

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Katka Vavřinová

**Aplikace konceptu agent-principál na Úřad evropského veřejného
žalobce**

Bakalářská práce

Olomouc, 2022

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma Aplikace konceptu agent-principál na Úřad evropského veřejného žalobce vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 89 308 znaků včetně mezer.

V Olomouci dne 27. 5. 2022

.....

Katka Vavřinová

Poděkování

Děkuji Mgr. et Mgr. Ondřeji Filipcovi, Ph.D. za odborné vedení bakalářské práce, poskytování rad a věcných připomínek. Dále děkuji rodině za podporu a trpělivost po celou dobu studia

Seznam použitých zkratk

ATIS	Anti-Fraud Transit Information Systém
COMEXT	Statistická databáze obchodu se zbožím
EPPO	Úřad evropského veřejného žalobce
Eurojust	Agentura EU pro justiční spolupráci v trestních věcech
Europol	Evropský policejní úřad
EU	Evropská unie
FTS	Systém finanční transparentnosti
IER	Import, Export and Transit
Koncept	Koncept agent-principál
Komise	Evropská komise
Nařízení	Nařízení Rady (EU) 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílené spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce, 32017R1939
OLAF	Evropský úřad pro boj proti podvodům
Rada	Rada Evropské unie
SFC	Systém řízení fondů v EU
SFEU	Smlouva o fungování Evropské unie
Soudní dvůr	Soudní dvůr Evropské unie
SRB	Jednotný výbor pro řešení krizí
Účetní dvůr	Evropský účetní dvůr

Obsah

Seznam použitých zkratk	4
Úvod	6
1. Koncept agent-principál	10
1.1. Hlavní východiska konceptu	11
1.2. Asymetrie informací a rozdílnost zájmů	13
1.3. Kontrolní mechanismy a motivační struktury	15
1.4. Různorodost modelů.....	17
Tabulka 1: Kombinace informační úrovně a konfliktu či souladu v oblasti cílů	18
2. Evropské agentury	19
2.1. Vývoj a typologie evropských agentur	19
2.2. Úřad evropského veřejného žalobce (EPPO)	22
2.2.1. Vznik úřadu, jeho poslání a mandát	22
2.2.2. Řízení a management.....	24
2.2.3. Výkon pravomocí	26
Obrázek 1: Organizační schéma EPPO	28
3. Zasazení Úřadu evropského veřejného žalobce do teoretického modelu konceptu agent-principál	29
3.2.1. Důvody delegace	30
3.2.2. Asymetrie informací a rozdílnost zájmů	31
3.2.3. Kontrolní mechanismy a motivační struktury	33
Závěr	39
Seznam použitých zdrojů	41
Seznam použité literatury	41
Seznam použitých internetových zdrojů	45
Seznam použitých právních předpisů	47
Shrnutí	48
Klíčová slova	50

Úvod

S aplikací konceptu agent-principál (dále jen „koncept“) se v české odborné literatuře setkáváme jen velmi zřídka, a to i přesto, že se jedná o koncept, jehož využití je značně rozsáhlé. Terminologie vztahu agenta a principála v rámci konceptu není mezi autory nijak ustálena, každý autor totiž využívá takový překlad, který blíže specifikuje prostředí, na které je tento koncept aplikován. Můžeme se tedy setkat s celou řadou odlišných terminologických názvu, které jsou v odborné literatuře využívány. Například autoři, kteří aplikují koncept na prostředí politiky, používají termíny „příkazce-vykonavatel“, „pán-správce“, nebo i „patron-agent“. V rámci vztahu delegaci moci v demokracii pak autoři nejčastěji pracují s termínem „zmocnitel-zmocněnec“.¹ Ačkoliv se tyto termíny v české odborné literatuře vyskytují početněji než termín „agent-principál“, právě tento pojem jsem se ve své práci rozhodla použít. Je to zejména z důvodu užití mnoho zahraničních zdrojů, které pracují právě s tímto termínem, proto mi přišlo nejvhodnější zachování původní terminologie.

Na první pohled se koncept, se svým výhradním zaměřením na hierarchické, dyadické vztahy, může zdát jako zcela nevhodný pro studium Evropské unie (dále jen „EU“), která je v dnešní době již mnohem složitější, skládající se z rozsáhlého množství nadnárodních aktérů, nicméně pro pochopení správně zvolených politických opatření a jiných jevů v rámci Evropské unie, je stále oblíbeným analytickým nástrojem pro studium politiky EU. Nabízí totiž teoretický vhled do jednání principálů delegující pravomoce na agenty, které přetrvalo do současnosti, ačkoliv k této delegaci dochází mnohem složitějšími způsoby vyžadující větší a sofistikovanější úsilí o její pochopení.²

Koncept tak chápe zákonitosti personální politiky mezinárodní organizace, a umožňuje lépe porozumět demokratickou povahu institucionální struktury Evropské unie. A proto jsem se rozhodla pro aplikaci tohoto konceptu na Úřad evropského veřejného žalobce (anglicky European Public Prosecutor's Office, dále jen „EPPO“), který byl teprve v nedávné době, po desítkách let politických debat a vyjednávání, zřízen jako nový nezávislý orgán Evropské unie. Jedná se o jedinečný nadnárodní orgán, zřízený na základě Lisabonské smlouvy jako forma

¹ POSPÍŠILOVÁ, Jaroslava, et al. Teorie principála a agenta a její využití při popisu vztahu volič-zástupce. *Středoevropské politické studie*, 2017, s. 217.

² DELREUX Tom; ADRIAENSEN, Johan. Introduction. Use and limitations of the principal-agent model in studying the European Union. In: *The principal agent model and the European Union*. Palgrave Macmillan, Cham, 2017. s. 4

posílené spolupráce zúčastněných členských států Evropské unie, který spojuje evropské a vnitrostátní úsilí všech těchto států v oblasti prosazování práva, přesněji stíhání trestné činnosti namířené proti finančním zájmům EU. I přes ambice a očekávání, která jsou s činností Úřadu spojeny, se zdá nutností tuto instituci podrobit analýze její struktury.

Cíl práce, výzkumné otázky

Hlavním cílem práce je zjistit, zda je koncept agent-principál vyhovující k aplikování na Úřad evropského veřejného žalobce, co vše koncept dokáže pokrýt a jaké jsou případné limity jeho aplikace. K aplikaci konceptu agent-principál na Úřad evropského veřejného žalobce pak dopomůže teoretické vymezení konceptu, zasazení EPPO do kontextu evropských agentur, a později i samotná aplikace základních prvků konceptu agent-principál na EPPO. Práce je rozdělena do tří částí. V části první se práce zabývá teoretickým vymezením konceptu agent-principál a s ním spojených jeho základních prvků, tedy asymetrií informací, rozdílností zájmů, motivačními strukturami, kontrolními mechanismy a rozdílností jednotlivých modelů konceptu. V poslední kapitole této části jsou vymezeny jednotlivé modely konceptu agent-principál. Dílčím cílem první části práce je tak teoretické vymezení definičních oblastí důležitých pro aplikaci konceptu. Ve své části druhé, práce přibližuje problematiku evropských agentur, jejich stručný vývoj a typologii. Pozornost je zaměřena i na agentury, které jsou EPPO podobné. Tato kapitola druhé části práce se snaží nalézt odpověď na výzkumnou otázku (1) jaké je postavení EPPO v kontextu evropských agentur. Poslední kapitola této části se věnuje představení samotného agenta – EPPO. V rámci první podkapitoly je dílčí otázkou analýza rolí hlavních aktérů a je položena výzkumná otázka (2) jaká byla role Komise při zřízení EPPO. Odpověď na tuto otázku objasní stručné vymezení jeho vzniku, postavení a mandátu. Představení struktury EPPO, jeho řízení, management a výběr klíčových osobností zodpoví výzkumnou otázku (3) jaké činnosti EPPO vykonává a výzkumnou otázku (4) jaká omezení má EPPO ve výkonu svých pravomocí, které jsou položeny v rámci druhé podkapitoly. V druhé části, se tak práce snaží poskytnout teoretický vhled do struktury EPPO a jeho postavení v rámci evropských agentur, představující klíčové oblasti nutné pro aplikování konceptu. V třetí, tedy poslední, části práce je aplikován koncept agent-principál na Úřad evropského veřejného žalobce. Dílčím cílem je snaha o zasazení EPPO do konkrétního modelu konceptu agent-principál. Aplikací konceptu pomocí jeho základních prvků se dozvíme, nakolik je vztah Komise a EPPO v souladu s klasickou teorií agenta-principála, a nakolik se jejich vztah od

klasické teorie konceptu odlišuje. Tím je zodpovězena poslední výzkumná otázka (5) do jaké míry lze vnitřní strukturu agenta zasadit do konceptu agent-principál.

Geograficky je práce vymezena prostorem EU, nicméně při bližším zkoumání EPPO je více zaměřena na ty členské státy, které se rozhodli pro zřízení EPPO jako společné posílené spolupráce. Jedná se o jednopřípadovou studii, která využívá nástroje teorie, která doposud nebyla na tento případ aplikována, tedy využití konceptu agent-principál a jeho aplikace na Úřad evropského veřejného žalobce. Hlavní metodou sběru dat představují primární zdroje a dokumenty institucí EU, například Komise, Evropského parlamentu či Rady. Dále jsou využívány odborné články a další množství sekundárních zdrojů, přičemž je využíváno z velké části zahraničních zdrojů. Práce je charakteristická svojí jedinečností a významem, neboť představuje výzkum použitím konceptu, která na sledovaný fenomén dosud nebyl aplikován.

Rešerše zdrojů

Koncept agent-principál má celou řadu zpracování. Většina publikací vychází ze základu vymezení konceptu, kterou tvoří články Moe, Terry M. (1984) *The new economics of organization* a Mitnick, Barry M. (1973) *Fiduciary rationality and public policy: The theory of agency and some consequences*. Moevy poznatky jsou pak brány jako základ pro aplikaci organizační ekonomie na veřejnou byrokracii a v zásadě i jakoukoliv oblast politiky. Na Moeho navazují další publikace, které více rozebírají základní prvky konceptu. Například Richard W. Waterman a Kenneth J. Meier (1998) *Principal-agent models: an expansion?* se především zaměřili na prvek asymetrie informací a rozdílnost zájmů. McCubbins, Mathew D.; Schwartz, Thomas. (1984) *Congressional oversight overlooked: Police patrols versus fire alarms*, zase přináší inovativní pohled na systém kontroly v oblasti amerických modelů, které jsou však více než relevantní k aplikování i na současné vztahy agenta a principála. Vývoj konceptu zmapoval Miller Gary J. (2005), *The Political Evolution of Principal-Agent Models* a předložil tak ucelenou publikaci o proměnách a vývoji konceptu. V souvislosti s literaturou evropských agentur představuje nejvýznamnější přínos zpráva kolektivu autorů Everson, Michelle, et al. (1999) *The Role of Specialised Agencies in Decentralising EU Governance*. Jelikož se problematika typologie evropských agentur přenáší i do současnosti, tato publikace představuje ucelený rámec vzniku agentur, jejich typologie a celkové shrnutí všech znalostí o agenturách. V rámci EPPO, je u většiny odborníků podrobena výzkumu její nezávislost. Ta je však spojena s určitými obavami, které vytváří problematika tzv. dvojího klobouku (double hat problem), na

čemž se shodují jak Giuffrida, Fabio (2017) *The European Public Prosecutor's Office: King without kingdom?*, Mitsilegas, Valsamis (2021) *European prosecution between cooperation and integration: The European Public Prosecutor's Office and the rule of law*, tak i Ligeti, Katalin; Simonato, Michele. (2013) *The European Public Prosecutor's Office: Towards a Truly European Prosecution Service?*. Představení EPPO nalezneme i v české literatuře Jelínek J., a kol. (2019) *Trestní právo Evropské unie*, ve kterém se stručně vymezuje k novému vzniklému institutu a z hlediska jeho přínosu v rámci trestního práva. U nás se však nejpodrobněji zabývala představením EPPO diplomová práce Lukáše Hendrycha (2020) *Úřad evropského veřejného žalobce*. Co se týče aplikace konceptu v rámci EU, i přes dlouhodobou tradici konceptu jsou stále vyslovovány jisté pochybnosti s jeho aplikací do studií EU. Přelomovou prací v oblasti evropské integrace a delegace pravomocí představuje publikace Marka Pollacka (1997) *Delegation, agency, and agenda setting in the European Community*. Jeho publikace tvoří základ aplikace konceptu do studií EU. Delreux, Tom a Adriaansen, Johan (2017) *The principal agent model and the European Union*, pak vytvořili ucelenou publikaci analýzy využití a limitů konceptu ve studiích EU, nabízející důkladnou empirickou analýzu zahrnující různé oblasti politiky a politické aktéry. Jejich omezenost nicméně spočívá v identifikaci principálů pouze jako členských států. V dnešním EU je však stále složitější identifikace hlavních aktérů. Možné řešení nabízí tzv. řetězec delegace, umožňující, aby aktér byl současně agentem a principálem k jinému agentovi. Tímto řetězcem se porobně zabývá kupříkladu publikace Vaubela Rolanda (2006) *Principal-agent problems in international organizations*.

1. Koncept agent-principál

Využití tohoto konceptu je velmi rozsáhlé a jeho aplikace je dle Mitnicka více než vhodná pro byrokratické vztahy.³ Mitnicovy, a také Moeovy⁴, poznatky časově spadají do počátku položení základů tohoto konceptu, a proto jsou stále brány jako základ pro aplikaci organizační ekonomie na veřejnou byrokracii a v zásadě i jakoukoliv oblast politiky.⁵ Nicméně právě časové hledisko, tedy fakt, že k jejich publikaci došlo před více než čtyřiceti lety, a také ovlivnění, zejména Moeho příspěvku americkým prostředím v rámci rolí agentur ve veřejné správě v USA, se jejich přínos pro aplikaci ve studiích EU stal předmětem pro řadu kritických připomínek a argumentů. I přesto jsou však tyto publikace jistým přínosem.⁶ Ani sám koncept se pak kritice nevyhnul. Například Richard W. Waterman a Kenneth J. Meier (1998) si ve své publikaci dali za cíl kriticky prozkoumat koncept, a to zejména z hlediska jeho použití jako teorii byrokracie, i přesto je však jejich kritika relevantní i pro jiné modely užití konceptu. Za důležité považují podstatu konceptu, tedy jednotlivé klíčové prvky, kterým dle Watermana a Meiera akademici věnují jen malou pozornost.⁷ Prvním bodem jejich kritiky se stal problém mnohonásobného principála. Jednoduchý model, který je dyadický, představuje vztah mezi dvěma subjekty – principálem a agentem. Tento model sice umožňuje mnohonásobné principály, nicméně v reálném prostředí je narušen množstvím externalit, které není schopné do analýzy zahrnout. V případě více principálů, kteří si navzájem konkurují, může nastat situace, při které má agent motivaci spojit se a více reflektovat toho principála, se kterými sdílí více zájmů. Jejich kritika dále padá na případy, ve kterých není agent pouze jeden, i přesto, že se jeví jako unitární aktér. Jedná se o situace, ve kterých jsou kupříkladu zastoupeny dvě politické frakce střídající se u moci, a to v rámci jednoho orgánu, který dominuje správě agentury. Jejich kritice se nevyhnul ani stěžejní prvek konceptu, neboť dle autorů nemusí být informační asymetrie nutně chápána jako konstanta, její úroveň se může lišit a hrát větší roli v některých vysoce technických oblastech, a naopak v jiných oblastech hrát roli menší.⁸

³ MITNICK, Barry M. Fiduciary rationality and public policy: The theory of agency and some consequences. In: *1973 Annual Meeting of the American Political Science Association*, New Orleans, LA. In *Proceedings of the American Political Science Association*. 1973, s. 1-17.

