

Komplikace a perspektivy Úřadu evropského veřejného žalobce

ŠTĚPÁN KORÍNEK*

The complications and perspectives of the European Public Prosecutor's Office

Summary: This article deals with an exploration of the current status of the European Public Prosecutor's Office especially with respect to its perspectives and complications. The EPPO was established pursuant to Regulation (EU) 2017/1939 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office. The EPPO should be created by the end of 2020, whereas the finalization of its constitution is under way, particularly by appointing the European Chief Prosecutor. Currently the former Romanian prosecutor Laura Codruța Kövesi has been elected as the first European Chief Prosecutor. Unfortunately, there are some complications associated with the establishment of the EPPO. This article is divided into three parts, including the introduction and conclusion. The first part presents the basic characteristics of the EPPO in general. The second section is focused on the position of the European Chief Prosecutor, namely Laura Kövesi. The third part analyses the complications of the establishment of the EPPO with amendments *de lege ferenda*.

Keywords: European Public Prosecutor, European prosecution, European Union, criminal law, Laura Codruța Kövesi, European Chief Prosecutor

„Establishing the European Public Prosecutor's Office will be a real game-changer.“

Mgr. Věra Jourová – EU Commissioner of the Czech Republic

Úřad evropského veřejného žalobce (dále jen „ÚEVŽ“ či „Úřad“) má začít vykonávat svoji činnost do konce roku 2020. Nicméně lze předpokládat, že pod vlivem nepříznivého vývoje globální pandemie viru SARS-CoV-2, způsobujícího onemocnění COVID-19, se i toto období protáhne. Úřad byl zřízen na základě nařízení Rady (EU) 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce. Jeho konstituování nebylo snadným úkolem a zdá se, že problémy a komplikace neutichají. V roce 2019 však nastaly rapidní změny, protože byla obsazena funkce nejvyššího evropského žalobce, který bude stát v čele Úřadu a řídit jej. Tuto vůdčí nejvyšší funkci v organizační struktuře Úřadu obsadila rumunská prokurátorka Laura Codruța Kövesi, které se dostává značně pozitivního ohlasu. Laura Kövesi nikterak nezhálela, ihned po zvolení do funkce se ujala svých povinností a započala se věnovat existenčním otázkám spojeným s uváděním ÚEVŽ v život. Její cesta k současné pozici však nebyla procházkou růžovým sadem, ba právě naopak. Navíc je v současné době nucena vypořádávat se s dalšími komplikacemi, vyvěrajícími z fakticity existence ÚEVŽ.

ÚEVŽ je koncipován jako neohrožený a odhodlaný lídr boje proti ekonomické a jiné závažné kriminalitě v EU. Pro některé představuje fenomenální institut, kvalitativně zvyšující justiční spolupráci v trestních věcech, přesněji v oblasti potírání kriminality a vymáhání spravedlnosti v evropském justičním prostoru.¹ Jiní zase dodávají, že se jedná o jeden z vůbec prvních a průlomových nástrojů evropského trestního práva nadaných přímou mocí vůči jednotlivcům.² Úřad bude jako orgán evropské veřejné žaloby sám nadán výkonem trestní represe, k čemuž bude disponovat i odpovídajícími autoritativně-direktivními mocenskými nástroji. Výkon trestní jurisdikce se však historicky etabloval k příslušné národní suverenitě státní moci daného území a státního útvaru. Trestní jurisdikce se stala výlučnou suverenitou každého státu, čímž došlo k vyloučení vměšování jiné moci do této svrchovanosti. ÚEVŽ přináší lehkou změnu, nikoliv však porušení tohoto historického principu. Právní pořádek EU, tedy komunitární evropské právo v podobě smluvní základny a sekundárních právních aktů, ze své povahy nemá narušovat suverenitu a legitimitu státní moci členského státu, ale svým způsobem ji

* Autor je studentem Právnické fakulty UK. E-mail: sKorinek@seznam.cz, gmKorinek@gmail.com.

¹ JELÍNEK, J. Evropský veřejný žalobce v evropském prostoru. *Kriminalistika*, 2018, roč. 51, č. 1, str. 61.

² MITSILEGAS, V. – GIUFFRIDA, F. *Raising the bar? Thoughts on the establishment of the European public prosecutor's office*. CEPS Policy Insights. No. 2017/39, str. 1.

doplňovat.³ To jest východiskem i pro ÚEVŽ, neboť ten svoji trestní pravomoc vykonává právě na základě přenesení výkonu svrchovaných pravomocí členských států. Úřad tak není substitutem svrchovanosti trestní represe, ale jeho kvalitativní komplementaritou.

Na činnosti ÚEVŽ ve formě posílené spolupráce se bude podílet 22 participantů. Nicméně některé státy, jako Maďarsko, Polsko či Švédsko, neustále stojí mimo tuto spolupráci a další státy, jako Dánsko či Irsko, mají sjednány opt-out doložky. Z povahy posílené spolupráce jako flexibilního nástroje evropské integrace vyplývá vůle zúčastněných členských států k prohloubení vzájemné spolupráce v dané oblasti i přes diverzifikaci jednotlivých dílčích zájmů státností. Institut posílené spolupráce nám proto představuje formu institucionalizovaně diferencované integrace naplňující tužbu některých členů po navázání užší spolupráce, a tím v konečném důsledku zintenzivnění společné integrace při překonávání komunitární ortodoxie.⁴ Posílená spolupráce vykazuje rysy integrační dynamiky, protože ji lze považovat za podstatný krok při realizaci integračních snah, kde jeden zájem (na kvalitnější a efektivnější ochraně finančních zájmů EU) převáží jiné zájmy (na posílení národních suverenity a oslabení té unijní). Nesmíme dále zapomínat na skutečnost, že posílená spolupráce je povahy časově omezené v tom smyslu, že má postupně směřovat ke svému rozšiřování až do stavu maximalizace integrace, tedy automatické přeměny na společnou politiku EU. Vedle mnohých výhod a nevýhod platformy posílené spolupráce při zřízení ÚEVŽ lze mít přitom za to, že z ní bude plynout latentní pozitivní efekt projevující se obecným užítkem ze zřízení ÚEVŽ jak pro participující státy, tak ale i pro nezúčastněné státy.⁵

Úřad evropského veřejného žalobce – základní charakteristika

Úřad evropského veřejného žalobce, též označovaný jako Evropská prokuratura, se zrodil na základě nařízení Rady (EU) 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce. V doktrinálním chápání se jedná o nadnárodní justiční orgán veřejné žaloby, který je v oblasti ochrany finančních zájmů EU nadřazen vnitrostátním legislativám členských států.⁶ Úřad bude disponovat vlastní právní subjektivitou jako samostatný a nezávislý orgán EU, alespoň prozatím z formálního hlediska.⁷ Bude se jednat o orgán s decentralizovanou strukturou, avšak s organizací na centrální úrovni (unijní patro) a národní úrovni (národní patro). Úřad bude v rámci výkonu svých pravomocí plně nezávislý na národních justičních orgánech, kterým nebude nikterak povinován.⁸ Činnost ÚEVŽ je však monolitně vázána na princip zákonnosti a legální základ daného nařízení.⁹ Hlavní přínos ÚEVŽ spočívá v odejmutí závažné trestné činnosti s unijním prvkem ze závislosti na národních trestních jurisdikcích. To lze vnímat jako významné pozitivum, neboť dané kauzy mají většinou nádech politických zájmů, čímž se stávají pro národní justiční orgány velmi citlivou záležitostí. Efektivita vymáhání spravedlnosti pak balancuje na tenké hranici mezi chráněnými zájmy a politickou vůlí, což zajisté není žádoucí stav z hlediska nezávislosti justice, ale ani zájmů demokracie.

