉHO ŽALOBCE .....	6
• PRAVIDLA PRO POSTUP ÚŘADU EVROPSKÉHO VEŘEJNÉHO ŽALOBCE .....	6
STANOVISKO VLÁDY ČR K PŮVODNÍMU ZNĚNÍ NÁVRHU.....	7
ŽLUTÁ KARTA .....	8
• PROJEDNÁVÁNÍ PŮVODNÍHO NÁVRHU V PARLAMENTU ČR.....	8
• REAKCE KOMISE .....	9
NÁSLEDNÝ VÝVOJ TEXTU ZŘIZOVACÍHO NAŘÍZENÍ .....	10
• ORGANIZACE A STRUKTURA ....	10
• PŮSOBNOST A VÝKON PRÁVOMOCÍ.....	11
AKTUALIZACE STANOVISKA VLÁDY ČR .....	12
• PROJEDNÁVÁNÍ V PARLAMENTU ČR	12
VSTUP DO POSÍLENÉ SPOLUPRÁCE .	13
• POZICE ČESKÉ REPUBLIKY .....	14
EVROPSKÝ PARLAMENT.....	14

AKTUÁLNÍ VYDÁNÍ:	EDICE: VYBRANÁ TÉMATA
Název: Vývoj projednávání návrhu nařízení o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce	Typ edice: online, ISSN 2533-414X
Autoři: Tetourová, E.	URL: <a href="http://www.psp.cz/sqw/ppi.sqw?d=3">http://www.psp.cz/sqw/ppi.sqw?d=3</a>
Číslo: Vybraná témata č. 05/2017	První vydání edice: leden 2005
Datum: březen 2017	Frekvence vydání edice: nepravidelná
Klíčová slova:	Zaměření: aktuální témata relevantní pro činnost Parlamentu České republiky
Úřad evropského veřejného žalobce; posílená spolupráce; ochrana finančních zájmů EU	Jazyk: CZ
	Vydavatel: Kancelář Poslanecké sněmovny, Sněmovní 4, 118 26 Praha 1

**PARLAMENTNÍ INSTITUT** plní úkoly vědeckého, informačního a vzdělávacího střediska pro Poslaneckou sněmovnu, její orgány, poslance a Kancelář Poslanecké sněmovny, pro Senát, jeho orgány, senátory a Kancelář Senátu. Naše činnosti a produkty uvádíme níže.

Oddělení všeobecných studií	<b>STUDIE</b> Srovnávací studie Analytické studie	<b>ODPOVĚDI NA DOTAZ</b> Stručné odpovědi na dotazy členů Parlamentu	<b>VYBRANÁ TÉMATA</b> Studie zpracované k aktuálním problematikám	<b>MONITORING</b> Vybrané hospodářské měnové a sociální ukazatele	<b>MIGRACE</b> Přehled aktualit v oblasti migrace za vybrané období
	<b>PŘEHLED SZBP</b> Společná zahraniční a bezpečnostní politika EU	<b>EUROZÓNA+</b> Přehled ekonomických událostí v EU	<b>PODKLADY</b> pro zahraničně politická jednání	<b>PŘEDNÁŠKY</b> pro zahraniční delegace, PS, Senát	
Oddělení pro evropské záležitosti	<b>STANOVISKA</b> kompatibility nevládních návrhů zákonů s právem EU	<b>KONZULTACE</b> k předkládaným vládním návrhům zákonů	<b>DOKUMENTY EU</b> Výběr z aktů a dokumentů EU zaslaných PS	<b>ZPRÁVY</b> Aktuální agenda v Bruselu	<b>PODKLADY</b> pro jednání výboru na mezinárodní úrovni
	<b>INFORMAČNÍ STŘEDISKO</b> Informace o činnosti Poslanecké sněmovny a prohlídky budov	<b>ECPRD</b> Spolupráce s Evropským centrem pro parlamentní výzkum a dokumentaci	<b>PŘEDNÁŠKY</b> pro Poslaneckou sněmovnu, pro školy, veřejnost	<b>INFORMAČNÍ MATERIÁLY</b> o fungování Poslanecké sněmovny, o legislativním procesu	<b>ZÁPISY</b> ze schůzí, seminářů, přednášek, kulatých stolů

**Obsah**

<b>PRÁVNÍ ZÁKLAD .....</b>	<b>3</b>
<b>PŮVODNÍ NÁVRH ZŘIZOVACÍHO NAŘÍZENÍ.....</b>	<b>4</b>
• POSTAVENÍ A PRAVOMOCI ÚŘADU EVROPSKÉHO VEŘEJNÉHO ŽALOBCE .....	5
• ORGANIZACE A STRUKTURA ÚŘADU EVROPSKÉHO VEŘEJNÉHO ŽALOBCE .....	5
• JMENOVÁNÍ A ODVOLÁVÁNÍ ČLENŮ ÚŘADU EVROPSKÉHO VEŘEJNÉHO ŽALOBCE .....	6
• PRAVIDLA PRO POSTUP ÚŘADU EVROPSKÉHO VEŘEJNÉHO ŽALOBCE .....	6
<b>STANOVISKO VLÁDY ČR K PŮVODNÍMU ZNĚNÍ NÁVRHU .....</b>	<b>7</b>
<b>ŽLUTÁ KARTA.....</b>	<b>8</b>
• PROJEDNÁVÁNÍ PŮVODNÍHO NÁVRHU V PARLAMENTU ČR .....	8
• REAKCE KOMISE .....	9
<b>NÁSLEDNÝ VÝVOJ TEXTU ZŘIZOVACÍHO NAŘÍZENÍ.....</b>	<b>10</b>
• ORGANIZACE A STRUKTURA .....	10
• PŮSOBNOST A VÝKON PRAVOMOCÍ .....	11
<b>AKTUALIZACE STANOVISKA VLÁDY ČR.....</b>	<b>12</b>
• PROJEDNÁVÁNÍ V PARLAMENTU ČR.....	12
<b>VSTUP DO POSÍLENÉ SPOLUPRÁCE.....</b>	<b>13</b>
• POZICE ČESKÉ REPUBLIKY .....	14
<b>EVROPSKÝ PARLAMENT .....</b>	<b>14</b>

**Právní základ**

Oblast justiční spolupráce v trestních věcech je upravena v hlavě V. SFEU v rámci prostoru svobody, bezpečnosti a práva, kam spadá i oblast justiční spolupráce v trestních věcech. Oporu pro vytvoření Úřadu evropského veřejného žalobce pak představuje čl. 86 SFEU. Jedná se spíše o rámcovou právní úpravu, která neobsahuje žádné bližší podrobnosti ohledně fungování tohoto úřadu, jeho pravomocí či působnosti. Jejich specifikace je ponechána na sekundární legislativě přijaté na základě tohoto ustanovení.

Čl. 86 odst. 1 SFEU uvádí, že „*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.*“ Konceptce Úřadu evropského veřejného žalobce tak podle komentáře k Lisabonské smlouvě<sup>1</sup> opouští omezené rysy Eurojustu, který nemá pravomoc samostatně vykonávat procesní úkony ani samostatně vystupovat před národními soudy a navrhuje jeho přeměnu v orgán, který bude mít v tomto smyslu silnější postavení.

