EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 26.5.2011
KOM(2011) 293 v konečném znění

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

o ochraně finančních zájmů Evropské unie trestním právem a správním vyšetřováním

Integrovaná politika ochrany peněz daňových poplatníků

{SEK(2011) 621 v konečném znění}

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

o ochraně finančních zájmů Evropské unie trestním právem a správním vyšetřováním

Integrovaná politika ochrany peněz daňových poplatníků

Ochrana finančních zájmů EU představuje důležitý prvek politické agendy Komise, aby mohla upevnit a prohloubit důvěru veřejnosti a ujistit ji, že se s penězi daňových poplatníků řádně hospodaří. Dostupné nástroje pro jednání v dané věci značně posílila Lisabonská smlouva (články 85, 86 a 325 Smlouvy o fungování Evropské unie – SFEU). Ustanovení čl. 310 odst. 6 a 325 SFEU ukládají jak EU, tak jejím členským státům, aby bojovaly proti všem formám protiprávního jednání, jež poškozují nebo ohrožují finanční zájmy Unie. EU má k dispozici ucelený soubor nástrojů pro ochranu před zneužíváním prostředků rozpočtu EU a pro odhalování případů zneužití.

Jako součást integrovaného přístupu, do nějž budou patřit i nové strategie Komise proti podvodům a proti korupci, reaguje toto sdělení na dané výzvy tím, že stanoví směr, kterým se bude Komise ubírat při ochraně veřejných prostředků EU před všemi formami trestné činnosti, včetně podvodů. Ochrana finančních prostředků EU účinnými a rovnocennými právními kroky v rámci celé Unie se pro vnitrostátní orgány musí stát prioritou.

Nad rámec obecného úsilí o stanovení konkrétních společných minimálních pravidel trestního práva, musí Unijní integrovaná politika ochrany finančních zájmů EU trestním právem a správním vyšetřováním být soudržná, důvěryhodná a účinná. Pouze tak zajistí, že budou stíháni a obžalováni všichni pachatelé trestných činů, včetně organizované trestné činnosti, a bude mít odrazující účinek na případné pachatele. Tato politika musí rovněž zohlednit skutečnost, že se ochrana peněz daňových poplatníků často týká přeshraničních případů zahrnujících několik jurisdikcí, což vyžaduje aktivní spolupráci různých správních a donucovacích orgánů.

1. Proč je třeba podnikat kroky?

Různorodost právních systémů a tradic v EU činí ochranu finančních zájmů Unie před podvody a jinou trestnou činností zvláště náročnou. Přestože dochází k správnému zjednodušení pravidel EU pro financování[1], je rovněž nutné dále posílit kapacity pro boj proti zneužívání peněz EU. Stejné platí pro země usilující o přistoupení k EU.

[1] Zjednodušení bylo označeno za hlavní prioritu při přezkumu finančního nařízení EU, KOM(2010) 815, 22.12.2010.

Peníze daňových poplatníků v rozpočtu EU musí být využívány pouze na provádění politik EU, jež zákonodárce EU schválil. A přesto v roce 2009 členské státy nahlásily podezření z podvodů týkajících se prostředků EU spravovaných v jednotlivých zemích s výší škody 279,8 milionů EUR[2]. I když jde pouze o indikaci finančního rozsahu daného problému, dokládá tento údaj, že úsilí o prevenci je nutné doplnit účinnými a odpovídajícími trestněprávními opatřeními.

Navzdory pokroku, kterého bylo dosaženo v uplynulých 15 letech, se úroveň trestněprávní ochrany finančních zájmů EU stále napříč Unii značně rozchází. Trestní vyšetřování podvodů a další trestné činnosti poškozující finanční zájmy Unie charakterizuje roztříštěný právní a procesní rámec: policie, státní zástupci a soudci v členských státech rozhodují na základě vnitrostátních pravidel, zda (a případně i jak) zasáhnout na ochranu rozpočtu EU. Přes pokusy stanovit minimální normy v této oblasti nedošlo ke znatelné změně situace: Úmluva o ochraně finančních zájmů EU z roku 2005 a související akty[3], které obsahují ustanovení o trestních sankcích – i když v neúplné míře –, byla zcela provedena pouze v pěti členských státech[4].