ÚEVŽ byl přijat jako adekvátní odpověď na požadavek potřeby efektivnější ochrany finančních zájmů EU, které může být podle uplatnění zásady subsidiarity lépe dosaženo na unijní úrovni.¹⁰ EU jako skupina členských států má z hlediska nadnárodního charakteru lepší perspektivu dosáhnout větší míry efektivity, než kdyby tak činil každý stát separátně.¹¹

³ To si lze představit jako propůjčení působnosti jednotlivým státním suverenity (mocem) členských států k vyšší úrovni intervenování, na kterou by z národní úrovně nedosáhly. Respektive by na ni *de facto* dosáhly, ale jednalo by se o porušení mezinárodních právních norem, tedy *de iure* by k jejímu dosažení nedošlo.

⁴ Komunitární ortodoxnost lze vnímat jako politickou jednotu, právní homogenitu a institucionální koherenci. Posílená spolupráce jako nástroj flexibility umožňuje elegantní východisko ze slepých uliček, do kterých se dostal integrační proces v řešení konkrétních otázek. Právě v případě zavedení ÚEVŽ byla komunitární ortodoxnost překonána tím, že skupina členských států využila možnosti obejít jednomyslnosti při přijímání unijní legislativy a navázala užší formu spolupráce mezi sebou, čímž částečně prosadila své odlišné zájmy i přes nemožnost dosažení požadované jednomyslnosti. Posílená spolupráce je však cestou k větší heterogenitě EU, což pramení z její povahy, neboť přináší východiska ze situací, kdy není možné dosáhnout jednotného postupu a jednomyslného stanoviska pro přijetí politických rozhodnutí.

⁵ KOŘÍNEK, Š. (Ne)výhody posílené spolupráce jako formy pro zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce. *Právník*, 2020, roč. 159, č. 4, str. 368–369.

⁶ KOŘÍNEK, Š. Evropský veřejný žalobce. *AUCI*, 2019, roč. I.XV, č. 4, str. 13.

⁷ ZWIERS, M. W. *The European Public Prosecutor's Office. Analysis of a Multilevel Criminal Justice System*. Cambridge – Antverpy – Portland 2011, str. 360–361.

⁸ JELÍNEK, J. – GRIVNA, T. – HERCZEG, J. – NAVRÁTILOVÁ, J. – SYKOVÁ, A. a kol. *Trestní právo Evropské unie*. Praha 2014, str. 334.

⁹ KOŘÍNEK, Š. Evropský veřejný žalobce. *Stát a právo*, 2019, roč. 6, č. 2-3, str. 182.

¹⁰ Posilování boje proti trestné činnosti a tím zajišťování vyšší míry bezpečnosti, spravedlnosti a právní jistoty je jedním ze základních cílů EU v obecné rovině. EU tak činí v rámci prostoru svobody, bezpečnosti a práva, přičemž právě zřízení ÚEVŽ může být v tomto smyslu vnímáno jako jeden z průlomových projektů.

¹¹ POLT, P. Prokuratura Evropské unie – Úřad evropského veřejného žalobce. *Státní zastupitelství*, 2016, č. 5, str. 10.

Z důvodů zmíněných již dříve v textu totiž logicky vyplývá, že případy transnacionálního charakteru jsou nepostižitelné nebo jen těžce postižitelné národními regulačními mechanismy.¹² Princip subsidiarity je kalibrační mechanismus, který má za hlavní úkol usměrňovat dělbu pravomocí a činností mezi EU a její členskou základnou. Ve vztahu ke zřízení ÚEVŽ legitimizuje jeho činnost tím, že poukazuje na povinnost ochrany finančních zájmů EU, což vychází z nadnárodní (unijní) povahy působnosti ÚEVŽ. *A priori* je tedy intervence EU do systémů ochrany společných hodnot a zájmů oprávněným výsledkem jejího fundamentálního smyslu. Dalo by se říci, že je EU přímo povinna přijmout adekvátní reakce v případě nedostatečného plnění předsevzatých cílů, když tak nečiní nižší jednotky (členské státy).¹³

Pro komplexní vhléd do zkoumané problematiky ÚEVŽ je vhodné uvést výzkumnou sondu do pravomocí a působnosti ÚEVŽ, který má vést trestní stíhání pachatelů trestných činů ohrožujících nebo poškozujících finanční zájmy EU a po právu je postavit před soud. *Materia constitutionis* leží ve směrnici (EU) 2017/1371 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie, která byla přijata dne 5. 7. 2017.¹⁴ Evropská prokuratura tak bude před vnitrostátními soudními autoritami vystupovat na straně komprehenzivní obžaloby v trestních řízeních. Toto lze pozitivně zhodnotit s odkazem na zmíněnou efektivitu, protože tím mají být eliminovány procesní překážky běžné právní pomoci v mezinárodním styku, řešení kauz v jejich celistvosti a komplexní a unitární vyšetřování a trestní stíhání. Kompetence Úřadu mají dopadat na nejzávažnější trestnou činnost, která se má týkat finančních zájmů EU; takovou zločinnou činnost lze „ocejchovat“ nálepkou eurozločiny

(evropské trestné činy). Za vzpomnutí stojí i zachovaná možnost extenzivního rozšíření pravomocí Úřadu, který by tak do budoucna mohl stíhat i další závažnou trestnou činnost namířenou proti EU.¹⁵ Tyto spekulace již vyvěrají na povrch, jmenovitě zazněly od osoby francouzského prezidenta Emmanuela Macrona v roce 2017.¹⁶ *Pro futuro* se tak vážně uvažuje o rozšíření věcné působnosti ÚEVŽ o další oblasti, mezi kterými rezonuje především oblast terorismu či životního prostředí.¹⁷

ÚEVŽ bude tedy decentralizované povahy s organizací na ústřední a národní úrovni. Úřad bude řízen z centrálního střediska v Lucemburku, které bude zaštiťovat celou činnostní agendu. Národní úroveň bude sestávat z jednotek evropských pověřených žalobců (dále jen „EPŽ“) alias evropských delegovaných prokurátorů (dále jen „EDP“), kteří budou přítomni v každém participujícím členském státě a budou jakousi prodlouženou unijní rukou.¹⁸ Centrální úroveň bude tvořena osobou nejvyššího evropského žalobce a jeho zástupci, kolegií, stálými komorami a evropskými žalobci, plus bude doplněna administrativní správou Úřadu. Národní úroveň bude sestávat čistě z osob EPŽ/EDP. Kolegium jako nejvyšší personální těleso Úřadu bude složeno z nejvyššího evropského žalobce a jednoho evropského žalobce za každý členský stát.¹⁹ Stálé komory budou nejvyšším exekutivním orgánem Úřadu, neboť budou mít značný vliv na průběh celého trestního stíhání, od vyšetřování až do podání obžaloby.²⁰ Jejich základní činnost bude tkvět v dozorčí a koordinační spolupráci s EPŽ, přesněji řečeno v jejich usměrňování, přičemž budou oprávněny v určitých přesně vymezených případech přijímat i meritorní rozhodnutí. Evropští žalobci jsou v hierarchii organizační struktury Úřadu podřazeni příslušné stálé komoře a představují jakýsi

¹² GIUFFRIDA, F. Cross-Border Crimes and the European Public Prosecutor's Office. *EUCRIM – The European Criminal Law Associations Forum*, 2017, č. 3, str. 150.