Rada má v tomto případě rozhodovat *jednomyslně* po obdržení souhlasu Evropského parlamentu (zvláštní legislativní postup podle čl. 289 odst. 2 SFEU). Není-li dosaženo jednomyslnosti, může *skupina alespoň 9 členských států* požádat, aby byl legislativní návrh *postoupen Evropské radě* k projednání. Projednávání v Radě je v takovém případě pozastaveno. Je-li v Evropské radě dosaženo konsensu, vrátí návrh zpět Radě k formálnímu přijetí.

<sup>1</sup> Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol.: Lisabonská smlouva. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. s. 396. ISBN 978-80-7400-339-4.

Jestliže není ani výše popsaným postupem ohledně předmětného návrhu nalezena shoda, nabízí čl. 86 odst. 1 SFEU možnost využití tzv. *posílené spolupráce*. Jedná se o mechanismus, který členskými státy umožňuje přijímat opatření v oblasti justiční spolupráce v trestních věcech i v případech, kdy některé členské státy projeví s daným opatřením nesouhlas. Obecně platí, že pokud si alespoň 9 členských států přeje navázat posílenou spolupráci týkající se konkrétního legislativního návrhu v této oblasti, *oznámí tento svůj záměr Evropskému parlamentu, Radě a Komisi*. V takovém případě se má za to, že posílená spolupráce byla povolena.<sup>2</sup>

Podle čl. 86 odst. 2 SFEU by měl být Úřad evropského veřejného žalobce příslušný *k vyšetřování a stíhání pachatelů a spolupachatelů trestných činů poškozujících nebo ohrožujících finanční zájmy Unie vymezených příslušným nařízením a k jejich předvádění před soud, kde by v souvislosti s těmito trestnými činy plnil úlohu veřejné žaloby*. Předmětné zřizovací nařízení by mělo konkretizovat jeho statut, podmínky pro výkon jeho funkcí, procesní pravidla platná pro jeho činnost či pravidla pro soudní přezkum procesních úkonů učiněných při výkonu jeho funkcí. Lisabonská smlouva navíc počítá s *pravomocí Evropské rady* přijmout rozhodnutí, kterým by mohla *rozšířit pravomoci Úřadu* tak, aby zahrnovaly *boj proti veškeré závažné trestné činnosti s přeshraničním rozměrem*. V takovém případě je vyžadováno jednomyslné rozhodnutí Evropské rady, se kterým vyslovil souhlas Evropský parlament a jež bylo konzultováno s Komisí (tj. zjednodušený postup pro změnu základních smluv).

### Původní návrh zřizovacího nařízení

Dne 17. července 2013 představila Komise legislativní balíček týkající se zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce, jehož součástí byl také *návrh předmětného zřizovacího nařízení*<sup>3</sup>, jehož přijetí předpokládá výše citovaný čl. 86 SFEU. Současně s tímto návrhem zveřejnila Komise také související *návrh nařízení reformujícího fungování agentury Eurojust*<sup>4</sup> a *dva komunikační dokumenty* vysvětlující pozadí obou návrhů<sup>5</sup> a předpokládající následné provázání činnosti Úřadu evropského veřejného žalobce s činností Evropského úřadu pro boj proti podvodům (OLAF)<sup>6</sup>. Návrh na zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce navazuje na dřívější *návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie* z poloviny roku 2012 (tzv. směrnice PIF).<sup>7</sup> Jeho původní verze byla dle zdůvodnění Komise postavena na myšlence evropského veřejného žalobce jako decentralizovaného integrovaného orgánu Unie, jehož fungování bude vycházet z vnitrostátních justičních systémů. Podle slov Komise je hlavním cílem návrhu *1) přispět k posílení ochrany finančních zájmů Unie a k posílení důvěry podniků a občanů EU v orgány Unie, 2) vytvořit jednotný evropský systém pro vyšetřování a stíhání trestných činů poškozujících nebo ohrožujících finanční zájmy Unie, 3) zajistit účinnější a účelnější vyšetřování a stíhání těchto trestných činů, 4) zvýšit počet trestních stíhání a intenzivněji usilovat o znovuzískání podvodně získaných finančních prostředků*

<sup>2</sup> Běžně podléhá rozhodnutí Rady se souhlasem Evropského parlamentu, v případě čl. 86 a některých dalších ustanovení SFEU nikoli.

<sup>3</sup> Návrh nařízení Rady o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce, COM(2013) 534 final.

<sup>4</sup> Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o Agentuře Evropské unie pro justiční spolupráci v trestních věcech (Eurojust), COM(2013) 535 final.

<sup>5</sup> Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů - Lepší ochrana finančních zájmů Unie: Zřízení úřadu evropského veřejného žalobce a reforma Eurojustu, COM(2013) 532 final.

<sup>6</sup> Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů - Zlepšení řízení OLAFu a posílení procesních záruk v rámci vyšetřování: postupný přístup doprovázející zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce, COM(2013) 533 final.

<sup>7</sup> COM(2012) 363 final.

Unie, 5) zajistit úzkou spolupráci a účinnou výměnu informací mezi příslušnými evropskými a vnitrostátními orgány a 6) posílit odrazující účinek na páchaní této trestné činnosti.

- **Postavení a pravomoci Úřadu evropského veřejného žalobce**

V návaznosti na výše uvedené Komise navrhla, aby se Úřad stal institucí Unie s právní subjektivitou, vlastním rozpočtem a decentralizovanou strukturou. Jeho úkolem měl být *boj proti trestným činům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Unie*, konkrétně vyšetřování a stíhání pachatelů a spolupachatelů těchto trestných činů a jejich předvádění před soud a následné zastupování obžaloby. Co jsou finanční zájmy Unie, vymezuje čl. 2 původního návrhu<sup>8</sup>, kde nalezneme také vymezení příslušných trestných činů, které by spadaly do jeho působnosti. Návrh v tomto bodě odkazuje právě na výše uvedený *návrh směrnice o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie*, který usiluje o harmonizaci skutkových podstat těchto trestných činů v jednotlivých členských státech. Pokud by tyto trestné činy byly neoddelitelně spjaty s jinými trestnými činy, než které vymezuje předmětná směrnice, byl by Úřad evropského veřejného žalobce způsobilý i ve vztahu k těmto trestným činům, a to pod podmínkou, že by trestné činy proti finančním zájmům Unie měly převládající charakter a ostatní trestné činy by vycházely ze stejné skutkové podstaty (tzv. *doplňková působnost*). Jestliže by tyto podmínky naplněny nebyly, pak by měl členský stát způsobilý ve vztahu k těmto ostatním trestným činům působnost i pro trestné činy proti finančním zájmům Unie.

