Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
TAMARY ĆAPETA
přednesené dne 22. června 2023 [1]

Věc C-281/22

G. K.,
B. O. D. GmbH,
S. L.
za účasti:
Österreichischer Delegierter Europäischer Staatsanwalt

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Oberlandesgericht Wien (Vrchní zemský soud ve Vídni, Rakousko)]

„Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce – Justiční spolupráce v trestních věcech – Úřad evropského veřejného žalobce – Nařízení (EU) 2017/1939 – Přeshraniční vyšetřování – Vyšetřovací úkony přenesené na pomocného pověřeného žalobce – Předchozí soudní povolení – Účinný soudní přezkum – Zásada vzájemného uznávání – Základní práva“

1. Úřad evropského veřejného žalobce (dále jen „ÚEVŽ“), jenž má pravomoc pro vyšetřování a stíhání trestných činů poškozujících nebo ohrožujících finanční zájmy Evropské unie, zahájil svou činnost dne 1. června 2021. V projednávané věci je Soudní dvůr poprvé vyzván k výkladu právního nástroje, kterým byl tento úřad zřízen a jenž stanoví pravidla pro jeho fungování, totiž nařízení o ÚEVŽ [2].

2. Trestné činy poškozující nebo ohrožující finanční zájmy Evropské unie často zahrnují aktéry v několika členských státech. Aby ÚEVŽ mohl plnit svůj úkol, musí mít možnost provádět přeshraniční vyšetřování. Taková vyšetřování zahrnují evropského pověřeného žalobce, který případ projednává [3] a který vede vyšetřování v jednom členském státě, a pomocného evropského pověřeného žalobce [4], jemuž je přiděleno provedení vyšetřovacího úkonu v jiném členském státě. Projednávaný případ vyžaduje, aby Soudní dvůr objasnil některé aspekty nařízení o ÚEVŽ, které se takového přeshraničního vyšetřování týkají.

3. Tři otázky vznesené předkládajícím soudem lze posoudit společně. Uvedený soud se v podstatě táže, který vnitrostátní soud (nebo soudy) má povolit provedení vyšetřovacího úkonu v jiném členském státě, než je stát, kde probíhá hlavní vyšetřování ÚEVŽ. Pokud má povolení udělit soud

[1] – Původní jazyk: angličtina.

[2] – Nařízení Rady (EU) 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce (Úř. věst. 2017, L 283, s. 1) (dále jen „nařízení o ÚEVŽ“).

[3] – Viz čl. 2 odst. 5 nařízení o ÚEVŽ.

[4] – Viz čl. 2 odst. 6 nařízení o ÚEVŽ.

ve státě pomocného evropského pověřeného žalobce, jaký by měl být rozsah takového soudního přezkumu a hraje v tomto procesu roli případné předchozí soudní povolení v jiném členském státě?

4. To v žádném případě není jednoduchá otázka. Účastníci v projednávané věci navrhují dva vzájemně se vylučující výklady článků 31 a 32 nařízení o ÚEVŽ. Jak ukážu, tato dvě protichůdná řešení se opírají o standardní výkladové metody používané Soudním dvorem: výklad znění, kontextu, cíle a legislativní historie [5] nařízení o ÚEVŽ. Žádný z navrhovaných přístupů není plně odůvodněn všemi výkladovými metodami. Soudní dvůr se však bude muset k jednomu z nich přiklonit.

I. Skutkový stav, příslušná právní úprava a položené otázky

5. ÚEVŽ vede prostřednictvím svého evropského pověřeného žalobce ve Spolkové republice Německo (Mnichov) přípravné řízení proti G. K., S. L. a společnosti B. O. D. GmbH (dále jen „obvinění“). Obvinění jsou podezřelí z toho, že nesprávnými údaji při dovozu bionafty (původem z USA) do Evropské unie obcházeli celní předpisy a způsobili tak celkovou škodu ve výši zhruba 1 295 000 euro. Tato údajná škoda představuje finanční zájem Evropské unie a spadá tedy do působnosti ÚEVŽ [6].

6. Ačkoli hlavní vyšetřování probíhá v Německu, ÚEVŽ považoval za nutné shromáždit důkazy v jiných členských státech. Bylo tedy považováno za nezbytné provést přeshraniční vyšetřování v jiných členských státech, včetně Rakouska. Konkrétně evropský pověřený žalobce, který případ projednává, přidělil opatření spočívající v prohlídce a zajištění majetku obviněných v Rakousku.

7. Podle rakouského práva takový vyšetřovací úkon vyžaduje předchozí soudní povolení. Pomocný evropský pověřený žalobce proto požádal o soudní příkazy k prohlídce bytových a obchodních prostor obviněných osob za účelem zajištění potenciálně usvědčujících dokumentů a hardwaru a tyto příkazy získal.

8. Jak bylo vysvětleno na jednání, německé soudy žádný předchozí soudní přezkum požadovaných opatření k prohlídce a zajištění nepožadovaly ani neprovedly, ačkoliv by to ve srovnatelné vnitrostátní situaci bylo vyžadováno. Jde o důsledek německého provedení čl. 31 odst. 3 nařízení o ÚEVŽ. Podle těchto prováděcích opatření není soudní povolení k přeshraničnímu vyšetřování nutné udělovat, pokud má být vyšetřovací úkon proveden v členském státě, jehož právo předchozí soudní povolení rovněž vyžaduje [7]. V takovém případě je k povolení vyšetřovacího úkonu příslušný soud tohoto jiného členského státu. Evropský pověřený žalobce, který případ projednává, proto o soudní povolení v Německu nepožádal.

[5] – Viz například následující nedávná vysvětlení interpretační metody používané Soudním dvorem. „[…] podle ustálené judikatury Soudního dvora je při výkladu ustanovení unijního práva nezbytné vzít v úvahu nejen jeho znění, ale také jeho kontext a cíle právních předpisů, jejichž je součástí […]“. Viz například rozsudek ze dne 2. února 2023, Towarzystwo Ubezpieczeń Ż (Klamavé vzorové pojistné smlouvy) (C-208/21, EU:C:2023:64, bod 76 a citovaná judikatura). Viz také rozsudek ze dne 13. října 2022, Perfumesco.pl (C-355/21, EU:C:2022:791, bod 39). „Historie vzniku ustanovení unijního práva může rovněž poskytnout informace relevantní pro jeho výklad […]“.

[6] – Určitou úroveň harmonizace prvků finančních trestných činů, které poškozují nebo ohrožují zájmy Evropské unie, stanoví směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/1371 ze dne 5. července 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie (Úř. věst. 2017, L 198, s. 29) (dále jen „směrnice 2017/1371“).

[7] – Gesetz zur Ausführung der EU-Verordnung zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (spolkový zákon, kterým se zřizuje Úřad evropského veřejného žalobce) ze dne 10. července 2020 (BGBl. I S. s. 1648), § 3 odst. 2.

9. Dne 1. prosince 2021 podali obvinění k předkládajícímu soudu, Oberlandesgericht Wien (Vrchní zemský soud ve Vídni, Rakousko), opravné prostředky proti příkazům k domovním prohlídkám schváleným čtyřmi rakouskými soudy. Tvrdí, že povolené příkazy k prohlídkám a zajištění nebyly ani nezbytné, ani přiměřené.

10. Předkládající soud objasňuje, že v průběhu původního řízení rakouský pomocný evropský pověřený žalobce tvrdil, že nařízení o ÚEVŽ vytvořilo pro přeshraniční vyšetřovací úkony nový typ právního rámce, podle něhož má být jejich odůvodnění přezkoumáno pouze v členském státě evropského pověřeného žalobce, který případ projednává. Soud státu pomocného evropského pověřeného žalobce věcnou platnost vyšetřovacího úkonu posuzovat nemůže. Může pouze ověřit, zda úkon pro své provedení splňuje formální a procesní požadavky. Pomocný evropský pověřený žalobce se proto domníval, že by opravné prostředky měly být zamítnuty.

11. Předkládající soud tak stojí před otázkou, zda jsou soudy v členském státě pomocného evropského pověřeného žalobce oprávněny provést úplný přezkum, který by provedly v čistě vnitrostátní situaci, nebo zda by se jejich přezkum měl, pokud jde o přeshraniční vyšetřování ze strany ÚEVŽ, omezit pouze na procesní otázky týkající se výkonu takových vyšetřovacích úkonů. Domnívá se, že odpověď na tuto otázku závisí na výkladu článku 31 a článku 32 nařízení o ÚEVŽ.

12. Ustanovení čl. 31 odst. 1 až 3 nařízení o ÚEVŽ, nadepsané „Přeshraniční vyšetřování“, stanoví:

„1. Evropští pověření žalobci jednají v úzké spolupráci a v přeshraničních případech si vzájemně pomáhají a pravidelně je spolu konzultují. Má-li být opatření přijato v jiném členském státě, než je členský stát evropského pověřeného žalobce, který případ projednává, rozhodne tento evropský pověřený žalobce o přijetí nezbytného opatření a přidělí je evropskému pověřenému žalobci nacházejícímu se v členském státě, kde má být toto opatření provedeno.

2. Evropský pověřený žalobce, který případ projednává, může přidělit jakákoli opatření, která má k dispozici podle článku 30. Odůvodnění a přijetí takových opatření se řídí právem členského státu evropského pověřeného žalobce, který případ projednává. Pokud evropský pověřený žalobce, který případ projednává, přidělí provedení vyšetřovacího úkonu jednomu nebo několika evropským pověřeným žalobcům z jiného členského státu, informuje o tom současně svého dohlížejícího evropského žalobce.

3. Pokud se podle práva členského státu pomocného evropského pověřeného žalobce požaduje pro daný úkon soudní povolení, musí tento pomocný evropský pověřený žalobce takové povolení obdržet v souladu s právem daného členského státu.

Je-li soudní povolení pro přidělený úkon zamítnuto, vezme evropský pověřený žalobce, který případ projednává, přidělení zpět.

Pokud však právo členského státu pomocného evropského pověřeného žalobce takové soudní povolení nepožaduje, ale požaduje je právo členského státu evropského pověřeného žalobce, který případ projednává, získá soudní povolení tento evropský pověřený žalobce a předloží je spolu s přidělením.“

13. Článek 32 nařízení o ÚEVŽ, nadepsaný „Výkon přidělených opatření“, stanoví:

„Přidělená opatření se provádějí v souladu s tímto nařízením a právem členského státu pomocného evropského pověřeného žalobce. Dodržují se formální náležitosti a postupy výslovně

uvedené evropským pověřeným žalobcem, který případ projednává, pokud nejsou v rozporu se základními právními zásadami členského státu pomocného evropského pověřeného žalobce.“

14. Za těchto okolností se Oberlandesgericht Wien (Vrchní zemský soud ve Vídni) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1. Musí být unijní právo, zejména čl. 31 odst. 3 první pododstavec a článek 32 [nařízení o ÚEVŽ], vykládáno v tom smyslu, že při přeshraničním vyšetřování v případě nezbytného soudního povolení opatření, které má být provedeno v členském státě pomocného evropského pověřeného žalobce, musí být přezkoumána veškerá hmotná hlediska, jako je trestnost skutků, podezření ze spáchání uvedených činů, nezbytnost a proporcionalita?