⁴ MOE, Terry M. The new economics of organization. *American journal of political science*, 1984, 739-777.

⁵ Tamtéž, s. 178

⁶ FILIPEC, Ondřej. Agent-principal dilemma and the EU chemical Management. *TalTech Journal of European Studies*, 2018, 8.1: s. 161

⁷ WATERMAN, Richard W, MEIER, Kenneth J. Principal-agent models: an expansion?. *Journal of public administration research and theory*, 1998, 8.2: s. 174

⁸ Tamtéž, s. 185

1.1. Hlavní východiska konceptu

Přestože se jedná o koncept, který vznikl především pro účely ekonomie, dnes jeho využití nalezneme v různorodých odvětvích veřejné správy a politických věd. Jeho aplikace je zásadní, byť v rámci Evropy přesto mladá, spočívající zejména v delegaci pravomocí členských států na EU nebo delegací pravomocí na evropské agentury.⁹ Právě tento koncept je předmětem studie vývoje institucí a zejména jejich významu v procesu evropské integrace v kontextu teorie nového institucionalismu. V rámci veřejné správy představuje koncept snahu přejít od neoklasické teorie firmy k teorii ekonomických organizací, vysvětlující, proč se firmy, korporace a další podniky chovají tak, jak se chovají.¹⁰ Pokud chceme nalézt základy tohoto konceptu, je nutné zaměřit se na aplikaci konceptu v ekonomii. Tento koncept totiž vznikl v rámci ekonomické teorie, a to zejména pro analýzu vztahů delegace ve firmách. Později se začal uplatňovat i v dalších oblastech ekonomie, jako například v managementu či v pojišťovnictví, kde byl využíván jako nástroj ke studiu pojistných smluv.¹¹ Postupem času se koncept, ze zkoumání obecnějších otázek neúplných informací a sdílení rizik, vyvinul v hlavní analytický nástroj pro studium mezinárodních institucí.¹² V 80. letech 20. století se pak koncept začal využívat v kongresové politice USA, zejména při teoretické analýze výběru a kontrole regulačních agentur ze strany Kongresu.¹³ I přes svůj původ v ekonomii a jeho využití politology ke studiu politiky Kongresu USA a mezinárodních organizací, byl koncept rychle rozpoznán jako potenciál pro studium evropské integrace a koncem 90. let 20. století se prosadil při studiu EU v rámci nového institucionalismu.¹⁴ Za základ aplikace konceptu do studií EU je považována publikace Marka Pollacka (1997), ve které Pollack představil užitečnost konceptu, zejména pro pochopení vlivu nadnárodních aktérů a pro zodpovězení otázek proč a s jakými důsledky členské státy, kteří v rámci vztahu vystupují v pozici principálů, delegují pravomoc na nadnárodní aktéry, jako agenty, například na různé EU orgány a evropské agentury, jako

⁹ GILARDI, Fabrizio. Principal-agent models go to Europe: Independent regulatory agencies as ultimate step of delegation. In: ECPR General Conference, Catenbury (UK). 2001: s. 27

¹⁰ MOE, Terry M. The new economics of organization...s. 739

¹¹ MAREK, Petr, et al. Vliv teorie zastoupení na teorii podnikových financí. *Český finanční a účetní časopis*, 2007, 2.2: s. 6-16

¹² JENSEN, Michael C, RUBACK, Richard S. The market for corporate control: The scientific evidence. *Journal of Financial Economics*, 1983, 11.1-4: s. 5-50

¹³ DÜR, Andreas, ELSIG, Manfred. Principals, agents and the European Union's foreign economic policies. *Journal of European Public Policy*, 211, 18. 3: s. 328

¹⁴ DELREUX, Tom, ADRIAENSEN, Johan. Principal-Agent Analysis and the European Union. In: *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. 2019. s. 3

například Evropská komise, nebo Evropský parlament.¹⁵ V této práci je za agenta považován právě Úřad evropského veřejného žalobce.

Základem konceptu je vztah agent a principála, tedy dvou smluvních stran. Jedná se o vztah nevyrovnaný, založený na vztahu nadřízenosti a podřízenosti, přičemž základem tohoto vztahu je delegace odpovědnosti za výkon určité funkce z principála na agenta. V rámci tohoto vztahu jedna strana (principál) uzavírá smluvní dohodu se stranou druhou (agentem). Tato smluvní dohoda blíže specifikuje vztah mezi principálem a agentem, a může být více či méně formální.¹⁶ Koncept je tedy analytickým vyjádřením vztahu zastoupení, a proto někteří autoři koncept označují pojmem „teorie zastoupení“.¹⁷ V klasické teorii zastoupení je pak principálem akcionář společnosti, který pověří jednatele, jako agenta, řízením podniku. Nicméně principálem může být jakýkoliv jednotlivec či organizace, která chce delegací na agenta dosáhnout snížení nákladů, sledovat cíl, které by jinak byl velice nákladný, nebo zajistit chybějící odborné znalosti.¹⁸ Principál tak může vyhledat agenta z mnoho důvodů, například i pokud mu chybí potřebné odborné znalosti, osvědčení nebo rozsah požadovaných úkolů vyžaduje činnost osob odlišných od principála. Nicméně hlavní motivací pro delegování je snížení nákladů spojených s výkonem určité funkce, jejíž zodpovědnost deleguje principál na agenta.¹⁹ Pod vztahem agenta a principála si lze představit mnoho příkladů vztahů podobných, které nalezneme v běžném životě, například vztah mezi lékařem a pacientem, právníkem a klientem, makléřem a investorem, nebo i politikem a občanem. V rámci tohoto vztahu je však pravděpodobné, že například pacient a lékař budou mít odlišné cíle. Pacient se bude chtít uzdravit a velmi pravděpodobně za léčbu zaplatit co nejméně, nicméně lékař může mít za cíl maximalizaci příjmu a to tak, že například poskytne více lékařských služeb, než je nutné anebo si naučtuje vyšší cenu, než je oprávněné. Z uvedeného vyplývá, že pacient, jako principál, je ve značné nevýhodě, protože nemá dostatek znalostí a informací, aby mohl hodnotit služby

¹⁵ POLLACK, Mark A. Delegation, agency, and agenda setting in the European Community. *International organization*, 1997, 51.1: s. 2

¹⁶ DELREUX Tom; ADRIAENSEN, Johan. Introduction. Use and limitations of the principal-agent model in studying the European Union. In: *The principal agent model and the European Union*. Palgrave Macmillan, Cham, 2017. s. 4

¹⁷ MAREK, Petr, et al. Vliv teorie zastoupení na teorii podnikových financí...s. 6-16

¹⁸ KASSIM, Hussein; MENON, Anand. The principal-agent approach and the study of the European Union: promise unfulfilled?. *Journal of European Public Policy*, 2003, s. 122

¹⁹ WATERMAN, Richard W, MEIER Kenneth J. Principal-agent models: an expansion?... s. 174

poskytované lékařem, jako agentem.²⁰ Nastává tak informační asymetrie neboli asymetrie informací, která představuje jeden ze základních prvků vyvozovaných v rámci konceptu.

1.2. Asymetrie informací a rozdílnost zájmů

Asymetrie informací je pravděpodobně nejdůležitějším prvkem v rámci vztahu mezi agentem a principálem. Spolu s dalšími prvky rozvádí řadu proměnných, jako je například schvalování rozpočtu, legislativní mandát nebo ustanovování orgánů, které mají na tento vztah zásadní vliv.²¹ Kromě asymetrie informací rozeznáváme další dva prvky – motivační struktury a systém kontroly, které představují základní prvky konceptu.²² Původní ekonomický model se však skládal z více prvků. Obsahoval totiž hned šest základních vlastností, respektive předpokladů, a to akci agenta, informační asymetrii, asymetrii preferencí, iniciativy principála, sdílené znalosti prostředí a ultimátního vyjednávání.²³ Těchto šest základních předpokladů vedlo k vytvoření vícero modelů konceptu, neboť pro aplikaci v oblasti politických věd nejsou zpravidla využívány všechny výše zmíněné prvky.²⁴

Principál od agenta očekává, že zvolí takové jednání, které by naplnilo očekávání a výsledky požadované principálem. Jak však zmiňuje Moe: „Pokud má principál nějakou motivaci spoléhat se na agenta, je jeho rozhodovací problém mnohem složitější než pouhé nalezení kvalifikované osoby (agenta), neexistuje totiž žádná záruka, že se agent skutečně rozhodne sledovat nejlepší zájmy principála, jelikož i on má na zřeteli své vlastní zájmy a naplňuje principálovy cíle v rozsahu závislém na motivačních strukturách a výhodnosti takového chování.“²⁵ Z výše uvedeného vyvstávají první dvě dilema, která koncept agent-principál vytváří. Prvním je rozdílnost zájmů agenta a principála, druhým pak asymetrie informací, spočívající v obtížnosti a nákladnosti ověření (z pohledu principála), co agent skutečně dělá a zdali postupuje dle nejlepšího zájmu principála. Z těchto dvou předpokladů vztah agenta a principála vychází.

²⁰ Tamtéž

²¹ FILIPEC, Ondřej. Agent-principal dilemma and the EU chemical Management...s.163

²² Tamtéž

²³ MILLER, Gary J. The political evolution of principal-agent models. *Annual Review of Political Science*, 2005, 8:1, s. 206

²⁴ Tamtéž

²⁵ MOE, Terry M. The new economics of organization...s. 756

V rámci asymetrie informací hovoříme o dvou problémech. V prvním případě hovoříme o problému tzv. skryté akce (*hidden action*), který představuje problematiku morálním hazardu, a to za předpokladu, že principál nemá dostatečný přehled o jednání agenta, nemůže sledovat ani rozhodnutí agenta ani hodnotu náhodné proměnné, pouze výsledek aktivity agenta.²⁶ Klasickým a často uváděným příkladem morálního hazardu je příklad z pojišťovnictví. Je založen na předpokladu, že se pojištěnec (klient) po uzavření pojistné smlouvy chová riskantněji než před uzavřením pojištění.²⁷ Ve vztahu agenta a principála je pak otázka morálního hazardu úzce spojena s osobou agenta, neboť odpovědnost je striktně jednosměrná, vedoucí od agenta k principálovi.²⁸ Ve druhé případě se jedná o tzv. skrytou informaci (*hidden information*), která vyplývá z nedostatku relevantních informací a neznalosti charakteru a zájmů agenta při jeho výběru. Agent má obvykle informační převahu, právě díky skryté informaci, kterou zneužije ve svůj prospěch, tedy principálův neprospěch. Jedná se o problematiku, respektive otázku nepříznivého výběru.²⁹ Dle Hlaváčka J. a Hlaváčka M. je společným problémem modelu „morálního hazardu“ a „nepříznivého výběru“ skutečnost, zda vůbec existuje nějaká možnost dosáhnout oboustranné výhodné smlouvy.³⁰

Asymetrie informací dále poskytuje agentovi možnost oportunistického jednání, kdy se agent rozhodne sledovat vlastní zájmy a například zkresluje informace využitím neznalosti principálů určitých odborných znalostí.³¹ To pro principála představuje velmi obtížný, a hlavně těžce odhalitelný problém, který nazýváme zahálení (*shrinking*) nebo byrokratický drift (*bureaucratic drift*). Druhý problém představuje sklouznutí (*slippage*), kdy agent jedná zcela v rozporu s preferencemi principála, neboť mu to umožňuje samotná struktura delegování.³² Neznamena to však úplnou bezmocnost principála, ten je totiž stále schopen definovat rozsah činností agenta, právní nástroje i pravidla, které musí agent dodržovat.³³ Cílem principála je dosáhnout formulací chování agentů takového jednání, které by bylo v souladu s jejich preferencemi. K dosažení tohoto cíle je možno díky nástroji smluvního ujednání.³⁴ A protože

²⁶ HLAVÁČEK Jiří, HLAVÁČEK, Michal. Morální hazard a nepříznivý výběr při maximalizaci pravděpodobnosti ekonomického přežití. *IES WP*, Univerzita Karlova, 2006. s: 5

²⁷ POSPÍŠILOVÁ, Jaroslava, et al. Teorie principála a agenta a její využití při popisu...s. 220

²⁸ MILLER Gary J. The political evolution of principal-agent models...s. 220

²⁹ POSPÍŠILOVÁ, Jaroslava, et al. Teorie principála a agenta a její využití při popisu...s. 220

³⁰ HLAVÁČEK Jiří, HLAVÁČEK, Michal. Morální hazard a nepříznivý výběr...s: 6

³¹ KASSIM, Hussein; MENON, Anand. The principal-agent approach and the study...s. 122

³² POLLACK, Mark A. Delegation, agency, and agenda setting...s. 108-109

³³ Tamtéž

³⁴ Mítnick (1973, 1975, 1980) využíval smluvního ujednání pro formulaci institucionálního modelu agent-principál. Zabýval se vztahem mezi agenty v regulační byrokracii a jejich politickými principály a vytvořil tak rámec zahrnující typologii agenturních vztahů popisující úroveň souhlasu mezi agentem a principálem ohledně

si je principál velmi dobře vědom rizik spojených s rozdílností preferencí a informační asymetrií, vytváří mechanismy pro kontrolu agenta.³⁵

1.3. Kontrolní mechanismy a motivační struktury

Agent má často na mysli své vlastní zájmy a sleduje cíle principála jen do té míry, do které je jeho chování výhodné díky motivační struktuře stanovené ve smlouvě mezi principálem a agentem. Samotný návrh takové motivační struktury představuje pro principála značný problém, neboť informace o jednání agenta mohou být zkreslené v jeho prospěch, proto je tento návrh spojen s vývojem kontroly prováděné monitorovacími systémy a mechanismy dohledu nad chováním agenta.³⁶ V rámci motivačních struktur (neboli systému sankcí) lze při mírném zjednodušení poukázat na tři základní možné cesty sankcí, které má principál vůči agentovi k dispozici, a to sankce rozpočtové, personální a legislativní.³⁷ Sankce mohou mít podobu jak formálního napomenutí, tak finančního omezení či personálních změn.³⁸ Pravděpodobně nejúčinnější, a také nejprísnejší, sankcí v případě nežádoucího chování agenta je revize mandátu agenta, omezení pravomoci nebo jeho zrušení a to prostřednictvím změny smlouvy, která tvoří základ vztahu agenta a principála. Nicméně právě ukládání sankcí s sebou nesou řadu překážek, zejména v případě více principálů, například v rámci jednomyslného hlasování nebo hlasování kvalifikovanou většinou členských států, jako principálů, k uložení sankcí agentovi (např. evropské agentuře).³⁹ Dalšími možnými sankcemi, které má principál k dispozici v rámci kontrolních mechanismů agenta (např. evropské agentury), je snížení rozpočtu agentury nebo propuštění a znovujmenování zaměstnanců agentury.⁴⁰

Cílem vytvoření mechanismů pro kontrolu agenta je nepochybně minimalizace ztrát spojených s delegací, proto jsou tyto dva jevy, kontrola a delegace, nerozlučně spjaty.⁴¹ U kontrolních mechanismů a motivačních struktur (neboli systému sankcí) mimo jiné platí, že jejich vztah by

jednání agenta. Dál uvedl, že „...protože agenti mají informační výhodu oproti svým politickým principálům, musejí být kontrolováni, aby dodržovali veřejný zájem.“ Tato kontrola je spojena s náklady, a vzhledem k existenci těchto nákladů dospěl Mitnick k závěru, že: „principál se pokouší o kontrolu pouze tehdy, pokud očekává čistý výkon...“ Principál se tak může rozhodnout, zda chování svého agentu bude či nebude sledovat.