¹³ KOŘINEK, Š. Zásada subsidiarity ve vztahu k Úřadu evropského veřejného žalobce. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2020, roč. 28, č. 1, str. 12–13.

¹⁴ Pojem finanční zájmy EU se vymezuje jako veškeré příjmy, výdaje a aktiva pokrývané z rozpočtů členských států, přímo z nich pocházející nebo do nich směřující. První vymezení finančních zájmů EU (tehdy ještě Evropských společenství) vyvstalo roku 1989 v rozhodnutí Evropského soudního dvora č. 68/88 ve věci sporu mezi Jugoslávií a Řeckem o kukuřici. Konsekvence však byly dalekosáhlejší, neboť se současně jednalo o vůbec první nastavení minimálních pravidel trestního postihu za porušení komunitárního práva, spolu s požadavkem na zavedení systému ochrany oprávněných zájmů ES (EU).

¹⁵ KOŘINEK, *Evropský veřejný žalobce*. AUCI, str. 16–18.

¹⁶ DI FRANCESCO MAESA, C. Repercussions of the Establishment of the EPPO via Enhanced Cooperation. EPPO's Added Value and the Possibility to Extend Its Competence. *EUCRIM – The European Criminal Law Associations Forum*, 2017, č. 3, str. 158.

¹⁷ DE ANGELIS, F. The European Public Prosecutor's Office (EPPO). Past, Present, and Future. *EUCRIM – The European Criminal Law Associations Forum*, 2019, č. 4, str. 275.

¹⁸ Požadavek na etablování evropských pověřených žalobců (evropských delegovaných prokurátorů) byl zaveden na základě ústupu unijních dogmatiků vůči státům, které volaly po oslabení unijního prvku a tím posílení národního prvku v charakteru ÚEVŽ. EPV/EDP disponují potenciálem zajištění větší míry kompatibility s jednotlivými justičními systémy svých států, jakož i právními pořádky daných států, neboť je samozřejmě detailně znají a nejsou pro ně nezmapovanou oblastí. Původní záměr ryze centralizovaného modelu má sice také své výhody, avšak s ohledem na diferencovanost jednotlivých právních pořádků členských států by mohl mít tendenci přispívat k různým nedostatkům či odchylkám.

¹⁹ Kolegium bude usměrňující orgán odpovědný za činnost celého Úřadu, v jeho gesci tak bude rozhodování o strategických otázkách chodu a činnosti Úřadu, dále bude zastávat významný post při vytváření stálých komor a jejich korigování. Kolegium však nebude disponovat operativní pravomocí, nebude tedy schopné vydávat konkrétní meritorní rozhodnutí v daných kauzách.

²⁰ ONDREJOVÁ, A. *Európsky prokurátor. Komentár k nariadeniu Rady Európskej únie*. Bratislava 2017, str. 112.

styčně-komunikační kanál mezi stálou komorou a EPŽ. Evropský žalobce jako jednotka je tak prodlouženou rukou stálých komor a v jejich zastoupení dohlíží na EPŽ a vedení trestních stíhání.²¹

Nejnižší strukturální složku Úřadu představují EPŽ/EDP, kteří budou vykonávat svěřené pravomoci ÚEVŽ ve svých domovských členských státech, kde budou Úřad zastupovat v řízení před justičními orgány. Vlastní činnost EPŽ bude spočívat v konkrétních úkonech vyšetřování trestných činů a následném (ne)navrhnutí podání obžaloby a postavení obviněného před soudní orgán.²² Unikem jejich zavedení lze spatřovat v postavení tzv. *double hat* (dvojitého klobouku), neboť EPŽ budou vystupovat jako unijní orgán, ale zároveň budou plnit své povinnosti jako vnitrostátní justiční orgán. Duplicita jejich postavení může být vnímána jako pozitivum, ale i negativum zároveň. Status *double hat* se týká také skutečnosti, že EPŽ budou vázáni aplikací unijní legislativy, ale i výkonem činnosti podle vnitrostátních právních předpisů.²³ Minimální početní nastavení se ustálilo na dvou EPŽ za každý členský stát, avšak reálný počet bude závislý na konsenzuálním ujednání mezi ústřední úrovní Úřadu a představiteli každého státu.²⁴

Vzhledem k posloupnosti tématu tohoto příspěvku jsme zařadili materii nejvyššího evropského žalobce až jako poslední oblast zkoumání. Nejvyšší evropský žalobce (dále jen „NEŽ“) je osoba zastupující celý Úřad navenek, ale i dovnitř. NEŽ odborně odpovídá za vedení celého Úřadu a komplexní organizaci jeho činnosti, stejně tak jako za zajištění funkční a výkonné realizace jeho činnosti. Vedle toho samozřejmě řídí a koordinuje jemu podřízené strukturální složky. Jako vůdčí hlava celého Úřadu pak vstupuje do bilaterálních či multilaterálních jednání s ostatními unijními institucemi a orgány, představiteli členských států EU, případně i třetími stranami.²⁵ K doplnění uvádíme, že NEŽ má k dispozici dva náměstky (zástupce), kteří mu jsou

nápomocní při výkonu jeho povinností a usnadňují mu jeho činnost. Vedle toho ho mohou zastupovat v jeho úřadu v době absence (nepřítomnosti), pokud to je s ohledem na projednávanou věc nezbytné. Nakonec se zastavíme právě u jeho povinnosti zastupovat Úřad ve vztahu k dalším subjektům právních vztahů, protože již první nejvyšší evropská žalobkyně Laura Codruța Kövesi byla konfrontována s touto svou povinností, když předkládala své námítky k finalizaci zřízení Úřadu na slyšení před Evropskou komisí.²⁶

Evropská unie zná prvního nejvyššího evropského prokurátora – je jím Laura Codruța Kövesi

Laura Codruța Kövesi se narodila 15. května 1973 v městě Sfântu Gheorghe v Rumunsku. Kompletní právnické vzdělání nabyla na třech univerzitách. Základní studium práv absolvovala na Právnické fakultě univerzity Babes-Bolyai v Kluži. Posléze absolvovala program se speciálním zaměřením na justiční právo (*Judicial Law*) na Právnické fakultě univerzity Luciana Blaga v městě Sibiu. Postgraduální studium zakončila na Právnické fakultě West University ve městě Timișoara.²⁷ Od roku 1995 až do současnosti zastávala mnoho významných postů v oblasti justice, zejména ve strukturách rumunské prokuratury. Za její nejvýznamnější úspěch lze považovat jmenování do čela Národního protikorupčního ředitelství jakožto specializovaného protikorupčního úřadu Rumunské republiky, v jehož čele stála od roku 2013 do roku 2018.²⁸ V době působení v čele tohoto orgánu si vysloužila oprávněnou přezdívku „sběratelka korupčních skalpů“ s ohledem na svůj předmět činnosti.

