

# Zásada subsidiarity a zásada proporcionality pri prijímaní nariadenia o Európskej prokuratúre

Andrej Beleš\*

**Abstrakt:** V predkladanom článku sa autor zameriava na skúmanie súladu nariadenia o Európskej prokuratúre so zásadami subsidiarity a proporcionality. Autor skúma jednotlivé argumenty, ktoré podporovali súlad návrhu tohto nariadenia s uvedenými zásadami, a uvádza k tomu protiargumenty. Predkladaný článok je príspevkom k diskusii o nevyhnutnosti zriadenia Európskej prokuratúry, o šírke jej pôsobnosti a ďalších právnych otázkach, ktorých riešenie bude potrebné najst.

**Kľúčové slová:** Európska prokuratúra, subsidiarita, proporcionalita

## Úvod do problematiky prijímania nariadenia o Európskej prokuratúre

Realizácia idey projektu Európskej prokuratúry sa legislatívne na úrovni práva Európskej únie završila prijatím Nariadenia o európskej prokuratúre<sup>1</sup> (ďalej NoEP) v októbri 2017, a to takmer po takmer štvrtstoročí po tom, čo vznikla (1994).<sup>2</sup> Prvotný návrh nariadenia o zriadení Európskej prokuratúry (ďalej len prvotný návrh) bol do legislatívneho procesu predložený Komisiou v júli 2013. Medzi hlavné ciele návrhu zriadenia Európskej prokuratúry je možné zaradiť<sup>3</sup> podporu zvýšenia ochrany finančných záujmov Únie a ďalší rozvoj oblasti spravodlivosti, respektíve zlepšenie dôveru podnikov a občanov EÚ v inštitúcie EÚ pri súčasnom rešpektovaní základných práv zakotvených v Charte základných práv Európskej únie, ďalej zriadenie súdržného európskeho systému na vyšetovanie a trestné stíhanie trestných činov, ktoré poškodzujú finančné záujmy Únie, zabezpečenie efektívnejšieho a účinnejšieho vyšetovania a trestného stíhania trestných činov, ktoré poškodzujú finančné záujmy EÚ, ďalej zvýšenie počtu trestných stíhaní, ktoré vedú k odsúdeniam a vymoženiu podvodne získaných prostriedkov Únie, respektíve zabezpečenie úzkej spolupráce a efektívnej výmeny informácií medzi európskymi a vnútroštátnymi príslušnými orgánmi a v neposlednom rade efekt generálnej prevencie – viac odrádzať od páchania trestných činov, ktoré poškodzujú finančné záujmy Únie.

Tento prvotný návrh bol v nasledujúcich rokoch legislatívneho procesu predmetom kritiky a nevyhnutných zmien. Bolo potrebné sa vysporiadať najmä s námietkami najmä

\* JUDr. Andrej Beleš, PhD., Ústav európskeho práva Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave. E-mail: andrej.beles@flaw.uniba.sk.

1 Nariadenie Rady (EÚ) 2017/1939 z 12. októbra 2017, ktorým sa vykonáva posilnená spolupráca na účely zriadenia Európskej prokuratúry, Ú. v. EÚ L 283, 31. 10. 2017, s. 1–71.

2 Prvýkrát navrhol riešenie nedostatočnej ochrany finančných záujmov vtedajšieho Európskeho spoločenstva Úrad pre finančnú kontrolu Európskej komisie v roku 1994 „modernejšími nástrojmi“. Skupina expertov vypracovala v priebehu dvoch rokov legislatívny návrh harmonizácie trestného práva spolu s návrhom na konštituovanie Európskej prokuratúry. Bližšie k tomu pozri: ONDREJOVÁ, A. *Európsky prokurátor. Komentár k Nariadeniu Rady európskej únie*. Bratislava: Wolters Kluwer 2017, s. 15 an.

3 Pozri k tomu bližšie dôvodovú správu k návrhu nariadenia Rady o zriadení Európskej prokuratúry [COM/2013/0534 final – 2013/0255 (APP)] [cit. 2018-10-21]. Dostupné z: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=COM:2013:0534:FIN>>.

rozporu návrhu nariadenia so zásadou subsidiarity a zásadou proporcionality, respektíve s množstvom parciálnych otázok, ktoré so zachovaním zásad subsidiarity a proporcionality súvisia – napr. s námietkami nedostatočných možností kontroly inštitúcie zo strany členských štátov alebo rozsahu oprávnení prokurátorov a delegovaných prokurátorov Európskej prokuratúry.

Nariadenie o Európskej prokuratúre fakticky voči vnútroštátnym prameňom právnej úpravy trestného procesu konštituuje „samostatný svet“, teda paralelný predpis trestného práva procesného voči trestným poriadkom jednotlivých členských štátov s osobitnými postupmi, pričom má tento predpis prednosť a aplikácia trestnoprocesných predpisov členských štátov sa riadi vzťahom subsidiarity vnútroštátneho predpisu.<sup>4</sup> Nariadenie tak významným spôsobom zasahuje do charakteru trestného procesu na národnej úrovni (najmä mení príslušnosť orgánov činných v trestnom konaní vo veci vyšetrovania vybraných trestných činov, stanovuje povinnosť policajtov spolupracovať s Európskou prokuratúrou na základe zásady lojálnej spolupráce<sup>5</sup> atď.), a preto je namieste sa podrobne vysporiadať s otázkou, či je nevyhnutné na európskej úrovni takýto systém konštituovať, respektíve či by nepostačovalo posilňovanie ochrany finančných záujmov únie na národnej úrovni, ako aj s otázkou primeranosti takého riešenia vzhľadom na stanovené ciele. Na nasledujúcich riadkoch sa preto budeme subsidiarite a proporcionalite venovať bližšie.

## 1. Podstata zásad subsidiarity a proporcionality

Zásadu subsidiarity a zásadu proporcionality je potrebné považovať za základ mechanizmu riešenia vzťahu medzi rozsahom činnosti orgánov Európskej únie, a to aj v legislatívnej činnosti, a právnymi poriadkami jednotlivých členských štátov. Tieto zásady tak riešia pozitívny kompetenčný konflikt pri spoločných právomociach a prispievajú zároveň k prekonaniu harmonizačného fundamentalizmu,<sup>6</sup> teda aby sa harmonizácia práva nestala samoúčelnou, respektíve majú zabezpečiť,<sup>7</sup> že výkon verejnej moci rozdelený medzi členské štáty a Európsku úniu sa neodcudzí bežnému jednotlivcovi.

Právny základ zásad subsidiarity a proporcionality tvorí čl. 5 Zmluvy o Európskej únii (ZEÚ), respektíve Protokol č. 2 k zakladajúcim zmluvám stanovuje procedurálne pravidlá uplatňovania zásad subsidiarity a proporcionality. Zásada subsidiarity je ustanovená

<sup>4</sup> Nariadenie vylučuje platnosť vnútroštátnej právnej normy, ktorá reguluje totožnú otázku odlišným spôsobom. Trestný poriadok (zákon č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok v znení neskorších predpisov) sa teda uplatní až subsidiárne, ak určitá procesná otázka nie je upravená v nariadení. Čl. 5 bod 3 prvá a druhá alinea Nariadenia o Európskej prokuratúre: „Vyšetrovania a trestné stíhanie v mene Európskej prokuratúry sa riadia týmto nariadením. Vnútroštátne právo sa uplatňuje, len pokiaľ nie je daná záležitosť upravená v tomto nariadení.“

<sup>5</sup> Pozri k tomu aj bod 69 predhovoru k Nariadeniu o Európskej prokuratúre: „Európska prokuratúra by sa mala opierať o vnútroštátne orgány vrátane policajných orgánov, a to osobitne pri vykonávaní donucovacích opatrení. Podľa zásady lojálnej spolupráce by všetky vnútroštátne orgány a relevantné orgány Únie, vrátane Eurojustu, Europolu a úradu OLAF, mali aktívne podporovať vyšetrovania a trestné stíhanie vykonávané Európskou prokuratúrou a spolupracovať s ňou od okamihu, keď sa podozrenie zo spáchania trestného činu oznámi Európskej prokuratúre, až do momentu, keď rozhodne o tom, či bude v súvislosti s daným prípadom viesť trestné stíhanie alebo iným spôsobom prijme konečné rozhodnutie vo veci.“ K problematike zásady lojálnej spolupráce pozri bližšie: TICHÝ, L. Kapitola 3. Členství. In: TICHÝ, L. – ARNOLD, R. – ZEMÁNEK, J. – KRÁL, R. – DUMBROVSKÝ, T. *Evropské právo*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 68 an.

<sup>6</sup> TICHÝ, L. Kapitola 11. Členství. In: TICHÝ, L. – ARNOLD, R. – ZEMÁNEK, J. – KRÁL, R. – DUMBROVSKÝ, T. *Evropské právo*, s. 277.

<sup>7</sup> K účelu a vývoju týchto zásad pozri bližšie: STREINZ, R. Čl. 5. In: STREINZ, R. a kol. *Vertrag über die Europäische Union, Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Charta der Grundrechte*. München: C. H. Beck 2018, s. 52 an.

v čl. 5 ods. 3<sup>8</sup> Zmluvy o Európskej únii (ZEÚ), z ktorého vyplývajú tri základné podmienky pre testovanie naplnenia tejto zásady pri legislatívnej činnosti: po prvé, nejde o oblasti, ktoré podľa primárneho práva patria do výlučnej právomoci Európskej únie – v prípade, že ide o výlučnú právomoc, naplnenie zásady subsidiarity sa neskúma; po druhé, členské štáty nedokážu stanovené ciele uspokojivo dosiahnuť samy, a to na ústrednej, regionálnej alebo miestnej úrovni; a po tretie, stanovené ciele je možné lepšie dosiahnuť na úrovni Únie, a to z dôvodu rozsahu danej činnosti alebo účinkov.