³⁵ DELREUX, Tom, ADRIAENSEN, Johan. Introduction. Use and limitations of the principal-agent...s. 4

³⁶ MOE, Terry M. The new economics of organization...s. 756

³⁷ MITNICK, Barry M. Fiduciary rationality and public policy: The theory of agency...s. 14-15

³⁸ FILIPEC, Ondřej. Agent-principal dilemma and the EU chemical Management...s.166

³⁹ Tamtéž, s. 113

⁴⁰ Tamtéž

⁴¹ Tamtéž

měl být založen na nepřímé úměře, tedy čím více kontrolních mechanismů, tím méně sankcí.⁴² Kontrolní mechanismy nejsou beznákladové, a proto je principál „aplikuje jen tehdy, pokud jsou náklady nižší než součet agenturních ztrát, které snižuje.“⁴³ Kontrolních mechanismů je mnoho, například Moe (1984) se v rámci teoretického výzkumu zaměřuje na dvě oblasti kontroly a to na kontrolu podřízených úředníků nadřízenými úředníky a na kontrolu agentur z pohledu politiků jako principálů.⁴⁴ Většina autorů oddělují mechanismy typu *ex ante* (předcházející delegaci) a *ex post* (po delegaci). Kontroly typu *ex ante* principál provádí ještě před výkonem delegování pravomocí, a to stanovením různých administrativních postupů, rozsahu činnosti agenta, právních nástrojů i pravidel, který musí agent dodržovat. Díky *ex post* mechanismům má pak principál možnost kontrolovat chování agenta, čímž zmírňuje asymetrickou distribuci informací a zároveň může ovlivnit chování agenta uplatněním sankcí, ať už negativních či pozitivních, ve formě odměn.⁴⁵ Tyto typy mechanismů lze využít jak v průběhu činnosti agenta, tak i následně po ní. Právě kontrola, která je prováděna v průběhu výkonu delegování pravomocí, je některými autory označována jako třetí typ kontroly *ad locum* a dle těchto autorů je právě tento typ ten nejdůležitější.⁴⁶ Během tohoto procesu do hry vstupují dva typy univerzálních kontrolních mechanismů: „policejní dohled“ a kontrola pomocí „požárního hlásiče“.⁴⁷ Kontrolní mechanismus typu „policejního dohledu“, na rozdíl od kontroly pomocí „požárního hlásiče“, aktivně zapojuje principála do kontroly agenta. Vztahuje se na dohled nad dodržováním norem obsažených ve formálních předpisech a naplňování cílů s využitím nástrojů jako je pozorování, vyšetřování nebo vyžadování periodických zpráv a je spojen s vyššími náklady.⁴⁸ Naproti tomu finančně méně náročné řešení představuje kontrola pomocí „požárního hlásiče“, ve kterém se principál více spoléhá na třetí strany než na své aktivní zapojení. To mu umožňuje rozložení monitorovacích nákladů na třetí strany, jako jsou občané, zájmové skupiny, soudy či národní parlamenty, kteří upozorňují principála na případné nestandardní chování agenta.⁴⁹ V rámci agentur a mezinárodních organizací je tak právě

⁴² POLLACK, Mark A. Delegation, agency, and agenda...s. 109

⁴³ Tamtéž

⁴⁴ MOE, Terry M. The new economics of organization...s. 198

⁴⁵ POLLACK, Mark A. Delegation, agency, and agenda...s. 108

⁴⁶ DELREUX, Tom, KERREMANS, Bart. How agents weaken their principals' incentives to control: The case of EU negotiators and EU member states in multilateral negotiations. *European integration*, 2010, 32.4: s. 4

⁴⁷ CONCEIÇÃO-HELDT, Eugénia da. Multiple Principals' Preferences, Types of Control Mechanisms and Agent's Discretion in Trade Negotiations. In: *The principal agent model and the European Union*. Palgrave Macmillan, Cham, 2017. s. 211

⁴⁸ MCCUBBINS, Mathew D.; SCHWARTZ, Thomas. Congressional oversight overlooked: Police patrols versus fire alarms. *American journal of political science*, 1984, s. 165-179.

⁴⁹ Tamtéž

kontrola velmi důležitým, a hlavně problematickým článkem. Podle Vaubela je „výkonná moc mezinárodní organizace, jako agenta, vzdálenější kontrole ze strany konečných principálů, kterými mohou být i občané (voliči), než kterýkoli jiný politický aktér.“⁵⁰

1.4. Různorodost modelů

Dle Watermana a Meiera (1998) může mít vztah agenta a principála čtyři podoby, respektive varianty, dle úrovně přístupu k informacím, která může být buď nízká nebo vysoká, a to jak u agenta, tak u principála.⁵¹ Pokud na tyto situace navážeme další prvek, kterým je případný konflikt či soulad v oblasti naplňování cílů, dojde ke zdvojnásobení základních čtyř variant. V rámci konfliktního vztahu nastává první varianta, ve které principál i agent disponuje velkým množstvím informací, tedy informační úroveň aktérů je vysoká. V druhé variantě mají aktéři stejné množství informací, a to buď malé, nebo žádné. V tomto případě dochází k ideologickým sporům ohledně cílů.⁵² Situace, ve kterých principál disponuje větším množstvím informací než agent, představuje variantu třetí, charakteristickou pro rozvojové země, ve kterých slouží administrativní struktury jako osobní personál politiků.⁵³ A poslední, čtvrtá variant nastává, jestliže agent disponuje větším množstvím informací než jeho principál. V tomto případě se jedná o klasický případ konceptu.

I soulad v oblasti naplňování cílů agenta a principála může mít čtyři podoby. V případě prvním disponuje agent i principál velkým množstvím informací a zároveň sdílejí cíl. V těchto případech se agent stává obyčejným aktérem jako principál a jejich vztah je reciproční a symbiotický. Tento vztah lze nalézt ve výzkumu v zemědělství, vyznačující se nenáročností přístupu k informacím a dlouhodobou spoluprací.⁵⁴ V druhém případě nemá ani jeden z aktérů dostatek informací, nicméně sdílejí cíle. Jedná se o tzv. *politikou samolepek*, realizovatelnou spíše na místní úrovni.⁵⁵ V rámci třetího případu má principál více informací než agent, který je tak v informační nevýhodě, a to i přesto, že sdílejí stejný cíl. Charakteristický je pro velké

⁵⁰ VAUBEL, Roland. Principal-agent problems in international organizations. *The Review of International Organizations*, 2006, 1.2: 125-138

⁵¹ WATERMAN, Richard W, MEIER Kenneth J. Principal-agent models: an expansion?... s. 185-190

⁵² FILIPEC, Ondřej. Agent-principal dilemma and the EU chemical Management...s.164

⁵³ Tamtéž

⁵⁴ FILIPEC, Ondřej. Agent-principal dilemma and the EU chemical Management...s.164

⁵⁵ WATERMAN, Richard W, MEIER Kenneth J. Principal-agent models: an expansion?... s. 186

organizace, nebo situací v armádě, kdy voják (agent) plní určitý úkol, ale jen jeho velitel (principál) zná důvod plnění.⁵⁶ V posledním případě má agent tzv. informační výhodou, neboť disponuje větším množstvím informací než principál. Jedná se o klasický vztah principála a agenta, který bude blíže rozebrán v následujících kapitolách.

Tabulka 1: Kombinace informační úrovně a konfliktu či souladu v oblasti cílů

Informační úroveň		Agenta		Konflikt či soulad v oblasti cílů
		Nízká	Vysoká	
Principála	Vysoká	Systém patronáže	Hájící koalice	Konflikt
		Platónova republika	Subsystemy policy	Soulad
	Nízká	Politika samolepek	Principál-agent	Konflikt
		Teokracie	„Bottom line“ (konečný součet)	Soulad

Zdroj: Waterman a Meier (1998), Filipec (2018), úprava autora

⁵⁶ WATERMAN, Richard W, MEIER Kenneth J. Principal-agent models: an expansion?... s. 186

2. Evropské agentury

V této práci je v rámci vztahu agent-principál za agenta považován EPPO. V následujících dvou kapitolách je tak blíže prozkoumáno prostředí agentů, tedy evropských agentur, jejich vývoj a dělení. Zvláštní pozornost je věnována agenturám EPPO podobným. Tato kapitola zodpoví na výzkumnou otázku (1) jaké je postavení EPPO v kontextu evropských agentur. V navazující kapitole je pak představen samotný agent – EPPO. V první podkapitole je stručně popsán jeho vznik, postavení a mandát. Dílčím cílem první podkapitoly je přiblížit a analyzovat roli hlavních aktérů, a zodpovězení výzkumné otázky (2) jaká byla role Komise při zřízení EPPO. Další podkapitola je zaměřena na řízení a managementu EPPO, představení struktury EPPO a jeho klíčových osobností. Vymezení pravomocí EPPO a jejich výkon je rozebrán v následující podkapitole, která poskytne odpovědi na výzkumné otázky (3) jaké činnosti EPPO vykonává a (4) jaká omezení má EPPO ve výkonu svých pravomocí.

2.1. Vývoj a typologie evropských agentur

Evropské agentury představují právně samostatné subjekty zřízené sekundárními právními předpisy. Jejich hlavním účelem je napomáhat orgánům EU prováděním různých technických, vědeckých či jiných úkolů.⁵⁷ Vývoj agentur lze pojmut v rámci třech generací. Agentury tzv. první generace byly vytvořeny během 70. let minulého století, které disponovaly omezenými pravomocemi s především informačními funkcemi.⁵⁸ Jednalo se o Evropské středisko pro rozvoj odborného vzdělávání (Cedefop) a Evropská nadace pro zlepšení životních a pracovních podmínek (Eurofound). Byly zakládány dle konkrétní potřeby jako specializované subjekty, které jsou nápomocni Komisi svoji vysokou odborností a snahou o zefektivnění.⁵⁹ „*Vznik evropských agentur je tak odpovědí na potřebu delegace pravomocí ze strany Komise*“.⁶⁰ Agentury tzv. druhých generací vznikaly v 90. letech. Tyto agentury na rozdíl od agentur první generace, disponují širšími výkonnými a kontrolními pravomocemi, které spočívají v předávání

⁵⁷ EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR. *Audit agentur EU za rok 2020 ve zkratce: Představení výroční zprávy Evropského účetního dvora o agenturách EU za rok 2020*. Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2021. Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2021. ISBN 978-92-847-6909-4. s.6

⁵⁸ CRAIG, Paul; DE BÚRCA, Gráinne. *EU Law: Text, Cases, and Materials*. Third Edition. Oxford University Press, 2003. s. 105

⁵⁹ EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR. *Budoucnost agentur EU – je zde potenciál pro větší flexibilitu a spolupráci, Zvláštní zpráva 22/2020*. [online]. [cit. 23. března 2022] Dostupné z: <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/agencies-performance-audit-22-2020/cs/>, str. 9

⁶⁰ FILIPEC, Ondřej. *Agent-principal dilemma and the EU chemical Management...*s.182

analýz a zpráv Komisi, sdílení svých názorů s Komisí a pomáhání v oblasti kontroly nad legislativou či správou technických oblastí.⁶¹ Většina agentur však byla zřízen až v prvním desetiletí nového tisíciletí, kterou můžeme označit za tzv. třetí generaci.⁶² V této chvíli byli již agentury zakládány ke konkrétní úkolům, prakticky jak „na běžícím páse“.⁶³ Agentury byly založeny jako subjekty přebírající povinnosti členských států či Komise a to zejména v reakci na krizi, nebo v jejich souvislosti byla rozšířena jejich odpovědnost.⁶⁴ Agentury se vyznačují svojí nezávislostí, ne však nezávislost v pravém slova smyslu, dnešní agentury totiž podléhají kontrole jak ze strany Komise, tak i dalších institucí EU, jako například Evropského parlamentu nebo Evropského účetního dvora.⁶⁵

Typologii agentur Evropské agentury je možné rozlišit na decentralizované agentury, výkonné agentury a další subjekty. EPPO spadá do kategorie dalších subjektů spolu s Evropským inovačním a technologickým institutem (EIT), Zásobovací agenturou Euratomu (ESA) a Jednotným výborem pro řešení krizí (SRB).⁶⁶ Tato typologie je však pouze jednou z možností, jak agentury dělit. Např. dle Eversona a kol. (1999) lze dělit agentury dle jejich činnosti nebo míry rozhodovacích pravomocí. Od klasických evropských agentur je tak možné odlišit agentury justice a vnitřních věcí. Kromě mnoho společných znaků se tyto agentury vyznačují určitými charakteristickými rysy. Oproti klasickým evropským agenturám disponují větším množstvím operativních pravomocí na úkor těch regulačních a jejich operativní činnost využívá silné spolupráce s národními orgány činnými v trestním řízení.⁶⁷ Z pohledu trestněprávního rozměru a justiční spolupráce je příkladem těchto agentur Eurojust a EPPO. Jejich působnost, cíle a pravomoce jsou zakotveny v kapitole čtvrté hlavy páté Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“) a tvoří nedílnou součást prostoru svobody, bezpečnosti a práva.⁶⁸

⁶¹ SZAPIRO, Manuel. The framework for European regulatory agencies: a balance between accountability and autonomy. In: *ECPR General Conference, Budapest*. 2005. s. 10

⁶² EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR. Budoucnost agentur EU – je zde potenciál pro větší flexibilitu a spolupráci...s.9

⁶³ Tamtéž

⁶⁴ Tamtéž

⁶⁵ EVERSON, Michelle, et al. The Role of Specialised Agencies in Decentralising EU Governance. Report Presented to the Commission. 1999. s. 56

⁶⁶ EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR. *Audit agentur EU za rok 2020 ve zkratce: Představení výroční zprávy Evropského účetního dvora o agenturách EU za rok 2020*. Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2021. Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2021. ISBN 978-92-847-6909-4. s.9

⁶⁷ LUCHTMAN, Michiel JJP; VERVAELE, John AE. European Agencies for Criminal Justice and Shared Enforcement (Eurojust and the European Public Prosecutor's Office). *Utrecht Law Review*, 2014, 10.5: 132

⁶⁸ Tamtéž

Eurojust byl zřízen rozhodnutím Rady ze dne 28. 2: 2002-2002/187/SVV jako instituce Unie s právní subjektivitou, aby zdokonalil koordinaci a spolupráci justičních orgánů v oblasti závažné organizované trestné činnosti. Toto rozhodnutí bylo nahrazeno nařízením Evropského parlamentu a Rady ze dne 14. listopadu 2018 o Agentuře Evropské unie pro justiční spolupráci v trestních věcech (Eurojust) a o nahrazení a zrušení rozhodnutí Rady 2002/187/SVV, které rozšířilo pravomoc Eurojustu, a to zejména z důvodu zřízení nové agentury EPPO. Bylo tak nutné jednoznačně rozdělit pravomoc mezi tyto agentury.⁶⁹ Jeho působnost se tak mimo jiné vztahuje i na trestní činy, ke kterým vykonává pravomoc EPPO, pokud jsou zapojeny ty členské státy, které se neúčastní posílené spolupráce za účelem zřízení EPPO.⁷⁰ Eurojust má nastaven kontrolní mechanismy ze strany Komise, která je účastna ve výkonné radě, tak aby měl Eurojust mohl plnit svoji úlohu a rozvíjet potenciál v boji proti přeshraniční trestné činnosti.⁷¹ Jeho organizační strukturu tvoří na jedné straně prvky národní, tedy národní členy a zpravodaje a prvky unijní na straně druhé, tedy kolegium, které se skládá z jednoho zástupce z každého členského státu.⁷² Vedle běžných operativních pravomocí, disponuje Eurojust i jinými pravomocemi, i těmi strategickými, v rámci kterých je oprávněn vydávat pokyny, politické dokumenty a analýzy souvisejícími s jednotlivými případy.⁷³ Nicméně nedisponuje takovými pravomocemi jako EPPO, které by mu umožnili zahájit vyšetřování a následné trestní stíhání proti konkrétní osobě.⁷⁴ A proto je spolupráce EPPO a Eurojustu tak důležitá. Úzký vztah mezi Eurojustem a EPPO dokazuje i čl. 86 SFEU, který stanovuje, že by Rada mohla vytvořit EPPO z Eurojustu za cílem boje proti trestným činům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy EU.⁷⁵ EPPO však nebyl zřízen z Eurojustu a díky tomu může Eurojust dále vykonávat svoji činnost.