Laura Kövesi byla vůbec první člen rumunské prokuratury ženského pohlaví. Její kariéra byla dlouhá a svého pomyslného vrcholu dosáhla v roce 2013, kdy byla jmenována do zmíněné ředitelské pozice Národního protikorupčního ředitelství Rumunska. Za

²¹ CSONKA, P. – JUSZCZAK, A. – SASON, E. The Establishment of the European Public Prosecutor's Office. The Road from Vision to Reality. *EUCRIM – The European Criminal Law Associations Forum*, 2017, č. 3, str. 128.

²² MET-DOMESTICI, A. The Hybrid Architecture of the EPPA. From the Commission's Proposal to the Final Act. *EUCRIM – The European Criminal Law Associations Forum*, 2017, č. 3, str. 145–146.

²³ Pro pochopení v rámci celého kontextu doplňujeme skutečnost, že EPŽ/EDP budou vycházet z národních struktur orgánů veřejné žaloby v členských státech, čímž dojde k eliminaci cizího prvku průběhu trestního řízení, stejně jako obavy z nedostatečné znalosti vnitrostátní legislativy. Jejich postavení bylo koncipováno tak, aby byla minimalizována unijní moc oproti posílení národního prvku, což bylo důsledkem obav členských států z přílišného okleštění jejich národních suverenity a přílišného přenesení pravomocí na nadnárodní orgán, obzvláště v oblasti trestní justiční.

²⁴ KOŘINEK, *Evropský veřejný žalobce (AUCI)*, str. 20.

²⁵ KOŘINEK, *Evropský veřejný žalobce (Stát a právo)*, str. 186.

²⁶ Část audiovizuálního přenosu je dostupná na kanálu na YouTube z odkazu <<https://www.youtube.com/watch?v=HGJ5FoIW9II>>.

²⁷ Informace dostupné ze zveřejněného životopisu Laury Codruți Kövesi, dostupné na <<https://www.consilium.europa.eu/media/41019/cv-laura-codruta-kovesi-eppo.pdf>>.

²⁸ NDA alias The National Anticorruption Directorate, v originálním znění Direcția Națională Anticorupție. Tento orgán byl zřízen v roce 2002 v rámci plnění závazků plynoucích ze štrasburské Trestněprávní úmluvy o korupci z roku 1999. Jednalo se o nezávislý justiční orgán nadaný pravomocemi k trestnímu stíhání justičních autorit.

celou dobu svého působení v čele NDA se na národní scéně proslavila prošetřením mnohých protikorupčních kauz, které NDA pod jejím vedením odhalil. NDA byl vytvořen jako efektivní protikorupční nástroj k podpoře tripartity moci a k tomu měl i příslušné a poměrně široké kompetence. Teprve s příchodem Laury Kövesi však započala realizace opatření zaměřených na postihování korupční kriminality. Rumunsko do té doby trpělo justičním deficitem. Rumunská justice nevykazovala znaky nezávislosti, naopak spíše u ní byla patrná téměř jistá ignorance, zejména vůči nejvyšším politickým hodnostářům. Impulzem k protikorupční činnosti byla snaha Rumunska o kultivaci svého politického a státního aparátu, a to z důvodu posílení integrity ve výhledu na začlenění do EU. NDA se za dobu vedení Laury Kövesi značně činil, neboť trestně stíhal mnoho státních funkcionářů, jako členů parlamentu, vlády, soudců, prokurátorů či starostů, z nichž mnoho stanulo před soudem a bylo trestně obviněno a posléze i shledáno vinnými.²⁹

Opětovný zvrat nastal v roce 2017, kdy se k moci dostalo politické hnutí sociálnědemokratické strany (PSD). Za dobu jeho vládnutí došlo k přijetí mnoha rekonstrukcí, které však znamenaly omezování či rušení protikorupčních opatření, respektive jejich nahrazení méně striktními předpisy. *De facto* tak došlo k odejmutí výkonných pravomocí NDA, především Laury Kövesi. V roce 2018 byl zřízen zcela nový speciální orgán pověřený vyšetřovací činností justičních deliktů. Nutno poznamenat, že byl silně ovlivněn politickými preferencemi.³⁰ Dalo by se říci, že to byl orgán vzniklý za účelem „korektní eliminace“ NDA a Laury Kövesi. V roce 2018 potom odstartovala smyšlená kauza k pošpinění reputace NDA a jeho představitelů, jakož i související justiční kauzy. V roce 2019 bylo zahájeno trestní řízení proti Lauře Kövesi za úplatkářství a zneužívání pravomocí a posléze byla obviněna i v důsledku jiných nepravdivých

tvrzení.³¹ Na základě všech těchto skutečností představitelé rumunské vlády nepovažovali Lauru Kövesi za nejvhodnější volbu pro ÚEVŽ a nepodporovali její nominaci.³² Ve sledu těchto nežádoucích obvinění byla Laura Kövesi jmenována do čela ÚEVŽ, a to i přes odpor vlastní vlády. Rumunská premiérka Viorica Dăncilă, jakož i zbytek vlády stály sice proti ní, ale zároveň respektovaly zásadu presumpce nevinny. Trestní stíhání vyústilo nakonec v osvobozující rozsudek ze strany rumunského vrchního soudu, který Lauru Kövesi prohlásil za nevinnou a všechna obvinění za nedůvodná. Navzdory tomu však její kariéra v NDA skončila, neboť byla ministrem spravedlnosti odvolána ze své vedoucí pozice.³³

V době nominace Laury Kövesi do čela ÚEVŽ bylo Rumunsko předsednickou zemí EU. Rumunská kandidátka stála proti dvěma rivalům, jedním protikandidátem byl Jean-François Bohnert z Francie a druhým Andrés Ritter z Německa. Po dlouhou dobu měl francouzský protikandidát značné preference, a šance tak byly velmi vyrovnané. Laura Kövesi získala podporu Evropského parlamentu, zatímco Rada EU dávala přednost francouzskému kandidátu. Zlom přišel nečekaným rozhodnutím francouzského prezidenta Emmanuela Macrona, který se odvrátil od svého národního kandidáta a nakonec podpořil volbu rumunské kandidátky.³⁴ Rumunská kandidátka byla nakonec většinou hlasů vybrána, přičemž formální proces jmenování záležel na společné shodě (*common accord*) Evropského parlamentu a Rady.³⁵ Výsledek této volby byl kladně přijat ze strany mnoha evropských politiků, jakož i dalších státníků.³⁶ Česká eurokomisařka Věra Jourová k němu uvedla následující: „Paní Kövesi vyhrála náročný konkurs na velice náročnou funkci. V příštích měsících ji tak čeká sestavení týmu delegovaných prokurátorů z jednotlivých členských zemí, nastavení vnitřního fungování, ale i budování renomé Úřadu. Pro

²⁹ PROCHÁZKOVÁ, A. Evropské peníze bude jako první strážit rumunská sběratelka korupčních skalpů. In: *Respekt.cz* [online]. 26. 9. 2019. Dostupné na <<https://www.respekt.cz/spolecnost/unijni-penize-bude-jako-prvni-strazit-rumunska-sberatelka-korupcni-skalpu>>.

