

Evropská prokuratura**European Prosecution****JUDr. Bc. Štěpán Kořínek****Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze****Anotace**

Příspěvek představuje nový fenomén objevující se na evropské scéně – Úřad evropského veřejného žalobce, který se zřizuje nařízením Rady (EU) 2017/1939, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce. Marginálním cílem příspěvku je přinést základní vhled do problematiky nově se formujícího orgánu nadnárodní veřejné žaloby a přispět tak k hlubšímu poznání relevantních reálií. Příspěvek je rozdělen do třech hlavních částí. První sekce se věnuje historické sondě cesty zrodu ÚEVŽ. Druhá část obsahuje dílčí partie pojednávající o současném stavu ÚEVŽ. Třetí část potom reflektuje diskutabilní body. Na závěr nechybí ani úvahy *de lege ferenda* týkající se osudu a fakticity Evropské prokuratury.

Annotation

The contribution deals with a new phenomenon of the european area – the European Public Prosecutor's Office, established by the Council Regulation (EU) 2017/1939 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office. The marginal aim of this contribution is to bring the basic insight into the problematics of this new body of public prosecution and thus contribute to deeper cognition of a relevant facts. The contribution is divided into three main sections. The first section is focused on a historical excursion of the way to establishment of the EPPO. The second part is split into a several partial subsections dealing with a current status of the EPPO. Furthermore, the third part reflects some questionable points. At the end, there are considerations *de lege ferenda* concerning the fate and the factuality of the European Prosecution.

Klíčová slova

Evropský veřejný žalobce, evropský prokurátor, Evropská unie, evropské trestní právo, justiční spolupráce

Key words

European public prosecutor, european prosecutor, European union, european criminal law, judicial cooperation

Úvod

Evropská unie (dále jen „EU“) doznala do dnešních dob značných institucionálních změn. Samozřejmě, vedle vývoje i dalších oblastí jako legislativního rámce či politické scény. Institucionální podoba EU se od počátku Evropských společenství značně proměnila. Základem těchto změn se staly revizní smlouvy,

a to zejména od Jednotného evropského aktu (1986), přes Maastrichtskou smlouvu (1992), Amsterdamskou smlouvu (1997), Niceskou smlouvu (2000) až po Lisabonskou smlouvu (2007). Nejpodstatnějším mezníkem i pro materii tohoto příspěvku byla právě Lisabonská smlouva, která umožnila vznik Evropské prokuratury (dále jen „EP“) neboli též Úřadu evropského veřejného žalobce (dále jen „ÚEVŽ“). Avšak, již před přijetím Lisabonské smlouvy nalezneme významné pokusy o konstituování modelu nadnárodního orgánu veřejné žaloby, který by představoval efektivnější vymáhání spravedlnosti a potírání zločinnosti na základě trestní jurisdikce.

Lisabonská revizní smlouva, která byla přijata roku 2007, ale platnosti nabyla až od roku 2009 (ratifikace Českou republikou), odstranila trojpilířovou strukturu EU a značně modifikovala znění Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“). Lisabonská smlouva včlenila do textu SFEU v rámci čl. 86 nové oprávnění, a to: „*Pro boj proti trestným činům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Unie může Rada zvláštním legislativním postupem formou nařízení vytvořit z Eurojustu Úřad evropského veřejného žalobce. Rada rozhoduje jednomyslně po obdržení souhlasu Evropského parlamentu.*“^[1] Následně je pro případ nejednomyslnosti, tedy nedostatku společné vůle pro hlubší integraci, umožněna alternativa navázání posílené spolupráce v dané oblasti. Posílená spolupráce tak byla jako integrační nástroj řádně etablována do institucionální a právní struktury EU. Právě tato možnost byla nakonec využita k přijetí nařízení o ÚEVŽ. Tímto byl dán právní základ k uskutečnění dlouholetého imaginárního projektu Evropské prokuratury.^[2]

Problematika Evropské prokuratury je velice aktuální a živé téma, neboť od přijetí nařízení 2017/1939 o ÚEVŽ v roce 2017, bylo určeno, že fakticky má Úřad začít vykonávat svoji činnost do roku 2020.^[3] Z toho je patrné, že do dnešní doby se jednotlivé participující členské státy musejí vypořádávat s mnohými nelehkými otázkami materiálního i formálního zřízení ÚEVŽ. Na činnosti Evropské prokuratury se budou podílet participující členské státy v rámci navázané posílené spolupráce, mezi těmito státy je Česká republika i Slovenská republika.^[4] Pro česko-slovenské soustátí platí, že činnost Evropské prokuratury se bude přímo dotýkat jejich trestních jurisdikcí. Personální složky EP budou moci provádět vyšetřování a trestní stíhání osob na území členských států a následně podle vymezené příslušnosti národní legislativy podávat obžaloby. Vnitrostátní justiční orgány, jakož i komunitární orgány, budou povinny spolupracovat s Evropskou prokuraturou a poskytovat si navzájem součinnost a kooperaci.^[5] Výkon kompetencí Evropské prokuratury bude založen na dvou režimech. Evropský režim, ve kterém na základě přímého účinku nařízení vyplývají práva a povinnosti přímo z jeho ustanoveních. Následně také národní režimy, které budou sloužit k faktickým úkonům prováděným při vlastním vyšetřování a trestním stíhání.^[6]

Historický exkurz – cesta k Evropské prokuratuře

Jedněmi z prvních pokusů o vytvoření Evropské prokuratury byly zejména projekty *Corpus Juris* a jeho přepracovaná verze *Corpus Juris 2000*. Tyto dokumenty se staly klíčovými zdroji pro další neutuchající kroky ke zrealizování myšlenek vytvoření základů Evropské prokuratury. Oba projekty se bohužel nesešly s pozitivním přijetím, což vyústilo v jejich setrvání v pouhé podobě teoretických studií. Dalšími z řad významných, avšak neúspěšných pokusů se stala Zelená kniha o trestněprávní ochraně finančních zájmů Evropských společenství a zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce.^[7] Evropská prokuratura byla nadále integrálně začleněna do textu tehdy připravované tzv. evropské ústavy neboli Smlouvy o evropské ústavě, která nakonec nebyla úspěšně ratifikována všemi členskými státy, čímž také skončila

v propadlišti neúspěšných pokusu o hlubší integraci v EU. Mezník představovala až ona Lisabonská smlouva, která přinesla jasnou legislativní oporu k vytvoření EP.^[8] Možnost vzniku Evropské prokuratury tak byla začleněna do primárního práva EU, stala se jeho integrální součástí.