2. Musí být při přezkumu zohledněno, zda byla přípustnost tohoto opatření již přezkoumána soudem v členském státě evropského pověřeného žalobce, který případ projednává, podle práva tohoto členského státu?

3. V případě záporné odpovědi na první otázku resp. kladné odpovědi na druhou otázku, v jakém rozsahu musí být proveden soudní přezkum v členském státě pomocného evropského pověřeného žalobce?“

15. Písemná vyjádření předložili účastníci původního řízení, rakouská, německá, francouzská, nizozemská a rumunská vláda, ÚEVŽ a také Evropská komise. Dne 27. února 2023 se konalo jednání, na kterém všichni tito účastníci s výjimkou Francie přednesli ústní vyjádření.

II. Analýza

16. Za účelem pomoci Soudnímu dvoru ohledně odpovědí na položené otázky předkládajícího soudu budu postupovat následovně. Nejprve stručně popíšu ÚEVŽ a proces, který stojí za jeho zřízením a jenž (pravděpodobně) ovlivnil konečné znění nařízení o ÚEVŽ (A). Dále uvedu dva způsoby výkladu, které Soudnímu dvoru nabídli účastníci původního řízení, a předložím jejich argumenty (B). V závěrečné části Soudnímu dvoru navrhnu, kterou možnost výkladu zvolit, s přihlédnutím k výhodám a nevýhodám těchto dvou možností. Zde zahrnu rovněž úvahu o ochraně základních práv v rámci činnosti ÚEVŽ (C).

A. Stručný úvod týkající se ÚEVŽ a legislativní historie pravidel přeshraničního vyšetřování

17. Zřízení ÚEVŽ je v procesu evropské integrace opravdovou novinkou a důležitým úspěchem. Jedná se o jednotnou a navzdory své decentralizované organizaci [8] nedělitelnou instituci Evropské unie [9], které jsou svěřeny pravomoci vyšetřovat a stíhat trestné činy poškozující nebo ohrožující finanční zájmy Evropské unie [10].

[8] – ÚEVŽ pracuje prostřednictvím sítě evropských žalobců na úrovni EU (v Lucembursku), v čele s evropským nejvyšším žalobcem. ÚEVŽ je složen z evropských žalobců, stálých komor (které monitorují a řídí vyšetřování a zajišťují soudržnost činností ÚEVŽ) a kolegia evropských žalobců (jehož členy tvoří jeden evropský žalobce z každého členského státu). Decentralizovanou úroveň tvoří evropští pověření žalobci z každého zúčastněného členského státu.

[9] – Článek 8 odst. 1 nařízení o ÚEVŽ.

[10] – Viz čl. 86 odst. 2 SFEU a článek 4 nařízení o ÚEVŽ.

18. ÚEVŽ je zřízen podle článku 86 SFEU, který byl zaveden Lisabonskou smlouvou. Jednání, která lze chápat jako škodlivá pro finanční zájmy Evropské unie a ve vztahu k nimž má ÚEVŽ působnost, jsou stanovena ve směrnici 2017/1371. Stále je však na členských státech, aby ve svém vnitrostátním právu tato jednání označily za trestné činy a definovaly znaky skutkových podstat těchto trestných činů.

19. Nařízení o ÚEVŽ navíc postupy ÚEVŽ upravuje pouze částečně. Ve vztahu ke všem situacím, pro něž neexistují unijní pravidla, toto nařízení pouze určí, pravidla kterého členského státu se použijí [11].

20. ÚEVŽ je tedy skutečně jednotnou a nedělitelnou institucí, avšak funguje bez společného trestního práva hmotného nebo procesního. Tyto aspekty do značné míry závisí na zákonech členských států a ty se mohou, pokud jde o přijatá řešení, lišit. Důležitými faktory při výkladu nařízení o ÚEVŽ jsou jednotná povaha ÚEVŽ na straně jedné a jeho závislost na vnitrostátních právních předpisech na straně druhé.

21. Cesta k založení ÚEVŽ nebyla snadná ani rychlá. Po letech příprav [12] a původním návrhu z roku 2013 [13], k němuž se nepodařilo dosáhnout jednomyslné shody, byl nakonec ÚEVŽ zřízen jako mechanismus posílené spolupráce podle čl. 20 odst. 2 SEU a čl. 329 odst. 1 SFEU. Nový projekt však v zásadě nebyl pro všechny členské státy přijatelný, a proto se ho všechny neúčastní [14].

22. Jednání vedoucí k přijetí nařízení o ÚEVŽ v souvislosti s přeshraničními vyšetřovacími úkony byla zvláště obtížná [15].

23. V návrhu z roku 2013 bylo v článku 26 uvedeno 21 různých vyšetřovacích úkonů. V případě deseti z nich, včetně prohlídky prostor dotčených v projednávané věci, by bylo vyžadováno povolení příslušného soudního orgánu členského státu, ve kterém mají být tyto vyšetřovací úkony provedeny [16].

24. V reakci na tento návrh předložilo 14 národních parlamentů Komisi odůvodněná stanoviska, čímž byl spuštěn mechanismus kontroly subsidiarity podle čl. 7 odst. 2 protokolu č. 2 [17]. Některé vnitrostátní parlamenty ve svých odůvodněných stanoviscích vyjádřily obavu, že zařazení

[11] – Viz čl. 5 odst. 3 nařízení o ÚEVŽ.

[12] – Viz zejména Corpus Juris 2000, Green paper on criminal-law protection of the financial interests of the Community and establishment of a European Prosecutor, COM(2001) 715 final (dále jen „florentský návrh“). Corpus Juris navazoval na Corpus Juris z roku 1997 („Introducing penal provisions for the purpose of the financial interests of the European Union“, Ed. Economica Paris, 1997), přednesený skupinou odborníků jmenovaných na zasedání předsedů evropských asociací trestního práva na Urbinské univerzitě (Itálie) v roce 1995. Hlavním návrhem Corpus Juris bylo vytvoření jednotného právního prostoru upravujícího trestní právo hmotné i procesní, přičemž ve druhém jmenovaném případě byl zahrnut i návrh na vytvoření funkce evropského veřejného žalobce. Pro další informace viz <https://www.eppo.europa.eu/en/background>.

[13] – Návrh nařízení Rady o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce, COM(2013) 534 final, (dále jen „návrh z roku 2013“).

[14] – Neúčastnícími se členskými státy jsou Maďarsko, Polsko a Švédsko. Dánsko a Irsko mají výjimku z prostoru svobody, bezpečnosti a práva.

[15] – Herrnfeld, H. H., „Article 31“, v Herrnfeld, H. H., Brodowski, D., a Burchard, C. (eds), *European Public Prosecutor's Office. Article-by-Article Commentary*, Bloomsbury Publishing, 2020, s. 300.

[16] – Viz v tomto ohledu čl. 26 odst. 4 a 5 návrhu z roku 2013: „4. Členské státy zajistí, aby vyšetřovací opatření uvedená v odstavci 1 písm. a) až j) podléhala povolení příslušného justičního orgánu členského státu, ve kterém mají být provedena“ a „5. Vyšetřovací opatření uvedená v odstavci 1 písm. k) až u) podléhají soudnímu povolení, pokud to vyžadují vnitrostátní právní předpisy členského státu, ve kterém má být vyšetřovací opatření provedeno.“

[17] – Protokol č. 2 o používání zásad subsidiarity a proporcionality (Úř. věst. 2008, C 115, s. 206).

vyšetřovacích opatření na seznam by snížilo procesní standardy a vzhledem k tomu, že některá vyšetřovací opatření ve vnitrostátním právu některých členských států neexistují, by nebyla zajištěna potřebná úroveň ochrany základních práv [18].

25. Tento návrh byl nakonec zamítnut [19] a bylo předloženo několik protinávrhů. Návrh předložený společně rakouskou a německou delegací je pro toto řízení zvláště zajímavý [20].

26. Německá delegace předložila tyto písemné připomínky [21]: „Současný návrh článku 26a není přesvědčivý a vyžaduje další revizi, aby byl přijatelný. Budeme potřebovat funkční a účinný systém, který bude fungovat minimálně stejně dobře jako přeshraniční spolupráce na základě vzájemné právní pomoci a postupů vzájemného uznávání. Jak bylo objasněno dříve: domníváme se, že bychom měli zavést systém, který by jako výchozí bod používal koncept vzájemného uznávání (evropský vyšetřovací příkaz), a provést úpravy tam, kde je to z hlediska přístupu ‚jednotné instituce' vhodné".

27. Společný rakouský a německý návrh tak odrážel řešení spočívající ve vzájemném uznávání podle směrnice o evropském vyšetřovacím příkazu [22]: „Pokud je třeba přijmout opatření v jiném členském státě, než je členský stát evropského pověřeného žalobce, který případ projednává, tento by měl nařídit opatření v souladu s právními předpisy členského státu evropského pověřeného žalobce, který případ projednává, a je-li to nutné, měl by požádat o soudní povolení daného opatření nebo požádat o soudní příkaz daného opatření" [23].

28. Tento společný návrh se do konečného znění nařízení o ÚEVŽ rovněž neprosadil.

29. Zvolené legislativní řešení, které se odráží v současném čl. 31 odst. 3 nařízení o ÚEVŽ, vytvořilo přesně ty problémy, před kterými německá delegace v souvislosti s dřívějšími návrhy varovala [24]. Neurčuje jasně, právo kterého členského státu určí, zda je k provedení opatření nezbytné předchozí soudní povolení, ani který soud je za udělení takového povolení odpovědný. Projednávaná věc je tedy dokonalým příkladem těchto problémů.

[18] – Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě a vnitrostátním parlamentům o přezkumu návrhu nařízení Rady o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce s ohledem na zásadu subsidiarity v souladu s Protokolem č. 2, COM(2013) 0851 final, s. 9.

[19] – Herrnfeld, č. 15, str. 291.

[20] – Návrh nařízení Rady o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce – písemné připomínky rakouské a německé delegace, interinstitucionální spis: 2013/0255 (APP), DS 1237/15, 21. dubna 2015.

[21] – Návrh nařízení Rady o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce – písemné připomínky německé delegace, interinstitucionální spis: 2013/0255 (APP), DS 1234/15, 21. dubna 2015.

[22] – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/41/EU ze dne 3. dubna 2014 o evropském vyšetřovacím příkazu v trestních věcech (Úř. věst. 2014, L 130, s. 1) (dále jen „směrnice o evropském vyšetřovacím příkazu").

[23] – Písemné připomínky Rakouska a Německa dále navrhovaly: „Pokud právo členského státu pomocného evropského pověřeného žalobce k uznání opatření vyžaduje soudní povolení nebo soudní příkaz, předloží příkaz a případně doprovodné soudní povolení k uznání příslušnému soudnímu orgánu svého členského státu".