Medzi druhou a treťou podmienkou je možné identifikovať logický rozpor:<sup>9</sup> môže totiž nastať situácia, že ciele bude možné uspokojivo dosiahnuť činnosťou na úrovni členských štátov, avšak predsa ich bude možné lepšie dosiahnuť na úrovni únie. Protokol č. 2 preferuje testovanie zásady subsidiarity na základe tretej podmienky.<sup>10</sup> Z hľadiska naplnenia zásady subsidiarity pri zriadení Európskej prokuratúry je však potrebné skúmať všetky tri uvedené aspekty – podmienky, keďže je potrebné explicitne skúmať aj úroveň trestného stíhania činov poškodzujúcich finančné záujmy únie v členských štátoch. Prvý aspekt je naplnený nepochybne – justičná spolupráca v trestných veciach v rámci priestoru slobody, bezpečnosti a práva, kam konštituovanie Európskej prokuratúry je možné zaradiť, nepatrí medzi výlučnú právomoc Európskej únie podľa čl. 3 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ), avšak je zaradená medzi spoločnú právomoc únie a členských štátov podľa čl. 4 ZFEÚ. Preto je potrebné bližšie skúmať ďalšie dva uvedené aspekty.

Zásada proporcionality je ustanovená v čl. 5 ods. 4<sup>11</sup> ZEÚ, z ktorého vyplýva, že orgány Európskej únie sa majú (najmä v rámci svojej legislatívnej činnosti) zdržať všetkého, čo nie je nevyhnutné na dosiahnutie cieľov zmlúv – navrhované opatrenie tak musí byť primerané dosahovaniu týchto cieľov. Zásada proporcionality teda vylučuje, aby sa konalo „prehnaným spôsobom“ vo vzťahu k tomu, čo je nevyhnutné na dosiahnutie cieľa stanoveného Európskou úniou. Aplikácia zásady proporcionality však pripúšťa, aby sa na dosiahnutie cieľa vykonali nevyhnutné opatrenia.<sup>12</sup> Je potrebné skúmať, či navrhované opatrenie je nevyhnutné z hľadiska materiálneho obsahu, ako aj z hľadiska zvolenej formy opatrenia.<sup>13</sup> V tomto zmysle je potrebné vnímať zásadu proporcionality vo vzťahu k zriadeniu Európskej prokuratúry – je potrebné skúmať, či na dosiahnutie cieľa nie sú vytvorenie samostatného orgánu obžaloby, respektíve čiastočná unifikácia trestného stíhania „prehnanými“ prostriedkami, ale naopak, ide o nevyhnutné opatrenie. Rovnako je potrebné skúmať formu právneho aktu – nariadenie. Za cieľ je v tomto prípade možné považovať vytvorenie priestoru slobody, bezpečnosti a práva na predchádzanie a potláčanie trestnej činnosti (čl. 67 ZFEÚ) v spojení s ochranou finančných záujmov Európskej

<sup>8</sup> Čl. 5 ods. 3 ZEÚ: „Podľa zásady subsidiarity koná Únia v oblastiach, ktoré nepatria do jej výlučnej právomoci, len v takom rozsahu a vtedy, ak ciele zamýšľané touto činnosťou nemôžu členské štáty uspokojivo dosiahnuť na ústrednej úrovni alebo na regionálnej a miestnej úrovni, ale z dôvodov rozsahu alebo účinkov navrhovanej činnosti ich možno lepšie dosiahnuť na úrovni Únie.“ Zásada subsidiarity nachádza svoje explicitné premietnutie aj na ústavnej úrovni niektorých členských štátov, napr. čl. 23 ods. 1 ústavy Spolkovej republiky Nemecko (*Grundgesetz*).

<sup>9</sup> Pozri k tomu: SYLLOVÁ, J. – PÍTROVÁ, L. – PALDAUSOVÁ, H. a kol. *Lisabonská smlouva. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 33 an.

<sup>10</sup> Čl. 5 Protokolu č. 2: „Dôvody, ktoré vedú k záveru, že cieľ Únie sa dá lepšie dosiahnuť na úrovni Únie, sa podložia kvalitatívnymi, a kedykoľvek je to možné, kvantitatívnymi ukazovateľmi.“

<sup>11</sup> Čl. 5 ods. 4 ZEÚ: „Podľa zásady proporcionality neprekračuje obsah a forma činnosti Únie rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie cieľov zmlúv. Inštitúcie Únie uplatňujú zásadu proporcionality v súlade s Protokolom o uplatňovaní zásad subsidiarity a proporcionality.“

<sup>12</sup> Pozri k tomu návrhy generálneho advokáta Yvesa Bota prednesené 4. apríla 2017 vo veci C-612/15, ods. 71 an.

<sup>13</sup> Pozri k tomu: SYLLOVÁ, J. Čl. 5. In: SYLLOVÁ, J. – PÍTROVÁ, L. – PALDAUSOVÁ, H. a kol. *Lisabonská smlouva. Komentář*, s. 37 an.

únie (čl. 325 ZFEÚ) a účinným sankcionovaním ich porušenia,<sup>14</sup> k čomu musí nepochybne smerovať aj účinná procesná úprava.

## 2. Námietky týkajúce sa porušenia zásad subsidiarity a proporcionality a ich riešenie

V priebehu druhého polroka 2013 predkladali členské štáty v súlade so znením Protokolu č. 2 výhrady týkajúce sa dodržania zásad subsidiarity a proporcionality v súvislosti s návrhom nariadenia, ktorý bol predložený v júli 2013. Keďže bolo dosiahnuté kvórum štvrtiny hlasov parlamentov (čl. 7 ods. 2 Protokolu č. 2), Komisia sa námietskami zaoberala; vyššie kvórum jednej polovice hlasov (čl. 7 ods. 3 Protokolu č. 2) dosiahnuté nebolo.<sup>15</sup> S predloženými námietskami sa Európska komisia vysporiadala v oznámení Európskemu parlamentu, Rade a národným parlamentom, respektíve tieto námietky následne viedli k zmenám v predloženej legislatívnej návrhu.

Hoci, ako sme uviedli vyššie, zriadenie Európskej prokuratúry nepatrí medzi výlučné právomoci Európskej únie podľa čl. 3, a teda nariadenie o zriadení Európskej prokuratúry podlieha ďalej skúmaniu z hľadiska súladu so zásadou subsidiarity, ako argument, že tento predpis *a priori* sa nemôže dostať do rozporu so zásadou subsidiarity, je možné použiť tzv. *argument zakladajúcimi zmluvami*.<sup>16</sup> Ustanovenie čl. 86 ZFEÚ totiž explicitne predpokladá zriadenie Európskej prokuratúry, a síce jej vytvorenie z Eurojustu. Udelenie oprávnenia Rade zriadiť Európsku prokuratúru tak podľa tohto argumentu vylučuje, a to aj v teoretickej rovine, možnosť rozporu so zásadou subsidiarity. Možnosť zriadiť Európsku prokuratúru je nevyhnutné vykladať tiež v spojení s ustanovením čl. 325 ZFEÚ, ktorý stanovuje zdieľanú povinnosť únie a členských štátov zamedzovať podvodom a iným protiprávnym konaniam, ktoré poškodzujú finančné záujmy Európskej únie (ods. 1), respektíve povinnosť Európskeho parlamentu a Rady prijať v tejto veci nevyhnutné opatrenia (ods. 4). Zakladajúce zmluvy tak stanovujú povinnosť potláčať tieto formy trestnej činnosti a zároveň stanovujú možnosť ustanovenia Európskej prokuratúry ako procesného nástroja na tento cieľ a už len to vylučuje *a priori* možnosť rozporu so zásadou subsidiarity.

<sup>14</sup> V kontexte toho napr. čl. 7 ods. 1 smernice Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 2017/1371 z 5. júla 2017 o boji proti podvodom, ktoré poškodzujú finančné záujmy Únie, prostredníctvom trestného práva.

<sup>15</sup> V súlade s Protokolom č. 2 sú národné parlamenty, respektíve ich komory oprávnené obrátiť sa na Európsky parlament, Radu alebo Komisiu so stanoviskom, že predložený legislatívny návrh nie je konformný so zásadou subsidiarity, a to v lehote 8 týždňov od postúpenia návrhu (čl. 6). Ak tretina hlasov národných parlamentov (každý parlament má dva hlasy, ktoré sa v prípade dvojkomorových parlamentov delia) predloží odôvodnené stanovisko, navrhovateľ musí návrh preskúmať. Ak ide o oblasť justičnej spolupráce v trestných veciach – teda aj v prípade zriaďovania Európskej prokuratúry – je znížený počet potrebných hlasov na jednu štvrtinu (čl. 7 ods. 2). Ak navrhovateľ nevezme návrh späť, je povinný zmenu návrhu alebo jeho ponechanie bezo zmeny odôvodniť. Ak parlamenty členských štátov sponchybnia dodržanie zásady subsidiarity viac než polovicou svojich hlasov (čl. 7 ods. 3), návrh obligatórne preskúma Komisia. Rada a Európsky parlament sú povinné pred ukončením prvého čítania návrhu hlasovať o súlade návrhu so zásadou subsidiarity. Rada a Európsky parlament sú oprávnené návrh z dôvodu rozporu so zásadou subsidiarity zamietnuť 55percentnou väčšinou členov. Podané odôvodnené stanoviská predstavovali v prípade návrhu nariadenia o Európskej prokuratúre 18 hlasov z množných 56 hlasov. Na naplnenie kvóra jednej štvrtiny bolo potrebných 14 hlasov.

