Právnická fakulta Masarykovy univerzity
Katedra trestního práva

DISERTAČNÍ PRÁCE

Evropské trestní právo

JUDr. Michael Vrtek

2008

„Prohlašuji, že jsem disertační práci na téma: Evropské trestní právo zpracoval sám a uvedl jsem všechny použité prameny“.

Michael Vrtek

Poděkování

Za odborné vedení disertační práce, konzultace, cenné podněty a veškerou ochotu

Prof. JUDr. Vladimíru Kratochvílovi, CSc.

Vyučujícím katedry trestního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity
za podněty v průběhu studia.

Za konzultace a umožnění přístupů k informačním databázím

Aleksi Seilonen, LL.M.
(University in Helsinky, Finsko)

Vaido Poldoja, LL.M.
(University of Tartu, Law Office Paul Varul, Estonsko)

Doc. Dr. Matti Joutsen, LL.D.
(ředitel Mezinárodněprávní odboru, Ministerstva spravedlnosti Finské republiky)

Za jazykovou korekturu anglického resumé a zprostředkování informací

BA Shane Pettit
(Technological University of Texas)

Za jazykovou korekturu českého jazyka a nesmírnou trpělivost

Mgr. Jeanette Vrtkové

OBSAH

1. Úvod do problematiky evropského trestního práva			5
2. Mezinárodní a evropský význam trestního práva			16
	2.1 Historický vývoj mezinárodní trestněprávní spolupráce		16
	2.2 Mezinárodní aspekty trestního práva		18
		2.2.1 Státní suverenita versus trestní právo	18
		2.2.2 Mezinárodní právo trestní a trestní právo mezinárodní	19
	2.3 Základní principy trestněprávní jurisdikce		22
		2.3.1 Princip teritoriality	22
		2.3.2 Princip personality a ochrany	23
		2.3.3 Princip universality	25
	2.4 Omezení státní suverenity v oblasti trestního práva		26
		2.4.1 Formy omezení trestní jurisdikce	26
		2.4.2 Mezinárodní soudní tribunály – cesta z Norimberku do Haagu	27
		2.4.3 Supranacionalita a trestní právo	30
	2.5 Europeizace trestního práva		32
	2.6 Evropské trestní právo – předmět, subjekty, metoda a účel jeho úpravy		38
3. Rada Evropy – prvotní krok k europeizaci trestního práva			43
	3.1 Základní struktura Rady Evropy		44
		3.1.1 Hlavní orgány Rady Evropy	45
		3.1.2 Právní nástroje Rady Evropy	48
	3.2 Rada Evropy a europeizace jednotlivých sfér trestního práva		50
		3.2.1 Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod	50
		3.2.2 Europeizace trestního práva hmotného v rámci Rady Evropy	57
		3.2.3 Europeizace trestního práva procesního v rámci Rady Evropy	68
4. Trestní právo v rovině Evropské unie			79
	4.1 Základní charakteristika Evropské unie a Evropského společenství		81
		4.1.1 Etapy evropské integrace	81
		4.1.2 Právní charakteristika a pravomoci Evropské unie	84
		4.1.3 Institucionální podoba Evropské unie	87
		4.1.4 Prameny práva Evropské unie	91
	4.2 Trestněprávní spolupráce v oblasti III.pilíře Evropské unie		99
		4.2.1 Vývoj trestněprávní spolupráce v oblasti III.pilíře Evropské unie	99
		4.2.2 Institucionální složka trestní spolupráce Evropské unie	102
		4.2.3 Normativní složka trestní spolupráce Evropské unie	115
	4.3 Trestní právo v komunitární oblasti		128
		4.3.1 Obecné vlivy práva Evropských společenství na trestněprávní normy členských států	129
		4.3.2 Postavení Evropského soudního dvora v sankčním režimu Evropských společenství a jeho vliv na oblast trestního práva	132
	4.4 Ochrana finančních zájmů Evropské unie		141
5. Harmonizace trestního práva ve světle evropského zatýkacího rozkazu			148
	5.1 Harmonizace trestního práva		148
	5.2 Evropský zatýkací rozkaz jako základní kámen evropského trestního práva		155
		5.2.1 Proces vzniku evropského zatýkacího rozkazu a jeho postavení v právu Evropské unie	156
		5.2.2 Základní východiska evropského zatýkacího rozkazu	157

		5.2.3 Hmotněprávní a procesněprávní aspekty evropského zatýkacího rozkazu	161
		5.2.4 Realizace evropského zatýkacího rozkazu	167
	5.3 Začlenění evropského zatýkacího rozkazu do právního řádu České republiky		172
		5.3.1 Ústavní a zákonné základy evropského zatýkacího rozkazu	172
		5.3.2 Realizace evropského zatýkacího rozkazu v rámci trestního řádu	175
	5.4 Doprovodné aspekty související s problematikou evropského zatýkacího rozkazu		177
	5.5 Realizace evropského zatýkacího rozkazu ve vybraných členských státech Evropské unie		181
		5.5.1 Nordická unie (Švédsko, Finsko, Dánsko)	181
		5.5.2 Velká Británie	184
		5.5.3 Ústavnost evropského zatýkacího rozkazu ve vybraných členských státech Evropské unie	187
		5.5.4 Přehled počátku účinnosti vnitrostátních předpisů implementujících evropský zatýkací rozkaz v členských státech Evropské unie	189
6. Evropské trestní právo de lege ferenda			192
	6.1 Evropský modelový trestní zákon		192
		6.1.1 Memorandum k Evropskému modelovému trestnímu zákonu	193
		6.1.2 Základní zásady Evropského modelového trestního zákona	198
	6.2 Corpus Juris		201
		6.2.1 Struktura a základní principy Corpus Juris	202
		6.2.2 Zvláštní část Corpus Juris	218
	6.3 Trestněprávní aspekty Smlouvy o ústavě pro Evropu 6.4 Reformní smlouva – staronová cesta pro Evropu 6.5 Projevy europeizace de lege ferenda v českém trestním právu		224 232 237
7. Závěr			242
Anglické resumé			249
Literatura			255

1. Úvod do problematiky evropského trestního práva

Několik málo let po přelomu tisíciletí je jasné, že nastávající období bude či alespoň by mělo být pro evropský kontinent naprosto odlišnou érou, která by poprvé v jeho historii mohla přinést století bez válečných konfliktů, století svobody, bezpečnosti a demokracie. Jestliže v minulosti trvaly významné změny v evropské integraci desítky let, dnes se její podoba mění rok od roku. Zmíněné požadavky svobody, demokracie, bezpečnosti a zachovávání právní jistoty však musí stále zůstat nedotčeny.

Hlavní úlohu v tomto procesu zastává v současnosti Evropská unie (dále též „EU"), jakožto ucelené společenství 27 členských států, vedených jednotnými cíly. Podíváme-li se do historie, do doby konstituování skupiny tří evropských společenství[1], tato nepovažovala za nutné, či dokonce úmyslně upustila od zapojení trestního práva do svého rámce a zaměřila se toliko na rozvíjení ekonomicky motivovaných snah, jež vyvrcholily v zakotvení čtyř základních svobod – pohybu osob, zboží, služeb a kapitálu. Evropská společenství (dále též „ES") proto od počátku neměla žádné kompetence v trestněprávní oblasti a ponechávala je v plné jurisdikci národních legislativ.[2] Setrvání trestního práva a trestního řízení plně v kompetencích členských států potvrdilo i následné rozhodnutí Evropského soudního dvora ve věci *Casati*.[3]

Brzy se ovšem ukázalo, že snaha, aby komunitární právo neovlivňovalo a nezasahovalo do sféry národního trestního práva není udržitelná. Evropská integrace se rozmohla do takové šíře, kdy naplňování výše uvedených svobod pohybu s sebou nutně přinášelo také potřebu regulace nepříznivých jevů z nich plynoucích. Revize zakládacích smluv i akty sekundárního práva ES tak začaly být formulovány, aby tvořily zdroje závazků pro členské státy v oblasti trestního práva. Ty jsou pak odvozovány ze dvou nejvýznačnějších rovin reflektujících:

[1] Evropské společenství uhlí a oceli – 1951 (založené tzv.Pařížskou smlouvou), Evropské hospodářské společenství a Evropské společenství pro atomovou energii – 1957 (založená tzv.Římskými smlouvami)
[2] Oblast trestního práva je často v literatuře evropského práva uváděna jako exemplární ukázka činností, jež jsou vyňaty z působnosti Společenství.
[3] Rozhodnutí Evropského soudního dvora v právní věci č.203/80, trestní řízení proti Guerino Casati ze dne 11.listopadu 1981, E.C.R 2595.

a) rostoucí internacionalizaci páchání trestné činnosti (mezinárodní organizovaný zločin v podobě obchodování s drogami, lidmi, zbraněmi, mezinárodní terorismus, atd.) a zajištění jen pozitivního přínosu volného pohybu v rámci Schengenského prostoru; a
b) vlastní zájmy EU (zejména útoky proti finanční samostatnosti EU - rozpočtu EU, který představuje hlavní nástroj evropské politiky a může být obecně definován jako zjevná známka skutečného vlastnictví společného všem občanům EU).

V tomto ohledu je sice zcela nepochybné, že vynucení dodržování pravidel lze praktikovat cestami různých právních odvětví (zejména správního práva jak je tomu ve valné většině případů dotýkajících se právě oblasti EU), nicméně nelze opomenout skutečnost, že pouze trestní právo disponuje natolik silnými nástroji, aby dokázalo, pochopitelně až jako *ultimum remedium*, řešit i ty nejkomplikovanější a nejzávažnější problémy.

Primárním cílem této práce není hledat odpověď na otázku, zda *evropské trestní právo* jako právní odvětví řešící výše uvedené problémy a hájící základní hodnoty, práva a oprávněné zájmy subjektů na území Evropy vůbec skutečně existuje, či je pouze vizí budoucnosti, ale dokázat jeho reálnou podobu, jednotlivé části, z nichž se skládá a jejich faktické uplatnění v současné době, stejně jako poukázat na další možné harmonizační nebo unifikační snahy de lege ferenda.

Vycházím ze situace, kdy se prudce rozšiřuje a narůstá *evropský trestní prostor* jakožto oblast s jednotnými zájmy, které jsou či mohou být ohroženy závažnou trestnou činností nejrůznějších subjektů.[4] V porovnání s tím kontrastuje pomaleji se rozvíjející oblast evropského trestního práva,[5] která se snaží zajistit zapojení především všech členských států EU do ochrany jednotných zájmů, ať již formou harmonizace právních předpisů či přímým řešením vzniklých problémů. V tomto ohledu však úsilí naráží na základní problém vztahu evropského a národního trestního práva.

[4] Gardiny, Ch.: Criminal Justice in Europe, Oxford 1995, str.224

[5] Tuto oblast nelze ztotožňovat s *Evropskou justiční oblastí*, jak o ní bude zmínka zejména ve vztahu s projektem Corpus Juris a evropským zatýkacím rozkazem. Počátky Evropského trestního práva v užším smyslu je třeba hledat v rovině teoretickoprávní, jejímž cílem bylo shromáždit a porovnat veškeré společné aspekty trestního práva členských států EU, zatímco Evropská justiční oblast představuje fikci jednotného státního území EU, v níž jsou všechny formy mezinárodní právní pomoci v trestních věcech nahrazeny předáním osob na základě evropského zatýkacího rozkazu – viz níže.

Trestní právo bylo vždy považováno za nejzákladnější oblast veřejného práva, v němž je pravomoc trestně stíhat a uložit trest vyhrazena státnímu suverénu. Výrazný vztah tu hraje zejména územní prvek, někdy též v kombinaci s prvkem populačním (státní příslušnosti), které vymezují výhradní moc státu nad veškerými trestnými činy spáchanými na jeho svrchovaném území, ať jsou spáchány kýmkoliv, tak i nad státními příslušníky, jenž se dopustili deliktního jednání mimo území domovského státu, ale v právně významné době se na něm nacházejí. V každém případě se drtivá většina států po dlouhou dobu bránila jakémukoliv zásahu do těchto svých vnitrostátních záležitostí. V opozici naopak stojí povaha práva Evropských společenství, jedné z nejmladších právních disciplin. Komuntární úprava prolomila tradiční status quo a přesvědčila členské země, aby se vzdaly části svých svrchovaných práv ve prospěch nadstátního celku. Jak již bylo uvedeno, zprvu šlo pouze o omezení ve vztahu k ekonomickým hodnotám, nicméně přijetím Maastrichtské smlouvy o EU z roku 1992, ve znění pozdějších revizí,[6] otevřela EU novou dimenzi tzv. trojpilířového systému, do něhož zapojilo, byť nikoliv v nadstátní, ale zatím spíše mezivládní podobě, problematiku společné zahraniční a vnější bezpečnostní politiky (II.pilíř EU) a spolupráce v oblasti vnitřní bezpečnosti a (trestní) justice (III.pilíř EU).

Postupem času se sice podařilo s ohledem na řadu nově vzniklých problémů dosáhnout určité shody všech členských států o potřebě užší spolupráce v oblasti trestního práva a propojení této vnitrostátní oblasti se společnými evropskými cíli, nicméně pro již řečené se taková snaha rodí pouze velmi pomalu. Hlavními limitujícími faktory jsou tedy:

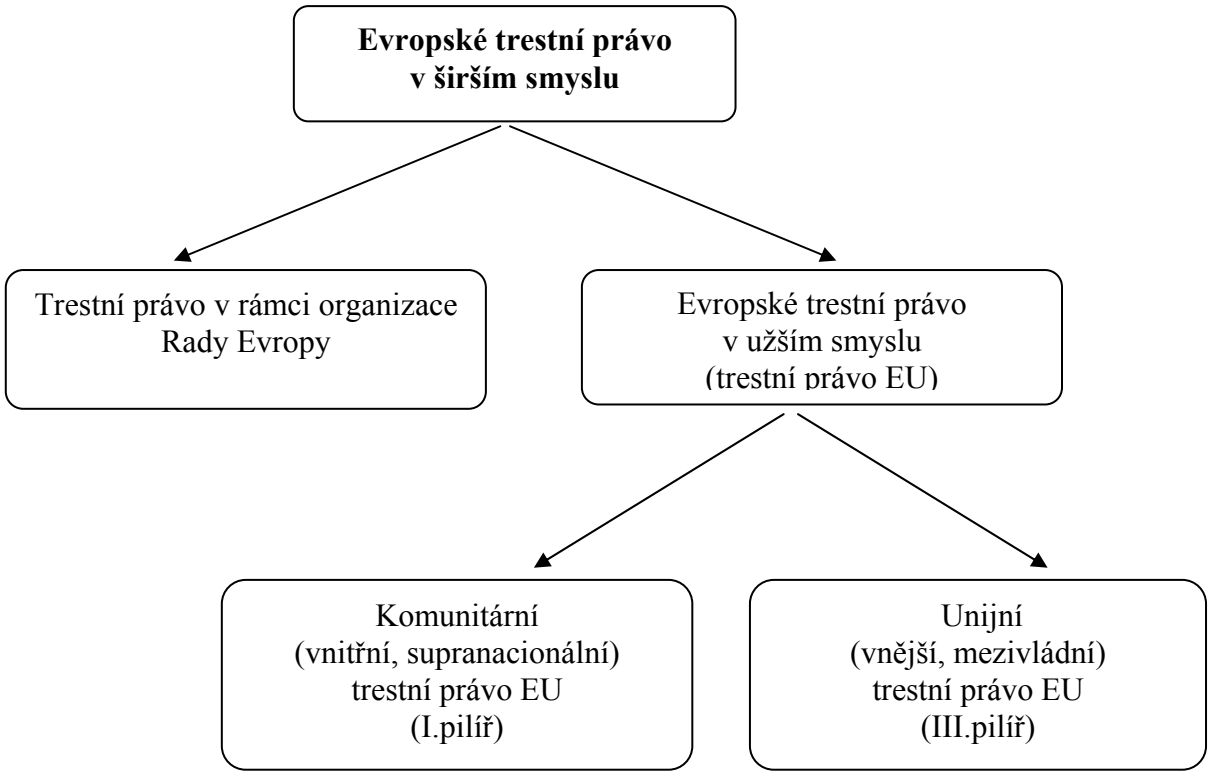
- rozpory v suverenitě trestního práva se supranacionalitou práva evropského ústící do neochoty některých států omezit svou svrchovanost ve prospěch jiného členského státu, respektive nadstátního orgánu;
- značné rozdíly pojetí trestního práva mezi všemi členskými zeměmi EU, odlišná vnitrostátní legislativa a nedostatečné pravomoci orgánů

[6] Amsterdamská smlouva (1996) a smlouva z Nice (2000)

činných v trestním řízení, které jsou obvykle kompetentní pouze v rámci národních hranic; a

- neucelenost a složitost samotného evropského práva.

Jak již bylo řečeno, tato práce vychází z názoru, že Evropské trestní právo není toliko didaktickou metaforou či snad dokonce laicko-novinářským výrazem, ale již solidně fungujícím evropským systémem, který do budoucna jednoznačně tenduje k rozšíření své působnosti, nikoliv však za cenu rozmělnění svého významu či snad nadbytečného omezení národní suverenity, ale naopak s cílem utužit spolupráci mezi evropskými státy. Tento fenomén v ní bude pojat podle následující struktury:



V tomto směru lze spatřovat paralelu s pohledem G.J.M. Corstense,[7] který evropské trestní právo charakterizuje jako regionální trestní právo představující soubor trestněprávních standardů (hmotněprávních, procesněprávních a penitenciárních), společných různým evropským státům, s cílem obecného zefektivnění boje proti zločinnému jednání a zvláště pak mezinárodnímu organizovanému zločinu. Založeno na principu harmonizace

[7] Corstens, G.: European Criminal Law, Kluwert Law International 2002, str. 42 an.

národních právních řádů pro něj toto odvětví s ohledem na ochranu evropských zájmů znamená nezbytný prvek současné evropské demokratické společnosti. V českém právním prostředí vychází plně z Corstensenova pojetí tří základních komponentů evropského trestního práva K.Brychtová.[8] Na prvém místě zde stojí e*vropská justiční spolupráce* jakožto souhrn mezinárodních smluv uzavřených v rámci Rady Evropy, k nimž přistupují právní instrumenty přijaté v rámci třetího pilíře EU. Následuje specifická složka zaměřená na ochranu lidských práv a základních svobod, kterou poskytuje subjektům trestní právo. Ta je představována nejzákladnějším evropským dokumentem – *Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod* (dále též Úmluva)[9] a v návaznosti na něj též judikaturou „strážce Úmluvy" – *Evropského soudu pro lidská práva* se sídlem ve Štrasburku. Přestože je na tomto místě a priori zmiňována organizace Rady Evropy, je třeba si znovu uvědomit, že díky členské základně se k Úmluvě hlásí celá EU, když na ni odkazuje jednak obecně v čl.6 odst.2 Smlouvy o EU,[10] tak zprostředkovaně v čl.5 a čl.46, v nichž stanoví vázanost orgánů EU (zejména Parlamentu, Rady, Komise, Soudního dvora) tímto dokumentem a následnou pravomoc Soudního dvora dohlížet na zachování základních hodnot zmíněnými institucemi. Stejný systém ochrany lidských práv a základních svobod pak EU včlenila do *Charty základních práv EU* přijaté a slavnostně vyhlášené 7.prosince 2000 na zasedání Evropské rady ve francouzském Nice. Přes dosavadní absenci právní závaznosti tohoto dokumentu, jež je podmíněna přijetím evropské ústavní smlouvy, je nutné vidět v tomto kroku další posílení evropské integrace a rozšíření spektra společných zájmů členských států. Konečně pak poslední součást evropského trestního práva je třeba hledat v působení komunitárního práva, tedy práva Evropských společenství, jakožto nejvýznamnějšího pilíře evropské integrace. Byť, jak bude poukázáno později, jde o nejslabší prvek celého systému evropského trestního práva, přesto je třeba právě tuto část hodnotit jako klíčovou, co do budoucího směřování celé předmětné problematiky. Je vhodné poznamenat, že celé výše uvedené pojetí

[8] Brychtová, K.: Evropské trestní právo procesní, http://www.jurisprudence.cz/clanek.html?id=1083&seznamtyp=&rocnik=&cislo=

[9] vyhlášena Radou Evropy 4.listopadu 1950 (s platností od 3.září 1953). ČR danou úmluvu ratifikovala dne 18.března 1992 (tehdy ještě v rámci ČSFR) a v platnost pro ni vstoupila dne 1.ledna 1993 (zákon č.209/1992 Sb.)

[10] vyhlášena v Maastrichtu 7.února 1992, s platností od 1.listopadu 1993

regionálního trestního práva je odvozeno již od výsledků mezinárodního sympózia Mezinárodní asociace pro trestní právo[11] v Helsinkách roku 1992, kde je jeho rozměr vytyčen mezinárodní spoluprací v trestních věcech minimálně tří států specifického regionu.

Základní komponenty evropského trestního práva dle G.Corstense

Dané nazírání však není jediným přístupem k evropskému trestnímu právu. Velmi často dochází k jeho podřazování do oblasti práva EU a je považováno pouze za jedno z odvětví spolupráce v oblasti justice a vnitra,[12] v lepším případě dochází k zohlednění určitých vazeb na právo komunitární.[13] Takovéto vnímání je však třeba odmítnout, neboť jak bude poukázáno dále, byla to právě Rada Evropy, jež dala svým členům podnět k utváření specifických závazků na poli trestněprávním a lze ji proto chápat jako prvotního iniciátora evropského trestního práva. To je ostatně zohledněno u H.G.Sevensterové,[14] která, byť poněkud jednostranně a příliš kriticky, na počátku 90.let minulého století odmítá existenci samostatného evropského, potažmo mezinárodního trestního práva, a jejich funkci svěřuje mezinárodním mezivládním organizacím. Pouze tyto totiž dle jejího názoru mohou zasahovat do jinak suverénních pravomocí jednotlivých států v oblasti trestního práva. Jednotlivé země pak v rámci mezinárodních organizacích usilují o nalezení

[11] International Association of Penal Law založená roku 1924 jako pokračovatelka Mezinárodní unie pro trestní právo (1889) (blíže www.penal.org)
[12] Tiedemann, K.: Europäisches Gemeinschaftsrecht und Strafrecht, Neue Juristische Wochenschrift I/1993, str.24
[13] Baker, E.: Taking European Criminal Law Seriously, Criminal Law Report I/1998, str.363
[14] Sevenster, H.G.: Criminal Law and EC Law, Common Market Law Review 29/1992, str.29-34

konsensu s ostatními suverény a na jeho základě o harmonizaci konkrétních právních odvětví (např. práva životního prostředí) z pohledu trestního práva. Nejvýznamnější organizací v Evropě je z tohoto pohledu právě Rada Evropy stojící za veškerými harmonizačními tendencemi svých členů. S odkazem na stále zvyšující se provázanost mezi Radou Evropy a EU, co do základních principů i členské základny pak trestněprávní harmonizační opatření přejímá též posledně jmenovaný subjekt. Přestože je nutné zdůraznit, že jde o myšlenky předcházející pozdějším významným změnám ve struktuře EU a současná situace jednoznačně preferuje význam unijní spolupráce, nelze Radu Evropy a její přínos v žádném ohledu opomíjet. Model evropského trestního práva uvedený v této práci proto bude vycházet z výše popsaného dualismu, v němž se v současné době vůdčí postavení v harmonizačním procesu přiznává spolupráci v rámci EU.

Za zmínku stojí také názor J.Kmece, který za evropské trestní právo považuje soubor trestněprávních norem, které jsou společné evropským zemím a vedou k oslabení jejich státní suverenity. Oproti tomu proces harmonizace vnitrostátních norem trestního práva mezi státy označuje za europeizaci trestního práva evropských zemí.[15] Samotný fenomén europeizace je natolik zajímavým jevem, že je mu vyhrazeno místo hned v následující kapitole.

Existují však též negativní názory na existenci evropského trestního práva, hodnotící jej pouze jako žurnalistický pojem nebo pokus právní teorie o vytvoření pouze přesnějšího schématu trestního práva pro didaktické účely, který však v praxi není podložen. Například M.Tomášek spojuje s danou problematikou otázku, zda jsou členské státy EU vůbec schopny se shodnout na kriminalizaci některých druhů jednání.[16] V prvé řadě tedy autor ztotožňuje celou oblast s právním rámcem EU. Přestože přiznává schopnost členských států shodnout se na kriminalizaci některých druhů jednání, tuto chápe jako neúplnou, bez odstranění stávajících rozdílů v trestněprávní kodifikací členských zemí. Unie se omezuje na minimalizaci rozdílů a sbližování skutkových podstat tam, kde je shoda možná. Přes přijetí takových projektů a nástrojů, jakými jsou *Corpus Juris* či *evropský zatýkací rozkaz*, jsou tyto

[15] Kmec, J.: Evropské trestní právo, C.H.Beck 2006, str.10
[16] Tomášek, M.: Existuje „evropské trestní právo“?, http://www.ipravnik.cz/ipravnik/ipravnik.nsf/0/8668AC7519424FE7C1256F62004F529F

limitovány svou nedokončeností a nezávazností (Corpus Juris), popřípadě výčtem trestných činů, na které se aplikují (evropský zatýkací rozkaz). K tomu přistupuje z formálního hlediska absence právní subjektivity EU, jenž odsouvá fenomén do oblasti mezinárodní trestněprávní spolupráce. Jelikož je pravomoc trestat vázána na územního suveréna, tedy tradičně na stát, bylo by možné o trestním právu s přídomkem evropské hovořit toliko v supranacionálním prostředí, které je v současnosti vyhrazeno jen Evropským společenstvím a jejich právu. Mezi pravomocemi, které členské státy svěřily komunitárním orgánům však pravomoc trestat chybí. S odkazem na již uvedené rozhodnutí Evropského soudního dvora ve věci Casati tedy M.Tomášek konstatuje, že trestní spolupráce mezi členskými zeměmi EU se omezuje jen na oblast třetího pilíře, který je pouze na úrovni mezivládní a blíží se svým založením více mezinárodnímu trestnímu právu založenému na mnohostranných či dvoustranných mezinárodních smlouvách za účelem stanovení jednotné trestnosti nejzávažnějších zločinných jednání. Osamostatnění evropského trestního práva pak předpokládá hlubší harmonizaci v hmotněprávní i procesněprávní rovině, a zejména pak zapojení nadstátní suverénní organizace do celého procesu, respektive založení právní subjektivity EU. S daným pojetím lze pochopitelně souhlasit, ovšem jen za předpokladu, že budeme na evropské trestní právo nahlížet z té nejužší roviny a zařadíme jej ryze do oblasti práva EU, či přesněji do jejího třetího pilíře. Zároveň je však nutné si položit otázku, zda harmonizace již nepokročila v současné době do té míry, že je nutné evropské trestní právo vnímat jako existující fenomén.[17] Odpověď se bude snažit najít i tato práce a polemika bude v daném kontextu vedena též ohledně právního postavení a subjektivity EU.

Na tomto místě je třeba poznamenat, že v celém textu bude povětšinou používán jednotný pojem Evropská unie, nebude-li konkrétní problém vyžadovat přesného rozlišení na oblast práva Evropských společenství a Evropské unie. Od poloviny 90.let minulého století dochází k četným diskusím o *právní subjektivitě* těchto dvou celků. Někteří odborníci poukazují na skutečnost, že pouze ES disponují touto subjektivitou, zatímco

[17] Srov. Kratochvíl, V.: Trestněprávní rozměr smlouvy o Ústavě pro Evropu a jeho význam pro evropské trestní právo: rakouské zkušenosti, Právník 2007, č.3, str.274-275.

Maastrichtskou smlouvou zavedený pojem Evropské unie je pojmem čistě politickým.[18] Zohledníme-li však některé z teorií mezinárodního práva (zejména *teorii vůle* a *objektivní teorii subjektivity*[19]), lze dojít k závěru, že i když zakládací listina mezinárodního společenství nehovoří o své právní subjektivitě, neznamená to, že ji nemá. Záleží také na dalších faktorech, jakými jsou jednání organizace navenek, úmysl, pro který byla vytvořena i s jakým se chová vůči jiným subjektům a názory třetích stran na její existenci. Pokud by tedy organizace disponovala uznáním ze strany jiných suverénů a sama se chovala takovým způsobem, že by vědomě zavdávala důvod k tomu, aby její jednání vyvolávalo právně závazné důsledky, pak je dle části odborné veřejnosti možno hovořit o její právní subjektivitě, aniž je tato výslovně zakotvena v jakémkoliv písemném dokumentu.[20] V tomto ohledu se domnívám, že byť není možné zcela přímo a bezpochyby konstatovat postavení EU jako regionální organizace s právní subjektivitou, je nezbytné brát existenci takové možnosti v potaz a zohlednit ji při řešení vzniklých otázek. Přesto lze doufat v konečné přijetí evropské ústavní smlouvy, která daný rozpor řeší výslovným zakotvením právní subjektivity EU ve svém článku I-7. Ačkoliv je osud celkové „rekonstrukce" EU dosud nejasný, lze kvitovat minimálně snahu o prosazení právní subjektivity tohoto celku za všech okolností, což se projevuje též převzetím daného požadavku do Lisabonské (Reformní) smlouvy pro Evropy.[21]

Mezi hlavní cíle práce rovněž patří snaha koncipovat ji nikoliv čistě z pohledu České republiky či jiného členského státu EU, byť naši vnitrostátní úpravu nelze pochopitelně opomenout, ale spíše z hlediska celoevropského, se značným zaměřením na komparatistiku přístupu a právních úprav vybraných členských států, mezi nimiž budou významné místo zaujímat země tzv.

[18] Týč V.: Základy práva Evropské unie pro ekonomy, 4.vydání, Linde 2004, str.21
[19] MacLeaod I.: The External Relations of the European Union, Claredon Press Oxford 1996, str.25 a 30
[20] Ačkoliv se tématu subjektivity obšírně věnovala v minulosti konference předcházející Amsterdamskému znění Smlouvy o EU, nepodařilo se státům dosáhnout nic více než jen odložení řešení pro budoucí úpravu v ústavní smlouvě. Převažující názor, že Unie nedisponuje tzv. treaty making powers (pravomocí k uzavírání mezinárodních smluv s jinými subjekty mezinárodního společenství) však byl napadán argumenty, že EU nic v takové činnosti, potažmo v prosazování svých zájmů na mezinárodní scéně, nebrání, neboť úmyslem členských států je společná zahraniční politika a EU je ze strany třetích států uznávána za subjekt mezinárodního práva. Dle některých lze tedy hovořit o tzv. spící právní subjektivitě EU (srov. MacLeaod I.: The External Relations of the European Union, str.156)
[21] Čl 1 návrhu Smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství ze dne 5.října 2007 (CIG 1/1/07 REV 1).

Nordické unie[22] resp. její členské státy EU (Finsko, Švédsko a Dánsko). Zvýšená pozornost bude v tomto směru věnována, nikoli však výlučně, nejvýznamnějším soudobým projektům, které představují *Corpus Juris* a *evropské zatýkací-zajišťovací-konfiskační-důkazní rozkazy*.

Opomenuty nezůstanou otázky de lege ferenda, byť tato rovina je dosti relativní, o čemž například svědčí fakt, že v době počátečních prací na tomto textu Česká republika nebyla součástí EU nebo, že v žádné z členských zemí nebyl aplikován evropský zatýkací rozkaz. Práce se bude snažit zachytit, co nejaktuálnější stav, avšak s vědomím, že tato snaha nemusí být v případě tak rychle se měnícího odvětví zcela naplněna. Svědčí o tom i nejistá situace, týkající se otázky ratifikace *Smlouvy o ústavě pro Evropu*, ať již v původním znění nebo v pozměněné podobě *Lisabonské reformní smlouvy*, které ve svém obsahu počítají s novými nástroji evropského trestního práva.

Má-li Evropská unie, a možno říci, že jejím prostřednictvím i celá Evropa, nadále plnit své funkce, není možné nevyvíjet jednotící snahy a úzkou spolupráci na poli trestního práva. Svobody evropské integrace přinášejí nesporné výhody, které však mohou vzít za své, budou-li ponechány bez dostatečně silné a účinné ochrany. V době moderních informačních technologií již nezáleží na tom, kde se pachatel skutečně nachází, stejně jako je třeba vzít v potaz, že každý tradiční zločin může získat ve společnosti založené na volném pohybu mezinárodní rozměr. Takový rozvoj prostředků k páchání distančních deliktů a i rozšíření zájmů a hodnot, jež v důsledku sjednocování Evropy mohou být ohroženy, může vést až ke zhroucení dlouho a pracně budované nadstátní integrace. Její narušení by se pak pro existenci současných pevných a propojených vazeb nepochybně velmi negativně promítlo do národních sfér všech evropských zemí. Jestliže navíc bude stejná trestná činnost posuzována, stíhána a trestána v různých státech odlišně, povede tento stav k migraci zakázaných aktivit do států s nejnižším postihem, a naruší tak regionální hospodářské prostředí. Bylo by absurdní, pokud by

[22] Regionální organizace států severní Evropy se sídlem ve Stockholmu, která vznikla v roce 1952 pod názvem Severská rada (Nordic Council) a od roku 1955 je tvořena pěti skandinávskými zeměmi – Švédskem, Norskem, Finskem, Dánskem a Islandem a přidruženými územími - Alandské ostrovy, Faerské ostrovy a Grónsko. Hlavním cílem je zintenzivňování spolupráce mezi členy a unifikace hlavních právních norem napříč celým právním řádem. Viz Žaloudek K., Encyklopedie politiky, Libri Praha, 1996, str.379

měly být hranice otevřeny zločincům, ale uzavřeny těm orgánům, které jim mají bránit v páchání trestné činnosti.

2. Mezinárodní a evropský význam trestního práva

2.1 Historický vývoj mezinárodní trestněprávní spolupráce

Jakékoliv odvětví práva každého státu se s postupem doby mění, přičemž zdroje těchto změn se nacházejí jak uvnitř jednotlivých zemí, tak v jejich vzájemných vztazích. Roli zde může hrát modernizace technologií nebo například názory populace na rozličná témata, migrací počínaje, politickou situací konče. To vše se následně prolíná s historicky zakořeněnými tradicemi a hodnotami specifickými pro každý z národů.

Trestní právo v historickém kontextu vždy vystupovalo jako exemplární příklad odvětví veřejného práva.[23] Kogentnost jeho norem je podmíněna obsahovou výlučností práva trestat, kterou si vždy pro dané území vyhrazoval jeho suverén. Již T.Hobbes odvozuje možnost trestání z veřejné moci, když toto právo bylo svěřeno panovníkovi původně se souhlasem poddaných, aby jím byli při své poslušnosti chráněni. Důvod takového konání spočívá v naprosté výjimečnosti trestního práva.[24] Jde o jeho pomocnou roli a chápání tohoto odvětví jako *ultima ratio* (poslední, krajní prostředek), *ultimum remedium* (poslední lék),[25] který je možné aplikovat pouze ve chvíli, kdy ostatní nástroje jiných právních odvětví nejsou samy schopny zajistit nápravu vlastních narušených či ohrožených zájmů a hodnot. Vedle výše zmíněné *subsidiarity* se trestní právo odlišuje od zbývajících částí právního systému svým výrazným morálním odsouzením pachatele ze strany společnosti. Je proto zcela zřejmé, že právní odvětví zabývající se jednáním, které pro společnost vykazuje takový stupeň nebezpečnosti, že je nutné, aby nastoupilo ukládání nejzávažnější formy sankce, bude zcela podřízeno státnímu suverénovi, neboť jen on je schopen zajistit prostřednictvím nezávislých a nestranných orgánů řádné projednání věci a případné uložení spravedlivého trestu. Jakýkoliv jiný přístup by zcela jistě vedl k nastolení zvůle nekompetentních subjektů a degradaci právní kultury.

Počátky *jurisdikce*, jakožto moci stanovit a nalézat právo, kterou stát svěřuje svým orgánům za tím účelem, aby ji vykonávaly jeho jménem a podle

[23] Knapp, V.: Teorie práva, C.H.Beck 1995, str.68
[24] Hobbes, T.: Leviathan neboli o podstatě, zřízení a moci státu církevního a občanského, Londýn 1651, v překladu J.Hruši, Melantrich Praha 1941, str.326n.
[25] Kratochvíl, V.:Trestní právo hmotné (obecná část), MU Brno 1996, str.18-19

zákona[26] v oblasti trestního práva, jsou bytostně svázány s omezeným prostorem v podobě území pod svrchovanou správou jeho suveréna. Přestože v průběhu celého starověku i středověku lze obecně hovořit o výlučnosti trestní jurisdikce vůči vlastnímu území státu a osobám na něm se nacházejícím, objevují se zde již první známky určité trestní spolupráce mezi suverénními útvary. Bez ohledu na místo spáchání trestného činu jsou tak stíhány takové zločiny jako otrokářství či námořní pirátství. Jde však o potírání konkrétních zločinů bez obecnějšího právního zakotvení. První mezinárodní smlouvy, převážně bilaterální povahy, jsou uzavírány až v období 14. a 15. století a významnějšího výsledku dosahují až ve století osmnáctém. O institutu mezinárodní právní pomoci v dnešním slova smyslu lze hovořit teprve později, kdy evropské státy podle příkladu francouzsko-belgické smlouvy z roku 1834 začínají spolupracovat na poli trestní justice v podobě vydávání pachatelů k trestnímu stíhání do jiného státu nebo jejich stíhání za protiprávní jednání na poli státu dožádaného. V dané době se však do celého rámce právní pomoci zapojují i mimoevropské státy z amerického, asijského či afrického kontinentu. Ačkoliv se už tehdejší právní teorie shoduje v tom, že možnost trestního stíhání pachatele kdekoliv a jakýmkoliv orgánem k tomu oprávněným na základě jednotných pravidel trestního práva bez nutnosti řešit kolize rozdílných právních předpisů by představovala ideální stav, je jeho realizace z hlediska odlišných kulturních a právních poměrů v jednotlivých státech nemožná.[27] Ideu vytvoření světového trestního práva tak musela, alespoň na určitou dobu, nahradit omezená a komplikovaná spolupráce mezi státy podmíněna základními principy, jež na jednu stranu představovaly záruku zachování právní jistoty dotčených subjektů, na straně druhé bránily paradoxně v dalším rozvoji mezinárodní spolupráce. Mezi nejdůležitější vodítka mezinárodní spolupráce tak patřily:

a) zásada reciprocity (vzájemnosti),
b) nevydávání vlastních občanů k trestnímu stíhání nebo výkonu trestu odnětí svobody do zahraničí,[28]

[26] Fenyk, J., Kloučková, S.: Mezinárodní justiční spolupráce v trestních věcech, Linde Praha 2003, str.15
[27] Ottův slovník naučný, PC Reedice 2003, AION CS, heslo: vydávání zločinců
[28] Zatímco některé státy nevyžadovaly dodržení této podmínky a své občany do zahraničí vydávaly (např. Velká Británie, Norsko, některé státy USA), v rámci Rakousko-Uherského soustátí se zákaz vydávání uplatnil dokonce

c) zákaz uznávání cizozemských rozhodnutí,
d) nevydávání osob stíhaných pro politické delikty[29] a
e) výsostné postavení nejvyšších správních orgánů v rozhodovacím procesu o vydání.[30]

Jak bude poukázáno v dalších kapitolách, výše uvedené zásady se v rámci mezinárodní právní pomoci v trestních věcech udržely do dnešní doby a je snahou právě evropského trestního práva prolamovat jednotlivé bariéry za účelem urychlení a zefektivnění trestní spolupráce mezi státy.

2.2 Mezinárodní aspekty trestního práva

2.2.1 Státní suverenita versus trestní právo

Podstatou zůstává fakt, že trestní právo ani v minulosti nebylo izolováno od mezinárodního prvku a přicházelo do kontaktu s požadavky mezinárodního společenství. Je však na místě položit si otázku, jak porovnávat požadavek spolehlivého zjištění pachatele trestného činu, rychlého projednání věci a spravedlivého potrestání s vůdčími principy mezinárodního práva – požadavky *svrchované rovnosti* států a *nevměšování se* do věcí, které patří do vnitřní pravomoci státu.[31] Žádný stát tak není oprávněn, až na výjimečné případy uznávané mezinárodním společenstvím, nikterak zasahovat do suverénního postavení jiného státu, ať už ve smyslu *suverenity vnější*, tedy plnoprávné subjektivity v mezinárodním právu a rovnoprávném postavení vůči všem svrchovaným států, tak v případě *suverenity vnitřní*, kterou představuje výlučná moc státu na jeho území vůči všem osobám a věcem.[32] Jak tedy vytvořit záruku, že ani přesun pachatele z jedné jurisdikce do druhé nebude překážkou pro naplnění cílů trestního práva?

---

i mezi oběma komponenty dualistické monarchie. Blíže Pyle, CH.H.: Extradition, Politics and Human Rights, Philadelphia: Temple University Press 2001, str. 28-37

[29] S výjimkou založenou na základě tzv. belgické atentátní klauzuli (1856), kdy zavraždění nebo pokus o zavraždění vrcholného představitele státu nebo člena jeho rodiny nemá náležitosti politického zločinu.

[30] Nejčastěji ministerstva spravedlnosti, které záležitost zpravidla konzultovalo rovněž s ministerstvem zahraničních věcí.

[31] Deklarace zásad mezinárodního práva upravujících mírové, přátelské vztahy a spolupráci mezi všemi státy z 29.října 1970 (dokument OSN A/RES/XXV)

[32] Potočný, M.: Mezinárodní právo veřejné, Praha 1978, 2.vydání, str.12

Propojení obou odvětví, tedy trestního a mezinárodního práva, nás přivádí k zohlednění postavení klíčové osoby v celé problematice, a to pachatele jako fyzické osoby. Zatímco trestní právo a priori vychází z odpovědnosti právě fyzické osoby a až v poslední době můžeme registrovat snahy o vytvoření odpovědnostního rámce také u osob právnických, v mezinárodním právu je tendence zcela opačná. Základním subjektem zde je a vždy byl suverénní stát, k němuž později přistupují z něj odvozené mezinárodní mezivládní organizace. Člověk žijící na území daného státu byl považován toliko za subjekt vnitrostátního práva. Tento pohled již ustoupil v současnosti do pozadí a také u jednotlivce je konstatována, byť odvozená, mezinárodněprávní subjektivita. Obě složky přitom nelze v žádném případě oddělovat, ale svrchovanost konkrétních jedinců se vždy skládá a transformuje do svrchovanosti lidu a národa.[33] Důvodem proč je jednotlivec zařazován mezi subjekty mezinárodního práva je zejména ve stále větší míře dotčenost jeho základních lidských práv a základních svobod. Uvědomíme-li si, že tyto hodnoty jsou narušovány v každodenním životě uvnitř státu, ať již v podobě přestupků, jiných správních deliktů, a v neposlední řadě samozřejmě trestných činů, pak je zřejmé jaké následky mohou nastat při jejich porušení v podstatně rozsáhlejším prostoru mezinárodního práva.

2.2.2 Mezinárodní právo trestní a trestní právo mezinárodní

Jak z výše uvedeného vyplývá, základní lidská práva, jejich výkon i procesní záruky jsou v prvé řadě upraveny vnitrostátními normami. Přesto však historické zkušenosti poukázaly na nutnost, aby nejzákladnější hodnoty, na nichž celé lidstvo stojí, byly chráněny také kogentními normami mezinárodního práva. Tragické události, které jsou spojeny zejména s velkými válečnými konflikty 1. a 2. světové války, a jež bohužel neustávají ani v současnosti (Rwanda, státy bývalé Svazové republiky Jugoslávie, Afgánistán, Irák), nás přesvědčují o potřebě mechanismu, jenž by dokázal zabezpečit prosazování práva a spravedlnosti vždy a všude. Proto nerespektování pravidel obsažených v mezinárodních dokumentech i národních předpisech vede u pachatelů protiprávního jednání jak

[33] Malenovský, J.: Mezinárodní právo veřejné, obecná část, Doplněk Brno 1997, str.103

k odpovědnosti z hlediska trestního práva, tak práva mezinárodního. Problematika ochrany lidských práv tedy propojuje obě zmíněná odvětví společným cílem. Uvedená propojenost pak vedla k další specifikaci v podobě zavedení nových termínů – *trestní právo mezinárodní* a *mezinárodní právo trestní*.