Causa prima pro zrod Evropské prokuratury vzešla od Úřadu pro finanční kontrolu^[9] Evropské komise (dále jen „EK“) v roce 1994. Tento orgán vyhodnotil stávající úroveň ochrany finančních zájmů Evropského společenství jako nedostatečnou. Bylo zadáno vypracování specifické studie, která měla přinést přípustné a moderní řešení neblahého stavu. Tuto studii financoval UCLAF^[10], který se později transformoval na dnešní OLAF^[11]. Vypracování studie bylo svěřeno skupině juristických expertů, jejichž vedoucím byla prof. M. Delmas-Marty z pařížské Sorbonny. Po více jak dvouleté usilovné práci celé skupiny byl představen trestněprávní opus obsahující návod k harmonizaci trestní práva hmotného i procesního.^[12] Nikoli však v podobě nového komplexního kodexu evropského trestního práva, nýbrž pouze ve vybraných fragmentech společného zájmu.

Corpus Juris zaváděl nové pohledy na mezinárodní justiční spolupráci v trestních věcech v rámci evropského justičního prostoru. Jednalo se především o kalkulaci se zavedením nových institutů evropské teritoriality jako evropský justiční prostor, evropský veřejný žalobce, evropský zatýkácí rozkaz, vzájemné uznávání a jiné. *Corpus Juris* neměl být uchopen jako ucelený kodex evropského trestního práva, nýbrž se mělo jednat o jakousi trestněprávní studii harmonizační povahy, která měla poskytnout rámcový plán k ochraně finančních a jiných zájmů EU. Právě v rámci evropské trestní teritoriality výslovně zaváděl v čl. 18 až 24 úřad Evropského generálního prokurátora.^[13] *Corpus Juris* tento orgán chápal jako orgán Evropského společenství, který odpovídá za vyšetřování, trestní stíhání, postavení obžalovaného před soud, zastupování obžaloby před soudem a výkon vztahujících se rozsudků. Dále uváděl, že se jedná o orgán zcela nezávislý na národních či komunitárních orgánech, tedy bez mocenských vztahů s nimi. Avšak, orgán jednotný a vzájemně s těmito orgány spolupracující.^[14]

Finální verze *Corpus Juris* však vyvolala nesčetné polemické otázky, čímž iniciovala další diskuzi a připomínkové řízení. Tyto společenské reálie pak vedly k vyžádané potřebě přepracování celého projektu a jeho znovu vydání pod novým označením *Corpus Juris 2000*. *Corpus Juris 2000* byl přepracováním, ale i doplněním předchozího projektu. Ze své povahy řešil dva základní body. Jednak proveditelnost celého projektu z hlediska kompatibility s národními právními řády, pak také otázky horizontální a vertikální spolupráce. *Corpus Juris 2000* tak byl další studií, tentokrát o legislativních účincích a dopadu pro členské státy v případě přijetí projektu.^[15] Bohužel, ani tento návrh se nesetkal s vřelým ohlasem a nestal univerzálně platným. Stal se však impulzem a východiskem pro další práce.

Hned následující z nich je Zelená kniha o zřízení Evropského veřejného žalobce na trestněprávní ochranu finančních zájmů Evropských společenství (zkráceně „Zelená kniha“) a k ní hodnotící zprávy. Zelená kniha byla diskuzní materiál k problematice regulace vzájemných vztahů při implementaci nových nástrojů, jakými byl i úřad Evropské prokuratury. Byť byla Zelená kniha detailní analýzou celého těla Evropské prokuratury, stále se jednalo o pouhý debatní materiál s pouze informační funkcí.^[16] Následující práce na nové podobě Společenství v podobě příprav evropské ústavní smlouvy také vycházely z předchozích projektů. Evropský ústava však nekalkulovala s Evropskou prokuraturou jako zcela originárním orgánem, nýbrž předpokládala jeho transformaci z Eurojustu.^[17] V ratifikačním procesu naskrz členskými státy EU však došlo ke zlomovému bodu, kdy Francie na základě referenda odmítla Smlouvu o evropské ústavě ratifikovat, čímž ji dala stopku. Po takovém kolapsu bylo jasné, že

přijetí převratného dokumentu radikálně reformujícího podobu EU nebude v krátkém horizontu možné. Nové práce proto byly spuštěny záhy, nicméně založeny na formě pouhé revidující smlouvy, která zachová stávající podobu pouze s dílčími úpravami ve vybraných oblastech. Následně byla v roce 2007 přijata Lisabonská smlouva, platná a ratifikovaná od roku 2009.

I přes kodifikaci právního rámce pro vytvoření Evropské prokuratury, nebylo po dlouhou dobu této možnosti využito. Neustále byly vyvolávány diskuze k přijetí jasného rozhodnutí či alespoň najetí vhodného konsensu ke zřízení Evropské prokuratury. Z mnohých směrů neustále rezonovalo, že přetrvává potřeba vzniku Evropské prokuratury jako nadnárodního orgánu trestní represe, a že stávající mechanismy nejsou dostatečně efektivní.^[18] Přes částečné úspěchy v oblasti harmonizace trestního práva, unifikaci trestněprávních nástrojů, postupné asimilaci právních předpisů, bylo neustále zapotřebí dosáhnout reálně fungujícího modelu výkonu spravedlnosti v evropském justičním prostoru.^[19] Po období nekončících fór a opakujících se vyjednávání se konečná podoba zhmotnila roku 2017, kdy bylo přijato nařízení Rady (EU) 2017/1939, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce.