<sup>16</sup> Tento argument sa vyskytol tak v dokumente vypracovanom pri predložení legislatívneho návrhu nariadenia: Commission Staff Working Document, Impact Assessment Accompanying the Proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office (17. 7. 2013) [cit. 2018-10-21]. Dostupné z: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013SC0274&from=SK>>, respektíve aj dokumente po pol roku pripomienkovania návrhu členskými štátmi: Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade a národným parlamentom o preskúmaní návrhu nariadenia Rady o zriadení Európskej prokuratúry so zreteľom na zásadu subsidiarity v súlade s Protokolom č. 2 [cit. 2018-10-21]. Dostupné z: <<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-17176-2013-INIT/sk/pdf>>.

Voči tejto argumentácii je možné namietat, že zriadenie Európskej prokuratúry je podľa čl. 86 ZFEÚ fakultatívne, čím zmluva predostiera Rade diskrečnú právomoc, aby zvažila, či je na dosiahnutie cieľa uvedeného v čl. 325 ZFEÚ potrebné zriadenie Európskej prokuratúry. Svoju úvahu o konštituovaní tohto orgánu mala Rada podporiť aj zodpovedaním otázok, či trestné stíhanie na úrovni členských štátov je nedostatočné, respektíve či dokáže tento cieľ lepšie naplniť orgán na úrovni únie. Ďalším protiargumentom je fakt, že možných modelov Európskej prokuratúry z hľadiska rozsahu právomoci, vzťahu k vnútroštátnym orgánom, kontroly zo strany členských štátov a viacerých iných otázok je veľké množstvo a práve prostredníctvom testu subsidiarity je potrebné preukázať, že práve navrhovaný model je spôsobilý dosiahnuť stanovený cieľ efektívnejšie než bol doposiaľ plnený na úrovni členských štátov. Ako tretí protiargument je možné uviesť, že sekundárne právo v mnohých prípadoch je prijímané na základe toho, že ho viac či menej explicitne predpokladá zakladajúca zmluva, čím by bol mechanizmus testovania subsidiarity a proporcionality fakticky znefunkčnený. Štvrtým protiargumentom je skutočnosť, že ustanovenie čl. 86 ZFEÚ oprávňuje zriadiť Európsku prokuratúru z Eurojustu, a teda každý iný spôsob konštituovania prokuratúry, teda ako orgánu nezávislého od Eurojustu, sa odchyľuje od spôsobu stanoveného zmluvou, a teda musí podliehať podrobnému skúmaniu, a to aj z hľadiska zásady subsidiarity. Ako piaty protiargument je možné uviesť, že ustanovenie čl. 67 ods. 3 ZFEÚ svojou formuláciou „v prípade potreby“ implicitne stanovuje nevyhnutnosť klásť pri harmonizácii trestného práva osobitný zreteľ na dodržanie zásad subsidiarity a proporcionality.

Komisia však uvedené argumenty opomína a ako jediný dôvod, prečo sa ďalej zaoberá námietkami o možnom porušení zásady subsidiarity, uvádza politické hľadisko. Totiž vzhľadom na to, že ustanovenie Európskej prokuratúry je politicky citlivým krokom, keďže sa tak na európskej úrovni konštituuje vlastný trestnoprocený systém, teda významným spôsobom zasahuje do systémov trestného konania členských štátov, bol národným parlamentom členských štátov ponechaný priestor aj na vyjadrenie sa k otázkam zachovania zásad subsidiarity a proporcionality, respektíve k otázke odhadu pridanej hodnoty zriadenia Európskej prokuratúry.

Na účel apriórneho vylúčenia skúmania súladu so zásadou subsidiarity sa vo všeobecnosti používa aj tzv. zásada dobytého poľa.<sup>17</sup> Keďže zásahy práva Európskej únie do vnútroštátnych systémov orgánov obžaloby neboli doposiaľ žiadne, tento argument na apriórne vylúčenie nesúladu so zásadou subsidiarity, pochopiteľne, v prípade zriaďovania Európskej prokuratúry uplatnený nebol.

Námietky týkajúce sa zásady subsidiarity boli zo strany národných parlamentov nasledujúce.

### 3. Nedostatočné odôvodnenie

Parlamenty Cypru, Spojeného kráľovstva a Maďarska namietali, že *súlad legislatívneho návrhu nariadenia so zásadou subsidiarity bol odôvodnený nedostatočne*. Vyhodnotenie súladu so zásadou subsidiarity nebolo súčasťou dôvodovej správy, ale len posúdenia vplyvu. Okrem toho Komisia pri posudzovaní druhého a tretieho aspektu subsidiarity (nedostatočnosť na úrovni členských štátov, efektivita na úrovni únie) ich vyhodnotenie spojila.

<sup>17</sup> Táto zásada vylučuje skúmanie zásady subsidiarity v oblastiach, ktoré sú už regulované detailnými právnymi aktmi európskeho práva. Pozri k tomu bližšie: SYLLOVÁ, J. Čl. 5, s. 35 an.

Dôvodová správa<sup>18</sup> k návrhu nariadenia fakticky len stručne konštatuje, že uvedený cieľ (s odkazom na ustanovenie čl. 325 ZFEÚ) je možné dosiahnuť „len“ na úrovni únie. Následne sa dôvodová správa vyjadruje len k súčasnému stavu vecí, keď konštatuje, že situácia je „neuspokojivá“, nepristupuje však k ďalšiemu kroku, a to k zhodnoteniu pridanej hodnoty riešenia na úrovni únie. Opakovane sa v dôvodovej správe vyskytuje tvrdenie o insuficientnosti trestného stíhania podvodov na národnej úrovni bez podrobnejšieho vysvetlenia. V časti Kontext návrhu k tomu len všeobecne dodáva: „Činnosť vnútroštátnych súdnych orgánov je často pomalá, miery trestného stíhania sú v priemere nízke a výsledky dosiahnuté v rôznych členských štátoch v Únii ako celku sú nerovnomerné.“ K zásade proporcionality dôvodová správa dodáva, že sa navrhuje model prokuratúry len v nevyhnutnom rozsahu na dosiahnutie cieľa; správa však k tomu neuvádza podrobnosti. Nedostatočnosť takého odôvodnenia sa potvrdila v neskoršom štádiu legislatívneho procesu, keď sa zavedením kolegiálneho rozhodovania rozšírilo zapojenie jednotlivých členských štátov do fungovania prokuratúry. Dôvodová správa uvádza na podporu zriadenia Európskej prokuratúry aj výsledky dotazníkového prieskumu medzi odbornou a laickou verejnosťou. Ich relevancia pre posúdenie zásady subsidiarity je však nízka vzhľadom na to, že neuvádzajú konkrétne údaje o tom, prečo trestné stíhanie na úrovni členských štátov nie je dostatočné. Na záver konštatovania o súlade so zásadou subsidiarity je opäť spomenutý sporný argument zakladajúcimi zmluvami.

Z hľadiska zodpovedania otázky, prečo nie je trestné stíhanie v členských štátoch dostačujúce, sú významné informácie uvedené v závere dôvodovej správy – poukaz na rôznu mieru úspešnosti trestného stíhania v členských štátoch, v rozdieloch medzi mechanizmami ochrany, respktíve rôznu mieru efektivity stíhania prípadov, ktoré OLAF postúpil orgánom členských štátov.<sup>19</sup> Dôvodová správa tu samostatne rozoberá súčasný stav stíhania na úrovni členských štátov a prínosy riešenia problematiky na úrovni únie, v tejto časti námietok preto nemožno dať parlamentu Spojeného kráľovstva za pravdu, hoci v časti, v ktorej sa explicitne dôvodová správa vysporiadava so zásadami subsidiarity a proporcionality, tieto otázky nie sú podrobne zodpovedané.

Povinnosť dôkladného zdôvodnenia prijímaných právnych aktov vyplýva z ustanovenia čl. 296 ZFEÚ. Odôvodnenie právnych aktov má dvojaký účel: jednak z hľadiska preskúmateľnosti, teda na účel preskúmania Súdnym dvorom okrem iného aj z hľadiska dodržania zásad subsidiarity a proporcionality a jednak z hľadiska legitimizácie prijímaného aktu pred verejnosťou, teda aby verejnosť bola informovaná o podmienkach, za akých sa uplatňujú zakladajúce zmluvy.

To zdôraznil Súdny dvor vo veci C-233/94, respktíve v nadväzujúcich rozhodnutiach.<sup>20</sup> V predmetnom prípade Súdny dvor posúdil ako súladné s uvedenými požiadavkami také odôvodnenie, ktoré sa obmedzovalo na konštatovanie o účelnosti riešenia danej situácie na úrovni únie vzhľadom na existenciu pobočiek spoločností, ktoré poskytujú pôžičky, vo viacerých členských štátoch, čím chceli Parlament a Rada vyjadriť, že stanovený cieľ je

<sup>18</sup> Pozri k tomu prvotný návrh s dôvodovou správou [cit. 2018-10-21]. Dostupné z: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=COM:2013:0534:FIN>>.

<sup>19</sup> S. 50 an. dôvodovej správy.