Co se týče působnosti místní, Úřad evropského veřejného žalobce měl mít podle původního návrhu výlučnou působnost ve věcech uvedených výše, pokud byl čin alespoň zčásti spáchán na území jednoho nebo několika členských států, nebo pokud byl spáchán příslušníky členských států, zaměstnanci Unie nebo členy orgánů Unie. V rámci výkonu své činnosti měl být Úřad zcela nezávislý a zároveň bylo předpokládáno, že jeho členové nebudou při plnění svých povinností přijímat pokyny od žádné osoby, členského státu či orgánu, instituce nebo jiného subjektu Unie. Z výkonu své činnosti měl být Úřad evropského veřejného žalobce odpovědný Evropskému parlamentu, Radě a Evropské komisi, a to prostřednictvím osoby evropského veřejného žalobce (viz níže), který by byl povinen vydávat výroční zprávy o činnosti Úřadu.

- **Organizace a struktura Úřadu evropského veřejného žalobce**

Struktura Úřadu měla být tvořena evropským veřejným žalobcem v čele Úřadu, jeho zástupci, zaměstnanci, kteří jim zajišťují podporu při plnění jejich úkolů, a evropskými pověřenými žalobci v členských státech. *Evropský veřejný žalobce* měl řídit činnost Úřadu a organizovat jeho práci. Nápomocni mu měli být čtyři *zástupci*, kteří by ho zastupovali v době jeho nepřítomnosti. Jeden z nich by pak byl odpovědný za plnění rozpočtu. *Evropští pověření žalobci* měli provádět vyšetřování a stíhání vedená Úřadem, a to pod vedením a dohledem evropského veřejného žalobce. V každém členském státě se měl nacházet alespoň jeden evropský pověřený žalobce, který by jednal na základě výlučné pravomoci evropského veřejného žalobce. Při výkonu svých povinností by se směli řídit pouze pokyny evropského veřejného žalobce a příslušnými směrnicemi a rozhodnutími. Zcela nezávislí pak měli být na vnitrostátních orgánech pověřených trestním stíháním. Podle původního návrhu by pak tito žalobci zároveň mohli vykonávat své funkce jako vnitrostátní veřejní žalobci.

---

<sup>8</sup> Finančními zájmy Unie se rozumí „veškeré příjmy, výdaje a aktiva, na něž se vztahuje rozpočet Unie, rozpočty orgánů, institucí a jiných subjektů zřízených Smlouvami a jimi řízené a sledované rozpočty, které jsou v rámci těchto rozpočtů pořízeny nebo které do nich mají být uhrazeny“.

- **Jmenování a odvolávání členů Úřadu evropského veřejného žalobce**

Co se týče osoby *evropského veřejného žalobce*, Komise navrhla, aby byl jmenován Radou se souhlasem Evropského parlamentu, a to na dobu 8 let bez možnosti prodloužení. Jednotliví kandidáti měli být vybíráni z osob, které poskytují veškeré záruky nezávislosti, mají odpovídající zkušenosti jako veřejní žalobci a jsou způsobilé k výkonu vysokých justičních funkcí. Jejich výběr měl být založen na otevřené výzvě k podávání přihlášek zveřejněné v Úředním věstníku EU, v návaznosti na níž by Komise vypracovala seznam kandidátů, jež by následně zkonzultovala se skupinou odborníků vytvořenou z bývalých soudců Soudního dvora, soudců vnitrostátních nejvyšších soudů, zástupců vnitrostátních útvarů pověřených trestním stíháním či obecně uznávaných právníků. Na základě těchto konzultací by byl vypracován užší seznam, který měla následně Komise předložit Evropskému parlamentu a Radě k projednání. Odvolání evropského veřejného žalobce by pak podle původního návrhu bylo možné v případě, že by již nadále nespĺňoval podmínky pro výkon svých povinností, nebo by závažným způsobem tyto své povinnosti porušil. O jeho odvolání měl rozhodovat Soudní dvůr EU, a to na žádost Evropského parlamentu, Rady či Komise. Stejně podmínky ohledně jmenování a odvolávání pak měly platit také pro zástupce evropského veřejného žalobce.

Pokud jde o *evropské pověřené žalobce*, jejich jmenování mělo být na evropském veřejném žalobci, který by vybíral ze seznamu alespoň tří kandidátů předloženého příslušným členským státem. Vybraní kandidáti měli být jmenováni na dobu 5 let s tím, že jejich mandát by byl na rozdíl od mandátu evropského veřejného žalobce obnovitelný. Podmínky pro jejich způsobilost k výkonu této funkce byly upraveny shodně jako v případě evropského veřejného žalobce. Současně se jmenováním do funkce evropského pověřeného žalobce by členské státy dle původního návrhu musely učinit tuto osobu také veřejným žalobcem podle vnitrostátního práva, pokud by tuto funkci ještě nezastával. Odvolávání evropských pověřených žalobců pak rovněž mělo být na evropském veřejném žalobci s tím, že pokud by je příslušné vnitrostátní orgány chtěly odvolat z funkce vnitrostátních žalobců, musely by požádat o jeho souhlas.

- **Pravidla pro postup Úřadu evropského veřejného žalobce**

Evropský veřejný žalobce by společně se svými zástupci a pěti evropskými pověřenými žalobci vybranými na základě systému rotace odrážejícího demografickou a zeměpisnou různorodost všech členských států dle návrhu Komise schvalovali *jednací řád Úřadu evropského veřejného žalobce*. Tento předpis měl upravovat organizaci práce Úřadu a obsahovat obecná pravidla pro přidělování případů. Samotné zřizovací nařízení pak upravovalo jednací řád pro vyšetřování, stíhání a soudní řízení, jenž stanovil procesní postup pro vyšetřování a stíhání příslušných trestných činů proti finančním zájmům Unie a pro soudní řízení na ně navazující, dále pak pravidla pro zpracování informací, přípustnost důkazů či nakládání s konfiskovaným majetkem. Ve věcech, které nebyly tímto nařízením upraveny, pak měli žalobci postupovat na základě procesních pravidel příslušného členského státu.

Zřizovací nařízení dále zakotvovalo procesní záruky podezřelých a obviněných osob a dalších zúčastněných osob vyplývající z Listiny základních práv EU, podmínky pro soudní přezkum či záruky týkající se ochrany osobních údajů. Návrh Komise rovněž předpokládal intenzivní spolupráci s Eurojustem, ale i s dalšími orgány a agenturami Unie, jako je Europol či OLAF.