Současní autoři, jako například P.Šturma[34] nebo J.Fenyk[35] se shodují, že oba pojmy se začaly používat v 1.polovině 20.století, kdy zejména po skončení 1.světové války nastala vhodná konstelace předpokladů, jakými bylo uzavírání řady mezinárodních smluv o trestání určitých činů, na jejichž postihu mělo mezinárodní společenství zájem a také vznik mezinárodní organizace Společenství národů, jejíž existence založila důvěru v možnost mezinárodní ochrany míru.

Za mezinárodní právo trestní byl dříve považován pouze souhrn dvoustranných či vícestranných smluvních dokumentů uzavřených státy, které stanoví trestnost určitých forem jednání, na jejichž postihu má zájem mezinárodní společenství. Jednalo se striktně o součást mezinárodního práva a jeho působnost byla vázána na nečinnost jednotlivých států při postihu trestné činnosti, která přesahovala jejich území a pocházela z jednání, které bylo charakterizováno jako mezinárodní zločin.[36] Původní význam mezinárodního práva trestního byl tedy úzce spojen pouze se zločiny uvedenými v současné době například v čl.5 Římského Statutu Mezinárodního trestního soudu.[37] Mezi soudobé zastánce tohoto chápání mezinárodního práva trestního v širším slova smyslu patří M.Ch.Bassiouni[38] a O.Triffterer[39], když dané odvětví zahrnuje veškeré mezinárodněprávní normy, které kriminalizují určitá jednání jako zločiny dle mezinárodního práva. Nedílnou součástí této

[34] Šturma, P.: Mezinárodní trestní soud a stíhání zločinů podle mezinárodního práva, Karolinum Praha 2002, str.26n

[35] Fenyk, J., Kloučková, S.: Mezinárodní justiční spolupráce v trestních věcech, Linde Praha 2003, str.28

[36] Právní teorie pak dále rozlišuje mezi *mezinárodním zločinem*, coby odpovědností státu za nejzávažnější mezinárodně protiprávní chování, která zakládá odpovědnost erga omnes a *zločinem dle mezinárodního práva*, které představuje chování těch fyzických osob, které v postavení státního orgánu způsobily, že jejich chování je přičítáno státu a následně kvalifikováno jako mezinárodní zločin státu samotného. – srov. Šturma, P. Mezinárodní trestní soud a stíhání zločinů podle mezinárodního práva, Karolinum Praha 2002, str.16

[37] Statut Mezinárodního trestního soudu byl podepsán v Římě 17.července 1998 a v platnost vstoupil dne 1.července 2002 (Česká republika připojila svůj podpis 13.dubna.1999, ale dokument již jako jediná z členských zemí EU neratifikovala).

[38] Basssiouni, M.Ch., Blakesley, Ch.L.: The Need for an International Criminal Court in the New International Order, Vanderbilt Journal of Transnational Law, vol.25, 1992, str.151

[39] Triffterer, O.: Dogmatische Untersuchungen zur Entwicklung des materiellen Völkerstrafrechts seit Nürnberg, Freiburg 1966, str.25

teorie ovšem zůstává snaha o dosažení ideálního stavu, kdy by trestní právo bylo nadřazeno suverénním státům, jež by podléhaly jurisdikci nadnárodních tribunálů. Jelikož takové pojetí je pro řadu subjektů nepřijatelné, dochází k určité redukci významu mezinárodního práva trestního na celek tvořený mezinárodními smlouvami, které ukládají smluvním stranám (výhradně státům) povinnost stanovit trestnost určitých činů (obchodování s lidmi, dětská prostituce a pornografie, terorismus, korupce a další) ve vnitrostátním právu a vytvořit tak předpoklady pro jejich postih v daném státě, umožnit vydání pachatele do jiného státu nebo vykonat jiné formy právní pomoci mezi státy.[40]

Naproti tomu pojem trestního práva mezinárodního se vztahuje výhradně k právním normám vnitrostátní povahy a upravuje zejména otázku (místní) působnosti trestněprávních předpisů. Nelze ovšem nevidět vzájemnou provázanost s mezinárodním právem trestním, neboť vnitrostátní trestní právo samo upravuje realizaci některých mezinárodních závazků v oblasti právní pomoci mezi suverénními státy. V českém prostředí se tak mezinárodní prvek v trestním právu objevuje zejména v rámci trestního řádu a jeho hlavy XXV. upravující právní styk s cizinou (§ 375 - § 460n) a dále též v trestním zákoně v ustanoveních hlavy III. o působnosti zákona (§ 16 - § 22), které jsou pro trestní právo mezinárodní, v jehož rámci dochází k jistému omezení státní svrchovanosti, klíčové.

Celkově bychom tedy mohli z pojmů mezinárodního a trestního práva vymodelovat tři základní obsahově specifické skupiny. Lze přitom vycházet z tradičně zastávaného dělení, kdy mezinárodní právo trestní představuje internacionální smluvní závazky států ke kriminalizaci určitých forem jednání v jejich vnitrostátních právních řádech. Odlišně od toho stojí trestní právo mezinárodní jako ryzí produkt národních norem upravujících oblast mezinárodní právní pomoci v trestních věcech. Konečně poslední možnou mutací zůstává problematika mezinárodního trestního práva, které v podstatě představuje původní koncepci mezinárodního práva trestního, neboť je zamýšleno k vytvoření sankčního režimu mezinárodních zločinů států, stejně jako zločinů dle mezinárodního práva, za něž odpovídají konkrétní jednotlivci

[40] Šturma, P.: Mezinárodní trestní soud a stíhání zločinů podle mezinárodního práva, Karolinum Praha 2002, str.36-37

v postavení veřejných činitelů (úředních osob) či osob jednajících se souhlasem státu.

2.3 Základní principy trestněprávní jurisdikce

2.3.1 Princip teritoriality

Základním pilířem trestní jurisdikce z hlediska místní působnosti právního řádu je v obecném měřítku *princip teritoriality*, kdy se právní úprava vztahuje na veškeré osoby nacházející se na území daného státu či jeho části, tedy v prostoru vytyčeného státními hranicemi. Je to mezinárodní právo, které tento princip omezuje ve vztahu k určitým osobám, jež požívají výsady a imunity zakotvené v mezinárodních smlouvách, jako jsou vrcholní představitelé cizích států, jejich diplomatičtí zástupci, potažmo specifické subjekty v podobě zahraničních ozbrojených jednotek, jejich plavidel či letadel, které jsou z pravomoci trestních orgánů vyňaty.[41]

Stále vyvíjející se prostředky k páchání trestné činnosti vedoucí k možnostem oddělení místa jednání pachatele od místa, kde nastane škodlivý následek protiprávního děje, vedl k rozdělení teritoriality na její subjektivní a objektivní složky, kdy bude právnímu řádu podřazeno i takové jednání, jehož následky nastanou, byť z části v jiném státě (*subjektivní teritorialita*), nebo naopak bude stíhán pachatel jednání v zahraničí, pokud jeho následek nastal v dotčeném státě (*objektivní teritorialita*). V neposlední řadě se pak princip teritoriality rozšiřuje také na zvláštní místa, jimž je přeneseně podřazen status státního území, přestože se nacházejí mimo vlastní teritorium domovského státu. Jde o problematiku možného deliktního jednání na palubě lodí či letadel. Tyto dopravní prostředky jsou chápány jako plovoucí či vznášející se území, a to v případě jejich státní neobchodní povahy[42] vždy, v ostatních případech pak za předpokladu, kdy jsou řádně registrovány

[41] Na tomto místě je třeba poukázat na často chybný výklad českých norem týkajících se principu teritoriality (§ 17), který z působnosti trestního zákona vyjímá tzv. extrateritoriální území (velvyslanectví nebo vojenské základny cizích států). České orgány činné v trestním řízení sice nemohou provádět procesní úkony bez souhlasu dotčeného státu, ale trestné činy spáchané na takovém místě mohou být stíhány, je-li pachatelem osoba nepožívající výše zmíněných imunit či výsad dle mezinárodního práva. Extrateritoriální místa tedy de facto nejsou z působnosti českého právního řádu vyňata.

[42] Typicky vojenská, policejní a celní letadla a lodě.

v zákonem předepsaných rejstřících domovského státu (*princip vlajky nebo též imatrikulace*).

2.3.2 Princip personality a ochrany

Jak již bylo uvedeno, klíčovou osobou celé problematiky je pachatel trestného činu, a proto také z hlediska působnosti trestních předpisů je třeba zvažovat jeho vázanost ke státnímu území, zejména v podobě institutu státního občanství. Přestože moderní demokratické státy staví svou jurisdikci v první řadě na výše zmíněné teritorialitě, je nezbytné upravit rovněž otázku postavení pachatele a pravomoci trestních orgánů vůči němu, zejména jde-li o vlastního státního příslušníka. Je tedy s ohledem na proklamovanou teritorialitu bez debat možnost stíhat v současné době jakoukoli osobu, která se na území daného státu dopustila jednání, jež naplňuje znaky skutkové podstaty trestného činu, ať již jde o vlastního občana nebo osobu s cizí státní příslušností (mimo uvedené výjimky v případě výsad a imunit dle mezinárodního práva). V každém případě je ideálním řešením každého trestního stíhání, aby se uskutečnilo na tom území, kde se pachatel dopustil trestného činu, neboť tato situace většinou poskytuje záruku nejsnadnějšího a také nejvíce spravedlivého projednání celé věci. Pokud se však pachatel vymaní z jurisdikce dotčeného státu, lze, jak bude poukázáno v následujících kapitolách, dostát účelu trestního řádu, ať již v podobě možnosti stíhat osobu mimo území, kde byl trestný čin spáchán, nebo ji získat do pravomoci původního státu zpět. Řada států tak umožňuje stíhat vlastní i cizí občany pro jejich deliktní jednání v zahraničí na základě dalších principů – *personality*, *ochrany*, *universality*.

Prvně jmenovaný představuje možnost státu projednat trestné činy, kterých se dopustí jeho vlastní občané v zahraničí. Jak bylo uvedeno, účelnějším řešením je vždy postihnout dané jednání přímo na teritoriu, kde k němu došlo, ovšem pro značné rozdíly v trestněprávních úpravách není takový postup vždy reálný. Personalita poté umožní, aby zejména jednání občana, kterého se dopustil v jiném státě, který dané jednání nekriminalizuje, bylo postiženo v domovském státě. Převládá tedy idea, že zájmy a práva chráněná trestním kodexem státu, jehož je pachatel občanem, a je dán proto předpoklad, že tyto zná a je si vědom následků jejich porušení, musí být

chráněna kdekoliv na světě, bez ohledu, zda jiné státy tak činí nebo nikoliv. Stát zde vystupuje nikoliv jako garant práv vlastních občanů, ale také strážce dodržování jejich povinností a brání do jisté míry „trestní turistice". Pochopitelně je ovšem nezbytné posuzovat vždy zvlášť obezřetně konkrétní stupeň nebezpečnosti činu pro společnost, když v některých případech lze najít v místních poměrech, tradicích či právních i mimoprávních normách důvod beztrestnosti.

Princip ve výše uvedeném pojetí, kdy v podstatě ze strany státu dochází k ochraně cizích zájmů před útoky jeho vlastních obyvatel, je označována jako *personalita aktivní*. Vedle ní se objevují též snahy o vymezení její pasivní podoby. Tato ovšem, oproti předchozímu případu, je po stránce teoretickoprávní i praktické daleko více problematická. Předpokládá totiž možnost stíhat jednání, jehož se dopustil svým jednáním v zahraničí cizí státní příslušník vůči občanu stíhajícího státu. Dle některých názorů je takováto *pasivní personalita* vyčleněna jako samostatný princip,[43] u jiných autorů[44] spadá do rámce *principu ochrany* (*princip reálný*), kdy stát uplatňuje svou pravomoc z důvodu porušení jeho zvlášť důležitých zájmů vnitřní a vnější bezpečnosti a trestní stíhání není možné z hlediska předchozích principů teritoriality a personality, neboť pachatel není státním občanem dotčeného státu a svého jednání se dopustil mimo jeho území.

Ve vlastní praxi lze najít obdobný dualismus, když některé státy výslovně odlišují trestné činy směřující jednak vůči jejich občanům[45] a dále proti veřejným zájmům státu jako takového (např. trestné činy vyzvědačství, sabotáže nebo útoku na veřejného činitele). Příkladem v rámci EU jsou v tomto ohledu Francie (čl.113-7, čl.113-10 trestního zákona), Švédsko (hlava II, čl.3 trestního zákona) či v omezenější míře Finsko[46] (čl.hlava I, čl.3, 5 trestního zákona). Naopak jiné státy se odklonily od ochrany svých veřejných zájmů v zahraničí v trestněprávní rovině a tuto věnují toliko vlastním občanům (např. Slovensko, § 5 trestního zákona), zatímco další (mezi nimi i Česká republika, §19 trestního zákona), sice expressis verbis, neuvádějí

[43] Fenyk, J., Kloučková, S.: Mezinárodní justiční spolupráce v trestních věcech, Linde Praha 2003, str.19
[44] Kratochvíl, V.: Trestní právo hmotné (obecná část), MU Brno 1996, str.62-63
[45] Ve smyslu fyzických osob žijících a právnických osob sídlících na území států, co by soukromoprávních subjektů.
[46] Finsko umožňuje aplikovat princip pasivní personality pouze vůči trestným činům, u nichž zákon stanoví minimální trestní sazbu odnětí svobody v délce 6 měsíců.

v zákonných ustanoveních možnost stíhání pachatele jednání, jehož obětí se v zahraničí stal jejich občan, ale tato skutečnost je ošetřena v případě jakési subsidiární kategorie principu universality (§ 20 českého trestního zákona). Ve všech případech však panuje jednota v předpokladech, za nichž lze užít pasivní personality vůči pachateli, a tou je především oboustranná trestnost a často také stupeň nebezpečnosti dotčeného jednání, když pasivní personalita pokrývá převážně zvláště nebezpečná jednání.

2.3.3 Princip universality

Princip universality jako poslední z článků určení místní působnosti trestních kodexů stojí na myšlence ochrany nejzákladnějších hodnot uznávaných všemi civilizovanými členy mezinárodního společenství, obsažených převážně v textech mezinárodních smluv. Dochází tak k vyloučení pevné vazby mezi státním suverénem a jeho územím, respektive občany, když trestní jurisdikci lze v tomto případě uplatnit také proti osobě, která je občanem cizího státu, popřípadě je bez státní příslušnosti, ale v zahraničí má své trvalé bydliště a trestný čin, jehož se měla dopustit byl spáchán rovněž na cizím území. Přes zmiňovanou obtížnost dosažení shody mezi členy mezinárodního společenství, co do omezení svrchovanosti státu v otázkách trestního práva, panuje v určité oblasti nejzávažnějších protiprávních jednání obecný konsensus potřeby stíhat jejich pachatele, ať se nacházejí kdekoliv. V tomto směru je potřeba zdůraznit striktní rozlišení mezi tradiční universalitou a její odvozenou, subsidiární formou.

Universalita tak, jak je na ní nazíráno výše, vede k možnosti trestního stíhání osoby bez ohledu na to, zda stát, jemuž tato primárně podléhá, kriminalizuje její jednání. V daném ohledu tedy mezinárodní společenství vytváří skupinu jednání (typicky např. trestné činy genocidia, persekuce obyvatelstva, trestné činy spáchané ve válečném stavu a v jeho souvislosti),[47] která pro svou vysokou nebezpečnost odhlíží od skutečnosti, že pokud by se ho osoba dopustila ve svém domovském státě, nemusela by být vůbec postižena. Oboustranná trestnost tak není v případě tradiční universality

[47] Pro Českou republiku je princip universality upraven v § 19 trestního zákona (od části odkazující na § 259 dále).

nezbytnou podmínkou.[48] Takový přístup může samozřejmě působit kolizi s ústavními principy některých států, zejména zachováním právní jistoty, byť lze zároveň říci, že půjde v drtivé většině o státy totalitární, které se samy, respektive jejich mocenští představitelé, takového jednání vůči vlastnímu obyvatelstvu, národnostním či jiným menšinám nebo i obyvatelstvu jiného státu dopouštějí.

Subsidiární universalita[49] naproti tomu staví výhradně na zásadě oboustranné trestnosti dotčeného jednání. Z tradičního chápání universality je tak zachována možnost posoudit trestnost činu spáchaného v cizině cizím státním příslušníkem, aniž by byly dotčeny jakékoliv výhradní zájmy aplikujícího státu či jeho občanů, ovšem dále přistupuje již uvedený požadavek oboustranné trestnosti jak v domovském státě, tak na území, jehož trestní kodex je aplikován a pochopitelně zásadní premisa, která s takovým stavem souvisí, tedy, že pachatel byl v aplikujícím státě dopaden a nebyl předán k trestnímu stíhání do cizího státu.

2.4 Omezení státní suverenity v oblasti trestního práva

2.4.1 Formy omezení trestní jurisdikce

Výše zmíněná problematika jurisdikce státu v oblasti trestního práva přímo navazuje na postoje a podmínky států, při jejím možném přenosu na jiného územního suveréna. Takovéto přenesení suverenity na jiný subjekt je obecně děleno do tří základních rovin, kdy ne všechny jsou státy obecně přijímány. Jedná se o

- spolupráci dvou a více států na základě mezinárodní smlouvy o právní pomoci v trestních věcech,
- postoupení určitých pravomocí mezinárodní mezivládní organizaci, anebo
- spolupráci v rámci nadnárodního systému a tvorbu jednotné právní úpravy.

[48] Viz například rozhodnutí španělského Ústavního soudu ze dne 26.září 2005, který potvrdil, že byť se osoba, které je za vinu kladeno spáchání trestných činů genocidia a mučení obyvatel dopustila tohoto jednání v Guatemale a je zároveň jejím občanem, lze ji stíhat před španělskou justicí právě s ohledem na princip universální jurisdikce.
[49] Pro Českou republiku § 20 trestního zákona.

Jako nejméně problematická je v současné době možnost omezení trestní jurisdikce ve prospěch jiného státu za situace, kdy obě strany mají uzavřenu mezinárodní smlouvu, která upravuje jejich vzájemnou pomoc v trestních věcech, nejčastěji v podobě vydání osoby do ciziny nebo odevzdání trestní věci do ciziny. Jde vždy o vzdání se vlastní suverenity pro konkrétní případ, kdy je na uvážení justičních či správních orgánů, zda k omezení dojde a v budoucnu bude jiný případ posuzován zcela nezávisle na předchozích rozhodnutích.

Poměrně složitější je přístup států vůči zbývajícím dvěma formám omezení jurisdikce, kterou představuje postoupení některých pravomocí na mezinárodní organizaci, respektive v případě evropské integrace na organizaci nadstátní. V tomto okamžiku se totiž vystavují „nebezpečí“ ztráty dalšího vlivu na posuzování věcí do budoucna. Snadnější je situace u prvně jmenovaných subjektů, tedy mezinárodních organizaci. Ty jsou jakožto odvozené subjekty mezinárodního práva bytostně závislé na vůli svých členských států, zejména v případě dalšího rozšiřování působnosti dané mezinárodní organizace. Jakákoli další práva je třeba znovu odsouhlasit členskými zeměmi, a to převážně v podobě jednomyslného konsensu. Přestože tedy umožňuje existence mezinárodních organizací, jejichž nejtypičtějšími představiteli jsou mezinárodní soudní tribunály, rozšíření výkonu spravedlnosti, jejich největší nevýhoda splývá s obecnými poznatky uzavírání mezinárodních smluv, jakož i obecnou charakteristikou mezinárodního práva veřejného, kde je třeba počítat s pomalým tempem procesu změn smluvních dokumentů, četností výhrad a dodatků, které brzdí vlastní cíl každé oblasti mezinárodního práva. Ne jinak je tomu též u mezinárodního práva trestního. Je třeba si uvědomit, že také zde, stejně jako je tomu v případě vnitrostátního trestního práva, reaguje mezinárodní společenství většinou až na vzniklé problémy, které je třeba řešit.

2.4.2 Mezinárodní soudní tribunály – cesta z Norimberku do Haagu

Typickým příkladem je genealogie mezinárodních soudů, jež se zabývají trestněprávní materií. Již první klasičtí představitelé, kterými byly bezpochyby *Mezinárodní vojenské tribunály v Norimberku* (1945) a *Tokiu* (1946) konané po 2.světové válce, reagovaly na zločiny, s nimiž se

mezinárodní společenství do té doby v takovém rozsahu nikdy nesetkalo a do jisté míry na ně ani nebylo po stránce právní úpravy připraveno. Kromě absence právního zakotvení některých typů protiprávního jednání se poválečné tribunály potýkaly rovněž s nutností určit trestní jurisdikci u trestných činů, jejichž místo spáchání nebylo možno zeměpisně přesně stanovit. Válečné a další zločiny se do té doby vždy projednávaly dle zásady teritoriality výhradně na území, na nichž k nim došlo. Statuty mezinárodních vojenských soudů v Norimberku a Tokiu tak v rámci mezinárodního trestního práva přispěly nejen k rozšíření katalogů zločinů dle mezinárodního práva, ale též vytvoření *dělené jurisdikce*, na jejímž základě mohly stíhat a trestat jednání, jehož se pachatelé dopustili na území celého teritoria působnosti tribunálu (Evropy v případě Norimberku a Dálného východu v případě Tokia) a tato jednání nebylo možno z určitých důvodů složitě projednávat ve všech státech, kde se odehrála. Přes význam tohoto přelomového období, v němž se díky principu individuální trestní odpovědnosti jednotlivec-pachatel, byť s dílčí způsobilostí, začlenil mezi subjekty mezinárodního práva, neměly mezinárodní vojenské tribunály své přímé nástupce. Na relativně dlouhou dobu se pak mezinárodní trestní právo omezilo toliko na smluvní úpravu potřeby stíhání a trestání závažných zločinů, jako tomu bylo v případě Úmluvy o zabránění a trestání zločinu genocidia[50] nebo Mezinárodní úmluvy o potlačení a trestání zločinu apartheidu,[51] přijatých na půdě OSN. Byť posledně jmenované dokumenty předpokládaly zřízení orgánů, které by v mezinárodním měřítku naplňovaly a aplikovaly jejich ustanovení, ke zřízení takových soudů došlo až v průběhu 90.let 20.století, kdy již nemohlo zůstat nepovšimnuto pošlapávání základních lidských práv na území států bývalé Svazové republiky Jugoslávie[52] a také ve Rwandě.[53]

Oba tribunály pro bývalou Jugoslávii a Rwandu byly také do jisté míry průkopnickými organizacemi mezinárodní trestní jurisdikce, neboť na rozdíl od jejich předchůdců za nimi nestála faktická okupační síla, jako tomu bylo

[50] Přijata 8.prosince 1948
[51] Přijata 30.listopadu 1973
[52] Mezinárodní tribunál pro stíhání osob odpovědných za závažná porušení mezinárodního humanitárního práva spáchaná v bývalé Jugoslávii od roku 1991 – ustaven rezolucí Rady bezpečnosti OSN č.827, přijatou 25.května 1993 se sídlem v nizozemském Haagu.
[53] Mezinárodní tribunál pro Rwandu - ustaven rezolucí Rady bezpečnosti OSN č.955, přijatou 8.listopadu 1994 se sídlem v tanzanijské Arushi (Úřad prokurátora se nachází v Kigali, Rwanda)

v Norimberku či Tokiu, ale opírají se a spoléhají na spolupráci s příslušnými suverénními státy. Jejich společnými znaky je výhradní zaměřenost na určité teritorium a také stanovení časového rámce, neboť trestné činy lze stíhat pouze pokud byly spáchány v jeho průběhu (od 1.1.1994 do 31.12.1994 v případě Rwandy), popřípadě po určitém datu (od 1.1.1991 v případě Jugoslávie). Co do pravomocí jsou pak tyto ad hoc tribunály založeny na principu *konkurenční jurisdikce*, kdy v případě jakékoliv konkurence jurisdikce daného tribunálu na jedné straně a vnitrostátních soudů na straně druhé bude mít prioritu vždy mezinárodní subjekt.

Přes nepopiratelné výsledky mezinárodních tribunálů bylo od počátku jejich existence zřejmé, že jde pouze o přechodné řešení a mezinárodní společenství se bude snažit hledat cestu k ustavení stálého soudního orgánu, jehož pravomoc by se neomezovala jen na určité území, ale byla mu dána možnost projednávat veškerá porušení práva do budoucnosti bez ohledu, kde nastanou. I když cesta k tomuto výsledku byla více než trnitá a ani v současnosti nejsou dořešeny veškeré problematické složky, *Mezinárodní trestní soud v Haagu*, jehož Statut byl podepsán 17.července 1998 a v platnost vstoupil 1.července 2002, představuje dosud nejvýznamnější pokrok při řešení a projednávání trestných činů, na jejichž potrestání má mezinárodní společenství zájem, jakými jsou zločiny válečné, genocidia, směřované proti lidskosti a agrese (čl.5 odst.1 Statutu). Co do časové působnosti je pochopitelné, že vycházeje ze základních principů trestního práva, které jsou společné všem členským státům, bylo možné zakotvit stíhatelnost jen těch deliktů, které byly spáchány až po vstupu Statutu v platnost, a to vše za doplnění podmínkou, že stranou Statutu je alespoň jeden z teritoriálně či personálně kompetentních států, k nimž se protiprávní jednání váže, tedy stát, na jehož území došlo ke spáchání činu nebo se tohoto dopustil jeho státní příslušník. Dochází tak ke konstituování *komplementární jurisdikce* ve vztahu k pravomoci vnitrostátních soudů států opírající se o obecně uznávané tituly, jaké představuje území státu nebo státní občanství.[54]

Jak již bylo řečeno, Mezinárodní trestní soud, ač zcela jistě představuje výrazný posun z hlediska propojení mezinárodní spolupráce v trestních

[54] Šturma, P.: Mezinárodní trestní soud a stíhání zločinů podle mezinárodního práva, Karolinum Praha 2002, str.142

věcech, je jako orgán tvořený čistě na smluvní bázi, bez možnosti vykonávat na území některého ze států exekutivní pravomoc. Pokud tedy chce úspěšně vykonávat svou roli, je třeba, aby úzce a především efektivně spolupracoval se státy, které se řadí mezi strany jeho Statutu. Smluvní strany jsou proto na základě jeho čl.86 povinny poskytovat Mezinárodnímu trestnímu soudu plnou součinnost při vyšetřování a stíhání dotčených zločinů. Nutno podotknout, že tato určitá forma mezinárodní spolupráce v trestních věcech je v tomto případě nadřazena podobě, jak ji uvádějí vnitrostátní předpisy, neboť z řady ustanovení Statutu lze vyčíst závazek stran poskytovat pomoc nejen rychle a účinně, ale zároveň za podmínek, které jsou méně omezující než ty, jež se aplikují při poskytování justiční spolupráce mezi jednotlivými státy. Velmi opatrně lze proto hovořit o tom, že Statut vytváří mezi mezinárodním justičním orgánem a orgány jeho členského státu jakousi vazbu, která se vzdáleně blíží hierarchickému uspořádání a vede k posílení mezinárodní organizace, a tím i její jurisdikce, na úkor národních složek. Ačkoliv bylo tedy na počátku vymezeno postavení haagského soudu čistě na bázi jeho závislosti vůči smluvním stranám, jejich vztah nelze stavět na roveň tradičnímu systému mezinárodní spolupráce mezi státy, ale jako omezení státní svrchovanosti ve prospěch jiného suverénního subjektu mezinárodního práva. Pokud by se pak v budoucnu přidal prvek, který by Soudu umožnil výkon územní výsosti na teritoriu členských států, došlo by zároveň k přetvoření klasické mezinárodní organizace do modelu supranacionálního subjektu.

2.4.3 Supranacionalita a trestní právo

V tomto okamžiku se nám však vynořuje podstatná otázka, zda jsou takovéto nadnárodní organizace, potažmo nadnárodní systém trestního práva nezbytné, či snad dokonce vůbec prospěšné.

Znovu je třeba poukázat na elementární rozdíly v konstrukci mezinárodní a nadnárodní instituce. Přestože obě vznikají na základě mezinárodních smluvních dokumentů v souladu s principy mezinárodního práva, mají trvalou povahu, vlastní orgány a v řadě případů se prezentují též finanční samostatností, nemají orgány mezinárodních organizací zpravidla pravomoc činit rozhodnutí závazná pro členské země bez jejich výslovného

souhlasu. Naproti tomu nadnárodní organizace získává od svých členů přesně vymezenou část jejich pravomocí a tím také možnost za členské země jednat a zavazovat je. V podstatě za nejryzejšího představitele takové supranacionální organizace jsou v současné době považována Evropská společenství, na něž jejich členské státy přenesly výlučné pravomoci v některých oblastech, jakými jsou například společná obchodní politika vůči třetím zemím či společná zemědělská politika. Přestože i ES vznikla jako mezinárodní organizace, vychází nově z principu nadstátnosti, který je v přímém protikladu se zásadou svrchované rovnosti států. Naproti tomu Evropskou unii, jako podstatně širší pojem zahrnující nejen ES, ale též spolupráci zemí v oblasti zahraniční a bezpečnostní politiky a ve sféře trestní justice, je třeba pojmout jako instituci, která staví zejména na bázi mezinárodní. Ponechme stranou otázku, zda-li nadstátnost ES vylučuje automaticky jejich povahu mezinárodní organizace, neboť v takovém případě bychom se dostali do začarovaného kruhu dlouholetých sporů zastánců mezinárodního práva s europeisty. Zjednodušeně vycházejme z předpokladu, že ES dosáhla vyššího stupně mezistátní spolupráce, kdy to již nejsou výhradně státy, které utváří práva a povinnosti určená pro osoby žijící na jejich území, ale tato pravomoc byla dána ve specifických oblastech nezávislému a nestrannému subjektu. Tento se projevuje některými znaky, které klasická mezinárodní mezivládní organizace postrádá.[55]

a) Státy se dobrovolně vzdávají části svrchovanosti v přesně vymezených oblastech, v nichž nadále rozhoduje nadstátní subjekt.
b) ES disponují vlastními orgány, jejichž vůle je na členských státech nezávislá.
c) Rada jako jeden z takovýchto orgánů se při rozhodovacím procesu opírá ve stále větším množství případů o prvek kvalifikované většiny, kdy její rozhodnutí jsou závazná i pro ty státy, které hlasovaly proti.
d) Zakladatelské mezinárodní smlouvy a akty přijaté orgány ES vytvářejí samostatný právní řád, odlišný od pravidel mezinárodního práva veřejného i právních řádu jednotlivých členských států.

[55] Potočný, M., Ondřej, J.: Mezinárodní právo veřejné, Zvláštní část, 4.vydání, C.H.Beck 2003, str.250

e) Nově vzniklé právo má bezprostřední účinek nejen vůči státům, ale též jejich fyzickým a právnickým osobám.
f) Dodržování závazků členských států, právního řádu ES i platnost jeho aktů je pod kontrolou nezávislých justičních orgánů – Evropského soudního dvora a Soudu I.instance.
g) Finanční samostatnost poskytuje předpoklady k realizaci na státech méně závislé vůle orgánů ES.[56]

2.5 Europeizace trestního práva

Po vytyčení těchto základních specifických bodů se však zaměřme na jiný problém, který v kontextu evropské integrace představuje pojem již zmíněné *europeizace (evropeizace)*. Co přesně je možné si představit pod tímto procesem? Při podrobném prozkoumání zjistíme, že termín europeizace není blíže specifikován, ba dokonce není možné v širším spektru názorů nalézt shodu, zda je vůbec na místě toto označení používat.

Do jisté míry můžeme europeizaci chápat v určité paralele k pojmu globalizace. I tento termín je v dnešním světě chápán rozdílně, nicméně jej můžeme popsat jako proces změny, kdy se jeden předmět transformuje v jiný, převážně většího rozsahu. Alespoň v takovém významu chápal globalizaci její „tvůrce“ americký ekonom Theodore Levitt, když popisoval vývoj světového hospodářství v období sedmdesátých let 20.století.[57] Tento celosvětový proces založený na internacionalizaci ekonomiky, tedy propojování trhů různých zemí především díky obchodu se zbožím a službami a díky volnému pohybu kapitálu, se brzy rozšířil také do jiných oblastí více či méně s ekonomickou rovinou souvisejících, jakými jsou právo nebo kultura. Europeizaci tak lze v tomto ohledu vnímat jako jeden směr globalizace, kdy se Evropa jako imaginární celek snaží jednak ovlivnit své subjekty k vytváření vyššího stupně integrace (europeizace vnitřní), ale také zajistit export svých charakteristických znaků, zájmů a hodnot mimo své území (europeizace

[56] Malanczuk, P.: Akehurst's Modern Introduction to International Law, 7th edition, London Routledge, str. 95-96
[57] Levitt, T.: The Globalization of Markets, Harvard Business, 1983, str.12

vnější).[58] Snad nejdále zašel ve vytyčení europeizace J.Olsen, který na ni nazírá v pěti různých dimenzích.[59]

Evropeizaci je možno chápat jako *změnu vnějších teritoriálních hranic EU*, kdy dochází k rozšiřování členské základny o nové státy. Dochází tak k „poevropšťování" územních suverénů ve vlastním slova smyslu. Tento pohled ovšem stojí na chabé konstrukci, neboť dané „poevropšťování" nemá jednotný záměr i výsledek. Ani dosavadní členové neprojevují zcela společné chápání některých problémů a bylo by mylné se domnívat, že některé země stojící mimo EU (Švýcarsko, Norsko) jsou méně „evropské" než například státy, které se, byť v rámci EU, staví k integraci zdrženlivěji (Velká Británie, Dánsko).

Dalším možným přístupem k europeizaci je *rozvoj institucí EU a posilování jejich pravomocí*. Avšak například M.Loužek takový proces označuje spíše za vlastní integraci či dokonce centralizaci ve vztahu k jednotnému sídlu EU v Bruselu.[60]

Třetí hledisko pak spočívá v *pronikání evropské dimenze na národní úroveň*, zejména v rámci přijímání stanovisek a programů politických stran. Přestože má postoj k evropských záležitostem mnohdy klíčový význam pro konstituování politické scény v členských státech EU, ale i zbývajících zemích Evropy, nelze tuto rovinu považovat za skutečnou europeizaci, když evropské směřování státu je toliko jedním z bodů politické profilace strany, a to navíc ovlivněným i dalšími faktory, jakými je spolupráce ideově stejně zaměřených politických směrů napříč Evropou, jako je tomu u stran konzervativních, sociálně, ekologicky či křesťansky orientovaných.

Fenomén europeizace je též možno chápat dle Olsena jako *vývoz evropských hodnot za hranice Evropy*. Jde tedy o jakousi obdobu dřívější koloniální expanze či v modernější době jevy, které se prezentovaly spíše negativně v podobě germanizace nebo porušťování. V současnosti lze pak silné vlivy pozorovat zejména ze Spojených států, jež nejen svou politikou, ale také životní kulturou často ovlivňují většinu světové populace. Přestože je

[58] Stejné tendence můžeme pozorovat i v jiných částech světa, jako například Spojených státech, Japonsku nebo Číně, popřípadě v minulosti, byť spíše v negativním smyslu u Sovětského svazu, Německa či koloniálních velmocí.
[59] Olsen, J.P.: The Many Faces of Europeanization, Journal of Common Market Studies, No.5/2002, str.921-952
[60] http://cepin.cz/cze/stranka.php?sekce=103

ve spojení s Amerikou poukazováno hlavně na její zahraniční politiku propojenou s uplatňováním mocenské pozice v podobě vojenských intervencí, čemuž EU s ohledem na své možnosti, ale i zájmy nemůže a ani nehodlá konkurovat, je v poslední době stále více znatelný přínos evropských hodnot pro jiné státy a posilování role EU na mezinárodně-politické scéně.

Konečně posledním možným vnímáním je snaha o *vybudování silnější a jednotnější Evropy, která bude stát na společných pravidlech a hodnotách*. Dle některých názorů by i zde bylo vhodnější označení integrace či unifikace, neboť europeizace by přicházela v úvahu jedině v případě, kdy by integrace kontinentu nabyla takových rozměrů, že by šlo o zcela nevratný proces mezi zúčastněnými státy.[61]

V současné době tedy není zcela jednoznačný význam europeizace, její rozměr a směr, kterým se ubírá. Existují dokonce hlasy, jež toto označení odmítají a preferují jeho nahrazení stávajícími termíny. Přestože by se tedy odpověď na v úvodu položenou otázku o podstatě europeizace mohla jevit jako nepodstatná a v každém případě nevedoucí k jednoznačnému cíli, hraje rozhodující roli právě pro možnost konstatování existence evropského trestního práva.

Například J.Kmec odlišuje oba pojmy, vycházeje z jejich vztahu k procesu harmonizace a unifikace.[62] Nejprve vymezuje prostor sbližování právních předpisů, když na jednu stranu spektra staví *kooperaci* a *koordinaci*, jejichž úkolem je odstranění nejpodstatnějších rozdílů mezi sbližovanými skupinami, vymezení právních vztahů, na něž se určité právní normy použijí, a to vše bez ohledu na odlišnosti jejich obsahů. Na opačnou stranu uvedeného spektra pak staví proces *unifikace*, která se naopak zaměřuje na obsah vnitrostátních právních norem až do té míry, že je určena k vytvoření a použití jednotné nové normy pro všechny zúčastněné aktéry. Mezi oběma póly se pak nalézá *harmonizace*, která se na rozdíl od kooperace a koordinace snaží o dosažení stejného účinku při aplikaci určité normy na dané právní vztahy. Zaměření se na obsah norem je tedy u harmonizace obdobné jako u unifikace, s tím podstatným rozdílem, že harmonizace nevede k vytvoření

[61] Glenn, J.K.: From Nation-States to Member States - Accession Negotiations as an Instrument of Europenization: Comparative European Politics No.1/2004, str. 3-20
[62] Kmec, J.: Evropské trestní právo, C.H.Beck 2006, str.7-10

jednotné normy, ale umožní zachování určitých odlišností, které nejsou v rozporu s jejím cílem.

U Kmece dále dochází k pokusu o vytvoření paralely mezi nově konstituovanou europeizací a dříve popsanou globalizací tak, jak na ní pohlížel Pradel. Rovněž tento autor vycházel při definování dynamiky trestního práva z harmonizace právních norem, kterou dále dělil na složku umírněnou a zesílenou.[63] Zatímco umírněná harmonizace spočívá v přijetí obecných myšlenek, jimiž se při své další činnosti řídí jednotlivé zúčastněné subjekty, harmonizace zesílená již vede k vytvoření konkrétních právních pravidel, jež přispívají ke sbližování právních řádů více států. Pradel později při vymezení pojmu globalizace rozšířil toto pojetí a odlišil *globalizaci zdánlivou*, kdy jde o skutečnou harmonizaci ve smyslu jak ji chápe i Kmec a dále *výjimečnou globalizaci skutečnou*, při níž dochází ke konstituování nového nadnárodního práva. Posledně uvedené hledisko tedy spíše než harmonizaci představuje unifikaci (trestně) právních norem. Kmec ovšem pouze nezaměňuje Pradelovu globalizaci za termín europeizace. Tuto totiž chápe jako dynamický proces přeměny určitého stavu do nové podoby a udává česká synonyma „poevropštění" či „zevropštění". Při takovém pohledu nakonec dochází k závěru, že máme-li brát europeizaci jako vývojový pohyb, pak musí být chápána jako harmonizace vnitrostátních trestněprávních norem evropských zemí. Na druhé straně unifikační postup, kdy jsou evropskými státy přijímány společné právní normy i za cenu omezení státní suverenity, nelze hodnotit jako vlastní europeizaci, ale označuje jej jako evropské trestní právo.[64]

Podstatný význam má europeizace (evropeizace) též pro vymezení evropského trestního práva u V.Kratochvíla.[65] V případě *trestního práva evropského* jako jedné ze dvou forem evropského trestního práva, o něm hovoří jako o národní (vnitrostátní) kategorii, která je výsledkem právě procesu evropeizace[66] národních trestních práv členských států Evropské unie,

[63] Pradel, J.: Droit pénal comparé, Paris – Dalloz 2002, str.249
[64] Kmec, J.: Evropské trestní právo, C.H.Beck 2006, str.10
[65] Kratochvíl, V.: Trestněprávní rozměr smlouvy o Ústavě pro Evropu a jeho význam pro evropské trestní právo: rakouské zkušenosti, Právník 2007, č.3, str.274-276.
[66] Kratochvíl se vyhýbá ztotožnění významu evropeizace s českým ekvivalentem „poevropštění", na něž nahlíží jako spíše na „znásilnění" národních práv evropskými, k čemuž dochází i pouhým přebíráním sekundárních pramenů práva EU do vnitrostátních právních aktů.

v podobě vertikální harmonizace právní úpravy s komunitárním právem, ale i harmonizace horizontální s unijním právem. To vše je pak doplněno o vzájemnou harmonizaci trestního práva mezi samotnými členskými státy navzájem. Oproti výše uvedenému pak *evropské právo trestní* představuje samostatnou nadstátní kategorii, která je výsledným produktem činnosti unijních institucí. Obě kategorie pak společně utváří *evropské trestní právo*, které Kratochvíl chápe jako soubor norem různé právní povahy, přijatých jak orgány členských států, tak orgány Evropské unie s legislativní pravomocí (původní i přenesenou), dotýkajících se vnitrostátních (národních) trestněprávních systémů členských států, nebo směřujících k postupnému vytváření trestněprávního systému samotné EU, a to i supranacionální povahy.[67]

Názorů vážících se k europeizaci tak může být nepřeberné množství, ať již odmítajících, tak pozitivně laděných. Tato práce je založena na myšlence, že europeizace skutečně má v současné době své místo a není ji možno zcela zaměňovat s pojmy jako je centralizace a integrace, ačkoliv některé jejich prvky rovněž obsahuje. Přesto je hned na počátku vymezení tohoto pojmu nutno zdůraznit, že hlavním principem, který musí být zachován, je snaha o jednoduchost vymezení. Současná situace prolínání multikulturního prostředí, ať již v globálním, nebo „pouze“ evropském hledisku však tuto snahu neusnadňuje. Má-li však být dosaženo cíle europeizace, je třeba ji charakterizovat tak, aby svou komplikovaností nebránila dalšímu evropskému rozvoji.

Je proto možné se ztotožnit s výše uvedenými synonymy, které o europeizaci hovoří jako o *„poevropštění“*. Lze také souhlasit s názorem, že jde o *proces přetváření určitého stavu v jiný*, nový. V našem konkrétném případě tedy dochází k přeměně trestněprávních norem evropských zemí. Za žádných okolností ovšem nelze europeizaci omezovat pouze na úroveň EU a jejích členských států. Evropa je v dnešní době natolik provázaná a trestní problematika natolik závažná a rozšířená, že není možné uzavírat proces přeměny pouze do určitého uměle vytvořeného prostoru, ale je třeba naopak vycházet z historicko-teritoriálního vymezení Evropy. Je pravdou, že při

[67] Tamtéž str.274.

stálém rozšiřování její členské základny nabyla EU na evropském kontinentě největšího významu, nejen co do počtu států, ale i šíří oblastí, kterými se zabývá, nicméně existují i další neméně významné organizace se silným personálním složením a mandátem a pochopitelně nelze opomíjet ani jednotlivé suverénní země.