³⁰ Benátská komise (Rada Evropy) k tomu při kulminaci všech trestních kauz proti Lauře Kövesi uvedla, že se jedná o orgán dosti pochybných praktik, který podryvá nezávislost rumunské justice (prokuratury i soudů) a důvěru veřejnosti v justici, čímž dochází k úbytku legitimacy rumunské justice. Více dostupné na <<https://www.romania-insider.com/venice-commission-warns-justice-reform/>>.

³¹ PAUN, C. – BAYER, L. Macron, Parliament the winners as Romanian backed for prosecutor job. In: *politico.eu* [online]. 19. 9. 2019. Dostupné na <<https://www.politico.eu/article/emmanuel-macron-european-parliament-the-winners-as-romanian-laura-codruta-kovesi-backed-for-prosecutor-job/>>.

³² Rumunská předsedkyně vlády Viorica Dăncilă k tomu uvedla: „We all have to be equal before the law and it's important that before occupying a position, one should be able to clarify all the accusations pending against one's person.“ Tamtéž.

³³ PROCHÁZKOVÁ, C. d.

³⁴ Tento krok francouzského prezidenta byl velmi nečekaný a podle mnoha dohadů pramenil z jeho vůle o oslabení levicově smýšlejícího politického spektra ve východních zemích EU. Podle těchto spekulací tak za vítězství Laury Kövesi nakonec stála strategie francouzského prezidenta směřující k posílení liberalistů (liberální politické skupiny) evropských východních států, čímž si měly západní státy upevnit svoje postavení a ujednotit své zájmy. PAUN – BAYER, C. d.

³⁵ BANKS, M. *MEPs select Romanian official for EU Chief Prosecutor job*. In: *The Parliament Magazine* [online]. 4. 3. 2019. Dostupné na <<https://www.theparliamentmagazine.eu/articles/news/meps-select-romanian-official-eu-chief-prosecutor-job>>.

³⁶ Nizozemská europoslankyně (Evropský parlament) k výsledku volby v překladu uvedla: „Chtěli jsme do čela aktivistku, která půjde po zločincích.“ PROCHÁZKOVÁ, C. d.

budování renomé u podobných institucí je jeden z nejdůležitějších aspektů právě kredit v oblasti boje proti korupci. A ten Laura Kövesi rozhodně má.³⁷

Již zvolená nejvyšší evropská žalobkyně své zvolení sama kladně zhodnotila jako vítězství těch Rumunů, kteří se v posledních letech podíleli na protikorupčním boji.³⁸ Další poslanec Evropského parlamentu Juan Fernando López Aguilar (Španělsko) k jejímu zvolení uvedl, že jej spatřuje jako perfektní rozhodnutí pro danou pozici, neboť Laura Kövesi podle něj splňuje všechny profesní a odborné předpoklady pro její efektivní výkon.³⁹ Naopak několik rumunských politiků vyslovilo znepokojení nad výsledkem volby, jednalo se však zejména o část frakce sociálnědemokratické strany, která již od počátku stála proti Lauře Kövesi a nepodporovala ani její nominaci.⁴⁰ Osobě zastáváme názor, že Laura Kövesi je ideální volbou pro pozici nejvyššího evropského žalobce, což pramení z její dlouholeté a odvážné praxe potírání korupčních praktik v Rumunsku. Vedle toho je erudovanou praktikující trestní právničkou, tedy zosobněním všech hodnot *rule of law* a smyslu pro spravedlnost. Její charismatické osobnostní vlastnosti ji předurčují učinit z ÚEVŽ skutečně efektivní instituci boje proti trestné činnosti namířené proti EU, tedy jakési kladivo na unijní kriminalitu.

Nejvyšší evropská prokurátorka volá po reformě ÚEVŽ

ÚEVŽ měl původně vzniknout do roku 2020 a skutečně k realizaci tohoto záměru dochází, avšak zdá se, že ne zcela bez obtíží. Jako tři hlavní problémy při konstituování Úřadu lze identifikovat problém financování, nedostatečného personálního obsazení a rozporuplného postavení evropských delegovaných prokurátorů (evropských pověřených žalobců). Ve světle prognóz týkajících se efektivnosti

činnosti a fungování ÚEVŽ je nutné zabývat se skutečnou přidanou hodnotou ÚEVŽ, a to jednak takovou, jakou disponuje za současného stavu, ale zejména pak tou *pro futuro*. Nejvyšší evropská prokurátorka zastává názor, že pro výkon seriózní činnosti plně nezávislé instituce, jako je ÚEVŽ, je zapotřebí precizačních změn.

ÚEVŽ je ve finální fázi svého vzniku a už teď se zdá, že postrádá vhodné operativní nástroje k dosahování svých cílů a zajištění efektivního výkonu činnosti. Laura Kövesi ze své pozice opakovaně upozorňuje na to, že ÚEVŽ trpí nedostatkem pracovních sil, jakož i nedostatečným financováním, a zároveň požaduje signifikantní zvýšení rozpočtu a navýšení personálních kapacit.⁴¹ Za stávajících poměrů nastavení ÚEVŽ jsou jeho personální kapacity značně neúměrné rozsahu jeho činnosti a požadavku efektivnosti. Podle vyjádření nejvyšší prokurátorky nyní Úřad disponuje přibližně čtyřmi pracovníky na zhruba 3 000 kauz. Tato čísla jsou věru alarmující a i to bylo impulzem k urychlenému volání po navýšení kapacit. Jak patrně, Úřad je ještě před svým faktickým spuštěním již zahlcen nad své operační možnosti.⁴² Sama Laura Kövesi k tomu uvádí, že je velice obtížné, ba téměř nemožné evidovat a analyzovat přes 3 000 případů se čtyřmi pracovníky a přitom naplňovat požadavek efektivnosti.⁴³ V počátcích se sice předpokládalo, že ÚEVŽ bude zajisté do roku 2023 zintenzivňovat svoji činnost, ale již se nepočítalo s tím, že s takovými diskrepancemi.⁴⁴

Nejvyšší prokurátorka dále uvádí k otázkám financování ÚEVŽ, že původní finanční rámec, se kterým se počítalo v době přijímání nařízení o ÚEVŽ, se stal obsoletním a nelze se na něj nadále odvolávat, neboť nikdo přesně netušil, jak nákladná realizace ÚEVŽ nakonec bude.⁴⁵ Dále uvádí, že v době ujímání se „otěží“ Úřadu byla sice tážána, jaké zdroje bude potřebovat, ale její odpověď byla pořád jen hrubým odhadem. Tehdy sama uvedla, že

³⁷ PROCHÁZKOVÁ, c. d.

³⁸ Laura Codruța Kövesi: „The decision was a victory for all Romanians who in the last years supported the anti-corruption fight and defended the rule of law, especially in the difficult moments.“ PAUN – BAYER, c. d.