[24] – Písemné připomínky Německa doplnily: „Abychom poukázali na několik hlavních problémů: Z textu článku 26a musí být jasné, kdo rozhoduje o nařízení opatření nebo o žádosti o nařízení opatření soudem a které právo je pro nařízení takového opatření nebo žádost o něj rozhodné. Současný text patrně ponechává tuto otázku otevřenou, nebo možná dokonce dává evropskému pověřenému žalobci, který případ projednává, na výběr: výraz ‚přidělí' v odstavci 1 neobjasňuje, kdo je tím, kdo o nařízení opatření rozhoduje". Návrh nařízení Rady o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce – písemné připomínky německé delegace, interinstitucionální spis: 2013/0255 (APP), DS 1234/15, 21. dubna 2015. Viz také rozhodnutí kolegia, kterým se přijímají pokyny kolegia ÚEVŽ k uplatňování článku 31 nařízení (EU) 2017/1939, rozhodnutí kolegia 006/2022, s. 4 bod 8 („Článek 31 odst. 3 navíc výslovně neřeší situace, kdy jak právo členského státu evropského pověřeného žalobce, který případ projednává, tak právo členského státu pomocného evropského pověřeného žalobce vyžadují soudní povolení").

30. Během legislativního postupu však všechny delegace podpořily jednu věc: nařízení o ÚEVŽ by mělo být jednodušší než směrnice o evropském vyšetřovacím příkazu, která byla v době svého zavedení rovněž novým nástrojem spolupráce v trestních věcech, vzhledem k jednotné povaze ÚEVŽ jako instituce [25].

B. Možnosti výkladu

31. Nařízení o ÚEVŽ o nutnosti předchozího soudního povolení přeshraničních vyšetřovacích úkonů mlčí a ponechává to na trestním právu členských států. Obzvláště problematická je situace, ve které vnitrostátní právní předpisy členských států jak evropského pověřeného žalobce, který případ projednává, tak pomocného evropského pověřeného žalobce vyžadují předchozí soudní povolení. Bod 72 odůvodnění nařízení o ÚEVŽ objasňuje, že tento nástroj by měl jasně stanovit, ve kterém členském státě by mělo být povolení získáno, avšak v každém případě by se mělo jednat pouze o jedno povolení. Byl tento závazek vyjádřen v čl. 31 odst. 3 nařízení o ÚEVŽ, a pokud ano, jak?

32. Účastníci v projednávané věci nabídli dvě protichůdné možnosti výkladu tohoto ustanovení.

33. Než jejich postoje uvedu a posoudím, cítím potřebu zopakovat názor, který jsem již vyjádřila jinde [26]. Podle mého názoru doslovný výklad jako takový neexistuje, protože slova jsou vždy zasazena do kontextu. Znění právních předpisů jsou pro soudce samozřejmě relevantní, protože právo je většinou vyjádřeno slovy. Soudce jak vedou, tak omezují [27]. Jejich význam, a to i v právních aktech, však závisí na kontextu, ve kterém jsou použita. Oddělit výklad doslovný od výkladu kontextuálního je tedy obtížné, ne-li nemožné.

34. Pokud jde o kontextuální výklad, Soudní dvůr jej chápe různými způsoby. Nejčastěji se Soudní dvůr odvolává na ustanovení s vykládaným ustanovením související nebo na dokument jako celek [28]. Soudní dvůr měl však také za to, že při výkladu ustanovení primárního [29] a sekundárního [30] práva EU je pro kontext rovněž relevantní legislativní historie. Konečně se pro pochopení právních pravidel někdy přihlíží i ke společenské realitě [31]. Výběr relevantního kontextu a způsob, jakým je tento kontext vykládán, ovlivňuje porozumění znění konkrétního ustanovení. To je z argumentace účastníků původního řízení zřejmé.

[25] – Viz návrh nařízení Rady o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce – Jiné otázky. Předsednictví Rady 12344/16, 20. září 2016, s. 5.

[26] – Stanovisko generální advokátky T. Ćapeta ve věci Rigall Arteria Management (C-64/21, EU:C:2022:453, bod 43).

[27] – I ti nejzarytější představitelé kritických právních studií by připustili, že právní normy, jak jsou formulovány, omezují soudní výklad. Viz například Kennedy, D., A *Critique of Adjudication (fin de siècle)*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1997, s. 13.

[28] – Například v rozsudku ze dne 28. ledna 2020, *Komise v. Itálie (směrnice o postupu proti opožděným platbám)* (C-122/18, EU:C:2020:41, bod 43) (výklad jednoho článku v kontextu následujícího článku); ze dne 8. prosince 2020, Staatsanwaltschaft Wien (falšované převodní příkazy) (C-584/19, EU:C:2020:1002, body 56 až 69) (výklad ustanovení v kontextu úvodních článků směrnice a bodů odůvodnění); a ze dne 24. února 2022, Namur-Est Environnement v. Région wallonne (C-463/20, EU:C:2022:121, bod 46) (výklad ustanovení ve vztahu k dotčené směrnici jako celku).

[29] – Například v rozsudku ze dne 10. prosince 2018, Wightman a další (C-621/18, EU:C:2018:999, bod 47) a ze dne 27. listopadu 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, bod 135).

[30] – Například v rozsudku ze dne 10. března 2021, Ordine Nazionale dei Biologi a další (C-96/20, EU:C:2021:191, body 26 a 27) a ze dne 13. října 2022, Rigall Arteria Management (C-64/21, EU:C:2022:783, bod 31).

[31] – K tomuto bodu viz rozsudek ze dne 17. dubna 1986, Reed (59/85, EU:C:1986:157, bod 15) (v němž Soudní dvůr rozhodl, že při absenci jakéhokoli náznaku obecného společenského vývoje výraz „manžel/manželka“ nezahrnuje svobodného partnera/svobodnou partnerku). Stejný pojem byl o 32 let později vykládán jinak, ve stanovisku generálního advokáta M. Watheleta ve věci Coman a další (C-673/16, EU:C:2018:2, body 56 až 58) (v němž analyzuje vývoj v souvislosti s porozuměním pojmu „manžel/manželka“ za účelem prokázání toho, že stále větší počet členských států mu rozumí tak, že zahrnuje manželství osob stejného pohlaví).

1. První možnost: Úplný přezkum v členském státě pomocného evropského pověřeného žalobce

35. Rakouská a německá vláda tvrdí, že pokud vnitrostátní právo pomocného evropského pověřeného žalobce pro účely provedení vyšetřovacího úkonu vyžaduje předchozí soudní povolení, mělo by takové povolení zahrnovat úplný přezkum. To zahrnuje nejen procesní aspekty (provedení opatření), ale také aspekty hmotněprávní, které opatření odůvodňují. Je tedy na soudu členského státu pomocného evropského pověřeného žalobce, aby posoudil, zda byla naplněna nezbytná úroveň podezření, že byl spáchán trestný čin; zda by požadovaný vyšetřovací úkon poskytl důkazy nezbytné pro trestní stíhání a zda by stejný důkaz nemohl být získán za použití méně rušivých opatření.

36. Rakouská a německá vláda se do značné míry opíraly o znění článku 31 nařízení o ÚEVŽ, které je podle jejich názoru jasné. Obě vlády trvaly na tom, že nejdůležitějším výkladovým nástrojem je znění právního předpisu. Pokud je formulace jasná, soudy se od ní nemohou odchýlit.

37. Podle jejich názoru existují meze kreativního výkladu ze strany Soudního dvora. Výklad odlišný od výkladu, který jasně vyplývá z doslovného znění současného článku 31 nařízení o ÚEVŽ, by překročil meze přijatelného soudního výkladu. Bylo by to rovněž v rozporu s požadavkem právní jistoty. Slovy zástupce německé vlády, Soudní dvůr není opravnou vadných výrobků. Vadný výrobek by měl místo toho být k vylepšení vrácen výrobci, v našem případě normotvůrci.

2. Druhá možnost: Jasné rozdělení úkolů v rámci soudního povolení

38. ÚEVŽ, Komise a francouzská, rumunská a nizozemská vláda na rozdíl od první možnosti tvrdí, že pokud právo členského státu pomocného evropského pověřeného žalobce vyžaduje soudní povolení vyšetřovacího úkonu, může takové povolení zahrnovat přezkum pouze formálních a procesních aspektů souvisejících s provedením opatření. V souladu s tím nařízení o ÚEVŽ obsahuje jasné rozdělení úkolů mezi soudy členského státu evropského pověřeného žalobce, který případ projednává, a členského státu pomocného evropského pověřeného žalobce. To je zjevné, pokud se čl. 31 odst. 3 vykládá v kontextu článku 31 jako celku.

39. Pokud právní předpisy členského státu evropského pověřeného žalobce, který případ projednává, a členského státu pomocného evropského pověřeného žalobce vyžadují soudní povolení, musí být vydána povolení dvě. Soud členského státu evropského pověřeného žalobce, který případ projednává, povolí opatření, shledá-li jej odůvodněným, zatímco soud členského státu pomocného evropského pověřeného žalobce povolí procesní aspekty jeho výkonu.

40. Přezkumné pravomoci soudu členského státu pomocného evropského pověřeného žalobce jsou omezeny pouze na procesní aspekty výkonu opatření, a to i v případě, kdy právo členského státu evropského pověřeného žalobce, který případ projednává, ve srovnatelné vnitrostátní situaci předchozí soudní povolení nevyžaduje. Tímto způsobem by bylo respektováno právo členského státu evropského pověřeného žalobce, jenž případ projednává, kterým se řídí odůvodnění opatření podle čl. 31 odst. 2, rozhodnout, že předchozí soudní povolení odůvodnění opatření se nevyžaduje.

C. Odpověď na otázky předkládajícího soudu

1. Porovnání dvou možností výkladu

41. Tyto dvě možnosti nabízejí rozdílné a vzájemně se vylučující výklady. Domnívám se, že argumentační linie předložené na podporu každé z těchto možností, jsou-li zasazeny do zvoleného výkladového rámce, vedou ke dvěma stejně přijatelným výkladům nařízení o ÚEVŽ. Obě zároveň obsahují určité nevýhody a nesrovnalosti. Dále je porovnám v rámci každé z užitých výkladových metod.

a) Znění

42. Podle rakouské vlády, jejíž argumenty zastává německá vláda, je článek 31 nařízení o ÚEVŽ jasný. Odstavec 2 tohoto ustanovení stanoví, že odůvodnění a přijetí vyšetřovacího úkonu se řídí vnitrostátním právem členského státu evropského pověřeného žalobce, který případ projednává. Odstavec 3 však poté rozhodné právo mění, pokud právo členského státu pomocného evropského pověřeného žalobce vyžaduje soudní povolení. V takovém scénáři čl. 31 odst. 3 věta první nařízení o ÚEVŽ jasně stanoví, že pravomoci a povinnosti soudce vydávajícího povolení se řídí právem členského státu pomocného evropského pověřeného žalobce.