### Stanovisko vlády ČR k původnímu znění návrhu<sup>9</sup>

Vláda ČR k původnímu návrhu zřizovacího nařízení uvedla, že hodlá učinit rozhodnutí, zda přijme tento návrh, s přihlédnutím k tomu, zda zřízením Úřadu evropského veřejného žalobce opravdu reálně dojde ke zvýšení účinnosti postihu trestné činnosti proti finančním zájmům Unie. Dále deklarovala, že *pokud by návrh v problematických bodech zůstal nezměněn, lze očekávat, že ho Česká republika spíše nepodpoří.*

Jedním ze zásadních problematických míst byla podle vlády ČR *otázka struktury Úřadu*, která ve skutečnosti nebyla koncipována decentralizovaně tak, jak bylo Komisí deklarováno, ale naopak předpokládala centralizované a monokratické řízení bez účinného vnitřního dohledu a bez možnosti podávat opravné prostředky proti rozhodnutím Úřadu o zahájení trestního stíhání či jeho zastavení. Dalším podstatným problémem bylo podle vlády ČR *postavení pověřených evropských žalobců*, jež bylo velmi nejasně vymezeno. Pověření evropští žalobci by dle ní totiž na jednu stranu byli vyděleni ze soustavy veřejné žaloby v jednotlivých členských státech a na druhou stranu by mohli vykonávat svou funkci také jako vnitrostátní veřejní žalobci. Co se týče samotného *způsobu vedení trestního řízení*, také zde měla vláda ČR řadu podstatných připomínek. Nebyla podle ní například vyřešena *otázka úředního jazyka*, ve kterém bude Úřad evropského veřejného žalobce pracovat. Návrh sice tuto otázku řešil, avšak pouze ve vztahu k jednacímú řádu Úřadu a programovým dokumentům. Vzhledem k tomu, že pověřeni evropští žalobci měli působit na území jednotlivých členských států, považovala vláda ČR za nezbytné, aby veškerá činnost Úřadu byla prováděna také v úředním jazyce členského státu, kterého se dané trestní řízení týká. Jako problematickou vnímala vláda ČR také například *pravomoc Úřadu stíhat tzv. doplňkové trestné činy*, jež byla podle ní velmi diskutabilní a navíc nedostatečně a nejasně vyřešena. V případě pravomocí centrálního evropského veřejného žalobce pak vláda ČR vyjádřila obavy, že by některé z nich mohly být v rozporu s právem na zákonného soudce. Konkrétně se jedná například o jeho *pravomoc určit příslušnost soudu v dané věci*, která byla podle ní vymezena příliš široce a navíc bez možnosti přezkumu. Problematická byla pro ni také jeho *pravomoc rozhodovat o tom, že pověří trestním stíháním pověřeného evropského žalobce jiného členského státu*, a to i poté, co bylo v jednom členském státě zahájeno trestní stíhání, nebo byl obviněný dokonce i vzat do vazby. Zcela zásadní nedostatek byla podle vlády ČR také *absence bližšího vysvětlení pojmu „jednotný právní prostor“*, který měl vzniknout pro účely vyšetřování a stíhání vedeného Úřadem. Tento pojem měl přitom podle ní klíčový význam pro výklad dalších ustanovení návrhu. Pozornost bylo třeba z jejího pohledu věnovat rovněž *úpravě vztahů Úřadu s institucemi EU, včetně otázky spolupráce Úřadu se třetími státy*. Určité výhrady uplatnila například k povinnosti členských států, aby v případě trestné činnosti v působnosti Úřadu uznaly evropského veřejného žalobce jako orgán příslušný k provádění jejich mezinárodních závazků v této oblasti. S tím souvisí právě nedostatečné vymezení pojmu „jednotný právní prostor“, který by mohl znamenat založení evropské trestní jurisdikce, s čímž však podle vlády ČR nebylo možné souhlasit.

Co se týče souladu návrhu se zásadou subsidiarity, vláda ČR zkonstatovala, že návrh není dostatečně odůvodněn. *Zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce navíc podle jejího tehdejšího stanoviska nemuselo nutně znamenat záruku jednotného postupu při potírání trestné činnosti ohrožující finanční zájmy Unie, protože některé státy si například mohou vymínit opt-out, nebo může dojít ke zřízení Úřadu formou posílené spolupráce, což by podle ní naopak mohlo znamenat prohloubení rozdílů v rámci stíhání této trestné činnosti.* Také v případě zásady proporcionality byly dle vlády ČR dány pochybnosti, zda obsah jednotlivých ustanovení skutečně tuto zásadu respektuje (viz některá problematická ustanovení zmíněná výše).

---

<sup>9</sup> Dle stavu, jak byla prezentována během projednávání původního návrhu Parlamentem ČR, resp. Senátem PČR (viz dále).

## Žlutá karta

Výše popsaný návrh Komise podle očekávání vyvolal bouřlivou diskusi napříč všemi členskými státy, která vyústila v *přijetí žluté karty* v rámci mechanismu kontroly dodržování zásady subsidiarity vnitrostátními parlamenty zavedeného Lisabonskou smlouvou. Tento mechanismus je upraven v *Protokolu č. 2 o používání zásad subsidiarity a proporcionality*, který v tomto směru vychází z čl. 5 SEU upravujícího výkon pravomocí svěřených EU v souladu se zásadou subsidiarity a proporcionality a čl. 12 SEU upravujícího roli vnitrostátních parlamentů v EU. Podle něj může každý vnitrostátní parlament nebo jeho komora zaslat do 8 týdnů od přijetí legislativního aktu předsedům Evropského parlamentu, Rady a Komise tzv. *odůvodněné stanovisko*, kterým vyjádří, že dotčený návrh podle jeho názoru není v souladu se zásadou subsidiarity. Pokud odůvodněné stanovisko v této lhůtě předloží vnitrostátní parlamenty představující nejméně 1/3 hlasů<sup>10</sup>, je aktivována tzv. žlutá karta a Komise musí svůj návrh přezkoumat a vyjádřit se, zda návrh ponechá beze změny, nebo jej pozmění, nebo jej vezme zpět. Své rozhodnutí musí odůvodnit. V případě *prostoru svobody, bezpečnosti a práva* je pak vyžadována pouhá 1/4 hlasů, což je případ právě dotčeného návrhu zřizovacího nařízení.

Ve lhůtě, která uplynula 28. října 2013, přijala Komise odůvodněná stanoviska od 14ti komor vnitrostátních parlamentů, které zastupovaly celkem 19 hlasů z celkových 58. Rozpor se zásadou subsidiarity podle čl. 5 odst. 3 SEU shledaly tyto členské státy: Česká republika (horní komora), Francie (horní komora), Irsko (obě komory), Kypr (jednokomorový parlament), Maďarsko (jednokomorový parlament), Malta (jednokomorový parlament), Nizozemí (obě komory), Rumunsko (dolní komora), Slovinsko (jedna komora za celý parlament), Švédsko (jednokomorový parlament) a Velká Británie (obě komory). Další výhrady, které však již neměly formu odůvodněného stanoviska, pak byly uplatněny ze strany Portugalska či polské a rumunské horní komory.