Evropská prokuratura – základní charakteristika

Evropská prokuratura představuje nadnárodní nezávislý orgán veřejné žaloby, který bude oprávněn k vyšetřování a stíhání trestných činů ohrožujících nebo narušujících finanční zájmy EU. Jedná se o orgán disponující vlastní právní subjektivitou s decentralizovanou strukturou, ale organizovanou na evropské i národní úrovni.^[20] Kompetence Evropské prokuratury jsou koncipovány tak, že její působnost se má primárně zaměřovat na ochranu finančních zájmů EU^[21], které jsou blíže specifikovány směrnicí (EU) 2017/1371 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy EU. Finanční zájmy EU jsou nadále vymezeny jako veškeré příjmy, výdaje a aktiva, která jsou pokryta, pocházejí nebo mají být odvedeny do rozpočtů členských států.^[22] Nutno poukázat na to, že pojem finančních zájmů EU (tehdy ještě Evropských společenství) byl poprvé vyložen v rozhodnutí Evropského soudního dvora č. 68/88 ze dne 12. 9. 1989 ve věci Jugoslávsko-Řecké kukuřice. Působnost Evropské prokuratury se bude vztahovat i na daňové trestné činy proti společnému systému daně z přidané hodnoty, ovšem pouze za předpokladu, že dojdou určité výše vymezené škody.^[23] Významná je skutečnost, že kompetence Evropské prokuratury mohou být extenzivně rozšířeny i na další trestnou činnost, která se dotýká zájmů EU.^[24] Eventualita rozšíření mandátu ke stíhání širších přeshraničních případů závažné kriminality dopadající na EU se již diskutuje v odborných a akademických kruzích. V roce 2017 přednesl francouzský prezident Emmanuel Macron v rámci svého projevu na univerzitní půdě Sorbonny názor, že je potřeba do této působnosti zahrnout i trestné činy terorismu.^[25]

Evropská prokuratura se zřizuje na bázi posílené spolupráce. Z povahy věci vyplývá, že se nejedná o klasický režim, nýbrž se v něm projevují určité odchylky. Specifičnost posílené spolupráce tkví v tom, že k jejímu přijetí se nevyžaduje jednomyslnost všech členských států, ale je možné jí navázat při vůli minimálně devíti členů. Myšlenka k vytvoření Evropské prokuratury právě touto formou si však hned zpočátku zasloužila členů více jak dvojnásobek. Další z řad odchylek se projevuje v tom, že posílená spolupráce zavazuje pouze ty členy, které na ní participují. Posílená spolupráce tudíž nepředstavuje obecnou závaznost skrze území všech členských států. Například Maďarsko nebo Polsko se nepodílí na této spolupráci, a proto budou vzájemné vztahy s ní povahy poněkud složitější. Posílená spolupráce však vyvolává i mnoho obav, zejména pokud jde o vztah spolupráce mezi EP a neparticipujícími členy a

otázku rozšíření pravomocí i na širší okruh trestných činů při formě posílené spolupráce.^[26] Výhodou však zůstává, že další státy se mohou kdykoli na základě svého rozhodnutí k této spolupráci připojit.^[27] Posílená spolupráce vyniká také fragmentací, což lze vysvětlit jako směsici národních a komunitárních pravidel a norem, které vedou k větší diverzifikaci.^[28] Problém ve spojitosti s EP je ten, že fragmentace je neodstranitelná. Neodstranění rozdrobenosti právních norem může mít konečný dopad na efektivitu Evropské prokuratury.^[29] Z nejednotného přístupu k řešení společných otázek není k podivení, že nakonec byla úzká výše členských států nucena k užití institutu posílené spolupráce pro zřízení EP. Vlastně se jednalo o jakousi formu politického kompromisu, která za sebou zanechala řadu nezodpovězených otázek, které se postupně osvětlují.^[30] Nicméně, lze usuzovat, že z takto prohloubené integrace v oblasti potírání trestné činnosti ve výhledu zefektivnění ochrany finančních zájmů EU, potažmo i dalších zájmů, bude profitovat EU jako celek.

Struktura Evropské prokuratury se člení na ústřední a decentralizovanou úroveň. Ústřední úroveň se skládá z osoby nejvyššího evropského prokurátora a jeho zástupců, evropských prokurátorů, kolegií, stálých komor a administrativního personálu v čele s ředitelem. Decentralizovaný stupeň je zastoupen evropskými delegovanými prokurátory.^[31] V rovině centrální zastávají nejvýznamnější postavení stálé komory, které mohou intervenovat do průběhu trestního stíhání, a dokonce přijímat i určitá rozhodnutí.^[32] Stálé komory tak mají nejzásadnější význam z hlediska procesualizace trestního stíhání, protože mohou usměrňovat, dozorovat a koordinovat vyšetřování vedené evropskými delegovanými prokurátory. Druhou významnou jednotkou jsou evropští prokurátoři, kteří konají ve jménu příslušné stálé komory a jejich činnost spočívá v dozoru a dohledu nad činnostmi evropských delegovaných prokurátorů.^[33] Vždy příslušný evropský prokurátor je dozorčí jednotkou a informačním médiem, která kontroluje, usměrňuje, iniciuje či přímo intervenuje do vyšetřovací činnosti evropských delegovaných prokurátorů.^[34] Nejvyšší evropský prokurátor je zástupcem celého Úřadu navenek, ale i řízení organizačních záležitostí v rámci interní struktury Úřadu. Kolegium pak je nejvyšším personálním uskupením, které odpovídá za chod Úřadu, víceméně však ve strategicko-technických otázkách.^[35] Kolegium je samo tvořeno osobou nejvyššího evropského prokurátora a jedním evropským prokurátorem za každý členský stát. Kolegiu v žádném případě nepřísluší provádět operativní úkony. Nicméně, jeho největší přínosnost může být spatřena v pravomoci kreace stálých komor. Na nejnižší hladině stojí evropští delegovaní prokurátoři, kteří jsou však hlavní procesně-realizační jednotkou.^[36] Evropští delegovaní prokurátoři jsou vlastně výkonnou jednotkou procesu operacionalizace trestního stíhání. Tyto personální jednotky jednají ve jménu EP ve svých domovských státech, kde postupují podle vnitrostátních jurisdikcí, ovšem pod supervizí EP a evropských předpisů. Jejich domicil by měl automaticky extrahovat cizí prvek z přípravného řízení v rámci trestního stíhání, čímž by mělo také dojít k posílení národního prvku rozhodování EP.^[37]