⁶⁹ Bod 1-8 Recitálu Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 14. listopadu 2018 o Agentuře Evropské unie pro justiční spolupráci v trestních věcech (Eurojust) a o nahrazení a zrušení rozhodnutí Rady 2002/187/SVV

⁷⁰ Tamtéž, čl. 3 odst. 1

⁷¹ Tamtéž, bod 9 Recitálu

⁷² TOMÁŠEK, Michal. *Europeizace trestního práva*. Linde, 2009. s. 376

⁷³ Bod 12 Recitálu Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 14. listopadu 2018 o Agentuře Evropské unie pro justiční spolupráci v trestních věcech (Eurojust) a o nahrazení a zrušení rozhodnutí Rady 2002/187/SVV

⁷⁴ SPIEZIA, Filippo. The European Public Prosecutor's Office: how to implement the relations with eurojust?. *Eu crim: the European Criminal Law Associations' fórum*, 2018. s. 131

⁷⁵ Čl. 83 SFEU

2.2. Úřad evropského veřejného žalobce (EPPO)

Tato kapitola se věnuje představení EPPO, který je v rámci vztahu agent-principál chápán jako agent. Dílčím cílem první podkapitoly je přiblížení a analýza rolí hlavních aktérů, v souvislosti se stručným představením jeho vzniku, postavení a mandátu a zodpovězení výzkumné otázky (2) jaká byla role Komise při zřizování EPPO. Další podkapitola je zaměřena na řízení a managementu EPPO, představení jeho struktury a klíčových osobností. V poslední podkapitole jsou vymezeny pravomoce EPPO, jejich výkon a případná omezení. Jejich vymezení poskytne odpovědi na výzkumné otázky (3) jaké činnosti EPPO vykonává a (4) jaká omezení má EPPO ve výkonu svých pravomocí.

2.2.1. Vznik úřadu, jeho poslání a mandát

EPPO vznik v dubnu roku 2017 jako posílená spolupráce členských států, nicméně jeho činnost byla zahájena teprve v nedávné době a to 1. června 2021.⁷⁶ Důležité je zmínit, že pojem „členský stát“ zde nezahrnuje jakýkoliv členský stát EU, ale pouze takový stát, který se účastní posílené spolupráce za účelem zřízení EPPO.⁷⁷ V současné době můžeme za tyto členské státy označit 22 států.⁷⁸ Další státy mají stále možnost participace v budoucnu.⁷⁹ EPPO byl zřízen přijetím nařízení Rady 2017/1939, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce (dále jen „nařízení“). Právní základ pro vytvoření EPPO poskytl čl. 86 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“), a to na základě přijetí Lisabonské smlouvy v roce 2009.⁸⁰ Nedostatečnost pravomocí členských států spočívá v jejich omezenosti na území daného státu a také nedostatečnost pravomocí dosavadních evropských agentur jako je Eurojust, Europol nebo Evropský úřad pro boj proti podvodům (dále jen „OLAF“), které nemají možnost zahájit vyšetřování a trestné stíhání v členských státech, probudilo již dlouhodobé úsilí o zřízení nadnárodního orgánu.⁸¹ EPPO tak představuje nezbytný

⁷⁶ JELÍNEK, J., a kol. *Trestní právo Evropské unie*. Druhé, aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2019. s.223

⁷⁷ Čl. 2 bod 1 Nařízení

⁷⁸ European Public Prosecutor's Office: Member. *European Public Prosecutor's Office* [online]. [cit. 23. března 2022]. Dostupné z: <https://www.eppo.europa.eu/en>

⁷⁹ Tamtéž

⁸⁰ HENDRYCH, Lukáš. *Úřad evropského veřejného žalobce*. Praha, 2020. Diplomová práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Katedra trestního práva. Vedoucí práce Gřivna, Tomáš. s.7

⁸¹ MITNICK, Barry M. Fiduciary rationality and public policy: The theory of agency and some consequences. In: *1973 Annual Meeting of the American Political Science Association*, New Orleans, LA. In Proceedings of the American Political Science Association. [online] 1973. [cit. 23. března 2022]. Dostupné z: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1020859.

orgán s dlouho chybějícími kompetencemi k vyšetřování a stíhání trestných činů ohrožující finanční zájmy EU.

Primárně je EPPO svěřena pravomoc pro boj proti trestným činům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Unie, jejichž definici nalezneme v nařízení.⁸² Kromě toho je mandát EPPO zúžen definicí těchto trestných činů, která je stanovena ve směrnici 2017/1371 ze dne 5. července 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie, známou jako *PIF Directive*. Jednotná definice trestných činů v působnosti Úřadu je obzvláště důležitá, zejména k harmonizaci vnitrostátních předpisů, aby byly překonány rozdíly, které by mohly bránit účinnému boji proti těmto trestným činům, a bylo tak dosaženo účinné ochrany finančních zájmů EU.⁸³ Dlouhou diskutovanou otázkou představovala problematika trestných činů proti společnému systému daní z přidané hodnoty (dále jen „DPH“). Podle směrnice se působnost EPPO vztahuje na závažné trestné činy proti společnému systému DPH, pokud způsobená škoda dosahuje nejméně deset milionů eur.⁸⁴ Z výlučné věcné příslušnosti Úřadu jsou pak vyloučeny trestné činy, které se týkají vnitrostátních přímých daní a s nimi spjatých dalších trestných činů⁸⁵ a také trestné činy spadající do působnosti EPPO, jejichž způsobená škoda je nižší než deset tisíc eur, a které nemají přímý dopad na EU nebo nejsou ze spáchání podezřelí úředníci nebo jiný zaměstnanci EU a orgánů EU.⁸⁶ Sekundárně byla ponechána možnost k rozšíření pravomocí o další oblasti úzce související trestné činnosti mající přeshraniční rozměr. O rozšíření by rozhodovala Rada jednomyslně, po konzultaci s Komisí a souhlasem Evropského parlamentu.⁸⁷ Rozšíření věcné příslušnosti Úřadu je dlouhou dobou očekávaným a předpokládaným krokem, k rozšíření působnosti by mohlo dojít i na jiné oblasti, především oblast terorismu.⁸⁸ Důvodem dlouhého procesu vzniku EPPO bylo napětí v rámci střetu mezi vizí struktury EPPO předkládanou Evropskou komisí (dále jen „Komise“) a vizí předkládanou řadou členských států.⁸⁹ Komise navrhovala vytvořit EPPO jako čistě nadnárodní instituci, bez decentralizované úrovně. Členské státy obávající se omezení státní

⁸² Čl. 86 odst. 1 SFEU

⁸³ GIUFFRIDA, Fabio. The European Public Prosecutor's Office: King without kingdom? *Brussels: CEPS Research Report*, 2017, 2017/03, str. 9

⁸⁴ Čl. 2 odst. 2 Směrnice 2017/1371 ze dne 5. července 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie (PIF Directive)

⁸⁵ Čl. 22 odst. 4 Nařízení

⁸⁶ Tamtéž, čl. 25 odst. 2

⁸⁷ Tamtéž, odst. 4

⁸⁸ DE ANGELIS, Francesco. The European Public Prosecutor's Office (EPPO): past, present, and future. *Eucrim: the European Criminal Law Associations' forum*, 2019, 4: 275

⁸⁹ MITSILEGAS, Valsamis. European prosecution between cooperation and integration: The European Public Prosecutor's Office and the rule of law. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2021. s. 247

suverenity a problému národní rozmanitosti v trestních věcech, však požadovaly zřízení decentralizační úrovně, a tak směřovala vyjednávání o nařízení od menší centralizace k větší decentralizaci.⁹⁰ Výsledkem mnoha kompromisů tak bylo vedle centralizační úrovně vytvoření i té decentralizační.

2.2.2. Řízení a management

EPPO tak disponuje dvouúrovňovou strukturou. Centrální úroveň je tvořena centrálním úřadem (se sídlem v Lucemburku) v čele s evropským nejvyšším žalobcem, dále ze dvou náměstků evropského veřejného žalobce, evropských žalobců vyslaných z jednotlivých členských států, správního ředitele, stálých komor a kolegia. V rámci decentralizované úrovně pak působí evropské pověřené žalobce nacházející se v jednotlivých členských státech.⁹¹ Jedná se tak o poměrně složitou strukturu, místy připomínající strukturu Eurojustu.⁹²

Kolegium je tvořeno z Evropského nejvyššího žalobce a evropských žalobců (jednoho z každého členského státu). Jedná se o řídicí orgán EPPO. Nedisponuje žádnými operativními pravomocemi v rámci konkrétních případů, nicméně přijímá rozhodnutí o strategických otázkách a stanovení priorit EPPO, jeho politiky v oblasti vyšetřování a trestního stíhání, jakož i obecných otázkách vyplývajících z konkrétních případů.⁹³ Kolegium má pravomoc vykonávat tzv. obecný dohled, v rámci kterého má možnost kdykoli požadovat informace o činnostech EPPO. Je mimo jiné odpovědné za vedené disciplinárního řízení týkající se evropských pověřených žalobců.⁹⁴ Na návrh evropského nejvyššího žalobce kolegium zřizuje tzv. stálé komory.⁹⁵

Stálé komory jsou z hlediska struktury EPPO považovány za stěžejní orgán, neboť v souvislosti s konkrétním přiděleným případem, přijímají ta nejdůležitější rozhodnutí, jsou zodpovědné za vyšetřování a trestní stíhání vedená evropskými pověřenými žalobci a rovněž

⁹⁰ WEYEMBERGH, A., BRIERE C. Towards a European Public Prosecutor's Office (EPPO), *European Parliament, Directorate-General for Internal Policies of the Union* [online] 2016 [cit. 23. března 2022]. Dostupné z: <https://data.europa.eu/doi/10.2861/874675>

⁹¹ LIGETI, Katalin. The Structure of the EPPO: Features and Challenges...42

⁹² „Eurojust má rovněž kolegium složené z jednoho zástupce z každého členského státu, nicméně rozdíl je v pravomocích, kdy kolegium Eurojustu má jak operativní, tak i strategické pravomoci, a to se ukázalo být velmi vážnou překážkou jeho účinného fungování“ (GIUFFRIDA, Fabio. The European Public Prosecutor's Office: King without kingdom. Brussels: CEPS Research Report, 2017, 2017/03, str. 14)

⁹³ Bod 24 Recitálu Nařízení

⁹⁴ Tamtéž, bod 46

⁹⁵ Tamtéž, čl. 9 odst. 4

zajišťují koordinaci vyšetřování a trestních stíhání v přeshraničních případech a provádění rozhodnutí kolegia.⁹⁶ Přitom je zde kladem důraz na nezávislost, tím, že je při přidělování případů vyloučena možnost přidělit případ stálé komoře, jejímž stálým členem je dohlízející evropský žalobce.⁹⁷ Je tvořena z předsedy, jímž může být evropský nejvyšší žalobce, jeden z náměstků evropského nejvyššího žalobce nebo evropský žalobce jmenovaný do funkce předsedy, a dvou stálých členů. EPPO má v současnosti zřízených patnáct stálých komor.⁹⁸ Stálé komory mají vůči kolegiu oznamovací povinnost. Po debatě se stálými členy, je předseda každé komory povinen předložit kolegiu každoroční zprávu o činnostech stálé komory, která obsahuje zejména informace o pracovní zátěži stálé komory, počtu a typu přijatých rozhodnutí, nebo i informace o odložených případech.⁹⁹

Evropští žalobci působí na centrální úrovni, jednají jménem stálé komory a v souladu s jejími pokyny. Náplní jejich činností je dohlížení na vyšetřování a trestní stíhání evropských pověřených žalobců projednávající případ ve svém členském státě. Zároveň mají povinnost předkládat shrnutí případů, na které dohlíží a také návrhy rozhodnutí, které mají být přijata stálou komorou.¹⁰⁰ Fungují jako tzv. informační kanály mezi stálými komorami a evropskými pověřenými žalobci, se kterými jsou v úzkém kontaktu, neboť dohlíží na jejich vyšetřování a jsou odpovědní za předávání relevantních informací mezi EPPO a evropskými pověřenými žalobci.¹⁰¹ Nařízení dále umožňuje, aby při pracovní vytíženosti nebo střetu zájmu požádal evropský žalobce o provedení dohledu nad vyšetřováním a trestním stíháním evropského žalobce z jiného státu, nicméně je jasné, že vzhledem k odlišnosti právních systémů jednotlivých členských států je nejvhodnějším ten žalobce, který má nejen dostatečné znalosti národních procesně i hmotněprávních předpisů, ale i dostatečnou znalost příslušného jazyka.¹⁰²

Evropští pověřeni žalobci představují hlavní pilíře EPPO, kteří působí v rámci decentralizované úrovně v jednotlivých členských státech. Jejich odpovědnost je zaměřena na vyšetřování a trestní stíhání, které sami zahájili, nebo která jim byla přidělena.¹⁰³ Jejich počet se může v jednotlivých členských státech lišit, každý členský stát může po konzultaci a

⁹⁶ Tamtéž, čl. 10 odst. 2

⁹⁷ Čl. 19 odst. 2 Jednací řád Úřadu evropského veřejného žalobce 2021/C 22/03

⁹⁸ Čl. 2 odst. 1 Rozhodnutí o stálých komorách 2021/C 59/07, 32021D0219(01)

⁹⁹ Čl. 22 Jednací řád Úřadu evropského veřejného žalobce 2021/C 22/03

¹⁰⁰ Čl. 12 odst. 1 Nařízení

¹⁰¹ Tamtéž

¹⁰² HENDRYCH, Lukáš. *Úřad evropského veřejného žalobce...* s. 18

¹⁰³ Čl. 13 odst. 1 Nařízení

schválení evropským nejvyšším žalobcem stanovit dva a více evropských pověřených žalobců a rozdělit mezi ně věcnou a místní příslušnost.¹⁰⁴ Evropští pověřeni žalobci vystupují jako agenti EPPO jednotlivých členských státech. Jejich činnost podléhá dohledu ze strany evropského žalobce a stálé komory, která vydává pokyny, podle kterých se evropští pověřeni žalobci řídí.¹⁰⁵

Decentralizační složka EPPO vytvořila problém tzv. dvojího klobouku (*double hat problem*), v rámci kterého evropský pověřený žalobce na jedné straně zůstává státním zástupcem v členském státě, nicméně na straně druhé jedná jménem EPPO, kterého jsou nedílnou součástí.¹⁰⁶ Evropský pověřený žalobce tak čelí dilematu, zdali neslouží dvěma pánům současně.¹⁰⁷ Má totiž nadřízeného vedoucího státního zástupce v rámci vnitrostátní soustavy státního zastupitelství ve své zemi¹⁰⁸ a také evropského žalobce, v rámci strukturálního uspořádání EPPO. Komise v tom vidí jasnou přidanou hodnotu a záruku, že bude zajištěna soudržnost a účinnost vyšetřování a trestního stíhání a potřebný přísun informací o případech spadající do výlučné pravomoci EPPO, a to i přesto, že ve svém dřívějším návrhu původně navrhovala zřízení pouze úrovně centralizační.¹⁰⁹ U většiny odborníků však tento problém vyvolává obavy ohledně nezávislosti EPPO.¹¹⁰

2.2.3. Výkon pravomocí

EPPO je příslušný k: „*vyšetřování a trestního stíhání pachatelů a spolupachatelů poškozujících a ohrožujících finanční zájmy Unie (...) a jejich postavení před soud.*“¹¹¹ Výkon své pravomoci EPPO zahájí vyšetřováním nebo rozhodne o uplatnění evokačního práva.¹¹² EPPO vykonává svoje trestní pravomoce na základě přenesení výkonu části svrchovaných pravomocí členských států, „*není tak (EPPO) substitutem svrchovanosti trestní represe, ale jeho kvalitativní komplementaritou.*“¹¹³ V rámci věcné příslušnosti hrají vnitrostátní právní

¹⁰⁴ Tamtéž, čl. 13 odst. 2

¹⁰⁵ ELHOLM, Thomas. EPPO and a common sense of justice. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2021, 28.2: 218

¹⁰⁶ LIGETI, Katalin; SIMONATO, Michele. The European Public Prosecutor's Office: Towards ... 16

¹⁰⁷ Tamtéž

¹⁰⁸ §34c odst. 1, 2 zákona č. 283283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů

¹⁰⁹ LIGETI, Katalin. The Structure of the EPPO: Features and Challenges...37

¹¹⁰ Např. LIGETI, Katalin., GIUFFRIDA, Fabio. nebo MITSILEGAS, Valsamis.