Kdykoliv vznikne škoda finančním zájmům Unie, jsou jakožto daňoví poplatníci obětí všichni občané a je ohroženo provádění politik Unie. Ochrana finančních zájmů EU před podvodem a korupcí je prioritou Komise a Evropský parlament soustavně vyzýval, aby tato ochrana byla více efektivní a důvěryhodná[5]. Vyzýval zejména k přijetí všech nezbytných opatření ke zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce. V Radě byla vyjádřena silná podpora posílení boje pro podvodům[6].

Komise hodlá na tyto sdílené obavy aktivně reagovat. Bude přitom vycházet z Lisabonské smlouvy. Smlouva stanoví pro EU jasný rámec k posílení činností v oblasti trestního práva. Komise již v tomto ohledu přijala několik iniciativ[7]. Komise bude klást zvláštní důraz na komunikační aspekty budoucích legislativních iniciativ,

---

2 KOM(2010) 382, s. 6. Tento údaj popisuje raná stadia po zahájení vyšetřování nesrovnalostí v případě, že existuje první podezření ze spáchání trestného činu. Nelze mít za to, že odkazuje na případy, kdy došlo k odsouzení za podvod, ani z něj nevyplývá, že dotčená výše škody je nevymahatelná.

3 Úmluva ze dne 26. července 1995 (Úř. věst. C 316, 27.11.1995, s. 49) (podvod); První protokol (Úř. věst. C 313, 23.10.1996, s. 2) a Úmluva ze dne 26. května 1997 (Úř. věst. C 195, 25.6.1997) (korupce); Protokol ze dne 29. listopadu 1996 (Úř. věst. C 151, 20.5.1997, s. 2) (soudní výklad); Druhý protokol ze dne 19. června 1997 (Úř. věst. C 221, 19.7.1997, s. 12) (praní špinavých peněz).

4 První zpráva o provádění nástrojů na ochranu finančních zájmů, KOM(2004)709; Druhá zpráva – KOM(2008) 77, která v příloze stanoví konkrétní problémy při provádění, kterým čelily členské státy, jako jsou např. značné rozdíly v rozsahu trestné činnosti u podvodů a korupce a nezohlednění specifik rámce EU.

5 Např. usnesení Evropského parlamentu ze dne 6. května 2010, 2009/2167(INI), a ze dne 6. dubna 2011, 2010/2247(INI), o ochraně finančních zájmů Společenství a boji proti podvodům.

6 Viz např. usnesení Rady o komplexní politice EU proti korupci – 14. dubna 2005; Závěry pracovní skupiny pro Úřad evropského žalobce organizované španělským předsednictvím (první polovina roku 2010) a prohlášení belgického předsednictví (druhá polovina roku 2010) k Stockholmskému programu.

7 Viz zejména Zelená kniha o získávání důkazních prostředků mezi členskými státy a o zajištění jejich přípustnosti, KOM(2009)624, a opatření v oblasti procesních práv, např. směrnice 2010/64/EU ze dne 20. října 2010 o právu na tlumočení a překlad v trestním řízení, Úř. věst. L 280, 26.10.2010, s. 1, nebo Komisní návrh směrnice o právu na informace v trestním řízení, KOM(2010)392/3.

aby zvýšila o této věci povědomí u právnické veřejnosti, popřípadě i široké veřejnosti. Komise bude i nadále usilovat o to, aby v rámci dalšího vývoje politik EU byla od počátku řešena potřeba chránit finanční zájmy EU.

2. Jakým výzvám čelíme v trestní politice?

V březnu 2011 navrhla Komise reformu Evropského úřadu pro boj proti podvodům (dále jen „úřad OLAF“) jako prostředek, jak posílit účelnost a účinnost správních vyšetřování. Další výzvou je otázka, jak překonat komplikace při získávání přesných údajů o rozsahu podvodů a stíhání v členských státech, jak zlepšit spolupráci u přeshraničních případů a jak posílit efektivní trestní soudní řízení.

– Počet případů postupovaných Eurojustu vnitrostátními orgány za účelem koordinace a poradenství se od doby jeho vytvoření v roce 2002 (bylo postoupeno 208 případů) neustále zvyšuje, pokud jde o všechny závažné trestné činy: v roce 2009 bylo postoupeno 1372 případů[8]. S ohledem na současný mandát Eurojustu lze očekávat vývoj případů s přeshraničním rozměrem.