Evropská prokuratura bude začleněna do institucionální struktury Evropské unie. Jako jeden článek ze systému evropských orgánů a institucí bude muset s ostatními orgány a institucemi navazovat vztahy a rozvíjet různé formy součinnosti. Přímě Nařízení *expressis verbis* v prvních ustanoveních uvádí, že Evropská prokuratura spolupracuje s Eurojustem a opírá se o jeho podporu.^[38] Vzájemnost s Eurojustem je krom materiálního spojení, zejména zajímavá svým funkční propojeností. V kauzách, kde Evropská prokuratura nebude disponovat dostatečnými kompetencemi, Eurojust bude neustále oprávněn k poskytnutí věcné podpory v trestním řízení, čímž bude jeho pozice náhle silnější.^[39] Eurojust proto pevně setrvává v pozici koordinátora justiční spolupráce v trestních věcech. Vzájemný

vztah mezi EP a Eurojustem bude více než úzký, což bude pramenit i z pravidelného střetávání se vrcholných představitelů obou institucí. Další ustanovení rozvíjejí vzájemnou spolupráci a vztahy i s orgány jako OLAF, Europol či třetí země. Spolupráce mezi Evropskou prokuraturou a OLAF se nese na bázi komplementarity a synergie, neboť oba orgány se budou podílet na ochraně finančních zájmů EU. OLAF však odpovídá za administrativní stíhání, kdežto Evropská prokuratura bude odpovědná za trestní stíhání.^[40] Specifičnost vztahu EP k OLAF bude opět pramenit z postavení obou institucí, kdy se OLAF bude moci objevit v pozici dožádaného orgánu, aby poskytl pomoc, podporu či koordinaci při trestním vyšetřování. Významný je votivní postulát duplicity mandátů obou institucí, když totiž vede trestní vyšetřování EP, je vyloučeno administrativní šetření OLAF a naopak. Další spolupráce s ostatními unijními institucemi a orgány je přípustná, zejména co se týče zmíněného Europolu či Evropské komise kupříkladu. EP však bude smět navazovat i další formy spolupráce, například osobitě s členskými státy, které neparticipují na posílené spolupráci k EP.^[41]

Diskutabilní body a úvahy *de lege ferenda*

Na první pohled by se mohlo zdát, že Evropská prokuratura je ve své současné formující podobě správně nastavený mechanismus, který bude efektivně plnit svůj účel. Bohužel, opak je pravdou. Neříkáme však, že je současný stav Evropské prokuratury špatný. Správnost nebo naopak pochybení jednotlivých fragmentů fungování Evropské prokuratury se projeví až postupem času. Je však nasnadě, že vyvstává množství nezodpovězených hloubavých otázek, které si zajisté vyžádají hlubší studium a zájem širšího okruhu odborné obce. Takových paradigmat jsme schopni nalézt hned několik. Například neustálá potřeba hlubší harmonizace v EU, otázka intenzivnější integrace a větší integrity EU, řešení nevýhod posílené spolupráce^[42], otázka zajištění ochrany lidských práv a svobod, negativní konflikt jurisdikcí či problém tzv. *forum shopping*. Zářná budoucnost EP přitom leží v překonání skepse vůči další intenzifikaci integračních snah ve prospěch EU. Dnešní multikulturní a hluboce globalizovaná kosmopolitní společnost se již nemůže opírat jenom o konzervativní vnitrostátní jurisdikce, které jsou ve výkonu svých pravomocí územně omezené suverenitou svých sousedů.^[43] EU jako světový i regionální hráč potřebuje vlastní výkonné justiční orgány a instituce nadané represivními pravomocemi, aby mohla efektivně vykonávat svoji činnost a tím plnit svůj účel. EP je v tomto ohledu kvalitativní institucionalizací justiční spolupráce v trestních věcech a evolutivním krokem k unifikaci, nebo spíše europeizaci, trestního řízení v EU.

Posílená spolupráce zajisté není zcela bezchybným nástrojem evropské politiky a integračních snah. Nicméně ve vztahu k EP se stala výchozím řešením její realizace. Nevhodnost nebo spíše jen nevýhody zvolené formy posílené spolupráce jsou flagrantní. Krom výše představené územní omezenosti a problematiky navazování spolupráce s jinými členskými státy či třetími zeměmi se zaměříme na další okolnosti a hlubší poznání těch představených. Posílená spolupráce představuje rizika v případě, kdy neparticipující členský stát nebude schopen nebo odmítne spolupracovat s orgánem Evropské prokuratury.^[44] Tento stav by mohl znamenat ideální mezeru v trestní jurisdikci Evropské prokuratury. Pachatelům trestných činů by se tak naskytla možnost vyhnout se trestnímu postihu tím, že by se nacházeli nebo by prchli do takového státu, kde Evropská prokuratura nemůže uplatnit svoji pravomoc.^[45] Nutno poznamenat, že nesdílíme tento názor. Členskými státy zůstává plná řada dalších nástrojů, ať již těch evropských nebo národních.^[46] Předejít tomuto problému se dá vymezením jasných pravidel styku EP s dalšími stranami. Na druhou stranu, posílená spolupráce

vykazuje i řadu pozitiv, jako například prohlubování (byť částečné) integrace, otevřenost, obecnost a jiné. Sumárně lze vypovědět, že posílená spolupráce vykazuje rysy flexibilnějších a dynamičtějších přístupů k neustálému integračnímu procesu EU, což příhodně deklaruje zavedení EP.