¹¹¹ Čl. 4 Nařízení

¹¹² Tamtéž, čl. 25

¹¹³ Tamtéž, 22

předpisy důležitou roli, stanovující její hranice.¹¹⁴ Závislost rozsahu pravomocí EPPO na vnitrostátních právních předpisech potvrzuje i problematika řešení kompetenčních sporů. V případě sporu mezi EPPO a vnitrostátními orgány, mají poslední slovo právě vnitrostátní orgány.¹¹⁵ Pro řešení těchto kompetenčních sporů si může každý členský stát stanovit příslušný vnitrostátní orgán.¹¹⁶ V oblasti trestných činů poškozujících nebo ohrožujících finanční zájmy EU mají pravomoci EPPO přednost před vnitrostátními nároky na pravomoc.¹¹⁷ Tato „přednostní“ pravomoc nahradila původní, Komisí zavedený federální prvek výlučné pravomoci, což jen potvrdilo neochotu členských států ztratit kontrolu nad touto věcí.¹¹⁸ Navíc je podpořena tzv. evokačním právem.¹¹⁹ Evokační právo přiznává a zakotvuje pro EPPO možnost „atrahovat“ si stíhání příslušných trestných činů od vnitrostátních orgánů a také naopak postupovat případy vnitrostátním orgánům při trestném činu spadající do působnosti EPPO.¹²⁰ Pokud se tedy evropský pověřený žalobce domnívá, že dochází ke spáchání trestného činu, který spadá do působnosti EPPO, zahájí vyšetřování v členském státě.¹²¹ Informaci o možném trestném jednání se může dozvědět od orgánů a jiných subjektů EU nebo od orgánů členských států díky jejich ohlašovací povinnosti.¹²² K zahájení vyšetřování může dostat evropský pověřený žalobce pokyn od příslušné stálé komory, pokud vyšetřování sám nezahájí. O zahájení vyšetřování informuje orgán, který trestní jednání ohlásil a příslušné vnitrostátní orgány. Při vedení vyšetřování je povinen poskytovat informace o vyšetřování příslušnému evropskému žalobci a stálé komoře.¹²³ V rámci procesní fáze trestního řízení, tedy vedení vyšetřování a trestního stíhání, čl. 5 odst. 3 nařízení stanoví, že vnitrostátního práva se použije v rozsahu, ve kterém není daná věc upravena tímto nařízením.¹²⁴ EPPO se tak v této fázi řídí vnitrostátními předpisy a využívá vnitrostátních orgánů: „nařízení nejenže neposkytuje jednotnou definici trestných činů, ono nedefinuje ani konkrétní vyšetřovací pravomoci EPPO

¹¹⁴ GIUFFRIDA, Fabio. The European Public Prosecutor's Office: King without kingdom? *Brussels: CEPS Research Report*, 2017, 2017/03, str. 9

¹¹⁵ Čl. 25 Nařízení

¹¹⁶ V České republice bude případné kompetenční spory mezi Úřadem a vnitrostátními orgány rozhodovat Nejvyšší státní zastupitelství (§34g zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů)

¹¹⁷ Bod 58 Recitálu Nařízení

¹¹⁸ MITSILEGAS, Valsamis, et al. Raising the bar? Thoughts on the establishment of the European Public Prosecutor's Office. Centre for European Policy Studies, 2017, str. 9

¹¹⁹ Čl. 27 Nařízení

¹²⁰ ODBOR MEZINÁRODNÍCH VZTAHŮ. Evropské trestní právo. *Bulletin-advokacie*. [online] 2016. [cit. 23. března 2022]. Dostupné z: <http://www.bulletin-advokacie.cz/evropske-trestni-pravo>

¹²¹ Čl. 26 Nařízení Rady (EU) 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce, 32017R1939

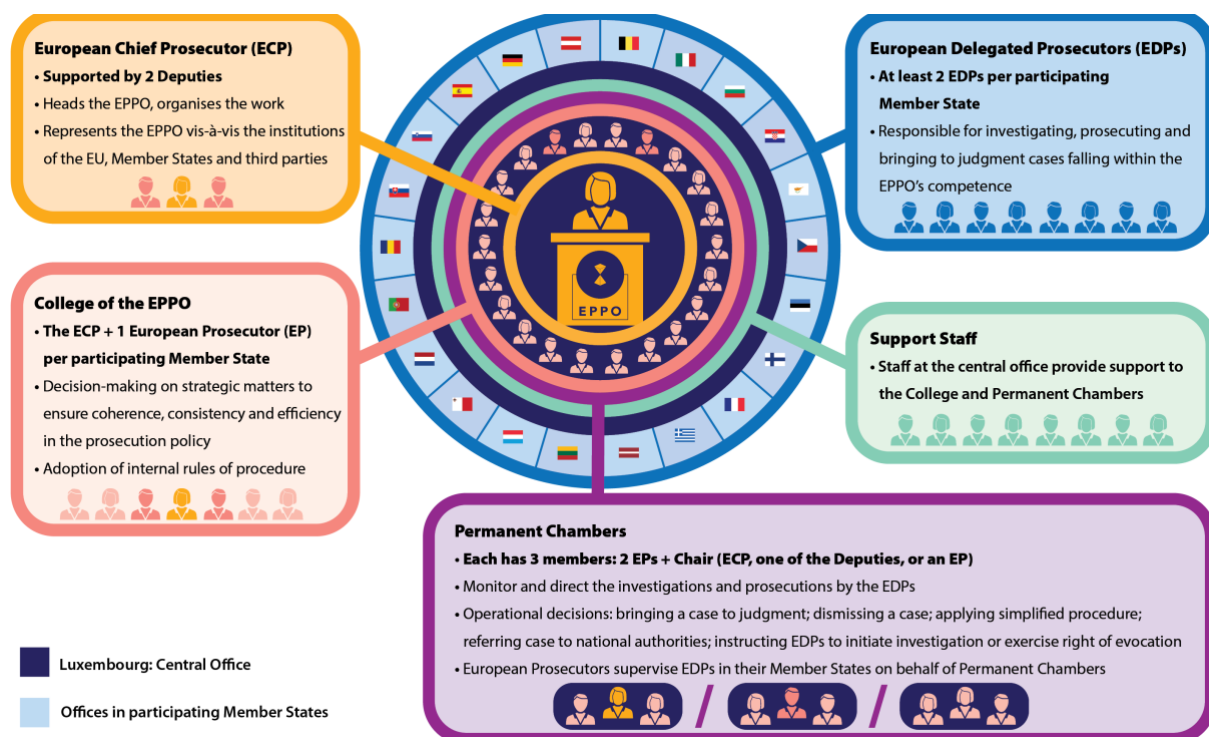
¹²² Tamtéž, čl. 24

¹²³ Tamtéž, čl. 26 odst. 2 a 3, čl. 28

¹²⁴ Tamtéž, čl. 5 odst. 11

(...), přičemž je zřejmé, že tyto pravomoci jsou plně závislé na národních předpisech, a tedy i na území jednotlivých států.“¹²⁵

Obrázek 1: Organizační schéma EPPO



Zdroj: Webové stránky Úřadu evropského veřejného žalobce

EPPO vznikl jako posílená spolupráce několika členských států pro boj proti trestným činům poškozující či ohrožující finanční zájmy EU, a to zejména z důvodu nedostatečnosti kompetencí dosavadních evropských agentur, EPPO podobných. V budoucnu se pravomoc EPPO může rozšířit o další oblasti úzce související trestné činnosti mající přeshraniční rozměr. Zřízení EPPO prováděla řada problémů, a proto byl proces jeho zřízení poměrně zdlouhavým. Jedním z nich byla vize struktury EPPO, kterou předkládala Komise, a vize předkládaná členskými státy. Výsledkem této diskuse bylo vytvoření decentralizační úrovně vedle té centralizační. EPPO tak představuje jedinečný nadnárodní orgán s poměrně složitou, dvouúrovňovou strukturou. S evropskými pověřenými žalobci v rámci decentralizační úrovně je spojován problém tzv. dvojího klobouku (*double hat problem*), který vyvolává obavy ohledně nezávislosti evropských pověřených žalobců a jejich efektivitě coby státním zástupcům v členských státech a zároveň osob podřízených EPPO.

¹²⁵ LIGETI, Katalin a Anne WEYEMBERGH. The European Public Prosecutor's Office: Certain Constitutional Issues. In: ERKELENS, Leendert et al.: *The European Public Prosecutor's Office: An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?* 1. vydání, Amsterdam: T.M.C. Asser Press. 2015, s. 65

3. Zasazení Úřadu evropského veřejného žalobce do teoretického modelu konceptu agent-principál

Každá aplikace konceptu agent-principál vyžaduje identifikaci hlavních aktérů, principála a agenta. K tomu, aby byl aktér identifikován jako principál, nestačí pouze jeho schopnost či přání kontrolovat a ovlivňovat jiného aktéra, důležitá je delegace odpovědnosti za výkon určité funkce.¹²⁶ Otázku při identifikaci principála vyvolává dyadická povaha vztahu agenta a principála. Jednoduchý model totiž představuje vztah mezi dvěma subjekty – agentem a principálem, nicméně stále častěji se setkáváme s výskytem vícero principálů, kteří provádějí delegaci buď společně, nebo samostatně na společného agenta. Ani identifikace agenta nepředstavuje procházku růžovým sadem. V rámci EU již dávno pominula doba, kdy nadnárodní instituce představovali jasného unitárního agenta. Rozhodnout, který aktér je agentem a který je principálem je v některých situacích poměrně náročné. Možné řešení nabízí tzv. řetězec delegace, umožňující, aby aktér byl současně agentem a principálem k jinému agentovi.¹²⁷ Řetězec delegace u mezinárodního orgánu obvykle vyžaduje vícero kontrolních principálů, a tedy i více samostatných vztahů agent-principál.¹²⁸ Z analytického hlediska však záleží na autorově úhlu pohledu, z jakého bude vztah agenta a principála zkoumat, a s kým bude zacházet jako s principálem a agentem.

V rámci této kapitoly je koncept aplikován na vztah mezi Komisí a EPPO a jejich zasazení do konkrétního modelu konceptu. Aplikace je rozdělena do jednotlivých prvků vztahu agenta a principála, které byly představeny v první kapitole této práce. Jedná se o prvek delegace, asymetrie informací, rozdílnosti zájmů a prvek kontroly (kontrolní mechanismy). Díky tomu je nalezena odpověď výzkumnou otázkou (5) do jaké míry lze vnitřní struktury agenta zasadit do konceptu agent-principál a pokusím se o zasazení EPPO do konkrétního modelu konceptu, jehož různorodost byla také představena v rámci první kapitoly.

¹²⁶ DELREUX, Tom, ADRIAENSEN, Johan. Introduction. Use and limitations of the principal-agent...s. 14-15

¹²⁷ Tamtéž

¹²⁸ VAUBEL, Roland. Principal-agent problems in international organizations. *The Review of International Organizations*, 2006, 1.2: 126

3.2.1. Důvody delegace

Už v rámci této oblasti můžeme pozorovat první rozdíl mezi běžným vztahem agenta a principála a vztahem EPPO a Komise. Jak bylo zmíněno při teoretickém představení konceptu, v klasickém vztahu principál agenta vyhledává. Zde principál agenta vyhledávat nemusí, neboť EPPO byl přímo vytvořen k plnění definovaných úkolů, a Komise se podílela na jeho vytvoření. Nevzniká tak problematika nepříznivého výběru, zdali agent oplývá skutečnými schopnostmi potřebnými ke splnění požadavků principála.¹²⁹ Motivace principála k vytvoření EPPO lze nalézt v Nařízení Rady (EU) 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce (dále jen „nařízení“), který ve svém začátku uvádí důvody vytvoření EPPO. Jeden z hlavních důvodů vytvoření EPPO je konstatování, že: *„boj proti trestným činům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Unie, může být lépe veden na úrovni Unie z důvodu jeho rozsahu a účinků. Současná situace, kdy je stíhání trestných činů proti finančním zájmům Unie výhradně v rukou orgánů členských států Evropské unie, tento cíl ne vždy dostatečně plní“*.¹³⁰ Cíl Úřadu je pak vymezen v čl. 4 nařízení, dle kterého EPPO odpovídá za vyšetřování a trestní stíhání *„pachatelů a spolupachatelů trestných činů poškozujících nebo ohrožujících finanční zájmy Unie...a jejich postavení před soud“*.¹³¹

Otázkou zůstává, co je hlavní motivací principála pro delegaci odpovědnosti za výkon určité funkce na agenta. V případě finanční motivace, nařízení poskytuje zcela jasné prvky finanční nezávislosti EPPO: *„Úřad by měl v zájmu úplné samostatnosti a nezávislosti disponovat samostatným rozpočtem, jehož příjem tvoří zejména příspěvek z rozpočtu Unie.“*¹³² V rámci centralizační úrovně hradí veškeré finanční náklady výhradně EPPO, nicméně náklady na vyšetřovací úkony prováděné EPPO by měly nést vnitrostátní orgány, které je provádějí, EPPO by měl částečně hradit pouze vyšetřovací úkony spojenými s mimořádně vysokými náklady.¹³³ S největší pravděpodobností však tento prvek v rámci delegace pravomocí nebyl rozhodující. EPPO představuje jedinečnou, nezávislou a nadnárodní agenturu, s vysokou prestiží a finanční samostatností. Disponuje pravomocemi zahájení vyšetřování a stíhání trestné činnosti

¹²⁹ WORSHAM, Jeff; GATRELL, Jay. Multiple principals, multiple signals: A signaling approach to principal-agent relations. *Policy Studies Journal*, 2005, 33.3: 364

¹³⁰ Bod 12 Recitálu Nařízení

¹³¹ Tamtéž, čl. 4

¹³² Tamtéž, bod 111 Recitálu

¹³³ Tamtéž, bod 112

ohrožující finanční zájmy EU jak v členských státech, tak i mimo území těchto států.¹³⁴ Nejpravděpodobněji tak principál delegoval pravomoce na agenta z toho důvodu, že rozsah požadovaných úkolů vyžadoval činnost osob odlišných od principála, dále vysokou míru odbornosti, finanční nezávislosti jak od členských států, tak i orgánů EU a právní subjektivitu.