– 60 % respondentů nedávné studie (státní zástupci se specializací na ochranu finančních zájmů) považuje evropský rozměr za faktor, který ohrožuje případ; a tudíž 54 % respondentů někdy omezuje své vyšetřování na vnitrostátní prvky. 40 % respondentů shledává, že ve vnitrostátním právu existují překážky pro stíhání evropských případů. 37 % se již někdy rozhodlo nekontaktovat orgány EU v příslušných případech, zejména z důvodu časové náročnosti[9].

2.1. Nedostatečná ochrana proti zpronevěře prostředků rozpočtu EU

Od přijetí bílé knihy o reformě Komise v roce 2010[10] věnovala Komise zvláštní pozornost řádnému finančnímu řízení[11] a posilování systémů vnitřní kontroly pro boj proti podvodům. Iniciativy zahrnují reformu služebního řádu v roce 2004 (zahrnutím ustanovení o střetu zájmů a povinnosti hlásit potenciální nezákonné aktivity, včetně podvodů a korupce, nadřízeným či úřadu OLAF[12]) a revizi norem vnitřní kontroly a souvisejícího rámce v roce 2007[13]. Výsledkem toho je, že cílem stávajících kontrolních struktur není pouze zajišťovat legalitu a správnost uskutečněných operací, ale rovněž snižovat nebezpečí podvodu a nesrovnalostí.

Zahrnuje to rovněž komplexní soubor preventivních nástrojů týkající se kontrol, auditů a předkládání zpráv, včasného varování a zabezpečení proti podvodům[14].

---

8 Viz výroční zpráva Eurojustu, 2009, příloha, údaj 1, s. 50.

9 Viz pracovní dokument útvarů SEK(2011) 621.

10 Viz Bílá kniha o reformě Komise KOM(2000)200.

11 Viz článek 28 nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002 ze dne 25. června 2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství (úř. věst. L 248, 16.9.2002, s. 1).

12 Služební řád – nařízení (EHS) 31/62 v platném znění

13 Viz sdělení o revizi standardů vnitřní kontroly a souvisejícího rámce – Posílení účinnosti kontroly SEK(2007)1341.

14 Institucionální nástroje pro kontrolu, audit a předkládání zpráv (nařízení (ES) č. 2035/2005 – Úř. věst. L 345, 28.12.2005; nařízení (ES) č. 1083/2006 – Úř. věst. L 371, 27.12.2006; nařízení (ES) č. 1198/2006 – Úř. věst. L 223, 15.8.2006; nařízení (ES, Euratom) č. 1553/89 – Úř. věst. L 155, 7.6.1989; nařízení (ES, Euratom) č. 1150/2000 – Úř. věst. L 130, 31.5.2000), včasné varování (rozhodnutí Komise C(2004) 193 a C(2008) 3872, zabezpečení proti podvodům (Prevence podvodů vycházející z operativních výsledků: dynamický přístup k zabezpečení proti podvodům, KOM(2007)806).

Avšak v boji proti trestné činnosti poškozující rozpočet EU je potřeba rovněž účinnějších prostředků.

Členské státy mají právní povinnost (článek 325 SFEU a Úmluva o ochraně finančních zájmů) bojovat proti protiprávním jednáním ohrožujícím finanční zájmy EU a stanovit, že podvod na rozpočtu EU je trestným činem. Tresty ukládané za podvod v současné době se však pohybují od malých pokut k dlouhotrvajícím trestům odnětí svobody. Navíc právní předpisy členských států neupravují konzistentně tresty pro úplatné osoby zvolené nebo jmenované do veřejné funkce a úplatné úředníky[15].

Současný stav brání tomu, aby napříč EU existovala rovnocenná trestněprávní ochrana a velmi pravděpodobně vede k různým výsledkům u podobných případů v závislosti na použitelných vnitrostátních trestněprávních ustanoveních. Může rovněž umožňovat pachatelům, aby si vybírali místo páchání trestné činnosti, nebo se někam přesunuli po spáchání trestného činu, i když se jejich jednání vztahuje k jedinému členskému státu.

2.2. Nedostatečné právní kroky k potírání trestné činnosti

Vzhledem k rozsahu dané finanční problematiky si ochrana rozpočtu EU zasluhuje častější a důkladnější vyšetřování a stíhání ze strany orgánů činných v trestním řízení. Nejde však o snadný úkol, protože trestné činy poškozující veřejné prostředky EU často zahrnují přeshraniční vyšetřování a řízení v několika členských státech.