<sup>20</sup> Pozri k tomu rozsudok z 13. mája 1997, *Nemecko vs. Parlament a Rada*, C-233/94, EU:C:1997:231, bod 25: „The obligation under Article 190 to give reasons requires that the measures concerned should contain a statement of the reasons which led the institution to adopt them, so that the Court can exercise its power of review and so that the Member States and the nationals concerned may learn of the conditions under which the Community institutions have applied the Treaty [...]“ Podobne rozsudok zo 17. mája 1993, *Francúzsko vs. Komisia*, C-41/93, EU:C:1994:196, bod 34.

možné lepšie dosiahnuť na úrovni únie. Okrem toho konštatovali, že cieľ nemožno plnohodnotne dosiahnuť na úrovni členských štátov. Napriek uvedenému stručnému odôvodneniu Súdny dvor konštatoval jeho dostatočnosť, pričom dodal, že pri teste naplnenia zásady subsidiarity nie je nevyhnutné pomenovanie tejto zásady explicitne uviesť.<sup>21</sup> Z hľadiska relatívne nízkych nárokov na odôvodnenie tak postačuje uviesť poukaz na cezhraničnosť predmetnej problematiky, z čoho je možné vyvodiť vyššiu efektívnosť riešenia na úrovni únie. V prípade zriadenia Európskej prokuratúry by však aj také odôvodnenie súladu so zásadou subsidiarity nebolo úplné vzhľadom na to, že v jej pôsobnosti nie sú zahrnuté len cezhraničné prípady trestných činov poškodzujúcich finančné záujmy únie.<sup>22</sup>

Na porovnanie s uvedeným rozsudkom, v rozsudku vo veci C-41/93,<sup>23</sup> vyslovil Súdny dvor porušenie povinnosti riadne odôvodniť rozhodnutie, keď Komisia v rozhodnutí výlučne všeobecne konštatovala, že určitý vnútroštátny akt je v súlade s ustanovením zakladajúcej zmluvy bez bližšieho preskúmania skutkových a právnych okolností, ktoré k takému rozhodnutiu viedli. Bezpochyby, analogické použitie uvedeného rozhodnutia Súdneho dvora na situáciu zriadenia Európskej prokuratúry je obmedzené viacerými faktormi: nešlo o odôvodnenie pri prijímaní nariadenia alebo smernice, ale vo veci bolo rozhodnutie o súlade vnútroštátneho aktu s primárnym právom, respektíve nešlo o odôvodnenie súladu so zásadou subsidiarity. Avšak analogicky je možné použiť záver, že výlučné konštatovanie konformity so zmluvami bez hlbšej skutkovej a právnej analýzy je nedostatočné.

Odôvodnenie súladu nariadenia o zriadení Európskej prokuratúry so zásadou subsidiarity sa *po kvalitatívnej i kvantitatívnej stránke síce prekračuje túto minimálnu úroveň*, avšak v častiach odôvodňujúcich súlad so zásadami subsidiarity a proporcionality, respektíve v pasážach o efektívnosti stíhania na národnej úrovni (kde sa napĺňanie uvedených zásad explicitne neuvádza) je príliš stručné, a preto málo presvedčivé. Hoci sa Komisia domnieva, že návrh je z hľadiska naplnenia týchto zásad dostatočne odôvodnený, vhodné by bolo komparatívnou metódou z hľadiska medziročného vývoja, respektíve z hľadiska rozdielov medzi jednotlivými krajinami vyhodnotiť efektívnosť trestných stíhaní, na ktoré dal podnet Európsky úrad boja proti podvodom (ďalej len OLAF<sup>24</sup>), ďalej vysvetliť, prečo iné opatrenia nie sú dostatočné,<sup>25</sup> respektíve bližšie špecifikovať, prečo práve navrhovaný a, na porovnanie s tým, neskôr schválený model prokuratúry nepresahuje nevyhnutnú mieru na dosiahnutie stanoveného cieľa.

<sup>21</sup> Bod 28 predmetného rozhodnutia.

<sup>22</sup> Pozri smernicu Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2017/1371 z 5. júla 2017 o boji proti podvodom, ktoré poškodzujú finančné záujmy Únie, prostredníctvom trestného práva, ktorá je materiálным základom pôsobnosti Európskej prokuratúry s lehotou na implementáciu do 6. júla 2019.

<sup>23</sup> Rozsudok zo 17. mája 1993, *Francúzsko vs. Komisia*, C-41/93, EU:C:1994:196, bod 36 a 37: „36 It appears, therefore, that the Commission confined itself to describing in general terms the content and aim of the German rules and to stating that those rules were compatible with Article 100a(4), without explaining the reasons of fact and law on account of which the Commission considered that all the conditions contained in Article 100a(4) were to be regarded as fulfilled in the case in point. 37 Consequently, the contested decision does not satisfy the obligation to state reasons laid down in Article 190 of the Treaty and must be annulled for infringement of essential procedural requirements. There is therefore no need to consider the other pleas put forward by the applicant.“

<sup>24</sup> *Office européen de lutte antifraude, The European Anti-Fraud Office.*

<sup>25</sup> Pozri napr. Správu Komisie Európskemu parlamentu a Rade – Ochrana finančných záujmov Európskej únie – Boj proti podvodom Výročná správa za rok 2016 [cit. 2018-10-21]. Dostupné z: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0383&from=sk>>, s. 5. Správa menuje ako prostriedky na ochranu finančných záujmov Európskej únie: a) preventívne opatrenia; b) vyšetrovacie činnosti; c) nápravné mechanizmy; d) represívne opatrenia. Ďalej správa tiež uvádza opatrenia na boj proti podvodom prijaté členskými štátmi.

#### 4. Dostatočné opatrenia na národnej úrovni, respektíve dostatočné *status quo* na úrovni únie, nízka pridaná hodnota návrhu

Národné parlamenty Cypru, Českej republiky, Holandska, Írska, Rumunska, Slovinska, Spojeného kráľovstva a Švédska vyjadrili<sup>26</sup> názor, že existujúce mechanizmy na úrovni členských štátov sú dostatočné, teda cieľ je možné uspokojivo dosiahnuť na národnej úrovni, respektíve postačuje spolupráca členských štátov a existujúcich orgánov na úrovni únie – Eurojustu, Europolu a OLAFu. Podobne parlamenty Českej republiky, Maďarska, Rumunska a Holandska vyjadrili pochybnosť o miere pridanej hodnoty zriadenia Európskej prokuratúry.<sup>27</sup> Tým bol spochybnený druhý aj tretí aspekt naplnenia zásady subsidiarity.

Argumentácia Komisie v tejto oblasti poukazuje na skutočnosť, že úroveň ochrany finančných záujmov Európskej únie je v jednotlivých členských štátoch rozdielna, na čo poukazujú aj správy OLAFu.<sup>28</sup> Pri posudzovaní konformity návrhu so zásadou subsidiarity sa porovnáva dostatočnosť riešenia problematiky v členských štátoch s možnosťou a potrebou jej riešenia na úrovni únie. Uspokojivá úroveň trestného stíhania činov poškodzujúcich finančné záujmy Európskej únie hoci aj vo väčšine členských štátov nemôže vyvážiť nedostatočnú úroveň v iných štátoch, teda z dostatočnej úrovne v niektorých členských štátoch nevyplýva jej všeobecná dostatočnosť.

Voči uvedenej argumentácii je možné vzniesť *najmenej dve námietky*. Po prvé, ak je nedostatočná ochrana finančných záujmov Európskej únie problémom vybraných členských štátov, je potrebné vyhodnotiť, či by bolo efektívnejšie iniciovať vhodné ciele opatrenia (návrh zmeny legislatívnej úpravy, prijatie a plnenie národných stratégií boja proti podvodom, zvýšená miera kontrolnej činnosti zo strany OLAFu, politický tlak, vytvorenie zvláštnych organizačných útvarov na prokuratúrach a iné), ktoré budú prispôbené problémom v jednotlivých členských štátoch. Po druhé, ak sa nariadenie o Európskej prokuratúre prijíma formou posilnenej spolupráce, je potrebné zodpovedať otázku, či je možné vôbec cieľ dosiahnuť – teda či je možné zabezpečiť zamýšľanú jednotnú úroveň ochrany finančných záujmov Európskej únie, keď viaceré členské štáty (napr. Maďarsko, respektíve Poľsko) na tejto posilnenej spolupráci neparticipujú.

Komisia ďalej v strečnosti uviedla, že na zefektívnenie trestného stíhania nepostačuje ani reforma už v súčasnosti existujúcich orgánov – Europolu a Eurojustu. K tomu Komisia dodáva, že „*ani tou najrozsiahlejšou reformou Eurojustu, ktorou by sa agentúre udelila právomoc začať vyšetrovania trestných činov, by sa však nemohli vyriešiť súčasné nedostatky v oblasti trestného stíhania podvodov proti Únii.*“ Avšak Komisia ďalej nešpecifikuje, v čom by mohla spočívať „najrozsiahlejšia reforma Eurojustu“, respektíve podrobné dôvody, prečo taká legislatívna zmena nemôže viesť k efektívnemu riešeniu. Rovnako *sa nezaoberá ani ďalšími možnosťami* – napr. stanovením povinnosti členským štátom (smernicou) zriadiť samostatný organizačný útvar na najvyššom stupni vnútroštátnej prokuratúry, do ktorého pôsobnosti by spadali všetky trestné činy poškodzujúce finančné záujmy Európskej únie a ktorý by podliehal kontrole napr. zo strany Komisie.

<sup>26</sup> Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade a národným parlamentom o preskúmaní návrhu nariadenia Rady o zriadení Európskej prokuratúry so zreteľom na zásadu subsidiarity v súlade s Protokolom č. 2 [cit. 2018-10-21]. Dostupné z: <<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-17176-2013-INIT/sk/pdf>>, s. 6 an.

<sup>27</sup> Národná rada Slovenskej republiky vyjadrila domnienku o možnom nesúlade so zásadou subsidiarity z hľadiska uspokojivého riešenia na národnej úrovni a nízkej pridanej hodnoty na úrovni únie, avšak formálne námietku nevzniesla. Pozri k tomu uznesenie Ústavnoprávneho výboru Národnej rady Slovenskej republiky č. 374 z 27. novembra 2013.