Europeizace trestního práva může tedy představovat v nejširším smyslu „pouze“ *přejímání základních myšlenek*, které zasahují mimo jiné do oblasti trestního práva, jako je tomu v případě Rady Evropy a jejích dvou nejvýznamnějších, vzájemně propojených institutů, Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Evropského soudu pro lidská práva. Snad až na řídké výjimky[68] vycházejí veškeré evropské státy při svém jednání výlučně z principů zachování demokracie, právní jistoty, vlády práva, existence spravedlivých, nezávislých a nestranných justičních orgánů a nade vše pak z dodržování základních lidských práv a svobod zaručených vnitrostátními i mezinárodními dokumenty.

Další sféru poevropštění trestního práva představuje již více formální proces *harmonizace vnitrostátních trestněprávních norem probíhající převážně formou mezinárodních smluv, ale i jiných nástrojů*, ať již opět na poli Rady Evropy, nebo od přijetí Maastrichtské smlouvy v roce 1992 též v tzv. třetím pilíři EU. Toto sbližování je výsledkem společné činnosti aktérů - členských zemí, a to jak v případech přímo cílenou harmonizací trestního práva nebo pouze v podobě dopadu určitého smluvního dokumentu, primárně sice neurčeného k úpravě trestního práva, ale působícího na něj jako vedlejší efekt dohody států.

Konečně pak poslední význam europeizace spočívá v *tvorbě souboru trestněprávních norem společných všem evropským zemím*, které se shodnou na základě předem stanoveného klíče jednomyslnosti či většinového systému nebo je jim dokonce tato norma určena nezávislým, nadnárodním orgánem.

Hovoří-li Kmec o europeizaci jako o procesu, nelze s ním jinak než souhlasit. Na druhé straně je však nezbytné zmínit, že rovněž přijímání jednotných přímých právních pravidel pro více států je třeba chápat jako proces podřaditelný pod pojem europeizace. Tvorba nového a uceleného

[68] Bělorusko a v některých aspektech Rusko.

právního rámce je bezpochyby také procesem, v mnoha ohledech markantnějším než popsaná harmonizace. Ta dokonce v krajním případě může naplnit svůj účel a přeměnit se ze snahy o přiblížení právních řádů do procesu čisté unifikace. Pokud bychom tedy na evropské trestní právo pohlíželi z této roviny jako na přijímání společných právních norem, bude nutné smazat dělící čáru mezi ním a právě europeizací. Nicméně se domnívám, že evropské trestní právo není možno definovat pouze takto úzce. Naopak jde o *souhrnnou množinu všech procesů europeizace* jak byla charakterizována výše, tedy od přejímání základních myšlenek přes harmonizaci na základě mezinárodních smluv až po vytváření společných přímo závazných právních norem. *Evropské právo je tedy cílem a europeizace představuje cestu k němu*.

V každém případě je zřejmé, že existence evropského trestního práva je podmíněna poměrně významným oslabením státní suverenity jednotlivých zemí ve prospěch společného „evropského státu“. Je samozřejmě otázkou času a vůle svrchovaných zemí, kdy a jak se bude europeizace trestního práva vyvíjet. Nepochybná je však nezbytnost dalšího takového vývoje a potřeba, aby státy dokázaly nalézt společný jazyk, což povede, byť za současného omezení pravomocí jednotlivých zemí, ve prospěch většího celku, avšak pochopitelně při zajištění ochrany veškerých lidských práv a základních svobod svých obyvatel a k udržení demokratických principů na evropském kontinentu.

2.6 Evropské trestní právo – předmět, subjekty, metoda a účel jeho úpravy

Z výše uvedeného je tedy potvrzeno, že tato práce staví na myšlence existence evropského trestného práva. Otázkou zůstává jeho místo v uvedené trichotomii mezinárodního, evropského a vnitrostátního práva. Je zcela bez pochyb, že evropské právo již v dnešní době není považováno za pouze druhořadý nástroj úpravy vztahů mezi členskými státy, ale za specifický a fungující právní systém nadnárodního společenství, potvrzený řadou rozhodnutí Evropského soudního dvora (Van Gend en Loos, Costa v.Enel).[69] Budeme-li tedy vycházet z propojenosti europeizace a evropského trestního

[69] Craig, P., de Búrca, G.: EU Law, text, cases, and materials, Oxford University Press 2003 (3rd edition), str.378-380.

práva, které zde byly prezentovány jako cíl a prostředek k jeho dosažení, pak je třeba rámec evropského trestního práva vymezit široce, počínaje oblastí Rady Evropy až po Evropskou unii, to vše provázáno vzájemnými mezinárodními vztahy jednotlivých aktérů, států. Nelze jej tedy zařadit ani do jedné z uvedených oblastí, ale je nutné ho umístit do průsečíků jejich vzájemných vztahů a zájmů. To vše zároveň odráží výjimečné postavení trestního práva jako zcela specifického právního odvětví. Samo trestní právo totiž není možno stavět mimo ostatní právní disciplíny, ale jak již bylo zmíněno, s ohledem na jeho povahu jde o sekundární mechanismus ochrany práv a zájmů, aplikovatelný pouze tehdy, jestliže prostředky ostatních právních odvětví již nelze nápravy dosáhnout.

Stejně jako u vnitrostátního právního odvětví lze i na evropské trestní právo vztáhnout základní znaky, které vypovídají o tom, co, proč, jak a kdo trestněprávně reguluje, tedy vymezuje předmět, účel, metodu a subjekt jeho úpravy. [70]

Předmět evropského trestního práva je třeba, obdobně jako u ostatních disciplín, hledat v právních vztazích, tedy společenských vazbách více subjektů, které mají navzájem subjektivní práva a povinnosti.[71] Specifikem dané oblasti bude právě kombinace tří výše uvedených oblastí mezinárodního, evropského a trestního práva. Právní vztahy proto mají v této rovině dvojí charakter. Převážně půjde o poměr mezi *subjekty* mezinárodního, respektive evropského práva, což znamená suverénní státy a mezinárodní či evropské organizace a instituce. V úvahu tak připadá vztah dvou a více států nebo další propojení s orgány Rady Evropy a Evropské unie, to vše s následnou bohatou kombinací. Nelze ovšem opomíjet také zapojení třetího subjektu, který představuje jednotlivec. V řadě případů tito budou adresáty až sekundárních norem vzniklých na základě primárních pramenů v podobě mezinárodních smluv, potažmo zvláštního nástroje v rámci Evropské unie – typicky v podobě rámcového rozhodnutí.[72] Zároveň však není možno vyloučit přímý účinek mezinárodních a evropských právních norem vůči fyzickým a právnickým osobám, o nějž právě evropské trestní právo do budoucna usiluje v podobě

[70] Kratochvíl, V.: Trestní právo hmotné (obecná část), MU Brno 1996, str.4.
[71] Knapp, V.: Teorie práva, C.H.Beck 1995, str.202-203.
[72] blíže kapitola 3

některých unifikačních snah. Obdobně jako je tomu u vnitrostátního trestního práva, také jeho evropská mutace věnuje, co do obsahu a objektů svých norem, pozornost úpravě hmotněprávních i procesněprávních problémů, ať již při vymezení znaků skutkových podstat zvláštních forem trestné činnosti vázané na evropské prostředí, trestní odpovědnosti jejich subjektů, sankcí za spáchané delikty, spolupráci národních i mezinárodních orgánů činných v trestním řízení a dalších prvků relevantních pro dosažení účelu evropského a v podstatě také jakéhokoliv národního trestního práva.

Tímto *účelem* můžeme chápat ochranu veškerých společenských hodnot jednotlivců v podobě lidských práv a základních svobod, jež jsou zakotveny v ústavních systémech všech demokratických států, ale též mezinárodních dokumentech, které tyto přijaly. Dále je třeba formou evropského trestního práva hájit veškeré principy, o něž se opírá demokratický právní stát a zvláště též celkovou evropskou integritu, která dotčené státy spojuje. S ohledem na supranacionální povahu ES jako jedné z oblastí, která je zahrnuta do systému evropského trestního práva je pak v rámci ochrany nutno zohlednit také jejich zájmy, nejčastěji finanční povahy.

Znovu je třeba poukázat, že veškeré tyto práva, svobody, principy a další zájmy jsou především chráněny a také a priori upraveny jinými právními odvětvími, přičemž použití trestního práva zde přichází v úvahu skutečně až jako *ultima ratio*, konkrétně pak ve většině států v rovině veřejného práva. Evropské trestní právo navíc těží ze situace, kdy chrání a reaguje na problémy, které mají do jisté míry závažnější důsledky, ať již v podobě dotčení území více států a následné potřeby řešit vzájemné vztahy mezi nimi (vydávání a předávání pachatelů nebo distanční delikty odlišující místo páchání trestného činu od místa vzniku škodlivého následku, například v oblasti počítačové kriminality a protiprávního jednání vůči životnímu prostředí) nebo pácháním takové kriminality, která zasahuje společné zájmy všech zúčastněných stran (terorismus, útoky proti finančním zájmům Evropské unie). Výjimečné postavení evropského trestního práva spočívá právě v jeho zařazení mezi oblasti mezinárodního, evropského a vnitrostátního práva, což se pochopitelně odráží také v *metodě* jeho úpravy. Její formu je třeba hledat uprostřed takového trojúhelníku, kde hlavní roli bude hrát mezinárodní i nadnárodní úprava v rámci dříve označených

organizací, jež bude v některých případech dále rozvedena vnitrostátními akty precizujícími obecně přijaté závazky. Oproti mezinárodnímu trestnímu právu je zde patrné specifikum v podobě existence nezávislých nadnárodních orgánů v rovině Evropské unie, což do hry zapojuje prvek evropského práva se všemi jeho zvláštnostmi jako zcela samostatného právního systému a dále existence dvou justičních orgánů, které mají na evropském území již své pevné základy – Evropského soudu pro lidská práva a Evropského soudního dvora. Také výsledky jejich činnosti budou mít nepopiratelně významný vliv na podobu úpravy evropského trestního práva.

Objem evropského trestního práva však nelze rozpínat nepřiměřeným způsobem, neboť poté by na něj bylo možno pohlížet také například jako na pouhé dvoustranné vztahy mezi jakýmikoliv evropskými zeměmi, probíhající zcela mimo mezinárodně či nadnárodně regionální organizace Rady Evropy a Evropské unie. Pro evropské trestní právo však, jak sám jeho název napovídá, je klíčové zapojení více států evropského kontinentu s úmyslem zdůraznění jeho pospolitosti, společných tradic i budoucích cílů. Dvoustranný vztah státních suverénů zde tak sice není vyloučen, ovšem je možný pouze jako reakce na dřívější akt evropského společenství států, nikoliv jako samostatný a nezávislý postup úpravy vztahů dvou dotčených zemí.

V konečném souhrnu tak můžeme evropské trestní právo vymezit jako *společné specifické pododvětví tří oblastí práva mezinárodního, evropského a vnitrostátního, upravující prostřednictvím jejich normativních nástrojů právní vztahy vznikající mezi subjekty, jimiž jsou suverénní státy tvořící členskou základnu mezinárodních a nadnárodních organizací Rady Evropy a Evropské unie, vlastní instituce těchto organizací i jednotlivci zainteresovaných států, prostřednictvím přejímání základních myšlenek a principů trestního práva jednotlivých států, harmonizace jejich vnitrostátních trestněprávních norem nebo tvorbou norem jednotných, a to vše za účelem ochrany společných evropských hodnot a zájmů před nejnebezpečnějšími útoky na ně a nalezení spravedlivého potrestání jejich pachatelů*.

Evropské trestní právo nesmí být v žádném případě přehlíženo ani podceňováno. Za stávající situace neustálého růstu kriminality a v řadě případů také větší nebezpečnosti některých forem jejího páchání se nelze slepě spoléhat toliko na vnitrostátní úpravu jednotlivých států. Situace je

oproti zbývajícím částem světa osobitá v tom směru, že mezi stále větším počtem evropských zemí dochází k odbourávání překážek volného pohybu osob či věcí, což současně vede k oslabení obranných mechanismů boje proti zločinu. Chtějí-li tomuto státy efektivně čelit, je třeba vytvořit jednotný právní prostor, v němž pachatel nebude mít možnost využívat politicky motivovaných odůvodnění, která sice do jisté míry omezují národní suverenitu jednoho státu ve prospěch jiného subjektu, ale zároveň vedou k účinnějšímu zajištění trestní spravedlnosti.

3. Rada Evropy – prvotní krok k europeizaci trestního práva

Základní prvky evropské spolupráce na poli trestního práva, pominemeli úzce zaměřené formy dvoustranné spolupráce určitých dvou, často sousedních, států, získaly svou podobu na půdě Rady Evropy. Zde se také vyskytují dodnes a do jisté míry představují obecný konsensus všech evropských demokratických států o potřebě zajistit v jejich společném prostoru co největší míru bezpečnosti a spravedlnosti. Z povahy Rady Evropy jako mezinárodní instituce plně ctící zásadu svrchované rovnosti států také vyplývají veškerá její pozitiva, ale i negativa. Je zřejmé, že především státům, které se nestaví právě vstřícně k jakémukoliv omezování své národní suverenity v rovině trestního práva, neřku-li dokonce k možnosti vzdání se takové pravomoci ve prospěch nadnárodního subjektu, bude právě forma spolupráce v rámci Rady Evropy založená na klasických zásadách mezinárodní kooperace vyhovovat. Každý stát se tedy může podílet na řešení problémů, které považuje za klíčové a jejich úpravu pro zajištění svých zájmů za nezbytnou, aniž by však ve výsledku byl zbaven možnosti vyslovení výhrad či dokonce neaplikovatelnosti některých ustanovení vůči sobě a svým subjektům. Otevřenost Rady Evropy, její široká členská základna a poměrně snadné podmínky jejího rozšíření také umožňují zapojit do systému spolupráce více zemí než v rámci jakékoliv jiné evropské organizace, čímž může být závěrečné řešení prosazeno na rozsáhlém území. Na druhé straně se ovšem právě výše uvedené znaky mohou stát paradoxně limitujícím faktorem takové spolupráce. Výhrady a výjimky požadované zúčastněnými státy, zdlouhavý proces projednávání a následný nejasný výsledek v závěrečném stadiu ratifikace přijatých dokumentů mohou způsobit, že konečný akt bude plně aplikován pouze zlomkem původně zainteresovaných subjektů nebo dokonce nenabude účinnosti pro nenaplnění kvóty ratifikačních podpisů. Ve dnech 9.-10.listopadu 2006 proběhla v Moskvě mezinárodní konference ministrů spravedlnosti a vnitra členských zemí Rady Evropy věnovaná účinnější a rychlejší panevropské spolupráci v trestních věcech. Účastníci ze 46 členských zemí zde volali po modernizaci a zjednodušení hlavních evropských úmluv zejména v oblastech vydávání osob mezi státy v rámci trestního řízení a vyřizování mezistátních dožádání. Poukazovali přitom na fakt, že současná striktní pravidla nejenže nevedou ke zboření hranic mezi

jednotlivými státy, ale naopak vytvářejí další složité bariéry pro jejich justiční a policejní orgány. Jejich vzájemná spolupráce je následně pomalá a těžkopádná. Není schopná, narozdíl od zločinců, urychleně reagovat na změnu situace. Podcenění pachatelů, jejich možností adaptovat se a využívat každou příležitost k páchání trestné činnosti je zcela kontraproduktivní. Rada Evropy a každý z jejich členských států se musí snažit být především vždy před nimi a k tomu nestačí pouze dostatečné materiální a finanční zázemí, ale také kvalitní a pružné právní normy.[73]

3.1 Základní struktura Rady Evropy

Rada Evropy (Council of Europe) představuje jednu z nejtypičtějších mezinárodních regionálních organizací. Její široká působnost pokrývá téměř všechny politické otázky s výjimkou problematiky obrany. Primárním cílem prezentovaným v zakládací smlouvě podepsané 5.května 1949 v Londýně[74] je usilovat o hospodářskou, sociální, kulturní, vědeckou a právní spolupráci.[75] Významnou součástí je pak snaha o harmonizaci právních řádů členských států a v některých oblastech také vytváření základů společné mezinárodní úpravy (například životního prostředí či průmyslových práv). Od počátku 90.let 20.století centrum zájmů vyplňuje problematika ochrany lidských práv a základních svobod. V současné době pokrývá členská základna téměř celé území Evropy. Stávajících 46 zemí však nežije ve vnitřní evropské izolaci, avšak účinně spolupracuje také s dalšími významnými státy, které působí jako pozorovatelé ve Výboru ministrů nebo Parlamentním shromáždění (Spojené státy, Kanada, Mexiko, Japonsko, Izrael a Svatá stolice). V roli kandidátských zemí se pak nachází Bělorusko (od roku 1993) a nově také Černá Hora (od roku 2006).[76] Jak již bylo řečeno, kritéria členství jsou poměrně volná a Rada Evropy se snaží začlenit do svého seznamu co možná největší množství zemí, které by následně ve spolupráci s ostatními státy spolupracovaly na ochraně

[73] http://www.coe.int/T/DC/Press/news/20061109_disc_sga_moscou_en.asp
[74] Zakladatelskými zeměmi byly Belgie, Nizozemskou, Lucembursko, Dánsko, Švédskou, Norsko, Francie, Itálie, Řecko, Turecko, Velká Británie, Irsko. Česká republika se ke dni 30.6.1993 stala 30.zemí Rady Evropy (Statut Rady Evropy publikován jako sdělení ministerstva zahraničních věcí ve Sbírce zákonu pod č.123/95, částka 32).
[75] Článek 1 Statutu
[76] http://www.coe.int/T/E/Com/About_Coe/Member_states/default.asp

výše uvedených hodnot. Přesto však případ Běloruska dokazuje, že stále existují subjekty, pro něž jsou takové cíle vzdálené.

3.1.1 Hlavní orgány Rady Evropy

Na tomto místě by mohla být uvedena řada institucí, které působí v rámci Rady Evropy. S ohledem na vysoký počet budou prezentovány pouze orgány základní a ty, jež se vysokou měrou podílejí na formování této větve evropského trestního práva.

a) Výbor ministrů

Hlavní orgán zasedá na úrovni ministrů všech členských zemí, a to převážně z resortu zahraničních věcí. V takovém složení se schází alespoň dvakrát ročně, kdy projednává zásadní politické kroky Rady Evropy. Mimo to nejsou ovšem vyloučena také setkání ministrů jiných oblastí, v našem případě to dokládá v úvodu zmiňované setkání ministrů spravedlnosti a vnitra z listopadu 2006. Permanentní zastoupení členských států na vysoké úrovni pak zajišťuje v mezidobí pracující a každý měsíc se scházející Výbor stálých zástupců. Je třeba rovněž zopakovat, že při své rozhodovací činnosti se Výbor ministrů drží převážně tradičního požadavku jednomyslnosti a k většinovému způsobu hlasování dochází spíše jen při úpravě organizačních otázek.[77]

b) Parlamentní shromáždění

Jestliže hlavní myšlenkou Rady Evropy je spolupráce demokratických států, pak z logiky věci vyplývá potřeba existence demokratického zastoupení obyvatel členských států v Radě Evropy. Tento prvek se odráží v Parlamentním shromáždění, tvořeném zástupci národních parlamentů, tedy osob, jejichž mandát je přímo odvozený z vůle lidu projevující se ve svobodných volbách.[78] Jeho hlavním účelem je nejenom poradní role ve vztahu k Výboru ministrů, ale časté jsou také jeho iniciační vztahy směřující k návrhům úpravy jednotlivých problémů Mimo vztahu k ministerskému orgánu se poslanci obracejí rovněž formou prohlášení na samotné občany, čímž je zvýrazněn demokratický rys této organizační složky.

[77] Potočný, M., Ondřej, J.: Mezinárodní právo veřejné, Zvláštní část, 4.vydání, C.H.Beck 2003, str.217-218
[78] Při současném počtu 46 členských států je Parlamentní shromáždění tvořeno 630 poslanci.

c) Výbor expertů pro provádění evropských úmluv v trestní oblasti

Specifickou složkou v oblasti tvorby úmluv upravujících mezistátní trestněprávní spolupráci je Výbor expertů delegovaných jednotlivými státy, který od svého ustavení v roce 1981 zorganizoval okolo 50 setkání odborníků z členských i pozorovatelských zemí. Na tomto fóru se účastní mimo jiné také zástupci Evropské komise a Rady EU, což je dalším důkazem o úzkém propojení Rady Evropy a Evropské unie. Hlavním cílem Výboru expertů je sledování provádění relevantních úmluv v oblasti mezinárodní spolupráce v trestních věcech, navrhování vhodných řešení a novelizací a v neposlední řadě monitoring aplikace Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, stejně jako sledování činnosti jiných subjektů, zejména Organizace spojených národů a Evropské unie. Výsledná projednání uvnitř Výboru i konzultace se subjekty stojícími vně Rady Evropy pak slouží ministrům spravedlnosti a vnitra jako podklady při jejich setkání a rozhodování o zlepšení stávající podoby evropské spolupráce v trestních věcech.[79]

d) Evropský výbor pro problémy kriminality[80]

Další ze specifických orgánů sestávající se ze zástupců členských států, pozorovatelů i zástupců Evropské unie na poli trestněprávní problematiky vznikl při Radě Evropy již roku 1958 a v jeho rámci byla v následujících letech přijata řada materiálů pro prevenci a kontrolu kriminality.[81] Obdobně jako tomu je u výše uvedeného Výboru expertů, také tento orgán se podílí na stanovení priorit mezivládní spolupráce v oblasti trestního práva a předkládání návrhů, zpráv a doporučení Výboru ministrů, které se vztahují k úpravě hmotněprávní, procesněprávní, kriminologické i penologické problematiky, na jejíž úpravě mají členské státy zájem.

[79] Harding, Ch.: Exploring the intersection of European law and national criminal law, European Law Review 2000, Volume 4, str.376-379

[80] též Evropský výbor pro trestní problematiku (oficiální název Council of Europe's Committee on Crime Problems)

[81] http://www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Legal_co-operation/Steering_Committees/Cdpc/

e) Evropský soud pro lidská práva

Zcela zvláštní postavení má vzhledem k celkovému významu ochrany lidských práv v rámci Rady Evropy její justiční orgán, již od počátku bytostně spjatý s Úmluvou. Existence takového soudu umožnila nejen vlastním smluvním stranám Rady Evropy, ale také jejich občanům domáhat se ochrany svých práv a základních svobod v případě porušení. Jeho vznik znamenal výrazný posun v dosahování spravedlnosti na mezinárodním poli, kam umožnil přístup nejen členským státům, ale též jednotlivcům. Původními pravomocemi v kontrole Úmluvy disponovaly hned tři orgány Rady Evropy, a to Evropská komise pro lidská práva a již zmíněný Evropský soud, přičemž politicky se zapojit bylo umožněno také Výboru ministrů. Ke změně takto komplikovaného pojetí došlo v roce 1994 přijetím Protokolu č.11[82] k Úmluvě, který po svém vstupu v platnost dne 1.listopadu 1998 stanovil výhradní pravomoc k rozhodování sporů vyplývajících z Úmluvy permanentně zasedajícímu orgánu – Evropskému soudu pro lidská práva. Protokol přinesl rovněž zásadní změnu do struktury žalob z pohledu subjektů tyto podávající. Zatímco v počátcích kontroly tvořily hlavní pracovní náplň kontrolních orgánů mezistátní žaloby a možnost podání stížnosti jednotlivce vůči státu představovala zcela výjimečný nástroj vyžadující deklaraci dotčeného členského státu k založení kompetence Evropské komise pro lidská práva, po roce 1998 tvoří podání jednotlivých fyzických osob nebo jejich skupin či nevládních organizací, které se cítí poškozenými ze strany státních orgánů, drtivou většinu všech žalobních návrhů.[83]

Přes poměrně přísná kritéria, která jsou vyžadována pro přijetí žaloby Evropským soudem pro lidská práva,[84] je možno hovořit v současné době o jeho plné vytíženosti. Specifický průběh řízení je odvislý od formální jednoinstančnosti soudu, kdy proti primárnímu rozhodnutí sedmičlenného senátu lze podat opravný prostředek k velkému senátu složenému ze 17 soudců pouze za situace, že tento nazná závažný důvod k projednání věci

[82] Sdělení ministerstva zahraničních věcí ve Sbírce zákonu pod č.243/1998, částka 83

[83] Janis, M.W.: European Human Rights Law, Text and Materials, 2.vydání, Oxford University Press 2000, str.486-492

[84] Mezi podmínky, které musí být splněny, chce-li se žadatele domoci projednání věci u Evropského soudu pro lidská práva patří: a) vyčerpání veškerých možných opravných prostředků, které v předcházejícím sporu umožňuje vnitrostátní právní řád dotčeného státu, b) vyloučení anonymních, zjevně bezdůvodných a s Úmluvou neslučitelných podání, c) zákaz opětovného podání v téže věci, d) zachování šestiměsíční lhůty ode dne, kdy o věci bylo konečně rozhodnutu vnitrostátním orgánem.

mající vliv na výklad či provádění Úmluvy a jejich protokolů nebo závažnou otázku všeobecné povahy.[85]

Závaznost soudních rozhodnutí pro dotčené státy vyplývá jednak výslovně z ustanovení Úmluvy, respektive jejího Protokolu č.11 (čl.46 odst.1), ale též dosavadní judikatury, kdy rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva je právně závazné nejen pro konkrétní dotčený stát sporu, ale též významné pro všechny ostatní členské subjekty, jejichž orgány při aplikaci vnitrostátního práva přihlížejí k dřívějším soudním rozhodnutím, která řešila obdobný případ.[86] Nelze tedy omezovat význam rozhodnutí soudu toliko na konkrétní případ, ale dochází na tomto místě ke specifikaci vlastních obecných ustanovení Úmluvy a státy jsou následně povinny ctít takto vyslovená interpretační pravidla i tehdy, když řeší spory na vnitrostátní rovině svými orgány. K tomuto dvojímu pojetí rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva inter partes a erga omnes,[87] dále přistupuje právo soudu přiznat poškozenému, u nějž bylo konstatováno porušení práv a svobod zakotvených v Úmluvě, spravedlivé zadostiučinění (čl.41 Úmluvy) v podobě náhrady škody, ať již materiální nebo morální a samozřejmě povinnost státu napravit vadný stav tak, aby nedocházelo k dalšímu porušování zakotvených práv. Soud však státům neukládá žádnou povinnost ke konkrétnímu chování a je tak pouze na suverénovi, jakou formu zvolí, zda opatření obecné či individuální povahy. Dohled nad nápravou závadného stavu je následně delegován Výboru ministrů, který vyzve dotčený stát, aby mu ve stanovené lhůtě doložil, jakým způsobem vyřešil předmětnou situaci. Nazná-li Výbor řádné a včasné splnění povinnosti, ukončí celý proces rezolucí adresovanou členskému státu.[88]

3.1.2 Právní nástroje Rady Evropy

K dosažení svých cílů zakotvených v čl.1 Statutu využívá Rada Evropy řady nejrůznějších právních nástrojů, ať již závazné či nezávazné povahy. Hlavní úlohu v tomto procesu hraje Výbor ministrů a jeho činnost spočívající

[85] Článek 43 Úmluvy
[86] Rozsudek ve věci Modinos proti Kypru ze dne 20.dubna 1993. Pro Českou republiku viz nález Pl. ÚS 9/2000 ze dne 17.ledna 2001 (č.52/2001 Sb.)
[87] Kmec, J.: Evropské trestní právo, C.H.Beck 2006, str.50-56
[88] Článek 46 odst.2 Úmluvy

především v přijímání *doporučení* a *rezolucí* určených členským státům a zejména pak zaštiťování procesu sjednávání mezinárodních úmluv.

Byť rezoluce a doporučení ohledně záležitostí, v nichž se Výbor ministrů dohodl na společných zásadách,[89] představují „pouze" nezávazné prameny Rady Evropy, přesto je třeba hodnotit jejich vliv na jednotlivé státy, které respektují přijaté závěry a zohledněním některých jejich prvků realizují evropský harmonizační proces. Příkladem mohou být doporučení o řídících principech pro boj proti organizovanému zločinu,[90] doporučení týkající se odpovědnosti podniků - právnických osob za trestné činy při výkonu jejich činností[91] nebo celá řada doporučení věnovaných postavení obětí v trestním řízení i trestním právu jako celku,[92] použití vazebního institutu,[93] výkonu trestu odnětí svobody[94] či používání nejrůznějších kriminalistických metod.[95]

Pochopitelně největší význam budou ve všech dotčených oblastech, kde Rada Evropy projevuje svůj zájem na europeizaci, tedy i v oblasti trestního práva, hrát *mezivládní úmluvy* uzavřené členskými státy, doplňované závěry o *společných postupech*[96] členských států. Je třeba podotknout, že řada úmluv nenese označení „evropská", neboť jim náleží status polootevřených dokumentů, k nimž mohou přistoupit také nečlenské – pozorovatelské země. Doposud je možné mapovat utváření úmluv ve všech hlavních sférách trestního práva.

Rada Evropy svou činnost v trestní oblasti rozvíjí dvěma základními směry. Zejména na bázi mezinárodních úmluv přímo vytváří právní základ, na němž se společně účastní členské státy (oblast tzv. *mezivládních aktivit*) a mimo to se podílí na posilování legislativních a institucionálních reforem v právních řádech svých členů (tzv. *kooperační aktivity*).[97] Oba dva směry se navzájem prolínají a odrážejí ve všech oblastech trestního práva. Konečně,

[89] Doporučení vládám členských států Výbor ministrů přijímá v souladu s čl.15.b Statutu Rady Evropy, zatímco resoluce jsou jím schvalovány podle zásad čl.20 v podobě všeobecných konstatování, výzev a formování cílů, ovšem často obsahují také povšechná doporučení jednotlivým členským státům. Doporučení přijatá před rokem 1979 byla vydávána v řadě „Resolucí" přijatých textů.
[90] Rec (2001) 11
[91] Rec (88) 18
[92] Rec (85) 11, Rec (87) 21
[93] Rec (80) 11
[94] Rec (75) 25, Rec (84) 12
[95] Rec (92) 1
[96] Článek 15 Statutu
[97] Brychtová, K.: Evropské trestní právo procesní
http://www.jurisprudence.cz/clanek.html?id=1083&seznamtyp=&rocnik=&cislo=

jestliže bývá často v rámci pramenů vnitrostátního trestního práva mezi tyto řazena rozhodovací činnost ústavních soudů, jako forma negativní normotvorby, pak zcela jistě lze vidět určitou paralelu mezi takovým pohledem a funkcí Evropského soudu pro lidská práva. Právě jeho rozhodnutí, jak bylo uvedeno výše, se podílejí na změnách právních řádů členských států a v rozhodovacích činnostech vnitrostátních orgánů, a to nikoli pouze v konkrétním státě, který byl přímým účastníkem řízení, ale též u ostatních subjektů Rady Evropy.

3.2 Rada Evropy a europeizace jednotlivých sfér trestního práva

V rámci Rady Evropy je možno nalézt europeizaci s ohledem na její předchozí vymezení ve dvou rovinách, a to při ovlivňování tvorby základních principů a myšlenek evropského trestního práva a následně v podobě harmonizace trestněprávních předpisů. Otázkou však zůstává, zda nelze hovořit rovněž o stanovení přímo závazných norem, kterými jsou povinny se řídit státy i jejich vnitrostátní subjekty. Jak již bylo řečeno, nalezneme základní podobu trestního práva v rámci Rady Evropy upravenu v úmluvách na mezivládní úrovni. Na tomto místě je pak nezbytné dále oddělit dvě, na první pohled nesouměrné, skupiny, kdy na jedné straně stojí nejvýznamnější text v podobě Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, na straně druhé nalezneme celou paletu obecných i konkrétnějších úmluv věnujících svou pozornost již výhradně trestnímu právu hmotnému a procesnímu. Mimo zájem však nesmí zůstat také prameny v nezávazné formě – doporučení a rezoluce.

3.2.1 Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod[98]

Úmluva představuje v podstatě nejvýraznější prostředek k zajištění plného fungování nejen bezproblémových vztahů mezi jednotlivými státy, ale svou hloubkou zasahuje i do vnitrostátních vztahů v každodenním životě stovek milionů Evropanů. Spolu s doplňujícími protokoly pokrývá téměř stejnou oblast jako jiné obdobně významné dokumenty, Všeobecná deklarace

[98] Úmluva č.5 na ochranu lidských práv a základních svobod, přijatá dne 4.listopadu 1950, pro Českou republiku vstoupila v platnost dne 1.ledna 1993 (publikována ve Sb.z. pod č.209/92, částka 41)

lidských práv[99] a Mezinárodní pakty o občanských a politických právech a hospodářských, sociálních a kulturních právech.[100] Ačkoliv bezesporu nalezneme zřejmé rozdíly, cílem všech dokumentů je posílení a zajištění ochrany práv jednotlivců, čímž dochází k naplnění požadavků civilizovaného demokratického právního státu. Úmluva nejenže vychází z kulturních a právních specifik typických pro evropský kontinent a zcela automaticky předpokládá, že každý členský stát Rady Evropy je zároveň smluvní stranou tohoto dokumentu, respektive jej po svém přistoupení bez prodlení přijme, ale zejména oproti všem ostatním pramenům se jí podařilo poskytnout jednotlivcům skutečně aktivní pozici na mezinárodním poli. Jak již bylo řečeno, Protokol č.11 umožnil obyvatelům členských států přímé dovolání se svých práv k nezávislému, nestrannému a státy uznávanému Soudu pro lidská práva. Úmluva je jediná svého druhu, která fyzickým a právnickým osobám poskytuje takto vysoký stupeň individuální ochrany.

Pokud tedy lidská práva představují nejvyšší metu v rámci každé z demokratických zemí, je třeba jejich ochranu zajistit na všech úrovních, vnitřních i vnějších, a to všemi dostupnými zákonnými prostředky, tedy též nástroji trestního práva. Ochrana lidských práv trestním právem se navíc liší od jiných právních disciplín tím, že má morální obsah, když klade mravní požadavky na jednání lidí.[101] Je proto zřejmé, že jakýkoliv dokument určený k ochraně lidských práv a svobod bude mít zcela zásadní dopad také pro trestněprávní oblast.

Vliv ochrany lidských práv Radou Evropy na trestní právo pak nalezneme ve dvou vzájemně propojených rovinách. Nejmarkantnější zásahy jsou patrné z činnosti Evropského soudu pro lidská práva (dále též ESLP) a jeho bohaté judikatury. Nicméně nelze opomíjet také přímý vliv Úmluvy na formování trestněprávních norem. V tomto smyslu se můžeme setkat s názory, že Úmluva nepředstavuje toliko harmonizační nástroj právních řádů členských států, ale je prvkem unifikačním, když se její ustanovení stávají přímo

[99] Přijata Valným shromážděním OSN dne 10.prosince 1948.
[100] Přijata opět v rámci OSN dne 19.prosince 1966 (Česká republika ke dni 1.ledna 1993 sukcedovala vyhlášku Ministerstva zahraničních věcí č.120/1976 Sb., kterou byly tyto dokumenty zařazeny do československého právního řádu).
[101] Delmas-Marty, M., Cuesta, J.: Trestní justice a globalizace. In: Karabec, Z., Scheinost M.: XIII. kriminologický kongres (Rio de Janeiro, Brazílie), Kriminalistika č.1/2004.

součástí národních právních řádů.[102] Tato myšlenka je zcela na místě, neboť Úmluva ve svém textu skutečně nevyslovuje žádný požadavek konkrétní formy inkorporace smluvního textu do právních řádů členských států. Zároveň ovšem může být daný fakt důvodem odmítnutí takové teorie o „obecném přímém účinku“ Úmluvy, neboť ne všechny státy volí z hlediska včlenění smlouvy do svého právního řádu stejnou formu, a to se pak odráží ve výsledném odlišném postavení lidských práv v jednotlivých evropských státech. Lze však konstatovat, že alespoň v některých ohledech smluvní text obsahuje ustanovení, která jsou neoddiskutovatelně přejímána členskými státy a jejich ochrana je v rámci celé Evropy jednotná.

Úmluva tedy a priori stanoví přímé požadavky na ochranu lidských práv, které je třeba dodržovat zejména ze strany státních orgánů členských zemí, které se bohužel často svou nešetrnou činností dopouštějí porušení stanovených elementů. V souladu s čl.1 Úmluvy jsou státní orgány povinny zdržet se veškerého jednání, které by vedlo k narušení práv a svobod jednotlivců. Mimo to však je třeba ve světle Úmluvy vnímat státní instituce nikoliv pouze jako možné a časté narušitele chráněných zájmů, ale pochopitelně též jako aktivní ochránce, kteří poskytují garance řádného naplnění ustanovení Úmluvy. K ochraně musí využít všech možných prostředků odlišné právní síly, tedy v krajním případě i norem trestního práva. Pokud by stát naznal, že jsou chráněná práva a svobody porušovány takovým způsobem, který nadmíru vybočuje z přípustných mantinelů a nelze obnovit původní stav alternativními nástroji, je třeba sáhnout k trestněprávní úpravě a použít jejích instrumentů, neexistují-li, pak tyto vytvořit. Úmluva proto de facto státům stanovuje povinnost kriminalizovat jednání, která by vážně narušovala její cíle. Na druhé straně ovšem s ohledem na neustále měnící se společenské vnímání různých druhů jednání vyslovuje také požadavek nezasahovat prostřednictvím trestního práva do chráněných zájmů nepřiměřeně, to znamená, že nepřímo stanovuje povinnost nekriminalizovat chování jednotlivců, které, byť v minulosti mohlo být považováno za

[102] Malanczuk, P.: Akehurst’s Modern Introduction to International Law, 7th edition, London Routledge, str.217 – 219.

protiprávní, v současné době by jeho sankcionování znamenalo zásah do Úmluvou zajištěných práv a svobod.[103]

Jednotící tendence Úmluvy nalézáme také v oblasti ukládání trestů. Zřetelné je to u požadavku vyloučit jakékoliv nelidské a ponižující zacházení s osobami, které jsou stíhány, striktního zákazu mučení nebo jakéhokoliv fyzického či psychického vynucování výpovědi a následné povinnosti zajistit důstojné podmínky pro výkon uložených sankcí. Zvláštní kategorií pochopitelně zůstává otázka trestu smrti, k němuž se Rada Evropy a veškeré její státy, alespoň co do vyjádření jejich čelních představitelů, staví odmítavě. Přestože původní text Úmluvy nevylučoval trest smrti, pakliže by šlo o řádně uložený trest na základě spravedlivého procesu, již v roce 1983 dochází v rámci Protokolu č.6 k odmítnutí takové sankce, s výjimkou zvlášť závažných trestných činů spáchaných ve válečném stavu. Poslední změnu představuje Protokol č.13,[104] který pro zúčastněné státy zakazuje uložení absolutního trestu bez výjimky.

Úmluva ve svém textu rovněž zahrnuje celou řadu principů, jimiž bezpodmínečně vyžaduje zajištění spravedlivého procesu a v jeho rámci též všech lidských práv a základních svobod, zejména osobní svobody. Kmec na tomto místě dokonce Úmluvě přisuzuje pozici konvergenčního činitele pro oba hlavní typy trestního řízení – inkvizičního procesu v kontinentálním právu a akuzačního principu v právu anglosaském – a hovoří o třetím typu trestního procesu, procesu kontradiktorním, jenž staví především na požadavku rovnosti zbraní.[105] Takový přístup ovšem nelze přeceňovat. Všechny demokratické státy, ať již z oblasti anglosaské, kontinentální či skandinávské, striktně dodržují pravidla na prvořadé zajištění rovných šancí dotčených subjektů trestního řízení, zejména v rámci postavení obžaloby a obviněného. Je však pravdou, že Úmluva k tomuto stavu přispívá výraznou měrou, když v čl.6 stanoví požadavky na zajištění spravedlivého projednání věci, nestranným, nezávislým a zákonem se řídícím justičním orgánem, který

[103] Jako příklad můžeme uvést dřívější kriminalizaci homosexuality, která je dnes ovšem chráněna právem jednotlivce na respektování soukromého a rodinného života (čl.8) nebo snahy o benevolentnější posuzování dříve stíhaných trestných činů pomluvy, kdy je poukazováno na možnost zásahu do práva na svobodu projevu.
[104] Pro Českou republiku vstoupil v platnost 1.listopadu 2004 (č.114/2004 Sb.m.s.). Počátkem roku 2007 dosud neratifikovalo, či dokonce ještě nepodepsalo 9 členských zemí Rady Evropy (Albánie, Arménie, Ázerbajdžán, Francie, Itálie, Lotyšsko, Polsko, Rusko, Španělsko).
[105] Kmec, J.: Evropské trestní právo, C.H.Beck 2006, str.93.

věc posoudí rychle, efektivně a především za šetření všech práv dotčených osob. Obviněnému tak musí být poskytnut dostatečný prostor na vlastní obhajobu, ať již vlastními silami nebo za pomoci kvalifikovaného advokáta, přičemž jeho postavení je dále podpořeno právem používat mateřského jazyka či alespoň jazyka, kterému rozumí a celou škálou dalších práv, která dnes již chápeme v trestním řízení jako samozřejmost. Zvláštní kategorii představuje materie věnovaná předběžnému omezení osobní svobody v podobě vazebního institutu, jehož použití Úmluva a zejména pak následná judikatura ESLP podmiňuje přísnými pravidly a připouští jej pouze v nezbytných případech, kdy nelze účelu dosáhnout mírnější formou.