43. Jediná výjimka je stanovena v čl. 31 odst. 3 větě třetí nařízení o ÚEVŽ, která se použije, pokud právo členského státu pomocného evropského pověřeného žalobce povolení nevyžaduje, ale právo členského státu evropského pověřeného žalobce, který případ projednává, ano. Pouze v takovém případě se soudní povolení opírá o právo členského státu evropského pověřeného žalobce, který případ projednává. Z použití slova „však“ na začátku této věty rovněž vyplývá, že tato situace představuje výjimku z jasného pravidla, podle kterého se použije právo členského státu pomocného evropského pověřeného žalobce [32].

44. Naproti tomu podle zastánců druhé možnosti čl. 31 odst. 3 věta první nařízení o ÚEVŽ ve dvou možných scénářích jasně stanoví, které soudy musí soudní povolení udělit a ve vztahu k čemu: v situaci, kdy takové povolení vyžaduje jak právo členského státu evropského pověřeného žalobce, který případ projednává, tak právo členského státu pomocného evropského pověřeného žalobce, a v situaci, kdy právní předpisy členského státu evropského pověřeného žalobce, který případ projednává, předchozí soudní povolení nevyžadují, ale právo členského státu pomocného evropského pověřeného žalobce ano. V obou situacích může soud členského státu pomocného evropského pověřeného žalobce přezkoumat pouze otázky týkající se výkonu opatření.

45. Článek 31 odst. 3 věta třetí nařízení o ÚEVŽ upravuje zbývající možný scénář, kdy právo členského státu pomocného evropského pověřeného žalobce soudní povolení úkonu nevyžaduje, ale právo členského státu evropského pověřeného žalobce, který případ projednává, ano. V tomto scénáři bude muset soud členského státu evropského pověřeného žalobce, který případ projednává, vydat povolení jak odůvodnění úkonu, tak jeho provedení.

46. Komise rovněž poukázala na to, že znění článku 32 nařízení o ÚEVŽ objasňuje, že prováděcí a procesní aspekty související s požadovaným opatřením se vztahují k právu členského státu pomocného evropského pověřeného žalobce.

[32] – ÚEVŽ na jednání rovněž uznal, že použití slova „však“ výklad čl. 31 odst. 3 nařízení o ÚEVŽ komplikuje.

b) Kontext

47. Aby doložila své tvrzení, že znění čl. 31 odst. 3 nařízení o ÚEVŽ je jasné, zaměřila se německá vláda na jeho bezprostřední kontext. Tvrdila, že věta třetí čl. 31 odst. 3 by byla zbytečná, pokud by v souladu s výkladem Komise hlavním pravidlem pro úpravu rozdělení úkolů ohledně soudního povolení byl čl. 31 odst. 2 tohoto nařízení. Pokud by tomu tak bylo, bylo by vždy jasné, že potřebu soudního povolení konkrétního vyšetřovacího úkonu upravuje právo členského státu evropského pověřeného žalobce, který případ projednává. Opakování v čl. 31 odst. 3 větě třetí by proto nedávalo smysl. Toto ustanovení má smysl pouze v případě, že mění pravidlo vyjádřené v čl. 31 odst. 2 v situaci, kdy právo členského státu pomocného evropského pověřeného žalobce rovněž vyžaduje soudní povolení.

48. Rakouská i německá vláda se rovněž opřely o bod 72 odůvodnění nařízení o ÚEVŽ, který pro výklad poskytuje relevantní kontext. Podle jejich názoru může trvání na jediném soudním povolení, vyjádřené v tomto bodě odůvodnění, ve spojení s čl. 31 odst. 3 znamenat pouze to, že právě právo členského státu pomocného evropského pověřeného žalobce určuje potřebu a kontext soudního povolení. Rozdělení soudního povolení na různé úkoly a mezi soudy členského státu evropského pověřeného žalobce, který případ projednává, a členského státu pomocného evropského pověřeného žalobce by nebylo v souladu s rozhodnutím, že se má jednat pouze o jedno soudní povolení.

49. Podle Komise, a stejný postoj v podstatě podporují všichni zastánci druhé možnosti, článek 31 nařízení o ÚEVŽ jako celek sleduje chronologii vyšetřování. Pro evropského pověřeného žalobce, který případ projednává, a pomocného evropského pověřeného žalobce a pro vnitrostátní soudy jejich členských států stanoví různé úkoly. Odstavec 1 obecně stanoví rozdělení úkolů mezi dva evropské pověřené žalobce.

50. Článek 31 odst. 2 je podle názoru Komise ústřední. Jasně uvádí, že právo členského státu evropského pověřeného žalobce, který případ projednává, upravuje odůvodnění a přijetí vyšetřovacího úkonu. To také znamená, že pokud právo členského státu evropského pověřeného žalobce, který případ projednává, vyžaduje předchozí soudní povolení, je na soudu tohoto státu, aby posoudil, zda je opatření v rámci konkrétního vyšetřování oprávněné a nezbytné.

51. Komise také zdůraznila, že čl. 31 odst. 2 nestanoví nic o výkonu opatření. To je záležitost článku 32 nařízení o ÚEVŽ, který stanoví, že výkon by se měl řídit právem členského státu pomocného evropského pověřeného žalobce.

52. Článek 31 odst. 3, jenž je jediným ustanovením, které se výslovně zabývá soudním povolením, podle názoru Komise nemění rozhodné právo, pokud jde o takové povolení, což je v rozporu s argumentem předloženým rakouskou a německou vládou. Měl by být spíše považován za podřízený čl. 31 odst. 2. Odstavec 3 téhož ustanovení tedy přezkum odůvodnění vyšetřovacího úkonu neupravuje, protože tyto otázky spadají do působnosti odstavce 2.

53. První věta odstavce 3 se podle názoru Komise týká situace, kdy právo členského státu pomocného evropského pověřeného žalobce vyžaduje soudní povolení. V takovém případě bude muset soud tohoto členského státu před provedením opatření vydat povolení. Při tomto rozhodnutí však tento soud musí věnovat pozornost pouze způsobu provedení požadovaného vyšetřovacího úkonu, a nikoli jeho odůvodnění.

54. Pokud jde o roli bodu 72 odůvodnění nařízení o ÚEVŽ, Komise uznala, že záměr jediného soudního povolení nebyl v článku 31 tohoto nařízení vyjádřen ideálně. I když však v některých případech budou nezbytné dvě soudní povolení, vzhledem k jasnému rozdělení úkolů by každý aspekt byl stále povolován pouze jednou. Tímto výkladem se zastánci druhé možnosti vyhnuli rozporu mezi čl. 31 odst. 3, jak jej vykládají, a bodem 72 odůvodnění nařízení o ÚEVŽ [33].

c) Cíle

55. Pokud jde o cíle ÚEVŽ, Rakousko i Německo uznaly, že úplný přezkum v členském státě pomocného evropského pověřeného žalobce by mohl vést k potížím. Aby bylo možné rozhodnout, zda je požadované opatření oprávněné, musel by mít soud členského státu pomocného evropského pověřeného žalobce přístup k celému spisu. Vzhledem k tomu, že hlavní vyšetřování probíhá v jiném členském státě a s cílem zahájit u soudu tohoto státu soudní řízení, budou-li získány dostatečné důkazy, může být spis veden v jiném jazyce. Přinejmenším bude nějakou dobu trvat jeho překlad, který může být nezbytný k tomu, aby soud pomocného evropského pověřeného žalobce mohl rozhodnout o podstatných otázkách týkajících se zákonnosti vyšetřovacího úkonu [34]. To by skutečně učinilo přeshraniční vyšetřování ÚEVŽ těžkopádnějším než vyšetřování prováděná podle směrnice o evropském vyšetřovacím příkazu.

56. Obě vlády připustily, že takový výsledek není v souladu s cílem ÚEVŽ vytvořit ještě jednodušší rámec boje proti trestným činům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy EU, než jaký existoval dříve. Zdůraznily, že jejich návrh bohužel nebyl v legislativním procesu přijat.

57. Zastánci druhé možnosti zdůraznili, že vytvoření ÚEVŽ bylo nezbytné k tomu, aby bylo vyšetřování a stíhání trestných činů poškozujících nebo ohrožujících finanční zájmy EU účinnější, než kdyby byly stíhány jediným členským státem. ÚEVŽ, jako jednotná instituce, by tak měl mít k dispozici nástroje nezbytné k dosažení cíle, kterým je účinný boj proti trestným činům poškozujícím nebo ohrožujícím rozpočet EU. Výklad článku 31 nařízení o ÚEVŽ by se proto měl řídit účinností. V žádném případě nelze přeshraniční vyšetřování vedená ÚEVŽ vykládat tak, že podléhají těžkopádnějším podmínkám, než jaké vyžaduje směrnice o evropském vyšetřovacím příkazu.

58. ÚEVŽ a Komise se dále zaměřily na hledisko účinnosti zdůrazněním logistických potíží spojených s přenosem a překladem velkého množství dokumentů, které se týkají spisu daného případu [35]. To podporuje argument ve prospěch výkladu, podle kterého má být opodstatněnost opatření posuzována pouze v členském státě evropského pověřeného žalobce, který případ projednává. Navíc je svěření odůvodnění vyšetřovacího úkonu právu státu evropského pověřeného žalobce, který případ projednává, a soudům tohoto státu v souladu se skutečností, že tyto soudy mají k dispozici veškeré podklady nezbytné pro úplný přezkum. Koneckonců je vyšetřování vedeno z tohoto státu a soudní řízení by s největší pravděpodobností bylo vedeno před jeho soudy [36].

[33] – ÚEVŽ na jednání dodal, že bod 72 odůvodnění nemá normativní hodnotu, a proto by pro výklad článku 31 neměl být určující.

[34] – ÚEVŽ na jednání uvedl, že spisy případů někdy obsahují tisíce stran, což by vyžadovalo externí překladatele, a pro provoz ÚEVŽ by to znamenalo značné dodatečné náklady a překlad by trval měsíce nebo dokonce roky.

[35] – Viz poznámka pod čarou 34 výše.

[36] – Nařízení o ÚEVŽ umožňuje změnit členský stát, ve kterém probíhá vyšetřování, až do okamžiku přijetí rozhodnutí o zahájení trestního stíhání podle čl. 26 odst. 5 (v souladu s článkem 36 nařízení o ÚEVŽ).