³⁹ Juan Fernando López Aguilar: „Ms. Kövesi is the perfect choice to become EU Chief Prosecutor. She has excellent professional competences. Moreover, Romania does not currently hold any key posts in the EU. She will be one of the strong women leading in the EU from now on.“ GOTEV, G. Parliament wins its battle: Kövesi to become first EU Public Prosecutor. In: *Euractiv* [online]. 25. 9. 2019. Dostupné na <<https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/parliament-wins-its-battle-kovesi-to-be-the-first-eu-public-prosecutor/>>.

⁴⁰ Rumunský politický zástupce Dacian Cioloș uvedl, že Laura Kövesi není vhodnou volbou, protože její předešlá praxe byla značně odlišná od činnosti ÚEVŽ. Nicméně lze se domnívat, že toto přesvědčení má silně politický podtext.

⁴¹ BANKS, M. New EU Public Prosecutor's Office chief says it has insufficient funds and staff. In: *The Parliament Magazine* [online]. 11. 2. 2020. Dostupné na <<https://www.theparliamentmagazine.eu/articles/news/new-eu-public-prosecutors-office-chief-says-it-has-insufficient-funds-and-staff>>.

⁴² NIELSEN, N. New EU public prosecutor has four staff for 3000 cases. In: *EuroObserver* [online]. 7. 2. 2020. Dostupné na <<https://euobserver.com/justice/147386>>.

⁴³ Laura Codruța Kövesi: „It is very difficult to register, to analyze 3000 cases with only four members of the staff.“ Tamtéž.

⁴⁴ Laura Codruța Kövesi: „The initial assumption was that EPPO would reach cruising speed by 2023 and be able to handle 100.000 investigations a year but this assumption has proved wrong because there are presently significant discrepancies (in staffing and the budget).“ BANKS, *New EU Public Prosecutor's Office chief*.

⁴⁵ Laura Codruța Kövesi: „My preliminary estimate makes the legislative financial framework under which the EPPO regulation has been adopted obsolete“ (při projevu v Bruselu dne 6. 2. 2020 k Evropské komisi).

konečné potřeby se projeví až postupem času, přičemž rozpočet bude zajisté potřeba do roku 2020 zvýšit.⁴⁶ Situace však zatím vážne na mrtvém bodě, neboť Evropská komise se staví značně letargicky k žádostem a potřebám ÚEVŽ. Skoro to vypadá, jako by jim nepřisuzovala žádnou nebo jen minimální relevanci. Vůdčí zástupci Evropské komise k tomu pouze uvádějí, že se budou těmto požadavkům věnovat až na základě výstupních dat v průběhu tohoto roku.⁴⁷ Nejvyšší prokurátorka v tomto směru má však jasno a před započítáním vlastního výkonu činnosti Úřadu požaduje tyto komplikace, pokud možno, odstranit. V opačném případě se obává ztráty efektivity činnosti Úřadu, jakož i jeho legitimacy v očích členských států, potažmo občanů EU.⁴⁸ Na tomto místě narážíme na dlouhodobě omílaný problém demokratického deficitu EU, jakož i ztráty legitimacy EU.

Další významnou komplikaci spatřuje v pozici evropských pověřených žalobců či jiných evropských delegovaných prokurátorů. Jejich unikátní, ale i značně rozporuplnou pozici jsme již analyzovali dříve v textu. Zdá se, že koncept EPŽ si jako svůj ideál prosadili euroskeptici, avšak nebyl ideální variantou ústupku Unie vůči členským státům. Rozpolcení funkce EPŽ/EDP (*part-time*) vnímá prokurátorka jako absurdní bizarnost, která není schopná skutečně efektivního výkonu trestní jurisdikce.⁴⁹ Tento stav však považuje za neadekvátní a neakceptovatelný, neboť snižuje efektivitu ÚEVŽ. Odstraněním nedostatku EPŽ/EDP by se mělo dosáhnout částečného zvýšení přidané hodnoty ÚEVŽ. Laura Kövesi proto apeluje na unijní představitele, stejně tak jako na zástupce členských států, že je nutno začít s EPŽ/EDP výlučně na plný úvazek (*full-time*). Jen to je schopno dosáhnout zamýšlených cílů a plné efektivity ÚEVŽ tak, jak to je plánováno v programovém manifestu ÚEVŽ.⁵⁰ *In aliis verbis*, evropští pověření žalobci by již nadále nedisponovali statutem *double*

hat, tedy role evropského i národního žalobce, nýbrž by byli vyčleněni jen pro pozici evropského unijního žalobce v postavení *single hat*. Tato rapidní změna by přinesla kýženou přidanou hodnotu ÚEVŽ a přispěla by k jeho plné nezávislosti.⁵¹

V mnoha sděleních adresovaných Evropskému parlamentu či Evropské komisi, případně Radě Laura Kövesi uvedla svůj požadavek na vyjasnění úlohy EPŽ, kterou spatřuje jako klíčovou pro správné nastavení činnosti ÚEVŽ hned zpočátku.⁵² Tyto názory získaly několik kladných reakcí, avšak je třeba mít na paměti, že myšlenka EPŽ byla ústupkem pro členské státy při revidování textu nařízení o ÚEVŽ, a to z důvodu jejich přílišných obav z okleštění národních jurisdikcí. Společného konsenzu bylo dosaženo jen díky posílení národního prvku oproti tomu unijnímu, právě prostřednictvím zavedení EPŽ/EDP. Tento stav znamenal decentralizační krok k oslabení unijní autonomie. Nyní se lze jen dohadovat, jaké emoce vyvolá požadavek na modifikaci EPŽ z dualistického postavení (*double hat*) na permanentní monistické (*single hat*). Jednalo by se o opětovný pokus o oslabení národních suverenity vůči posílení autonomie EU, konkrétně vůči ÚEVŽ? Jakou (ne)libost členských států by tento krok vyvolal? To jsou skvělé úvahy pro další studium *de lege ferenda*, byť nějaká očekávání vyvěrají.⁵³

Na druhou stranu se někteří unijní představitelé ztotožnili s názorovým přesvědčením Laury Kövesi a uznali, že zříditi pozici EDP/EPŽ byl od počátku nepromyšlený a neproveditelný omyl a ÚEVŽ měl být koncipován jinak. Evropská komise sama v době přípravných prací nescetněkrát upozorňovala na potřebu řešení otázky, jestli ÚEVŽ, přesněji EPŽ, koncipovat na bázi jednoho (*single hat*), či dvou (*double hat*) mandátů.⁵⁴ Rada jejích členů dokonce použila pojmu neakceptovatelnosti konceptu EPŽ a odkázala se na to,

⁴⁶ Laura Codruța Kövesi: „When I look up this job in November I was regularly asked what resources we will need in the first year. My answer is that we have to get moving and that the budget needs to be significantly increased for 2020.“ BANKS, *New EU Public Prosecutor's Office chief*.

⁴⁷ Evropská komise: „The commission will look at the needs of the EPPO with the objective of having the institution up and running this year.“ Více viz NIELSEN, c. d.