Již dříve bylo naznačeno, že státy jsou v návaznosti na čl.46 Úmluvy povinny řídit se rozhodnutími ESLP, která pro ně představují konečné rozhodnutí bez možnosti apelace. Soud při své činnosti řeší konkrétní porušení Úmluvy, a je proto evidentní, že jeho rozhodnutí jsou v prvé řadě určena žalovanému státu. Výhradní přímý účinek se ovšem vztahuje pouze co do přiznání spravedlivého zadostiučinění stěžovateli, popřípadě požadavku napravení porušeného vztahu a jeho navrácení do původního stavu. Význam rozhodnutí se však nevyčerpá úpravou konkrétního vztahu, ale deklaruje dále, že práva, jež byla přiznána jedné osobě, musí být v rámci dotčeného státu poskytnuta i ostatním jeho obyvatelům, ba co více, ostatní členské státy jsou povinny průběžně sledovat judikaturu a zajistit, aby k obdobnému porušení Úmluvy nedošlo také ze strany jejich orgánů.[106] Soud přitom nenahrazuje úlohu vnitrostátních soudů, zejména tím, že by zkoumal právní a skutkové otázky a vyjadřoval se k meritu věci – vině obviněného, ani státům nedává žádný závazný návod, jakým způsobem má být dosaženo souladu s požadavky Úmluvy. Svou pravomoc tak omezuje čistě na deklarování porušení převzatých povinností a jediným konstitutivním prvkem jeho rozhodnutí bývá výrok o přiznání spravedlivého zadostiučinění. Veškerá snaha směřuje především k zajištění nároků jednotlivců na spravedlivý proces.[107] Přesto však ESLP v některých svých rozhodnutích poukázal nikoliv pouze na konkrétní vadné jednání, které vedlo k porušení práv a svobod jedinců, ale rovněž

[106] Viz již zmíněný rozsudek ve věci Modinos proti Kypru v návaznosti na dřívější rozhodnutí ve věci Dudgeon proti Spojenému království ze dne 22.října 1981.
[107] Čl.6 Úmluvy

obecně identifikoval obecný problém a okolnosti, jež byly příčinou neoprávněného zásahu a nepřímo tak vytyčil směr, kterým se má stát ubírat, aby se do budoucna vyvaroval podobného konfliktu s ustanoveními Úmluvy. Vliv ESLP má v tomto ohledu pro trestní právo výrazně harmonizační charakter. Někteří autoři v kontextu reakcí členských států na rozhodovací činnost ESLP pak hovoří o harmonizaci přímé, kdy dotčený stát reaguje přímo na daný rozsudek konstatující jeho porušení Úmluvy nebo i jiné státy bez návaznosti na konkrétní rozhodnutí z vlastní iniciativy slaďují svůj právní řád s názory ESLP. Vedle tohoto procesu poukazují rovněž na nepřímou harmonizaci, kdy je judikatura ESLP aplikována přímo národními orgány jakožto pramen práva.[108]

K zajištění řádné a jednotné aplikace Úmluvy ve všech členských státech je zcela nepochybně třeba vytvoření pevných pravidel jejího výkladu, respektive výkladů pojmů, které obsahuje. Přes veškeré harmonizační snahy právě interpretace představuje klíčový problém, k jehož řešení je oprávněn ESLP. V teoretické rovině existuje řada způsobů dělení interpretačních postupů a na ně navazujících principů, pomocí nichž je Úmluva nakonec aplikována (právní jistota, subsidiarita, proporcionalita), nicméně souhrnně lze konstatovat, že hlavní interpretační role ESLP spočívá ve vytváření *autonomních pojmů* a činnosti stavějící na *evolutivním výkladu* textu.[109]

Při pohledu na různorodost společenství utvářejícího Radu Evropy nelze nevidět značné odlišnosti v právních, jazykových či kulturních specifikách jednotlivých členských států nebo alespoň regionů. Je zřejmé, že struktura kontinentálního výkladu pojmů trestního práva se bude lišit nejen vzhledem k anglosaskému common law či skandinávskému kvazisystému, ale nalezneme rozdíly také mezi samotnými státy, které se nacházejí uvnitř kontinentální právní kultury. Nutno tedy vítat snahu ESLP o sjednocení výkladu základních pojmů Úmluvy („trestní“, „zákon“, „trest“, a další), což povede jak k harmonizaci způsobů používání Úmluvy, ale též celého trestního odvětví všech členských zemí.

[108] Pradel, J.: Droit pénal comparé, 2.vydání, Paris: Dalloz 2002, str.248-251. In: Kmec, J.: Evropské trestní právo, C.H.Beck 2006, str.58
[109] Srov. Kmec, J.: Evropské trestní právo, C.H.Beck 2006, str.65-86

Evropský soud pro lidská práva ve své judikatuře také poukazuje na potřebu neustálého přizpůsobování Úmluvy novým podmínkám, které s postupem doby přicházejí. Úmluva není rigidním textem, který musí být vykládán pouze v tom významu, který mu přisoudili jeho tvůrci, ale představuje živý nástroj, který se musí pružně přizpůsobit novým okolnostem a musí být interpretován ve světle současných podmínek.[110] Soud, ale i jednotlivé státy tedy v rámci takového evolutivního výkladu musí vždy přihlížet ke stávající situaci neustálého rozšiřování jak členské základny, respektive spolupráci s mimoevropskými zeměmi, tak samotných zájmů, které jsou Úmluvou chráněny.

Ochrana lidských práv v rámci Rady Evropy tak výrazně a nepopiratelně zasahuje do všech rovin trestního práva členských států. Roli Úmluvy a ESLP nelze v žádném případě považovat za druhořadou. V právních řádech evropských zemí musí být jednotlivá ustanovení v naprostém souladu s požadavky Úmluvy a při případném střetu jsou státy povinny zjednat nápravu, nikoliv pouze v konkrétném případě, ale též pro futuro. Přestože povaha ESLP je v celém procesu ochrany lidských práv a základních svobod subsidiární a jeho zásahu se může jednotlivec dovolat až po vyčerpání veškerých možných vnitrostátních prostředků, přesto jakmile Soud zasáhne, znamená jeho ingerence a rozhodnutí závazné stanovisko pro všechny členské země. Tato skutečnost je jednou z unikátních podob harmonizace trestního práva na evropském kontinentu. Bylo rovněž poukázáno na názory, že Úmluva může být chápána jako přímý, tedy unifikační nástroj trestního práva. Samozřejmě, že nejde o jednoznačné a většinové pojetí, nicméně ať již setrváme v rovině sbližování požadavků na ochranu lidských práv nebo připustíme možnost přímé aplikovatelnosti, je nepopiratelným faktem, že státy spojené v rámci Rady Evropy se více méně jednotně staví k potřebě ochrany vyjmenovaných lidských práv a možnosti zasahovat do nich pouze v nezbytných případech, přiměřeně a jen na základě demokraticky přijatých pravidel.

Úmluva pak svým významem daleko přesahuje mezinárodní oblast Rady Evropy a ovlivňuje také nadnárodní sféru EU, když podle čl.5 a čl.6 odst.2

[110] rozsudek ve věci Tyrer proti Spojenému království ze dne 15.března 1978

Smlouvy o EU ctí Evropská Unie základní práva tak, jak jsou zaručena Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod, a jak vyplývají ze společných ústavních tradic členských států. Základní unijní instituce přitom musí vykonávat své pravomoci pouze v mantinelech, které jim vytyčují primární smluvní dokumenty a jejich jednotlivá ustanovení, což ve výsledku znamená, že pokud Evropský soudní dvůr bude přezkoumávat, zda je jednání orgánů EU slučitelné s požadavky Smlouvy o EU, musí pak takové jednání posuzovat rovněž s ohledem na zachování požadavků stanovených Úmluvou Rady Evropy.[111]

3.2.2 Europeizace trestního práva hmotného v rámci Rady Evropy

V centru pozornosti členských států Rady Evropy stojí při úpravě hmotněprávních otázek veškerá jednání, která jsou považována za nejzávažnější typy protiprávního chování, tedy útočící na základní hodnoty upravené již v Úmluvě (zejména lidský život a zdraví), respektive všechny formy trestné činnosti útočící proti základům demokratického právního státu, ale rovněž jednání, které svým následkem zasahuje území více států či směřuje proti jejich společných cílům. Neexistují však v tomto ohledu žádná omezení a úmluvy se v poslední době zaobírají zcela novými problémy, jako například rostoucím násilím při sportovních utkáních nebo ochranou kulturního dědictví.

Mezi nejvýznamnější úmluvy, ať již ratifikované či teprve procházející tímto procesem řadíme:

- Trestněprávní úmluvu o korupci;
- Úmluvu o praní, vyhledávání, zadržování a konfiskaci výnosu ze zločinu a o financování terorismu;
- Úmluvu o prevenci terorismu;
- Úmluvu o počítačové kriminalitě;
- Úmluvu o trestněprávní ochraně životního prostředí;

[111] Pravomoc Evropského soudního dvora posoudit slučitelnost nástrojů europeizace trestního práva v rámci EU s požadavky Úmluvy se pak nejmarkantněji projevuje ve vztahu k přijímání rámcových rozhodnutí.

a) Boj proti korupci a praní špinavých peněz

Trestněprávní úmluva o korupci[112] č.173 a její Dodatek č.191[113] představují z obsahového hlediska typický příklad harmonizačního nástroje na poli Rady Evropy. Vedle definic základních pojmů jsou přítomny pokyny pro vytváření přiměřených, účinných a odstrašujících sankcí a dalších opatření a stranou nezůstává ani již řadu let aktuální požadavek trestněprávní odpovědnosti právnických osob.

Uvedený dokument reagoval na rozmach korupčního jednání, k němuž došlo v 90.letech. Ačkoliv nelze popírat, že korupce představuje jev s hlubokými historickými kořeny, konec 20.století byl v daném kontextu významný co do její internacionalizace. Rozpad Sovětského svazu, demokratizace všech dosavadních socialistických zemí a jejich přechod na tržně ekonomický systém, stejně jako začleňování do stále rozšiřujících se evropských struktur Rady Evropy a Evropské unie, to vše znamenalo ohrožení základních demokratických principů nejen jednotlivých států, ale celé Evropy. Již v preambuli úmluvy tak nalezneme odkaz na dosavadní aktivity evropských států proti korupci, jakým je například Akční program týkající se boje proti korupci a vytvoření „Skupiny států zaměřené na boj proti korupci - GRECO“ (Group of States Against Corruption).

Protikorupční úmluva přináší široké spektrum forem úplatkářství v aktivní i pasivní podobě, zaměřených nejen na tuzemské představitele, ale také pracovníky cizích států nebo nadnárodních a mezinárodních organizací. Úprava se neomezuje pouze na veřejný sektor, ale zabývá se také úplatkářstvím v oblasti soukromé. Kromě úplatkářství (čl.2 – 11) zde nalezneme také další trestné činy jako obchodování s vlivem (čl.12), praní špinavých peněz z výnosů korupčních trestných činů (čl.13) a delikty páchané v souvislosti s účetnictvím (čl.14). Zúčastněné státy rovněž poukazují na některé nedostatky, které často vedou ke zmaření trestního stíhání. Korupční jednání představuje zcela specifickou sféru, kdy se orgány činné v trestním řízení dostávají do konfrontace s požadavky utajování skutečností, především v bankovním styku. Úmluva sice tuto formu ochrany, kterou poskytují peněžní

[112] Přijata dne 27.ledna 1999, s platností od 1.července 2002 (Česká republika podepsala úmluvu dne 15.října 1999, ratifikační listina byla uložena u generálního tajemníka ve Štrasburku dne 8.září 2000 a v platnost vstoupila dne 1.7.2002, č.70/2002 Sb.m.s., částka 31).
[113] ze dne 15.května 2003

ústavy svým klientům, nevylučuje, ovšem má-li představovat překážku k dosažení spravedlivého projednání věci, musí být tato bariéra výrazně limitována. V neposlední řadě je pak deklarován požadavek trestní odpovědnosti právnických osob (čl.18), aniž by tato vylučovala trestní řízení proti osobám, které jsou pachateli, podněcovateli nebo spolupachateli výše uvedených trestných činů.

Stejnými záměry jako úmluva o korupci je motivována úprava praní špinavých peněz, které bývá někdy volně označováno za „matku všeho zločinu“.[114] Především organizovaná zločinecká uskupení se snaží zakrýt skutečný původ výnosů, které pocházejí z trestné činnosti. Pakliže se jim takové zastření podaří, bude mít praní špinavých peněz značně destabilizující účinek na legální ekonomiku, projeví se narušením sociální rovnováhy a v neposlední řadě povede ke snížení důvěryhodnosti finančního, ale i právního sektoru. Úspěšná legalizace zisků z trestné činnosti navíc povede k posílení primárních forem kriminality (například obchodu s lidmi, drogami či zbraněmi). Proto právě v rovině praní špinavých peněz se výrazněji než kdekoliv jinde projevuje internacionalizace trestné činnosti a pochopitelně i potřeba tomuto negativnímu jevu čelit.

Úmluva o praní, vyhledávání, zadržování a konfiskaci výnosu ze zločinu[115] *č.141* ve svém textu usiluje o zakotvení takových norem v právních řádech členských států, které napomohou jednotnější úpravě při rozhodování o propadnutí nástrojů a prostředků páchání trestné činnosti a účinnější mezinárodní spolupráci, jež povede k odnětí nástrojů pachatelů trestné činnosti, popřípadě zabavení výnosů z ní pocházejících. Původním hybatelem, který vedl členské státy k přijetí této smlouvy byla rostoucí problematika obchodu s drogami na konci osmdesátých a počátku devadesátých let a s ní související problémy ve finanční oblasti. Nicméně konečná podoba se neomezuje pouze na výnos z obchodu s drogami, ale vztahuje se na všechny ekonomické výhody pocházející z trestných činů (č.l.1 písm.a). Státy jsou následně povinny přijmout taková legislativní a další opatření, která povedou

[114] Mitchell, A., Sikka, P., Willmott, H.: The Accountants' Laundromat, Association for Accountancy & Business Affairs 1998, str.5

[115] Přijata dne 8.září 1990, s platností od 1.září 1993 (Česká republika podepsala úmluvu dne 18.prosince 1995, a v platnost vstoupila dne 1.března 1997, č.70/2002 Sb.z., částka 10).

ke konfiskaci prostředků a majetků, jež pocházejí z trestné činnosti v rámci konečného rozhodnutí ve věci samé, ale napomohou také tyto prostředky zajistit již ve fázi přípravného řízení, poskytnout orgánům činným v trestním řízení (zejména soudům) dostatečné pravomoci k nařízení zpřístupnění a zabavení těchto prostředků deponovaných v bankovních či jiných finančních institucích, stejně jako jim umožní dostupnost dokumentací podléhajících za běžných okolností režimu utajení. V neposlední řadě se státy zavazují k vytvoření zvláštních skutkových podstat postihujících praní špinavých peněz, a to jako trestného činu, který nese znaky extrateritoriality (kapitola III.).[116]

Jelikož se však problematika praní špinavých peněz i samotný význam tohoto pojmu od počátku 90.let notně pozměnily, objevily se na sklonku minulého tisíciletí požadavky na revizi úmluvy. Po dvouleté práci jím sestavené pracovní skupiny obdržel Evropský výbor pro trestní problematiku v červnu 2002 závěrečnou zprávu, která potvrzuje nutnost aktualizace stávající mezinárodní úpravy. V roce 2003 byla celá agenda doplněna o potřebu přijetí opatření proti financování terorismu. Dne 16.května 2005 byla ve Varšavě přijata nová úmluva o praní, vyhledávání, zadržování a konfiskaci výnosů ze zločinů a o financování terorismu a otevřena k podpisu pod č.198. Přestože v současné době je ke smlouvě připojeno již 25 podpisů,[117] byla smlouva doposud ratifikována pouze jedinou zemí – Albánií.[118]

Ačkoli základní prvky úmluvy z roku 1990 představují v případě nového dokumentu hlavní konturu, je Varšavská úmluva první mezinárodní smlouvou, která pokrývá komplexně prevenci a kontrolu praní špinavých peněz a financování teroristických skupin a jejich aktivit. Poukazuje přitom na skutečnost, že terorismu jako nejzávažnější podoba současné mezinárodní kriminality není financován výhradně cestou praní špinavých peněz, ale také legitimní činností. Nejdůležitějším faktorem je snaha o rychlé zajištění finančních informací a zpráv o ziscích zločineckých organizací. Do obsahu textu se promítají veškeré požadavky současného boje s tímto druhem

[116] Srov. § 252a trestního zákona
[117] Text přijalo 24 členských zemí Rady Evropy a jedna země pozorovatelská (Černá Hora). Česká republika dosud svůj podpis nepřipojila.
[118] V platnost úmluva vstoupí prvního dne v měsíci následujícím po uplynutí tří měsíců ode dne, kdy ji ratifikuje šest signatářských zemí, z nichž alespoň čtyři jsou členskými zeměmi Rady Evropy.

majetkové kriminality jako je například snaha o vytvoření speciálních orgánů shromažďujících, analyzujících a odkrývajících informace o činnosti, které se jeví protiprávní ve smyslu snahy o legalizaci výnosů z trestné činnosti, a které následně předávají relevantní informace a podněty dalším institucím (čl.1 písm.f, čl.12).[119] Stranou nezůstává ani usilování o jednotný přístup k odpovědnosti právnických osob (čl.10). Byť úmluva nevyžaduje striktní zavedení trestněprávní odpovědnosti a ponechává na státech, zda nezvolí alternativy v podobě správní nebo občanskoprávní odpovědnosti, přece jen důvodová zpráva poukazuje na rizika spoléhání se v této sféře pouze na netrestní instrumenty.

b) Úmluva č.196 o prevenci terorismu

Jak již bylo několikrát poukázáno, hlavním problémem současné podoby mezinárodní kriminality, ale zároveň otázkou, na níž jsou ochotny se shodnout i jinak odlišně zaměřené země, představuje terorismus. Stejně jako lze hovořit o rapidním vývoji europeizace trestního práva, je bohužel nutno hovořit o stále rozšiřujícím se teritoriu, kde k takovým zločinům dochází. Jestliže se 70. a 80.léta vyznačovala tzv.domácím terorismem, kdy jednotlivé útoky byly převážně páchány domácími buňkami a směřovaly proti vnitrostátním zájmům jednotlivých zemí (ETA, IRA, RAF), konec 90.let a zejména počátek třetího tisíciletí přinesly pohyb teroristických aktivit mezi státy, kdy jádro zločinecké organizace je často velmi vzdáleno od cílové země, v níž je útok realizován. Terorismus již není fenoménem afrických či asijských území, ale byl přenesen do Spojených států i evropských zemí. Tato skutečnost tak vytyčila státům potřebu reagovat těsnější spoluprací a usilovat o globální boj proti terorismu.

Rada Evropy dlouhou dobu stavěla pouze na *Evropské úmluvě o potlačování terorismu* (č.90, a jejím pozměňovacím protokolu č.190 z roku 2003).[120] Jak samotný název napovídá, šlo o uzavřený text určený pouze členským zemím Rady Evropy. Smlouva byla poplatná striktnímu dodržování

[119] Srov. např.existenci Finančního analytického útvaru založeného zákonem č. 61/1996 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti, který nabyl účinnost 1. července 1996, jehož úkolem je přijímat a analyzovat hlášení od finančních institucí o podezřelých obchodech.
[120] Přijata dne 27.ledna 1977 ve Štrasburku, s platností od 4.srpna 1978 (pro Českou republiku platnou od 1.ledna 1993, č.552/92 Sb.z., částka 111)

tehdy uplatňovaných zásad mezinárodního práva, zejména co do možnosti odmítnout vydání pachatele trestného činu, který nesl prvky spáchání z politických pohnutek (čl.13). Další překážka extradice, tzv.výhrada politického azylu,[121] spočívala v čl.5, který umožnil odmítnutí vydání v případě podezření, že žádost byla podána za účelem stíhat či potrestat osobu z důvodů její rasy, národnosti nebo náboženství. Úmluva sama o sobě nestanovila přesnou a komplexní definici teroristického činu, když stranou ponechala jakékoliv subjektivní faktory (motiv pachatele) a pozornost zaměřila výhradně na objektivní stránku skutkové podstaty, zejména formu jednání a použité prostředky. Poměrně často kritizovaný bod pak představovala povinnost státu stíhat osobu, která se dopustila trestného činu pouze za předpokladu, že tuto nevydala do jiného státu (čl.7).

V poslední době však státy dospěly k jedinému možnému závěru, a to, že účinný boj proti terorismu je třeba vést při zapojení co nejširšího spektra zemí z celého světa a zejména je pak třeba, stejně jako je tomu u jiných druhů trestné činnosti, paralyzovat protiprávní jednání v jeho zárodku a snažit se především o preventivní předcházení kriminality. Roli sehrály také výše uvedené nedostatky úmluvy z roku 1977, jejíž ustanovení bylo třeba s ohledem na měnící se podobu terorismu aktualizovat.

Úmluva o prevenci terorismu byla přijata v jednotném balíku s dříve popsanou Úmluvou o praní, vyhledávání, zadržování a konfiskaci výnosů ze zločinů a o financování terorismu dne 3.května 2005. Přestože text podepsalo již 38 členských zemí a 1 stát pozorovatelský, ratifikaci dokončilo dosud pouze pět z těchto zemí, což je o jednu méně než úmluva předpokládá ke vstupu v platnost.

K dosažení cíle bylo zvoleno dvou způsobů. Státy by měly v prvé řadě své trestní kodexy rozšířit o nové skutkové podstaty činů, které jsou odvozeny od přímých teroristických deliktů, např.veřejná provokace či nábor a výcvik nových členů. Dále pak úmluva žádá upevnění spolupráce v oblasti prevence, a to jak na vnitrostátní úrovni mezi jednotlivými státními institucemi, tak na mezinárodním poli, zejména v podobě úpravy vzájemných dohod o vydávání pachatelů teroristických činů a rozšířením právní pomoci

[121] Freestone, D.: International cooperation against terrorism and delevopment of international law principles of jurisdiction. In: Higgins, R., Flory, M.: Terrorism and international law, London, 1997, str.55

mezi zeměmi. Úmluva nezapomíná ani na nejvíce dotčené subjekty, kterými jsou oběti teroristických útoků, těm mají státy zajistit potřebnou, nejčastěji finanční kompenzaci.

Hlavní pozornost věnovali tvůrci námitkám směřujícím ke stávající úpravě. Politizace jednání tak již nepředstavuje výhradní překážku extradice pachatele (čl.20), stejně jako byl včleněn požadavek stíhat veškeré teroristické činy nebo vydat jejich pachatele k takovému stíhání do zahraničí (čl.18). Státy tak již nemají diskreci, která by stíhání ponechávala plně na jejich úvaze. V úmluvě se projevuje i současný trend europeizace, který již byl a v dalších částech ještě bude zmíněn, odpovědnost právnických osob (č.l.10), jejichž účel bývá často zneužit k pokrývání finančních potřeb teroristických skupin. Úmluva tak oproti svým předchůdcům pouze nespecifikuje teroristické činy, ale toliko odkazuje na již použité definice v jiných mezinárodních dokumentech.[122]

c) Úmluva o počítačové kriminalitě a Úmluva o trestněprávní ochraně životního prostředí

Rychlý rozvoj naší společnosti, zejména v oblasti technologií, vede ke tvorbě nových právních odvětví a potřebě zajistit ochranu nově utvářených práv. Zároveň pak stále větší industrializace přináší potřebu regulovat některé činnosti, které se neblaze podepisují na současné podobě naše životního prostoru. Státy proto reagují všemi možnými prostředky, tedy i trestněprávními, na úpravu zcela nových oblastí, jako je kyberprostor, nebo si naopak uvědomují potřebu ochrany esenciálních životních zón. Je bezpochyby dobře, že se státy vydaly tímto směrem, ovšem jde teprve o první, zejména v oblasti ochrany životního prostředí, spíše nesmělé krůčky, které prozatím nenacházejí potřebnou odezvu. Přesto obě v záhlaví uvedené úmluvy představují průlom do současné podoby zájmů chráněných na mezinárodní úrovni trestním právem.

[122] např. Mezinárodní úmluva o potlačování financování terorismu, přijatá v New Yorku 9.prosince 1999

Úmluva č.185 o počítačové kriminalitě (kyberkriminalitě)[123] a Dodatkový protokol č.189 z roku 2003 umožňující žalovat akty rasistické a xenofobní povahy šířené elektronickými informačními systémy vyvolaly hned od počátku poměrně ostré diskuze, zejména s ohledem na přistoupení Spojených států a Japonska k textu. Obě mimoevropské země patří v oblasti výpočetní techniky ke světovým lídrům a je proto zřejmé, že snahy o trestněprávní ochranu uvedené sféry znamenaly nejen pozitivní reakce, ale současně i obavy z možných střetů jejich podnikatelských subjektů s novou evropskou úpravou, zejména když členské země Rady Evropy pro ně představují nejvýznamnější obchodní partnery. Přijímající státy proto musely text úmluvy upravit takovým způsobem, aby vyhovoval nejen evropskému prostředí, ale i podmínkám třetích států. Daný postup je zcela evidentní, neboť v konečném důsledku kyberprostor nelze vymezovat na evropský, americký či japonský, ale jde o typickou ukázku neohraničeného globálního prostředí, kdy veškerá komunikace probíhá současně v celosvětovém měřítku. Proto i pachatelé počítačových zločinů mohou velmi snadno realizovat své zločinné jednání tisíce kilometrů vzdáleni od předmětu jejich útoku.

Strany úmluvy se zavázaly kriminalizovat ve svých právních řádech několik typů jednání a zajistit procesní prostředky ke zjišťovaní takové trestné činnosti. V textu se objevují čtyři kategorie počítačových trestných činů (čl.2-10):

- protiprávní vnikání do počítačových systémů (např. v podobě tzv.hackingu), včetně prodeje či šíření prostředků k páchání takových trestných činů;
- šíření nebo naopak získávání dětské pornografie;
- ochrana autorský práv;
- podvodná jednání a zpronevěry.

Smluvní státy pak vytvářejí prostředky, které zajistí účinné odhalování a stíhání výše uvedených forem jednání, při kterém musí být kladen důraz na co možná nejširší možnou mezinárodní spolupráci. V tomto směru ovšem řada kritiků již při přípravě dokumentu poukazovala na malý význam úmluvy, když

[123] Přijata dne 23.listopadu 2001, s platností od 1.července 2004 (pro Českou republiku s platností od 9.února 2005). K datu 12.února 2007 ratifikovalo úmluvu 18 ze 38 přistoupivších členských zemí Rady Evropy a rovněž Spojené státy.

zúčastněné země nepředstavují právě ty problémové státy, odkud útoky nejčastěji přicházejí.[124] Řada pachatelů tak celosvětově útočí přes portály v Jemenu, Severní Koreji nebo na Filipínách a šance na jejich dopadení je mizivá. Negativní ohlasy přinesla rovněž možnost státních orgánů přinutit provozovatele internetových serverů, v mezích jejich možností, k monitorování činnosti probíhající v reálném čase (čl.20 odst.1 písm.b). Jde o proces časově, technicky a personálně nesmírně náročný, ne-li dokonce nemožný. Přitom některým kritikům vadí absence trestněprávního postihu provozovatelů a dožadují se jejich striktnějších povinností, jiné zase naopak irituje samotná formulace „přinutit“, která evokuje nepřiměřený zásah do jejich práv.[125] Další analytici pak poukazují na nedostatečné pravomoci vyšetřujících orgánů, kterým nebyla dána možnost přímého přeshraničního přístupu k počítačovým datům, což podstatně zbrzdí jejich činnost, jež právě v oblasti kyberkriminality musí být prováděna velmi rychle a účinně.[126] Ke všem uvedeným výtkám je třeba souhrnně uvést, že kritiky z obou táborů jsou zcela nevyhnutelné, neboť sama počítačová kriminalita nebývá vnímána u všech dotčených subjektů stejně. Počínaje problematikou nelegálního kopírování dat, které je vysoce latentní pro samotný přístup veřejnosti, přes vyhrocené diskuse o kriminalizaci „pouhého“ pasivního stahování a držení dětské pornografie až po odpovědnost provozovatelů internetových serverů.[127] Hranice mezi skutečně pro společnost nebezpečným jednáním na jedné straně, a jednáním, které je sama společnost ochotna tolerovat, je velmi úzká. Úmluva o počítačové kriminalitě se tedy snaží nejen o europeizaci, ale spíše globalizaci trestního práva v kyberprostoru. Jde bezpochyby o další průlomový dokument, kterého je s poukazem na rostoucí míru takovýchto zločinů třeba. Četné rozpory, které plynou z teritoriálních a právních odlišností zúčastněných zemí, však poukazují, jak těžký je to proces a kolik bude třeba času a trpělivosti k dosažení skutečně efektivní úpravy.

[124] Alexander, Y., Swetnam, M.: Cyber terrorism and information warfare threats and response, Oceana Publications, 2001, str.36
[125] Jones, C.W.: Council of Europe Convention on Cybercrime: Themis and Critiques, Berkeley, 2005, str.6-7
[126] Bastl, M.: Tools of enforcement in cyberspace, In: Cyberspace 2003: Normative Framework, Masarykova univerzita v Brně, 2004, str.75-81
[127] Vrtek, M.: World Approaches Towards the Child Pornography on the Internet, In: Cyberspace 2004: Normative Framework, Masarykova univerzita v Brně, 2004, str.105-109

Druhou oblastí, do níž se trestněprávní úpravě podařilo z mezinárodního hlediska nově proniknout, je ochrana životního prostředí. Až na určité výjimky si státy uvědomují skutečnost, že neregulovaný rozvoj a technologie a nepřiměřené využívání přírodních zdrojů povedou k vysokému stupni znečištění a přináší s sebou vážná rizika ohrožení životního prostředí. Přitom ochrana lidského života a zdraví, ale také fauny, flóry a všech existujících ekosystémů musí být zajištěna veškerými možnými prostředky.

Úmluva č.172 o trestněprávní ochraně životního prostředí[128] představuje jeden z prvních pokusů poskytnout environmentální politice také nejvýraznější nástroje ochrany, kterými disponuje trestní právo. Jedná se o dokument, který dosud postrádá právní závaznost, neboť i přes relativně mírné podmínky pro vstup v platnost (ratifikace třemi státy) jej dosud podepsalo toliko 14 evropských zemí a pouze jediná (Estonsko) jej skutečně ratifikovala.[129]

V textu nalezneme požadavek kriminalizovat takové poškozování všech složek životního prostředí (ovzduší, vody, půdy), v jehož přímém důsledku byla způsobena smrt nebo vážná újma na zdraví osob, devastace složek životního prostředí, zničení rostlin, úhyn zvířat nebo vzniklo riziko takovýchto následků (čl.2). Přesnější vymezení je ponecháno na zvláštních vnitrostátních předpisech upravujících takové oblasti jako nakládání s nebezpečnými odpady, činnost ohrožující jadernou bezpečnost nebo provozování jiných nebezpečných operací. Úmluva vychází zásadně z obou forem zavinění, nicméně ponechává na uváženou, zda stát přistoupí na kriminalizaci také nedbalostních jednání, nebo zůstane pouze v rovině úmyslu (čl.3). Stejnou diskreci nalezneme také v otázce odpovědnosti právnických osob, kterou státy mohou ponechat v rovině správní, kam dokonce mohou situovat některé protiprávní činy (čl.9). Dokument tedy striktně nevyžaduje podřizovat veškerá jednání spadající do jeho rámce trestnímu postihu. Pokud státy naznají, že účelu bude dosaženo ve správním soudnictví lépe, nic jim nebrání v takové úpravě. Povinnost potírat takové delikty je však dána zcela

[128] Přijata dne 4.listopadu 1998

[129] Ke dni 12.února 2007 se smluvními stranami staly – Rakousko, Belgie, Dánsko, Finsko, Island, Itálie, Lucembursko, Ukrajina, Švédsko, Rumunsko, Řecko, Německo, Francie, Estonsko. Ohlas úmluva zaznamenala zejména ve skandinávských zemích, které obecně kladou velkou váhu na ochranu životního prostředí. Smlouva je k podpisu otevřena také Kanadě, jež se aktivně podílela na přípravě jejího textu. Do budoucna se pak počítá s přizváním dalších mimoevropských zemí.

nesmlouvavě, ačkoliv trestným činům proti životnímu prostředí není přiznáván universální charakter, když stát může stíhat pachatele pouze za předpokladu, že jednání, kterého se dopustil na území jiného státu, tam také bylo trestné.

Úmluva rovněž pamatuje na problematiku trestání, kde vedle tradičních sankcí v podobě trestu odnětí svobody, peněžitého trestu nebo propadnutí majetku či věci klade důraz na snahu uvedení narušeného prostředí do původního stavu, je-li to ovšem reálně možné.

Z procesněprávního hlediska je zřejmá snaha o širší spolupráci mezi zeměmi a jejich orgány. Za pozornost stojí včlenění obecného prvku pojícího se s ochranou životního prostředí, kterým je zapojení ekologických organizací, a tím tedy široké veřejností do procesu přijímání legislativních aktů, kontroly nad dodržováním norem a v neposlední řadě také poskytnutí postavení žalobce sui generis (čl.11). Tento jev je praktikován zejména ve správních řízeních a v případě trestního stíhání si lze uvedené organizace snadno představit v roli oznamovatelů trestné činnosti. Nicméně některé, převážně skandinávské země již nenávazně na úmluvu dlouhou dobu ekologickým aktivistům přiznávají postavení kvazipoškozeného, jehož zájmem je docílit ve veřejném zájmu získání kompenzace po pachateli.[130]

Výše uvedené smluvní dokumenty jsou pouze ukázkou aktivit, které Rada Evropy vyvíjí na poli trestního práva ve snaze přispět k harmonizaci právních řádů nejen svých členských států, ale též mimoevropských zemí. Stejně tak bychom mohli svou pozornost věnovat dalším mezinárodním úmluvám, jakými jsou například Úmluva č.197 proti obchodu s lidskými bytostmi, Evropská úmluva č.119 o deliktech proti kulturním předmětům nebo v poslední době velmi aktuální Evropská úmluva č.120 o diváckém násilí a neslušném chování při sportovních událostech a zvláště při fotbalových zápasech. K tomu pak přistupuje ještě další řada nezávazných doporučení a rezolucí. Přestože zmíněné úmluvy byly zařazeny do sféry hmotněprávní harmonizace trestního práva, bylo poukázáno, že nejde o čistou kategorizaci. Všechny texty obsahují ustanovení, byť povšechné povahy, o vzájemné

[130] Hollo, E.J.: Biodiversity and law, University of Helsinky, 2002, str.68

spolupráci mezi státy a jejich orgány. Přesto za ryzí nástroje europeizace trestního práva procesního je třeba považovat dokumenty uvedené v následující kapitole.

3.2.3 Europeizace trestního práva procesního v rámci Rady Evropy

Proces europeizace procesních norem trestního práva je v případě Rady Evropy možno chápat jak z širšího pohledu, kdy téměř všechny trestněprávní úmluvy obsahují požadavky na vzájemnou spolupráci členských států v procesní oblasti, tak v rovině užší omezující se na harmonizaci typických institutů trestního řízení. Ovšem i užší pojetí zahrnuje celou řadu smluvních dokumentů upravujících natolik specifické otázky jako jsou například ochrana oběti trestné činnosti nebo resocializace osob podmíněně propuštěných z výkonu trestu odnětí svobody.[131] Opominout nelze pochopitelně ani prameny právně nezávazného charakteru v podobě doporučení a rezolucí.[132]

Na tomto místě však bude hlavní pozornost věnována oblasti mezinárodní justiční spolupráce v trestních věcech, která má v současné době řadu podob, extradičním řízením počínaje přes výkon dožádání cizozemských orgánů a předávání trestního řízení do jiného státu až po průvoz osob přes území jiných států.[133] Mezi stěžejní dokumenty v tomto ohledu je třeba zařadit tři úmluvy, které de facto sledují základní možnosti provádění mezinárodní justiční spolupráce. Jsou jimi:

- Evropská úmluva o vydávání;
- Evropská úmluva o vzájemné pomoci ve věcech trestních;
- Evropská úmluva o předávání trestního řízení;
- Úmluva o předávání odsouzených osob.

[131] Evropská úmluva č.51 o dohledu nad podmíněně odsouzenými nebo podmíněně propuštěnými z 30.listopadu 1964 a Evropská úmluva č.116 o odškodňování obětí násilných trestných činů z 24.listopadu 1983.
[132] Například doporučení Rec (82) 17 týkající se uvěznění a zacházení s nebezpečnými vězni, doporučení (84) 12 o vězněných cizincích, doporučení Rec (85) 11 o postavení obětí v rámci trestního práva a trestního řízení, doporučení Rec (87) 21 o pomoci obětem a prevenci viktimizace, rezoluce Res (75) 25 o vězeňské práci nebo rezoluce Res (75) 11 o kritériích, podle nichž je třeba postupovat v řízeních konaných v nepřítomnosti obviněného.
[133] Fenyk, J., Kloučková, S.: Mezinárodní justiční spolupráce v trestních věcech, Linde Praha 2003, str.46-48

a) Vydávání osob pro účely trestního řízení

Evropská úmluva č.24 o vydávání byla podepsána 13.prosince 1957 a spolu se svými dvěma Dodatkovými protokoly (č.86 ze dne 15.října 1975 a č.98 ze dne 17.března 1978) tvořila dlouhou dobu pravděpodobně nejvýznamnější nástroj evropského trestního procesu.[134] Přistoupivší státy přejímají závazek vydávat si na požádání veškeré osoby pro účely vedení trestního řízení nebo výkonu trestu či ochranného opatření (čl.1). Podmínkou takového postupu je ovšem naplnění určité hranice nebezpečnosti, kterou vydávaná osoba představuje pro společnost, přičemž tato nebezpečnost je odvozována od hranice zákonné sazby trestu odnětí svobody určené pro trestný čin, pod který je jednání dotčené osoby podřazováno. V případě, že je vydávání prováděno za účelem trestního stíhání, je hranice stanovena výměrou ne menší než jeden rok. Pokud je ovšem osoba vydávána k výkonu již uloženého trestu nebo ochranného opatření, postačuje limitní sazba alespoň čtyř měsíců (čl.2). V případě vydávání pro více trestných činů úmluva požaduje naplnění výše uvedených předpokladů alespoň u jednoho z dotčených extradičních deliktů. Stranou pozornosti nesmí zůstat ani možnost vydávat kromě osob také věci, které v následném trestním řízení mohou sloužit jako důkazy (čl.20).

Vydávání osob mezi státy je pravděpodobně nejmarkantnějším případem zásahu do státní suverenity a úmluva daný fakt zohledňuje v řadě ustanovení, jež smluvní straně umožňují odmítnout propustit dotčený subjekt ze své jurisdikce. Mezi obligatorní okolnosti nevydání lze uvést překážku věci pravomocně rozhodnuté, vycházející z požadavku zachování zásady ne bis in idem (čl.9), a další obecné bariéry trestního stíhání, jako je například nemožnost trestního stíhání nebo potrestání osoby z důvodu promlčení v dožádaném či dožadujícím státě (čl.10), potažmo Druhým dodatkovým protokolem z roku 1978 uvedené amnestijní rozhodnutí v dožádaném státě. Mimo to úmluva počítá s možností jednotlivých států odmítnout dožádání jiného státu, pokud by se dotýkalo jejich vlastních občanů (čl.6) nebo by vydávané osobě hrozil v dožadujícím státě trest smrti a tento by neposkytl dostatečné ujištění, že taková sankce nebude stíhané osobě uložena (čl.11).

[134] Pro Českou republiku vstoupila v platnost dne 1.ledna 1993 (č.549/1992 Sb.z., částka 111).

Mezi další fakultativní důvody odmítnutí vydání lze zařadit rovněž vynesení rozsudku dožadujícím státem v nepřítomnosti obviněného, stíhání pro obdobné trestné činy v obou dotčených státech, pravomocné rozhodnutí o zastavení či nezahájení trestního stíhání nebo skutečnost, že stíhání je vedeno pro trestný čin, k němuž došlo alespoň částečně na území dožádaného státu. Ve všech takových případech je obvykle zajištěno dosažení spravedlivého projednání věci a případné potrestání pachatele formou zahájení trestního stíhání v dožádaném státě.

Mimořádnou pozornost je třeba věnovat konkrétním kategoriím trestných činů, pro něž je institut vydání vždy upraven specifickými pravidly. S ohledem na často diametrálně odlišné vnímání právnickou i laickou veřejností, unikum dotčených zájmů a společenskou nebezpečnost je nezbytné vytvořit specifické požadavky pro přesun osob stíhaných či odsouzených pro trestné činy politické, vojenské a fiskální (čl.4-6). Jejich problémovost vyplývá již z historického kontextu, kdy takováto trestná činnost vychází k dotčení základních zájmů veřejného pořádku a bezpečnosti státu a s ohledem na možnou kolizi s právem na základní práva a svobody může být její stíhání zneužíváno k netrestním cílům. Proto jsou zejména trestné činy vojenské a politické vyňaty z působnosti úmluvy, respektive je na uvážení stran ponecháno rozhodnutí, zda je v konkrétním případě žádost o vydání založena na tomto druhu trestné činnosti. Výjimku lze nalézt toliko u jednání, které představuje atentát nebo pokus o něj vůči hlavě suverénního státu nebo členu její rodiny (čl.3 odst.3). Benevolentněji se členské státy staví, zejména po přijetí Druhého dodatkového protokolu (čl.5), vůči fiskálním trestným činům, kdy vydání pro deliktní jednání související s daněmi, cly, obdobnými dávkami a poplatky nebo směřující proti devizovým předpisům je umožněno za předpokladu, že stíhaný čin je trestný rovněž v dožádaném státě. Přitom pouhá neexistence konkrétního druhu fiskální platby v dožádaném státě nesmí být důvodem odmítnutí vydání.

Kromě výše uvedených trestných činů vojenských, politických a fiskálních však jsou jednotlivé smluvní strany oprávněny vyloučit vůči sobě další trestné činy, pro něž nebudou vyhovovat zaslaným dožádání, a naopak stanovit seznamy trestných činů, pro které bude vydání z jejich strany přípustné.

Významnou roli v celém dokumentu zastává vymezení zásady speciality, dalšího ze základních pilířů mezinárodního vydávání osob. Článek 14 úmluvy tak připouští vydání osoby do jiného státu pouze za podmínky, že trestní stíhání proti ní nebo realizace výkonu trestu odnětí svobody bude vedeno pouze pro dotčené jednání uvedené v žádosti o vydání. Překročení tohoto pravidla je následně možné toliko se souhlasem smluvní strany nebo za situace, kdy dotčená osoba měla možnost opustit území státu, do něhož byla vydána a ve lhůtě 45 dnů takto neučinila nebo se vrátila zpět.

Smluvní dokument dále ve svém textu vymezuje formální náležitosti žádosti stejně jako procedurální postup v jejím vyřizování. Od původního požadavku výhradně diplomatického styku (čl.12) došlo na základě Druhého dodatkového protokolu k upřednostnění přímého zasílání mezi ministerstvy, aniž by ovšem diplomatická cesta byla nadále vyloučena.

Evropská úmluva o vydávání svým obsahem nahradila řadu stávajících dvoustranných mezinárodních smluv, kterými státy upravovaly stejnou materii ve vzájemném právním styku. Nelze však říci, že by ustanovení úmluvy spolu s vnitrostátními pravidly členských států přestavovaly status quo. Státy i nadále spolupracují na dvoustranné úrovni a pokračují ve sjednávání dohod doplňujících ustanovení mnohostranné úmluvy nebo sloužících k usnadnění jejích závazků.[135]

b) Vzájemná pomoc ve věcech trestních

Účastí na Evropské úmluvě č.30 o vzájemné pomoci ve věcech trestních podepsané dne 20.dubna 1959[136] se strany zavazují poskytovat si co nejširší vzájemnou pomoc v řízení o trestných činech, jejichž potrestání náleží v době adresování žádosti do pravomoci justičních orgánů dožadující strany. Text ze svého rozsahu působnosti vylučuje problematiku zatčení osob a výkon rozsudku (čl.1 odst.2).

Stejně jako u Úmluvy o vydávání je třeba věnovat pozornost i zvláštní kategorii vojenských, politických a fiskálních trestních činů, kdy prvně uvedené jsou z obsahu textu vyňaty zcela a rozhodnutí o zbývajících dvou je

[135] Jako příklad lze uvést dodatkovou smlouvu k Evropské úmluvě o vydávání uzavřenou mezi Českou republikou a Rakouskem (č.2/2006 Sb.)
[136] Česká republika ratifikovala text dne 15.4.1992 s platností od 1.ledna 1993 (č.550/1992 Sb.z., částka 111)

ponecháno na zvážení smluvních stran, stejně jako další případy, kdy by poskytnutí právní pomoci cizímu státu představovalo nepřijatelný zásah do vlastní suverenity, potažmo kolidovalo s ochranou veřejného pořádku a bezpečnosti. Především Dodatkový protokol z roku 1978 v tomto ohledu přinesl možnost vyhovět dožádání vztahujících se k trestným činům fiskálního charakteru.[137]

Právní pomoc je poskytována ve velké škále forem, počínaje zajištěním vyslechnutí svědka či znalce přes vyžádání listinných a věcných důkazů (čl.3), doručování zejména soudních výzev a rozhodnutí (čl.7), jakož i zasílání informací z rejstříků trestů (čl.13), až po spolupráci v rovině přímého vyšetřování v podobě přeshraničního sledování osob a zásilek, skrytého vyšetřování a vytváření společných vyšetřovacích týmů. Posledně uvedené instituty jsou výsledem relativně nedávného doplnění Druhým dodatkovým protokolem[138] v roce 2001, který reagoval na existenci volného pohybu osob ve velké části Evropy a snaží se proto poskytnou také orgánům činným v trestním řízení dostatečné prostředky k jeho regulaci.