59. ÚEVŽ rovněž poukázal na potíže, které by nastaly, pokud by soudy různých členských států, v nichž je přeshraniční vyšetřování prováděno, dosáhly ohledně odůvodnění opatření protichůdných rozhodnutí. Navrhovaný výklad, podle kterého je odůvodnění opatření vždy věcí práva členského státu evropského pověřeného žalobce, který případ projednává, předchází protichůdným rozhodnutím i v případě, kdy se na shromažďování důkazů pro konkrétní případ podílí velký počet členských států.

d) Legislativní historie

60. Rakouská i německá vláda zdůraznily, že je třeba vzít v úvahu legislativní historii článku 31 nařízení o ÚEVŽ. Podle Rakouska je z této historie zřejmé, že většina členských států si byla vědoma problémů, které nastanou v důsledku rozporuplného vztahu mezi druhým a třetím pododstavcem článku 31 nařízení o ÚEVŽ. Společný návrh rakouské a německé vlády, aby byl problém vyřešen využitím modelu vzájemného uznávání, však nebyl v konečném znění nařízení o ÚEVŽ přijat. Je proto jasné, že čl. 31 odst. 3 nevyžaduje, jak navrhují zastánci druhé možnosti, aby soud členského státu pomocného evropského pověřeného žalobce uznal rozhodnutí evropského pověřeného žalobce, který případ projednává, že je v členském státě pomocného evropského pověřeného žalobce vyšetřovací úkon nezbytný. Toto ustanovení spíše vyžaduje, aby soud státu, v němž má být opatření provedeno, ověřil zákonnost opatření, včetně jeho odůvodnění.

61. Na jednání se Komise zabývala některými nejasnostmi souvisejícími s legislativní historií nařízení o ÚEVŽ a objasnila současný postoj Komise. Připomeňme, že její návrh z roku 2013 stanovil, že soud členského státu pomocného evropského pověřeného žalobce provede úplný soudní přezkum opatření, jako je domovní prohlídka a zajištění věci. V projednávané věci Komise zaujímá odlišné stanovisko.

62. Aby odůvodnila svůj současný postoj, Komise vysvětlila, že návrh z roku 2013 byl vypracován před tím, než vstoupila v platnost směrnice o evropském vyšetřovacím příkazu. Tato směrnice stanoví, že odůvodnění přeshraničního vyšetřovacího úkonu je věcí vydávajícího členského státu a může být napadeno pouze u soudů tohoto členského státu [37]. Ukázalo se, že toto řešení v tomto nástroji založeném na vzájemném uznávání funguje dobře. Komise proto považovala za vhodné, že normotvorné orgány její původní návrh, podle kterého by soudní povolení mělo záviset pouze na právu členského státu pomocného evropského pověřeného žalobce, nepřijaly a místo toho tento návrh pozměnily na dnešní článek 31 nařízení o ÚEVŽ. V legislativním procesu se tak její původní návrh stal mnohem lepším a vhodnějším k tomu, co je pro spolupráci při přeshraničních vyšetřováních prováděných EEPO nezbytné.

2. Mnou navržený výklad

63. Stručně řečeno, každá z možností nabízí odlišné výsledky. Obě však sdílejí jedno společné: systém ÚEVŽ měl být účinným mechanismem v boji proti trestným činům poškozujícím finanční zájmy EU. To se týká i mechanismu přeshraničního vyšetřování. Nařízení o ÚEVŽ tento legislativní cíl podporuje [38].

[37] – Viz bod 22 odůvodnění a čl. 14 odst. 2 směrnice o evropském vyšetřovacím příkazu. To bylo rovněž zdůrazněno v rozsudku ze dne 11. listopadu 2021, Gavanozov II (C-852/19, EU:C:2021:902, bod 40).

[38] – Viz například body 14, 20 a 54 odůvodnění a čl. 12 odst. 3 a čl. 34 odst. 3 nařízení o ÚEVŽ.

64. Výkladové pravidlo použité Soudním dvorem stanoví, že „v případě, že lze ustanovení práva Společenství vykládat několika způsoby, je třeba dát přednost takovému výkladu, který zajistí zachování účinnosti daného ustanovení“ [39]. Toto výkladové pravidlo upřednostňuje druhou možnost.

65. Podle rakouské a německé vlády však druhá možnost, ačkoliv normativně žádoucí, není dostupnou možností výkladu, protože znění čl. 31 odst. 3 nařízení o ÚEVŽ je jasné.

66. Skutečně, bylo-li by totiž znění jasné, přisouzení odlišného významu by mohlo být považováno za neoprávněný zásah Soudního dvora, jinými slovy za výklad *contra legem*. Je však znění čl. 31 odst. 3 skutečně tak jasné?

67. Je nepochybné, že rakouská a německá vláda se domnívají, že správný význam čl. 31 odst. 3 je takový, že tím, kdo na základě úplného přezkumu vydá předchozí povolení k provedení prohlídky a zajištění věci v tomto státě, je soud členského státu pomocného evropského pověřeného žalobce. Není divu, že rakouská a německá vláda takový výklad obhajovaly před Soudním dvorem, protože oba státy své zákony upravily tak, aby odrážely tento výklad nařízení o ÚEVŽ [40]. Při konfrontaci se souběžným, stejně věrohodným výkladem nabízeným zastánci druhé možnosti je však jasné, že první možnost výkladu je pouze jednou z možných. Podle Smluv toto rozhodnutí přísluší Soudnímu dvoru. Pokud Soudní dvůr přijme druhou možnost na úkor možnosti první, nelze to považovat za výklad *contra legem*.

68. Podle mého názoru je nejpřesvědčivějším argumentem, který předložily rakouská a německá vláda, argument, že čl. 31 odst. 3 nařízení o ÚEVŽ se podle druhé možnosti stává zbytečným. Pokud čl. 31 odst. 2 uvádí, že se odůvodnění vyšetřovacího úkonu řídí právem státu evropského pověřeného žalobce, který případ projednává, a článek 32 uvádí, že výkon opatření se řídí právem státu pomocného evropského pověřeného žalobce, jaký je účel čl. 31 odst. 3? Pouze opakuje stejné vymezení mezi rozhodnými právy, pokud jde o otázku předchozího soudního povolení. Jinými slovy, pokud by byl čl. 31 odst. 3 vypuštěn, zbytek článku 31 ve spojení s článkem 32 by nás vedl ke stejnému závěru, jaký správný výklad čl. 31 odst. 3 nabízí druhá možnost. První možnost tak čl. 31 odst. 3 dává určitý význam, který se od ostatních ustanovení téhož a souvisejících článků liší.

69. Další výkladové pravidlo používané Soudním dvorem vyžaduje, aby znění právních předpisů nebylo možné jednoduše ignorovat, ale byl jim přiznán určitý význam [41]. Toto výkladové pravidlo patrně upřednostňuje první možnost.

70. Podle mého názoru však čl. 31 odst. 3 může mít jiný význam, než je význam čl. 31 odst. 2 a článku 32 nařízení o ÚEVŽ. Jde o ustanovení, které vyjadřuje volbu rozhodného právního řádu konkrétně pro soudní povolení přiděleného opatření, i když by použití těchto dvou dalších ustanovení vedlo ke stejnému výsledku. Samostatné vyjádření pravidla týkajícího se práva rozhodného pro soudní povolení mohlo být vnímáno jako nezbytné z důvodu obtíží, které tato konkrétní otázka během legislativních jednání představovala. Nadbytečnost čl. 31 odst. 3 tedy nemůže být použita jako argument proti přijetí druhé možnosti.

71. Pokud se podíváme na důsledky volby Soudního mezi dvěma možnostmi výkladu, je jasné, že volba první možnosti by přeshraniční vyšetřování ÚEVŽ proměnila v méně účinný systém, než je systém zavedený směrnicí o evropském vyšetřovacím příkazu. Pokud by tedy vůlí normotvůrce

[39] – Viz například rozsudek ze dne 24. února 2000, Komise v. Francie (C-434/97, EU:C:2000:98, bod 21).

[40] – Viz body 7 a 8 výše.

[41] – Například rozsudek ze dne 1. dubna 2004, Komise v. Jégo-Quéré (C-263/02 P, EU:C:2004:210, body 36 až 38).

skutečně bylo vytvořit účinnější systém, přijetí první možnosti by pro umožnění účinných přeshraničních vyšetřování vyžadovalo změnu nařízení o ÚEVŽ. Pokud by se Soudní dvůr přiklonil k první možnosti, mohlo by to být vnímáno jako výzva unijnímu normotvůrci, aby reagoval. Podle německé vlády by pouze takové řešení bylo v souladu s požadavky právní jistoty.

72. Právní nejistota však existuje, protože existuje více než jedna možnost výkladu. Jakmile Soudní dvůr význam čl. 31 odst. 3 nařízení o ÚEVŽ objasní tím, že vybere první nebo druhou možnost, právní nejistota se rozplyne. Zásah normotvůrce se mi tedy pro obnovení právní jistoty nezdá být nezbytným [42].

73. Výše uvedené mě vede k závěru, že by Soudní dvůr měl zvolit druhou možnost. V souladu s tím je třeba čl. 31 odst. 3 nařízení o ÚEVŽ chápat tak, že soudu členského státu pomocného evropského pověřeného žalobce umožňuje přezkoumat pouze aspekty související s provedením vyšetřovacího úkonu, přičemž má akceptovat posouzení evropského pověřeného žalobce, který případ projednává, že opatření je odůvodněné, bez ohledu na to, zda je, či není podloženo předchozím soudním povolením soudu členského státu evropského pověřeného žalobce, který případ projednává. Tento výklad není se zněním čl. 31 odst. 3 v rozporu a lépe odpovídá cíli nařízení o ÚEVŽ vytvořit účinný systém v boji proti trestným činům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy EU.

3. Ochrana základních práv – „více než“ vzájemné uznávání?

74. Účinná přeshraniční vyšetřování jsou bezpochyby důležitým cílem nařízení o ÚEVŽ. Účinnosti však nelze dosáhnout na úkor ochrany základních práv. Soudní dvůr tak druhou možnost může jako správný výklad čl. 31 odst. 3 nařízení o ÚEVŽ zvolit pouze v případě, že zaručuje ochranu základních práv, jak vyžaduje Listina základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“).

75. To, že rakouská a německá vláda trvá na tom, aby soudy členského státu pomocného evropského pověřeného žalobce byly zmocněny k provedení úplného soudního přezkumu, by mohlo být chápáno jako obava o ochranu základních práv. Členské státy EU vytvořily soudržné systémy trestního práva. Ochrana základních práv byla pečlivě zabudována do jejich legislativy v oblasti stíhání a trestání trestných činů, oblasti, ve které státy uplatňují své donucovací pravomoci, čímž ovlivňující soukromý život a svobody jednotlivců.

76. Vnitrostátní trestněprávní systémy proto ve svých pravidlech hmotného a procesního práva trestního mají inherentní záruky základních práv. Tato pravidla jsou vzájemně provázaná a chrání základní práva jako celek [43]. Je-li však jediné pravidlo z jednoho systému staženo a umístěno do jiného, může dojít ke snížení ochrany základních práv: ačkoli pravidlo ve svém původním právním rámci fungovalo dobře, v jiném nutně fungovat nemusí [44].

[42] – Na druhou stranu, pokud by Soudní dvůr přijal druhou možnost, vyžadovalo by to zásah rakouského a německého zákonodárce, protože by ty zákony, které byly uzpůsobeny první možnosti, byly s nařízením o ÚEVŽ v rozporu. Rakouská vláda na jednání uvedla, že si je toho vědoma a že rakouské právo by samozřejmě muselo být s unijním právem uvedeno do souladu, pokud by se Soudní dvůr rozhodl pro odlišný výklad nařízení o ÚEVŽ. Zopakovala však, že výklad, který se odráží v jejich zákoně, je správný.