- **Projednávání původního návrhu v Parlamentu ČR**

V českém parlamentu byl předmětný legislativní návrh projednán pouze v Senátu vzhledem k tomu, že Poslanecká sněmovna byla toho času rozpuštěna. Pro dolní komoru tak uplynula lhůta, ve které mohla k návrhu přijmout odůvodněné stanovisko. Senát nicméně odůvodněné stanovisko přijal, a to nejen k *návrhu nařízení o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce*, ale také k *návrhu nařízení o Agentuře Evropské unie pro justiční spolupráci v trestních věcech (Eurojust)*, v jehož případě však nakonec nepřispělo k aktivaci žluté karty. Stalo se tak na jeho 14. plenární schůzi, která se konala dne 9. října 2013. Co se týče návrhu nařízení o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce, Senát ve svém usnesení<sup>11</sup> dospěl k závěru, že je tento návrh v rozporu se zásadou subsidiarity ve smyslu čl. 5 odst. 3 SEU, „*neboť Komise neprokázala nezbytnost jednání na úrovni Unie ve formě zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce, ani skutečný přínos zřízení Úřadu, zejména s ohledem na problémy, které by s jeho fungováním byly spojeny.*“ Senát dále vyjádřil nesouhlas s argumentací Komise, že postih trestné činnosti proti finančním zájmům Unie v členských státech je nedostatečný a nejednotný s odkazem na to, že tuto tezi lze obecně vztáhnout k jakékoli oblasti trestné činnosti. Zřízení Úřadu tedy podle něj nevyřeší příčiny tohoto

---

<sup>10</sup> Každý vnitrostátní parlament má dva hlasy rozdělené na základě vnitrostátního parlamentního systému (v dvoukomorovém parlamentním systému má každá komora jeden hlas). Nutná je tedy nejméně 1/3 všech hlasů přidělených vnitrostátním parlamentům.

<sup>11</sup> 345. usnesení Senátu ze 14. schůze konané dne 9. října 2013 k návrhu nařízení Rady o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce (senátní tisk N 082/09).



stavu. V následujícím bodu zapochyboval rovněž o skutečném přínosu zřízení Úřadu vzhledem k tomu, že by byl plně závislý na stávajících zdrojích informací a efektivita jeho činnosti by tím pádem byla nadále podmíněna efektivitou činnosti vnitrostátních orgánů. K této otázce dále konstatoval, že se obává komplikací a zbytečného prodlužování trestních řízení z důvodu aplikace procesních pravidel zakotvených v nařízení. Nejasnosti spojené s fungováním Úřadu by pak podle něj mohly vést také k vyšší četnosti procesních pochybení. Zároveň však připustil, že v případě vyšetřování probíhajícího ve více členských státech může být spolupráce pověřených evropských žalobců z různých členských států efektivnější a rychlejší než současné nástroje. Jako problém však viděl to, že Komise navrhla založit působnost Úřadu i pro trestné činy vztahující se k jedinému členskému státu a již neuvedla, jak často se vyšetřování skutečně týká více států. Jako účinnější nástroj tak Senát označil posilování a prohlubování stávajících mechanismů přeshraniční spolupráce orgánů činných v trestním řízení, neboť tyto mechanismy, z nichž některé fungují teprve krátkou dobu, mohou být podle něj využívány efektivněji. Návrh nařízení o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce tak zhodnotil jako předčasný, a to především s ohledem na to, že dosud ještě ani nebyla plně implementována a vyhodnocena poslední reforma Eurojustu a nelze tedy usuzovat na její nedostatečnost. Senát ve svém usnesení rovněž upozornil, že by nařízení mohlo eventuálně narušit úroveň ochrany základních práv zaručenou ústavním pořádkem České republiky a Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod, a to zejména pokud jde o právo na zákonného soudce a právo na spravedlivý proces. Vyzval proto Komisi k podrobnější analýze ústavněprávních dopadů nařízení v jednotlivých členských státech a k odpovídajícím změnám návrhu. Zdůraznil rovněž, že by bylo žádoucí, aby možné zřízení Úřadu a jeho podoba byly velmi důkladně projednány s přihlédnutím k připomínkám členských států vycházejících z praktických zkušeností v oblasti trestní justice.<sup>12</sup> Ještě před přijetím tohoto usnesení byl návrh projednán *Výborem pro záležitosti Evropské unie*<sup>13</sup> a *Ústavně-právním výborem*<sup>14</sup>, jehož stanovisko si Výbor pro záležitosti Evropské unie vyžádal<sup>15</sup>.

- **Reakce Komise**

Komise reagovala na přijetí žluté karty prakticky okamžitě a dne 27. listopadu 2013 vydala sdělení<sup>16</sup>, v němž informovala o výsledku přezkumu návrhu nařízení o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce tak, jak jí ukládá čl. 7 Protokolu č. 2 o používání zásad subsidiarity a proporcionality. Komise zde shrnula veškeré výhrady, které byly členskými státy, resp. jejich vnitrostátními parlamenty k návrhu uplatněny v rámci přijatých odůvodněných stanovisek. Při jejich analýze rozlišovala mezi argumenty, které se týkaly zásady subsidiarity a argumenty, které se týkaly zásady proporcionality, politické volby nesouvisející se subsidiaritou či jiných politických nebo právních otázek. Výhrady týkající se zásady subsidiarity pak rozdělila do pěti skupin:

- 1) Argumenty týkající se nedostatečného odůvodnění návrhu v souvislosti se zásadou subsidiarity;
- 2) Argumenty o neopodstatněnosti návrhu z důvodu dostatečnosti existujících mechanismů (jak na úrovni členských států, tak na úrovni EU);
- 3) Pochybnosti o přidané hodnotě návrhu;

---

<sup>12</sup> Podrobněji viz text usnesení.

<sup>13</sup> 180. usnesení Výboru pro záležitosti Evropské unie z 18. schůze konané dne 8. října 2013 k návrhu nařízení Rady o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce (senátní tisk N 082/09).

<sup>14</sup> 111. usnesení Ústavně-právního výboru z 23. schůze konané dne 7. října 2013 k návrhu nařízení Rady o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce (senátní tisk N 082/09).

<sup>15</sup> 157. usnesení Výboru pro záležitosti Evropské unie z 16. schůze konané dne 20. srpna 2013.

<sup>16</sup> COM(2013) 851 final.

- 4) Výhrady k navrhované úpravě struktury a organizace Úřadu evropského veřejného žalobce;
- 5) Výhrady k povaze a rozsahu kompetencí Úřadu evropského veřejného žalobce.

Komise se stručně vyjádřila ke každé z těchto oblastí, přičemž došla k závěru, že návrh je v souladu s principem subsidiarity a není tedy důvod jej stahovat, ani měnit. Svůj návrh se tak rozhodla zachovat. Příslušné vnitrostátní parlamenty však zároveň ujistila o tom, že veškeré ostatní uplatněné výhrady budou zohledněny při dalším projednávání tohoto návrhu v orgánech EU.

### Následný vývoj textu zřizovacího nařízení

Od zahájení jednání o textu zřizovacího nařízení v Radě EU v říjnu 2013 doznal návrh poměrně zásadních změn spočívajících především ve dvou koncepčních úpravách týkajících se jednak *struktury a organizace Úřadu*, ale také *dělbou pravomocí mezi Úřadem evropského veřejného žalobce a vnitrostátními orgány veřejné žaloby*. Rada se shodla na preferenci kolegiálního modelu fungování Úřadu (oproti původní spíše centralizované formě), založeného na *Kolegiu členů ze všech účastnících se členských států*. Dále byla oproti původnímu modelu zakotvena *souběžná pravomoc vyšetřovat a stíhat trestné činy proti finančním zájmům EU* jak pro Úřad evropského veřejného žalobce, tak pro příslušné orgány členských států (ke konkrétnímu rozdělení pravomocí viz dále). Kromě zmíněných změn byly v návrhu dořešeny některé mezery či nejasná ustanovení týkající se fungování Úřadu a procesních postupů. Řada problematických ustanovení pak byla zcela odstraněna či přeformulována.