3.2.2. Asymetrie informací a rozdílnost zájmů

Agent má často na mysli své vlastní zájmy a sleduje cíle principála jen do té míry, do které je jeho chování výhodné.¹³⁵ V rámci vztahu agenta a principála rozeznáváme rozdílné zájmy obou aktérů, stejně jako informační asymetrii zapříčiněnou vysokou mírou specializace agenta. Agent disponující informační výhodou mají možnost k zahálčivému jednání a využití informací ve svůj prospěch, a dokonce i v neprospěch principála.¹³⁶ Důležitým bodem je zjištění informační úrovně a konfliktu či souladu v oblasti cílů.

Informace pro výkon své činnosti EPPO získává svou vlastní iniciativou, zároveň shromažďuje informace od vnitrostátních orgánů, orgánů EU a třetích stran, např. od soukromých subjektů.¹³⁷ Výše uvedené subjekty jsou povinny poskytnout veškeré informace o trestných činech spadající do pravomoci EPPO a to neprodleně. EPPO tak disponuje širokým spektrem oznamovatelů, které ho zařazují jako agenta s vysokou informační úrovní. O principálově informační úrovni lze rovněž hovořit jako o vysoké. V rámci evropské komise totiž působí výkonná agentura OLAF. Tato agentura poskytuje Komisi odborné informace o trestní činnosti podvodného využívání prostředků EU a vyvinula úzkou spolupráci s EPPO s cílem zajištění ochrany finančních zájmů EU. OLAF dále spolupracuje s Evropským parlamentem a jeho Výboru pro rozpočtovou kontrolu, který také spolupracuje s EPPO. V rámci Komise působí Generální ředitelství (GR JUST), které vytváří a provádí politiku Komise týkající se spravedlnosti a základních práv. Při své práci spolupracuje s decentralizovanými agenturami jako je Europol, Eurojust, OLAF a EPPO.¹³⁸ Evropská komise tak disponuje dostatečným zdrojem informací získaných z vlastní činnosti či spolupráce s ostatními subjekty. Poskytování informací agentovi

¹³⁴ MITNICK, Barry M. Fiduciary rationality and public policy: The theory of agency and some consequences. In: *1973 Annual Meeting of the American Political Science Association*, New Orleans, LA. In Proceedings of the American Political Science Association. [online] 1973. [cit. 23. března 2022]. Dostupné z: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1020859.

¹³⁵ MOE, Terry M. The new economics of organization...s. 756

¹³⁶ KASSIM, Hussein; MENON, Anand. The principal-agent approach and the study...s. 122

¹³⁷ Bod 47 Recitálu Nařízení

¹³⁸ EVROPSKÁ KOMISE. Generální ředitelství. Spravedlnost a spotřebitelé. [online]. [cit. 23. března 2022]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/departments/justice-and-consumers_cs#leadership

(EPPO) ze strany Komise je blíže upraveno v dohodě stanovující způsoby spolupráce mezi EPPO a Komisí, který mimo jiné obsahuje seznam databází a registrů Komise a jejich výkonných agentur, ke kterým má EPPO udělen přístup.¹³⁹ Jedná se např. o databázi COMEXT vedenou EUROSTAT, FTS (systém finanční transparentnosti), SFC (systém řízení fondů v EU), nebo IER (Import, Export and Transit) a ATIS (Anti-Fraud Transit Information System) vedenou OLAF.¹⁴⁰

EPPO jedná v zájmu Unie jako celku.¹⁴¹ Jak Komise, tak i EPPO mají uzavřenou dohodu stanovující způsob jejich spolupráce za účelem ochrany finančních zájmů EU.¹⁴² Fakt, že principál zde agenta nevyhledával, ale podílel se podstatným způsobem na jeho vytvoření, eliminoval možnosti rozdílnosti jejich zájmů. EPPO byl vytvořen za účelem boje proti trestným činům poškozující nebo ohrožující finanční zájmy EU, kterými se rozumí veškeré příjmy a výdaje z rozpočtu EU.¹⁴³ Jedním z úkolů Komise je mimo jiné částečná správa rozpočtu EU a přidělování finančních prostředků z rozpočtu EU.¹⁴⁴ Komise tak má jistě zájem o ochranu rozpočtu, což dokládá i její návrh na zřízení EPPO. V rámci odůvodnění mimo jiné uvádí, že důvodem zřízení EPPO je nedostatek pravomocí členských států a dosavadním evropských agentur a institucí EU, jako je Eurojust, Europol a OLAF na vyšetřování a stíhání trestných činů proti rozpočtu EU.¹⁴⁵ Ochrana finančních zájmů EU, je tak společným zájmem jak Komise, tak EPPO.

V teoretickém představení konceptu bylo představeno dělení Watermana a Meiera (1998). Podle tohoto dělení můžeme vztah EPPO a Komise zařadit pod „*subsystemy policy*“, ve které agent i principál vysokou informační úroveň a zároveň sdílejí cíl. Jejich vztah je reciproční a symbiotický a agent se stává obyčejným aktérem jako principál.¹⁴⁶ Jedná se o klasický typ

¹³⁹ Pracovní dohoda o spolupráci Evropské Komise a Úřadu evropského veřejného žalobce, 2. června 2016 Brussels, C (2021) 4012 Final, Ref. Ares (2021)3988103

¹⁴⁰ Tamtéž, příloha VIII.

¹⁴¹ Bod 17 Recitálu Nařízení

¹⁴² Tamtéž, čl. 103

¹⁴³ Tamtéž, čl. 2 bod 3

¹⁴⁴ EVROPSKÁ KOMISE. Úkoly Evropské komise. [online]. [cit. 23. března 2022] Dostupné z: https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/european-commission_cs

¹⁴⁵ EVROPSKÁ KOMISE. Návrh Evropské rady o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce ze dne 17.7. 2013, 2013/0255, Brusel. s.2

¹⁴⁶ FILIPEC, Ondřej. Agent-principal dilemma and the EU chemical Management...s.164

vztahu vícero principálů, zejména v oblastech společné politiky, kdy jsou zájmy sdíleny bez větších problémů, dokud jsou všichni aktéři s výsledky činnosti agenta spokojeni.¹⁴⁷

3.2.3. Kontrolní mechanismy a motivační struktury

V důsledku rizik spojených s delegací, zejména s rozdílností preferencí a informační asymetrií, je principál nucen agenta kontrolovat.¹⁴⁸ V předchozích kapitolách byly představeny tři motivační struktury, resp. systémy sankcí (rozpočtové, personální, legislativní), které má principál vůči agentovi k dispozici.¹⁴⁹ Dále bylo představeno dělení kontrol typu *ex ante* a *ex post* a dva typy univerzálních kontrolních mechanismů podle McCubbins a Schwartz (1987) „policejní dohled“ a kontrola pomocí „požárního hlásiče“. ¹⁵⁰ Jednotlivé mechanismy mohou mít nespočet podob a liší se v rámci jejich využití na konkrétního agenta. Není však pochyb, že autonomie dané agentury závisí na účinnosti a důvěryhodnosti těchto kontrolních mechanismů.¹⁵¹

Kontrolní mechanismy *ex ante*

Jedním z kontrolních mechanismů typu *ex ante* je stanovení smlouvy mezi principálem a agentem, která blíže specifikuje mandát agenta, nástroje k výkonu činnosti agenta a postupy, které musí agent při činnosti dodržovat.¹⁵² Dále se jedná například o mechanismy výběru klíčových osobností nebo přidělení rozpočtu na plnění činnosti agenta.¹⁵³

Do výběru klíčových osobností, kterou můžeme označit za **personální kontrolu**, je zapojena Komise, Evropský parlament, Rada a členské státy. V rámci jednotlivých orgánů a výběru klíčových osobností se však jejich zapojení liší. Evropského nejvyšší žalobce jmenuje Evropský parlament a Rada, po vzájemné dohodě, přičemž Rada hlasuje prostou většinou.¹⁵⁴ Výběr je založen na otevřené výzvě k přihlášení kandidátů, z níž pak Výběrová komise vypracuje užší

¹⁴⁷ WATERMAN, Richard W, MEIER Kenneth J. Principal-agent models: an expansion?... s. 185-190

¹⁴⁸ DELREUX, Tom, ADRIAENSEN, Johan. Introduction. Use and limitations of the principal-agent...s. 4

¹⁴⁹ MITNICK, Barry M. Fiduciary rationality and public policy: The theory of agency...s. 14-15

¹⁵⁰ CONCEIÇÃO-HELDT, Eugénia da. Multiple Principals' Preferences, Types of Control Mechanisms and Agent's Discretion in Trade Negotiations. In: *The principal agent model and the European Union*. Palgrave Macmillan, Cham, 2017. s. 211

¹⁵¹ POLLACK, Mark A. Delegation, agency, and agenda...s. 101

¹⁵² MCCUBBINS, Mathew D.; SCHWARTZ, Thomas. Congressional oversight overlooked: Police patrols versus fire alarms. *American journal of political science*, 1984, s. 165-179.

¹⁵³ HOFMANN, Herwig CH. Agency design in the European union. *Windsor YB Access Just.*, 2010, 28: 319

¹⁵⁴ Čl. 14 Nařízení

seznam způsobilých kandidátů.¹⁵⁵ Výběrová komise tak hraje poměrně významnou roli, a i proto jsou zde nastaveny kontrolní mechanismy tří principálů – Komise, Rady a Evropského parlamentu. Evropský parlament podává návrh na základě, kterého musí být vybrán minimálně jeden člen výběrové komise. Rada stanovuje pravidla pro její fungování a na základě návrhu Komise přijímá rozhodnutí o jmenování jejích členů.¹⁵⁶ Prvním evropským nejvyšším žalobcem, v tomto případě žalobkyní, se stala bývalá rumunská žalobkyně Laura Codruta Kövesi, kterou navrhl Evropský parlament. Náhodu představuje fakt, že Rumunsko se v té době nacházelo v čele evropského předsednictví.¹⁵⁷ Členské státy jsou zapojeny do výběru evropských žalobců. Každý z členských států může navrhnout tři kandidáty na jednu pozici, bez možnosti určení pořadí těchto kandidátů. I zde figuruje výběrová komise, která přezkoumá a seřadí kandidáty. Následně Rada, rozhodující prostou většinou, evropské žalobce vybere a jmenuje.¹⁵⁸ O odvolání z funkce evropského nejvyššího žalobce a evropských žalobců rozhoduje Soudní dvůr na návrh Komise, Rady a Evropského parlamentu, pokud shledá, že tyto osoby porušili své povinnosti nebo je nejsou schopny nadále vykonávat.¹⁵⁹ Členské státy rovněž vybírají kandidáty na pozice evropských pověřených žalobců, které pak na návrh evropského nejvyššího žalobce jmenuje kolegium.¹⁶⁰ Úlohou kolegia je „jmenovat“ kandidáty, nikoli vybírat, členské státy si tak zachovávají pravomoc výběru kandidáta. V tomto bodě se mohou projevit rozdíly demokratické úrovně kontroly v jednotlivých členských státech, neboť každý členský stát má možnost učinit výběr kandidátů dle svých zvyklostí ať už otevřenou přihláškou nebo přímou nominací vládou.¹⁶¹ Kolegiu je také dána pravomoc odvolat evropského pověřeného žalobce, „pokud shledá, že již nesplňuje požadavky anebo že není schopen vykonávat své povinnosti nebo je závažným způsobem porušil.“¹⁶²

V rámci **finanční kontroly** je kontrolován rozpočet agenta. V případě EPPO je rozpočet kontrolován třemi principály a to Komisí, Evropským parlamentem a Radou. Sestavováním rozpočtu EPPO se podrobně zabývá čl. 91 a 92 nařízení. Správní ředitel každoročně vypracuje návrh, podle kterého Evropský nejvyšší žalobce vypracuje odhady příjmů a výdajů EPPO a

¹⁵⁵ Tamtéž, čl. 14 odst. 3

¹⁵⁶ Tamtéž

¹⁵⁷ EPPO. European Chief Prosecutor. [online] [cit. 23. března 2022] <https://www.eppo.europa.eu/en/european-chief-prosecutor>

¹⁵⁸ Tamtéž, čl. 16 odst. 3

¹⁵⁹ Tamtéž, čl. 14 odst. 5 a čl. 16 odst. 5

¹⁶⁰ Tamtéž, čl. 17

¹⁶¹ ZALINSCHI, Bacan; BEGOŇA, Caterina. Faculty of Law. The European Public Prosecutor's Office (EPPO): the relevance of its independence. *Faculty of Law*. 2020/2021, s. 16

¹⁶² Čl. 17 odst. 3 Nařízení

uvede je do rozpočtu EPPO.¹⁶³ Tento návrh je dále předán kolegiu a po jeho schválení Komisi. Komise výkaz odhadů zapíše do souhrnného rozpočtu Unie, jenž následně předloží Evropskému parlamentu a Radě, který společně tvoří tzv. rozpočtový orgán ke schválení.¹⁶⁴ Čl. 92 odst. 7 dále stanovuje, že „v případě potřeby se rozpočet upraví stejným postupem jako při přijímání původního rozpočtu“.¹⁶⁵ Nesmíme však opomenout na onu decentralizační úroveň agenta, v rámci, které podléhá agent kontrole nejen ze strany již zmíněných principálů, ale ze strany členských států. Dle čl. 91 odst. 7 nařízení totiž „nesou výdaje Úřadu uvedené v odstavcích 4 a 5 tohoto článku členské státy.“ Jedná se o výdaje EPPO zahrnující odměny klíčových osobností EPPO, správní náklady a výdaje vynaložené v průběhu činnosti evropských pověřených žalobců jednající v rámci činností EPPO.¹⁶⁶ O tom, kdo by měl tyto provozní výdaje nést, se vedla diskuse obsažená v dokumentu Rady 6667/16 ze dne 3. března 2016. V rámci odůvodnění však Rada trvá na hrazení těchto výdajů přímo členskými státy. Tato situace může dávat příležitost členským státům ovlivňovat finanční nezávislost EPPO a jeho účinnému fungování nedostatečným financováním činnosti evropských pověřených žalobců.¹⁶⁷ I přes relativně krátký časový úsek fungování EPPO stačilo k vytvoření sporů ohledně finančních prostředků poskytovaných EPPO Unii. Dle Nejvyššího evropského žalobce poskytnutý rozpočet pro plnění úkolů EPPO nestačí a je třeba jeho navýšení.¹⁶⁸

Čl. 20 nařízení stanoví, že za zřízení a počátečním administrativním fungování je EPPO financován z vlastního rozpočtu Komise, a to až do doby, než bude mít rozpočet vlastní. Výroční zpráva za rok 2021 uvádí, že EPPO dosáhl finanční nezávislosti od Evropské Komise 14. června 2021 a od toho okamžiku plně spravuje svůj rozpočet nezávislým způsobem. To však nemění nic na faktu, že nezávislost agenta v praxi není tak jistá, jako je přislíbena v právním rámci.