Podle stávajícího rámce takové vyšetřování provádí vyšetřující orgány jednotlivých členských států podle svého platného vnitrostátní trestního práva. Avšak zdá se, že příslušné orgány členských států nemají vždy k dispozici dostatečné právní prostředky a odpovídající struktury, aby mohly adekvátně stíhat případy, kdy dochází k poškozování EU. Stejné platí pro přistupující země.

Rozdíly v právních rámcích členských států a z nich vyplývající funkční a organizační překážky pro přeshraniční vyšetřování v rámci EU způsobují, že finanční zájmy EU nejsou trestním právem napříč EU rovnocenně chráněny.

Ve věcech souvisejících s trestnými činy proti rozpočtu EU má na míru odsouzení kladný vliv závažnost a ucelenost spisového materiálu, který je předáván justičním orgánům, a kvalita a adekvátnost předloženého důkazního materiálu, přesto však je vhodné zmínit, že tato míra se mezi členskými státy může lišit od 14 % do 80 % (průměr je 41 %)[16].

Ze strany justičních orgánů členských států nedochází k systematickému zahajování vyšetřování v návaznosti na doporučení úřadu OLAF. Někdy je obtížné odhalit konkrétní motiv pro nekonání. Navíc případy, které se týkají podvodu poškozujícího

---

15 Právní předpisy členských států ne vždy stanoví tresty za korupci zvolených osob a členů parlamentu. Viz rovněž pracovní dokument útvarů SEK(2011)621, srovnávací tabulky v oddíle 3.1.

16 Viz pracovní dokument útvarů SEK (2011) 621,, tabulka 2.2.a a tabulka 2.2.c, které dokládají, že v některých členských státech je vysoká míra odsouzení, zatímco v jiných je extrémně nízká.

rozpočet EU, velmi často podléhají zběžnému posouzení a není v nich dále konáno[17]. Výsledkem toho je, že v rámci Unie neexistuje rovnocenná trestněprávní ochrana.

V určitém počtu případů, které zahrnovaly podvod poškozující rozpočet EU, vnitrostátní vyšetřující orgány nepřistoupily k zahájení vyšetřování (s odkazem na pravomoc uvážení, například z důvodu nedostatečného obecného zájmu nebo nízké priority). Vyšetřování, která se dotýkají několika členských států, mají tendenci být zdlouhavá[18] a podléhají odlišným pravidlům dokazování, což ve výsledku snižuje pravděpodobnost odsouzení.

Od roku 2000 u 93 z celkových 647 případů úřadu OLAF vnitrostátní orgány činné v trestním řízení upustily od řešení případu bez konkrétního odůvodnění. 178 případů bylo odloženo s odkazem na pravomoc uvážení. Přestože v jednotlivých případech pro to mohou existovat dobré důvody, ukazuje tento údaj na spíše vysokou míru uzavírání případů.

Zdlouhavá trestní řízení, zejména je-li od stíhání nakonec upuštěno, mohou rovněž značně oddálit disciplinární sankce u případů, které se týkají úředníků a zaměstnanců EU, protože v případě stejných skutků je nutné posečkat na výsledek trestního stíhání[19]. Na přijetí soudního rozhodnutí od chvíle, kdy úřad OLAF zahájil řízení, je zapotřebí obecně pěti let. Mezi členskými státy se navíc značně liší promlčecí doby.

3. Příčiny nedostatků v této oblasti trestné činnosti

Tyto nedostatky částečně vyplývají z rozličnosti právních tradic a systémů, která vede k rozdílné justiční praxi členských států. Avšak součástí problému jsou rovněž velmi konkrétní mezery v kvalitě justice, které Unie může překlenout:

3.1. Neexistence rovných podmínek v trestním právu

Výše uvedené problémy odhalují nedostatky ve vnitrostátních právních rámcích pro ochranu veřejných prostředků. Pravidla EU mají malý dopad, jelikož jejich účinnosti brání neúplné a neadekvátní provedení Úmluvy o ochraně finančních zájmů. V důsledku toho justiční orgány členských států používají pro boj proti trestné činnosti poškozující rozpočet EU své tradiční vnitrostátní nástroje trestního práva: existují různé způsoby a prostředky pro boj proti jediné skutečnosti. To lze těžko považovat za vhodné u komplexních případů, jež jdou svou povahou nad rámec vnitrostátního kontextu a vyžadují více než vnitrostátní reakci.