Jiná teze vyvěrá, když argumentuje, že může dojít k porušení garantovaných práv paradoxně, pokud by došlo k rozšíření rozsahu práv u kauz spadajících do působnosti Evropské prokuratury oproti kauzám jiným. Dotčené subjekty by tak mohly utrpět újmu v případě, že by měly dvojí odlišné postavení odpovídající dvěma trestním stíháním. Příkladně by mohlo dojít k porušení principu rovnosti a to tím, že by se ujal vzor dvojité či mnohonásobné obhajoby, kdy by obžalovaný byl povinen si najmout zvláštního obhájce pro každý členský stát.^[47] Obava z tzv. *forum shopping* je potom poněkud zavádějící, protože Nařízení zavádí mandatorní kritéria pro výběr justiční příslušnosti. Nicméně, podstata *forum shopping* spočívá v tom, že Evropské prokuratuře by bylo umožněno přenést případ před jiný soud v jiném členském státě, například kvůli eventualitě uvalení přísnějších sankcí.^[48] Nicméně, dopad činnosti EP do sféry lidských práv a svobod občanů EU leží na bedrech EU jako takové, neboť EP bude součástí jejího integračního soukolí.^[49] Unikum EP bude tedy spočívat v tom, že dojde k přenosu odpovědnosti za vedení trestního řízení na nadnárodní zaštiťující orgán, ovšem při zachování členitosti výkonu jednotlivých národních jurisdikcí.^[50] Soudní ochrana potom zůstane vyčleněna vnitrostátním soudním orgánům členských států.

Okolky se objevují i kolem možnosti rozšířit věcnou působnost EP o širší okruh závažné trestné činnosti než jen její omezení na finanční zájmy EU. Jak by prezentováno, v odborných akademických, jakož i politických kruzích probíhá neustálý dialog ohledně této varianty. Logicky potom vzato, jestliže bude EP ve formě posílené spolupráce plnit svůj účel, jednoznačně plyne k stále hlubší a intenzivnější integraci členských států v EU. Ruku v ruce s požadavkem jednotnosti, zejména jednotného stíhání trestné činnosti namířené proti společným zájmům členských států, bude nevyhnutelné postupovat k extenzivnímu rozšiřování věcných kompetencí EU, potažmo jejich orgánů a institucí. Výlučná působnost EP je v současné době namířena na ochranu finančních zájmů EU. Tato působnost však může být extenzivně rozšířena i o další širší ochranu zájmů EU, respektive další postih závažné trestné činnosti dopadající na zájmy EU. Prohlubující se integraci evropských politických scén se však lze dopídit toho, že EU má natolik široký záběr své působnosti, že se ji dotýká téměř jakákoli činnost. Několikrát již bylo dosti ostentativně nadhozeno, že by se tato působnost mohla explicitně rozšířit i na teroristickou trestnou činnost. Kompetentní aktéři v současné době argumentují tvrzením, že stíhání terorismu je napříč evropskou scénou značně fragmentované. Opět lze mít oprávněně za to, že svěřením kompetencí k postihu terorismu je jen další logický krok v budování integrovaného justičního systému v EU.^[51] *In abstracto* si lze představit i nesmělejší kroky ke kompetenčnímu posílení o kybernetickou trestnou činnost, obchodování s lidmi, jakož i další související trestní počínání dosahující mezinárodní úrovně.

Závěr

Evropská unie je zavázána k neustálému zvyšování bezpečnosti, zejména předcházením trestní činnosti v rámci prostoru svobody, bezpečnosti a práva.^[52] Tohoto ušlechtilého cíle se neustále dovolávají i evropské instituce, obzvláště Evropské komise.^[53] Prostředků a metod dosáhnouti požadovaného stavu je hned několik, nedá se však s jistotou pravit, že se jedná o vyčerpávající nabídku. Tu jest nutno neustále doplňovat podle reflexe společensko-sociálně-politických reálií. Zejména je nutná hlubší

integrace evropských států, pokračující harmonizací právních řádů (europeizací) a celkové zefektivnění vymáhání spravedlnosti v evropském prostoru. Evropské unie je ze své podstaty a od svého počátku maximálně fragmentizovaná. Tento stav je nutné překlenout a dosáhnout tak plné jednoty a integrace.^[54] Aktuální výzvy evropského integračního procesu se s odkazem na měnící se podmínky kvantifikují. Proces prohlubování a intenzifikování evropské integrace je naprosto přirozenou záležitostí politicko-sociální evoluce. Obavy z postupné federalizace EU nejsou namístě, neboť moderní svět je natolik otevřený a symbiotický, že jednotlivé státy nejsou sami schopny tento nápor ustát. Separace států a jejich uzavření se v rámci samostatnosti dnes již zkrátka není na místě. Máme za to, že nové institucionální trendy jako právě EP jsou skvělým ukazatelem novodobého budoucího směřování.

Posílená spolupráce může mít negativní potenciál narušit legitimitu Evropské prokuratury, potažmo Evropské unie. To jest dáno tím, že může vyvolávat nedostatek právní jistoty či přímo způsobit diskriminaci. Jestli tomu skutečně tak bude, je otázkou času a reflexí zkušeností s fungováním Evropské prokuratury. V současné době však již rezonují určité argumenty, že zavedení EP touto formou znamenala pouhou neschopnost vzdání se ideji o zavedení takto nastaveného orgánu. Jsme názoru, že tyto úvahy jsou spíše skeptického ražení. Posílená spolupráce má temporální charakter, postupem času se z ní má stát společná politika. Navíc, posílená spolupráce představuje výsostné právo každého státu k její navázání, nikoli povinnost tak učinit. Uchazečům o její navázání je ponechána možnost svobodného uvážení takového zásadního kroku, přičemž otázka jejího rozvázání je doposud legislativně neřešena a tkví pouze v úvahách *de lege ferenda*. Evropská prokuratura má jako orgán veřejné evropské žaloby disponovat odpovídajícími pravomocemi (mocí) a legitimitou (vážeností). Je třeba předejít eventualitě degradace EP do podoby dalšího administrativně byrokratického neúčinného orgánu.^[55] Nicméně, zůstává faktem, že činnost EP bude poněkud chaotičtějšího charakteru, což bude způsobovat aplikace a prolínání evropského a vnitrostátního práva v oblasti trestní jurisdikce vyšetřování a stíhání trestných činů.^[56]