Dle čl. 110 nařízení se na EPPO rovněž vztahuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) 1073/1999 ze dne 25. května 1999 o vnitřním vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro

¹⁶³ Tamtéž, čl. 92

¹⁶⁴ Tamtéž

¹⁶⁵ Tamtéž, čl. 92 odst. 7

¹⁶⁶ Čl. 92 odst. 4, 5 Nařízení Rady (EU) 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce, 32017R1939

¹⁶⁷ ZALINSCHI, Bacan; BEGOŇA, Caterina. Faculty of Law. The European Public Prosecutor's Office (EPPO): the relevance of its independence. *Faculty of Law*. 2020/2021, s. 21

¹⁶⁸ GHERGHISAN, M. "Laura Kövesi și propunerea de creștere de buget pentru Parchetul European". *Vocile Lumi*. [online] 2020 [cit. 23. března 2022]. <https://www.rfi.ro/politica-123188-laura-kovesi-si-propunerea-de-crestere-de-buget-pentru-parchetul-european#.XxFVgRhjPZM.twitter>

boj proti podvodům (OLAF). Kromě OLAFU může kontrolu provádět i Účetní dvůr. Účetní dvůr má zejména pravomoci ke kontrole dokumentů a inspekci na místě audit u všech dodavatelů a subdodavatelů, kteří obdrželi finanční prostředky Unie.¹⁶⁹ V souladu s článkem 228 Smlouvy o fungování EU podléhá správní činnost EPPO šetření ze strany evropského veřejného ochránce práv.¹⁷⁰ Účetní EPPO je dále povinen předat účetnímu Komise a Účetnímu dvoru předběžnou účetní závěrku za rozpočtový rok, ke kterému může mít Účetní dvůr připomínky. Tyto připomínky obdrží účetní EPPO a následně vypracuje konečnou účetní závěrku, kterou dá kolegiu ke schválení. Tu pak EPPO předá Evropskému parlamentu, Radě, Komisi a Účetnímu dvoru spolu se stanoviskem kolegia.¹⁷¹

Kontrolní mechanismy *ex post*

Během činnosti agenta probíhá kontrola pomocí monitorování a vyžadování periodických zpráv a dalších hlášení o aktivitě agenta.¹⁷² Tento typ kontrolních mechanismů umožňuje principálovi kontrolovat a zároveň ovlivňovat chování agenta uplatněním sankcí či odměn.¹⁷³ Principál tak předchází již dříve zmíněnému problému tzv. skryté akce (*hidden action*), která by se, bez stanovení tohoto prvku kontroly, v jejich vztahu mohla objevit.

EPPO je za svoji činnost odpovědný Evropskému parlamentu, Komisi a Radě.¹⁷⁴ Kontrolu, spočívající v předkládání zpráv o činnosti agenta, lze označit za **kontrolu politickou**, kterou vykonává Komise, Rada, Evropský parlament a členské státy. Správní ředitel připravuje administrativní a rozpočtovou část výroční zprávy o činnosti EPPO.¹⁷⁵ Celou výroční zprávu o své činnosti, pak EPPO vydá a předá Evropskému parlamentu, Komisi, Radě a také vnitrostátním parlamentům členských států.¹⁷⁶ Kolegiu, evropskému inspektorovi ochrany údajů a OLAFu předkládá správní ředitel dvakrát ročně zprávu o akčních plánech opatření vyplývající ze závěrů interních a externích zpráv auditu, hodnocení a vyšetřování, včetně těch, které vyhotoví evropský inspektor ochrany údajů a OLAF.¹⁷⁷ Evropskému nejvyššímu žalobci předkládá návrh finančních pravidel EPPO a návrh odhadu příjmů a výdajů. Kolegiu pak zprávu

¹⁶⁹ Čl. 110 odst. 2 Nařízení

¹⁷⁰ Tamtéž, čl. 112

¹⁷¹ Tamtéž, čl. 94

¹⁷² CONCEIÇÃO-HELDT, Eugénia da. Multiple Principals' Preferences, Types of Control Mechanisms ... s. 211

¹⁷³ POLLACK, Mark A. Delegation, agency, and agenda...s. 108

¹⁷⁴ Čl. 6 odst. 2 Nařízení

¹⁷⁵ Tamtéž, čl. odst. 4 písm. e)

¹⁷⁶ Tamtéž, čl. 7 odst. 2

¹⁷⁷ Tamtéž, čl. odst. 4 písm. f)

o provádění ročních a víceletých pracovních programových dokumentů a interní strategie pro boj proti podvodům ke schválení. Další zprávou je zpráva o rozpočtovém a finančním řízení, kterou EPPO předává Evropskému parlamentu, Radě a Účetnímu dvoru do 31. března následujícího rozpočtového roku.¹⁷⁸

Důležitou oblast kontroly představuje kontrola ze strany třetích stran, kterou můžeme nazvat **kontrolou právní**. EPPO totiž disponuje pravomocemi, které mu umožňují zahájit vyšetřování a následně i trestní stíhání třetích osob.¹⁷⁹ EPPO má mimo jiné povinnost transparentnosti, v rámci které musí zpřístupnit dokumenty na základě žádosti. Pokud tak neučiní, třetí osoby mají možnost podat stížnost evropskému veřejnému ochránci práv, či žalobu k Soudnímu dvoru za podmínek stanovených v čl. 228 a 263 SFEU.¹⁸⁰ Nařízení dále obsahuje ve své kapitole šesté tzv. procesní záruky, ve kterých pojednává o rozsahu práv podezřelých a obviněných osob a soudním přezkumu. Nás v rámci kontroly agenta nejvíce zajímá soudní přezkum. Podle čl. 42 nařízení „*procesní úkony Úřadu, které mají právní účinky vůči třetím osobám, podléhají přezkumu příslušnými vnitrostátními soudy v souladu s požadavky a postupy stanovenými vnitrostátním právem...*“¹⁸¹ Totéž platí i v případě, že EPPO neučiní procesní úkony mající právní účinky vůči třetím osobám, k němuž ho nařízení zavazuje. V rámci předběžných otázek má pravomoc rozhodovat Soudní dvůr, v souladu s článkem 267 SFEU.¹⁸² Jedná se o předběžné otázky týkající se platnosti procesních úkonů EPPO, pokud byla otázka vznesena u kteréhokoliv členského státu přímo na základě práva Unie, dále výkladu či platnosti ustanovení práva Unie anebo výkladu článků 22 a 25, tedy článků ohledně věcné příslušnosti a výkonu pravomoci EPPO, v případě sporu o příslušnost mezi EPPO a vnitrostátními orgány. Odchylně pak Soudní dvůr přezkoumá rozhodnutí EPPO o odložení případu, pokud byla zpochybněna „přímo na základě práva Unie“.¹⁸³ Bližší pohled na tuto problematiku ukazuje omezený vývoj kontroly procesních úkonů EPPO ze strany EU. Vystává otázka, proč nejsou přezkoumávány veškeré úkony agenta Soudním dvorem, neboť podle čl. 263 a 265 SFEU je Soudní dvůr oprávněn přezkoumávat zákonnost všech aktů orgánů EU, které mají právní účinky vůči třetím osobám. Na druhou stranu, přezkum všech aktů EPPO by mohl nést vyšší náklady a riziko zpomalení

¹⁷⁸ Tamtéž čl. 94 odst. 2

¹⁷⁹ Tamtéž, čl. 34 odst. 1, 2

¹⁸⁰ Tamtéž. Čl. 109 odst. 3

¹⁸¹ Tamtéž, čl. 42

¹⁸² Tamtéž, odst. 2

¹⁸³ Tamtéž

stíhání. Faktem také je, že rozhodnutí EPPO se ve většině případech zakládá na vnitrostátním právu, proto je rozumné, nechat většinu přezkumů na nich.¹⁸⁴

Další kontrola agenta ze strany třetích subjektů je ukotvena v rámci oblasti ochrany údajů, která je v nařízení velmi podrobně upravena.¹⁸⁵ Jedná se o právo každého subjektu údajů podat stížnost u evropského inspektora ochrany údajů, pokud má za to, že zpracování jeho osobních údajů není v souladu s nařízením. Proti rozhodnutí evropského inspektora ochrany údajů má následně možnost domáhat se soudní ochrany podáním žaloby k Soudnímu dvoru.¹⁸⁶

„Policejní dohled“ a „Požární hlásič“

Během kontroly v průběhu činnosti agenta do hry vstupují dva typy univerzálních kontrolních mechanismů podle McCubbinse a Schwartze: „policejní dohled“ a kontrola pomocí „požárního hlásiče“.¹⁸⁷ V rámci tohoto dělení však nelze kontrolu ze strany Komise jednoznačně zařadit pod ten či onen model. Dohledem nad rozpočtem, zapojení do výběru klíčových osobností agentury a vyžadováním periodických zpráv, jako např. zpráv o činnosti EPPO, lze kontrolu zařadit pod kontrolní mechanismus „policejního dohledu“ vyžadující aktivní zapojení principála do kontroly agenta. Tento typ je spojen s vyššími náklady.¹⁸⁸ Nicméně systém kontroly vícero principálů může snížení těchto nákladů rozložením monitorovacích nákladů na vícero subjektů – jak na orgány EU, vnitrostátní orgány nebo subjekty třetích stran. Třetí osoby mohou podat stížnost k evropskému veřejnému ochránci práv, evropskému inspektorovi ochrany údajů či podat žalobu k Soudnímu dvoru, a tak spustit „požární hlásič“. Jde tak o zdařilé spojení obou typů kontrol a jejich nastavení, vytvářející velmi silný kontrolní mechanismus.

¹⁸⁴ GIUFFRIDA, Fabio. The European Public Prosecutor's Office: King without kingdom. *Brussels: CEPS Research Report*, 2017, 2017/03. s 34

¹⁸⁵ Kapitola 8, čl. 47 až čl. 89 Nařízení

¹⁸⁶ Tamtéž, čl. 88 a 89

¹⁸⁷ CONCEIÇÃO-HELDT, Eugénia da. Multiple Principals' Preferences, Types of Control ...s. 211

¹⁸⁸ MCCUBBINS, Mathew D.; SCHWARTZ, Thomas. Congressional oversight overlooked: Police patrols versus fire alarms. *American journal of political science*, 1984, s. 165-179.

Závěr

Hlavním cílem práce bylo zjistit, zda je koncept agent-principál vyhovující k aplikování na Úřad evropského veřejného žalobce, co vše koncept dokáže pokrýt a jaké jsou případné limity jeho aplikace. V rámci první části práce k tomu dopomohlo teoretické vymezení konceptu a jeho základních prvků (asymetrie informací, rozdílnost zájmů, motivační struktury, kontrolní mechanismy) a rozlišení jednotlivých modelů konceptu. Druhá část práce přiblížila problematiku evropských agentur, jako agentů, jejich stručný vývoj a typologii a pomohla tak nalézt odpověď na výzkumnou otázku jaké je postavení EPPO v kontextu evropských agentur. Bylo tak zjištěno, že EPPO lze zařadit do kategorie tzv. dalších subjektů, zároveň je však jednou z agentur justice a vnitřních věcí, které lze od klasických evropských agentur odlišit. Oproti klasickým agenturám totiž disponují menším množstvím regulatorních pravomocí a větším množstvím pravomocí operativních spolu s využíváním silné spolupráce členských států v trestním řízení. Stručným představením Eurojustu, jako agentury podobné EPPO, byla zjištěna určitá organizační shoda struktury Eurojustu se strukturou EPPO, jejich blízký vztah díky možnosti vytvoření EPPO z Eurojustu a také nezbytnost zřízení EPPO jako orgánu s dlouho chybějícími kompetencemi k vyšetřování a stíhání trestných činů ohrožující finanční zájmy EU. V rámci této kapitoly byla mimo jiné nastíněna nezávislost evropských agentur, jako jejich klasický znak, která však není nezávislostí v pravém slova smyslu, neboť dnešní agentury podléhají velmi důkladné kontrole jak ze strany Komise, tak i dalších institucí EU. Tato část práce dále nabídla stručný pohled do představení EPPO, jako agenta, jeho vzniku, postavení a mandátu, struktury, řízení, managementu a roli klíčových osobností. Tím byly zodpovězeny výzkumné otázky jaká byla role Komise při zřizování EPPO, jaké činnosti EPPO vykonává a jaká omezení má EPPO ve výkonu svých pravomocí. Analýza výběru klíčových osobností a jejich role odhalila problematiku tzv. dvojího klobouku (*double hat problem*) spojenou s osobou pověřeného evropského žalobce, vyvolávající obavy ohledně nezávislosti evropských pověřených žalobců a jejich efektivitě coby státním zástupcům v členských státech a zároveň osob podřízených EPPO.

V rámci třetí části práce byl koncept aplikován pomocí analýzy jeho hlavních prvků, jako je asymetrie informací, rozdílnost zájmů, delegace a prvek kontroly. Aplikace konceptu pomohla odhalit celou řadu odlišností od standardního vztahu agenta a principála. Hned první rozdíl spočíval v nevyhledávání agenta principálem, ale k napomáhání jeho vytvoření. Nebyl tak nalezen problém tzv. nepříznivého výběru agenta, při kterém má principál obavy, zda agent

disponuje schopnostmi potřebnými ke splnění jeho požadavků. Při delegaci pravomocí byl hlavním účelem Komise vytvoření jedinečné, nezávislé a nadnárodní agentury s finanční samostatností a přeshraničními pravomocemi k zahájení vyšetřování a stíhání trestné činnosti ohrožující finanční zájmy EU, které doposud neměly ani agentury jako Europol, Eurojust či OLAF. Dále pomohla odhalit zejména výhody problematiky vícero principálů podílejících se na kontrole agenta. Právě díky prvkům kontroly vícero principálů byl vytvořen jedinečný systém kontroly, v rámci kterého není prostor pro ani jednu z problematik tzv. skryté akce (hidden action) či skryté informace (hidden information). Aplikace konceptu rovněž neodhalila znaky oportunistického jednání agenta a s tím spojenou problematiku zahálení (shrinking) a sklouznutí (slippage).

I přes dlouhodobou tradici konceptu se v souvislosti s jeho aplikací v rámci EU objevují pochyby o jeho relevanci v kontextu stále složitějšího evropského politického systému. Tato analýza aplikace konceptu potvrdila opak. Nejen že je koncept stále relevantní pro aplikaci v oblasti politik EU, jeho relevantnost je více než současná. V rámci této práce nám nabídl originální vhled do jednání principála delegující pravomoce na agenta, a to i přesto, že v dnešní době dochází k delegaci pravomocí mnohem složitějším způsobem. EPPO je v rámci vztahu motivovaným agentem, který si díky poskytování informací a transparentností zajistil schopnost vybudovat si důvěru svých principálů i třetích stran. Dle mnohých autorů představuje důležitý milník a krok vpřed na cestě za větší integrací a pokusu o harmonizaci trestního práva v EU. Představuje nezávislou agenturu s jedinečnou strukturou a ambiciózní pravomocí vyšetřovat a trestně stíhat trestné činy poškozující finanční zájmy EU napříč členskými státy účastnící se této posílené spolupráce. Jeho cíle jsou velmi ambiciózní a teprve budoucnost ukáže, zdali jsme na tento krok vpřed připraveni, nebo budeme nuceni mít dál hlavy ve hvězdách.

Seznam použitých zdrojů

Seznam použité literatury

CONCEIÇÃO-HELDT, Eugénia da. Multiple Principals' Preferences, Types of Control Mechanisms and Agent's Discretion in Trade Negotiations. In: *The principal agent model and the European Union*. Palgrave Macmillan, Cham, 2017. p. 203-226

CRAIG, Paul; DE BÚRCA, Gráinne. *EU Law: Text, Cases, and Materials*. Third Edition. Oxford University Press, 2003

CRAIG, PAUL. *EU Administrative Law*. Second Edition. Oxford: Oxford University Press, 2012

DA CONCEICAO, Eugenia. Who controls whom? Dynamics of power delegation and agency losses in EU trade politics. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 2010, 48.4: 1107-1126.

DELREUX, Tom; ADRIAENSEN, Johan (ed.). The principal agent model and the European Union. *Basingstoke: Palgrave Macmillan*, 2017.