Z analýz justičních aktivit jednoho členského státu u případů, které mu postoupil úřad OLAF, vyplývá, že chybí rovnocennost trestněprávní ochrany finančních zájmů EU. V tomto konkrétním členském státě v 73 % případů externího vyšetřování nepodnikly orgány žádné další kroky a v 62 % případů postoupených úřadem OLAF nebylo žádné trestní vyšetřování vůbec zahájeno.

---

17 Viz pracovní dokument útvarů SEK(2011) 621, tabulka 2.2.a a tabulka 2.2.c, které obsahují procentní podíl obžalob podaných k soudům a zastavených řízení ve stadiu před soudním jednáním.

18 Viz pracovní dokument útvarů SEK(2011) 621, tabulka 2.2.a: statistické údaje z uplynulých 12 let ukazují důležité rozdíly mezi členskými státy, pokud jde o řízení, kde nebylo dosud vyneseno soudní rozhodnutí, oproti řízením, kde již bylo rozhodnutí vyneseno.

19 Příloha IX, článek 25 Služebního řádu úředníků EU.

Přes předchozí pokusy o sblížení pravidel EU[20] existují v právu členských států stále značné rozdíly:

– Napříč Unií existuje značná škála různých variant, co se týče vymezení příslušných trestných činů (jako je např. zpronevěra, zneužití pravomoci), trestů za tyto trestné činy a dob promlčení těchto trestných činů. Ve výsledku to znamená, že se na některá velmi závadná jednání v některých členských státech nevztahují vůbec žádná trestněprávní ustanovení, nebo se ně vztahují jen ustanovení méně přísná, a míra odrazujícího účinku se tak v rámci Unie liší.

– Liší se koncept úřední osoby ve vztahu k protikorupčním předpisům. To způsobuje, že v některých členských státech není určité chování trestné, zatímco v jiných členských státech bude jeho následkem trestní sankce a zbavení funkce.

– V některých členských státech mohou být představitelé obchodních společností a právnické osoby trestně odpovědní za trestné činy spáchané jménem společnosti, zatímco v jiných členských státech nikoliv. Tato situace vede k tzv. výběru soudní příslušnosti („forum shopping“).

Úřad OLAF je často konfrontován s opakujícím se problémem týkajícím se definice střetu zájmů[21]. Vyšetřování dokládají, že v některých členských státech se realizátor veřejné zakázky může účastnit na navrhování zadávací dokumentace, aniž by páchal trestný čin. Při trestání takového jednání je nutné spolehnout se na skutkové podstaty trestných činů, jako je např. trestný čin korupce.

Přes úsilí o nápravu této roztříštěnosti bylo však kvůli omezením obsaženým v předchozím právním rámci Unie (který se pouze částečně vztahoval na trestní právo) pro Unii složité vyvinout dostatečně věrohodné právní možnosti.

Patnáct let po podepsání Úmluvy o ochraně finančních zájmů brání nesrovnalosti a mezery v platném hmotném a procesním trestním právu vyplývající z jejího neúplného provedení v členských státech účinným právním krokům na ochranu finančních zájmů, což ve výsledku způsobuje, že v některých členských státech nejsou některé trestné činy postihovány.

3.2. Nedostatečná spolupráce mezi orgány

Nedostatky v mechanismu spolupráce jsou jasně hmatatelné, protože ochrana rozpočtu EU často zahrnuje vyšetřování přeshraničních případů a výkon rozhodnutí v cizině:

3.2.1. Omezení u vzájemné právní pomoci

Složité postupy snižují počet případů, ve kterých je nakonec požádáno o vzájemnou

---

20 Viz např. návrh Komise o trestněprávní ochraně finančních zájmů – KOM(2001)272, ve znění KOM(2002)577. Toto tvrzení je pravdou i přes stávající právní předpisy EU o zadávání veřejných zakázek, např. směrnici 2004/17/ES o zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb (Úř. věst. L 134, 30.4.2004, s. 1).

21 Srv. Zelená kniha o modernizaci politiky EU v oblasti zadávání veřejných zakázek – KOM (2011)15, oddíl 5.

právní pomoc. Týká se to například vyhledávání majetku, a to včetně pravidel o zajištění a konfiskaci, která představují základní prvek boje proti podvodům. Justiční orgány v členských státech mohou váhat s přistoupením k těmto opatřením z důvodu jejich složitosti, zdlouhavých postupů souvisejících s pravidly o vzájemné právní pomoci a nejistoty, pokud jde o výsledek vynaloženého úsilí, zejména jde-li o přeshraniční případy.