Jak již bylo předesláno, Evropská prokuratura má být hmotně zrealizována a fakticky působit do roku 2020. Přísluší jí označení, že se může jednat o institut kvalitativně navyšující spolupráci v oblasti mezinárodní justiční spolupráce v trestních věcech. Evropská prokuratura je viděna jako jeden z prvních nástrojů evropského trestního práva disponující direktivní mocí vůči jednotlivcům.^[57] Evropská prokuratura by se jednoho dne mohla také stát základním hráčem evropské bezpečnostní strategie v obecné rovině. EP je však vnímána i negativně, to zejména z toho důvodu, že je pojmána jako polovičatý krok k federalizaci EU. Bude bezpodmínečně nutné překlenout vzájemnou nedůvěru a rezervovanost vůči EU, teprve čímž se dosáhne efektivnější spolupráce, potírání zločinnosti a dosáhne se bezostyšného přístupu k EP. Dílčí cíl lze přitom vidět v překonání fragmentarizace dílčích sfér EU a nesnažit se ze všech sil udržovat kolabující systém desítek různých právních řádů.^[58] Tváří v tvář mezinárodnímu zločinu nejsme každý (jedinec, stát či EU) samostatnou jednotkou, ale jedním společným organismem, který se má této nemoci bránit.

Seznam použitých pramenů:

BOUDOVA, A. *Identifikace problémů posílené spolupráce a jejich dopad na Úřad evropského veřejného žalobce. Bakalářská práce.* Brno: MU, Fakulta sociálních studií, 2018, 42 s.

CSONKA, P., JUSZCZAK, A., SASON, E. The Establishment of the European Public Prosecutor's Office. The Road from Vision to Reality. In *EUCRIM – The European Criminal Law Associations Forum*. Issue 2017/3, s. 125-135.

DELMAS-MARTY, M. *Corpus Juris*. Překlad do češtiny: FENYK, J., JÍLEK, D. *Corpus Juris. Základní trestněprávní ustanovení k zajištění ochrany finančních zájmů Evropské unie*. Brno: Sypták, 1998, 48 s.

DI FRANCESCO MAESA, C. Repercussions of the Establishment of the EPPO via Enhanced Cooperation. EPPO's Added Value and the Possibility to Extend Its Competence. In *EUCRIM – The European Criminal Law Associations Forum*. Issue 2017/3, s. 156-161.

DOSENRODE, S. *The European Union After Lisbon: Polity, Politics, Policy*. Burlington: Ashgate, 2012, 204 s. ISBN 978-11-3825-695-8.

FALETTI, F. The European Public Prosecutor's Office and the Principle of Equality. In *EUCRIM – The European Criminal Law Associations Forum*. Issue 2017/1, s. 25-26.

FENYK, J. Projekt Evropského veřejného žalobce (Nová podoba mezinárodní justiční spolupráce v trestních věcech v rámci členských států Evropské unie?). In *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*, 2008, č. 2, s. 31-51. ISSN 0323-0619.

GIUFFRIDA, F. *The European Public Prosecutor's Office: King without kingdom? Research report*. Brussels: CEPS, 2017, No. 2017/03, 45 s.

GIUFFRIDA, F. Cross-Border Crimes and the European Public Prosecutor's Office. In *EUCRIM – The European Criminal Law Associations Forum*. Issue 2017/3, s. 149-156.

GŘIVNA, T. European public prosecutor. In PÍTROVÁ, L. (ed.) *Rule of Law and Mechanisms of its Protection – Czech Perspective*. Passau: rw&w Science & New Media, 2015, s. 341-351. ISBN 978-3-9816855-4-1.

INGHELAM, J. F. H. *Legal and Institutional Aspects of the European Anti-Fraud Office (OLAF). An Analysis with a Look Forward to a European Public Prosecutor's Office*. Amsterdam: Europa Law Publishing, 2011, s. 308. ISBN 978-90-8952-100-2.

ROMŽA, S. (ed.) *Perspektívy vývoja európskeho trestného práva*. Košice: Právnická fakulta UPJŠ, 2018. 424 s. ISBN 978-80-8152-613-8.

JELÍNEK, J. Evropský veřejný žalobce v evropském prostoru. In *Kriminalistika*, 2018, roč. 51, č. 1, s. 59-74. ISSN 1210-9150.

JELÍNEK, J., IVOR, J. et al. *Trestní právo Evropské unie a jeho vliv na právní řád České republiky a Slovenské republiky*. Praha: Leges, 2015, 384 s. ISBN 978-80-7502-080-2.

JUSZCZAK, A., SASON, E. Fighting Terrorism through the European Public Prosecutor's Office (EPPO)? In *EUCRIM – The European Criminal Law Association's Forum*, Issue 2019/1, s. 66-74.

KOŘÍNEK, Š. Evropský veřejný žalobce. In *Štát a právo*, 2019, roč. 6, č. 2-3, s. 179-190. ISSN 1339-7753.

KUHL, L. The European Public Prosecutor's Office – More Effective, Equivalent, and Independent Criminal Prosecution against Fraud? In *EUCRIM – The European Criminal Law Associations Forum*. Issue 2017/3, s. 135-143.

MITILEGAS, V., GIUFFRIDA, F. Raising the bar? Thoughts on the establishment of the European Public Prosecutor's Office. CEPS Policy Insights, No. 2017/39.

ONDREJOVÁ, A. *Európsky prokurátor. Komentár k nariadeniu Rady Európskej únie*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, 239 s. ISBN 978-80-8168-749-5.

POLT, P. Prokuratura Evropské unie – Úřad evropského veřejného žalobce. In *Státní zastupitelství*, Wolters Kluwer, 2016, č. 5, s. 9-15. ISSN 1214-3758.

PŘEPECHALOVÁ, K. Úřad evropského prokurátora. In *Státní zastupitelství*, Wolters Kluwer, 2012, roč. 10, č. 5, s. 24-29. ISSN 1214-3758.