⁴⁸ Laura Codruța Kövesi: „If these issues are not solved we cannot start our activities. There is a huge risk they will be blocked.“ BANKS, *New EU Public Prosecutor's Office chief*.

⁴⁹ Laura Codruța Kövesi: „I have been a prosecutor for many years but I am not aware of the existence anywhere in the world of a quarter of a prosecutor. How should a part-time European delegated prosecutor even work in practise?“ NIELSEN, c. d.

⁵⁰ Proslov nejvyšší evropské prokurátorky Laury Kövesi k unijním představitelům, dostupný na <<https://www.youtube.com/watch?v=HGJ5FoIW9II>>.

⁵¹ Laura Codruța Kövesi: „I have been a prosecutor for many years and if we want to do a serious job, show the added value of the EPPO and demonstrate that it is truly independent we must have only full-time prosecutors.“ BANKS, *New EU Public Prosecutor's Office chief*.

⁵² Laura Codruța Kövesi: „In all my time as a prosecutor in Romania I have never seen anything such as a part-time prosecutor. That is why I hope Member States will agree to have only full-time prosecutors because this is very necessary if we are to do the job efficiently.“ Tamtéž.

⁵³ Sophie in 't Veld, dánská členka specifického výboru Evropského parlamentu, k tomu uvádí: „Let's face this, we have seen all this before where Member States do not deliver on their pledges (on funding).“ Tamtéž.

⁵⁴ ZWIERS, c. d., str. 359.

že bylo zřejmé, že vyvolá značné realizační komplikace.⁵⁵ Jiní se zase odvolávali na ambiciózní prohlášení – nebo spíše omílání – potřeby zefektivnění trestního vyšetřování v EU, respektive v rámci činnosti ÚEVŽ, přičemž v takovém souladu rozhodně není nedostatečnost financování a pracovních sil ÚEVŽ. Následně vyvozují závěr v povinnosti unijních institucí, ale i členských států poskytnout ÚEVŽ takové zdroje, které skutečně potřebuje pro efektivní výkon svých pravomocí v rámci své působnosti.⁵⁶ Někteří pak šli ve svých vyjádřeních ještě dál a poukázali na významnost demonstrace principu *rule of law* právě na unijní úrovni, přičemž zhodnotili funkci EPŽ i s ironickou poznámkou.⁵⁷

Celou situaci lze zhodnotit jako neuspokojivou, avšak ne zavrženíhodnou. Počáteční odhady vířící kolem ÚEVŽ byly sice krátkozraké, pokud jde o finanční a personální nastavení Úřadu, ale stále je čas na jejich nápravu. ÚEVŽ byl zamýšlen evropskými normotvůrci jako efektivní vykonavatel společného vyšetřování a trestního stíhání závažných trestných činů ohrožujících nebo poškozujících zájmy EU⁵⁸. Pokud má být tohoto cíle skutečně dosaženo a nemá se jednat jen o další byrokratický orgán EU, který nebude disponovat dostatečnou legitimitou a zdroji, bude zapotřebí včasná reforma. Čísla statistik přitom nelžou: pokud je tedy již nyní Úřad neschopen pokrýt očekávané kauzy kvůli nedostatku finančních zdrojů a personálního obsazení, musí logicky dojít k nutné modifikaci vnitřních poměrů.⁵⁹ Laura Kövesi se potom jako nejvyšší prokurátorka, hájící zájmy Úřadu, správně táže, co je skutečným cílem, jestli pouhé formální zřízení neefektivního Úřadu, nebo i řádné materiální etablování, schopné zajistit efektivnost a nezávislost instituce nadané trestní jurisdikcí.⁶⁰

Odpověď se zdá být zcela jednoznačná, avšak bude opět záležet spíše na tom, kdo ji bude dávat. Podobně jako se měnily názory

na potřebu zřízení ÚEVŽ a rozhodovací preference, tak i další směřování ÚEVŽ bude ležet na bedrech vládnoucích unijních autorit, které budou buď skeptického, nebo dogmatického smýšlení vůči konkretizaci realizace ÚEVŽ. Nejvyšší prokurátorka má však i v tomto jasno, protože spekuluje nad myšlenkou, že nedostatečné financování Úřadu je snahou některých euroskeptiků o narušení jeho už tak vratkých základů. Krom toho si také klade otázku, jestli Evropská komise skutečně činí vše, co je v jejích silách, aby podporovala a prosazovala zájmy ÚEVŽ.⁶¹ Evropská komise by podle ní měla, pokud to bude nezbytně nutné, zvážit uložení určitých přísnějších opatření členskými státy, aby je tím motivovala či zaktivizovala k vstřícnějšímu přístupu vůči činnosti unijních orgánů a institucí.⁶² Nicméně realita je odlišná a i u některých participujících států začínají převládat jisté rozpaky nad současným stavem EU. *A posteriori* prokurátorka vyvozuje závěr, že ÚEVŽ bude potřebovat jistou formu revitalizace, jinak začne spět k úpadku.⁶³

Závěr

Laura Kövesi byla zatěžkána obrovskou zodpovědností v rámci jí svěřeného úkolu vést ÚEVŽ. Skutečná efektivita ÚEVŽ tak bude ze značné části odvislá od schopnosti Laury Kövesi prezentovat ÚEVŽ navenek při prosazování jeho zájmů, aby přesvědčila zástupce členských států EU o tom, že je ÚEVŽ smysluplným orgánem dobrého renomé a náležitého dobrého jména v oblasti spravedlnosti. Pokud požadované úrovně efektivnosti dosáhne, potom získá ty nejlepší předpoklady k tomu, aby se stal *de iure* i *de facto* kvalitativně institucionalizovaným činitelem v oblasti justiční spolupráce v trestních věcech. Samotné zřízení ÚEVŽ bylo motivováno snahou o zajištění efektivnější ochrany finančních zájmů EU, čehož lze dozajista snáze dosáhnout

⁵⁵ Monika Hohlmeier, německá členka EPP (European People's Party), uvedla: „Some criticised the original concept of the EPPO though I never understood the logic behind this. I realise there is under funding and need to boost its budget. Part-time prosecutors will simply not work. This is unacceptable.“ BANKS, *New EU Public Prosecutor's Office chief*.

⁵⁶ Patrick Breyer, německý europoslanec, řekl: „We need effective criminal investigation and I cannot accept EPPO being understaffed and under financed. We need to convince this Parliament and Member States to ensure that EPPO is given the means to do this important job.“ Tamtéž.

⁵⁷ Birgit Sippel, německá europoslankyně sociálnědemokratického zaměření, uvedla: „If we don't fight the issue of serious cross-border crime and fraud here at EU level then how can we expect citizens to follow any rules? I also agree that the idea of a part time prosecutor is quite ridiculous.“ Tamtéž.

⁵⁸ ŠRAMEL, B. *Európsky veřejný prokurátor – nevyhnutný ochranca Európy? Justičná revue*, 2011, roč. 63, č. 1, str. 95.

⁵⁹ Laura Codruța Kövesi: „In our first year we are expected to be able to open at least 2000 new cases and also be able to deal with a backlog of cases. My very conservative estimate is that EPPO staff have to sift through a backlog of 3000 cases and, given the budgetary constraints, we cannot achieve all of this with just 22 and half prosecutors and 29 staff in the central office as is currently planned.“ BANKS, *New EU Public Prosecutor's Office chief*.