Dokonce i v případech, kdy bylo požádáno o vzájemnou právní pomoc mezi správními a justičními orgány členských států, se na tuto pomoc nenavazuje s dostatečnou pohotovostí.

V některých případech korupce a podvodu bylo od okamžiku prvního nahlášení vnitrostátním justičním orgánům úřadem OLAF podání obžaloby po mnoho let odkládáno. Důvody pro tato zdržení vyplývají zejména z časové náročnosti procesních postupů o vzájemné právní pomoci a neexistencí vedení trestního stíhání na úrovni EU.

3.2.2. Nevyužité důkazy

Výsledky správního vyšetřování EU často zůstávají nevyužity v trestních řízeních u vnitrostátních soudů, protože existují restriktivní procesní pravidla, jež pouze v omezené míře připouští důkazy, které byly shromážděny v jiné jurisdikci. Někdy se takové důkazy nepovažují za dostatečné k tomu, aby bylo zahájeno trestní vyšetřování.

3.2.3. Stíhání omezující se na vnitrostátní případy

Stíhání není vedeno dostatečně, nemají-li vnitrostátní orgány pravomoc vyšetřovat podvodná jednání, která se dotýkají událostí, podezřelých a obětí vně vnitrostátní působnosti, a to včetně situací, kdy škoda vzniká rozpočtu EU, a nikoliv rozpočtu vnitrostátnímu.

Některé vnitrostátní orgány stíhají pouze případy, při kterých došlo k poškození příslušných zájmů EU výlučně na jejich území.

V jednom případě Eurojustu, který se týkal několika členských států a zemí mimo EU, nebylo vedeno stíhání ve věci podezření z krácení cla velikého rozsahu (škoda překračující 1 milion EUR) žádným vnitrostátním orgánem dotčených členských států. V jiném případě z celní oblasti nebylo možné najít žádné praktické východisko, pokud jde o odmítavé stanovisko justičních a celních orgánů členského státu přispět ke koordinačním aktivitám úřadu OLAF. Spolupráce byla odmítnuta z důvodu rigidního výkladu vnitrostátních pravidel soudní pravomoci.

3.3. Nedostatečné vyšetřovací pravomoci

Úřad OLAF provádí správní vyšetřování a orgán pro justiční spolupráci Eurojust podporuje justiční orgány členských států tím, že zajišťuje koordinaci a poradenství týkající se závažné trestné činnosti včetně boje proti podvodům. Oba tyto subjekty mohou hrát při ochraně finančních zájmů Unie aktivnější roli:

– právě probíhá reforma úřadu OLAF s cílem zlepšit jeho účinnost a efektivitu. Měla by přinést další posílení kapacit úřadu OLAF tím, že zaměří jeho aktivity na prioritní případy a vybaví jej odpovídajícími prostředky k tomu, aby mohl vést správní vyšetřování. Rozdíly v trestním procesním právu členských státech a postupech

nicméně způsobují, že v rámci Unie dochází k nestejnorodým reakcím.

– Eurojust nyní čelí omezením ohledně vedení stíhání v souvislosti s ochranou finančních zájmů EU. Reforma v roce 2008 neaktualizovala jeho úkoly a strukturu podle ambicí, které stanovila Lisabonská smlouva. V současné chvíli nemá Eurojust oprávnění zahajovat trestní vyšetřování ani stíhat z vlastního podnětu.

4. Nové nástroje na ochranu finančních zájmů EU, které zavedla Lisabonská smlouva

Lisabonská smlouva posílila pravomoci Unie v oblasti ochrany finančních zájmů EU a v oblasti justiční spolupráce v trestních věcech. Přijetím Stockholmského programu[22] a pracovního programu Komise na rok 2011[23] podnikla Unie první kroky. Čtyři způsoby ochrany finančních zájmů EU podle Smlouvy o fungování EU:

i) Opatření týkající se justiční spolupráce v trestních věcech (článek 82).

ii) Směrnice obsahující minimální pravidla trestního práva (článek 83).

iii) Právní předpisy týkající se podvodů ohrožujících finanční zájmy Unie (čl. 310 odst. 6, čl. 325 odst. 4).

iv) Článek 85 umožňuje, aby Eurojust získal pravomoc zahájit trestní vyšetřování a článek 86 umožňuje, aby byl z Eurojustu vytvořen Úřad evropského veřejného žalobce pro účely boje proti trestným činům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Unie.