- **Organizace a struktura**

Úřad by měl být nově organizován jak na centrální, tak na decentralizované úrovni s tím, že na centrální úrovni by byl tvořen *Kolegiem*, jež by se skládalo z *Evropského nejvyššího žalobce a jeho zástupců, Evropských žalobců a Stálých komor*. Na decentralizované úrovni by pak úlohu Úřadu plnili *Evropští pověřeni žalobci*.

*Kolegiu* by měl předsedat Evropský nejvyšší žalobce a jeho úkolem by měl být dohled nad aktivitami Úřadu s tím, že by mělo přijímat pouze strategická obecná rozhodnutí a nemělo by zasahovat do vedení jednotlivých případů. Úkolem *Stálých komor* by mělo být monitorování a řízení vyšetřování a trestního stíhání, koordinace vyšetřování v přeshraničních případech a zajišťování implementace rozhodnutí Kolegia. Prostřednictvím Evropského žalobce by Stálé komory měly rovněž dávat pokyny Evropským pověřeným žalobcům ohledně postupu v rámci konkrétních případů (mimo jiné i z důvodu jednotnosti postupů v různých členských státech). Stálé komory by měly být tvořeny 2 členy z řad Evropských žalobců a předsedajícím, kterým by měl být Evropský nejvyšší žalobce, jeho zástupce či některý z ostatních Evropských žalobců. Navíc pak přepracované znění předpokládá účast Evropského žalobce, jehož domovského státu by se konkrétní případ týkal. Celkový počet Stálých komor a další podrobnosti ohledně jejich činnosti by měl stanovit vnitřní jednacím řád. *Evropský nejvyšší žalobce* by měl být vedoucím Úřadu, tj. organizovat jeho práci, vést jeho aktivity a přijímat rozhodnutí v souladu s vnitřním jednacím řádem. Měl by být jmenován Evropským parlamentem a Radou po vzájemné dohodě na dobu 7 let bez možnosti prodloužení. Jeho výběr i odvolání by mělo probíhat obdobně, jako předpokládala původní verze návrhu. Pokud jde o *zástupce Evropského nejvyššího žalobce*, ti by měli být jmenováni Kolegiem na období 3 let s možností prodloužení, jehož doba by neměla překročit trvání jejich mandátu pro funkci Evropských žalobců. Kolegium by zároveň rozhodovalo o jejich odvolání. Úkolem *Evropských žalobců* by měl být dohled nad vyšetřováním a stíháním prováděným Evropskými pověřenými žalobci v souladu s pokyny Stálých komor. Zároveň by měli fungovat jako informační kanál mezi Stálými komorami a Evropskými pověřenými žalobci ve státech svého

původu a monitorovat implementaci úkolů Úřadu ve svých členských státech. Jejich představitele by měla jmenovat Rada na období 6 let s možností prodloužení na další 3 roky. Každý členský stát by měl navrhnout na místo Evropského žalobce tři kandidáty. Rada by pak po vyslechnutí výběrové komise měla jmenovat jednoho z kandidátů za každý členský stát. Každé 3 roky by pak mělo docházet k částečné obměně třetiny Evropských žalobců. Podmínky pro jejich odvolání jsou shodné jako v případě Evropského nejvyššího žalobce.

*Evropští pověřeni žalobci* by měli být příslušní jednat jménem Úřadu evropského veřejného žalobce na území svých členských států. Měli by mít stejná práva jako vnitrostátní žalobci s tím, že budou odpovědní za vedení vyšetřování a stíhání, ale i podání obžaloby, vystupování před soudem či podávání opravných prostředků. Jejich představitelé (dva či více za každý účastníci se členský stát) by měli být jmenováni Kolegiem na období 5 let s možností prodloužení s podmínkou, že by v průběhu svého mandátu museli zároveň aktivně působit v rámci veřejné žaloby či soudního systému ve svém členském státě. Pouze Kolegium by je zároveň mohlo odvolat, pokud by přestali splňovat požadavky pro výkon této funkce. Příslušný členský stát by mohl být v tomto ohledu činný pouze za předpokladu, že by s tím vyslovil souhlas Evropský nejvyšší žalobce.

Návrh dále upravuje funkci *Správního ředitele*, který by měl být odpovědný za administrativní a rozpočtové záležitosti. Ten by měl být jmenován Kolegiem na 4 roky s možností prodloužení. Organizace práce Úřadu by pak měla být upravena vnitřním jednacím řádem, jenž bude schvalovat Kolegium.

- **Působnost a výkon pravomocí**

Věcná působnost Úřadu evropského veřejného úřadu zůstala v přepracovaném znění návrhu navázána na finální znění směrnice PIF (viz výše) s tím, že v případech, kdy poškození finančních zájmů EU bude dosahovat částky nižší, než 10 000 EUR, bude moci Úřad vykonávat svou pravomoc pouze výjimečně, tj. v případech výslovně v nařízení vymezených (má-li daný případ dopad na úrovni Unie nebo je podezřelým zaměstnanec či člen orgánu EU). Dále, bude-li poškození finančních zájmů EU vyhodnoceno jako nižší, než 100 000 EUR, bude na rozhodnutí Úřadu evropského veřejného žalobce, zda případ převezme, či nikoli (tzv. evokační právo). V ostatních případech se pak předpokládá jeho výlučná působnost, budou-li splněny všechny ostatní předpoklady pro jeho příslušnost ve věci.

Celý mechanismus bude fungovat tak, že budou-li existovat oprávněné důvody domnívat se, že byl spáchán trestný čin spadající do působnosti Úřadu evropského veřejného žalobce, zahájí *Evropský pověřený žalobce* v daném členském státě vyšetřování a tuto informaci zaznamená do systému správy případů. Za předpokladu, že budou v dané věci již činné příslušné vnitrostátní orgány, měly by neprodleně informovat Úřad evropského veřejného žalobce, který by měl následně rozhodnout o výkonu svého práva jim věc odejmout. Případem by se měl zabývat ten Evropský pověřený žalobce, na území jehož členského státu měla být spáchána podstatná část trestné činnosti. *Stálá komora* však bude moci rozhodnout o přidělení Evropskému pověřenému žalobci v jiném členském státě, případně o rozdělení či spojení souvisejících případů.

Evropský pověřený žalobce bude moci podle návrhu provádět sám vyšetřovací opatření nebo dávat pokyny příslušným orgánům činným v trestním řízení ve svém členském státě. Tyto orgány by měly jeho pokyny respektovat. Povaha vyšetřovacích opatření se bude řídit právním řádem jeho domovského státu s tím, že v závažnějších případech bude moci využít navíc některá další vyšetřovací opatření vyjmenovaná v nařízení. V případě přeshraničního vyšetřování se předpokládá vzájemná spolupráce a výpomoc mezi Evropskými pověřenými žalobci. Bude-li Evropský pověřený žalobce považovat vyšetřování za ukončené, předloží stručné shrnutí případu a návrh rozhodnutí o dalším postupu *Evropskému žalobci*. Ten informuje příslušnou *Stálou komoru*, která se k jeho návrhu vyjádří a rozhodne o dalších krocích (včetně podání obžaloby).