⁶⁰ Laura Codruța Kövesi: „We have to ask: Do we want an EPPO just to say we have it or do we want it to be a truly independent and efficient institution?“ Tamtéž.

⁶¹ Laura Codruța Kövesi: „It is clear EPPO does not have sufficient funding and this makes me wonder if some member states actually want EPPO to fail. You also have to ask if the Commission itself is doing enough to support EPPO.“ Tamtéž.

⁶² Laura Codruța Kövesi: „Member states have to address this resource issue. If not, then maybe the EU should seriously consider imposing some stiff measures on member states unless they come forward with more resources.“ Tamtéž.

⁶³ Laura Codruța Kövesi: „One thing is clear: If EPPO does not make a flying start it will fail.“ Tamtéž.

na unijní či spíše nadnárodní společné úrovni. Je nasadě se však zamyslet nad nabízející se otázkou, jestli se však bude skutečně jednat o efektivnější metodu ochrany EU. Teoretická doktrína nám prozatím odpovídá, že ano.⁶⁴ Podle prvních obstrukcí, které se objevily ve fázi finalizace přípravy Úřadu, se však zdá, že empirie může být jiná.

Nejvyšší evropská prokurátorka přitom neustále vyzdvihuje potřebu větší autonomie ÚEVŽ, která spočívá v rozpočtové nezávislosti, respektive v navýšení celkové sumy rozpočtu, a dále také v dostatečném personálním zajištění.⁶⁵ To je zajisté smělý požadavek, který se jen těžko setká s pochopením a bude plně akceptován. Nicméně i přes předložené požadavky a lehkou frustraci je Laura Kövesi přesvědčena, že ÚEVŽ bude silný obranný nástroj a orgán ochrany práva a principu *rule of law* v EU. *Ad litteram* si z něj přeje učinit znamenitého a průlomového hráče v boji proti závažné trestné činnosti v EU. Předeseílá však, že k dosažení těchto vznešených cílů bude potřeba revize organizačního nastavení ÚEVŽ.⁶⁶ Situace je přitom značně proměnlivá, neboť i z řad domácích politiků se Lauře Kövesi začíná dostávat podpory v její snaze vést ÚEVŽ. Politici si jsou dobře vědomi potenciálu ÚEVŽ, a proto sami vyjadřují názor, že Úřad musí začít vykonávat svoji činnost v co možná nejkratším časovém horizontu, aby se stal skutečně efektivní metlou trestné činnosti v EU.⁶⁷ Vznik každého orgánu se opírá o znalost toho, jakému účelu musí sloužit a jestli je potřebný. Navíc každý příliš rozvětvený a nesourodý institucionální systém vede k nepřehlednosti a představuje značné finanční zatížení.⁶⁸ Laura Kövesi sice žádá navýšení nákladů na provoz Úřadu, avšak s očekáváním jeho prosperity a konečné efektivity, čímž se vlastně snaží vyhnout zmíněným obavám.

Na Evropskou komisi, jakož i další instituce je tak v současné době vyvíjen značný tlak, pokud jde o otázky základního nastavení ÚEVŽ. Evropská komise je navíc vystavována kritice, že dostatečně nevěnuje pozornost

palčivým otázkám ochrany finančních zájmů EU, respektive otázkám kontroly a dohledu. Nejenom to však příhodně podporuje obhajobu ÚEVŽ. Evropská komise je konfrontována se skutečností, že současný systém ochrany finančních zájmů EU vyniká inherentními slabinami a nedostatkem komprehenzivních informací ohledně podvodů. Evropská komise by v tomto směru měla zajistit revizi celého systému, včetně jeho složek, jako je OLAF, či přispět k rychlé precizaci ÚEVŽ.⁶⁹ Pochopitelně by tato souběžná opatření neměla nikterak omezovat snahy o zřízení a samotnou činnost ÚEVŽ. Veškerá tato činnost má být synergická či úzce komplementární, což má přispět k etablování ÚEVŽ.

Efektivní řešení všech konstruktivních otázek je jistě žádoucí. Všichni aktéři a zejména ti, kdo se aktivně podílejí na rozhodovacích procesech, by si však měli položit zásadní otázku: Chceme ÚEVŽ zřídít jenom proto, abychom byli schopni říct, že jej máme, nebo chceme ÚEVŽ jako skutečně efektivní a fungující instituci plnící svůj účel? Tento apel zdůrazňuje i hlavní postava Úřadu, tedy čerstvě ustanovená nejvyšší evropská žalobkyně Laura Kövesi. Co se týče financování Úřadu, není třeba se obávat, že by se při doložení pádných auditních výstupů navýšení rozpočtu brzy neuskutečnilo. Na druhou stranu záměr strukturálně přeměnit nejnižší jednotky Úřadu – evropské pověřené žalobce / evropské delegované prokurátory – se však zřejmě setká s nevolí a nelibostí členských států, které nebudou ochotny vzdát se svého autonomního postavení vůči Unii, které si vymohly. *De lege ferenda* se proto nedá očekávat razantní změna v nastavení Úřadu, nýbrž pouhá konsolidace evropských pověřených žalobců, která reálná dozajista je. *Ergo* lze mít za to, že myšlenky na další kvalitativní změny Úřadu budou v souladu s integračními snahami, které směřují k hlubší harmonizaci trestněprávních normativů justiční spolupráce v trestních věcech.

⁶⁴ KOŘÍNEK, *Zásada subsidiarity*, str. 20.

⁶⁵ Laura Codruța Kövesi: „EPPO should not be another EU agency but an institution which is covered by a separate budget line rather than a more general envelope as at present.“ BANKS, *New EU Public Prosecutor's Office chief*.

⁶⁶ Laura Codruța Kövesi: „Citizens will look at the EPPO as a sharp tool in the defence of the rule of law and addressing cross border crime. I want it to be a centre of excellence and a game changer in the fight against serious crime so, yes, it is worth investing in the EPPO. But there needs to be a serious revision of its budget.“ Tamtéž.

⁶⁷ Dacian Cioloș, rumunská politička: „The EPPO must be established quickly, so it can start tackling the scourge of corruption & defending the rule of law in Europe.“ PAUN – BAYER, c. d.

⁶⁸ ŠRAMEL, str. 107.

⁶⁹ Juhan Parts za Evropský účetní dvůr k tomu uvádí: „The perception among seven out of ten EU citizens is that fraud against the EU budget happens rather frequently, even if the situation might be different. Unfortunately, anti-fraud activities to date are still insufficient. It is time for real action: the Commission should set up an effective system to prevent, detect and deter fraudsters. A reform of OLAF will be the litmus test for the Commission's commitment to fighting fraud.“ BANKS, M. EU must 'step up its fight' against fraud, says Court of Auditors' report. In: *The Parliament Magazine* [online]. 11. 1. 2019. Dostupné na <<https://www.theparliamentmagazine.eu/articles/news/eu-must-%E2%80%99step-its-fight%E2%80%99-against-fraud-says-court-auditors%E2%80%99-report>>.