Při případném přijímání nutných právních předpisů trestního práva, včetně dalšího vymezení trestných činů a minimálních sankcí, bude nutné s cílem naplnit oprávněný zájem, kterým je boj proti podvodům ohrožujícím rozpočet EU, dodržovat některé zásady:

Zaprvé je nutné dodržovat základní práva. Listina základních práv EU obsahuje několik relevantních ustanovení týkajících se trestního řízení, jako je právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces, presumpce neviny a právo na obhajobu, zásady zákonnosti, ochrana osobních údajů a právo nebýt dvakrát trestně stíhán nebo trestán za stejný trestný čin. Právní předpisy tato práva dále rozvádí (např. ochranu údajů[24]). Budoucí návrhy Komise budou podrobeny hloubkové analýze z hlediska jejich dopadu na základní práva[25].

Zadruhé vzhledem k různým přístupům trestního práva v členských státech je třeba věnovat zvláštní pozornost přidané hodnotě, kterou přinese navrhované sblížení v oblasti trestního práva ochraně finančních zájmů EU.

Zatřetí bude provedena reflexe týkající se posílení úlohy, kterou mohou plnit subjekty

---

22 Úř. věst. 2010 C 115, 4.5.2010, s. 1 (například pokud jde o směry vedení finančních vyšetřování a vyhledávání majetku z trestné činnosti, bod 4.4.5).

23 KOM(2010)623 (například protikorupční strategie nebo právní předpisy úřadu OLAF, viz č. 32 přílohy I a č. 81 přílohy II).

24 Směrnice 95/46/ES (pro členské státy), Úř. věst. L 281, 23.11.1995, s. 31, a nařízení (ES) č 45/2001 (pro orgány a instituce EU), Úř. věst. L 8, 12.1.2001, s. 1.

25 Viz Strategie účinného uplatňování Listiny základních práv – KOM (2010) 573.

na evropské úrovni, a to včetně úřadu OLAF a Eurojustu a – alternativně a kumulativně – případného Úřadu evropského veřejného žalobce, pro lepší vyšetřování, stíhání trestných činů ohrožujících veřejné prostředky EU a pomoc při těchto činnostech.

Evropská unie stojí na rozcestí. Je třeba podniknout kroky na třech úrovních: procesní postupy (4.1), hmotné trestní právo (4.2) a institucionální aspekty (4.3).

4.1. Posílení trestních a správních procesních postupů

První krokem bude usnadnit státním zástupcům a soudcům v rámci Unie jejich boj proti pachatelům podvodů, a to včetně těch, kteří se nachází v zahraničí, navázáním na stávající nástroje, jako je např. Evropská soudní síť v trestních věcech a Evropská soudní síť pro justiční vzdělávání.

Při ochraně finančních zájmů EU hraje stěžejní roli vyhledávání majetku. Obava ze ztráty nezákonně nabytého majetku je často vyšší než hrozba vyplývající z trestní sankce jako takové. A kromě toho je spravedlivé, aby veřejné prostředky ztracené v důsledku trestné činnosti byly opět k dispozici veřejnosti, jakmile dojde k jejich nalezení. Komise připravuje legislativní návrh týkající se vyhledávání majetku a konfiskace, k čemuž ji vyzval Stockholmský program[26]. Komise již v rámci přezkumu finančního nařízení EU navrhla, aby se pohledávkám Unie v členských státech, kde probíhá řízení o jejich zpětném získání, nedostávalo méně příznivého zacházení než nárokům veřejnoprávních subjektů těchto států[27].

Přestože existují základy pro výměnu informací mezi policejními a justičními orgány v rámci Unie, není tomu tak pro průřezové výměny informací mezi policejními, celními, daňovými, justičními a dalšími kompetentními orgány. Komise plánuje tuto situaci napravit a nahradit svůj návrh z roku 2004[28] o vzájemné správní pomoci při ochraně finančních zájmů.

Vzájemná důvěra mezi justičními a správními orgány se podpoří, budou-li se používat stejné procesní normy. Posílí se tím základ pro zajištění, aby důkazy získané v souvislosti s ochranou finančních zájmů EU byly vzájemně uznávány členskými státy. Komise zváží legislativní akci k zajištění, aby vyšetřující zprávy úřadu OLAF měly důkazní hodnotu, a zváží i další opatření, která by mohla usnadnit přeshraniční shromažďování důkazů.