<sup>28</sup> Pozri k tomu nižšie.



Komisia sa ďalej zaoberala aj s námietkami národných parlamentov *o nízkej pridanej hodnote návrhu*. Podľa Komisie návrh odstraňuje veľké rozdiely v postupoch vyšetrovania a trestného stíhania podvodov s finančnými prostriedkami Európskej únie. Voči uvedenému argumentu je možné oponovať, že *zjednotenie postupov* vyšetrovania a trestného stíhania by bolo možné dosiahnuť aj (a možno aj lepšie, keďže sa stále subsidiárne uplatňujú procesné predpisy členských štátov) ešte hlbšou harmonizáciou trestnoprocesných predpisov prostredníctvom smerníc. Ďalej Komisia argumentovala, že zriadením Európskej prokuratúry bude možné efektívnejšie odhaľovať *cezhraničné prípady* podvodov poškodzujúcich finančné záujmy únie – napr. vzhľadom na to, že bude mať priamo dostupné informácie od policajných orgánov z viacerých členských štátov a pod. S týmto argumentom je možné súhlasiť. Avšak je možné ho použiť pri akejkoľvek trestnej činnosti s medzinárodným charakterom – napr. pri obchodovaní s ľuďmi, s omamnými a psychotropnými látkami a pod. – je teda namieste otázka, prečo do pôsobnosti Európskej prokuratúry by nemala patriť všetka trestná činnosť s medzinárodným charakterom. Uvedené platí o to viac, keď ťažkopádnosť justičnej spolupráce v trestných veciach s cezhraničným charakterom sa tradične uvádza<sup>29</sup> ako jeden z primárnych dôvodov zavedenia Európskej prokuratúry. Ďalším argumentom Komisie bolo *zjednodušenie vykonávania úkonov trestného konania* – odpadajú zdĺhavé postupy právnej pomoci. Voči tomu je možné oponovať, že „zdĺhavosť“ úkonov v právnom styku s cudzinou sa významne *zjednodušila prijatím smernice o európskom vyšetrovacom príkaze v trestných veciach*<sup>30</sup> a jej následnou transpozíciou.<sup>31</sup> Na významné zjednodušenie vykonávania úkonov trestného konania tak nebolo nevyhnutné zriaďovať Európsku prokuratúru, hoci je pravda, že konaním Európskej prokuratúry odpadá aj zjednodušený postup predpokladaný uvedenou smernicou. Ďalej podľa Komisie nová právna úprava zabezpečuje *efektívnejšie zaobchádzanie s cezhraničnými dôkazmi* – s dôkazmi, ktoré boli zabezpečené a vykonané v jednom štáte, avšak v ďalšom konaní sa majú uplatniť v inom členskom štáte (čl. 37 nariadenia), to aj keď sú v druhom členskom štáte stanovené odlišné štandardy zabezpečovania a vykonávania dôkazov. Voči takému postupu je potrebné namietat, že znižuje *štandardy procesných záruk a znamená významný zásah do suverenity štátu vo sfére určovania postupov v trestnom konaní*. Voči tomu namietali aj parlamenty Českej republiky a Spojeného kráľovstva, avšak Komisia tieto námietky ako neopodstatnené odmietla. Je však potrebné podotknúť, že tento problém sa zmiernil zmenou znenia čl. 30 prvotného návrhu na čl. 37 schváleného znenia NoEP.

Napriek uvedeným námietkam je potrebné súhlasiť so stanoviskom Komisie o *nejednotnej úrovni ochrany finančných záujmov*, respektíve o nejednotnom prístupe orgánov činných v trestnom konaní členských štátov k výsledkom vyšetrovaní uskutočňovaných OLAfom, respektíve je možné súhlasiť, že zriadenie Európskej prokuratúry je prípustným a pravdepodobne efektívnym riešením tohto problému.

OLAF dlhodobo poukazuje na rozdielny prístup členských štátov k tejto problematike. V roku 2016 vydal OLAF s podporou odborníkov z členských štátov prepracované pokyny na vydanie vlastných národných stratégií boja proti podvodom. Doposiaľ boli národné stratégie vypracované len v deviatich členských štátoch (Bulharsko, Francúzsko, Grécko, Taliansko, Česká republika, Slovensko, Maďarsko, Malta, Chorvátsko).<sup>32</sup> Aj táto skutočnosť

<sup>29</sup> Pozri DANNECKER, G. Čl. 86. In: STREINZ, R. a kol. *Vertrag über die Europäische Union, Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Charta der Grundrechte*. München: C. H. Beck, 2018, s. 982.

<sup>30</sup> Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2014/41/EÚ z 3. apríla 2014 o európskom vyšetrovacom príkaze v trestných veciach.

<sup>31</sup> Zákon č. 236/2017 Z. z. o európskom vyšetrovacom príkaze v trestných veciach a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

poukazuje na rozdielny prístup členských štátov k objasňovaniu a stíhaniu ekonomickej kriminality, ktorá patrí do pôsobnosti Európskej prokuratúry.

Činnosť OLAFu *per se* nemá vplyv na plnenie povinností zo strany členských štátov: OLAF sa teda len spolieha, že členské štáty plnia svoje povinnosti – na úrovni prevencie, zisťovania a objasňovania trestnej činnosti, navrátenia podvodne využitých finančných prostriedkov a pod. OLAF vo svojich analýzách už dlhšie časové obdobie (od roku 2014) skúma, prečo časť prípadov, ktoré OLAF postúpi orgánom činným v trestnom konaní v členských štátoch, je odmietnutá. *K podaniu obžaloby na vnútroštátny súd prichádzalo v sledovanom období rokov 2008 až 2015 celkovo približne v 50 % prípadov*,<sup>33</sup> ktoré OLAF postúpil. Tieto údaje sa významne neodlišujú od údajov z predchádzajúceho skúmaného obdobia.

Celková štatistika počtov podaných obžalôb však nemá výpovednú hodnotu o rozdielnom prístupe k výsledkom vyšetrovaní uskutočňovaných OLAFom, a preto ani nemôže byť argumentom na zriadenie Európskej prokuratúry. Týmto argumentom, ktorý však podrobne v číselnom vyjadrení dôvodová správa k návrhu neuvádza, je *rozdiel v percentuálnom zastúpení prípadov, v ktorých vnútroštátne orgány činné v trestnom konaní podali vo veciach postúpených od OLAFu obžalobu* – tieto rozdiely sú v rozmedzí 0 až 100 %. Je prirodzené, že v prípade členských štátov, pri ktorých OLAF odporúčal trestné stíhanie len v nízkom počte prípadov (napr. Fínsko – 4 prípady), môže byť nulový počet prípadov podaných obžalôb. Avšak v prípade Slovenskej republiky vydal OLAF v sledovanom období 14 odporúčaní na ďalšie konanie, z toho v troch prípadoch neuplynula doba na vyhotovenie správy členského štátu o riešení daného prípadu, v ďalších troch veciach sa ešte konalo, v siedmich prípadoch prišlo k odmietnutiu veci a len v jednom prípade bola podaná obžaloba. T. z. podaná obžaloba bola jedna z ôsmich vybavených prípadov, čo predstavuje mieru 13 %. Podobne nízku mieru podaných obžalôb mali Írsko (0 %, avšak nízky počet vyšetrovaných prípadov: 3), Lotyšsko (0 %, avšak nízky počet vyšetrovaných prípadov: 5), Portugalsko (0 %, počet vyšetrovaných prípadov: 14), Holandsko (17 %, počet vyšetrovaných prípadov: 15), Cyprus (25 %, avšak nízky počet vyšetrovaných prípadov: 4), Rumunsko (28 %, vysoký počet vyšetrovaných prípadov: 100), ďalej napr. Španielsko, Česká republika, Dánsko, Estónsko (33 %). Vysokú mieru podaných obžalôb naproti tomu vykazovali Malta a Slovinsko (100 %, avšak nízky počet vyšetrovaných prípadov: 6, respektíve 4), ďalej Poľsko (85 %, počet vyšetrovaných prípadov 17), Taliansko (72 %, počet vyšetrovaných prípadov: 60). Nemecko a Francúzsko sa v uvedenej štatistike nachádzali v pásme priemeru (50, respektíve 54 %, počet vyšetrovaných prípadov 36, respektíve 20).

Štatistiky do roku 2011 tiež poukazujú na *zdĺhavosť vedených trestných konaní* (až v 54 % prípadov vyšetrovaných OLAFom v rokoch 2006 až 2011 nebolo do roku 2011 prijaté žiadne rozhodnutie), respektíve na *nížšiu mieru úspešnosti trestných stíhaní po podaní obžaloby* (oslobodenie spod obžaloby v 7 % z celkového počtu prípadov).<sup>34</sup>

<sup>32</sup> Pozri k tomu: The OLAF Report. *Seventeenth report of the European Anti-Fraud Office*, 1 January to 31 December 2016 (Ročná správa o činnosti úradu OLAF za rok 2016), s. 27 [cit. 2018-10-21]. Dostupné z: <[https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/olaf-report\\_en](https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/olaf-report_en)>.

<sup>33</sup> Štatistika varíruje medzi hodnotami 47 a 52 % prípadov – v závislosti od toho, či sú v štatistike započítané aj prípady podvodov spojených s prostriedkami projektu SAPARD v Rumunsku a Bulharsku. Pozri k tomu: The OLAF report 2015. *Sixteenth report of the European Anti-Fraud Office*, 1 January to 31 December 2015 (Ročná správa o činnosti úradu OLAF za rok 2015), s. 29 [cit. 2018-10-21]. Dostupné z: <[https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf\\_report\\_2015\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf_report_2015_en.pdf)>.