## **Aktualizace stanoviska vlády ČR**

V návaznosti na výše popsany vývoj, přistoupila vláda ČR k aktualizaci své rámcové pozice ke zřizovacímu nařízení, a to hned dvakrát, nejprve v červnu 2015 a následně pak v listopadu 2016. Ve svém posledním stanovisku uvádí, že od počátku projednávání návrhu přistupovala k vytvoření Úřadu evropského veřejného žalobce rezervovaně, resp. konstruktivně kriticky, a to především s ohledem na problémy, které shledávala v původním návrhu Komise. Její postoj se však v návaznosti na následné změny učiněné v textu nařízení začal vyvíjet spíše pozitivním směrem, a to dle jejích slov mimo jiné i proto, že v řadě aspektů došlo k úpravě či úplnému odstranění návrhů, k nimž se předtím ČR stavěla kriticky, resp. měla parlamentní výhradu.

Za jeden ze zásadních posunů ve vyjednávání považuje, že došlo k vypuštění ustanovení o jednotném evropském prostoru. Co se týče nově navržené organizace a struktury Úřadu, vláda se vyjádřila především k úloze Stálých komor, které by podle ní měly primárně bránit tzv. „zametání věcí pod koberec“. Jejich rozhodovací pravomoc by podle ní neměla být koncipována tak široce a měla by být chápána spíše jako subsidiární s tím, že hlavní úlohu by v rámci trestního řízení měli zaujímat Evropští pověřeni žalobci. Aktuální kompromisní text nicméně nakonec reflektuje převažující názor ostatních členských států, které upřednostnily zajištění jednotné rozhodovací linie Úřadu. Za úspěch nicméně považuje vláda ČR prosazení požadavku, aby ve Stále komoře byl přítomen také Evropský žalobce ze státu, kde je trestní řízení vedeno. Pokud jde o věcnou působnost Úřadu, vláda ČR se i nadále domnívá, že jeho příslušnost by měla být dána pouze v případech nejzávažnější přeshraniční kriminality poškozující finanční zájmy EU, jež by byly specifikovány dostatečně vysokou prahovou hodnotou výše škody (v řádu milionů EUR). Tomuto požadavku však aktuální návrh nařízení neodpovídá.

S ohledem na výše uvedené vláda ČR i nadále uvádí, že *rozhodnutí, zda přijme návrh nařízení, učiní s přihlédnutím k tomu, bude-li patrné, že zřízením Úřadu opravdu reálně dojde ke zvýšení účinnosti trestního postihu trestné činnosti spojené s finančními zájmy EU*. Zároveň v této souvislosti poznamenává, že by bylo vhodné, *aby bylo přihlédnuto rovněž ke stanovisku Parlamentu ČR a dalších dotčených aktérů* (např. Nejvyššího státního zastupitelství). Pokud jde o případné zapojení ČR do posílené spolupráce, uvádí vláda ČR ve svém stanovisku, že tento krok nelze a priori vyloučit, nicméně zároveň konstatuje, že nezapojí-li se do této iniciativy všechny členské státy, dosažení předpokládaného cíle se tím podstatně oslabí.

- **Projednávání v Parlamentu ČR**

V návaznosti na změnu rámcové pozice vlády ČR se Senát PČR vzhledem ke svému předchozímu striktně odmítavému postoji k předmětnému návrhu usnesl věc opakovaně projednat.<sup>17</sup> Stalo se tak bezprostředně po první aktualizaci stanoviska vlády ČR v červnu 2015. V červenci 2015 návrh znovu projednal Výbor pro záležitosti EU a následně také plénum, jež potvrdilo stanovisko Výboru. V přijatém usnesení<sup>18</sup> Senát konstatoval, že nadále není přesvědčen o zásadním přínosu zřízení Úřadu s odvoláním na své původní argumenty k návrhu Komise z roku 2013. Uznal nicméně, že dosavadní průběh jednání přinesl určitá dílčí zlepšení, pokud jde o navrhovanou strukturu a fungování Úřadu. Současně však zdůraznil potřebu trvat na vyřešení přetrvávajících právních a praktických problémů návrhu. V neposlední řadě pak poukázal na to, že by *rozhodnutí ČR o*

---

<sup>17</sup> Již dříve mu nicméně byla ze strany gestora podána informace o vývoji a aktuálním stavu projednávání prostřednictvím jeho Výboru pro záležitosti EU (březen 2015).

<sup>18</sup> 271. usnesení Senátu ze 14. schůze konané dne 11. listopadu 2015 k informaci vlády ČR o změně rámcové pozice k návrhu nařízení Rady o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce.

*vyjádření podpory konečnému textu nařízení, případně o zapojení se do posílené spolupráce, mělo být učiněno vzhledem k významu a dopadům případného zřízení Úřadu až po jeho projednání v Parlamentu ČR. V listopadu 2016 pak byl Senát informován o nejnovějším vývoji ve vyjednávání a druhé aktualizaci stanoviska vlády ČR. Ve svém usnesení<sup>19</sup> ocenil zlepšení, kterých návrh od počátku projednávání doznal, zejména pokud jde o strukturu Úřadu, způsob jeho fungování a procesní záruky. Zdůraznil však zároveň, že setrvává na svém původním nesouhlasném stanovisku s odůvodněním, že vláda nepředložila přesvědčivé argumenty ve prospěch opačného závěru. S ohledem na to vládu ČR vyzval, aby zástupce ČR v Radě hlasoval proti přijetí příslušného návrhu nařízení. Jeho poslední vyjádření k této otázce pak pochází z března tohoto roku v souvislosti s projednáváním pozic vlády ČR a programu jednání Evropské rady ve dnech 9. a 10. března (viz dále část o posílené spolupráci). K bodu týkajícímu se zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce Senát ve svém usnesení<sup>20</sup> zdůraznil, že se Komise ani vláda ČR doposud přesvědčivě nevypořádaly s jeho výhradami k tvrzenému přínosu tohoto Úřadu ve srovnání s pouhým posilováním spolupráce v rámci agentury Eurojust.*

Poslanecká sněmovna PČR se návrhem zřizovacího nařízení detailněji zabývala až v březnu 2014 prostřednictvím Výboru pro evropské záležitosti, který si vyžádal informaci o vývoji a aktuálním stavu jeho projednávání. V listopadu 2015 pak Výbor projednal aktualizované stanovisko vlády ČR s tím, že k této otázce ani v jednom ze zmíněných případů nepřijal žádné usnesení.