Vlastní pomoc vychází z dožádání smluvního státu,[139] kdy dožádaná strana při jejím vyřizování postupuje prostřednictvím ministerstva spravedlnosti dle svého vnitrostátního práva. Odlišnosti právních řádů členských zemí si však vyžádaly možnost určitých odklonů v procesním postupu. Není tak například vyloučeno vyslechnutí znalců a svědků pod přísahou, nezakazuje-li to výslovně právní řád dožádaného státu. Ten musí minimálně informovat orgány dožadujícího státu o místě a času provedení požadovaného úkonu, a přichází-li to v úvahu umožnit jim u takového úkonu účast. Posledně uvedený dodatkový protokol navíc přinesl rozšíření způsobu výslechu i pomocí audiovizuálních prostředků, tedy videotelefonu a se souhlasem svědka či znalce i prostřednictvím klasického telefonního hovoru (čl.9-10 Druhého dodatkového protokolu). V některých případech pak dokonce dochází k přesunu nikoliv pouze potřebných informací, ale samotných osob do jiného státu, a to včetně obviněného, který se

[137] Dodatkový protokol č.99 ze dne 17.března 1978 (pro Českou republiku vstoupil v platnost dne 17.února 1997, č.31/1997 Sb.z., částka 9)

[138] Druhý dodatkový protokol č.182 ze dne 8.listopadu 2001 (pro Českou republiku vstoupil v platnost dne 1.července 2006, č. 48/2006 Sb.m.s., částka 25)

[139] Převážně v podobě dožádání zasílaných justičními orgány, ale v některých státech, s ohledem na požadavky trestního práva správního, též orgány správními (čl.1 odst.3 Dodatkového protokolu z roku 1978).

v dožádaném státě nachází ve vazbě nebo ve výkonu trestu odnětí svobody (čl.11). Dožadující orgán však musí zaručit návrat všech těchto osob zpět do původního státu, stejně jako nesmí svědka či znalce zadržet a jakkoliv omezovat na osobní svobodě.

S ohledem na klasické principy mezinárodněprávní pomoci v trestních věcech je přípustné podmínit provedení dožádání požadavkem oboustranné trestnosti dotčených činů, byť tato zásada se obecně v textu neobjevuje a její použití je spíše výjimečného charakteru, například v případě prohlídky bytových prostor, a to navíc pouze tehdy, kdy si dožádaný stát tuto výjimku předem vyhradil. Žádost naopak nelze odmítnout, pokud by se vztahovala k právnické osobě proti níž je vedeno trestní řízení, a která je trestně odpovědná v dožadujícím státě, ale již nikoliv ve státě dožádaném (čl.1 odst.4 Druhého dodatkového protokolu).

c) Předávání trestního řízení

Přes někdy značné rozdíly v právní úpravě trestní problematiky mezi členskými státy Rady Evropy je možno dospět k závěru, že tyto nahlíží na účel trestního procesu z jednotného úhlu a snaží se za všech okolností dosáhnout spravedlivého projednání věci při zachování hospodárnosti a rychlosti takového řízení. K řešení konfliktů mezi jejich právními řády, která zakládají svou pravomoc v trestních věcech na odlišných principech teritoriality, personality či universality, pak přispívá Evropská úmluva o předávání trestního řízení č.73 přijatá dne 15.května 1972 a doplněná Dodatkovými protokoly č.99 a č.182 z let 1978 a 2001.[140] Její počátky jsou ovlivněny již dříve konstituovanou spoluprací mezi skandinávskými zeměmi, kdy obžaloba může být podána v jakémkoliv státě Nordické unie, v němž má obviněný trvalý pobyt nebo jehož je občanem, přestože se tento dopustil trestného činu na území jiného státu.[141]

[140] Jedná se o stejné Dodatkové protokoly, jakými byla doplněna Evropská úmluva o vzájemné pomoci ve věcech trestních. Viz poznámka 63 a 64. Evropská úmluva o předávání trestního řízení byla Českou republikou ratifikována ve stejné době jako předchozí úmluvy a v platnost vstoupila dne 1.ledna 1993 (č.551/92 Sb.z., částka 111).

[141] Joutsen, M., Lahti, R., Pölönen, P.: 2001 Finland. Criminal Justice Systems in Europe and North America, Heuni Publications, Helsinky 2001, str.23

Základní formou, na níž staví smluvní strany a promítá se tudíž i do úmluvy, je teritoriální jurisdikce. Většina zemí ovšem uznává jako důvod jurisdikce také státní občanství pachatele, potřebu chránit státní suverenitu a bezpečnost a ve výjimečných případech také zájmy universální. Lze proto konstatovat, že pro začlenění principů teritoriality, personality, ochrany i universality do právních řádů členských států není reálné, aby vznikla situace, při níž žádná ze stran nebude schopna uplatnit svou suverenitu. Nastat naopak může situace, kdy více států bude řešit spor o uplatnění své trestněprávní pravomoci.

Úmluva poukazuje na fakt, že není odůvodněné preferovat jednu z jurisdikcí, pokud se trestného činu na území státu dopustí cizí státní příslušník. Přestože, jak již bylo uvedeno, teritoriální jurisdikce představuje základní formu, nelze vyloučit, že v určitých případech bude vhodnější vést trestní řízení či minimálně výkon uloženého trestu v zemi, kde má odsouzený pevnější rodinné a sociální vazby. Je tedy třeba vždy postupovat případ od případu.

Dožadující stát může žádat jiný stát, aby vzhledem k osobě podezřelého převzal trestní řízení do své jurisdikce. Daný postup přichází v úvahu pokud je podezřelý občanem dožádaného státu nebo má na jeho území trvalý pobyt, je proti němu v dožádaném státě vedeno trestní řízení nebo zde má vykonat či již vykonává trest spojený s odnětím svobody, popřípadě dožadující stát má za to, že předání řízení je vhodným postupem k zajištění nalezení pravdy, zejména s ohledem na skutečnost, že v dožádaném státě se nachází většina důkazů. Dalším důvodem může být předpoklad, že dožadující stát nebude schopen zajistit účast podezřelé osoby u svých orgánů činných v trestním řízení, stejně jako nebude s to zajistit řádný výkon uloženého trestu nebo tento trest bude s ohledem na resocializaci odsouzeného vhodnější vykonat v dožádaném státě (čl.8).

Předávací řízení je odvislé od žádosti dožadujícího státu a na splnění úmluvou předpokládaných podmínek. Veškerá komunikace mezi dvěma dotčenými státy probíhá prostřednictvím jejich ministerstev spravedlnosti, nebo je-li sjednáno, též přímo mezi orgány, které jsou kompetentní vést trestní řízení (čl.13 odst.1). Výjimečně lze v naléhavých případech zasílat písemnosti také skrze Mezinárodní organizaci trestní policie (INTERPOL).

Úmluva přímo vylučuje možnost kladného vyřízení žádosti, pokud by nebyla dodržena oboustranná trestnost předmětného činu. Další možnosti nevyhovění žádosti pak ponechává již na posouzení dožádaného zájmu, ovšem limituje je v čl.11 taxativním výčtem okolností, při nichž dožádaný stát může žádost odmítnout. Jde vesměs o negaci předpokladů předání trestního řízení v podobě nesplnění podmínek trvalého pobytu či občanství podezřelého. I tento mezinárodní dokument vylučuje ze svého rámce politické trestné činy, výhradní vojenské a fiskální delikty nebo řízení, které by bylo motivováno rasovým, náboženským či politickým podtextem. Do procesu rozhodování je zapojen také samotný podezřelý, když jej o zaslané žádosti dožádaný stát informuje a umožní mu vyjádřit své stanovisko (čl.17).

Pokud je dožádaným státem vyhověno žádosti o předání trestního řízení, dostává se celá věc do sféry jeho trestní jurisdikce a právních norem. Veškeré procesní úkony, které již byly v dožadujícím státě dříve provedeny, budou mít zásadně stejnou platnost také ve státě dožádaném. Ten je následně toliko vázán podmínkou neukládat ve finále přísnější trest, než který je přípustný ve státě, odkud bylo trestní řízení přejato (čl.25).

d) Předávání odsouzených osob

V logické posloupnosti poslední rovinou procesní spolupráce v rámci Rady Evropy je postup navazující na předávání trestního řízení a spočívající v přesunu osoby odsouzeného z jednoho státu do druhého. Hlavním účelem Úmluvy č.112 o předávání odsouzených osob[142] z 21.března 1983 je snaha o co nejhlubší resocializaci odsouzených osob. Pokud je odsouzeným cizí státní příslušník, který se dopustil trestného činu na území nedomovského státu, lze předpokládat, že vlastní výkon trestu odnětí svobody může způsobit jeho nepřiměřenou deprivaci. Ačkoliv si pochopitelně musí být vědom následků svého jednání a počítat s nepodmíněným trestem, je v rámci demokratického právní státu třeba přihlížet k dosažení nejen represivní složky sankce, ale také jejího preventivního působení, zejména v podobě nápravy pachatele. Ta ovšem může být notně ztížena, pokud bude výkon trestu veden ve státě, s jehož jazykem a zvyky odsouzený není dostatečně obeznámen a chybí mu

[142] Pro Českou republiku vstoupila úmluva v platnost 1.ledna 1993 (č.553/1992, částka 111)

kontakt s rodinnými příslušníky, který představuje jeden z významných prvků působení na jeho osobnost.

Význam úmluvy lze vysledovat již ze samotného jejího názvu, kdy nejde o dohodu čistě evropskou, ale k jejímuž textu se připojila i řada nečlenských zemí, včetně Spojených států, Austrálie, Kanady či Japonska. Smluvní strany tak umožňují osobám, které jsou odsouzeny k výkonu trestu odnětí svobody mimo domovský stát, dosáhnout, za splnění určitých podmínek uvedených v čl.3, přesunu do země, jejímiž jsou občany. Kromě požadavku občanství vykonávajícího státu je nezbytné, aby rozhodnutí ukládající trest odnětí svobody bylo v odsuzujícím státě konečné a vykonatelné a dotýkalo se takového jednání, které je trestné jak v odsuzujícím, tak vykonávajícím státě.

Počátek řízení o předání odsouzeného by měl vždy a priori vycházet z jeho vlastní vůle, neboť je to jednotlivec sám, kdo by měl být schopen rozhodnout, zda pro něj bude výkon trestu v domovském státě vhodnější. Proto musí být jednak odsuzujícím státem vždy informován o možnostech, které mu poskytuje tato úmluva a dále je k samotnému předání nezbytné vyslovení nejen souhlasu obou dotčených států, ale i samotného odsouzeného (čl.4). Výjimkou z požadavku souhlasu odsouzeného s předáním je případ, kdy této osobě byl uložen zároveň trest vyhoštění nebo odsouzený uprchl před výkonem trestu do domovského státu. Dodatkový protokol č.167 z roku 1997 pak umožňuje předání odsouzeného i bez jeho souhlasu (čl.3 Dodatkového protokolu).[143] Aby bylo účelu potrestání dosaženo a proces předání nebyl z hlediska efektivnosti a hospodárnosti nadbytečný, přichází jeho použití pouze v případě, když v době přijetí žádosti zbývá z výkonu trestu odnětí svobody alespoň šest měsíců nebo byla tato sankce uložena na dobu neurčitou. I zde se však strany ve výjimečných případech mohou dohodnout na době kratší.

Vykonávající stát má de facto v případě převzetí odsouzeného dvě možnosti jak realizovat výkon trestu. Častější formou je pokračování ve výkonu trestu odsouzeným, nicméně v úvahu přichází rovněž přeměna původního rozhodnutí do podoby přijaté vykonávajícím státem. Pokud by stát

[143] Pro Českou republiku vstoupil v platnost od 1.února 2003 (č.26/2003 Sb.m.s., částka 13)

zvolil první variantu, je vázán druhem a délkou původního trestu, ledaže by tento byl neslučitelný s ustanoveními vnitrostátního právního řádu vykonávajícího státu. Pak by bylo možno uvažovat o přizpůsobení trestu tak, aby co nejvíce odpovídal sankcím ukládaným vykonávajícím státem za obdobné trestné činy (čl.10). Bude-li domovský stát odsouzeného uvažovat o přeměně původního trestu, je vázán skutkovými zjištěními obsaženými v rozsudku odsuzujícího státu a rovněž podmínkami úmluvy v čl.11, podle nichž nesmí předně dojít ke zhoršení právního postavení odsouzeného a je třeba mu započítat veškerou dobu, po kterou byl v dané věci již omezen na svobodě. Na druhé straně je ovšem nezbytné zachovat podobu odsouzení a jeho účel, pročež nepřichází v úvahu přeměna trestu odnětí svobody do podoby peněžité sankce.

Přestože předání odsouzeného znamená ve vztazích obou států konečnou fázi trestního řízení, nelze se domnívat, že faktickým převozem dotčeného jednotlivce zaniká rovněž možnost právního styku obou zemí v dané konkrétní věci. Vzniklé pouto přetrvává až do samotného ukončení výkonu trestu a nejen vykonávací, ale i odsuzující stát má možnost ovlivnit jeho průběh prostřednictvím institutů milosti, amnestie či opatření, na jehož základě přestane být prvotní rozhodnutí vykonatelným.

Je zcela evidentní, že Rada Evropy má v problematice úpravy trestního práva mezi suverénními státy své zcela neopominutelné místo a v průběhu celé své existence významně přispěla k vytvoření pevných základů evropského trestního práva. Široké spektrum dotčených států, které jde i za hranice kontinentu a jejich zapojení do procesu tvorby a přijímání relevantních mezinárodních dokumentů je nepochybně neocenitelným přínosem nejen europeizace, ale i globalizace trestněprávních principů a norem. Z titulu mezinárodní mezivládní organizace je silně ovlivněna obecnými zásadami provádění mezinárodní justiční spolupráce v trestních věcech.[144] Rada Evropy se snaží o omezení některých tradičních principů, jako například *reciprocity* (vzájemnosti), když její smlouvy odhlížejí od potřeby poskytování spolupráce ze strany dožádaného státu pouze v tom rozsahu,

[144] Wilkitzki, P.: On Judicial Mutual Assistance In Criminal Matters Between the States of Western and Eastern Europe, in European Journal on Criminal Policy and Reaserch, Vol.3, No.4 December 1995, str.91

v jakém ji poskytuje stát dožadující, popřípadě požadavku doložení ujištění o vzájemnosti a zakotvují jistotu států v postupy jejich smluvních partnerů do budoucna. Obdobně je tomu u *zásady ochrany veřejného pořádku*, kdy v chování členských států můžeme nalézt počátky snahy o upuštění od ochrany toliko vnitřních zájmů státních suverénů a přesun pozornosti k problémům celoevropským. Orgány Rady Evropy, zejména Evropský soud pro lidská práva, představují v současné době naprosto nepostradatelné prvky evropské demokratické společnosti v obecném, tedy nikoliv pouze trestněprávním smyslu. Organizace jde dokonce dále než k „pouhému" zajištění sjednávání mezinárodních smluv a tvorbě nezávazných pravidel, ale upírá svou pozornost také k možnostem budoucí úpravy na poli trestního práva. Na jiném místě této práce tak bude rozebrán jeden z projektů podoby evropského trestního práva de lege ferenda – *Evropský modelový trestní zákon*. Přesto vše nelze odhlížet od zmiňovaného internacionálního charakteru Rady Evropy, který bude vždy a priori vycházet ze svrchované rovnosti všech subjektů mezinárodního společenství. Patrné je to ze stále často uváděného požadavku oboustranné trestnosti, ochrany vlastních občanů a odmítání jejich vydání k trestnímu stíhání či výkonu trestu do zahraničí, stejně jako zachování, až na výjimky, striktního vyloučení politických, vojenských a fiskálních deliktů z textů přijatých úmluv. Právě odbourání těchto bariér je významné a nezbytné pro další rozvoj evropského trestního práva. Jak bude poukázáno v dalších kapitolách, tímto směrem se vydala Evropská unie, nicméně její práce je v tomto směru notně ulehčena již připravenou půdou ze strany Rady Evropy. Obě organizace tak přímo i nepřímo spolupracují na tvorbě jednotného evropského trestněprávního prostředí.

4. Trestní právo v rovině Evropské unie

Současná debata o podobě evropského trestního práva se odvíjí převážně v rámci jeho postavení v Evropské unii. Přestože tato práce vychází z přesvědčení, že je vhodnější na evropské trestní právo pohlížet nikoliv pouze z restriktivního pojetí, které jej ztotožňuje pouze s oblastí EU či dokonce pouze Evropských společenství, je opačný názor do jisté míry logicky opodstatněný. Zahrnutí trestněprávních otázek Rady Evropy do evropského trestního práva po boku EU totiž může představovat riziko rozmělnění celé problematiky v intencích mezinárodního práva trestního, kam lze nástroje Rady Evropy uvedené v předchozí kapitole rovněž řadit. V každém případě trestní právo v rovině EU představuje nejdiskutovanější sféru celé eurotrestní problematiky. Přes menší počet zúčastněných zemí než jako je tomu u Rady Evropy, s níž však členskou základnu sdílí a navzájem úzce spolupracují, je spektrum unijní problematiky nezměrně širší. V průběhu několika desetiletí se podařilo vytvořit z celosvětového hlediska naprosto unikátní fenomén disponující relativně jednotným prostorem, v jehož rámci dochází k volnému pohybu základních prvků společného hospodářského trhu (osob, služeb, zboží, kapitálu), jsou realizovány společné nejrůznější politiky počínaje zemědělstvím přes dopravu až po zahraniční obchod. Členské státy však kromě toho spolupracují i v dalších oblastech zahraniční politiky, vnitřní i vnější bezpečnosti evropského sektoru a justice. Vznikl tak komplexní subjekt, který je z určitého hlediska v mezinárodním měřítku schopen samostatné existence a působení. Evropská unie svou podstatou prolamuje, byť pouze v jedné ze svých částí, dlouhodobé tradiční pojetí mezinárodní spolupráce založené na svrchované rovnosti suverénních států a odstraňuje také další bariéry mezi subjekty mezinárodního společenství. Příznačné je to právě pro odvětví trestního práva, kde při srovnání s Radou Evropy bude patrné odbourání klasických zásad justiční spolupráce mezi státy.

Existence EU se dotýká nejen vztahů mezi členskými zeměmi, ale především působí na její nejzákladnější subjekty – jednotlivce. Možnost jejich volného pohybu, vázanost nejen vnitrostátním právním řádem, ale také právem Evropské unie, existence řady nových mezistátních, ale i nadstátních orgánů, to vše vyžaduje zcela precizní úpravu, schopnou pružně reagovat na nově vznikající otázky a problémy. Aby celý systém fungoval řádně, je nutné,

aby do procesu fungování EU byly zapojeny veškerá odvětví práva, tedy i trestní normy. Nelze si představit, že jednotný vnitřní trh a společné politiky přinášejí toliko pozitiva, ale je třeba velmi pečlivě vnímat i možné hrozby spojené s jejich realizací. Negativní jevy pak útočí nejen proti specifickým zájmům unie (veřejnému pořádku, bezpečnosti, životu a zdraví osob, složkám životního prostředí či ekonomickým hodnotám), ale ve výsledku také proti právům a svobodám všech jednotlivců.

Trestní právo v kontextu Evropské unie, nebo též evropské trestní právo v užším smyslu, lze dále členit do dvou rovin – komunitární (vnitřní) a unijní (vnější). Jak bude níže podrobněji rozvedeno, trestní právo se promítá do více oblastí EU odlišného charakteru. Jeho hlavní část se zakládá na bázi internacionální (vnější), kde vycházeje z klasického modelu mezivládní spolupráce představuje určitou pružnější obdobu vztahů v rámci Rady Evropy, která staví na tvorbě úmluv, rámcových rozhodnutí a zvláštních organizačních složek boje proti kriminalitě. Druhá, méně obsáhlá, ale o to více diskutovaná rovina vychází ze supranacionálního modelu Evropských společenství a představuje vnitřní složku evropského trestního práva v EU. Oba proudy jsou převážně založeny na harmonizačních požadavcích vůči právním řádům členských zemí, nicméně zde nalezneme také odraz osobitých rysů EU se zvláštními podněty a otázkami ze strany rozhodovací pravomoci Evropského soudního dvora a aplikace primárních i sekundárních předpisů.

Problematika trestního práva v EU v poslední době rapidně nabírá na významu i na tempu řešených otázek. Státy se shodly na úpravě řady významných instrumentů trestního práva a trestního řízení, jakými jsou evropský zatýkací rozkaz či zajišťovací a konfiskační příkazy. Do budoucna pak lze očekávat další rozšíření například do roviny důkazních prostředků a stranou pozornosti nelze ponechat dlouholetý projekt na ochranu finančních zájmů Evropských společenství - *Corpus Juris*.

Je zřejmé, že trestní právo v rámci EU představuje poměrně komplikovanou záležitost, stejně jako je složitý samotný systém práva EU. Aby tedy bylo možné se podrobně věnovat jeho podobě, je třeba nejprve alespoň stručně nastínit základní vymezení samotné unijní a komunitární oblasti, jejich organizačních složek, zásad a pramenů práva, to vše pochopitelně se zaměřením na trestněprávní rovinu.

4.1 Základní charakteristika Evropské unie a Evropských společenství

Podíváme-li se na celkový obraz evropských sjednocovacích snah, uvidíme poměrně pestrou paletu mnohdy složitých organizací partikulárních zájmů existujících vedle sebe mnohdy bez skutečného propojení.[145] Nad všemi však v současné době činí právě Evropská unie vyčleňující se vůči klasickému modelu mezinárodního společenství novou charakteristikou.

4.1.1 Etapy evropské integrace

Základní kámen byl položen deklarací francouzského ministra zahraničních věcí Roberta Schumana a jeho asistenta Jeana Moneta, kteří dne 9.května 1950 společně představili svůj projekt na propojení evropského uhelného a ocelářského průmyslu. Cílem však nebyla pouhá ekonomická spolupráce, ale především snaha o zajištění bezkonfliktního soužití evropských států.[146] Plán se podařilo realizovat v Paříži dne 18.dubna 1951 (s platností od 23.července 1952) založením *Evropského společenství uhlí a oceli*[147] (dále též ESUO). Pro znatelný úspěch dosažený ihned v prvních letech své existence byla spolupráce mezi členskými zeměmi rozšířena 25.března 1957 tzv.Římskými smlouvami, na jejichž základě vznikly s platností od 1.ledna 1958 další dvě organizace - *Evropské hospodářské společenství* [148](dále též EHS) a *Evropské společenství pro atomovou energii* (dále též EURATOM). Tato struktura získala od poloviny 60.let jednotné označení *Evropská společenství*. Po celé dlouhé období od počátku 60.let až do první

[145] Vedle existence Evropské unie a již zmiňované Rady Evropy uveďme pro evropskou oblast významnou Organizaci pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (existující od roku 1995) nebo další důležité subjekty, byť již přesahující rámec kontinentu – Organizaci severoatlantické smlouvy (1949, též NATO) či Organizaci pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (1960), jejíž kořeny spojujeme s obecnými počátky evropské integrace po 2.světové válce v podobě jejího předchůdce Organizace pro evropskou hospodářskou spolupráci (1948) založenou na základě americké hospodářské pomoci v podobě tzv.Marshallova plánu.

[146] Přestože se tedy formální „dějiny“ Evropské unie datují k činnosti Roberta Schumana a Jeana Moneta, je možné toto období definovat již jako druhou etapu moderní evropské integrace, neboť její skutečné počátky se začaly odvíjet s koncem druhé světové války, kdy státy s vědomím, že se již podobné hrůzy nesmí opakovat, ale také uvědomujíce si hrozby rostoucí moci Sovětského svazu, začaly spolupracovat na poli hospodářském i politickém (již výše uvedený vznik Organizace pro evropskou hospodářskou spolupráci, Rady Evropy nebo Organizace severoatlantické smlouvy).

[147] Tato první složka evropské integrace byla jako jediná časově omezena na dobu 50 let a po jejím zániku k 1.červenci 2002 převzalo agendu politiky v oblasti uhlí a oceli Evropské společenství (viz níže).

[148] Označení „hospodářské“ zaniklo po roce 1992 ve snaze zdůraznit již nikoliv výhradní ekonomické postavení tohoto subjektu. Současné Evropské společenství tak disponuje pravomocemi i v dalších společných politikách, primárně zaměřených mimo hospodářskou oblast, byť s ní i nadále spojenými (životní prostředí, věda a výzkum, kultura, azylová a přistěhovalecká politika a další).

poloviny 90.let pak evropskou integraci provázejí především zájmy ekonomické spolupráce, tu a tam doplňované výjimečnými návrhy na řešení také jiných problémů, převážně bezpečnostního charakteru.[149]

S postupem doby, kdy docházelo k rozšiřování nejen členské základny, ale též pravomocí Společenství, bylo třeba opakovaně uvažovat o doplnění a novelizaci zřizovacích smluv. Mezi nejmarkantnější změny můžeme zařadit již přijetí *Jednotného evropského aktu* (17.února 1986) obsahujícího koncepci vzniku jednotného vnitřního trhu jako prostoru bez vnitřních hranic, v němž bude zajištěn volný pohyb osob, služeb, zboží a kapitálu. Novou etapu zaměřenou na politickou integraci Evropy pak odstartovalo přijetí *Smlouvy o Evropské unii* (7.února 1992) v nizozemském Maastrichtu (dále též SEU), která od 1.ledna 1993 rozšířila spolupráci členských států o nové oblasti. Evropská integrace se přesunula do dalšího vývojového stádia v podobě měnové a hospodářské unie s počínajícími prvky unie politické. Vzniká Evropská unie jakožto širší rámec evropské spolupráce, k jejímž zájmům patří i snaha o jednotnou prezentaci evropské zahraniční politiky, zabezpečení vnitřní, ale i vnější bezpečnosti členských států a spolupráce mezi jejich justičními orgány. Evropská unie je již poněkud omšele přirovnávána antickému chrámu podpíraného třemi pilíři, kdy nejsilnější část je představována Evropskými společenstvími jako silným nadnárodním subjektem (I), vedle něhož existují rovněž dva mezivládní pylony společné zahraniční a (vnější) bezpečnostní politiky (II) a spolupráce v oblasti trestní justice a vnitra (III). V posledně uvedeném pak byly mezi hlavní společné zájmy členských států zařazeny soudní a policejní spolupráce, zejména za účelem usnadnění a zrychlení trestního řízení a boje proti nejzávažnějším podobám celoevropské (celosvětové) trestné činnosti v podobě terorismu a organizovaného zločinu.

Další kroky následovaly v relativně rychlém sledu, když 2.října 1997 (s platností od 1.května 1999), respektive 11.prosince 2000 (s platností od 1.března 2003) byly přijaty další revize Smluv o Evropské unii a Evropském společenství v Amsterdamu a Nice. Vedle nezbytných úprav především

[149] Státy se zejména neustále vracely k otázce užší obranné politiky v rámci jednotící se Evropy a podobě tzv.Západoevropské unie (1954), mající představovat výhradně evropské obranné společenství. Tyto snahy ovšem byly upozaděny s ohledem na existenci již zavedené a lépe fungující Organizace severoatlantické smlouvy.

organizačního charakteru pro další rozšíření členské základny a zlepšení procesního postupu v přijímání sekundárních evropských předpisů[150] zejména Amsterdamská smlouva změnila rozložení obsahu pravomocí EU a připojila nové oblasti úpravy. Došlo tak k přesunu spolupráce v oblasti civilní justice do I. pilíře a v pilíři III. zůstala pouze agenda trestní. Rada EU navíc získala oprávnění upustit při rozhodování o některých otázkách vnitra a trestní justice od principu jednomyslnosti a přešla ke kvalifikované většině. V neposlední řadě pak byly posíleny pravomoci institucí EU v boji proti finanční kriminalitě, zejména té, která směřovala proti samostatným zájmům Evropských společenství. Celkově tedy EU vytyčila nový cíl svého působení, a to vytvoření, zachování a rozvíjení *prostoru svobody, bezpečnosti a práva*, uvnitř kterého je zajištěn volný pohyb osob, zajištěný kontrolami na vnějších hranicích EU, společnou azylovou politikou, jakož i bojem proti kriminalitě (čl.2 SEU). V tomto ohledu je třeba poukázat na zásadní skutečnost, a to, že trestní právo jako jeden ze základních nástrojů pro zajištění prostoru svobody, bezpečnosti a práva se dostává prostřednictvím III.pilíře, v němž je obsažen, do kontaktu i s jinými oblastmi zájmů a úprav EU. Proto nelze, jak je někdy mylně uváděno, nahlížet na strukturu EU jako na tři zcela oddělené a nezávislé sféry spolupráce, ale jak je vidět právě vzhledem k cíli v čl.2 SEU, na vzájemně propojenou problematiku pokrývající jak nadnárodní zájmy ES, tak mezinárodní kooperaci členských států na poli vnější i vnitřní bezpečnosti. Lze tedy konstatovat, že současná podoba evropské integrace již nestojí výhradně na ekonomických zájmech svých členských států, ale tenduje, byť přes stále zřetelný odpor některých představitelů členských států, ke kompaktnímu politickému celku.[151]

[150] Smlouvy z Amsterdamu a Nice v tomto ohledu zejména rozšířily pravomoci Evropského parlamentu, provedly změny v počtech hlasů a počtech zástupců v jednotlivých orgánech EU a prvně jmenovaná rovněž přečíslovala ustanovení obou dotčených smluv (u Smlouvy o EU bylo kupříkladu písmenné označení A až S nahrazeno značením číselným).

[151] Neschopnost států shodnout se často na klíčových bodech další spolupráce vyústila v návrh dvou či vícerychlostní evropské integrace (multi-speed Europe, Europe a la carte), prosazovaný zejména francouzskou diplomacií, kdy by určitá skupina států (tzv.tvrdé či pionýrské jádro) mohla pokračovat v daleko užší spolupráci v převážně právní a politické rovině, a to bez ohledu na další členské státy, kterým by vyhovovala pouze stávající ekonomická kooperace. Srov. Walker, N.: Sovereignty and Differentiated Integration in the European Union, European Law Journal, Vol.4, No.4, December 1998, str.355-388

4.1.2 Právní charakteristika a pravomoci Evropské unie

Na tomto místě bychom měli opětovně poukázat na rozdílnost vymezení Evropské unie a Evropských společenství (respektive jejich stěžejní části v podobě Evropského společenství), jejichž právní řády se, alespoň na první pohled dle většinového mínění, podstatně odlišují. Bylo již konstatováno, že ES je svou povahou organizací nadstátní (supranacionální), zatímco EU vychází z přísné mezinárodní spolupráce suverénních států (internacionality). Přesto však je třeba znovu zopakovat provázanost všech pilířů EU a tedy i jejich právních systémů. Tvrdit, že právní řády EU a ES jsou dva zcela odlišné systémy, je nekonsekventní, neboť vzhledem k samotné subsumpci Společenství do unijního prostoru je nezbytné chápat právo ES jako součást většího celku EU, to vše pochopitelně při zachování jejich určitých odlišností.

Přesto je možno souhlasit s tvrzením, že určující postavení má komunitární podoba práva. Supranacionalita znamenala již tolikrát zmiňovaný zásadní průlom do svrchované rovnosti suverénních států ve prospěch zcela nového, nezávislého a nestranného subjektu. Nadstátnost ES je dána třemi základními prvky, typickými pro jakéhokoliv mezinárodního suveréna. Aby se organizace vyčlenila ze stereotypu mezinárodní mezivládní spolupráce tvořené pouze zájmy členských států je předně třeba *vlastních zájmů* a *vůle, která je projevována autonomními institucemi nezávislými na členských státech*. K tomu přistupují požadavky na *finanční samostatnost*[152] a možnost na základě vlastních pravomocí vytvářet *vlastní právo*, které zavazuje nejen samotnou organizaci a státy ji tvořící, ale i jejich nejzákladnější jednotky – fyzické a právnické osoby. Přes letité spory o charakteristice a začlenění evropského práva, je dnes již nezpochybnitelná jeho unikátnost a výsostné postavení jako samostatného právního řádu v celosvětovém kontextu. Toto vyjádření snad nejmarkantněji nalezneme v jednom z tradičně citovaných rozhodnutí Evropského soudního dvora ve věci Van Gend en Loos: *„Evropské společenství vytváří nový právní řád, jehož subjekty zahrnují nejen členské státy, ale i jejich státní příslušníky. Nezávisle na legislativě členských států proto právo Společenství neukládá jednotlivcům pouze povinnosti, ale zakládá*

[152] Zdroje vlastních příjmů ES jsou tvořeny zejména třemi komponenty – cly vybíranými při dovozu ze třetích (nečlenských) zemí, procentuelní částkou odváděnou z daně z přidané hodnoty vybranou na jednotném vnitřním trhu a přímými příspěvky členských států.

rovněž jejich práva. Tato nevznikají toliko v případech, kdy to výslovně stanoví Smlouva, nýbrž také na základě jednoznačných povinností, jež Smlouva ukládá jednotlivcům, členským státům i institucím Společenství.“[153]

Daná nadstátnost se pochopitelně neprojevuje ve všech oblastech zájmů členských států, ale toliko v rámci jimi vymezených pravomocí. Ty najdeme v obecném smyslu zejména v čl.3 SES, ale též vzhledem k jednotlivým orgánům i v dalších ustanoveních zakládací smlouvy. Abychom mohli blíže nahlédnout do specifik komunitárního práva, přidržme se ustáleného dělení pravomocí na *výlučné*, kdy je to pouze Společenství, jež je oprávněno řešit určitou problematiku přesně vymezených oblastí (zejména co do úpravy čtyř základních svobod pohybu uvnitř jednotného trhu, a dále v rovině politiky zemědělské, rybolovu, dopravy, hospodářské soutěže na komunitární i obchodní politiky vůči nečlenským zemím) a na druhé straně pravomocí nevýlučné, sdílené mezi ES a členskými státy. Právě v tomto případě je třeba vytvořit dostatečně přesná pravidla pro zajištění efektivní spolupráce všech dotčených subjektů, jejichž zájmy mohou často notně kolidovat. V daném smyslu je klíčovým především čl.5 SES, který vymezuje dva ze tří základních principů komunitárního práva. Kritéria spolupráce Společenství a členských států u nevýlučných pravomocí jsou stanoveny zásadou *subsidiarity*, kdy Společenství vyvíjejí činnost pouze tehdy a do té míry, pokud sledovaných cílů nemůže být dosaženo uspokojivě na úrovni členských států a je třeba, aby nastoupilo úsilí Společenství a všech jeho nástrojů a opatření pro dosažení vytyčeného cíle. Na subsidiaritu činnosti Společenství pak v celkovém kontextu nevýlučných i výlučných pravomocí navazuje premisa *proporcionality*, na jejímž základě jsou komunitární orgány vázány mantinely stanovenými v zakladatelské smlouvě a při své činnosti nepřekročí rámec toho, co je pro dosažení smluvních cílů nezbytné. Pokud se týče pravomocí EU v rámci dvou nekomunitárních pilířů, zde se omezují orgány EU na podporu a usnadňování spolupráce, kterou formulují samy členské státy prostřednictvím Evropské rady. Ačkoliv zde tedy v podstatě chybí výraznější delegace pravomocí členských států na orgány EU, země se zavázaly využít

[153] Rozhodnutí C-26/62 ze dne 5.února 1963.

nadnárodní institucionální struktury ES ke spolupráci a jednotnému postupu při řešení vzniklých problémů a otázek.

K výše uvedeným zásadám evropského práva je pak nezbytné přiřadit i další požadavky zajišťující koexistenci národních právních řádů a nově vznikajícího systému evropského. Jak již bylo nastíněno, mimo jiné rozhodnutím Evropského soudního dvora ve věci Van Gend en Loos, právo ES je souborem norem *bezprostředně použitelných*, stanovujícím práva a povinnosti nejen institucím Společenství a členským státům, ale také jejich občanům. To vše probíhá za přísného *dodržování lidských práv a základních svobod*, které jsou definovány jak v jednotlivých členských zemích a jejich primárních předpisech, tak dokumentech společných pro zúčastněné státy, zejména v podobě již uváděné Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Již tedy v samém základu existence EU nalézáme prvek spolupráce dvou integračních podob soudobé Evropy. Pokud by se i přes veškerá pravidla upravující vzájemné soužití komunitárního práva s právními řády členských států objevil konflikt co do otázky, které ze dvou takto odlišných norem použít, je třeba postupovat tak, že jeden z právních řádů ustoupí druhému. Ačkoliv psané právo neobsahuje žádnou výslovnou úpravu přednosti jakéhokoliv z právních řádů, situaci vyřešil opět v rámci své rozhodovací činnosti Evropský soudní dvůr, když judikoval *přednost práva Společenství před právem národním*.[154] Nejedná se pochopitelně o všeobecnou přednost evropského práva, ale pouze supremaci v konkrétním případě, v němž se do konfliktu dostávají dvě dané normy Společenství a členského státu. Národní právo pak sice je povinno ustoupit a národní orgán jej nesmí použít, ovšem jde výhradně o vztah k danému případu, potažmo obdobným situacím de lege ferenda, jež se dotýkají evropských zájmů. Je nezbytné zdůraznit, že vnitrostátní norma nepřestane být platnou a pro případy, které se vztahují na problematiku čistě vnitrostátní, respektive vůči subjektům z nečlenských zemí, není její použití vyloučeno. Přednost přednosti práva společenství má tedy výlučně aplikační charakter a concreto.

[154] Rozhodnutí ve věci C-6/64 Costa v.ENEL ze dne 15.července 1964

4.1.3 Institucionální podoba Evropské unie

Přes velmi pestrou různorodost institucionálních složek EU, ať již v oblasti základních orgánů, nebo složek jim nápomocných, bude v této části věnována pozornost jen těm, které se výrazněji profilují také do oblasti evropského trestního práva. Patří mezi ně především Rada EU (dále též pouze Rada), Parlament, Komise, Evropský soudní dvůr i kvaziinstitucionální složka – Evropská rada. Jejich vymezení bude toliko stručným resumé z celkové problematiky, zaměřené zejména na patřičné pravomoci, přičemž další orgány, vytvořené specificky za účelem úpravy trestněprávní problematiky v EU, budou rozebrány na jiném místě této práce (viz kapitola 4.2.2).

Rada Evropské unie představuje základního reprezentanta vůle členských států. Každý z členských států je v jejím rámci zastoupen na ministerské úrovni, relevantní pro konkrétně projednávané téma. Z našeho hlediska proto budou významnými zasedání ministrů spravedlnosti a vnitra, doplňovaná rovněž Radou pro všeobecné záležitosti na úrovni ministrů zahraničních věcí. Prvek členských států se v případě Rady projevuje výrazně co do předsednictví v ní, kdy se jednotlivé země střídají rotačním způsobem na postu předsedajícího každého půl roku. Jsou to pak mnohdy právě politické postoje a preference jednotlivých předsedajících členů, jejich kladný či naopak vlažný zájem na rozvíjení evropského trestního práva, které se významně podílejí na jeho podobě a budoucích cílech. Je to právě Rada, která v některých případech spolu s *Evropským parlamentem* tvoří legislativní prvek EU pro přijímání sekundárních pramenů evropského práva. Celá „zákonodárná“ činnost je však stále zatížena komplikovanými pravidly, vycházejícími krom spletitých požadavků na hlasování v Radě[155] také již ze samotného rozložení sil mezi Radu a Parlament, který přes neustálé posilování svých pravomocí není stále tím skutečným normotvůrcem ve smyslu obdobných národních orgánů. Parlament by tak měl v budoucnu převzít většinu stávajících pravomocí Rady a dostát svému významu, který je mu na celém evropském kontinentu přisuzován. Prozatím se zaměřuje mimo

[155] Samotné hlasování Rady může probíhat na úrovni jednomyslnosti a prosté či kvalifikované většiny, přičemž posledně uvedený postup je dále odvislý od kritérií tzv.váženého hlasování, vycházejícího z požadavku dosažení alespoň 255 hlasů z celkového počtu 345, kterými v různém poměru disponují jednotlivé členské státy, v kombinaci s kritériem demografickým (podporou států, jejichž obyvatelstvo tvoří alespoň 62% populace EU).

výkon rozhodovacích kompetencí na funkci poradní ve směru k Radě[156] a naopak vůči Komisi na funkci kontrolní.[157]

Rada EU je dále hlavním orgánem politiky III.pilíře, zmocněným k přijímání všech rozhodnutí, které se ho dotýkají. K této činnosti je jí nápomocen *Koordinační výbor*, složený ze zástupců ministerstev vnitra a spravedlnosti členských států a reprezentanta Evropské komise. Vyjma jeho úlohy jako spojnice mezi Radou a Komisí je významným zdrojem podávání stanovisek ke konkrétním problémům, ať již je o to Radou požádán nebo jedná z vlastní iniciativy.

Naproti tomu pozice Evropského parlamentu je v rovině III.pilíře stále více méně rigidní. Jestliže můžeme v komunitární oblasti sledovat neustálé posilování pravomocí Parlamentu a snahu učinit z něj skutečně základní legislativní zdroj evropských norem jako je tomu u národních parlamentů, v trestní a policejní spolupráci je jeho funkce omezena na konzultace ze strany Rady při schvalovaní níže uvedených pramenů (úmluv a rozhodnutí).[158] Posilování pravomocí ve III.pilíři probíhá velmi pozvolna, když mezi další práva Parlamentu patří interpelace Rady a možnost předkládat jí doporučení stran jejích pracovních záměrů. Amsterdamská smlouva naopak přinesla posílení role národních parlamentů, s nimiž je navrhované opatření vždy předběžně konzultováno. Do jisté míry tedy národní parlamenty dosahují v tomto směru výraznějšího postavení než parlament evropský.

---

[156] Legislativní proces v nadnárodním kontextu je v současné době tvořen třemi možnými procesy, odlišujícími se postavením Parlamentu. Tzv. slabý model založený na *proceduře konzultace* (realizovaný např. v azylové politice ES) počítá s rolí Parlamentu, potažmo dalších poradních orgánů (Hospodářského a sociálního výboru a Regionálního výboru) jako pouhého poradce, vystavujícího sice svůj názor na věc, mnohdy však obligatorně vyžadovaný, avšak dále se již na přijetí aktu nepodílejícího. Klasický model *procedury spolupráce* (omezující se na oblast hospodářské a měnové unie) daleko více zapojuje Parlament do tvorby právních norem a směřuje jeho činnost převážně do roviny navrhování změn. I v této sféře však zůstává Rada výhradním schvalovatelem předpisů. Nejsilnější model pak představuje v dnešní době stále více posilovaná *procedura spolurozhodování*, kdy jsou totožné rozhodovací pravomoci děleny mezi Radu a Parlament. Obě instituce jsou poté nuceny najít společnou cestu, mnohdy i za cenu komplikovaných a dlouhodobých smírčích jednání. Přesto tento model představuje pro samotné občany EU nejtransparentnější cestu k zajištění základní práv a hodnot evropské integrace. Mimo to je souhlasu Parlamentu třeba k uzavření všech důležitých mezinárodních smluv (čl.300 odst.3 SES) a smluv o přistoupení nových členských států.

[157] Kontrola Komise ze strany Parlamentu se projevuje jednak v nepřímé formě, kdy Parlament sehrává důležitou úlohu při samotném sestavování Komise, neboť jeho souhlas s jednotlivými komisaři je esenciálním požadavkem ustavení nové Komise. Stejně tak je Parlament oprávněn při nespokojenosti s Komisí této vyslovit nedůvěru. Daleko častější projevy dohledu představují interpelace vůči členům Komise či zprostředkování kontroly nad dodržováním evropských norem samotným občanům skrze instituty petičního práva a evropského ombudsmana.