RASHKOV, P. EPPO Institutionalization during the Bulgarian Council Presidency. Main Steps and Challenges Ahead. In *EUCRIM – The European Criminal Law Associations Forum*. Issue 2018/2, s. 113-117.

SPIEZIA, F. The European Public Prosecutor's Office. How to Implement the Relations with Eurojust? In *EUCRIM – The European Criminal Law Associations Forum*. Issue 2018/2, s. 130-136.

VLASTNÍK, J. *Institucionální rámec spolupráce v trestních věcech v EU*. Praha: IFEC, 2008, 284 s. ISBN 978-80-87146-04-0.

WESSELS, W., GERARDS, C. *The Implementation of Enhanced Cooperation in the European Union*. Brussels: Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs. Directorate General for Internal Policies of the Union, 2018, 40 s. ISBN 978-92-846-3847-5.

ZARIVNIJ, P. Správné načasování jako alfa omega pro zřízení a fungování Úřadu evropského veřejného žalobce. In *Státní zastupitelství*. Wolters Kluwer, 2017, roč. 15, č. 1, s. 29-36. ISSN 1214-3758.

ZARIVNIJ, P. (ed.) *Veřejná žaloba a její perspektivy: sborník příspěvků z workshopu*. Brno: MU, 2015. Spisy Právnická fakulty MU. ISBN 978-80-210-8075-1.

Právní předpisy:

Nařízení Rady (EU) 2017/1939 ze dne 12. 10. 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/1371 ze dne 5. 7. 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie.

Smlouva o fungování Evropské unie (SFEU), ve znění Lisabonské smlouvy.

Poznámky pod čiarou

[1] Čl. 86 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie, ve znění Lisabonské smlouvy.

[2] ONDREJOVÁ, A. *Európsky prokurátor. Komentár k nariadeniu Rady Európskej únie*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, s. 17-19.

[3] WESSELS, W., GERARDS, C. *The Implementation of Enhanced Cooperation in the European Union*. Brussels: Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs. Directorate General for Internal Policies of the Union, 2018, s. 33.

[4] Participující státy podílející se na posílené spolupráci pro zavedení ÚEVŽ: Belgie, Bulharsko, Česká republika, Estonsko, Finsko, Francie, Chorvatsko, Itálie, Kypr, Litva, Lotyšsko, Lucembursko, Malta, Nizozemsko, Německo, Portugalsko, Rakousko, Rumunsko, Řecko, Slovensko, Slovinsko a Španělsko.

[5] GIUFFRIDA, F. *The European Public Prosecutor's Office: King without kingdom? Research report*. Brussels: CEPS, 2017, No. 2017/03, s. 34-37.

[6] KOŘÍNEK, Š. Evropský veřejný žalobce. In *Štát a právo*, 2-3/2019, s. 181.

[7] Zelená kniha představovala diskuzní dokument vztahující se vždy k určité oblasti evropské politiky, která byla aktuálně diskutována. Smyslem předeslání zelených knih bylo zjistit směřování a možnosti následné regulace dané oblasti. Fakticky otevírají prostor pro rozvažování, konzultování, připomínkování a navrhování možných podob a změn dané problematiky.

[8] INGHELAM, J. F. H. *Legal and Institutional Aspects of the European Anti-Fraud Office (OLAF). An Analysis with a Look Forward to a European Public Prosecutor's Office*. Amsterdam: Europa Law Publishing, 2011, s. 242.

[9] V české terminologii se užívá označení Generální ředitelství pro finanční kontrolu.

[10] UCLAF neboli „Unité de la coordination de la lutte antifraude“, v příkladu Koordináční jednotka boje proti podvodům.

[11] OLAF neboli „Office européen de lutte anti-fraude“, v překladu Orgán pro boj proti podvodům.

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

[13] DELMAS-MARTY, M. *Corpus Juris*. Překlad do češtiny: FENYK, J., JÍLEK, D. *Corpus Juris. Základní trestněprávní ustanovení k zajištění ochrany finančních zájmů Evropské unie*. Brno: Sypták, 1998, s. 17-21.

[14] Čl. 18 odst. 2 a 4 *Corpus Juris*, tamtéž.

[15] ONDREJOVÁ, A. *Európsky prokurátor. Komentár k nariadeniu Rady Európskej únie*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, s. 15.

[16] PŘEPECHALOVÁ, K. Úřad evropského prokurátora. In *Státní zastupitelství*, Wolters Kluwer, 2012, roč. 10, č. 5, s. 26.

[17] KUHLMANN, L. The European Public Prosecutor's Office – More Effective, Equivalent, and Independent Criminal Prosecution against Fraud? In *EUCRIM – The European Criminal Law Associations Forum*, Issue 2017/3, s. 136.

[18] ZARIVNII, P. Správné načasování jako alfa omega pro zřízení a fungování Úřadu evropského veřejného žalobce. *Státní zastupitelství*, Wolters Kluwer, 2017, roč. 15, č. 1, s. 32.

[19] POLT, P. Prokuratura Evropské unie – Úřad evropského veřejného žalobce. In *Státní zastupitelství*, Wolters Kluwer, 2016, č. 5, s. 9.

[20] KOŘÍNEK, Š. Evropský veřejný žalobce. In *Štát a právo*, 2-3/2019, s. 182.

[21] Čl. 22 odst. 1 nařízení Rady (EU) 2017/1939 ze dne 12. 10. 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce.

[22] Čl. 2 odst. 1 písm. a) směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/1731 ze dne 5. 7. 2017, o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie.

[23] Tato škoda musí dosáhnout hodnoty minimálně 10.000.000 €.

[24] JELÍNEK, J., IVOR, J. et al. *Trestní právo Evropské unie a jeho vliv na právní řád České republiky a Slovenské republiky*. Praha: Leges, 2015, s. 147.

[25] GIUFFRIDA, F. Cross-Border Crimes and the European Public Prosecutor's Office. In *EUCRIM – The European Criminal Law Associations Forum*, issue 2017/3, s. 149.