### **Vstup do posílené spolupráce**

Výše popsané přepracované znění návrhu zřizovacího nařízení je výsledkem více než tříletých vyjednávání na úrovni pracovních orgánů Rady EU, která se podařilo uzavřít slovenskému předsednictví s tím, že dojednaný text podporuje většina členských států. Maltské předsednictví na jeho činnost navázalo a rozhodlo se text předložit Radě k zaujetí formální pozice. Švédsko nicméně již dříve oznámilo, že se tohoto projektu účastnit nebude, což v důsledku znamenalo nemožnost dosažení potřebné jednomyslnosti. V úvahu tak připadalo zahájení jednání o posílené spolupráci, kterou může v souladu s čl. 86 SFEU iniciovat minimálně 9 členských států (viz str. 4 podkladu). Návrh byl tedy na základě iniciativy 17 členských států (včetně ČR) postoupen k projednání Evropské radě, která měla učinit poslední pokus o nalezení shody. Postup v Radě byl v souladu s citovaným ustanovením SFEU pozastaven. Evropská rada se touto otázkou zabývala prakticky ihned. Na svém posledním zasedání ve dnech 9. a 10. března 2017 návrh projednala, nicméně dohody se dle očekávání nepodařilo dosáhnout. Celá věc se tak nyní vrací na úroveň Rady, kde by mělo dojít k přijetí rozhodnutí o posílené spolupráci. Členské státy, které vyjádří přání se do posílené spolupráce zapojit, tento svůj záměr následně oznámí Evropskému parlamentu, Radě a Komisi, čímž se posílená spolupráce bude automaticky považovat za povolenou (výjimka vyplývající z čl. 86 odst. 1 SFEU). Následně budou pokračovat jednání v Radě o konečné podobě textu nařízení, který bude s největší pravděpodobností ještě upraven na základě požadavků účastnících se zemí. Pokud jde o předpokládaný harmonogram dalších kroků, o zapojení se do posílené spolupráce by se mělo rozhodnout na jednom z nadcházejících zasedání Rady pro spravedlnost a vnitřní věci (JHA). To nejbližší se uskuteční ve dnech 27. a 28. března 2017, kdy bude s největší pravděpodobností zahájeno shromažďování podpisů notifikačního dopisu. Vzhledem k nutnosti dokončení nezbytných vnitrostátních procedur v jednotlivých členských státech (včetně zajištění parlamentních souhlasů) však zřejmě tato záležitost nebude uzavřena již

---

<sup>19</sup> 31. usnesení Senátu z 2. schůze konané dne 30. listopadu 2016 k informaci vlády ČR o změně rámcové pozice k návrhu nařízení Rady o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce.

<sup>20</sup> 100. usnesení Senátu z 5. schůze konané dne 8. března 2017 k informaci vlády ČR o pozicích vlády a programu jednání Evropské rady, která se koná ve dnech 9. - 10. března 2017.

na této Radě JHA, ale na některé z jejích následujících zasedání, která jsou plánována na 5. a 6. dubna 2017, resp. 26. a 27. dubna 2017 tak, aby se k iniciativě mohlo připojit co nejvíce členských států. Následná diskuse o konečné kompromisní podobě textu zřizovacího usnesení by měla být finalizována na zasedání Rady JHA v červnu tohoto roku, kdy se předpokládá přijetí obecného přístupu.<sup>21</sup>

Aktuálně lze předpokládat, že se do posílené spolupráce bude chtít zapojit Německo (bude-li vyjasněna otázka financování Úřadu), Francie, Lucembursko, Španělsko a Finsko. Spíše pozitivní stanovisko pak deklarovaly také Belgie, Lotyšsko, Litva, Slovensko či Bulharsko. S ohledem na své specifické postavení, pokud jde o oblast svobody, bezpečnosti a práva, se jí naopak nebude účastnit Spojené království, Irsko a Dánsko, dále Švédsko a s největší pravděpodobností ani Nizozemsko, Polsko či Maďarsko. V případě ostatních členských států prozatím není známa jejich oficiální pozice. Předpokládá se však, že by se do posílené spolupráce mohlo zapojit až 20 členských států.

- **Pozice České republiky**

Dle neoficiálního pozičního dokumentu z nedávné doby, zvažuje vláda ČR spíše zapojení se do posílené spolupráce za předpokladu, že text nařízení nedozná žádných zásadnějších změn, které by šly proti principům vytyčeným v její poslední rámcové pozici z listopadu 2016. Je toho názoru, že aktuální znění návrhu dostatečně reflektuje požadavky ČR, včetně některých dílčích požadavků Senátu PČR, a může být základem pro efektivní fungování Úřadu. Je si nicméně zároveň vědoma skutečnosti, že by bylo vhodné, aby se do posílené spolupráce zapojilo co nejvíce členských států tak, aby zřízení Úřadu mohlo naplnit předpokládaná očekávání. Klíčové podle ní bude zapojení politicky významných států, jako je Francie či Německo.

## Evropský parlament

Evropský parlament se doposud měl možnost obsahově vyjádřit pouze k původnímu návrhu předloženému Komisí, který byl projednán Výborem pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci (LIBE), do jehož působnosti předmětná problematika spadá. O stanovisko pak byly požádány také další výbory, a sice Výbor pro právní záležitosti (JURI), Rozpočtový výbor (BUDG) a Výbor pro rozpočtovou kontrolu (CONT). Poslední dva zmiňované výbory se nakonec rozhodly nepřijmout své stanovisko k tomuto návrhu. Výbory LIBE<sup>22</sup> a JURI<sup>23</sup> přijaly začátkem roku 2015 k návrhu svá usnesení obsahující pozměňovací návrhy k původnímu textu nařízení.<sup>24</sup> Následně se návrhem Komise zabývalo plénum EP, jež přijalo usnesení vymezující rámcové podmínky pro pozdější vyslovení svého souhlasu s předmětným legislativním návrhem.<sup>25</sup>

Aktuálně čeká Evropský parlament na přijetí obecného přístupu k návrhu zřizovacího nařízení Radou (v režimu posílené spolupráce) a následně budou zahájena jednání o vyslovení jeho souhlasu s kompromisním textem.

---

<sup>21</sup> Komise deklarovala, že v tomto případě nebude předkládat přepracované znění návrhu. Východiskem pro další jednání tedy bude text vyjednaný pracovními orgány Rady, s nímž vyjádřila v zásadě souhlas. Do debaty se budou moci zapojit všechny členské státy, nicméně hlasovací právo v Radě bude ve vztahu k předmětnému návrhu příslušet pouze těm, které notifikují svou účast v posílené spolupráci. Ostatní členské státy se nicméně do posílené spolupráce mohou zapojit i kdykoli později, pokud změní svůj názor.

<sup>22</sup> Zpravodajkou návrhu byla rumunská europoslankyně Monica Macovei (ECR).

<sup>23</sup> Zpravodajem návrhu byl rumunský europoslanec Victor Negrescu (S&D).

<sup>24</sup> Podrobněji k postupu projednávání ve výborech a textům přijatých usnesení viz [zde](#).

<sup>25</sup> Dokument č. T8-0173/2015 z 29. dubna 2015, k dispozici [zde](#).