[158] Přes nezávaznost takovýchto konzultací pro Radu by jejich nevyžádání bylo v příkrém rozporu s obecnými zvyklostmi a v krajním případě by takový postup mohl vést až k neplatnosti přijatého aktu.

Hodnotíme-li Radu jako zástupce členských států a Parlament jako reprezentanta občanů EU, pak nutně musí *Evropská komise* představovat obhájce nadnárodních zájmů. V jejím kontextu také často hovoříme jako o motoru evropské integrace. Na základě jejího iniciačního práva začíná každý, tedy i trestněprávní projekt EU. V rámci III.pilíře byla iniciativní role Komisi dlouho odpírána. Změnu přinesla až Amsterdamská smlouva, po níž Komise disponuje nejen možností navrhovat právní akty třetí části EU, ale také aby postup jejich přijímání spadal do pilíře prvního. Kromě utváření legislativních návrhů, následně předkládaných Radě a Parlamentu, plní i další pravomoci typické pro exekutivní orgány, zejména zastupuje nadnárodní společenství u mezinárodních organizací a v omezené míře také sama zajišťuje činnost klasického správního úřadu (především pro oblast hospodářské soutěže). Významnou je i její role „strážkyně evropského práva“, při níž sleduje aplikaci a implementaci evropských předpisů a na jejich případné porušení ze strany členských států, orgánů EU či jednotlivců reaguje žalobami směrem soudním orgánům, potažmo přímým ukládáním sankčních opatření.

Zcela mimořádné postavení náleží v celé problematice práva Evropské unie *Evropskému soudnímu dvoru* jakožto vrcholnému justičnímu orgánu, který zajišťuje jednotný výklad a aplikaci všech pravidel přijatých na nadnárodní a v některých případech také mezinárodní úrovni.[159] S ohledem na počet členských států a jejich jazykové i právně-kulturní odlišnosti je taková činnost pro řádný chod EU zcela nepostradatelná. Vedle řady žalob (na náhradu škody, nečinnost, neplatnost či neaplikovatelnost aktu Společenství), které jsou k Soudnímu dvoru podávány převážně ze strany Komise nebo v dnes již méně častých případech ze strany členských států, hraje zásadní úlohu proces prejudiciálního řízení (řízení o předběžné otázce) dle čl.234 SES, jehož cílem je zajistit v členských státech jednotný výklad evropského práva a tím i jednoty celého právního řádu EU. Své úkoly tak plní jak přímým poradenstvím, tak především vlastní soudní činností. Ta nabírá

[159] Nelze ovšem přehlížet ani roli *Soudu prvního stupně (instance)*, který je třeba chápat nikoliv jako součást Evropského soudního dvora, ale s ohledem na jeho samostatné pravomoci vymezené především v čl. 225 SES, ve znění smlouvy z Nice, jako samostatný evropský justiční orgán. Bude-li tedy níže věnována pozornost posuzování předběžných otázek Evropským soudním dvorem, je nutné mít na paměti, že stanoví-li tak Statut Soudního dvora, je k dané činnosti oprávněn též Soud prvního stupně (čl.225 odst.3 SES).

nejrůznějších podob, počínaje rolí finančního soudu, občanskoprávního soudu nebo dle některých názorů do jisté míry i soudu trestního, byť pouze ve smyslu správních sankcí při kontrole pokut uložených Komisí. Vedle kontrolní pravomoci vztahující se k aplikaci práva a zajišťování jeho výkladu hraje Soudní dvůr důležitou roli také v samotném vývoji evropského práva. Již opakovaně se prokázal jeho podstatný vliv na utváření jedné ze skupin pramenů (nepsaného) práva EU - obecných zásad právních, tedy norem vyjadřujících elementární představy o právu, spravedlnosti a jejich principech, které musí, nebo by alespoň měl, naplňovat každý právní řád. Judikaturou Evropského soudního dvora tak byla proklamována supremace evropského práva, jeho přímá aplikovatelnost, proporcionalita, či opakovaně kladen důraz na zajištění základních práv, včetně například řádného procesu či odpovědnosti státu za porušení evropského práva. Tímto způsobem pak Soudní dvůr zasahuje téměř do všech možných oblastí práva, tedy i trestněprávní problematiky, neboť jím utvářené zásady se promítají v každém z bodů europeizace.

Při počátečních rozhovorech o podobě mezistátní spolupráce v oblasti trestní justice a vnitra bylo dlouhou dobu popíráno jakékoliv právo Soudního dvora zasahovat do této oblasti. Státy nepovažovaly za nutné zapojovat do procesu tvorby převážně mezinárodních úmluv justiční orgán. S postupem času a zejména s ohledem na zavedení nových nástrojů třetího pilíře, zvláště pak rámcových rozhodnutí, se však potřeba zvláštního orgánu disponujícího schopností podat výklad pramenů či řešit spory o jejich platnosti začala jevit jako nezbytná. Evropský soudní dvůr si tedy získal své místo ve třetím pilíři EU a toto postavení neustále upevňuje, nejvýrazněji po přijetí Amsterdamského znění Smlouvy o EU.

V neposlední řadě je jako významnou instituci třeba uvést *Evropskou radu*, která se vyvinula z neformálního setkávání nejvyšších představitelů členských států. Ačkoliv její právní status byl potvrzen až na konci 80.let ve spojitosti s Jednotným evropským aktem, představuje v dnešní době jeden z orgánů EU(čl.4 SEU), jehož funkce spočívá především ve vytyčování politického směřování EU. Veškeré významné milníky, počínaje zavedením přímého volebního práva do Evropského parlamentu přes realizaci hospodářské a měnové unie až po každé rozšiřování členské základny,

vycházejí právě z jejích podnětů. A je to Evropská rada, která má své nezastupitelné místo v oblasti III.pilíře, kde nalézáme de facto hlavní proud současného evropského trestního práva. Nebude tedy žádným zveličením, pokud přirovnáme přínos Evropské rady hospodářské spolupráci v podobě zavedení jednotné měny euro s její činností vedoucí k vytvoření a efektivnímu fungování prostoru svobody, bezpečnosti a práva, jakož i v boji proti organizované mezistátní trestné činnosti.

Mimo výše uvedené instituce EU nelze pochopitelně opomíjet ani zbývající orgány, rovněž řazené do základní struktury institucionální podoby jednotné Evropy. Přestože se s nimi nesetkáme v takovém rozsahu jako s právě vyjmenovanými, také například *Evropský účetní dvůr* nebo *Evropská centrální banka* se podílejí, zejména svou kontrolní činností, na zachycování relevantních informací pro evropské i trestní právo, zajišťování podnětů pro ochranu společných evropských zájmů a vytyčování strategie lepší spolupráce mezi členskými státy.

4.1.4 Prameny práva Evropské unie

Právo Evropské unie, jak již bylo uvedeno, nelze pojímat zcela odlišně od práva Evropských společenství. V některých případech je právo EU vymezováno pouze jako souhrn pramenů objevujících se ve II. a III.pilíři, zatímco právo ES se omezuje toliko na I.pilíř (komunitární). Jsou-li však Evropská společenství součástí (jedním z pilířů) EU, musí rovněž jejich právo představovat podmnožinu práva unijního.[160] Do oblasti EU je proto třeba zahrnout podobu všech norem, včetně těch komunitárních, byť je nutné mít neustále na zřeteli jejich nadstátní specifičnost. Je zřejmé, že stejně jako se svou podstatou odlišují nadnárodní a mezinárodní formy EU, budou vykazovat rozdíly i jejich právní prameny. Ačkoliv jejich podoba v současném unijním kontextu evropského trestního práva bude vycházet z norem III.pilíře, bude nutné, i s ohledem na budoucí vývoj, zmínit také strukturu pramenů určujících právní vztahy Evropských společenství.

[160] Týč V.: Základy práva Evropské unie pro ekonomy, 4.vydání, Linde 2004, str.57. Srov. Tichý, L., Arnold, R., Svoboda, P., Zemánek, J., Král, R.: Evropské právo, C.H.Beck, 3. vydání 2006, str.26-27, 224-225.

a) Prameny komunitárního práva

Přestože u samotného práva ES nalezneme bezpočet možností vymezení základních pramenů, je vhodné přidržet se „oficiální" verze, z níž vychází rozhodovací činnosti Evropského soudního dvora, uvedená již ve zmíněných rozhodnutích Van Gend en Loos, Costa v. ENEL či Les Verts – Parti écologiste v. Evropský parlament.[161]

Základem, tedy z hlediska vnitřního uspořádání systému soudobou ústavou a hlavní hybnou silou Společenství i Unie, jsou zřizovací smlouvy ve formě mezinárodních smluv členských států. Toto primární právo stojí na samém počátku integrace, kdy vznikly hlavní prameny komunitárního práva – Smlouvy o založení Evropského společenství uhlí a oceli, Evropského hospodářského společenství a Evropského společenství pro atomovou energii. K nim následně přistupují již také uváděné doplňky a novelizace v podobě Slučovací smlouvy,[162] Jednotného evropského aktu a smluv z Maastrichtu, Amsterdamu a Nice. Dokumenty stanovují jednotlivé cíle a EU, respektive její instituce, vybavuje k jejich dosažení specifickými legislativními a administrativními pravomocemi.

Druhý a nejrozšířenější pramen práva ES představují právně závazné i nezávazné normy uvedené v čl.249 SES, odvozené od primárních zřizovacích smluv a určené k provádění cílů v nich obsažených. Svou podstatou se blíží klasickému modelu zákonných a podzákonných norem členských států, což se projevuje i v expressis verbis návrzích na jejich budoucí modifikaci v evropské zákony.[163]

Za nejvyšší projev nadstátnosti je mnohdy označováno *nařízení* (regulation), představující obecně závazný akt normativní povahy, obsahující práva a povinnosti pro, co nejširší možnou skupinu subjektů, orgány ES počínaje přes členské státy a konče samotnými jednotlivci v podobě fyzických a právnických osob. Jde skutečně o zákon ve vlastním slova smyslu a zároveň nástroj nikoli harmonizace, ale již faktické unifikace právních řádů členských

[161] Rozhodnutí C-294/83 ze dne 23.dubna 1986

[162] Podepsána dne 8.dubna 1965 (s platností od 1.července 1967), kterou do té doby zcela samostatně fungující tři Evropská společenství získala společné orgány (Radu a Komisi).

[163] Jedná se pochopitelně o situaci, při níž by existoval v budoucnu konsensus členských států k přestavbě EU na základě nově přijaté Smlouvy o ústavě pro Evropu. Současný stav, který vede spíše „pouze" k přijetí Reformní smlouvy v tzv.lisabonském znění ze dne 19.října 2007 (podepsána v Bruselu dne 3.prosince 2007) zachovává dřívější podobu pramenů. Podrobnější výklad k Reformní smlouvě viz.kapitola 6.

zemí. K přímé aplikaci nemusí být přejímána žádnými specifickými vnitrostátními pravidly, ale plně jim postačuje přímá aplikační povaha přiznaná primárním právem.

Dalším přímo použitelným pramenem je *rozhodnutí* (decision), které však oproti předchozí normě ztrácí obecnou závaznost a je toliko individuálním aktem určeným přesně vymezeným adresátům. Těmi však nemusí být jen členský státy, ale mnohdy i jednotlivci (nejčastěji právnické osoby v oblasti hospodářské soutěže). Nařízení tedy představuje právní akt, jehož pomocí instituce Společenství závazně upravují jednotlivé konkrétní případy tím, že po adresátech požadují, aby něco konali, či se naopak určitého jednání zdrželi, přiznávají jim práva či stanovují povinnosti.

Pravděpodobně největší pozornost si však v komunitární právu zasluhují *směrnice* (directives) jakožto naprosto specifický nástroj harmonizace právních řádů zúčastněných států. Ustanovení směrnice nemají obecnou závaznost jako tomu bylo u nařízení, ale jsou primárně určena pouze členským zemím, kterým předepisují výsledek (cíl), jehož je třeba dosáhnout do určité přesně stanovené doby (implementační lhůta). Přesto nelze hodnotit daný pramen jako individuální, jelikož se v drtivé většině případů vztahuje na všechny členské státy obecně. Při vědomí odlišnosti mnoha dotčených právních řádů se jedná o ideální kombinaci europeizačních snah s konzervativnějším uchováním národní suverenity a specifik právní kultury. Státy si na základě podrobných zásad samy volí cestu, kterou vytyčené cíle hodlají dosáhnout. Přes uváděnou obecnou nezávaznost jsou směrnice vybaveny účinným sankčním charakterem, byť tento není původně obsažen v zakládacích smlouvách, ale byl vytvořen až následnou judikaturou Evropského soudního dvora. Stát neplnící svou povinnost implementovat řádně a včas směrnici do vnitrostátního řádu jedná protiprávně a poškozuje tak nejen zájmy ES, ale především práva jednotlivců. Proto je za splnění přesně vymezených podmínek,[164] definovaných Soudním dvorem, přiznán směrnici *přímý účinek*, díky němuž se fyzické a právnické osoby mohou domoci svých práv vyplývajících ze směrnice, jejíž implementaci stát

[164] Směrnice, která usiluje o přímý účinek musí být dostatečně významově jasná, jednoznačná co do cíle a bezpodmínečná (rozhodnutí Evropského soudního dvora ve věci Van Duyn v.Home Office C-41/74 ze dne 4.prosince 1974) a doba k její implementaci dotčeným státem již bezvýsledně uplynula (rozhodnutí ve věci Ratti C-148/87 ze dne 5.dubna 1979)

opomněl. Jak již z řečeného vyplývá, jedná se o přímý účinek vertikální, umožňující dovolat se porušení implementační povinnosti toliko jednotlivcům proti státu, nikoli však opačně.[165] Bohatá evropská judikatura počítá rovněž s možností, kdy podmínky přímého účinku nebudou moci být naplněny. Aby se státu v takovém případě nedostalo neoprávněné výhody pro jeho protiprávní chování, byla Evropským soudním dvorem zakotvena povinnost členských zemí nahradit takové škody, které byly způsobeny chybějící nebo chybně převzatou směrnicí.[166]

Mimo tyto dvě možnosti přímého účinku a *odpovědnosti za škodu*, kterými se jednotlivci mohou dovolat u Evropského soudního dvora svých práv při porušení povinnosti státu při implementaci směrnic, se v teoretické rovině objevuje také požadavek, aby státy braly obsah směrnice v úvahu při výkladu vnitrostátních norem. Teorie zde hovoří o *nepřímém účinku* nebo též o *eurokonformním výkladu*,[167] přestože tento pojem nebyl nikdy oficiálně v rozhodovací činnosti Soudního dvora použit, ale toliko nepřímo naznačen.[168] Princip eurokonformního výkladu představuje pravidlo, podle nějž jsou národní soudy povinny vykládat vnitrostátní normy v maximální možné míře v souladu s pravidly komunitárními. Předmětem takovéhoto výkladu vnitrostátního práva je ta jeho část, která se srovnává se směrnicemi ES. Do oblasti trestního práva (procesního i hmotného) eurokonformní výklad zasáhl rozhodnutím ve věci Pupino, byť nikoliv skrze posuzování směrnice, ale nástroje III.pilíře EU – rámcového rozhodnutí.[169] Zatímco v procesněprávní rovině by uvedený postup neměl představovat výraznější problém, když jde především o nadřazenost evropského práva při dodržování základních procesních práv subjektů trestního řízení, v trestním právu hmotném se může eurokonformní výklad dostat do střetu s otázkou trestní odpovědnosti. I na tuto skutečnost však pamatuje judikatura Soudního dvora. V již zmíněném případu Kolpinghuis Nijmegen bylo zcela jasně poukázáno, že povinnost

[165] Stát se tedy nemůže dovolat vlastního porušení implementační povinnosti vůči jinému subjektu (rozhodnutí Evropského soudního dvora ve věci Kolpinghuis Nijmegen C-80/86 ze dne 8.října 1987)
[166] Spojená rozhodnutí Evropského soudního dvora ve věcech Francovich a Bonifaci (C-6/90 a C 9/90) ze dne 19.listopadu 1991.
[167] Také tzv. „výklad van Colson".
[168] Např. rozhodnutí Evropského soudního dvora ve věci Von Colson and Kaman v. Land Nordhein-Westfalen (C-14/83 ze dne 10.dubna 1984) nebo Marleasing (C-106/89 ze dne 13.listopadu 1990)
[169] Rozhodnutí Evropského soudního dvora ve věci Tribunale di Firenze v. Maria Pupino (C-105/03 ze dne 16. června 2005).

soudu vykládat vnitrostátní normy v konformně s právem ES by neměla vést k založení nebo zvýšení trestní odpovědnosti jednotlivce za jednání, které by bez takového přístupu jinak trestné nebylo. Eurokonformní výklad tak nachází své meze právě v obecných právních zásadách, zvláště v principech právní jistoty a v zákazu retroaktivity a rovněž nesmí vést k rozporu s požadavkem spravedlivého procesu tak, jak zachycen v čl.6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.[170]

V každém případě tedy evropské právo poskytuje dostatek možností, které zaručují, že přestože směrnice představuje poměrně volný prostředek k harmonizaci různých právních řádů, není takový proces pouhým dobrovolným či libovolným postupem členských zemí, ale tyto jsou vázány přesně stanovenými pravidly, jejichž porušení je sankcionováno povinností státu sjednat nápravu uhrazením škody či respektováním přímé aplikovatelnosti evropské normy.

Shrneme-li všechny tři uvedené nástroje, kterými komunitární právo působí na národní právní řády, dojdeme k závěru, že nejradikálnější formou je nahrazení národní právní úpravy normou společenství (nařízením). Poté následují právní normy Společenství, jejichž prostřednictvím ES působí na právní řády zemí pouze nepřímo (směrnice). Konečně je nadnárodním institucím dána také možnost přijmout při úpravě konkrétního případu opatření (rozhodnutí) vůči jmenovitě určenému adresátovi.

Vedle těchto právně závazných norem práva ES nalezneme také dva další, nezávazné prameny v podobě *doporučení* a *stanovisek*. Jejich význam spočívá zejména v politické a lze konstatovat, že i v morální oblasti. Doporučeními jsou jejich adresáti vyzýváni k určitému chování, jež je považováno za žádoucí, zatímco u stanovisek zaujímají evropské instituce postoje k posouzení procesů odehrávajících se v nadnárodní či národní sféře. I když se tedy orgány vydávající tyto právně nezávazné akty spoléhají, že adresáti budou jednat dle požadavků zejména s ohledem na samotnou autoritu Společenství, nelze zastírat, že doporučení a stanoviska často tvoří základ

[170] Fletcher, M.: Existing "Indirect Effect" to the Third Pillar: the Significance of Pupino, European Law Review 30/2005, str. 862, 870 an.

budoucí, již právně závazné úpravy. Jejich podrobná znalost a snaha plnit potřeby v nich obsažené tak může urychlit další rozvíjení evropského práva.

b) Prameny v oblasti III.pilíře Evropské unie

Pro evropské trestní právo představuje výchozí bod mezinárodní spolupráce v oblasti vnitřní bezpečnosti a trestní justice. Oproti komunitárnímu právu disponuje třetí pilíř EU pouze mezivládní povahou, která se odráží i v podobě jeho právních nástrojů. Jestliže v případě I.pilíře EU můžeme u legislativního procesu hovořit především o iniciační roli Komise a v rámci systému přijímání norem vidíme převažovat většinové hlasování, je tomu u policejní a justiční kooperace téměř naopak. Výhradní podněty byly směřovány do pravomocí jednotlivých států a až Amsterdamská smlouva poskytla právo iniciativy také Komisi při současném vyjádření požadavku, aby to byla právě Komise, kdo bude v budoucnu hybným činitelem dané oblasti. Druhou odlišnost je nutno spatřovat v principu jednomyslného rozhodování Rady při mezinárodní spolupráci, které je tu převažujícím postupem oproti preferovanému většinovému systému komunitárního práva, do jehož rámce je zapojen také Evropský parlament. Jeho role ve III.pilíři je však notně oslabena.

Je-li spolupráce ohledně vnitřní bezpečnosti a trestní justice vedena na mezinárodní bázi, bude třeba na prvním místě mezi prameny uvést tradiční pramen v podobě *mezivládních úmluv* (conventions). Tyto vypracovává Rada EU a doporučuje jejich přijetí členským státům. Evropská unie nicméně netvoří co do přijímání těchto aktů jednolitý blok podmiňující funkčnost smluvních závazků přijetím všemi členskými zeměmi. V jistém smyslu se tak ve třetím pilíři objevují znaky zmiňované vícerychlostní Evropy, když není-li stanoveno v úmluvě jinak, stává se platnou, jakmile byla přijata alespoň polovinou členských států s omezením takové platnosti na tyto signatářské země. Pro precizaci úmluv Rada využívá možnosti k přijímání právně závazných *opatření k provedení úmluvy*, jež se oproti tradiční jednomyslnosti vyznačují hlasovacím postupem dle kvalifikované dvoutřetinové většiny.

Obdobně jako byly v komunitární části EU uváděny směrnice za specifický nástroj harmonizace právních řádů členských států, je možné najít jejich obdobu v *rámcových rozhodnutích* (framework decision) III.pilíře, která

slouží ke sbližování právních předpisů zemí EU. Také rámcová rozhodnutí zavazují státní subjekt k dosažení v nich stanovených cílů, přičemž volba prostředků, jakými jich bude dosaženo je ponechána na každém státu. Oproti směrnici však tyto akty postrádají možnost jednotlivců domoci se přímého účinku v případě porušení implementační povinnosti. Dotčeným subjektům pak zůstává zachována toliko možnost vyžadovat zachování eurokonformního výkladu rámcového rozhodnutí (tedy vyžadovat jeho nepřímý účinek), jak bylo poukázáno u rozhodnutí Pupino.[171]

Pojmově podobný pramen představují *rozhodnutí* přijímané Radou za jakýmkoliv účelem, který je v souladu s cíli a zájmy mezivládního pilíře. Svými vlastnostmi jsou, vyjma sbližování právních norem, podobná výše uvedeným rámcovým rozhodnutím, což platí i o absenci přímého účinku. Prostá rozhodnutí však vylučují možnost, aby si členské státy zvolily formy aplikace a blíží se svou podstatou komunitárním rozhodnutím či nařízením. Ač jsou také přijímána na principu jednomyslnosti, může k jejich provedení Rada přijímat *opatření* kvalifikovanou většinou.

Jako poslední z pramenů je třeba vymezit možnost Rady zaujímat *společný postoj* (common position) k určité otázce. Často diskutovaným problémem zůstává právní vymezení společných postojů, neboť toto není Smlouvou o EU blíže specifikováno. Lze však mít za to, že se jedná spíše o nástroj podpůrného, doporučujícího charakteru, jehož hlavní význam tkví v politické rovině, kdy existuje předpoklad, že se jím státy budou při své činnosti řídit.

Již dříve bylo naznačeno, že stále markantnější postavení zastává při řešení otázek vztahujících se k normám třetího pilíře Evropský soudní dvůr. Jeho pravomoci lze z daného hlediska rozdělit do čtyř základních skupin.

V prvé řadě je justiční orgán oprávněn řešit předběžné otázky týkající se výkladu úmluv a platnosti a výkladu opatření sloužících k jejich provedení, stejně jako rámcových i prostých rozhodnutí. Tato pravomoc není obligatorně určena smluvním textem, ale je odvislá od volního uvážení stran, které mohou uznat pravomoc Soudního dvora právě při řešení takto vzniklých sporů.

[171] Rozhodnutí Soudního dvora, týkající se rámcového rozhodnutí Rady 2001/220/SVV ze dne 15. března 2001 o postavení obětí v rámci trestních řízení (OJ L 82).

Nicméně i pokud stát nezaloží výslovným prohlášením pravomoc Evropského soudního dvora ve vztahu k vlastním soudům, může se stále formou připomínek začlenit do případů postoupených Soudu jinými členskými zeměmi.

Další pravomoci spočívají jednak v možnosti soudního přezkumu legality obou druhů rozhodnutí, jejichž porušení (např.co do nepříslušnosti či porušení formálních náležitostí při přijímání aktů nebo jejich rozporu se Smlouvou o EU) se může dovolávat jak Evropská komise, tak kterýkoliv z členských států, a dále v řešení sporů, které se při trestní a policejní politice objeví mezi státy navzájem či mezi státy a Komisí ohledně výkladu a aplikace zde přijatých právních aktů. V neposlední řadě je nutné zmínit také kompetenci v rovině kontroly zachování lidských práv ve smyslu Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, která ovšem zůstává spíše doplňkovou vzhledem k primárním pravomocem vnitrostátních soudů nebo štrasburského Soudu pro lidská práva.

K pramenům třetího pilíře je na závěr třeba podotknout, že mezinárodní povaha může být dle Amsterdamských změn postupem Rady při zvlášť důležitých záležitostech oslabena, když z podnětu Komise nebo členského státu a po předchozí konzultaci s Parlamentem lze konkrétní postup v oblasti třetího pilíře podřídit schvalovací proceduře určené pro komunitární normy a zároveň dojde ze strany Rady k doporučení, aby členské státy přijaly rozhodnutí v souladu se svými ústavními předpisy (čl.42 SEU tzv.*passerelle*[172]). Vzniká tím další vazba upevňující propojení prvního a třetího pilíře EU, kdy problematika je podrobena rigoróznějšímu postupu I.pilíře a zároveň jí je dán punc záležitosti zvláštního zřetele. Podobné přesuny se již osvědčily v oblasti spolupráce v civilních věcech a mimo jiné přispěly k rozvoji tzv.páté svobody Společenství, kterou představuje volný pohyb civilních soudních rozhodnutí.[173] Na druhé straně přes pozitivní názory Komise i některých členských států je postup prostřednictvím *passerelle* v komunitarizaci trestního práva spíše odmítán Radou, jakož i většinou států a ponechán tak de facto v teoretické rovině. Přesto judikatura Evropského

[172] Z francouzského passerelle – lávka, můstek.
[173] Pítrová, L.: Komunitarizace bez Ústavy?, Diskuse o rozsahu legislativních pravomocí Společenství v oblasti trestního práva, Informační podklad č.5/264 Parlamentního institutu, 01/2007, str.8.

soudního dvora z poslední doby naznačila, že do budoucna je třeba s takovou možností počítat a využívat ji (viz kapitola 4.3.2).

4.2 Trestněprávní spolupráce v oblasti III.pilíře Evropské unie

Dle shora načrtnutého schématu se trestněprávní problematika nejvýrazněji projevuje ve třetí části spolupráce zemí EU, tedy sféře vnitřní bezpečnosti a trestní justice. Kooperace je zde mezinárodního charakteru, snažíce se co nejvíce zajistit tradiční svrchovanost dotčených států. Celou oblast třetího pilíře pak lze pro účely bližší specifikace evropského trestního práva rozdělit do dvou základních skupin, kdy jedna představuje složku normativní, tvořenou výše uvedenými prameny v podobě zejména úmluv a rámcových rozhodnutí, a druhou složku následně tvoří institucionální spolupráce členských států v rámci pro tento účel specificky vytvořených společných orgánů. Obě složky lze též vymezit jako prolnutí normativního (dvoucestného, statického, pasivního) a institucionálního (dynamického, vícecestného, aktivního) komponentu unijní složky evropského trestního práva. Ačkoliv nelze dané prvky výhradně slučovat do jediného výsledného objektu, tedy nelze konstatovat, že zvláštní orgány jsou určeny výhradně k aplikaci norem vytvořených ve III.pilíři, přesto nejde o žádné na sobě nezávislé články. Institucionální stránka jde spíše nad rámec jedné či více konkrétních úmluv nebo jiných pramenů, ale zasahuje také do obecného požadavku co nejširší spolupráce členských států v trestní oblasti za účelem zajištění prostoru svobody, bezpečnosti a práva.

4.2.1 Vývoj trestněprávní spolupráce v oblasti III.pilíře Evropské unie

Hovoříme-li o spolupráci v rovině III.pilíře EU, pak nelze pochopitelně počátky takové součinnosti zařadit jinam než do doby přijetí Smlouvy o EU v nizozemském Maastrichtu roku 1992. Bylo by však velkým omylem domnívat se, že policejní a justiční problematika byla mezi členskými zeměmi nynější Unie zcela opomíjena až do doby jejího vzniku. Již v roce 1967 se objevuje náznak snahy o spolupráci mezi orgány chránícími vnitřní hranice členských států. Neapolská konvence mezi členskými zeměmi Společenství přinesla požadavky na spolupráci a vzájemnou pomoc mezi jejich celními složkami. Následuje období 70.let, kdy se poprvé silněji projevuje obava

z rostoucího terorismu na evropském kontinentě (například Rudé brigády a Prima Linea v Itálii, Frakce Rudé armády v Německu).[174] Přes proklamovaný hospodářský charakter evropské integrace se tak začínají formovat neformální konzultativní uskupení mezivládního charakteru usilující o společný postup, který má zvýšit efektivitu v boji proti zločinu.

Prvním výsledkem se stává spolupráce dotčených národních úřadů určených k potírání terorismu. Vycházeje z klíčových bodů své pozornosti vůči mezinárodnímu terorismu, radikalismu, extremismu a násilí vzniká roku 1975 skupina TREVI (Terrorisme, Radicalisme, Extremisme et Violence Internationale). Nejde o žádnou právní či institucionální součást Společenství, ale o přirozenou spolupráci, nevyžadující žádné přibírání smluvních závazků členským státem ani potřebu bližšího zakotvení ve vnitrostátním právu. Pouze vůle jednotlivých zemí určovala, do jaké míry se tyto do projektu zapojí. Pozdější zkušenosti vedly k dalšímu rozdělení TREVI do pěti nástupnických pracovních skupin. Problematika boje proti terorismu zůstala primárně v tzv. TREVI I, následována všeobecnou policejní spoluprací především v technické rovině, výměnou informací a školením personálu (TREVI II) a bojem proti organizovanému zločinu, zejména drogové kriminalitě (TREVI III). V roce 1989 je tato skupina rozšířena o čtvrtou část (TREVI IV, nebo též TREVI 92), jejímž hlavním účelem je řešení problémů spojených s odbouráváním kontrol na státních hranicích uvnitř připravovaného jednotného trhu Společenství. I přes uváděnou neformálnost pak zůstává mírným paradoxem, že právě TREVI se stal předobrazem hlubší institucionální spolupráce v podobě Evropského policejního úřadu a dokonce celého systému III.pilíře EU.

Obdobně jako TREVI se objevuje v pozdější historii trestní evropské integrace další platforma mezinárodní kooperace, tentokrát na poli drogové trestné činnosti. Evropský výbor pro boj proti drogám (Comité Europeén de la Lutte Antidrogue – CELAD) vznikl na sklonku 80.let. Stejně jako TREVI jde o konzultativní seskupení bez přímého vlivu na trestní stíhání osob ve zúčastněných státech a vyšetřovacích kompetencí. V podstatě nelze hovořit o výhradně trestní spolupráci, neboť do činnosti CELAD se promítají také

[174] Mareš, M.: Evropský ultralevicový terorismus. In: *Terorismus: válka proti státu.* Eurolex Bohemia 2006, 1.vydání, str. 116-129.

aspekty politické, ekonomické i zdravotnické. Společná činnost vyvrcholila v roce 1993 vytvořením Evropského drogového monitorovacího centra se sídlem v Lisabonu, shromažďujícího objektivní informace o drogách, závislosti na nich a relevantní trestné činnosti. Informace jsou pouze věcného charakteru a neobsahují žádnou databázi drogově závislých lidí, kterou by sdílely orgány členských států. Drogová kriminalita má pochopitelně také ekonomické a společenské dopady, zasahující do vlastních zájmů ES. Vytvořením plánu na spolupráci a zřízením institucionálního rámce tak CELAD zasahuje též na půdu ES.

Významný milník, ostatně jako ve většině sfér evropské integrace, sehrává rozpad bipolárního členění kontinentu a zapojení postkomunistických zemí do procesu užší trestní spolupráce. Politické změny umožnily celkovou změnu evropského prostředí, vrcholící vznikem EU v Maastrichtu, i s její trestněprávní rovinou. Obě nizozemská znění Smlouvy o EU vycházejí z úzké soudní a policejní spolupráce členských států, jejímž výsledkem je zachování a rozvíjení Unie jako prostoru svobody, bezpečnosti a práva, ve kterém je zaručen volný pohyb osob ve spojení s vhodnými opatřeními týkajícími se kontroly na vnějších hranicích, práva azylu, přistěhovalectví a předcházení a potírání zločinnosti (čl.2, dříve článek B SEU). Komponenty svobody, bezpečnosti a práva nejsou pouze základními prvky třetího pilíře, ale EU jako celku. Lze si jen obtížně představit plný význam svobody, nemůže-li být tato realizována v bezpečném prostředí a s veškerou podporou právního systému a jeho nástrojů. Proto je společné trestní politice vyčleněna celá hlava VI. SEU obsahující řadu rámcových problematik (opakovaný důraz na úzkou spolupráci policejních a trestně-soudních orgánů členských států, výměnu širokého spektra informací, harmonizaci vnitrostátních právních norem a bojem proti nejzávažnějším formám trestné činnosti v čele s terorismem, organizovaným zločinem, obchodem s lidmi, zbraněmi a drogami a podvodným jednáním mezinárodního rozměru), jejichž kompilace vede k naplnění cíle uvedeného ve zmíněném čl.2. Nicméně pro komplikovanost a těžkopádnost takové spolupráce, odvislé převážně od požadavku jednomyslné shody zúčastněných stran, permanentně hrozící blokací závažných rozhodnutí, jde o proces stále se vyvíjecí směrem k podstatnému zjednodušení, ať již na bázi normativní nebo institucionální.

4.2.2 Institucionální složka trestní spolupráce Evropské unie

Podle zvoleného schématu vychází trestní oblast EU zjevně ze dvou částí, kdy jedna se opírá o tvorbu právních norem vedoucích nejčastěji ke sbližování právních řádů členských států a druhá naopak staví na aktivní spolupráci mezi specifickými orgány zaměřujícími se na konkrétní problémy trestního práva. Institucionální složce můžeme krom „aktivní“ přisoudit i jiná adjektiva, jako „dynamický“ či „vícecestný“. Mají naznačovat, že smyslem takové spolupráce je vyvíjení aktivního chování států, jejich orgánů či zástupců, kteří slouží ke zefektivnění boje proti kriminalitě. Cílem takovýchto institucí je různorodá snaha o zajištění dostatečného počtu objektivních informací o trestné činnosti a jejích pachatelích za účelem prevence a dopadení protiprávně jednajících osob, popřípadě nalezení odcizených věcí, informací o právní úpravě v jiném členském státě, které umožňují domácím orgánům postupovat rychle a efektivně při dožádáních o vydání věcí a osob, průběhu trestního řízení nebo další pomoci mezi policejními a justičními složkami. Jsou to samy státy, které vyvíjejí určitou činnost, která se následně přenáší do dynamické podoby vlastních institucí. Nejde tedy o „pouhé“ vytváření a přebírání nových norem, které probíhá více méně v linii od tvůrce normy k jejímu adresátovi, ale do procesu je ve stejnou chvíli zapojeno více aktivních subjektů.

Hlavní pozornost bude věnována orgánům, jejichž prvotní zařazení sice lze směřovat do mezinárodní roviny třetího pilíře, ovšem jak později vyplyne, není možné jejich působení omezovat pouze v této oblasti, ale výsledky jejich činnosti velmi citelně pronikají také do komunitárních zájmů. Rovněž z výše uvedeného vyplývá, že institucionální rámec se neprojevuje pouze ve formě personální účasti zástupců členských států, ale vzhledem ke stále většímu komunikačnímu propojení zemí a značnému toku informací, také jejich databázovými složkami sdílenými členskými státy a orgány EU.

Mezi přední reprezentanty jsou zařazeni:

- Schengenský informační systém (SIS)
- Evropský policejní úřad (EUROPOL)
- Evropská jednotka pro justiční spolupráci (EUROJUST)

- Evropská justiční síť (EJN)

a) Schengenský prostor a jeho informační systém

Pro občana nejhmatatelnějším projevem příslušnosti k EU je jeho možnost volně se přesouvat z území jednoho státu do druhého, aniž by byl zatěžován administrativními opatřeními v podobě kontrol na vnitřní hranici. Tento volný pohyb, projevující se nejen v otázce osob, ale zejména též zboží, představuje jeden z primárních cílů nadstátní Evropy. Pouze odstraněním bariér jak v podobě cel, kvantitativních omezení či jim obdobných dávek, tak faktických kontrol na státní hranici je možné dosáhnout maximální efektivity společného vnitřního trhu. Evropská unie se proto snaží odsunout hlavní kontrolu na své vnější hranice a dále předpokládat, že uvnitř svého prostoru již lze další dozor ponechat pouze pro případ konkrétních porušení orgánům činným v trestním řízení či jiným (bezpečnostním) složkám a nezatěžovat tedy jimi veškeré osoby cestující za jakýmkoliv legálním účelem mezi členskými státy.

Do počáteční fáze odbourávání kontrol na vnitřních hranicích vstoupili společně Belgie, Nizozemsko, Lucembursko, Německo a Francie, když 14.června 1985 podepisují v lucemburském Schengenu *Dohodu o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích*. Prvotní text lze charakterizovat jako velmi obecné povahy bez jakékoliv nutnosti ratifikace. Proto na něj později navazuje již formální *Prováděcí úmluva* z 19.června 1990,[175] k níž se postupně připojuje většina tehdy členských zemí Společenství (kromě Velké Británie a Irska) a mimo to také země zúčastněné na nordické spolupráci, respektive jejím významném projektu Severské (nordické) pasové unie, jejíž vznik v 50.letech mezi skandinávskými zeměmi lze považovat za předchůdce Schengenských dohod.[176] Prováděcí úmluva stanovila řadu pravidel pro překračování hranice mezi členskými státy navzájem i pro vstup do samotného prostoru Společenství zvnějšku (ruší se kontroly na vnitřních hranicích a jejich zvýšení provádění se přesouvá na hranice vnější, kde však například při letecké a námořní přepravě vznikají

[175] Blíže viz kapitola 4.2.3

[176] Částek, M.: Nordická pasová unie – přistoupení Norska k Evropské unii, In: Integrace, č.1/2004, EUROPEUM 2004, str. 145

oddělené odbavovací prostory pro občany z členských a nečlenských zemí), dotýká se přistěhovalecké a vízové politiky, zintenzivňuje policejní a justiční pomoc (například ve formě přeshraničního sledování a pronásledování, včetně zajištění technické podpory, výměny a společného výcviku personálu) a zavádí také databázi informací o osobách a věcech, které národní orgány využívají pro urychlení a usnadnění hraničních a celních kontrol, vydávání víz a rozhodování o povolení k pobytu, jakož i dalším postupům svých rozhodovacích orgánů – Schengenský informační systém.[177]

Celý výše popsaný systém pak dostává po amsterdamské revizi novou podobu, když dosavadní schengenská spolupráce je do jisté míry komunitarizována, což je potvrzeno přijetím *Protokolu o začlenění schengenského acquis*[178] *do rámce Evropské unie* jakožto přílohy Amsterdamské smlouvy i samotným přesunem některých politik ze třetího do prvního pilíře EU (vízová, azylová a imigrační problematika). Acquis je tvořen uvedenými dokumenty z roku 1985 a 1990, protokoly a dohodami o přistoupení států k systému a rozhodnutími a prohlášeními schengenského sekretariátu, který byl nejprve tvořen specifickým orgánem v podobě Výkonného výboru, aby posléze Amsterdamskou smlouvou jeho funkci převzala Rada EU. V souladu s primárním amsterdamským dokumentem pak Protokol vyslovuje hlavní cíl – prohloubení evropské integrace do té míry, aby se EU co nejrychleji podařilo rozvinout prostor svobody, bezpečnosti a práva.[179]

---

[177] Přesto, že Schengenský prostor je součástí prostoru unijního, nelze mezi tyto oblasti klást rovnítko, neboť ne všechny členské státy EU splňují podmínky zapojení do Schengenského systému. V současné době je odstranění vnitřních hraničních kontrol realizováno mezi třinácti zeměmi původní „patnáctky" z 90.let. Stranou prozatím zůstávají Velká Británie, Irsko a všechny země přistoupivší v novém tisíciletí. Zajímavostí je i fakt, že Velká Británie a Irsko mezi sebou de facto realizují stejné zrušení hraničních kontrol, jaké je typické pro země Schengenského systému. Rovněž tyto státy nejsou vyloučeny ze schengenské spolupráce bezvýjimečně, neboť v případě jejich zájmu a souhlasu ostatních zúčastněných aktérů se mohou podílet na určitých činnostech systému. Tak se také stalo v letech 1999, respektive 2001, kdy se Velká Británie a Irsko zapojily do problematiky boje proti drogám, policejní a justiční spolupráce a Schengenského informačního systému.

[178] Pojem *acquis* je nejčastěji zmiňován v evropské problematice jako *acquis communautaire*, označující evropské právo ve smyslu všech formálních i neformálních pramenů Evropské unie, tedy veškeré legislativy přijaté orgány EU, mezinárodních úmluv, rozhodnutí správních i justičních institucí, ale též obecných zásad právních, deklarací, rezolucí a dalších práv a závazků určených členským zemím, které vedou k poznatku, že evropské právo je zcela nezávislým právním systémem, který je v některých ohledech nadřazen právním řádům jednotlivých států. Schengenský aquis lze tedy obdobně definovat, jako souhrn řady právních aktů, opatření a cílů, které zajišťují bezpečnost a řádné fungování prostoru, v němž jsou zrušeny kontroly na vnitřních hranicích, zajištěna spolupráce a koordinace postupů policejních a justičních složek států. In: Craig, P., de Búrca, G.: EU Law, text, cases, and materials, Oxford University Press 2003 (3rd edition), str.710-711

[179] Had, M., Pikna, B.: Druhý a třetí pilíř Evropské unie, Ústav mezinárodních vztahů, Praha 2001, str.77-82

Významnou složkou, či někdy dokonce označovaným základním kamenem Schengenského systému, je jeho *informační systém* zavedený Prováděcí úmluvou v roce 1990. Jedná se o počítačovou databázi obsahující údaje sdílené zejména policejními, ale i jinými orgány smluvních stran. Hlavním cílem je zajištění práva a pořádku a přispět k úspěšné implementaci ustanovení o volném pohybu osob a zboží v EU. Další záměry sledují úspěšné řízení migračního toku zvláště ze třetích zemí a v tomto ohledu zabránění obchodování s lidmi.

Každý stát přitom určuje jeden subjekt (místo), který je odpovědný za národní údaje vkládané do SIS. Vzniká tak celoevropská síť specializovaných kanceláří – SIRENE (Supplementary Information Request at the Nationaly Entry), jejichž úkolem je získávání informací, zabezpečení jejich předávání a veškerá koordinace činností náležejících ke styku s ostatními národními kancelářemi jiných států. Pouze stát proto prostřednictvím národní kanceláře rozhoduje, zda informace jsou natolik významné povahy, aby byly uveřejněny v SIS.[180] Kontrolní činnost je navíc umožněna samotným jednotlivcům, o nichž jsou evidovány patřičné údaje v SIS. Tyto osoby mohou žádat přístup ke svým datům. Zamítnutí tohoto oprávnění přichází v úvahu pouze tehdy, pokud jsou informace nezbytné k provedení patřičného úkonu v souvislosti se záznamem, slouží k ochraně práv a svobod třetích osob, anebo za situace, kdy je vedeno utajené sledování.

K takto shromážděným informacím mají následně přístup orgány ostatních států, které provádějí hraniční, policejní, celní či obdobné kontroly. V tomto ohledu plní SIS nenahraditelnou službu zejména v případě pátrání po osobách, jejichž předání je žádoucí na základě evropského zatýkacího rozkazu.