4.2. Posílení hmotného trestního práva

Trestní právo je klíčovou složkou kroků, které EU podniká v oblasti prevence a boje proti poškozování rozpočtu EU.

Vzhledem k přetrvávajícím mezerám v Úmluvě o ochraně finančních zájmů i vzhledem k jejímu nedostatečnému provedení bude v zájmu ochrany finančních zájmů EU připravena další iniciativa, jež se nahradí předložený návrh o trestněprávní

---

26 Úř. věst. 2010 C 115, 4.5.2010, s. 1, oddíl 4.4.5.
27 KOM(2010) 815, článek 79.
28 KOM(2004) 509, ve znění KOM(2006) 473.

ochraně finančních zájmů[29]. Každé nové opatření musí zaručit soudržnost a spravedlnost při ukládání trestních sankcí souvisejících s podvody v závislosti na konkrétním způsobu spáchání trestného činu. Součástí tohoto opatření by mělo být vymezení dalších klíčových trestných činů, např. zpronevěry a zneužití pravomoci, v míře relevantní pro ochranu finanční zájmů EU. Dále bude analyzována i možnost sblížení pravidel soudní příslušnosti a promlčení, aby byly dosahovány lepší výsledky trestních vyšetřování.

Tento návrh může, nakolik se zabývá ochranou finančních zájmů EU, obsahovat systematičtější pravidla týkající se návodu, pomoci, účastenství a pokusu, jakož i úmyslu a nedbalosti. Mohl by rovněž stanovit jasnější pravidla trestní odpovědnosti osob jmenovaných nebo zvolených do veřejné funkce a právnických osob v souvislosti s ochranou finančních zájmů.

4.3. Posílení institucionálního rámce

U každého opatření EU v oblasti prevence a boje proti podvodům ohrožujícím finanční zájmy Unie, jehož cílem je umožnit účinnou a rovnocennou ochranu napříč Unií, se musí posoudit, zda je EU odpovídajícím způsobem vybavena, pokud jde o struktury, které řeší hrozby poškozující finanční zájmy EU. Za tímto účelem a v souladu s Lisabonskou smlouvou se podrobí důkladné analýze způsoby, jak je třeba posílit evropské struktury, aby mohly realizovat opatření v oblasti trestního vyšetřování.

– Je nutné modernizovat kapacity Eurojustu a případně jej vybavit pravomocí zahájit z vlastního podnětu trestní vyšetřování trestné činnosti ohrožující finanční zájmy Unie[30].

–Specializovaný evropský úřad trestního stíhání, jako např. Úřad evropského veřejného žalobce, může navíc přispět k vytvoření rovných podmínek tím, že bude konzistentním a jednotným způsobem uplatňovat stejná pravidla v případě podvodů a dalších trestných činů proti finančním zájmům Unie, a bude vyšetřovat, stíhat a obžalovávat pachatele a spolupachatele trestných činů ohrožujících finanční zájmy Unie[31].

– Úřad OLAF prochází reformou usilující o posílení účinnosti a účelnosti při plnění svěřených úkolů. Úřad OLAF je v současnosti jediným vyšetřujícím orgánem EU, který je pověřen ochranou finančních zájmů EU. Je třeba zvážit, jak lze přizpůsobit roli úřadu OLAF novému institucionálnímu zřízení a objasnit interakce mezi soudními a správními postupy a řízeními.

Naše vize pro rok 2020: přijmout nezbytná opatření v trestním a správním právu, aby se minimalizovala trestná činnost poškozující rozpočet EU

Politika nulové tolerance vyžaduje zavedení odpovídajících opatření, aby napříč Unií docházelo k vyváženému stíhání podvodných jednání. Cílem Unie by měla být

[29] KOM(2001) 272, ve znění KOM(2002) 577.
[30] Článek 85 Smlouvy o fungování EU.
[31] Článek 86 Smlouvy o fungování EU.

účinná, úměrná a odrazující úroveň ochrany finančních zájmů prostřednictvím urychlených trestních řízení a sankcí v rámci celé Unie, což zvýší jejich odrazující účinek. Peníze daňových poplatníků musí být tudíž rovnocenně chráněny v rámci celé Unie díky posílenému trestnímu stíhání, které se nezastavuje na státních hranicích, a díky společným minimálním pravidlům trestního práva, to vše za plného využití možností zakotvených v Lisabonské smlouvě.