<sup>34</sup> Pozri k týmto údajom: The OLAF report 2011. *Twelfth report of the European Anti-Fraud Office*, 1 January to 31 December 2011 (Ročná správa o činnosti úradu OLAF za rok 2011), s. 21 an. [cit. 2018-10-21]. Dostupné z: <[https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/olaf\\_report\\_2011\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/olaf_report_2011_en.pdf)>.

Hoci voči použitiu predmetnej štatistiky ako argumentu na zriadenie Európskej prokuratúry je možné namietaf, že okrem kvantitatívneho prieskumu by bolo vhodné vykonať aj kvalitatívnu analýzu, z akých dôvodov prichádzalo k odmietnutiu veci, respektíve zastaveniu trestného stíhania, aby bolo možné vyhodnotiť, či Európska prokuratúra ako nástroj unifikácie trestného stíhania činov poškodzujúcich finančné záujmy únie je spôsobilá zjednotiť postup po ukončení vyšetrovania OLAFu, uvedené údaje jasne poukazujú na nedostatočnosť vedenia trestného stíhania týchto činov vo viacerých členských štátoch. Odhaduje sa,<sup>35</sup> že až 10 % z tzv. eurofondov je používaných v rozpore s právnymi predpismi, pričom 1 až 4 % sú získané podvodným spôsobom; je tak pravdepodobné, že úspešne odstíhať sa darí len časť z týchto skutkov. V prípade zapojenia všetkých členských štátov by zriadenie Európskej prokuratúry malo priniesť benefit uchránených hodnôt 2,5 miliardy eur.<sup>36</sup> Naplnenie povinnosti stanoviť účinné, primerané a odradzujúce sankcie pri podvodoch podľa čl. 7 ods. 1 smernice o podvodoch<sup>37</sup> tak môže byť podporené zriadením Európskej prokuratúry ako procesného nástroja<sup>38</sup> na realizáciu tejto povinnosti.

OLAF vyvodzuje<sup>39</sup> z uvedených ukazovateľov, že prístup vnútroštátnych orgánov viacerých členských štátov k stíhaniu týchto vecí je charakterizovaný heslom „z cudzieho krv netečie“, teda prístup k ochrane národných záujmov je odlišný ako k ochrane záujmov Európskej únie.<sup>40</sup> Nazádvame sa, že *dôvodov uvedeného stavu je viac*: okrem nižšej motivácie stíhať podvody smerujúce voči Európskej únii ako podvody smerujúce voči samotnému členskému štátu bude medzi problémy patriť aj rôzna úroveň personálneho zabezpečenia prokuratúr a policajných orgánov (nedostatočná špecializácia), zložitost dokazovania v trestnom konaní (opätovné vykonávanie dôkazov, ktoré už zabezpečil a vykonal OLAF), prípadne aj prepojenie orgánov členských štátov na miestny organizovaný zločin.

Po začiatku činnosti Európskej prokuratúry bude nutné tieto *závery*, ktoré viedli k zriadeniu prokuratúry, *evalúovať*, a to aj dôkazom opaku: ak v členských štátoch, kde pôsobí Európska prokuratúra má prísť k zjednoteniu prístupu orgánov činných v trestnom konaní (prípadne k skráteniu a vyššej úspešnosti trestných stíhaní) vo veciach, v ktorých vykonával vyšetrovanie OLAF, tak v členských štátoch, ktoré na posilnenej spolupráci neparticipujú, by mali uvedené značné rozdiely (zdlhavosť a nižšia úspešnosť trestných stíhaní) pretrvávajúť.

<sup>35</sup> Pozri k tomu: TOMÁŠEK, M. a kol. *Europeizace trestního práva*. Praha: Linde, 2009, s. 405.

<sup>36</sup> Pozri Revidované predbežné stanovisko Národnej rady SR k návrhu nariadenia Rady o zriadení Európskej prokuratúry [cit. 2018-10-21]. Dostupné z: <<https://www.nrsr.sk/ssez/downloadDoc.ashx?DocID=5062>>.

<sup>37</sup> Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 2017/1371 z 5. júla 2017 o boji proti podvodom, ktoré poškodzujú finančné záujmy Únie, prostredníctvom trestného práva.

<sup>38</sup> Povinnosť stanoviť primerané, odstrašujúce a účinné sankcie nemôže byť naplnená, ak procesné ustanovenia v skutočnosti zabrahujú uplatneniu takých sankcií. Pozri k tomu návrhy generálneho advokáta Yvesa Bota prednesené 4. apríla 2017 vo veci C-612/15, ods. 85.

<sup>39</sup> The OLAF report 2015. *Sixteenth report of the European Anti-Fraud Office*, 1 January to 31 December 2015 (Ročná správa o činnosti úradu OLAF za rok 2015), s. 28 [cit. 2018-10-21]. Dostupné z: <[https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf\\_report\\_2015\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf_report_2015_en.pdf)>.

<sup>40</sup> Správa OLAF-u (2015) k tomu dodáva, že rozdielny prístup môže byť spôsobený aj vyššou vecnou náročnosťou prípadov podvodov na európskej úrovni, a tým aj väčšou zdlhavosťou vyšetrovania týchto prípadov. Preto je podľa správy možné, že prichádza k zastaveniu trestných stíhaní z dôvodu procesnej ekonomie – teda z dôvodu, že záujem na trestnom stíhaní pre nižšiu závažnosť prípadu a nízku pravdepodobnosť úspešnosti trestného stíhania nie je primeraný dĺžke konania („*This different approach might be due to the greater difficulty of investigating European fraud cases, justifying a decision not to investigate them because of low public interest, given the length of time involved and the low probability of a positive outcome.*“ Ibidem.). K tomu je potrebné dodať, že tento argument môže platiť pre iné členské štáty (napr. Rakúsko), avšak nie pre Slovensko, keďže slovenský trestný poriadok (§ 215) neumožňuje zastavenie trestného stíhania z dôvodu procesnej ekonomie.

## 5. Štruktúra, charakter a rozsah právomoci Európskej prokuratúry, respektíve ďalšie námietky

Parlamenty viacerých členských štátov vyjadrili<sup>41</sup> námietky voči štruktúre Európskej prokuratúry,<sup>42</sup> charakteru a rozsahu jej právomoci,<sup>43</sup> respektíve aj ďalšie námietky väčšmi politického charakteru. Tieto námietky je potrebné považovať za *námietky voči dodržaniu zásady proporcionality*, nie subsidiarity, keďže spochybňujú, že „parametre“ Európskej prokuratúry, ktoré sú stanovené nariadením, sú nevyhnutné na dosiahnutie stanovených cieľov.

Podstatou prvej námietky o štruktúre Európskej prokuratúry je *problém nedostatočnej možnosti kontroly jej činnosti zo strany členských štátov*. Komisia primárne tieto námietky odmietla, pričom poukázala, že väčšia miera zapojenia členských štátov formou kolegiátneho rozhodovania by mohla viesť k nižšej účinnosti pôsobenia Európskej prokuratúry, čím by sa mohol návrh dostať do rozporu so zásadou subsidiarity (efektívnejšie riešenie na úrovni únie). Diskusia o tejto námietke v ďalšom legislatívnom procese smerovala k zmene navrhovanej štruktúry inštitúcie podľa čl. 6 prvotného návrhu. Prvotný návrh počítal so zjednodušeným modelom, podľa ktorého mal byť predstaviteľom centralizovanej úrovne európsky prokurátor (spolu so svojimi zástupcami a personálnou podporou), ktorý riadi činnosť prokuratúry a organizuje prácu, pričom na decentralizovanej úrovni mali pôsobiť európski delegovaní prokurátori. Na účel širšieho zapojenia členských štátov sa tak konštruoval *kolegiálny model* s kolégiom, ktoré je tvorené prokurátormi zo všetkých členských štátov. Kolégium rozhoduje o vnútorných procesoch a všeobecných otázkach prípadov. O najpodstatnejších procesných otázkach (napr. podanie obžaloby<sup>44</sup>) potom rozhodujú stále komory (čl. 10 NoEP), menšie kolegiátne orgány, ktorým predsedá hlavný európsky prokurátor, jeden z jeho zástupcov alebo vybraný európsky prokurátor. Takto ustanovený model poskytuje dostatočné záruky kontroly zo strany členských štátov. Avšak na druhej strane je možné voči tomu namietat, že *kolegiálny model oslabuje pružnosť a rýchlosť rozhodovania*, čo môže spôsobovať prieťahy v trestnom konaní, pričom práve rýchlosť konania sa uvádzala ako jeden z argumentov, prečo trestné stíhanie na úrovni členských štátov nie je dostatočné.<sup>45</sup>

Ďalší okruh námietok sa týkal *rozsahu právomoci, výlučnej právomoci a doplnkovej právomoci*. Následkom stanovenia výlučnej právomoci má v prípadoch vymedzeného okruhu trestných činov poškodzujúcich finančné záujmy únie právomoc konať Európska prokuratúra. V tomto bode je potrebné súhlasiť so stanoviskom Komisie, že by nebolo efektívne, aby sa viedli paralelné vyšetrovania na európskej úrovni a národnej úrovni. Okrem toho, orgány činné v trestnom konaní na úrovni členských štátov sú na základe

<sup>41</sup> Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade a národným parlamentom o preskúmaní návrhu nariadenia Rady o zriadení Európskej prokuratúry so zreteľom na zásadu subsidiarity v súlade s Protokolom č. 2 [cit. 2018-10-21]. Dostupné z: <<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-17176-2013-INIT/sk/pdf>>, s. 10 an.