[43] – Allegrezza, S., a Mosna, A., „Cross-border Criminal Evidence and the Future European Public Prosecutor: One Step Back on Mutual Recognition?“ v Bachmaier Winter, L. (ed.), *The European Public Prosecutor's Office. The Challenges Ahead*, Springer, 2018, s. 141 a 146.

[44] – Pro působivý článek o „právních transplantacích“ a „právních dráždidlech“ viz Teubner, G., „Legal irritants: Good Faith in British Law or How Unifying Law Ends Up in New Divergences“, roč. 61(1), Modern Law Review, 1998, s. 11.

77. Proto spoléhání se na vzájemné uznávání, které představuje převod pouze některých právních norem z jednoho právního systému do systému jiného, vyvolává obavy z možného oslabení ochrany základních práv [45]. Avšak vzhledem k tomu, že unijní právo v současném stavu nemá ucelený soubor pravidel, která by upravovala buď všechny aspekty trestných činů, k jejichž stíhání je ÚEVŽ příslušný, anebo procesní pravidla upravující stíhání trestných činů ze strany ÚEVŽ [46], vzájemné uznávání je pro odstranění překážek přeshraničních vyšetřování další nejlepší možností.

78. Musím se proto zabývat argumenty zastánců druhé možnosti, že ÚEVŽ není systémem vzájemného uznávání, ale *něčím víc*. Tvrdil bych opak: dokud nebudou existovat společná pravidla unijního trestního práva, ÚEVŽ nemůže fungovat jinak než na základě vzájemného uznávání. Úrovně vzájemného uznávání se však liší a ÚEVŽ lze považovat za dosud nejrozvinutější nástroj vzájemného uznávání v oblasti spolupráce v trestních věcech (pododdíl a).

79. Z toho vyplývá otázka, zda výklad čl. 31 odst. 3 nařízení o ÚEVŽ, jak je navržen v bodě 73 tohoto stanoviska, který je částečně založen na vzájemném uznávání, zaručuje základní práva podezřelých a obviněných osob v rámci přeshraničních vyšetřování. Budu tvrdit, že tomu tak skutečně je, zejména je-li nazírán v širším kontextu nařízení o ÚEVŽ (pododdíl b).

a) Povaha vzájemného uznávání v trestních věcech

80. V písemných vyjádřeních a na jednání účastníci vyjádřili své názory na vzájemné uznávání. Jako příklad mechanismu vzájemného uznávání byla použita směrnice o evropském vyšetřovacím příkazu, přičemž bylo tvrzeno, že nařízení o ÚEVŽ je *něčím víc*. Na otázku, co přesně toto *něco více* znamená, se účastníci zaměřili především na povahu ÚEVŽ: jde o jednotnou nedělitelnou instituci a její rozhodnutí by neměla podléhat možnosti neuznání (jak je možné v rámci směrnice o evropském vyšetřovacím příkazu) [47].

81. Pojem „vzájemné uznávání“ byl použit k popisu situace, kdy jednotlivé rozhodnutí (například rozsudek, zatýkací rozkaz nebo příkaz k vyšetřování) vydané v jednom členském státě je uznáno v jiném členském státě. Systém ÚEVŽ nevyžaduje, aby žádost o vyšetřovací úkon byla členským státem pomocného evropského pověřeného žalobce *uznána* pro to, aby mohla být provedena, což je obvyklý krok, který je třeba učinit v souvislosti s nástroji upravujícími přeshraniční trestní řízení. Argumentem tedy je, že mechanismus ÚEVŽ není systémem vzájemného uznávání, ale něčím víc.

[45] – Viz například Allegrezza a Mosna, v poznámce pod čarou č. 43 výše, na s. 145 a 158 (zdůrazňující nebezpečí, která pro základní práva vyplývají například z rozdílných úrovní procesních záruk a procesních pravidel pro provádění vyšetřovacích úkonů nebo shromažďování důkazů, s argumentem, že jsou zapotřebí další záruky, zejména pokud jde o důkazy). Pro včasné varování týkající se stejného problému viz Kaiafa-Gbandi, M., „The Establishment of an EPPO and the Rights of Suspects and Defendants: Reflections upon the Commission's 2013 Proposal and the Council's Amendments' in Asp, P. (ed.), *The European Public Prosecutor's Office – Legal and Criminal Policy Perspectives*, Stifelsen Skrifter utgivna av Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet, 2015, s. 245-246.

[46] – První návrh týkající se aspektů budoucího evropského veřejného žalobce, jehož úspěch závisí na harmonizaci trestního práva hmotného, naleznete v článku Peers, S., „Mutual recognition and criminal law in the European Union: Has the Council got it wrong?“, roč. 41, Common Market Law Review, 2004, s. 5, na s. 34.

[47] – Pro argument, že systém evropského vyšetřovacího příkazu je ve skutečnosti jednodušší a efektivnější než regulatorní řešení nařízení o ÚEVŽ, viz Allegrezza a Mosna, cit. V poznámce pod čarou č. 43 výše, na s. 155 až 156.

82. Skutečně, vzhledem k tomu, že ÚEVŽ je jednotnou institucí [48], jsou decentralizovaní žalobci součástí této instituce. Bylo by zvláštní, kdyby byla jednotná instituce požádána, aby uznala své vlastní rozhodnutí. Pomocnému evropskému pověřenému žalobci je proto spíše *opatření přiděleno*, než by byl vyzván k uznání příkazu k vyšetřování.

83. Akt uznání dokumentu (a jeho právních účinků) pocházejícího z jiného členského státu však není podstatou, ale pouze projevem principu vzájemného uznávání. Základní myšlenkou zásady vzájemného uznávání je, že právní předpisy jednoho členského státu jsou uznávány a uplatňovány v jiném členském státě, i když se od řešení v tomto druhém státě liší. Takové přijetí „jiného" systému vyžaduje vysokou úroveň důvěry v tento jiný systém.

84. Vzhledem k tomu, že v současné době na unijní úrovni neexistují žádná legislativní řešení, pokud jde o problém, který vyvstal v tomto případě, musí se ÚEVŽ místo toho v každé přeshraniční situaci spoléhat na zákony jednoho ze zúčastněných členských států, kterým pak tento druhý členský stát musí důvěřovat.

85. Vzájemné uznávání v trestních věcech bylo inspirováno použitím této zásady na vnitřním trhu [49]. Připomeňme, že vzájemné uznávání bylo jako ústřední zásada vnitřního trhu vytvořeného Smlouvami vyvinuto v rozsudku Soudního dvora ve věci Cassis de Dijon [50]. Bylo to možné, protože mezi dotčenými vnitrostátními právními předpisy existovala určitá základní úroveň srovnatelnosti [51].

86. Účinek vzájemného uznávání na vnitřním trhu byl deregulační a rozšiřoval práva jednotlivců na úkor regulatorní svobody státu [52].

87. Ačkoli vzájemné uznávání v trestních věcech rovněž vyžaduje přijetí legislativních rozhodnutí jiného členského státu, neřídí se přesnou logikou této zásady aplikované v kontextu vnitřního trhu. Předmětem uznání jsou zde soudní a jiná suverénní individuální rozhodnutí členských států, kdy je mocenský monopol jednoho členského státu uveden do služeb jiného členského státu [53]. Jednotlivec se stává objektem volného pohybu mezi členskými státy, nikoli již subjektem [54]. Deregulace, která vyplývá ze vzájemného uznávání na vnitřním trhu, se v trestních věcech mění v povinnost členského státu aktivně využívat svůj mocenský monopol [55].

[48] – Na rozdíl od myšlenky Corpus Juris vytvořit jednotnou právní oblast, která se do nařízení o ÚEVŽ nedostala, je řešení jednotné instituce oslabenou možností, na které zúčastněné členské státy mohly najít shodu. Viz Mitsilegas, V., a Giuffrida F., „The European Public Prosecutor's Office and Human Rights" v Geelhoed, W., Erkelens, L. H. a Meij, A. W. H. (eds.) *Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor's Office*, TMC Asser Press, 2018, s. 89.

[49] – „[…] vypůjčením si pojmů, které se velmi dobře osvědčily při vytváření jednotného trhu, se zrodila myšlenka, že by koncepce vzájemného uznávání mohla prospět i justiční spolupráci […]". Sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu. Vzájemné uznávání pravomocných rozhodnutí v trestních věcech. COM(2000) 495 final, Brusel, 26. července 2000, s. 2.

[50] – Rozsudek ze dne 20. února 1979, Rewe-Zentral (120/78, EU:C:1979:42).

[51] – Schmidt, S. K., „Mutual Recognition as a New Mode of Governance", Journal of European Public Policy, roč. 14(5), 2007 s. 667, s. 669; Peers, S., „Mutual Recognition and Criminal Law in the European Union: Has the Council Got It Wrong?", Common Market Law Review, roč. 41(1), 2004, s. 5, s. 20.

[52] – Schmidt, v poznámce pod čarou č. 51 výše, na s. 672. Perišin, T., *Free Movement of Goods and Limits of Regulatory Autonomy in the EU and WTO*, T. M. C. Asser Press, 2008, s. 23.

[53] – Nicolaïdis, K., „Trusting the Poles? Constructing Europe through Mutual Recognition", Journal of European Public Policy, roč. 14(5), 2007, s. 685.

[54] – Peers, v poznámce pod čarou č. 51 výše, na s. 24.

[55] – Peers, v poznámce pod čarou č. 51 výše, na s. 25.

88. Aby vzájemné uznávání v trestních věcech fungovalo, je nezbytná vysoká míra vzájemné důvěry. Tato důvěra souvisí se závazkem druhého státu k ochraně základních práv subjektu státního donucení [56].

89. Toto je výchozí bod všech nástrojů vzájemného uznávání, jako je směrnice o evropském vyšetřovacím příkazu. Avšak ačkoliv je vzájemná důvěra nezbytná, nelze ji vnutit [57]. Současné nástroje postavené na vzájemné důvěře tedy odrážejí i určitou míru nedůvěry. To se odráží v pravidlech umožňujících za určitých okolností neuznání [58], v harmonizaci aspektů trestního řízení na unijní úrovni [59] a ve vývoji judikatury v tomto ohledu [60].

90. V projednávané věci strany odkazovaly na směrnici o evropském vyšetřovacím příkazu za účelem diskuse rozdílů a podobností tohoto systému založeného na vzájemném uznávání ve srovnání s nařízením o ÚEVŽ. Ráda bych proto o směrnici o evropském vyšetřovacím příkazu stručně pojednala.