Národní kanceláře SIRENE (N-SIS) jsou navzájem propojeny prostřednictvím chráněné telekomunikační sítě (SISNET) fungující od roku 2001. Umožňují svým protějškům 24-hodinový přístup k uloženým informacím. Mimo to byla zřízená rovněž centrální kancelář SIRENE (C-SIS) se sídlem ve francouzském Štrasburku. Jejím hlavním posláním však není

[180] V České republice je národní centrála SIRENE součástí Odboru mezinárodní policejní spolupráce Policejního prezidia ČR spolu s Národní jednotkou Europolu a Národní ústřednou Interpolu.

sloužit jako ústřední databanka informací, ale poskytuje národním členům technickou podporu a slouží jako zprostředkovatel výměny údajů.

Původní informační systém (označovaný též jako SIS I)[181] obsahuje jména a další základní identifikační údaje osob překračujících hranice Schengenského prostoru,[182] informace, zda se v minulosti dopouštěly trestné činnosti nebo je naopak trestná činnost páchána vůči nim (unesené děti), jsou předmětem vydání či na ně byl vydán evropský zatýkací rozkaz, stejně jako osob ze třetích států, kterým byl na území Schengenského prostoru uložen zákaz vstupu. Kromě personální složky informací jsou poskytovány SIS rovněž údaje o odcizených či ztracených věcech (cestovních dokladech, zbraních, vozidlech či bankovkách). Je třeba si uvědomit, že obě dohody uzavřené do první poloviny 90.let počítaly s podobou Schengenského systému s maximálním počtem 18 států. Proto okolnosti dalšího rozšíření EU vedly logicky k požadavku revize stávající podoby do propracovanějšího, účinnějšího a technicky vyspělejšího systému „druhé generace“. Na základě pověření Rady EU poté Komise představila dne 26.dubna 2004 projekt SIS II, k jehož spuštění mělo dojít v březnu 2007. Problémy s jeho zavedením proklamované stávajícími zeměmi Schengenského prostoru zpozdily zapojení nových států (včetně České republiky[183]), k němuž došlo dne 21.prosince 2007,[184] a na které by měla navázat účinnost SIS II od roku 2008.

Nová podoba informačního systému bude významně doplněna nejen o písemné údaje o osobách a věcech, ale dojde k rozšíření o biometrické prvky (fotografie, otisky prstů), které by měly zefektivnit pátrání a další činnost dotčených orgánů. Rovněž se otevírá další kvantitativně významná možnost výměny informací o právních úpravách jednotlivých členských zemích a trestních řízeních v nich probíhajících. V prvé řadě budou mít národní orgány k dispozici zejména fakta o pravomocech institucí z jiných zemí a právních

[181] Po začlenění pěti severských států označovaný jako SIS I+.

[182] Ze sdílení jsou striktně vyloučeny údaje rasového, politického, náboženského, sexuálního či zdravotního charakteru.

[183] Blíže Zákon č.170/2007 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti se vstupem České republiky do schengenského prostoru, zákon č.178/2007 Sb., kterým se mění zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 216/2002 Sb., o ochraně státních hranic České republiky a o změně některých zákonů (zákon o ochraně státních hranic), ve znění zákona č. 481/2004 Sb., zákon č.179/2007 Sb., kterým se mění zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů, ve znění pozdějších předpisů.

normách významných pro potřeby vzájemné spolupráce. Vedle toho je umožněna výměna informací o předcházejícím trestním řízení, kdy se státy informují prostřednictvím tzv.spontánní informace o dosavadních výsledcích postupu orgánů činných v trestním řízení. Tato možnost úzce souvisí s otázkou paralelního vyšetřování v různých státech, které při schopnosti zkoordinovat získané údaje vede k mnohonásobně účinnějším výsledkům. Daná forma spolupráce přichází s ohledem na zachování principu ne bis in idem v úvahu až do právní moci rozsudku v jednom ze států.

I přes dosažené výsledky v oblasti schengenské spolupráce stále zůstává diskutabilní právní základ tohoto systému. Již dříve bylo naznačeno, že Protokolem o začlenění schengenského acquis do právní rámce EU se právní úprava dostává nejen do oblasti III.pilíře EU, ale je do určité míry (azylová a vízová politika) komunitarizována. V současné době se pak ozývají zejména ze strany Evropského parlamentu hlasy po úplném odstranění duální povahy, kterou prezentovala v roce 2001 Komise, a jež dělí právní základ Schengenského acquis mezi první a třetí pilíř EU. Volný pohyb osob a zboží, který představuje podstatu evropské integrace by tak měl být s ohledem na skutečnost, že hraniční kontroly a na ně navazující spolupráce policejních i justičních složek v této sféře představují nepostradatelnou součást zajištění plně funkčního systému, upraven výhradně, tedy i v oblasti rozšířeného Schengenského prostoru, komunitárním právem.

Již nyní však nelze přehlédnout sjednocující tendence spolupráce nejen mezi členskými státy, ale též v rovině dalších evropských institucí. Schengenský informační systém se stal významným nástrojem, který při své činnosti využívají například EUROPOL či EUROJUST. Současně jsou stávající podoba SIS i její chystané změny koncipovány směrem k doplnění o další instrumenty sloužící k efektivnějšímu zajištění prostoru svobody, práva a bezpečnosti. Další připravovaným elektronickým databázovým systémem je proto Vízový informační systém (VIS), určený pro výměnu údajů o vízech mezi národními orgány odpovědnými za udělování víz. Obdobně jako je tomu u SIS, umožní VIS vnitrostátním institucím vkládání informací o žadatelích o víza a jejich sdílení se složkami jiného státu. Konstrukce tohoto postupu bude obdobná jako u SIS II, kdy VIS bude rovněž obsahovat biometrické údaje a

veškerá data bude zpracovávat národní kancelář VISION, srovnatelná s postavením schengenské SIRENE.

V neposlední řadě lze zmínit podpůrné informační systémy SIS, usnadňující zejména společnou vízovou a azylovou politiku členských států, ale stejně tak významně zasahující do roviny spolupráce orgánů činných v trestním řízení. Jedná se o databáze EURODAC a FADO. Prvně uvedený je systémem určeným pro srovnávání otisků prstů, které jsou povinně snímány všem uchazečům o azyl a osobám nelegálně překračujícím vnější hranice EU, aby posléze byly uchovávány v centrální evidenci v Lucemburku a porovnávány s nově zaslanými daty. Naopak systém FADO je vymezen jako souhrn vzorů pravých, padělaných či pozměněných dokladů (pasů, víz, řidičských průkazů, apod.) a informací o technikách padělání a bezpečnostních znacích dokladů.[185]

b) Evropský policejní úřad (EUROPOL)[186]

Počátky Evropského policejního úřadu se datují již od zavedení spolupráce ve skupině TREVI (1975). Pochopitelně viditelné a otevřené snahy o ustavení tohoto orgánu jsou spojovány s uzavřením Smlouvy o EU v Maastrichtu, respektive s iniciativou Evropské rady vzešlé při summitu v červnu 1991, která předcházela podpisu smluvního dokumentu. Hlavní podnět vzešel ze strany Německa, které se s ohledem na vlastní federalizovanou podobu policejních složek již delší dobu zabývalo myšlenkou nadnárodní policejní organizace. Mezivládní konference následně rozhodla na základě čl. K.1 (nyní čl.29) SEU o založení EUROPOLU, kterému byla zpočátku určena skromnější role systému pro výměnu informací mezi policejními orgány členských států. Nicméně prodleva ratifikace Maastrichtské smlouvy vedla zároveň k oddálení vzniku EUROPOLU. Státy se proto alespoň mimo rámec EU usnesly na částečné spolupráci v oblasti boje proti drogové kriminalitě a daly vzniknout protidrogové jednotce EUROPOLU. Ačkoliv její pravomoci byly dvakrát rozšířeny (březen 1995 a prosinec 1996) a získala značné zkušenosti zejména v oblasti výměny informací, tato probíhala mezi policejními složkami zúčastněných států toliko

[185] Smotlacha, Z.: EURODAC, In: Kriminalistický sborník – 46, č.4/2002, str.42-43
[186] European Police Office

na bilaterální úrovni.[187] Centrální databáze informací byla spojena až se vznikem samotného EUROPOLU, k němuž došlo Úmluvou o Evropském policejním úřadu uzavřenou dne 27.června 1995, která vstoupila v platnost 1.října 1998. Plně funkční se organizace stala od 1.července 1999, kdy byla otevřena její haagská centrála.

Cílem Evropského policejního úřadu je zlepšit účinnost a spolupráci mezi zainteresovanými orgány členských států primárně shromažďováním a výměnou informací k předcházení a potírání závažné mezinárodně organizované trestné činnosti (terorismu, nedovoleného obchodování s drogami, jadernými a radioaktivními látkami, lidmi, pohlavního zneužívání dětí, krádeží motorových vozidel či praní špinavých peněz). Jako takový ovšem nedisponuje žádnými výkonnými pravomocemi, ale výhradně podporuje výkonné složky členských států. Jeho pracovníkům zejména nenáleží oprávnění vést jakékoliv vyšetřování v zemích EU nebo do něj fakticky zasahovat například v podobě zatčení hledané osoby. Ač se tedy jedná o právnickou osobu, nenáleží jí žádné nadstátní výkonné pravomoci a funguje pouze na základě mezivládní spolupráce.[188] Přesto však svými nástroji - výměnou informací, jejich analýzami, vypracováním expertíz a výcvikem pracovníků, výrazně přispívá k aktivním opatřením prováděným národními institucemi. Jakožto multidisciplinární subjekt sdružuje zástupce všech členských zemí různých právních systémů a z různých odvětví, přičemž pomáhá překonávat jazykové i právní bariéry mezinárodní policejní spolupráce. Každý stát je v rámci centrály v Haagu zastoupen svým styčným důstojníkem, určeným národní jednotkou EUROPOLU v jeho domovském státě, zajišťující 24 hodinovou dostupnost, jež zastupuje její zájmy a může být kontaktována kteroukoli státní moc vynucující složkou svého státu, jež mu adresuje dotaz v národním jazyce a v něm rovněž obdrží odpověď.

Spolupráce mezi státy EUROPOLU probíhá ve třech odlišných dimenzích. V prvé řadě se jedná o technickou podporu při vedení vyšetřování či zajištění výcviku určitého typu personálu. Následuje strategická spolupráce zaměřená na výměnu informací o obecné povaze organizovaného zločinu a způsobech boje s ním, operativní a kriminalistické analýzy a strategické

[187] Tupman, B.: Policing in Europe: Diversity in Uniform, Intellect Books Bristol 1998, str.83-85
[188] Had, M., Pikna, B.: Druhý a třetí pilíř Evropské unie, Ústav mezinárodních vztahů, Praha 2001, str.68

zprávy hodnotící existující hrozby. V tomto směru se však organizace neomezuje pouze na styk se zeměmi EU, ale považuje-li to za vhodné, udržuje na základě pravidel stanovených Radou EU kontakt také s nečlenskými státy a mezinárodními organizacemi. Oproti původními záměru již Úřad nepředstavuje místo pro pouhou evidenci údajů, ale také pro jejich zpracování a analyzování. V některých zvláštních případech dokonce může EUROPOL na základě opatření přijatého Radou sám vyvíjet iniciativu směrem k příslušným orgánům členských států, aby provedly a koordinovaly své vyšetřování a podporovat operativní akce společných vyšetřovacích týmů policejních úřadů členských zemí.[189] Nejvyšší stupeň součinnosti pak zahrnuje výměnu osobních i neosobních údajů významných pro vedení vyšetřování dožadujícím orgánem, jakož pochopitelně i ochranu takto sdílených dat.

Vývoj Evropského policejního úřadu do budoucna zůstává stále nevyřešenou otázkou. Plány na jeho transformaci do podoby jednotné evropské policie jsou mnohdy přijímány skepticky, přesto však lze určité tendence prohlubování kompenetcí sledovat již nyní, když velký důraz je kladen na úzké propojení činnosti EUROPOLU s dalším významným nástrojem policejní a trestní spolupráce zemí EU, organizací EUROJUST.

c) Evropská jednotka pro justiční spolupráci (EUROJUST, též Eurojust)[190]

Evropská rada se na svém zasedání ve finském Tampere ve dnech 15.-16.října 1999 dospěla k závěru, že neustále rostoucí objem organizované trestné činnosti si vyžaduje další posílení spolupráce mezi všemi justičními a policejními orgány členských států. Proto jako reakce na daný závěr Rada EU přijala dne 14.prosince 2000 rozhodnutí o zřízení Prozatímní jednotky justiční spolupráce (Pro-Eurojust).[191] Vlastní činnost této dočasné instituce měla pouze krátkého trvání (březen 2001 – prosinec 2002), ale i přesto se jí

[189] Společný vyšetřovací tým lze považovat do jisté míry za samostatný prostředek koordinace k zefektivnění justiční spolupráce členských zemí. Závazek k jejich utváření převzaly evropské země na zasedání Evropské rady v Tampere (1999), přičemž právním podkladem je čl.30 odst.2 SEU. Následný postup pro zřizování takových týmů je obsažen také v Úmluvě o vzájemné právní pomoci ve věcech trestních ze dne 29.května 2000, ale především v Rámcovém rozhodnutí o společných vyšetřovacích týmech ze dne 13.června 2002 (2002/465/JHA). Dva či více členských států tak může na základě dohody utvářet ke splnění určitého účelu nebo na časově ohraničené období vyšetřovací týmy, vyžaduje-li to náročné vyšetřování trestné činnosti páchané na území více států. Jako vedoucí je určen ten stát, na jehož území vyšetřování probíhá, přičemž tým postupuje v souladu s jeho právem.

[190] European Union's Judicial Cooperation Unit

[191] 2000/799/JHA, OJ L 324 ze dne 21.prosince 2000.

podařilo úspěšně nastartovat justiční spolupráci v trestních věcech mezi orgány zemí EU a připravit půdu pro svého nástupce, jímž se stala již avizovaná Evropská jednotka pro justiční spolupráci založená za účelem posílení boje proti závažné trestné činnosti rozhodnutím Rady EU ze dne 28.února 2002.[192] Kromě uvedeného rozhodnutí zakládá Eurojust svou existenci rovněž z primárního práva EU, tedy ze Smlouvy o EU (čl.31 ve znění revize z Nice).[193]

Eurojust se sídlem v Haagu dle evropského práva představuje orgán EU disponující právní subjektivitou. Někteří autoři poukazují na paradox takto vzniklé situace, kdy Eurojust představuje součást celku, kterému právní subjektivita sama není přiznávána.[194] Na druhé straně se ovšem právě na tomto případě někdy dokazuje faktická existence subjektivity EU, která je de facto přenesena i na její složku.[195]

Hlavním účelem Evropské jednotky pro justiční spolupráci je především (čl.3 zřizovacího rozhodnutí):

- podporovat spolupráci mezi justičními orgány členských států EU;
- zasadit se o koordinaci vyšetřování a trestních řízení vedených těmito národními orgány; a
- dalšími formami své činnosti (zejména konzultacemi) přispívat k efektivitě vyšetřování a trestního řízení v členských státech.

Pokud se jedná o vymezení prostoru jeho kompetencí v podobě trestných činů, jimiž se zabývá, pak tyto jsou ve shodě s okruhem trestné činnosti, která byla uvedena u Evropského policejního úřadu. Nad rámec EUROPOLU je přidána působnost například u počítačových trestných činů nebo protiprávnímu jednání vůči životnímu prostředí. V samotném výsledku však lze konstatovat, že zřizovací akt umožňuje flexibilní rozšíření kompetencí na téměř jakékoliv trestné činy, pokud byl Eurojust požádán orgánem členského státu o pomoc při jejich vyšetřování či trestním stíhání a tyto jsou plně v souladu s jeho cíly. Mimo to může Eurojust činit vůči příslušným orgánům výzvy a doporučení ke zvážení zahájení vyšetřování a

[192] 2002/187/JHA, OJ L 63 ze dne 6.března 2002.
[193] http://portal.justice.cz/nsz/hlavni.aspx?j=39&o=29&k=2704&d=18981
[194] Tamtéž
[195] Dehousse, F., Garcia Martinez, J.: Eurojust et la coopération judiciari pénale, In: Journal des tribunaux, droit européen, Vol.12/2004, str.161-163.

trestního stíhání v konkrétním případě nebo sestavení společného vyšetřovacího týmu více státy, zaměřuje se na rychlou a efektivní výměnu relevantních informací o vyšetřování a trestním řízení, doporučuje státům provedení legislativních změn jak ve vnitrostátní, tak mezinárodní rovině a v neposlední řadě se podílí na vytváření jednotné strategie boje proti organizovanému zločinu.[196]

Eurojust disponuje velmi pestrou strukturou vnitřních subjektů, mezi nimiž klíčové místo zaujímají národní členové delegovaní svými státy z řad pracovníku justice (soudců, státních zástupců, či příslušníků policie s obdobnými pravomocemi). Těchto 27 zástupců tvoří při společném zasedání Kolegium Eurojustu za současného zachování rovnosti hlasů v rámci rozhodovací činnosti. Tato je ovšem pouze doporučujícího charakteru, bez možnosti právně zavázat orgány členských států povinností chovat se určitým způsobem či přijímat stanovené akty. Snad pro absenci takové možnosti bylo poměrně snadno dosaženo odklonu od nutnosti jednomyslného hlasování v Kolegiu k většinovému systému.[197] Pro lepší využití odbornosti národních zástupců je od roku 2004 vytvářena uvnitř Eurojustu týmová struktura sestávající se mimo nich také z jejich asistentů. Kolegium tak představuje v současné době vějířovité uspořádání skupin (týmů) vycházejících z působnosti orgánu například v rovině počítačové kriminality, podvodů nebo terorismu.

Kompetence národních členů již v podstatě byly naznačeny u vytyčení obecných pravomocí Eurojustu. Vzhledem k napojení na své domovské státy si mohou na jednom místě za přítomnosti ostatních zástupců členských zemí tito vzájemně vyměňovat informace o probíhajícím trestním řízení, navrhovat sestavení společných vyšetřovacích týmů, vyřizovat či zprostředkovávat vyřízení žádosti o právní pomoc, respektive její výkon koordinovat. Jako Kolegium může dále navrhovat zahájení trestního stíhání v členských státech a zajišťovat jim potřebnou logistickou podporu při vyšetřovací činnosti prováděné ve více státech.

Mezi samozřejmou činnost s ohledem na rozvoj co nejširší možné a efektivní spolupráce mezi státy i jimi zřizovanými orgány patří úzká

[196] Kloučková, S., Polák, P.: Eurojust, Justičná revue, č.11/2002, str.1290-1302.
[197] Tamtéž

součinnost Eurojustu s institucemi typu EUROPOL, OLAF a Evropská justiční síť. Významný prvek spočívá ve formování zpětné vazby s Evropskou komisí, kterou Eurojust informuje o obecných problémech, které způsobují zpomalování mezinárodní justiční spolupráce mezi státy v trestních věcech. Tím nepřímo působí i na samotný legislativní proces EU, neboť Komise z daných zpráv vychází při návrzích evropských předpisů Radě EU.

Jestliže jsme výše mohli zaznamenat snahy pojímat Evropský policejní úřad jako možný základ budoucí jednotné evropské policie, pak se lze v rámci problematiky Eurojustu setkat s názory, že se v jeho činnosti odráží myšlenka postu Evropského prokurátora. Tento přístup lze při nejlepší vůli označit stále za pouhou ideu. Eurojust není subjektem disponujícím jakýmikoliv kompetencemi, které by mohly, byť částečně, suplovat roli národních státních zástupců. Je pravdou, že uvedené pojetí nabírá na intenzitě v souvislosti s navrhovaným systémem ochrany finančních zájmů ES tak, jak je prezentován v projektu Corpus Juris (kapitola 6). V současné době je však třeba na Eurojust stále pohlížet jako na významný orgán zajišťující účinnější mezinárodní spolupráci v trestních věcech mezi členskými zeměmi EU.[198]

d) Evropská justiční síť (EJN)[199]

Myšlenka Evropské justiční sítě v trestních věcech[200] byla poprvé představena Akčním programem Rady EU o organizovaném zločinu ze 17.června 1997. Dle jeho znění mají členské státy usilovat o sjednocení svých prostředků za účelem vytvoření sítě zajišťující justiční spolupráci a kontakt mezi zainteresovanými národními orgány a umožňující řešení problémů vzniklých v oblasti poskytování právní pomoci. Na tomto základě Rada přijala dne 29.června 1998 Společnou akci k založení Evropské justiční sítě v trestních věcech,[201] jejíž první setkání se uskutečnilo 25.září téhož roku.

Justiční síť představuje orgán sestávající se z kontaktních míst, jehož hlavním cílem je boj proti přeshraniční trestné činnosti, zejména její

[198] Van den Wyngaert, Ch.: Eurojust and the European Public Prosecutor in the Corpus Juris Model: Water and Fire?, In: Europe's Area of Freedom, Security and Justice, Oxford University Press 2004 (Edited by Neil Walker), str.205-208.
[199] European Judicial Network / Reseau Judiciaire Europeen (RJE)
[200] Evropská justiční síť jakožto obecný pojem v sobě subsumuje dvě základní roviny justiční činnosti, a to civilně-obchodní a trestní. Jestliže bude v této práci použit daný termín samostatně, má se na mysli vzhledem k tématu práce jeho druhá varianta.
[201] 98/428/JVV, OJ L 191 ze dne 7.července 1998

nejzávažnější odnoži – organizovanému zločinu. Hlavním účelem jejího vzniku byla potřeba koordinace práce justičních orgánů členských zemí EU, které se při své praxi setkávají s jazykovými, právními a technickými problémy vznikajícími u snah o zjištění potřebných údajů ze zahraničí. Kontaktní místa jsou koncipována jako zprostředkovatelé spolupráce mezi členskými zeměmi, když slouží národním justičních orgánům členských států jako prostředek k přímému vzájemnému styku. Přitom v rámci států není kladen požadavek na jejich jednotnou podobu. Mohou proto být jednotlivými zeměmi zřizovány jak na centrální, tak regionální úrovni, v rovině justičních orgánů, ale také u policejních složek, pakliže tyto v daném státě disponují pravomocemi justičních orgánů, nebo dokonce jako zcela samostatný, specializovaný orgán. Čtyřmi kontaktními místy disponuje rovněž Evropská komise, když dvě z nich jsou situována v generálním direktoriátu pro justici a vnitro a další dvě u Evropského úřadu pro boj proti podvodům (OLAF). Ačkoliv v praxi jsou nejčastějšími uživateli Justiční sítě státní zástupci nebo soudci, zapojení policejních, celních či jiných orgánů nelze vyloučit.

Vlastní činnost kontaktních míst, respektive osob v nich reprezentujících, spočívá v prvé řadě v aktivním zprostředkování za účelem justiční spolupráce mezi členskými státy. Kontaktní místa umožňují svým národním orgánům, ale též jiným kontaktním místům či dokonce přímo cizím justičním orgánům, aby se s nimi spojily skrze vlastní zabezpečenou síť v případě potřeby získání konkrétní právní či praktické informace, popřípadě zprostředkování styku s jiným orgánem v zahraničí. K tomu je třeba zajistit, aby kontaktní místa disponovala co nejpřesnějšími a nejaktuálnějšími údaji o ostatních kontaktních bodech, jejich osobách, včetně pracovního zařazení, stejně jako o ostatních justičních orgánech všech členských států (tzv.Justiční atlas) a relevantních informacích o justičním a právním systému každého ze členských států. Jedním z nástrojů EJN, který v tomto ohledu usnadňuje vzájemnou spoluprací je například systém SOLON, obsahující vícejazyčný právní slovník uvádějící výrazy nejčastěji používané v oblasti mezinárodní spolupráce v trestních věcech.

Neméně významnou součástí podpůrné role EJN jsou její pravidelná setkání konaná vždy alespoň třikrát do roka,[202] kterých se účastní jednak osoby tvořící personální složku kontaktních míst, ale vzhledem k potřebě hlubší evropské spolupráce také zástupci jiných orgánů jako EUROPOL a EUROJUST. V rámci těchto setkání jsou pak navzájem vyměňovány informace, diskutovány aktuální trestněprávní fenomény nebo projednávány možnosti doplnění nových či rozšíření stávajících nástrojů evropské spolupráce.

Přes již dosažené výsledky, kterých bylo v minulosti vzájemnou spoluprací výše uvedených orgánů dosaženo,[203] je však třeba i nadále posilovat snahu o doplnění a vyjasnění jejich kompetencí a vzájemných vazeb, aby bylo zabráněno vzniku nadbytečné duality v pravomocech. V tomto ohledu by měla nejen k dalšímu posílení pravomocí daných institucí, ale k celkovému osvětlení jejich postavení přispět reformní činnost EU, ať již v podobě změny zakládacích smluv, nebo přijetím zcela nové koncepce EU v podobě její ústavní smlouvy.[204]

4.2.3 Normativní složka trestní spolupráce Evropské unie

Oproti institucionální části třetího pilíře EU byla jeho normativní složka charakterizována jako pasivnější (statický) prvek evropské spolupráce, a to pochopitelně bez jakéhokoliv pejorativního významu. Je samozřejmé, že rovněž v procesu přijímání právních aktů musí jejich tvůrci projevovat značnou aktivitu, mnohdy i na vyšší úrovni než je tomu u následného zajišťování konkrétní podoby spolupráce států v mezích výše popsaných orgánů. Přesto pohlížíme-li na normotvorný proces jako na lineární vztah tvůrce práva a jeho adresáta, kdy druhý jmenovaný do jisté míry pouze pasivně přebírá výsledek předchozího pevně daného postupu, je možno zastávat výše uvedenou charakteristiku.[205] Pravdou zůstává, že značně

[202] Dvakrát ročně se setkání odehrávají ve státech, které aktuálně předsedají Radě EU a tato doplňuje pravidelné novoroční setkání v Bruselu. Další mimořádná shromáždění však nejsou vyloučena.
[203] Naposledy například společná operace EUROPOLU a EUROJUSTU provedená v listopadu 2007 pod názvem Koala, která se zaměřila na rozbití sítě s dětskou pornografií v několika zemích EU (zejména v Belgii a Nizozemsku).
[204] Blíže viz kapitolu 6.3.
[205] Knapp, V.: Teorie práva, C.H.Beck 1995, str.70-71

mezinárodní povaha norem třetího pilíře nás vede k tradičnímu náhledu na ně jako na state-to-state normy, tedy pravidla, kdy tvůrce a adresát jsou primárně shodnými subjekty.[206] Existence dalšího rozvinutí normy, ať již přímým účinkem nebo implementací jejích cílů prostřednictvím mezinárodního práva, však fakticky pouze prodlužuje přímku od normotvůrce po konečného konzumenta. Zůstává tedy pravdou, že podstatně větší plasticita je dána institucionální spoluprací třetího pilíře a normativní složku lze vymezit jako méně dynamickou (či naopak více statickou). V každém případě je však nezbytné pohlížet na oba prvky jako na dostředivé síly, které ve výsledku vedou ke sbližování odlišných vnitrostátních systémů členských států. Harmonie normativní a institucionální složky je tak dalším předpokladem existence evropského trestního práva, jak v užší unijní rovině, tak v celkovém kontextu.

Ačkoliv není problematika justiční a policejní spolupráce ani zdaleka tak rozsáhlá a dlouhodobá jako je tomu u nadnárodní části EU, přesto v ní nalezneme nespočet právních aktů zásadního významu. Cílem není na tomto místě podat ucelený přehled všech právních norem, ale spíše poukázat na ty nejvýznamnější z nich a jejich přínos praktické spolupráci členských států. Normativní složka může být v tomto směru dále rozdělena do dvou částí, kdy můžeme vysledovat právní nástroje, které reagují na již existující systém mezinárodní pomoci v trestních věcech a přizpůsobují jej, respektive ho novelizují v poměrech EU. Do této skupiny lze zařadit především již uvedené Schengenské dohody, které navazují na stávající úpravu v rámci Rady Evropy. Druhou část pak představují nové prameny, ať již zcela originálně vycházející z prostředí EU nebo se inspirující například zmiňovanou Radou Evropy, ale formálně na ni nenavazující. V tomto směru půjde zejména o významné úmluvy o vydávání a vzájemné pomoci v trestních věcech mezi členskými státy, anebo rámcová rozhodnutí procesní či hmotněprávní povahy, zejména v podobě zajišťovacího, důkazního a konfiskačního příkazu. Stranou však v rámci této kapitoly zůstane pravděpodobně nejvýraznější počin na půdě EU za poslední desetiletí, a to institut Evropského zatýkacího rozkazu, kterému je speciální místo vyčleněno v následující kapitole.

[206] Malanczuk, P.: Akehurst's Modern Introduction to International Law, 7th edition, London Routledge, str.36

a) Trestněprávní spolupráce ve světle Schengenské prováděcí úmluvy

Prováděcí úmluva z roku 1990 přináší ve své hlavě III. konkrétní úpravu spolupráce v trestních věcech. Tato je koncipována jako doplnění zejména Evropské úmluvy o vzájemné pomoci ve věcech trestních, Evropské úmluvy o vydávání a Úmluvy o předávání odsouzených osob, [207] a navázání na jejich systém. Schengenský doplněk se vztahuje na široký okruh úpravy vzájemné pomoci, když stanovuje například podmínky přípustnosti žádosti o právní pomoc (čl.52) nebo řeší problém doručování smluvní stranou do zahraničí (čl.53), kdy je možno zasílat osobám na území druhého smluvního státu písemnosti pojící se k trestnímu řízení přímo prostřednictvím pošty.[208] Obecně lze hodnotit vztah pramenů Rady Evropy a Schengenské prostoru na bázi subsidiárního použití prvně uvedené úpravy s tím, že případné dvoustranné dohody umožňující mezi státy širší použití jsou při aplikaci upřednostněny.

Významný přínos Prováděcí úmluvy je možno nalézt předně v zakotvení principu *ne bis in idem* ve vztahu k rozhodnutím justičních orgánů členských států, stejně jako omezení zásady oboustranné trestnosti a převoditelnosti výkonu trestu mezi dotčenými zeměmi.[209]

Významným krokem ve vzájemné spolupráci je především nemožnost stíhání osoby pro takové činy, za něž již byla pravomocně odsouzena, ač odsuzující rozsudek byl vynesen jinou smluvní stranou (čl.54). Zásada vede ke skutečnému odbourání vnitřních bariér, nejen ve vztahu k jednotlivcům, nýbrž i justičním orgánům. Přesto lze v inkriminované problematice nalézt i výjimky dotýkající se zachování principů teritoriality a ochrany, na jejichž základě je možné zákaz *ne bis in idem* omezit, učiní-li o tom smluvní strana prohlášení v rámci přijímání, schvalování či ratifikace Prováděcí úmluvy (čl.55). Nicméně i v takovém případě, je-li zahájeno nové řízení proti

[207] Blíže viz kapitola 3.2.3

[208] Nicméně přímé doručování je omezeno co do možností jeho vynutitelnosti, když znalci či svědku, který se na předvolání soudního orgánu nedostaví, nelze uložit sankci, třebaže je tato výslovně v obeslání uvedena. Pouze v případě, že by obesílaný dobrovolně vstoupil na území státu, k jehož justičnímu orgánu byl předvolán a zde mu předvolání bylo opětovně řádně doručeno, bylo by pochopitelně možné aplikovat jak určitou sankci, tak donucovací opatření.

[209] Blíže k problematice viz Prouza, D.: Zásada ne bis in idem v českém trestním procesu, Vysoká škola evropských a regionálních studií, České Budějovice 2006, str.28 an.

konkrétní osobě pro činy, za něž již byla pravomocně odsouzena v jiném členském státě, je třeba za situace dalšího potrestání započíst dobu odnětí svobody, která byla vykonána pro dotčené činy v předchozím případě (č.56). Výrazným nedostatkem v úpravě zákazu opětovného stíhání však zůstává omezení principu toliko na odsuzující rozhodnutí a jeho nevztažení na rozsudky zprošťující, eventuelně ty, kterými bylo vysloveno upuštění od potrestání. Je tak třeba polemizovat, zda zvolený přístup není limitujícím faktorem vzájemné důvěry mezi členskými státy, které se na základě dané právní úpravy rozhodly úzce spolupracovat a vzájemně akceptovat rozhodnutí příslušných orgánů, jež vycházejí ze zásad demokratického právního státu, ovládajících všechny členské země.

V rámci vydávání osob pak dochází k omezení požadavku oboustranné trestnosti, když podmínky pro běh promlčecí doby, respektive její přerušení, jsou určovány pouze normami dožadujícího státu, obdobně jako nebrání vydání amnestie dožádaného státu, nepodléhá-li čin pravomoci jejích soudních orgánů (čl.62 odst.1, 2). Rovněž nesmí být zabráněno vydání pouze s odkazem na absenci obvinění či oficiálního povolení k zahájení soudního řízení, jde-li pouze o požadavek dožádaného státu. Pokud se vydávací proces dotýká již osoby odsouzené v jiném státě, než kterého je občanem, může odsuzující stát požádat stát domovský o převzetí výkonu sankce, a to i za předpokladu, že odsouzený k tomuto nedá svůj souhlas. Pro následný postup se využije analogicky ustanovení Úmluvy Rady Evropy o předávání odsouzených osob.

b) Úmluva o vzájemné pomoci v trestních věcech mezi členskými státy Evropské unie[210]

Úmluva o vzájemné pomoci v trestních věcech (v této části též pouze Úmluva) představuje dlouho připravovaný a také očekávaný dokument, jehož hlavním cílem je zefektivnit vzájemnou spolupráci členských států, respektive jejich trestních orgánů, která se až doposud zakládala jednak na Evropské úmluvě o vzájemné pomoci v trestních věcech z roku 1959 a v rámci EU pak také na výše uvedených ustanoveních Schengenské prováděcí úmluvy. Bylo

[210] Přijata dne 29.května 2000, OJ No.2000/ C 197/01, účinná od 23.srpna 2005.

zřejmé, že stávající úprava pocházející z devadesátých, potažmo konce padesátých let, je vzhledem k nárůstu potřeby trestní spolupráce a rychle se měnícím trendům notně zastaralá. Úmluva tak přináší novou úpravu v řadě rovin, počínaje doručování listin do druhého státu až po zakotvení specifických forem spolupráce. Jejím zájmem bylo vedle doplnění základních dokumentů zachovat rovněž prostor pro podrobnější úpravu dvou či vícestrannými smlouvami mezi členskými zeměmi, a to vše při stanovení požadavku, že v případě konfliktu norem bude rozhodující právě Úmluva. V roce 2001 byl text Úmluvy doplněn dodatkovým protokolem,[211] reagujícím zejména na problematiku poskytování informací v souvislosti s bankovními operacemi a bankovním tajemstvím, kdy je umožněno na žádost druhého státu sledování finančních účtů a naopak odpadá právo dožádaného státu odmítnout poskytnutí informací pouze s odkazem na zachování bankovního tajemství.

Jak již bylo řečeno, Úmluva přináší zejména významná doplnění Schengenské úpravy vzájemné trestní pomoci. Zatímco Prováděcí úmluva schengenského acquis kalkuluje toliko s možností zasílat procesní listiny osobám v druhém členském státě přímo prostřednictvím pošty, Úmluva ve svém čl.5 takový postup upravuje jako pravidlo a doplňuje jej zasíláním prostřednictvím orgánů dožádaného státu, není-li prvně stanovený způsob pro určitou překážku možný či vhodný. Zachován zůstává logický požadavek na pořízení překladu zasílané listiny do jazyka, kterému obesílaná osoba rozumí a nově přistupuje pravidlo, aby písemnost byla doplněna zprávou, v níž bude obesílaný obeznámen, u kterého orgánu může získat podrobnější informace o svých právech a povinnostech týkajících se doručované listiny. Obdobně pak Úmluva upravuje samotný přímý styk justičních orgánů vzhledem k žádostem o právní pomoc. Zatímco Schengenská úprava hovořila o možnosti přímého styku, nově přijatý text sice nevylučuje styk meziministerský či prostřednictvím Interpolu, ale stanovuje již daný přímý kontakt jako pravidlo, a to nejen v případě žádostí o právní pomoc, ale také při vzájemné výměně informací, která není založena na konkrétní žádosti a dále při styku dvou a více států v rámci speciálních forem jejich spolupráce.

[211] Dodatkový protokol k Úmluvě o vzájemné pomoci v trestních věcech mezi členskými státy Evropské unie ze dne 16.října 2001, OJ No. 2001/ C 326/01.

Úmluva v tomto směru reagovala nejen na potřebu užších kontaktů a spolupráce orgánů činných v trestním řízení více států, ale rovněž na trendy ve vývoji nových technologií, které danou spolupráci mohou podstatně zefektivnit. Proto přináší nové formy vzájemné spolupráce, ať již policejních či justičních orgánů, které se v jejich praxi velmi rychle uchytily. Jedná se zejména o výslechy prostřednictvím videokonference či videotelefonu, vytvoření společného vyšetřovacího týmu, vedení skrytého vyšetřování či přeshraničního pronásledování a sledování. V těchto případech, jak již bylo uvedeno v předchozím odstavci, je stanoven předpoklad přímého styku všech zainteresovaných institucí, ať již policejních, celních, justičních nebo také ústředních orgánů státní správy.

Konečně pak vzhledem k úpravě v Evropské úmluvě o vzájemné pomoci ve věcech trestních přináší Úmluva odlišný způsob vyřízení zaslaného dožádání. Zatímco prvně uvedený dokument Rady Evropy předpokládal provedení dožádání způsobem, který umožňuje a upravuje právní řád dožádané strany, nový text vychází vstříc potřebám dožadujícího státu, který se mnohdy přes dosažení informací z dožádaného státu musel potýkat s potížemi stran použitelnosti takového důkazu u svého soudu, neboť docházelo ke kolizi dvou procesních norem různých států. Úmluva proto stanovuje dožádané straně povinnost vyřídit dožádání takovým způsobem, aby bylo vyhověno všem formalitám a postupům, na kterých trvá dožadující stát, a to za současného zohlednění zachování procesních lhůt dožadujícího státu a požadavku rychlosti vzájemné pomoci (čl.4).[212]

c) Rámcová rozhodnutí

Rámcová rozhodnutí představují unikátní pramen mezinárodní spolupráce, specifický právě pro oblast EU. Jejich hlavním účelem je přitom sbližovaní právních řádů členských zemí, když stanovují cíle, kterých je třeba v oblasti III.pilíře dosáhnout, nicméně volbu prostředků, jimiž budou tyto dosaženy ponechávají v kompetenci jednotlivých států. Praxe je však v řadě případů taková, že rámcové rozhodnutí netvoří pouze jakousi kostru právní úpravy či vodítko pro země EU, ale často je jeho text doslovně přejímán, ať

[212] Polák, P.: Úprava mezinárodní právní pomoci v trestních věcech v rámci EU s přihlédnutím k ochraně jejích finančních zájmů, Brno 2003, str.124-129

již komplexně, či alespoň ve výraznější podobě.[213] Původní forma pramenů v oblasti policejní a justiční spolupráce v EU tak, jak byla upravena Maastrichtskou smlouvou, vyvolávala poměrně brzy námitky vzhledem ke svému slabému účinku a nejistotě dopadu, rozsahu a právního charakteru, což se týkalo převážně společných postojů a společných akcí. Jediným nástrojem, který zůstal bez pochybností co do svých právních účinků, byly již uvedené úmluvy, které se však na druhé straně potýkaly s problémem složitosti a těžkopádnosti zejména s ohledem na potřebu jejich ratifikace v členských státech. Proto za účelem zefektivnění a zjednodušení spolupráce byla jako jeden z pramenů III.pilíře zakotvena právě rámcová rozhodnutí. Jejich podoba vychází z Amsterdamského doplnění zakládacích smluv, ovšem mimo to lze odkaz na vytvoření takového způsobu spolupráce nalézt také v požadavcích formulovaných ve výsledných jednáních Evropské rady na zasedání ve finském Tampere v roce 1999. Již zde byl vznesen požadavek na dosažení vyšší důvěry mezi všemi členskými státy a jejich justičními orgány stran vzájemného uznávání soudních rozhodnutí, které se mělo stát základním kamenem další spolupráce v trestních věcech. Zavedená koncepce byla potvrzena a dále rozvedena na dalším z významných zasedání Evropské rady v Haagu v roce 2004 (Haagský program), kde byly stanoveny základní cíle a priority oblasti trestní spolupráce, jež následně Komise přetvořila do Akčního plánu pro období 2005-2009. Vedle zaměření se na potírání terorismu a rozšíření výměny relevantních informací (například propojením rejstříků trestů členských států, vytvoření společných databází v oblasti daktyloskopických otisků, vzorků DNA, odcizených vozidel či telefonních čísel) se jak Haagský program, tak Akční plán vyslovují pro přijetí rozpracovaných rámcových rozhodnutí.

Jak bylo řečeno, v případě těchto pramenů se jedná o harmonizační nástroj sbližující právní řády zemí, přijímaný Radou EU na bázi jednomyslnosti. Na jedné straně tedy u států vzhledem k požadavku jejich shody odpadá obava z nepřiměřených a nežádoucích zásahů do pečlivě

[213] Takto například postupovaly shodně unijní země Nordické rady v případě přijímání evropského zatýkacího rozkazu. Daný postup byl však omezen pouze na předávání do jiných než skandinávských zemí EU, neboť Dánsko, Švédsko a Finsko si jako výjimky EU i nadále vymínily právo postupovat při vzájemném předávacím styku dle dřívějších specifických předpisů v podobě Nordického vydávajícího zákona z roku 1960 (Dánsko, Finsko), potažmo Zákona o vydávání pro trestné činy do Finska, Dánská, Norska a Islandu z roku 1959 (Švédsko).

střežených trestněprávních zájmů, na druhé straně se celý proces notně urychluje díky odpadnutí požadavku ratifikace jako je tomu u úmluv. Nicméně jako nedostatek lze vnímat absenci přímého účinku rámcových rozhodnutí, kdy je vyloučeno, aby se jednotlivci dovolávali chybného postupu svého státu, ať již v podobě chybné či opožděné implementace rámcového rozhodnutí do vnitrostátního právního řádu jako je tomu u směrnic, které se tomuto nástroji nejvíce podobají. Fyzické a právnické osoby tak postrádají možnost obrátit se k národnímu soudu či Evropskému soudnímu dvoru, domnívají-li se, že stát svým vadným konáním či nekonáním ve spojitosti s rámcovým rozhodnutím narušuje jejich práva a zájmy. Jediným možným prostředkem je tak obdoba nepřímého účinku, kdy i přes nedokonalou implementaci rámcového rozhodnutí nebo dokonce úplnou absenci včlenit jej do právního řádu, jsou orgány členského státu, který svou povinnost porušil, povinny interpretovat ustanovení národního trestního práva v souladu s dotčeným evropským pramenem.[214]

V současné době stále více nabývají rámcová rozhodnutí na významu a rozsahu. Zcela výjimečné postavení v tomto systému zaujímá přijetí evropského zatýkacího rozkazu právě ve formě rámcového rozhodnutí. Tomuto nástroji bude podrobně věnována část následující kapitoly. Přijetí daného rámcového rozhodnutí můžeme považovat v jistém smyslu za startovní čáru k rozvoji hlubší harmonizace vnitrostátních právních předpisů. Od roku 2002, kdy byl evropský zatýkací rozkaz přijat, byly schváleny další významné úpravy konkrétní spolupráce mezi členskými zeměmi, které jsou určeny pro naplnění ideje jednotného evropského prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Následující přehled je tvořen pouze vybranými rámcovými rozhodnutími, která lze považovat ze přelomová či s jejichž přijetím byly spojeny určité problémy, a která je třeba vnímat jako určující pro podobu této části evropského trestního práva.