[26] DI FRANCESCO MAESA, C. Repercussions of the Establishment of the EPPO via Enhanced Cooperation. In *EUCRIM – The European Criminal Law Associations Forum*, issue 2017/3, s. 157 an.

[27] Tak učinila Malta a Nizozemsko v roce 2018.

[28] DOSENRODE, S. *The European Union After Lisbon: Polity, Politics, Policy*. Burlington: Ashgate, 2012, s. 105.

[29] BOUDOVA, A. *Identifikace problémů posílené spolupráce a jejich dopad na Úřad evropského veřejného žalobce. Bakalářská práce*. Brno: MU, Fakulta sociálních studií, 2018. s. 28.

[30] JELÍNEK, J. Budoucnost Úřadu evropského veřejného žalobce. In ROMŽA, S. (ed.) *Perspektivy vývoje evropského trestného práva*. Košice: Právnická fakulta UPJŠ, 2018, s. 18.

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

[32] CSONKA, P., JUSZCZAK, A., SASON, E. The Establishment of the European Public Prosecutor's Office. The Road from Vision to Reality. In *EUCRIM – The European Criminal Law Associations Forum*, issue 2017/3, s. 127.

[33] DESET, M., SZABOVÁ, E. Perspektivy Európskej prokuratúry. In ROMŽA, S. (ed.) *Perspektivy vývoje evropského trestného práva*. Košice: Právnická fakulta UPJŠ, 2018, s. 204-205.

[34] KOŘÍNEK, Š. Evropský veřejný žalobce. In *Štát a právo*, 2-3/2019, s. 186.

- [35] JELÍNEK, J. Evropský veřejný žalobce v evropském prostoru. In *Kriminalistika*, 2018, roč. 51, č. 1, s. 66-67.
- [36] ONDREJOVÁ, A. *Európsky prokurátor. Komentár k nariadeniu Rady Európskej únie*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, s. 120-121.
- [37] GRÍVNA, T. European public prosecutor. In PÍTROVÁ, L. (ed.) *Rule of Law and Mechanisms of its Protection – Czech Perspective*. Passau: rw&w Science & New Media, 2015, s. 347.
- [38] Čl. 3 odst. 3 nařízení Rady (EU) 2017/1939 ze dne 12. 10. 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce.
- [39] SPIEZIA, F. The European Public Prosecutor's Office. How to Implement the Relations with Eurojust? In *EUCRIM – The European Criminal Law Associations Forum*, issue 2018/2, s. 133-135.
- [40] KUHL, L. The European Public Prosecutor's Office – More Effective, Equivalent, and Independent Criminal Prosecution against Fraud? In *EUCRIM – The European Criminal Law Associations Forum*, issue 2017/3, s. 140.
- [41] CSONKA, P., JUSZCZAK, A., SASON, E. The Establishment of the European Public Prosecutor's Office. The Road from Vision to Reality. In *EUCRIM – The European Criminal Law Associations Forum*, Issue 2017/3, s. 132.
- [42] BOUDOVÁ, A. *Identifikace problémů posílené spolupráce a jejich dopad na Úřad evropského veřejného žalobce. Bakalářská práce*. Brno: FSS MU, 2018, s. 13 an.
- [43] RASHKOV, P. EPPO Institutionalization during the Bulgarian Council Presidency. Main Steps and Challenges Ahead. In *EUCRIM – The European Criminal Law Associations Forum*, Issue 2018/2, s. 113.
- [44] JELÍNEK, J. Evropský veřejný žalobce v evropském prostoru. In *Kriminalistika*, 2018, roč. 51, č. 1, s. 70.
- [45] DI FRANCESCO MAESA, C. Repercussions of the Establishment of the EPPO via Enhanced Cooperation. In *EUCRIM – The European Criminal Law Associations Forum*, issue 2017/3, s. 157.
- [46] Členský stát může využít instituty národního právního pořádku nebo evropské instrumenty jako evropský zatýkácí rozkaz či evropský vyšetřovací příkaz.
- [47] FALETTI, F. The European Public Prosecutor's Office and the Principle of Equality. In *EUCRIM – The European Criminal Law Associations Forum*, issue 2017/1, s. 25.
- [48] POLT, P. Prokuratura Evropské unie – Úřad evropského veřejného žalobce. In *Státní zastupitelství*, Wolters Kluwer, 2016, č. 5, s. 10-11.
- [49] VLASTNÍK, J. *Institucionální rámec spolupráce v trestních věcech v EU*. Praha: IFEC, 2008, s. 224.
- [50] KUČHTA, J. Vývoj a současný stav legislativních snah o vytvoření Úřadu evropského veřejného žalobce. In ZARIVNÍJ, P. (ed.) *Veřejná žaloba a její perspektivy*. Brno: MU, 2015, s. 56.
- [51] JUSZCZAK, A., SASON, E. Fighting Terrorism through the European Public Prosecutor's Office (EPPO)? In *EUCRIM – The European Criminal Law Association's Forum*, Issue 2019/1, s. 70.

[52] Čl. 67 odst. 3 SFEU.

[53] Závěry ze zasedání Evropské rady, které se konalo dne 26. 06. až 27. 06. 2014 v Bruselu. EUCO 79/14.

[54] KOŘÍNEK, Š. Evropský veřejný žalobce. In *Štát a právo*, 2-3/2019, s. 188.

[55] ZARIVNIJ, P. Správné načasování jako alfa omega pro zřízení a fungování Úřadu evropského veřejného žalobce. *Státní zastupitelství*, Wolters Kluwer, 2017, roč. 15, č. 1, s. 36.

[56] JELÍNEK, J. Budoucnost Úřadu evropského veřejného žalobce. In ROMŽA, S. (ed.) *Perspektívy vývoja európskeho trestného práva*. Košice: Právnická fakulta UPJŠ, 2018, s. 18-19.

[57] MITSILEGAS, V., GIUFFRIDA, F. Raising the bar? Thoughts on the establishment of the European Public Prosecutor's Office. CEPS Policy Insights, No. 2017/39, s. 1.

[58] KOŘÍNEK, Š. Evropský veřejný žalobce. In *Štát a právo*, 2-3/2019, s. 188.