<sup>42</sup> Parlamenty Francúzska, Rumunska, Malty a Maďarska.

<sup>43</sup> Parlamenty Holandska, Maďarska, Rumunska, Slovinska a Spojeného kráľovstva.

<sup>44</sup> Vyšetrovanie trestného činu vedie európsky delegovaný prokurátor pod dozorom a na základe pokynov dozorujúceho európskeho prokurátora a stálej komory (čl. 13 ods. 1 v spojení s čl. 10 ods. 2 a čl. 12 ods. 2 NoEP). Rozhodovanie o podaní obžaloby je na rozdiel od vnútroštátnej právnej úpravy senátneho charakteru – o podaní obžaloby rozhoduje stála komora na základe návrhu európskeho delegovaného prokurátora. Ak stála komora nerozhodne o návrhu na podanie obžaloby v lehote do 21 dní, nastáva fikcia prijatia takého návrhu. Obžalobu následne na vnútroštátnom súde podáva a pred ním zastupuje európsky delegovaný prokurátor (čl. 36 ods. 1 a 2 v spojení s čl. 13 ods. 1 NoEP).

<sup>45</sup> Pozri k tomu vyššie.

čl. 28 ods. 1 NoEP, respektíve povinnosti lojálnej spolupráce vnútroštátnych orgánov voči orgánom únie, poskytujú orgánom Európskej prokuratúry súčinnosť, čiže na vyšetrovaní participujú. Podobne je možné súhlasíť aj odpoveďou Komisie na námietku, že doplnkovou právomocou je možné pôsobnosť Európskej prokuratúry rozširovať na akýkoľvek trestný čin. Doplnková právomoc umožňuje odstíhať súvisiacu trestnú činnosť voči totožnému páchatelovi, čím sa konanie zefektívňuje a znamená pre všetky strany nižšiu záťaž. Okrem toho uplatnením doplnkovej právomoci je možné sa vyhnúť porušeniu garancií vyplývajúcich zo zásady *ne bis in idem*.

Na druhej strane vhodne bolo zo strany členských štátov namietané, že právomoc Európskej prokuratúry by bolo potrebné obmedziť len na prípady cezhraničnej trestnej činnosti. Komisia v odpovedi na túto námietku poukazuje na fakt, že dotknutá trestná činnosť, hoci je páchaná na území jedného členského štátu, má nevyhnutne úniový rozmer – keďže sú poškodzované finančné záujmy únie, riadenie a koordinácia vyšetrovania týchto činov má prebiehať na úrovni únie. Svoju argumentáciu tiež podporuje tým, že čl. 86 ZFEÚ nerozlišuje medzi vnútroštátnymi a cezhraničnými prípadmi podvodov. Voči takému vysvetleniu je však možné namietat, že *jedným z najvýznamnejších argumentov* vyššej efektivity trestného stíhania na úrovni únie je *zlepšenie stíhania práve cezhraničných trestných činov*. Argument Komise, že to, čo poškodzuje záujmy únie, má byť *a priori* stíhané na úrovni únie, opomína potrebu argumentácie o vyššej efektívite trestného stíhania, čím sa stáva nepresvedčivým. Okrem toho je potrebné dodať, že čl. 86 ZFEÚ vytvára len právny základ bez riešenia podrobností o pôsobnosti prokuratúry; tieto podrobnosti však musia byť upravené v súlade so zásadou proporcionality.

V priebehu legislatívneho procesu bolo potrebné sa vysporiadať s *množstvom ďalších koncepcných otázok*, ktoré Komisia zaraduje medzi námietky politického charakteru, avšak v širšom zmysle ich možno chápať ako námietky, že regulácia nariadením sa neobmedzuje na nevyhnutný rozsah, teda ako námietky voči dodržaniu zásady proporcionality. K tomu je potrebné zaradiť napr. námietku rozsahu tzv. obligatórnych vyšetrovacích oprávnení – oprávnení uplatniť jednotlivé vyšetrovacie nástroje, ktoré majú prináležať európskej prokuratúre v každom členskom štáte (čl. 26 prvotného návrhu),<sup>46</sup> prípadne námietku, že členské štáty stratia schopnosť určovať prioritu činností trestného stíhania v rámci vlastných systémov trestného súdnictva.

Z nášho pohľadu významným argumentom (ktorý sa však v argumentácii členských štátov nevyskytuje), že nariadenie *prekračuje nevyhnutnú mieru regulácie*, je skutočnosť, že NoEP konštituuje samostatný orgán činný v trestnom konaní s množstvom samostatných procesných oprávnení, respektíve *obsahuje množstvo procesných ustanovení, ktoré sú konkurenčné vnútroštátnemu trestnému poriadku*, vytvárajú veľa nezodpovedaných otázok a ktoré si sekundárne vyžadujú množstvo legislatívnych zmien vo vnútroštátnom procesnom predpise. To všetko bez náležitej analýzy a odôvodnenia o nevyhnutnosti týchto konkurenčných procesných ustanovení. Inými slovami, nebolo náležite vyhodnotené a zodpovedané, prečo nepostačovali v nariadení ustanovenia o konštituovaní, štruk-

<sup>46</sup> Napr. pôvodný návrh nariadenia explicitne uvádzal medzi oprávneniami, ktorými Európska prokuratúra obligatórne vo všetkých členských štátoch disponuje, aj oprávnenie vykonať utajené vyšetrovania nariadením úradníkovi, aby konal v utajení alebo pod falošnou identitou [čl. 26 ods. 1 písm. j) pôvodného návrhu]. Na základe pripomienok členských štátov, ktoré sa týkali najmä zásady proporcionality, ako aj iných trestnopolitických úvah (sú uvedené vyšetrovacie opatrenia, ktoré nie sú povolené vo vnútroštátnych právnych predpisoch všetkých členských štátov, čo by mohlo narušovať účinnú ochranu práv podozrivých), bol rozsah obligatórnych oprávnení Európskej prokuratúry zúžený a bol ponechaný väčší priestor na uplatňovanie vyšetrovacích úkonov v rozsahu podľa právnych úprav jednotlivých členských štátov.

túre a ďalších inštitucionálnych otázkach Európskej prokuratúry s minimom zásahu do trestného procesu (napr. len vymedzenie pôsobnosti, riešenie kolízie a transfer informácií), teda takmer bez úpravy priebehu trestného konania, pričom by sa v plnej miere vždy uplatnil vnútroštátny trestný poriadok, a to vždy toho členského štátu, ktorého európsky delegovaný prokurátor by bol príslušný vo veci konať. Argument o zjednotení štandardov trestného konania *per se* neobstojí, pretože značné množstvo procesných otázok (garancie práv jednotlivcov – obvinených, obetí a iné) bolo už v trestných poriadkoch členských štátov harmonizovaných smernicami.<sup>47</sup>

Medzi nedoriešené procesné otázky, pri ktorých môže prichádzať ku kolízii NoEP a subsidiárne uplatniteľného trestného poriadku, patrí vzťah dvojúrovňového dozoru prokurátora<sup>48</sup> a kooperácie s vnútroštátnym policajným orgánom, problematika zastavenia trestného stíhania (tzv. odmietnutia veci, čl. 39),<sup>49</sup> problematika vzťahu skončenia

<sup>47</sup> Rámcové rozhodnutie Rady 2001/220/SVV z 15. marca 2001 o postavení obetí v trestnom konaní, rámcové rozhodnutie Rady 2002/465/SVV z 13. júna 2002 o spoločných vyšetrovacích tímoch, rámcové rozhodnutie Rady 2006/960/SVV z 18. decembra 2006 o zjednodušení výmeny informácií a spravodajských informácií medzi orgánmi členských štátov Európskej únie činnými v trestnom konaní, rámcové rozhodnutie Rady 2008/675/SVV z 24. júla 2008 o zohľadňovaní odsúdení v členských štátoch Európskej únie v novom trestnom konaní, rámcové rozhodnutie Rady 2009/948/SVV z 30. novembra 2009 o predchádzaní kolíziám pri výkone právomoci v trestných veciach a ich urovnávaní, smernica Európskeho parlamentu a Rady 2011/36/EÚ z 5. apríla 2011 o prevencii obchodovania s ľuďmi a boji proti nemu a o ochrane obetí obchodovania, ktorou sa nahrádza rámcové rozhodnutie Rady 2002/629/SVV, smernica Európskeho parlamentu a Rady 2011/93/EÚ z 13. decembra 2011 o boji proti sexuálnemu zneužívaniu a sexuálnemu vykorisťovaniu detí a proti detskej pornografii, ktorou sa nahrádza rámcové rozhodnutie Rady 2004/68/SVV, smernica Európskeho parlamentu a Rady 2010/64/EÚ z 20. októbra 2010 o práve na tlmočenie a preklad v trestnom konaní, smernica Európskeho parlamentu a Rady 2012/13/EÚ z 22. mája 2012 o práve na informácie v trestnom konaní, smernica Európskeho parlamentu a Rady 2012/29/EÚ z 25. októbra 2012, ktorou sa stanovujú minimálne normy v oblasti práv, podpory a ochrany obetí trestných činov a ktorou sa nahrádza rámcové rozhodnutie Rady 2001/220/SVV, smernica Európskeho parlamentu a Rady 2011/99/EÚ z 13. decembra 2011 o európskom ochrannom príkaze, smernica Európskeho parlamentu a Rady 2014/42/EÚ z 3. apríla 2014 o zaistení a konfiškácii prostriedkov a príjmov z trestnej činnosti v Európskej únii, smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/48/EÚ z 22. októbra 2013 o práve na prístup k obhajcovi v trestnom konaní a v konaní o európskom zatykači a o práve na informovanie tretej osoby po pozbavení osobnej slobody a na komunikáciu s tretími osobami a s konzulárnymi úradmi po pozbavení osobnej slobody, smernica Európskeho parlamentu a Rady 2014/41/EÚ z 3. apríla 2014 o európskom vyšetrovacom príkaze v trestných veciach, smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/343 z 9. marca 2016 o posilnení určitých aspektov prezumpcie nevinu a práva byť prítomný na konaní pred súdom v trestnom konaní, smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/800 z 11. mája 2016 o procesných zárukách pre deti, ktoré sú podozrivými alebo obvinenými osobami v trestnom konaní, smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/1919 z 26. októbra 2016 o právnej pomoci pre podozrivú a obvinenú osobu v trestnom konaní a pre vyžiadané osoby v konaní o európskom zatykači, smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2017/541 z 15. marca 2017 o boji proti terorizmu, ktorou sa nahrádza rámcové rozhodnutie Rady 2002/475/SVV a mení rozhodnutie Rady 2005/671/SVV.