91. Směrnice o evropském vyšetřovacím příkazu byla přijata podle článku 82 SFEU s cílem posílit přeshraniční vyšetřování a je založena na vzájemném uznávání. V rámci tohoto systému může orgán [61] členského státu vydat evropský vyšetřovací příkaz (EVP), je-li to nutné k provedení vyšetřování v rámci vnitrostátního trestního řízení. Není stanovena podmínka, že by trestný čin musel být trestným činem, který poškozuje nebo ovlivňuje finanční zájmy Evropské unie: důležité je pouze to, že je třeba provést vyšetřovací úkon v jiném členském státě, než je stát, ve kterém probíhá hlavní vyšetřování, včetně případů, kdy příslušné orgány vykonávajícího členského státu již mají určitý důkaz k dispozici [62].

56 – To Soudní dvůr uznal. Viz například posudek 2/13 (Přistoupení Evropské unie k EÚLP) ze dne 18. prosince 2014 (EU:C:2014:2454, bod 191), ve kterém Soudní dvůr uvedl, že zásada vzájemného uznávání „zejména v souvislosti s prostorem svobody, bezpečnosti a práva ukládá každému z těchto států, aby až na výjimečné okolnosti vycházel z toho, že všechny ostatní členské státy dodržují unijní právo, a zejména základní práva, která unijní právo uznává“.

57 – Iglesias Sánchez, S., a González Pascual, M., „Fundamental Rights at the Core of the EU AFSJ“ v Iglesias Sánchez, S., a González Pascual, M. (eds.), *Fundamental Rights in the EU Area of Freedom, Security and Justice*, Cambridge University Press, 2021, s. 8-9 (s argumentem, že obavy o základní práva spustily postupné omezování vzájemné důvěry, patrné ve vývoji judikatury Soudního dvora a pozitivní harmonizaci v PSBP).

58 – Viz například články 3, 4 a 4a rámcového rozhodnutí Rady ze dne 13. června 2002 o evropském zatýkacím rozkazu a postupech předávání mezi členskými státy (Úř. věst. 2002, L 190, s. 1; Zvl. vyd. 19/06, s. 34), ve znění rámcového rozhodnutí Rady 2009/299/SVV ze dne 26. února 2009, kterým se mění rámcová rozhodnutí 2002/584/SVV, 2005/214/SVV, 2006/783/SVV, 2008/909/SVV a 2008/947/SVV a kterým se posilují procesní práva osob a podporuje uplatňování zásady vzájemného uznávání rozhodnutí na rozhodnutí vydaná v soudním jednání, kterého se dotyčná osoba nezúčastnila osobně (Úř. věst. 2009, L 81, s. 24); a článek 11 směrnice o evropském vyšetřovacím příkazu.

59 – Viz například směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/13/EU ze dne 22. května 2012 o právu na informace v trestním řízení (Úř. věst. 2012, L 142, s. 1). Viz rovněž směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/343 ze dne 9. března 2016, kterou se posilují některé aspekty presumpce neviny a právo být přítomen při trestním řízení před soudem (Úř. věst. 2016, L 65, s. 1).

60 – Pokud jde o judikaturu umožňující další způsoby, jak nevykonat evropský zatýkací rozkaz, viz rozsudky ze dne 5. dubna 2016, Aranyosi a Căldăraru (C-404/15 a C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, body 93 a 94) a ze dne 15. října 2019, Dorobantu (C-128/18, EU:C:2019:857, body 52 a 55).

61 – Podle čl. 2 písm. c) směrnice o evropském vyšetřovacím příkazu může být vydávajícím orgánem „soudce, soud, vyšetřující soudce nebo státní zástupce příslušný v daném případě“ a také „jakýkoli jiný příslušný orgán, který vydávající stát určí“, pokud vyšetřovací příkaz potvrdí soudce, soud, vyšetřující soudce nebo státní zástupce ve vydávajícím státě. Jedná se o širší pojem než pojem „vystavující justiční orgán“ pro účely evropského zatýkacího rozkazu, který vylučuje státního zástupce. K tomuto rozdílu konkrétně viz rozsudek ze dne 8. prosince 2020, Staatsanwaltschaft Wien (Padělané platební příkazy) (C-584/19, EU:C:2020:1002, body 74 a 75).

62 – Článek 1 odst. 1 směrnice o evropském vyšetřovacím příkazu.

92. Orgán členského státu může vydat evropský vyšetřovací příkaz za dvou podmínek. Zaprvé musí být evropský vyšetřovací příkaz nezbytný a přiměřený pro účely trestního řízení při zohlednění práv podezřelé nebo obviněné osoby a zadruhé by úkon uvedený v evropském vyšetřovacím příkazu bylo možné za stejných podmínek nařídit u obdobného vnitrostátního případu [63].

93. Tyto věcné důvody pro vydání evropského vyšetřovacího příkazu lze napadnout pouze žalobou podanou ve vydávajícím státě [64]. Intuitivně se tedy zdá, že posouzení podstaty se týká výhradně vydávajícího státu, což je řešení, které používání evropského vyšetřovacího příkazu výrazně zjednodušuje a pravděpodobně prokazuje vysokou úroveň vzájemné důvěry. Je tomu skutečně tak?

94. Zaprvé čl. 14 odst. 2 směrnice o evropském vyšetřovacím příkazu skutečně stanoví, že důvody k vydání evropského vyšetřovacího příkazu mohou být napadeny pouze ve vydávajícím státě, avšak „aniž jsou dotčeny záruky základních práv ve vykonávajícím státě“ [65]. To je dále rozvedeno v čl. 11 odst. 1 písm. f) směrnice o evropském vyšetřovacím příkazu, podle kterého může být evropský vyšetřovací příkaz ve vykonávajícím státě odmítnut, jestliže „existují závažné důvody se domnívat, že provedení vyšetřovacího úkonu uvedeného v evropském vyšetřovacím příkazu by bylo neslučitelné s povinnostmi vykonávajícího státu podle článku 6 Smlouvy o EU a Listiny“ [66]. V závislosti na výkladu pojmu „závažné důvody“ se jeví, že výše uvedené ustanovení umožňuje vykonávajícímu státu kontrolovat dodržování základních práv ve vydávajícím státě. Kromě toho podle čl. 10 odst. 3 směrnice o evropském vyšetřovacím příkazu může vykonávající orgán vyšetřovací úkon požadovaný evropským vyšetřovacím příkazem změnit, pokud by tento jiný úkon dosáhl stejného výsledku za použití méně rušivých prostředků.

95. Vzhledem k výše uvedenému krátkému přehledu je obtížné tvrdit, že směrnice o evropském vyšetřovacím příkazu zachovává vysokou úroveň vzájemné důvěry. Pro vykonávající orgán zůstává poměrně široký manévrovací prostor k pochybnostem o úrovni ochrany základních práv či uplatňování zásady proporcionality ve vydávajícím státě.

96. Ve srovnání například se systémem evropského zatýkacího rozkazu (EZR), s omezenými důvody pro povinné a nepovinné odmítnutí jeho výkonu, poskytuje směrnice o evropském vyšetřovacím příkazu vykonávajícímu orgánu větší manévrovací prostor. Na základě tohoto srovnání můžeme systém EZR označit za poněkud silnější typ vzájemného uznávání. Ani jeden není úplný, protože se stále zaměřují na uznávání jednotlivých rozhodnutí a ve vykonávajícím členském státě stále existuje možnost jej odmítnout [67].

97. Vzájemné uznávání je tedy otázkou míry.

98. V tomto světle by mohl být přijat argument, že systém ÚEVŽ je *něčím více* než vzájemným uznáváním, pokud by byl chápán jako tvrzení, že systém ÚEVŽ zavádí jiný, vyšší stupeň vzájemného uznávání.

63 – Článek 6 odst. 1 směrnice o evropském vyšetřovacím příkazu.

64 – Rozsudek ze dne 16. prosince 2021, Specializirana prokuratura (Provozní a lokalizační údaje) (C-724/19, EU:C:2021:1020, odstavec 53) (kde Soudní dvůr zdůraznil, že vykonávající orgán nemůže kontrolovat soulad evropského vyšetřovacího příkazu s podmínkami pro jeho vydání podle směrnice, protože by to jinak narušilo systém založený na vzájemné důvěře, na kterém je tato směrnice založena).

65 – Viz rovněž bod 22 odůvodnění směrnice o evropském vyšetřovacím příkazu.

66 – Viz rovněž bod 19 odůvodnění směrnice o evropském vyšetřovacím příkazu.

67 – Pro argument, že vzájemné uznávání je podle unijního práva omezeno v tom smyslu, že ve vykonávajícím členském státě neexistuje automatické přijetí, viz Möstl, M., „Preconditions and Limits of Mutual Recognition“, Common Market Law Review, roč. 47(2), Kluwer Law International, 2010, s. 405, na s. 412, 418, 420.

99. Avšak něco *více* nemůže znamenat něco *jiného*. Jinými slovy to nemůže znamenat, že systém ÚEVŽ nestojí na zásadě vzájemného uznávání, která vyžaduje důvěru v právní systémy jiných členských států. Právě tato zásada zabudovaná do systému umožňuje přijímat pravidla jiných členských států, i když jsou odlišná. Stejně jako u všech ostatních nástrojů postavených na vzájemném uznávání možnost uplatnit tuto zásadu vyžaduje důvěru, že všechny členské státy chrání základní práva.

100. Stručně řečeno, vzájemné uznávání v trestních věcech není jednotný koncept, ale má různou míru napříč různými mechanismy v rámci PSBS.

101. Pokud připustíme, že vzájemné uznávání v trestních věcech má různou míru, nařízení o ÚEVŽ je skutečně v současnosti nejpokročilejším právním předpisem – ale ani ono nepředstavuje úplné vzájemné uznávání[68]. ÚEVŽ je jednotnou institucí a přidělená přeshraniční opatření skutečně není třeba *uznávat*, ale pouze provádět. Při absenci harmonizace však musí být zaručena základní práva podezřelých a obviněných osob v kontextu, v němž si ÚEVŽ vypůjčuje řadu vnitrostátních hmotněprávních a procesních trestněprávních pravidel, jako je tomu v případě přeshraničního vyšetřování.

b) Záruky základních práv v nařízení o ÚEVŽ

102. Vzhledem k tomu, že na soudní povolení vyšetřovacích úkonů, která budou provedena v jiném členském státě, se vztahují pravidla jednoho členského státu, může dojít ke snížení ochrany nebo dokonce k mezerám v ochraně základních práv.

103. Článek 5 odst. 1 nařízení o ÚEVŽ stanoví, že ÚEVŽ „dbá na to, aby při své činnosti dodržoval práva zakotvená v Listině“[69]. Umožňuje nařízení o ÚEVŽ splnění této povinnosti, pokud jde o přeshraniční vyšetřování? Mám za to, že ano.