DELREUX, Tom, ADRIAENSEN, Johan. Principal-Agent Analysis and the European Union. In: *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. 2019

DELREUX, Tom, KERREMANS, Bart. How agents weaken their principals' incentives to control: The case of EU negotiators and EU member states in multilateral negotiations. *European integration*, 2010, 32.4: 357-374.

DÜR, Andreas; ELSIG, Manfred. Principals, agents, and the European Union's foreign economic policies. *Journal of European Public Policy*, 2011, 18.3: 323-338.

EISENHARDT, Kathleen M. Agency theory: An assessment and review. *Academy of management review*, 1989, 14.1: 57-74.

EVERSON, Michelle, et al. The Role of Specialised Agencies in Decentralising EU Governance. Report Presented to the Commission. 1999.

EVROPSKÁ KOMISE. Návrh Evropské rady o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce ze dne 17.7. 2013, 2013/0255, Brusel. s.2

FILIPEC, Ondřej. agent–principal dilemma and the Eu chemical Management. *TalTech Journal of European Studies*, 2018, 8.1: 154-175.

FRANCHINO, Fabio. The Powers of the Union: Delegation in the EU. *Cambridge University Press*, 2007.

GILARDI, Fabrizio. Principal-agent models go to Europe: Independent regulatory agencies as ultimate step of delegation. In: *ECPR General Conference, Canterbury (UK)*. 2001.

GIUFFRIDA, Fabio. The European Public Prosecutor's Office: King without kingdom. *Brussels: CEPS Research Report*, 2017, 2017/03.

GŘIVNA, Tomáš. Projekt evropského veřejného žalobce. In: JELÍNEK, Jiří, et al.: *Trestní právo Evropské unie*. 2. vydání, Praha: Leges, 2019, s. 389-404

HENDRYCH, Lukáš. *Úřad evropského veřejného žalobce*. Praha, 2020. Diplomová práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Katedra trestního práva. Vedoucí práce Gřivna, Tomáš.

HLAVÁČEK, Jiří; HLAVÁČEK, Michal. Morální hazard a nepříznivý výběr při maximalizaci pravděpodobnosti ekonomického přežití. *IES WP*, Univerzita Karlova, 2006, 22.

HOFMANN, Herwig CH. Agency design in the European union. *Windsor YB Access Just.*, 2010, 28: 309.

JELÍNEK, J., a kol. *Trestní právo Evropské unie*. Druhé, aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2019.

JENSEN, Michael C.; RUBACK, Richard S. The market for corporate control: The scientific evidence. *Journal of Financial economics*, 1983, 11.1-4: 5-50.

KASSIM, Hussein; MENON, Anand. The principal-agent approach and the study of the European Union: promise unfulfilled?. *Journal of European Public Policy*, 2003, 10.1: 121-139.

KOŘÍNEK, Štěpán. Komplikace a perspektivy Úřadu evropského veřejného žalobce. *Jurisprudence* (1802-3843), 2020

LIGETI, Katalin; SIMONATO, Michele. The European Public Prosecutor's Office: Towards a Truly European Prosecution Service?. *New Journal of European Criminal Law*, 2013, 4.1-2: 7-21.

LIGETI, Katalin. The Structure of the EPPO: Features and Challenges. *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, 2020, 27.1 33-53.

LIGETI, Katalin a Anne WEYEMBERGH. The European Public Prosecutor's Office: Certain Constitutional Issues. In: ERKELENS, Leendert et al.: *The European Public Prosecutor's Office: An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?* 1. vydání, Amsterdam: T.M.C. Asser Press. 2015, s. 54-77

LUCHTMAN, Michiel JJP; VERVAELE, John AE. European Agencies for Criminal Justice and Shared Enforcement (Eurojust and the European Public Prosecutor's Office). *Utrecht Law Review*, 2014, 10.5: 132-150.

MAREK, Petr, et al. Vliv teorie zastoupení na teorii podnikových financí. *Český finanční a účetní časopis*, 2007, 2.2: 6-16.

MCCUBBINS, Mathew D.; SCHWARTZ, Thomas. Congressional oversight overlooked: Police patrols versus fire alarms. *American journal of political science*, 1984, 165-179.

MILLER, Gary J. The political evolution of principal-agent models. *Annual Review of Political Science*, 2005, 8:1, 203-225

MITNICK, Barry M. Fiduciary rationality and public policy: The theory of agency and some consequences. In: *1973 Annual Meeting of the American Political Science Association*, New Orleans, LA. In proceedings of the American Political Science Association. 1973, 1-17.

MITSOLEGAS, Valsamis. European prosecution between cooperation and integration: The European Public Prosecutor's Office and the rule of law. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2021, 28.2: 245-264.

MOE, Terry M. The new economics of organization. *American journal of political science*, 1984, 739-777.

NIELSON, Daniel L.; TIERNEY, Michael J. Delegation to international organizations: Agency theory and World Bank environmental reform. *International organization*, 2003, 57.2: 241-276.

PERROW, Charles. Economic theories of organization. *Theory and society*, 1986, 11-45.

POLLACK, Mark A. Delegation, agency, and agenda setting in the European Community. *International organization*, 1997, 51.1: 99-134.

POLLACK, Mark A. The engines of European integration: delegation, agency, and agenda setting in the EU. *OUP Oxford*, 2003.

POSPÍŠILOVÁ, Jaroslava, et al. Teorie principála a agenta a její využití při popisu vztahu volič-zástupce. *Středoevropské politické studie*, 2017, 215-242.

POTH, Stephan; SELCK, Torsten J. Principal agent theory and artificial information asymmetry. *Politics*, 2009, 29.2: 137-144.

PUCHALA, Donald J. Institutionalism, intergovernmentalism and European integration: A review article. *J. Common Mkt. Stud.*, 1999, 37: 317.

REYKERS, Yf; BEACH, Derek. Process tracing as a tool to analyse discretion. In: *The principal agent model and the European Union*. Palgrave Macmillan, Cham, 2017. p. 255-281

SPIEZIA, Filippo. The European Public Prosecutor's Office: how to implement the relations with eurojust?. *Eucrim: the European Criminal Law Associations' fórum*, 2018, 2: 130-137.

SZAPIRO, Manuel. The framework for European regulatory agencies: a balance between accountability and autonomy. In: *ECPR General Conference, Budapest. 2005*.

TILOVSKA-KECHEDJI, Elena, et al. European Public Prosecutor's Office: To be or not to be?. *Journal of Eastern European Criminal Law*, 2017, 02: 81-90.

TOMÁŠEK, Michal. *Europeizace trestního práva*. Linde, 2009.

VAUBEL, Roland. Principal-agent problems in international organizations. *The Review of International Organizations*, 2006, 1.2: 125-138.

WATERMAN, Richard W, MEIER, Kenneth J. Principal-agent models: an expansion?. *Journal of public administration research and theory*, 1998, 8.2: 173-202.

WORSHAM, Jeff, GATRELL, Jay. Multiple principals, multiple signals: A signaling approach to principal-agent relations. *Policy Studies Journal*, 2005, 33.3: 363-376.

ZALINSCHI, Bacan; BEGOÑA, Caterina. Faculty of Law. The European Public Prosecutor's Office (EPPO): the relevance of its independence. *Faculty of Law*. 2020/2021

Seznam použitých internetových zdrojů

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Proposal for a Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office – Policy debate. 6667/16 of 3. March 2016 [online] [cit. 23. března 2022]. Dostupné z: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6667-2016-INIT/en/pdf>

DELREUX, Tom; ADRIAENSEN, Johan. Introduction. Use and limitations of the principal-agent model in studying the European Union. In: *The principal agent model and the European Union*. Palgrave Macmillan, Cham, [online] 2017. [cit. 23. března 2022]. Dostupné z: https://doi.org/10.1007/978-3-319-55137-1_1.

EUROPEAN PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE. European Chief Prosecutor. [online]. [cit. 23. března 2022] Dostupné z <https://www.eppo.europa.eu/en/european-chief-prosecutor>

EUROPEAN PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE. Structure and characteristics. *European Public Prosecutor's Office* [online]. [cit. 23. března 2022] Dostupné z: <https://www.eppo.europa.eu/en/structure-and-characteristics>

EUROPEAN PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE: *Member*. European Public Prosecutor's Office [online]. [cit. 23. března 2022]. Dostupné z: <https://www.eppo.europa.eu/en>

EVROPSKÁ KOMISE. Generální ředitelství. Spravedlnost a spotřebitelé. [online]. [cit. 23. března 2022]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/departments/justice-and-consumers_cs#leadership

EVROPSKÁ KOMISE. Úkoly Evropské komise. [online]. [cit. 23. března 2022] Dostupné z: https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/european-commission_cs

EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR. *Audit agentur EU za rok 2020 ve zkratce: Představení výroční zprávy Evropského účetního dvora o agenturách EU za rok 2020*. Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2021. Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2021. ISBN 978-92-847-6909-4.

EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR. Budoucnost agentur EU – je zde potenciál pro větší flexibilitu a spolupráci, Zvláštní zpráva 22/2020. [online]. [cit. 23. března 2022] Dostupné z: <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/agencies-performance-audit-22-2020/cs/>

GHERGHISAN, M. "Laura Kövesi și propunerea de creștere de buget pentru Parchetul European". *Vocile Lumi*. [online] 2020 [cit. 23. března 2022]. <https://www.rfi.ro/politica-123188-laura-kovesi-si-propunerea-de-crestere-de-buget-pentru-parchetul-european#.XxFVgRhjPZM.twitter>

GURYČOVÁ, Kristýna: *Je to naprostý milník v trestním právu, jen OLAF nám předá 160 kauz, říká evropský žalobce Klement*. European Public Prosecutor's Office [online]. [cit. 23. března 2022]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/urad-evropskeho-verejneho-zalobce-petr-klemen-dotace-kauzy-stret-zajmu_2106030620_kno

MITNICK, Barry M. Fiduciary rationality and public policy: The theory of agency and some consequences. In: *1973 Annual Meeting of the American Political Science Association*, New Orleans, LA. In Proceedings of the American Political Science Association. [online] 1973. [cit. 23. března 2022]. Dostupné z: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1020859.

ODBOR MEZINÁRODNÍCH VZTAHŮ. Evropské trestní právo. Bulletin-advokacie. [online] 2016. [cit. 23. března 2022]. Dostupné z: <http://www.bulletin-advokacie.cz/evropske-trestni-pravo>

WEYEMBERGH, A., BRIERE C. Towards a European Public Prosecutor's Office (EPPO), *European Parliament, Directorate-General for Internal Policies of the Union* [online] 2016 [cit. 23. března 2022]. Dostupné z: <https://data.europa.eu/doi/10.2861/874675>

Seznam použitých právních předpisů

Zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů

Nařízení Rady (EU) 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce, 32017R1939

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) 1073/1999 ze dne 25. května 1999 o vnitřním vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF)

Nařízení Evropského parlamentu a Rady EU (EU, Euratom) 2020/2092 ze dne 16. prosince 2020 o obecném režimu podmíněnosti na ochranu rozpočtu Unie

Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 14. listopadu 2018 o Agentuře Evropské unie pro justiční spolupráci v trestních věcech (Eurojust) a o nahrazení a zrušení rozhodnutí Rady 2002/187/SVV

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 883/2013 ze dne 11. září 2013 o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF) a o zrušení nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1073/1999 a nařízení Rady (Euratom) č. 1074/1999

Směrnice 2017/1371 ze dne 5. července 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie (*PIF Directive*)

Rozhodnutí o stálých komorách 2021/C 59/07, 32021D0219(01)

Jednací řád Úřadu evropského veřejného žalobce 2021/C 22/03

Pracovní dohoda o spolupráci Evropské Komise a Úřadu evropského veřejného žalobce, 2. června 2016 Brussels, C (2021) 4012 Final, Ref. Ares (2021)3988103) Dostupné z: https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2021-07/2021.073_Agreement_EPPO_European_Commission_final.pdf

Shrnutí

I navzdory atraktivitě konceptu agent-principál se stále častěji objevují pochyby o jeho současné relevanci na analýzu vztahů v rámci stále složitějšího vývoje politiky EU. Avšak díky jeho originálnímu vhledu do jednání principála delegující pravomoce na agenta, jeho chápání zákonitosti personální politiky mezinárodní organizace, je stále oblíbeným analytických nástrojem pro studium politiky EU. V rámci této práce byl koncept agent-principál aplikován na Úřad evropského veřejného žalobce, který byl zřízen teprve v nedávné době. Úřad evropského veřejného žalobce představuje nezávislou agenturu, s jedinečnou strukturou a ambiciózní pravomocí vyšetřovat a trestně stíhat trestné činy poškozující finanční zájmy EU napříč členskými státy účastnící se této posílené spolupráce. Práce je rozdělena do tří částí. V části první se zabývá teoretickým vymezením konceptu agent-principál a s ním spojených jeho základních prvků – asymetrií informací, rozdílností zájmů a prvku kontroly. V části druhé je prozkoumáno prostředí agentů, evropských agentur, jejich stručný vývoj a typologie. Ke konci této části je představen samotný agent, tedy Úřad evropského veřejného žalobce. V první podkapitole je stručně popsán jeho vznik, postavení a mandát. Další podkapitola je zaměřena na řízení a managementu, představení jeho struktury a klíčových osobností. Výkon jeho pravomocí je rozebrán v následující podkapitole. V třetí, tedy poslední, části práce je aplikován koncept agent-principál na Úřad evropského veřejného žalobce a je provedeno jeho zasazení do konkrétního modelu konceptu. Aplikace konceptu pomohla odhalit celou řadu odlišností od standardního vztahu agenta a principála – nevyhledávání agenta principálem, ale k napomáhání jeho vytvoření, výhody problematiky vícero principálů podílejících se na kontrole agenta. Aplikace konceptu rovněž neodhalila znaky oportunistického jednání agenta a s tím spojenou problematiku zahálení (shrinking) a sklouznutí (slippage).

Summary

Despite the attractiveness of the agent-principal concept, doubts are increasingly being raised about its current relevance to the analysis of relations within the increasingly complex evolution of EU politics. However, its original insight into the actions of a principal delegating authority to an agent, and its understanding of the regularities of the personnel politics of an international organisation, make it an increasingly popular analytical tool for the study of EU politics. In the context of this thesis, the agent-principal concept has been applied to the European Public Prosecutor's Office, which has only recently been established. The European Public Prosecutor's Office is an independent agency, with a unique structure and ambitious powers to investigate and prosecute crimes against the financial interests of the EU across the Member States participating in this enhanced cooperation. The work is divided into three parts. The first part deals with the theoretical definition of the agent-principle concept and its associated core elements – information asymmetry, divergence of interests and the element of control. The second part examines the environment of agents, European agencies, their brief development and typology. Towards the end of this part, the agent itself, the European Public Prosecutor's Office, is introduced. The first sub-section briefly describes its origin, status and mandate. The next subchapter focuses on governance and management, introducing its structure and key personalities. The exercise of its powers is rehearsed in the following subchapter. In the third and final part of the thesis, the agent-principle concept is applied to the European Public Prosecutor's Office and its embedding in a concrete model of the concept is made. The application of the concept helped to reveal a number of differences from the standard agent-principal relationship – in not seeking an agent by the principal, but to assist in its creation, the benefits of the issue of multiple principals involved in the control of the agent. The application of the concept also did not reveal signs of opportunistic agent behaviour and the associated issues of shrinking and slippage.

Klíčová slova

Evropská unie, Evropské agentury, Úřad evropského veřejného žalobce, Koncept agentur-principál, delegace pravomocí

Key words

European Union, European Agencies, European Public Prosecutor's Office, Concept of agentur-principal, powers delegation