<sup>48</sup> Európski delegovaní prokurátori majú od vnútroštátnych orgánov funkčne a právne nezávislé postavenie, avšak podľa práva členských štátov im prislúchajú aspoň také právomoci ako vnútroštátnym prokurátorom (podľa čl. 13 ods. 1 NoEP). Európski delegovaní prokurátori hoci pôsobia v podmienkach jednotlivých členských štátov, vedú vyšetrovania a podávajú obžaloby na vnútroštátnych súdoch, nie sú súčasťou hierarchickej štruktúry vnútroštátnej prokuratúry, ale procesne a funkčne sú podriadení orgánom Európskej prokuratúry. Neprihádza tak k situácii nazývanej ako *double hat* (dvojitý klobúk), keď by európsky delegovaný prokurátor bol súčasťou dvoch hierarchických štruktúr súčasne. Európski delegovaní prokurátori tak vedú vyšetrovanie a vykonávajú dozor nad činnosťou policajta podľa § 230 TP (Policajný zbor a policajti v zmysle TP sú povinní vykonávať pomoc a podporu pri vyšetrovaní v konaní vedenom Európskou prokuratúrou podľa čl. 5 bodu 6 Nariadenia o Európskej prokuratúre). Európski delegovaní prokurátori však vedú vyšetrovanie pod dozorom dozorcujúceho európskeho prokurátora (podľa čl. 12 ods. 1 Nariadenia o Európskej prokuratúre) a na základe usmernení a pokynov príslušnej stálej komory. V trestnom konaní vedenom Európskou prokuratúrou je tak na rozdiel od vnútroštátneho konania *dozor dvojúrovňový*: jednak zo strany európskeho delegovaného prokurátora nad činnosťou vnútroštátneho orgánu (policajta) podľa vnútroštátneho práva a jednak zo strany európskeho prokurátora a stálej komory nad činnosťou európskeho delegovaného prokurátora podľa Nariadenia o Európskej prokuratúre.

<sup>49</sup> Tzv. odmietnutie veci v zmysle NoEP je fakultatívne, zatiaľčo zastavenie trestného stíhania podľa § 215 ods. 1 TP je obligatórne. Respektíve zastaviť trestné stíhanie podľa vnútroštátneho trestného poriadku je možné aj z ďalších dôvodov. *Vyplýva zo subsidiarity použitia trestného poriadku, že v prípade neuplatnenia dôvodu odmietnutia veci, má prísť, ak sú naplnené podmienky k zastaveniu trestného stíhania? Alebo existencia ustanovenia o odmietnutí veci v NoEP absolútne vylučuje uplatnenie ustanovenia o zastavení trestného stíhania podľa vnútroštátneho trestného poriadku?*

vyšetrovania podľa NoEP (čl. 35) a podľa vnútroštátneho trestného poriadku,<sup>50</sup> problematika prípustnosti dôkazov (čl. 37), problematika tzv. zjednodušených postupov trestného stíhania (čl. 40) a množstvo ďalších otázok.<sup>51</sup> Tieto ustanovenia zachádzajú podľa nášho názoru zbytočne „príliš ďaleko“ a vykazujú prvky tzv. „bezohľadnej“ harmonizácie,<sup>52</sup> balansujúcej na hranici rozporu so zásadou proporcionality i subsidiarity.

## Záver

Na základe uvedeného rozboru je možné napriek mnohým námietkam konštatovať, že zriadenie Európskej prokuratúry v zmysle NoEP je v súlade so zásadou subsidiarity, a to najmä preto, že na nedostatočnú úroveň stíhania trestných činov poškodzujúcich finančné záujmy únie dlhodobo poukazujú analýzy OLAFu. Dostatočnosť tzv. argumentu zakladajúcimi zmluvami, ktorý by mal apriórne vylučovať rozpor so zásadou subsidiarity, je potrebné odmietnuť. Analýzy OLAFu poukazujú na rozdielny prístup orgánov činných v trestnom konaní členských štátov k odporúčaniam OLAFu, problém s dĺžkou konania, respektíve čiastočnú neúspešnosť obžalôb v následnom súdnom konaní. V záujme dostatočného odôvodnenia zriadenia Európskej prokuratúry a jej väčšej legitimacy, hoci ustanovenie čl. 296 ZFEÚ ani rozhodovacia činnosť Súdneho dvora také dôkladné odôvodnenie vo všeobecnosti nevyžadujú, by bolo žiaduce sa v analýze kazuisticky venovať, prečo orgány činné v trestnom konaní nekonajú v súlade s odporúčaniami OLAFu, respektíve ďalej vylúčiť, že by bolo možné vyššiu ochranu finančných záujmov únie dosiahnuť aj iným spôsobom (napr. vyššou špecializáciou prokurátorov a policajtov, zriadením osobitného útvaru na najvyššom stupni prokuratúr, ktorý by podával správy OLAFu, respektíve Komisii a pod.). Naplnenie podmienky, že stanovený cieľ je možné dosiahnuť na úrovni únie zriadením Európskej prokuratúry oslabuje skutočnosť, že NoEP bolo prijaté formou posilnenej spolupráce (20 členských štátov), a teda zriadenie prokuratúry nebude mať vplyv na *status quo* v neparticipujúcich štátoch, a teda nebude dosiahnutý benefit uchránených hodnôt 2,5 miliardy eur, ktorý je predpokladaný pri participácii všetkých členských štátov.

Podobne je možné na základe uvedeného rozboru napriek mnohým námietkam konštatovať, že zriadenie Európskej prokuratúry v zmysle NoEP je v súlade so zásadou proporcionality, a to najmä preto, že zriadenie Európskej prokuratúry je vhodným riešením na vyššie naznačené problémy a NoEP nestanovuje jej pôsobnosť a kompetencie nad nevyhnutnú mieru na dosiahnutie stanoveného cieľa. Polemizovať o súlade so zásadou proporcionality je však možné v súvislosti s otázkou, či by sa pôsobnosť Európskej prokuratúry nemala vzťahovať výlučne na cezhraničné prípady podvodov, keďže vyššia efektívnosť vyšetrovania cezhraničných podvodov sa uvádza ako jeden z kľúčových argumentov na

<sup>50</sup> Napr. problematika oboznamovania so spisom a podávanie návrhov na doplnenie spisu.

<sup>51</sup> Ako nevyhnutná sa javí novelizácia Trestného poriadku, ale aj zákona o prokuratúre (zákon č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov), zákon o Policajnom zbore (zákon č. 171/1993 Z. z. o Policajnom zbore v znení neskorších predpisov), respektíve zákon o registri trestov (zákon č. 330/2007 Z. z. o registri trestov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov). K nevyhnutnosti prijatia týchto noviel pozri ČENTĚŠ, J. – ŠANTA, J. Európska prokuratúra a aktuálne právne dôsledky v SR plynúce z jej existencie. In: MARKOVÁ, V. (ed.) *Aktuálne otázky trestného práva v teórii a praxi. Zborník príspevkov zo 6. ročníka interdisciplinárnej celoštátnej vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou*. Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2018, s. 192 an.

<sup>52</sup> Pozri k tomu pojmu: TICHÝ, L. Kapitola 3. Členství. In: TICHÝ, L. – ARNOLD, R. – ZEMÁNEK, J. – KRÁL, R. – DUMBROVSKÝ, T. *Evropské právo*, s. 275 an.

odôvodnenie pridanej hodnoty vykonania opatrení na úrovni únie. Konformitu NoEP so zásadou proporcionality spochybňuje aj množstvo procesných ustanovení, ktoré konkurujú ustanoveniam trestných poriadkov členských štátov, čím vytvárajú množstvo nezodpovedaných otázok – presvedčivým riešením by bolo prenechanie úpravy priebehu trestného konania trestným poriadkom členských štátov, pričom NoEP by sa koncentrovalo len na konštituovanie prokuratúry, jej pôsobnosť, nevyhnutnú kooperáciu s orgánmi, ochranu osobných údajov a pod.



## **The Subsidiarity Principle and the Proportionality Principle by Adopting the Regulation on the European Public Prosecutor's Office**

Andrej Beleš

**Abstract:** The author focuses on examining the compliance of the Regulation on the European Public Prosecutor's Office with the principles of subsidiarity and proportionality. The author examines the various arguments that supported the consistency of the proposal with the above-mentioned principles, and refers to the counter-arguments. This article contributes to discussion on the need to set up the European Public Prosecutor's Office, its scope and other legal issues that need to be addressed.

**Key words:** European Public Prosecutor's Office, subsidiarity, proportionality