104. Mám na mysli několik mechanismů napříč nařízením o ÚEVŽ, které toto zjištění podporují. Zaprvé mechanismus spolupráce mezi evropským pověřeným žalobcem, který případ projednává, a pomocným evropským pověřeným žalobcem (čl. 31 odst. 5 nařízení o ÚEVŽ)[70]; zadruhé článek 41 nařízení o ÚEVŽ, který se zabývá rozsahem ochrany základních práv; a zatřetí požadavek, aby všechny členské státy zajistily soudní přezkum procesních aktů ÚEVŽ (čl. 42 odst. 1 nařízení o ÚEVŽ). Krátce se budu postupně věnovat každému z nich.

105. Zaprvé, jak zdůraznily ÚEVŽ a Komise, nařízení o ÚEVŽ neobsahuje důvody pro neuznání. Aby byly zohledněny požadavky právních předpisů členského státu pomocného evropského pověřeného žalobce a napravily se případné nedostatky v žádosti o vyšetřovací úkon, systém ÚEVŽ se spíše opírá o vnitřní dialog mezi evropským pověřeným žalobcem, který případ projednává, a pomocným evropským pověřeným žalobcem. Podle čl. 31 odst. 5 nařízení o ÚEVŽ

[68] – Ke stejnému závěru viz Mitsilegas a Giuffrida, v poznámce pod čarou č. 48 výše, na s. 89.

[69] – Toto ustanovení je samozřejmě pouze konkrétnějším vyjádřením povinnosti všech orgánů Evropské unie dodržovat Listinu, jak je vyjádřena v čl. 51 odst. 1 Listiny.

[70] – Článek 31 odst. 5 nařízení o ÚEVŽ stanoví: „Pokud se pomocný evropský pověřený žalobce domnívá, že: a) přidělení je neúplné nebo obsahuje zjevnou chybu; b) opatření nelze provést ve lhůtě stanovené v přidělení z opodstatněných a objektivních důvodů; c) alternativní, avšak méně rušivé opatření by umožnilo dosáhnout stejných výsledků jako přidělené opatření nebo d) přidělené opatření neexistuje nebo by nebylo podle práva jeho členského státu k dispozici v obdobném vnitrostátním případě, informuje o tom svého dohlížejícího evropského žalobce a konzultuje evropského pověřeného žalobce, který případ projednává, aby tuto otázku společně vyřešili“.

oba evropští pověření žalobci spolupracují na účinném provádění vyšetřování v souladu s ochranou základních práv[71]. Tento systém vnitřní spolupráce je jedním z důležitých prvků pro zajištění ochrany základních práv v systému ÚEVŽ.

106. Pokud s přiděleným opatřením nastanou problémy, může pomocný evropský pověřený žalobce zejména informovat dohlížejícího evropského žalobce a konzultovat to s evropským pověřeným žalobcem, který případ projednává. Zvláště zajímavé jsou situace podle čl. 31 odst. 5 písm. c) a d) nařízení o ÚEVŽ: kdy by méně rušivé opatření umožnilo dosáhnout stejných výsledků a kdy přidělené opatření neexistuje nebo by nebylo k dispozici v obdobném vnitrostátním případě.

107. Posouzení, že stejného výsledku by bylo možné dosáhnout méně rušivým opatřením, odpovídá čl. 10 odst. 3 směrnice o evropském vyšetřovacím příkazu, podle kterého může vykonávající orgán opatření požadované evropským vyšetřovacím příkazem změnit. Důležitější je, že to znamená, že pomocný evropský pověřený žalobce je vyzván, aby provedl analýzu proporcionality přiděleného opatření a zajistil dodatečnou kontrolu.

108. Nedostupnost stejného opatření v podobném vnitrostátním případě je také hledisko obsažené v čl. 10 odst. 1 písm. b) směrnice o evropském vyšetřovacím příkazu a v určitých případech podle čl. 11 odst. 1 písm. c) směrnice o evropském vyšetřovacím příkazu představuje důvod pro nevykonání. V případě, že oba evropští pověření žalobci nedosáhnou do sedmi dnů dohody, je záležitost podle čl. 31 odst. 7 nařízení o ÚEVŽ postoupena ke konečnému rozhodnutí stálé komoře. V konečném důsledku tedy může být opatření zachováno bez ohledu na obavy vznesené pomocným evropským pověřeným žalobcem. Je však v zájmu ÚEVŽ, aby důkazy vyplývající z přeshraničního vyšetřování mohly být použity ve fázi soudního řízení[72]. Je proto nepravděpodobné, že by stálá komora schválila opatření, které je v některém ze zúčastněných právních systémů nepřijatelné.

109. Zatímco systém vnitřní spolupráce mezi evropským pověřeným žalobcem, který případ projednává, a pomocným evropským pověřeným žalobcem může do určité míry zmírnit nebezpečí porušení základních práv[73], nelze ÚEVŽ považovat za bezchybný.

110. V tomto ohledu obsahuje nařízení o ÚEVŽ další mechanismy, které umožňují kontrolu kroků ÚEVŽ při přeshraničních vyšetřováních.

111. Zaprvé článek 41 nařízení o ÚEVŽ podrobněji stanoví konkrétní práva podezřelých a obviněných osob v postupech ÚEVŽ. Odkazuje na standardy ochrany v Listině (odstavec 1); na ochranu zaručenou v různých unijních mechanismech harmonizujících aspekty trestního řízení v členských státech (odstavec 2)[74]; a na všechna procesní práva dostupná podle příslušného vnitrostátního práva (odstavec 3)[75].

[71] – Viz v tomto ohledu Herrnfeld, v poznámce pod čarou č. 15 výše, na str. 293 až 295. Zajímavé je, že Allegrezza a Mosna považují mechanismus spolupráce obou evropských pověřených žalobců pro zjednodušení a urychlení přeshraničních vyšetřování za zátěž, zejména proto, že pro provedení vyšetřovacího úkonu není stanoven žádný časový limit. Allegrezza a Mosna, v poznámce pod čarou č. 43 výše, na s. 154 až 155.

[72] – Pokud jde o přípustnost důkazů, čl. 37 odst. 1 nařízení o ÚEVŽ pouze stanoví, že důkazy nesmí být před vnitrostátním soudem odmítnuty pouze z důvodu, že byly shromážděny v jiném členském státě nebo v souladu s právem jiného členského státu.

[73] – Allegrezza a Mosna docházejí k závěru, že postup spolupráce mezi oběma evropskými pověřenými žalobci ve skutečnosti znamená respektování zákonů obou příslušných členských států. Allegrezza a Mosna, v poznámce pod čarou č. 43 výše, na s. 153.

[74] – Včetně práva na tlumočení a překlad, práva na informace a přístup k materiálům o případu, práva na přístup k obhájci a práva na komunikaci se třetími osobami a jejich informování v případě zatčení, práva nevypovídat a práva na presumpci neviny a práva na právní pomoc.

[75] – Výslovně včetně možnosti provádět důkazy, vyžadovat jmenování znalců nebo posouzení znalcem a výslech svědků a požadovat, aby ÚEVŽ získal tato opatření v zájmu obhajoby.

112. Zadruhé čl. 42 odst. 1 nařízení o ÚEVŽ vyžaduje, aby byl vždy k dispozici soudní přezkum vyšetřovacích úkonů. Pokud tedy nedošlo k žádnému předchozímu soudnímu přezkumu nebo spojené použití dvou právních systémů (jednoho pro odůvodnění opatření a druhého pro jeho výkon) vedlo k určitému pochybení v ochraně základních práv, soudní přezkum opatření *a posteriori* by sloužil jako náprava případného porušení[76].

113. Nařízení o ÚEVŽ ochranu základních práv zaručuje ve vysoké míře. Je pravda, že v určitých situacích, a z pohledu některých členských států, to může vést ke snížení dříve chráněné úrovně individuálních práv. Tato práva jsou však chráněna přinejmenším na úrovni Listiny a Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (EÚLP). Harmonizace totiž nevyhnutelně vede k oslabení ochrany základních práv v členských státech s vyšší předchozí úrovní ochrany[77], není-li jako společné pravidlo přijat nejvyšší standard.

114. To je však cena za společné budování budoucnosti.

115. Závěrem uvedu, že pokud jde o přeshraniční vyšetřování, nařízení o ÚEVŽ zavádí vysoce rozvinutý systém vzájemného uznávání. Ačkoliv nestanoví možnost odmítnout rozhodnutí evropského pověřeného žalobce, který případ projednává, o tom, že je nutné provést vyšetřovací úkon v jiném členském státě, než ve kterém probíhá hlavní vyšetřování, obsahuje různé záruky zaručující ochranu základních práv. Výklad čl. 31 odst. 3 nařízení o ÚEVŽ, podle kterého jsou pravomoci k přezkumu přeshraničního vyšetřovacího úkonu rozděleny mezi právní řády členských států evropského pověřeného žalobce, který případ projednává, a pomocného evropského pověřeného žalobce, tedy ochranu základních práv neohrožuje. S ohledem na výše uvedené navrhuji, aby Soudní dvůr přijal výklad článků 31 a 32 nařízení o ÚEVŽ, který je uveden v bodě 73 tohoto stanoviska.

III. Závěry

116. Vzhledem k předchozím úvahám navrhuji, aby Soudní dvůr na předběžné otázky položené Oberlandesgericht Wien (Vrchní zemský soud ve Vídni, Rakousko) odpověděl takto:

„1) Článek 31 odst. 3 a článek 32 nařízení Rady (EU) 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce (dále jen ‚nařízení o ÚEVŽ‘)

musí být vykládány v tom smyslu,

že v případě přeshraničního vyšetřování může soud povolující opatření, které má být provedeno v členském státě pomocného evropského pověřeného žalobce, posuzovat pouze aspekty související s výkonem vyšetřovacího úkonu.

2) Článek 31 odst. 3 a článek 32 nařízení o ÚEVŽ

musí být vykládány v tom smyslu,

[76] – Analogicky viz stanovisko generálního advokáta J. Richarda de la Tour ve věci MM (C-414/20 PPU, EU:C:2020:1009, bod 133) (ve kterém objasnil, že účinná soudní ochrana vyžaduje, aby podmínky, za nichž byl evropský zatýkací rozkaz vydán, podléhaly přezkumu ve fázi trestního řízení následujícího po předání, pokud v dřívější fázi nebyl k dispozici opravný prostředek).

[77] – Jasně ilustrováno harmonizací norem pro soudní řízení v nepřítomnosti. Řešení zvolené v článku 4a rámcového rozhodnutí o EZR bylo v rozporu se španělskou úrovní ochrany, jak se ukázalo ve věci Melloni. Jak je však známo, Soudní dvůr dospěl k závěru, že tam, kde dochází k harmonizaci na unijní úrovni, nemohou vyšší vnitrostátní normy bránit účinnosti systému vzájemné důvěry. Rozsudek ze dne 26. února 2013, Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107, body 62 až 64).

že v případě přeshraničního vyšetřování musí soud v členském státě pomocného evropského pověřeného žalobce přijmout hodnocení evropského pověřeného žalobce, jenž případ projednává, že opatření je oprávněné, bez ohledu na to, zda je toto opatření schváleno prostřednictvím předchozího soudního povolení soudu v členském státě evropského pověřeného žalobce, jenž případ projednává.“