[214] Rozsudek Evropského soudního dvora ve věci Pupino – C-105/03 ze dne 16.června 2005.

Evropský zajišťovací příkaz (European Freezing Order)[215]

Daný prostředek poskytuje justičním orgánům státu, který takový příkaz vydává možnost dosáhnout zajištění majetku[216] nebo důkazů v podobě předmětů, dokumentů či dat v jiném státě, aby těchto mohlo být použito v probíhajícím řízení, respektive bylo zabráněno jejich zničení, přesunu nebo jiné změně, která by takové trestní řízení zmařila. Vlastní výkon může probíhat buď ve formě pouhého zajištění, které je vykonávajícím státem provedeno ex officio, tedy jako by jej vydal jeho orgán, nebo také s možností následného předání vydávajícímu státu na základě jeho žádosti. Na tomto místě tak dochází ke kombinaci vzájemného uznávání justičního rozhodnutí s požadavkem na vzájemnou právní pomoc mezi vydávajícím státem, tedy zemí, jejíž justiční orgán (soud či státní zastupitelství) vydaly příkaz k zajištění, a státem vykonávacím, kde se předmětný majetek nebo důkaz nachází, přičemž celý proces má povahu opatření předběžné povahy, neboť existuje obava ze zničení či ztráty dotčených předmětů.

Rámcové rozhodnutí počítá, až na výjimky,[217] s přímým stykem zainteresovaných orgánů, potažmo odkazuje také na možnost zapojení existujících kontaktních míst Evropské justiční sítě. S ohledem na fakt, že přece jen jde o mezistátní styk orgánů, který se vždy oproti vnitrostátnímu postupu projevuje větší komplikovaností, bylo pro naplnění požadavků vyváženosti nákladů a ochrany dotčených zájmů zajištění majetku a důkazů omezeno na případy pouze určité skupiny nejzávažnějších trestných činů uvedených v čl.3 rámcového rozhodnutí.[218]

Vlastní proces realizace zajišťovacího příkazu spočívá v zaslání rozhodnutí o zajištění vykonávajícímu státu, doprovázeného, popřípadě později doplněného žádostí o předání důkazního prostředku nebo žádostí o konfiskaci zajištěného majetku. Vykonávající stát postupuje s co možná

[215] Rámcové rozhodnutí Rady ze dne 22.července 2003 č.2003/577/JHA o provádění zajištění majetku a důkazů v EU, OJ L No.196 (účinné od 2.srpna 2003 s dvouletou implementační dobou, tedy do 2.srpna 2005). Pro ČR došlo k zařazení tohoto nástroje do trestního řádu (§ 441, § 441a) zákonem.č.170/2007 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti se vstupem České republiky do schengenského prostoru (s účinností ode dne stanoveného v rozhodnutí Rady Evropské unie o spuštění Schengenského informačního systému v České republice).

[216] Ve všech jeho podobách, tedy movitého i nemovitého, hmotného i nehmotného, stejně jako podílů na dotčeném majetku či právních dokumentů zakotvujících nárok na majetek.

[217] Velká Británie a Irsko mohou uskutečnit předání nebo toto požadovat prostřednictvím ústředního orgánu.

[218] De facto se jedná o stejné trestní delikty, jaké se objevují v souvislosti s omezením principu oboustranné trestnosti v případě evropského zatýkacího rozkazu (viz dále).

nejvyšším urychlením vyřízení věci, je-li to možné nejlépe do 24 hodin od přijetí příkazu. V tomto směru není oprávněn požadovat jiné formality, než které jsou stanoveny rámcovým rozhodnutím. Limitovány jsou rovněž možnosti odmítnutí výkonu příkazu (například s poukazem na zachování zásady ne bis in idem či nesplnění základních formálních náležitostí zaslaného příkazu). Vykonávající stát nicméně nesmí pouze slepě vyhovět zaslanému příkazu, ale vždy je třeba zkoumat, zda jeho provedení nepovede ke způsobení škody jednotlivcům, kteří jsou oprávněni uplatnit nárok na náhradu škody právě vůči vykonávajícímu státu s tím, že tento má následný regres vůči státu vydávajícímu.

Obdobně jako tomu bylo v případě Úmluvy a vzájemné pomoci v trestních věcech mezi členskými zeměmi, i zde evropská úprava zajišťovacího příkazu vyslovila požadavek, aby vykonávající stát aplikoval při zajištění důkazních prostředků postupy, které by byly uplatněny ve vydávajícím státě, což umožní zachování jejich platnosti při následném použití v řízení před soudy vydávajícího státu.

Evropský konfiskační příkaz (European Confiscation Order)[219]

Jde o nástroj bezprostředně navazující na předchozí zmíněné instituty - evropský zatýkací rozkaz a evropský zajišťovací příkaz, jenž umožňuje vydávajícímu státu dosáhnout realizace jím vydaného pravomocného peněžitého trestu, trestů propadnutí věci nebo majetku, tedy soudního rozhodnutí o trvalém odnětí určitého majetku v souvislosti s výsledkem řízení o trestném činu. Rámcové rozhodnutí přináší podstatně jednodušší a přímočařejší postup, než tomu bylo dosud v rámci Úmluvy Rady Evropy z roku 1990 proti praní špinavých peněz a o konfiskaci majetku z trestné činnosti. Evropský konfiskační příkaz navazuje na vzájemné uznávání peněžitého trestu,[220] které má za cíl umožnit, aby rozhodnutí o peněžité sankci, vydané v rámci soudního či správního řízení v jednom členském státě EU, mohlo být bez zbytečně formálních postupů uznáno a vykonáno v jiném členském státě EU.

[219] Rámcové rozhodnutí Rady ze dne 6.října 2006 č.2006/783/JHA o použití principu vzájemného uznávání konfiskačních příkazů, OJ L No.328 (účinné od 24.listopadu 2006).
[220] Rámcové rozhodnutí Rady ze dne 24.února 2005 č.2005/214/JHA o použití principu vzájemného uznávání peněžitých trestů, OJ L No.76 (účinné od 22.března 2005).

Samotný postup při vyřizování příkazu kopíruje systém zavedený již u zajišťovacího příkazu. Mezi jeho specifika lze řadit především fakt, že vydání příkazů nemusí směřovat toliko do jednoho z dalších členských států, ale může být adresováno více vykonávajícím státům, u nichž vydávající naznal, že pachatel může mít prostředky k úhradě uloženého trestu. Hovoří-li rámcové rozhodnutí o pachateli, je třeba jím rozumět nikoli pouze fyzickou osobu, ale vzhledem k úpravám v řadě států, také právnické osoby. Na tomto místě se objevily pochybnosti, zda je možné vykonat konfiskační příkaz právě vůči právnické osobě, když vykonávající stát neuznává trestněprávní odpovědnost takových subjektů. Rozhodnutí dává v tomto směru kladnou odpověď, neboť se v daném případě jedná nikoliv o projev vlastní suverenity vykonávajícího státu, ale tento naopak svou suverenitu do jisté míry omezuje, když uznává a vykonává příkaz jiného státního suveréna. Vykonávající a vydávající stát jsou dále výrazně propojeny a jsou jim přiznána souběžná práva, když jejich orgány mohou postižené osobě udělit amnestii či milost.

S ohledem na procesní stadium, v němž realizace příkazu probíhá, není třeba hledat zásadní problém v postupu dle práva vykonávajícího státu, podle něhož konfiskace probíhá. Situace je odlišná pro případy, kdy je odnímána peněžitá částka, a kdy je předmětem konfiskace majetek nepeněžitého charakteru. U prvně uvedeného částka připadá v celém rozsahu vykonávajícímu státu, nedosahuje-li hranice 10.000,- euro, jinak se o výnos oba státy podělí o polovinu získaných financí. Pokud je ovšem získán nepeněžitý majetek, je na uvážení soudu, zda tento předmět předá vydávajícímu státu, nebo jej zpeněží a se získanou částkou naloží, jak již bylo výše uvedeno.

Uznávání peněžitých trestů a pokut[221]

Spolu s evropským konfiskačním příkazem byla Radou EU přijata rovněž úprava výkonu pravomocných rozhodnutí ukládajících v soudním či správním řízení peněžité tresty nebo pokuty včetně nákladů proběhnuvšího

[221] Rámcové rozhodnutí Rady ze dne 14.února 2005 č.2005/214/SVV o uplatňování zásady vzájemného uznávání peněžitých trestů a pokut, OJ L No.76 (účinné od 22.března 2005). Po schválení novely trestního řádu Poslaneckou sněmovnou ČR dne 24.října 2007 a Senátem ČR dne 5.prosince 2007, je současná fáze implementačního procesu těsně před svým dokončením a návrh zákona byl dne 6.prosince 2007 postoupen k podpisu prezidentu republiky.

řízení a uspokojení nároků poškozeného. Právě přijetí dané úpravy společně s konfiskačním příkazem se projevuje podobnými požadavky na jejich provedení. Stejně jako v předchozím případě, i zde se jedná o přímé předání rozhodnutí splňujícího formální požadavky vykonávajícímu státu, který následně postupuje při výkonu dle vlastního práva, aby zajistil realizaci finanční sankce, která se stává jeho příjmem. Také v tomto případě je třeba registrovat stupňující se tendenci k postižení nikoliv pouze fyzických, ale též právnických osob, od kterých lze peněžitý trest vymáhat i za předpokladu, že vykonávající stát neuznává jejich trestní odpovědnost. Obdobně se uplatní předpoklady pro odmítnutí vyhovět žádosti o výkon rozhodnutí doplněná zásadou neuplatnění se pro případ bagatelních věcí (tam, kde uložený trest či pokutu nedosahují hranice 70 euro) i omezení principu oboustranné trestnosti u výslovně uvedených forem jednání. Zvláštností uvedené úpravy je řešení situace, kdy předmětné rozhodnutí není možné vykonat. Stát uskutečňující sankci má v takovém případě možnost realizovat náhradní sankci, a to i v podobě trestu odnětí svobody, umožňuje-li to jeho právo a vydávající stát takové alternativní potrestání připouští.

Evropský důkazní rozkaz (European Evidence Warrant)[222]

Je na místě neomezovat přehled rámcovým rozhodnutím pouze z hlediska již přijatých nástrojů, ale zmínit také připravovanou úpravu dalších problematik, v jejichž čele stojí právě evropský důkazní rozkaz, který lze definovat jako jeden z vrcholů europeizace trestního práva procesního. Jeho účelem je poskytnout orgánům činným v trestním řízení na jejich přímou žádost možnost zajistit pro účely trestního stíhání dostatečné množství relevantních důkazních prostředků nacházejících se mimo území jejich působnosti. Jedná se o další rovinu mezistátní spolupráce, která je ovšem někdy chápána jako opětovný zásah do státní svrchovanosti s cílem jejího oslabení. To se projevuje již v problému vymezení pojmu *důkaz*. Představitelé členských států na bázi ministrů spravedlnosti se prozatím dokázali shodnout na možnosti zajistit a předat důkazy v podobě předmětů, dokumentů a dat

[222] Návrh rámcového rozhodnutí Rady o evropském důkazním rozkazu pro získávání předmětů, dokumentů a dat pro jejich užití v trestním řízení byl publikován pod č.2003/0270/CNS dne 6.dubna 2005. Celkové hodnocení přínosu důkazního rozkazu a případná jeho revize by měly proběhnout pět let po přijetí rámcového rozhodnutí.

(údajů). Naopak provádění výslechů osob – obviněných či svědků, odposlechů telekomunikačního provozu nebo zásahů do osobní integrity v podobě odběrů biologických materiálů, včetně DNA nebo zajišťování daktyloskopických stop prozatím zůstává mimo danou problematiku, s výjimkou již dříve získaných důkazů, byť takové povahy. Stejně jako u již existujících evropských rozkazů (příkazů),[223] i u důkazního rozkazu je prolomena podmínka oboustranné trestnosti u 32 nejzávažnějších trestných činů, jakými jsou například obchodování s lidmi, zbraněmi, drogami, pohlavní zneužívání či terorismus. Přestože je debata o důkazním rozkazu podstatně méně radikální než v případě evropského zatýkacího rozkazu, objevují se i na tomto místě obavy některých států z jeho přijetí a snaha o oddálení či omezení plného dopadu důkazního rozkazu na činnost jejich orgánů. Německo například poukazuje na vágní definice některých trestných činů a vymínilo si možnost posoudit trestnost vybraných kategorií (terorismus, počítačové trestné činy, rasismus a xenofobie, sabotáž, vydírání a podvodné jednání) dle německého práva, a to navzdory faktu, že jde o jednání, která jsou z oboustranné trestnosti výslovně vyloučena. Nizozemsko se naopak obává zahlcení svých orgánů příkazy z jiných zemí s ohledem na oblast drogové delikvence, když prodej některých omamných látek je na jeho území legalizován. Proto byla vykonávajícímu státu dána možnost nevykonání důkazního rozkazu v případě, kdy ke spáchání trestného činu došlo zcela nebo z větší části na jeho území. Jakékoliv odmítnutí však musí být předem konzultováno s organizací Eurojust. Jako další zohlednění odlišností trestněprávních úprav členských států je možno uvést použití rozkazu nejen na trestní, ale též správní řízení, a to s poukazem na fakt, že některé evropské právní oblasti jako například Německo a Rakousko kalkulují s existencí trestního práva správního.

Jinak lze, co se týče samotného postupu pro vydání a realizaci důkazního rozkazu odkázat na již uvedený proces u příkazu zajišťovacího. Vždy je však třeba trvat na dodržení požadavku nezbytné potřeby požadovaných důkazních prostředků pro konkrétní řízení.

[223] Oficiální anglická znění uvádějí dva pojmy - *warrant* (u zatýkacího a důkazního prostředku) a *order* (u konfiskačního a zajišťovacího prostředku), přičemž oba je možno do českého prostředí překládat jako *rozkaz* či *příkaz*, a to bez větších významových rozdílů.

Výše uvedené nástroje tedy představují pouze část snah Evropské unie o bližší spolupráci členských zemí v oblasti trestního práva. Nelze pochopitelně opominout i další významná rámcová rozhodnutí, ať již realizovaná nebo prozatím ve stádiu projednávání.[224] Podstatnou roli hrají například v rovině hmotněprávní úpravy nejzávažnějších forem trestné činnosti. Zmínit tak lze rámcová rozhodnutí Rady o konfiskaci výnosů a majetku z trestné činnosti a nástrojů trestné činnosti (2005/212/SVV), o praní peněz, identifikaci, vysledování, zmrazení, zajištění a propadnutí nástrojů trestné činnosti a výnosů z ní (2001/500/SVV), o boji proti terorismu (2002/475/SVV), o boji proti pohlavnímu vykořisťování a dětské pornografii (2004/68/SVV), útocích proti informačním systémům (2005/222/SVV) nebo rámcové rozhodnutí, kterým se stanoví minimální ustanovení týkající se znaků skutkových podstat trestných činů a sankcí v oblasti nedovoleného obchodu s drogami (2004/757/SVV).

4.3 Trestní právo v komunitární oblasti

Evropská společenství jsou celosvětově unikátním projektem nejužší možné spolupráce skupiny suverénních státních subjektů, které se za účelem dosahování ekonomické prosperity, ale též dalších cílů, vzdávají části své národní svrchovanosti ve prospěch zcela nezávislé instituce, jež má za úkol dosáhnout vyváženého stavu dotčených politik, které v celkovém kontextu vytvoří harmonický stav prosperity, stability a mírového prostředí. Takto všeobecně definované záměry ES obsažené v zakládacích smlouvách i pozdějších dokumentech je ovšem velmi složité naplňovat, neboť vždy vyvstávala otázka, kde je ona pomyslná hranice, na níž se zastaví omezování suverenity členských států. Které oblasti jsou zeměmi tolerované, aby jejich úprava byla svěřena jinému než národnímu orgánu? Právě trestní právo je jedním z odvětví, které hraje při vytyčování daných mezí klíčovou roli. Ačkoliv byl jako primární cíl vytvořených Společenství deklarován ekonomický rozvoj jejich členských států tvořený společným volným trhem, hospodářskou a měnovou unií, pak absence efektivních prostředků

[224] Mnohá z uvedených opatření pak již byla zařazena také do právního řádu ČR, zejména v rámci doplnění obecné i zvláštní části trestního zákona (například propadnutí náhradní hodnoty (§ 56a), zabrání náhradní hodnoty (§ 73a), trestný čin teroristického útoku (§ 95), apod.).

zajišťujících ochranu složitých evropských vztahů by byla v tomto směru kontraproduktivní. Nejenže by celý zamýšlený systém pohybu osob a věcí, toku peněz a distribuce služeb nebyl řádně naplněn, ale připomínal by bez nadsázky megalomansky pojatý projekt budovy, která zůstala nedostavěna a stala se sídlem delikventů a sociálně maladaptovaných osob.

Navzdory všem uvedeným stanoviskům však původní dokumenty ES neobsahovaly žádná ustanovení stran trestněprávní ochrany evropských zájmů, tedy v oblasti tohoto tzv. I.pilíře EU, zejména pak ekonomických zájmů. Jak již bylo zmíněno, první snahy o spolupráci v trestní oblasti se objevují v 70.letech 20.století, nicméně teprve konec 80.let a počátek let devadesátých přinesl nový pohled, přístupy a priority také do této problematiky.

4.3.1 Obecné vlivy práva Evropských společenství na trestněprávní normy členských států

Přes dlouhodobé názory, že problematika trestního práva je zcela vyloučena z kompetencí ES a jejich komunitárního práva, nebylo možné odhlédnout od vlivu evropského práva na vnitrostátní právní řády svých členů. Ten staví na požadavku zachování loajality členských států vůči ES tak, jak je obsažen v čl.10 SES,[225] a lze jej zaregistrovat ve dvojí podobě. V prvé řadě se jedná o působení v *negativním (omezujícím)* smyslu, kdy zákonodárce členského státu nemůže přijímat takové právní akty, které by směřovaly proti cílům a záměrům ES. Státy jsou v prvé řádě povinny prosazovat bezproblémový volný pohyb čtyř základních složek a tento neomezovat, nebo tak činit pouze se zřetelem na zájmy ES. Na druhé straně pak stojí *pozitivní (přikazující)* vliv komunitárního práva na právo trestní, jenž požaduje, aby k naplňování politik ES a vynucování stanovených práv a povinností bylo využito všech zákonných a demokratických prostředků, které zajistí efektivní naplnění vytyčených záměrů. V tomto smyslu tedy i trestní právo napomáhá k prosazování cílů ES.

[225] Členské státy přijmou veškerá vhodná obecná i zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají ze SES nebo jsou důsledkem činnosti orgánů Společenství. Státy mu tak usnadňují jeho poslání. Zároveň se zdrží jakýchkoli opatření, jež by mohla ohrozit dosažení cílů Smlouvy.

Negativní působení vyžaduje nikoli pouze pasivní zdržení se všeho, co může ohrozit či poškodit zájmy ES, tedy zejména nepřijímat takové právní normy, které by z tohoto pohledu byly v rozporu s komunitárním právem, ale v případě, že již došlo k nesouladnému chování členského státu a je dána existence konfliktní normy, tuto neaplikovat na otázky s evropským prvkem, popřípadě ji změnit či dokonce zcela zrušit. Přesto však posledně uvedené kroky zůstávají pouze jako krajní varianty, neboť rozpor je třeba chápat toliko ve vztahu k evropskému právu. Jedná se na tomto místě o promítnutí zásady přednosti komunitárního práva před jeho vnitrostátním protějškem. Aplikace nesouladného předpisu na případy stojící mimo evropskou problematiku nemusí být a priori vadná a závisí pak na posouzení ústavnosti v mezích každého jednotlivého státu, zda bude nezbytné normu změnit či zrušit. Dokonce ani domnělá představa o závadnosti předpisu v evropských poměrech ještě nemusí nutně vést k jeho obměně či zrušení. Státu, potažmo jeho justičním orgánům je v takovém případě stále zachována možnost nebo v některých případech dokonce povinnost učinit v rámci řízení o předběžné otázce dle čl.234 SES dotaz směrem k Evropskému soudnímu dvoru, který je zmocněn k posouzení dané problematiky.

V případě vztahu trestního a evropského práva je negativní vliv možno vysledovat ve dvojí podobě. Markantnější je v tomto ohledu situace, kdy ustanovení právního řádu členského státu obsahují přímý požadavek kriminalizace určitého jednání, které je ovšem v rozporu s požadavky evropských norem. Druhý příklad pak nespočívá v přímé vazbě mezi trestněprávní normou a evropským právem, ale vychází ze situace, kdy ke střetu dochází mezi evropským předpisem a vnitrostátním požadavkem určitého jednání, jehož nesplnění je v intencích členského státu sankcionováno prostřednictvím trestního práva. Samotné uložení trestu v případě porušení výše uvedené povinnosti pak nesmí být provedeno pro rozpor primární normy s komunitárním řádem, neboť jak bylo naznačeno dříve, trestní právo je jako *ultimum remedium* v tomto případě vázáno na požadavek existence platného a bezvadného pravidla chování, které chrání svými nástroji. Na tomto místě se tedy znovu projevuje princip přednosti evropského práva před vnitrostátním, a to vždy pro konkrétní dotčenou situaci. V obou případech zde uvedených kolizí, ať již přímého či nepřímého

charakteru, je stát povinen zjednat nápravu, aby jeho právní řád nebyl v rozporu s evropskými předpisy. Za opačných podmínek by zbývající členské země nebo pravděpodobněji Komise byly oprávněny předložit věc Evropskému soudnímu dvoru k řízení pro porušení zakládací smlouvy (čl.226 an.SES), v němž může být tato povinnost konstatována výslovně a v případě jejího nesplnění vymáhána prostřednictvím ukládání pokut v dalším řízení (opět na návrh Komise).

Zcela opačný záměr ve vztahu právních řádů Evropských společenství a jejich členských zemí vytváří požadavek aktivního postupu států v naplňování komunitárních cílů. Pozitivní vliv komunitárního práva se s poukazem na čl.10 SES projevuje hned v několika na sebe navazujících rovinách.

Předně je pochopitelné, že státy jsou povinny přejímat veškeré závazky přijaté v rámci Společenství. Státy tak konají počínaje zachováváním závazků plynoucích ze zakládacích smluv přes sekundární prameny závazné povahy v podobě nařízení, rozhodnutí a směrnic, jejichž ustanovení musí být přímo aplikována či řádně a včas implementována do národních právních řádů a v neposlední řadě uznáváním a plněním rozhodnutí Evropského soudního dvora.

Mimo takové chování, k němuž jsou de facto výslovně zavázány ustanoveními primárních a sekundárních aktů ES, však musí státy také samy vyvíjet patřičnou iniciativu a snažit se nikoliv pouze o odstraňování již vzniklých kolizí, ale zejména o předcházení případných možných konfliktů svého a evropského práva. Dochází tak na tomto místě k propojení negativního a pozitivního vlivu komunitárního práva na celý právní řád každého z členských států, tedy i na oblast trestního práva. Jako příklad může sloužit ustanovení čl.280 SES (dříve čl.209a), pojící se k ochraně finančních zájmů ES.[226] Proti podvodům a jiným protiprávním jednáním ohrožujícím finanční zájmy Společenství tak nebojuje pouze sama nadnárodní organizace, ale též jednotlivé členské státy, a to prostřednictvím přijímání opatření, která mají odstrašující účinek a mohou poskytnout účinnou ochranu. Členské země při uvedeném postupu přijímají stejná opatření, jaká jim slouží k zamezení podvodů ohrožujících jejich vlastní finanční zájmy.

[226] K problematice ochrany finančních zájmů ES blíže viz kapitola 4.4.

Tato iniciativní role členských států se odráží i do další z rovin pozitivního vlivu evropského práva, a to do sféry přijímání a ukládání sankcí za porušení vztahů s evropským prvkem. Na jedné straně zde stojí potrestání přímo ze strany Společenství, na druhé pak realizované orgány členských států, a to jak z vlastní vůle, tak na základě požadavků ES. Je patrné, že půjde o relativně komplikovaný proces, který může snadno nepříznivě zasáhnout do zájmů Společenství a jeho členských států, ale též samotných jednotlivců. Významnou roli zde proto sehrává Evropský soudní dvůr a jeho dozor nad zachováním základních svobod garantovaných komunitárním právem.

4.3.2 Postavení Evropského soudního dvora v sankčním režimu Evropských společenství a jeho vliv na oblast trestního práva

Postavení a úkoly Evropského soudního dvora jsou odvozeny z článků 220 a následujících SES, na jejichž základě je určen k dozoru nad zachováváním práva při použití a výkladu zakládacích smluv ES a dalších pramenů v souladu s nimi. Mimo to vypracovává tento justiční orgán také posudky, které má brát v úvahu nejen právo primární, ale veškeré zbývající odvozené normy. Jeho činnost má proto v praxi velký význam, neboť přispívá nejen k výkladu existujících předpisů, ale též zaplňování vzniklých mezer v evropském právu. Takto se Soudní dvůr podílí na faktické tvorbě práva a určuje další vývoj komunitárního práva.

Za stěžejní dokument, kterým Soudní dvůr zasáhl do oblasti trestního práva, bylo po dlouhou dobu považováno rozhodnutí ve věci Casati.[227] Daný rozsudek je často citován odpůrci či skeptiky evropského trestního práva, neboť dle jeho ustanovení 27 jsou trestní právo a trestní řízení ponechány plně v kompetenci jednotlivých členských států.[228] Nicméně s poukazem na zásady proporcionality a přednosti evropského práva Soudní dvůr zároveň konstatuje v odpovědích na otázky 4, 5, 6 předložených mu italským soudem, že právo ES stanoví v případě volného pohybu osob a zboží, respektive co se týče kontrolních mechanismů určité limity, které jsou státy povinny při provádění patřičných opatření dodržovat. Tento požadavek se vztahuje také na

[227] Rozhodnutí Evropského soudního dvora v právní věci č.203/80, trestní řízení proti Guerino Casati ze dne 11.listopadu 1981.
[228] Srov. Tomášek, M.: Existuje „evropské trestní právo“?, http://www.ipravnik.cz/ipravnik/ipravnik.nsf/0/8668AC7519424FE7C1256F62004F529F

trestněprávní oblast a je v naprostém souladu s již zmiňovaným omezujícím ovlivněním vnitrostátního práva právem evropským ve smyslu čl.10 SES. Uvedené rozhodnutí tedy nelze v žádném případě chápat jako bezprecedentní potvrzení vnitrostátní suverenity ve sféře trestního práva. Poukazovat na případ Casati jako na příklad vyloučení trestního práva z rámce ES je proto krajně nepřesné a nesprávné. Ve své době se pouze plně nezaobíralo zapojením trestních norem do komunitárního konceptu, avšak nevylučovalo jej, potažmo ponechávalo určitou mezeru pro budoucí vývoj a posouzení v rámci konkrétních případů.

Následná judikatura takové chápání potvrdila a rozvedla celou problematiku do větší šíře. Patrně nejvýraznější posun přinesl případ rozsáhlého podvodného dovozu jugoslávské kukuřice do Řecka bez řádného proclení a její následná další distribuce do jiných členských zemí ES, kde bylo jako stát původu uvedeno Řecko. Případ řecké (nebo též někdy jugoslávské) kukuřice[229] vedl Soudní dvůr k formulování požadavků na členské státy ohledně uplatňování vnitrostátních sankcí k ochraně evropských zájmů za předpokladu, kdy komunitární právní úprava v tomto ohledu neposkytuje zvláštní ustanovení. V daném případě bylo konstatováno porušení čl.10 SES ze strany Řecka, neboť u něj absentovala jakákoliv opatření k potrestání pachatelů podvodného jednání. Chybí-li tedy speciální komunitární pravidla, je dle soudního rozhodnutí stát povinen porušení práva ES sankcionovat za takových hmotněprávních a procesněprávních podmínek, které jsou analogické těm, jež stát používá při porušení národního práva podobné povahy, přičemž postupu je třeba věnovat stejnou důležitost jako vnitrostátním věcem a sankci ukládat s ohledem na požadavek její účinnosti, přiměřenosti a odrazujícího efektu. Soudní dvůr tedy v této konstrukci vytyčil hned několik bodů, pouze jejichž vzájemným naplněním může dojít k řádné ochraně evropských zájmů. Společným rysem je přitom požadavek postupování za stejných podmínek, jako by tomu bylo při porušení vnitrostátního právního řádu. Pokud tak stát bude skutečně jednat, je zřejmé, že použije nejvhodnější sankce odpovídající povaze porušení právních vztahů. Na jeho výběru tak bude ponecháno, zda zvolí například správní potrestání či

[229] Rozhodnutí Evropského soudního dvora v právní věci č.68/88, Komise proti Řecku ze dne 21.září 1989.

právě trestní sankci. V každém případě však musí jít o opatření, které bude účinné, přiměřené a odrazující. Nicméně výsledkem je fakt, že trestní právo lze bez dalšího použít k ochraně evropských zájmů a budou-li zvoleny jeho nástroje, je třeba plně postupovat v souladu s jeho hmotněprávními i procesněprávními pravidly.

Výše popsaný přístup byl následně potvrzen dalšími rozhodnutími Evropského soudního dvora, jako například Komise proti Francii[230] či ve věci Calfa.[231] Zatímco u prvně uvedeného případu se jednalo o téměř identickou situaci jako ve věci řecké kukuřice, když francouzská vláda pochybila nepřijetím dostatečně silných opatření k zajištění svobody volného obchodu se zemědělskými komoditami pro subjekty z jiných členských států při násilných protestních akcích francouzských zemědělců, druhý případ stavěl naopak na nepřiměřeném zásahu trestního práva do svobod zajištěných evropskými předpisy. Státní občanka Itálie Donatella Calfa byla v Řecku odsouzena pro neoprávněné držení omamných látek k trestu odnětí svobody v délce tří měsíců a zároveň k trestu vyhoštění z území Řecka na doživotí. Došlo tak zde ke konfliktu mezi stále proklamovanou suverenitou členských zemí v trestní rovině a svobodou pohybu a pobytu občanů EU na jejím území. Ta je zajištěna jak v rámci zakládajících smluv (čl.18 SES), tak sekundárními prameny, v současné době konkrétně směrnicí o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států.[232] Klíčový problém tkvěl zejména ve skutečnosti, že trest vyhoštění musel dle řeckého zákona národní soud ukládat ex officio vždy, jestliže byl obžalovaný odsouzen pro drogový delikt. Vnitrostátní norma tak počítala s automatickým uložením sankce omezující volný pohyb osob, a to bez ohledu na další okolnosti (s výjimkou situací zvláštního zřetele, kdy by byly dotčeny osobní či rodinné vazby, což ovšem nebyl případ Donatelly Calfa). Samotná směrnice upravující právo pohybu a pobytu pak rovněž umožňovala omezení uvedené svobody, ovšem pouze pokud to bylo odůvodněno vlastním jednáním

[230] Rozhodnutí Evropského soudního dvora v právní věci C-265/95, Komise proti Francii ze dne 9.prosince 1997.
[231] Rozhodnutí Evropského soudního dvora v právní věci C-348/96 Calfa ze dne 19.ledna 1999.
[232] Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení(EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS.

konkrétní osoby, jíž se toto opatření týkalo, a která by svým pobytem na území státu výrazně ohrožovala jeho veřejný pořádek. Za takové ohrožení ovšem dle názoru Soudního dvora nelze považovat, byť pravomocné, odsouzení pro trestný čin. Řecké orgány tedy svým postupem omezily základní komunitární svobodu pohybu jednotlivce. Takový přístup není možný, ani pokud je daná sankce ukládána v trestním řízení, neboť trestní právo nesmí svévolně omezovat základní svobody zaručené evropskými předpisy.

Evropský soudní dvůr pokračoval v rámci své judikatury v dalším přibližování trestního práva komunitárnímu prostředí. Jen namátkou lze zmínit rozhodnutí ve věcech Sanz de Lera, Cowan nebo Bickel a Franz.[233] Jednotícím prvkem všech uvedených rozsudků bylo zdůraznění zákazu zasahovat do základních svobod garantovaných evropskými normami, a to i prostřednictvím trestního práva, které a priori spadá do suverénních pravomocí členských států. V pozdějších odůvodněních se začíná rovněž objevovat poukaz na zákaz jakékoliv diskriminace občanů EU, kteří se na jejím území, byť mimo svůj domovský stát, dostanou do kontaktu s trestněprávními normami kteréhokoliv ze členských států.

Národní trestní právo tedy nelze v žádném případě stavět zcela mimo oblast ES. Vztahy s komunitárním právem prostřednictvím judikatury Evropského soudního dvora jej na jedné straně limitují co do možnosti zasahování do základních evropských svobod volného pohybu a omezují jej povinností nediskriminovat občany jiných členských států. Na straně druhé pak je třeba vnímat příkazy ke kriminalizaci, respektive sankcionování jednání, která poškozují zájmy ES. Ačkoliv nejde o výlučnou povinnost používat sankce trestní povahy, nelze tuto oblast opomíjet či tvrdit, že do evropského práva s její pomocí nelze zasahovat. Nelze si ovšem nepovšimnout, že uvedené požadavky zejména ohledně sankcí výrazněji nepřispívají k větší harmonizaci evropského trestního práva jako celku. Daný přístup výrazněji nezajišťuje, aby státy postupovaly v rámci ukládání příslušných opatření jednotně, tedy aby byla v konkrétním případě zvolena ve všech částech EU totožná trestní nebo naopak správní sankce. Přesto však lze

[233] Rozhodnutí Evropského soudního dvora v právních věcech C-250/94 ze dne 14.prosince 1995, 186/87 ze dne 2.února 1989, C-274-96 ze dne 24.listopadu 1998 (v uvedeném pořadí).

konstatovat, že za uvedené období od rozhodnutí ve věci Casati bylo dosaženo úzkého provázání národního trestního práva členských zemí s požadavky komunitárního právního řádu.

Dalšího posunu je třeba dosáhnout přímým zakotvením požadavků kriminalizace a sankcionování jednání narušujícího zájmy ES v jeho právních normách. Takováto ustanovení jsou ovšem méně častá. Jako příklad bývá uváděn čl.194 Smlouvy o Evropském společenství pro atomovou energii, podle něhož jsou členské státy povinny stíhat bývalé zaměstnance Společenství, kteří porušili svou povinnost zachování mlčenlivosti ohledně utajovaných informací, s nimiž se obeznámili při výkonu své funkce. Jejich orgány přitom mají použít stejného postupu, jaký přichází v úvahu při porušení obdobné povinnosti ve vnitrostátních vztazích. Výraznější počin však lze spatřovat v takovémto přímém požadavku, který by byl zakotven již v běžněji produkovaných normám sekundární povahy. Daný postup by vedl k prohloubení zapojení trestního práva do evropské roviny, neboť s ohledem na přednost komunitárního práva by umožnil běžnou přijímací procedurou platnou pro sekundární prameny stanovit členským státům povinnost chránit dle aktuální potřeby jakékoliv evropské zájmy prostřednictvím trestních sankcí. Je zřejmé, že takového výsledku se řada zemí, zejména těch, které silně trvají na své výhradní suverenitě v trestní oblasti, obává. Dlouhou dobu byl proto daný stav nepředstavitelný.

Průlomovým okamžikem se stal záměr přijetí směrnice o trestněprávní ochraně životního prostředí.[234] Návrh se týkal činností zatěžujících životní prostředí, které zpravidla skutečně nebo potenciálně způsobují podstatné zhoršení životního prostředí nebo je značně poškozují. Činnostmi naplňujícími skutkovou podstatu je zde například vypouštění uhlovodíků nebo starých olejů do vody, zpracování, odstraňování, ukládání, přeprava a dovoz nebo vývoz nebezpečných odpadů nebo obchod s látkami, které vedou k odbourávání ozonové vrstvy. Členské státy měly podle návrhu učinit nezbytná opatření k tomu, aby bylo zajištěno, že tyto aktivity budou trestnými činy, pokud k nim dojde úmyslně nebo z hrubé nedbalosti a budou při tom porušeny v dodatku směrnice uvedené evropské environmentální předpisy, popřípadě

[234] Návrh Komise ES ze dne 13.března 2001

předpisy členských států, kterými se evropské normy uplatňují ve vnitrostátním právu. Komise při jeho tvorbě vycházela z čl.174 SES a jeho požadavku, aby bylo zajištěno vysoké úrovně ochrany životního prostředí prostřednictvím evropské politiky životního prostředí.

Reagovala tak na stávající situaci ochrany životního prostředí, u níž již delší dobu vyvstávala potřeba přijetí přísnějších sankčních nástrojů, kterými disponuje toliko trestní právo. Tato potřeba byla prezentována nejen v rámci EU, ale též prostřednictvím Rady Evropy, neboť environmentální trestné činy se vyznačují svými možnými hlubokými dopady na velké množství populace či rozsáhlé plochy, přičemž vzhledem k doprovodným jevům lze mnohdy jen s obtížemi vysledovat pachatele. Přitom opatření pouze ve správní rovině se jeví nedostatečnými opatření pouze ve správní rovině, neboť nejčastěji ukládané peněžité pokuty nejsou vzhledem k nemajetnosti pachatelů či naopak k jejich finanční síle účinné. O zlepšení stavu se pokusila již zmíněná organizace Rady Evropy, v jejímž rámci došlo v roce 1998 k přijetí Úmluvy o ochraně životního prostředí prostřednictvím trestního práva.[235] Tento dokument však dosud nevstoupil v platnost, když jeho text dosud ratifikovala jediná země, Estonsko. Pro tyto nedostatky a naléhavost problému se Společenství rozhodla svým členským státům přímo stanovit povinnost trestat závažná jednání směřující proti ohrožení životního prostředí. Je třeba opětovně zdůraznit, že ze strany ES nešlo o žádnou přímo aplikovatelnou normu, ale pouze o harmonizaci postupů národních orgánů v rovině trestního práva. Výsledný návrh směrnice byl vedle Komise podporován též Evropským parlamentem i Hospodářským a sociálním výborem. Na druhé straně projednání v Radě EU se potýkalo s problémem, kdy řada států v čele s Velkou Británií a Dánskem odmítla přijetí směrnice s poukazem, že tato úprava jako trestněprávní nespadá do kompetencí ES. Z iniciativy Dánska poté bylo rozhodnuto o přesunu celé problematiky do III.pilíře a přijetí v podobě rámcového rozhodnutí podle hlavy VI. SEU.[236] Vůči takovému postupu se ovšem Komise ohradila a podala proti Radě u Evropského soudního dvora žalobu, v níž argumentovala porušením čl.47 SEU, neboť

[235] Úmluva č.172 ze dne 4.listopadu 1998 o ochraně životního prostředí prostřednictvím trestního práva.
[236] Rámcové rozhodnutí Rady 2003/80/JHA o ochraně životního prostředí prostřednictvím trestního práva ze dne 27.ledna 2003.

rámcové rozhodnutí upravovalo oblast životního prostředí, které náleží do komunitární pravomoci a jako takové nemůže zasahovat do ustanovení smluv o založení ES.

Soudní dvůr ve svém rozhodnutí[237] ze dne 13.září 2005 dospěl k závěru, že ochrana životního prostředí představuje jeden ze základních cílů Společenství a prostředky na takovou ochranu tedy musí být začleněny a implementovány v rámci komunitárních politik.[238] Rámcové rozhodnutí bylo koncipováno právě za takovým účelem a svým textem zasahuje do oblasti, která je primárně svěřena do pravomocí ES, čímž porušuje ustanovení čl.47 SEU, podle něhož se Smlouva o EU nedotýká smluv o založení ES nebo smluv tyto doplňující či pozměňující. Soud potvrdil své dřívější stanovisko, podle něhož trestní právo a trestní řízení nespadají do pravomocí Společenství, nicméně takový stav nebrání komunitární legislativě v přijímání opatření zasahujících do trestněprávní roviny členských států, je-li toho třeba k zajištění efektivní ochrany životního prostředí před závažnými delikty a přijetí účinných, přiměřených a odrazujících trestních sankcí. Ačkoliv se zdánlivě situace ve směru k rozhodnutí Casati výrazněji neliší, jde ve skutečnosti o naprosto zlomový bod vztahu evropského a trestního práva. Jestliže odpůrci poukazují na ustanovení čl.135 SES (spolupráce v celních věcech) a čl.280 odst.4 SES (podvodná jednání ohrožující finanční zájmy Společenství) jako na normy výslovně vylučující možnost komunitární úpravy vztahující se k aplikaci trestního práva, pak Soudní dvůr na celou věc nahlíží z jiného úhlu. Ustanovení zrušeného rámcového rozhodnutí mají z důvodu jak svého účelu, tak svého obsahu za hlavní cíl ochranu životního prostředí a mohly by být platně přijaty na základě uvedeného čl. 175 SES. Okolnost, že články 135 a 280 odst. 4 SES vyhrazují v oblasti celní spolupráce a boje proti zásahům do finančních zájmů Společenství použití vnitrostátního trestního práva a organizaci soudnictví členským státům, není té povahy, aby tento závěr zpochybnila. Z těchto ustanovení totiž nemůže být vyvozováno, že v rámci provádění politiky životního prostředí musí být odmítnuto jakékoli sbližování trestního práva, a to i tak omezené jako je to, které vyplývá z rámcového rozhodnutí, byť by bylo nezbytné pro zajištění účinnosti práva

[237] Rozhodnutí Evropského soudního dvora C-176/03 ve věci Komise proti Radě ze dne 13.září 2005.
[238] Bod 48 citovaného rozhodnutí.

Společenství.[239] Články 135 a 280 odst.4 SES jsou tedy limitovány pouze na dvě z oblastí ES, celní spolupráce a ochrany finančních zájmů, a v jejich rámci pak na aplikaci národního trestního práva a výkonu soudnictví. Směrnice však v žádném případě neznamená zásah do použití vnitrostátních trestních norem. Trestní právo jako takové nepředstavuje, alespoň dosud, specifickou politiku Společenství. Činnost ES v trestněprávní oblasti se ve skutečnosti může zakládat pouze na implicitní pravomoci související s konkrétním právním základem. Vhodná trestněprávní opatření proto lze na základě Společenství přijímat pouze na úrovni jednotlivých odvětví a pouze za podmínky, že byla zjištěna potřeba reagovat na závažné nedostatky při provádění cílů Společenství a přijmout trestněprávní opatření, která by zaručila plnou účinnost některé politiky Společenství nebo řádné fungování některé svobody. Proto obavu některých států z nekontrolovaného pronikání evropské legislativy do všech částí trestního práva, a tím ztráty pravomoci národních orgánů kontrolovat tuto oblast lze považovat za planou.

Pouze stručně je třeba poznamenat, že Soudní dvůr zašel dokonce dále, než mu navrhoval generální advokát. Ten se totiž domníval, že zákonodárce Společenství má pravomoc zavést zásadu využívání trestních sankcí při závažném poškození životního prostředí, ovšem ne pro přesné a konkrétní stanovení režimu těchto sankcí.

Otázkou také zůstává, jak se promítnou následky dané judikatury na další právní předpisy EU, respektive oblasti úprav, v nichž po vzoru ochrany životního prostředí byla zvolena cesta přijetí rámcového rozhodnutí na místo směrnice. Jako příklad lze v tomto směru poukázat na obdobnou situaci týkající se rámcového rozhodnutí o posilnění trestněprávního rámce pro vynutitelnost práva proti znečišťování moře z lodí.[240] V tomto případě Komise opětovně s poukazem na porušení čl.47 SEU napadla u Soudního dvora postup Rady. Právním základem, podle něhož dle jejího názoru spadá uvedená problematika do I.pilíře EU, však není politika ochrany životního prostředí, jak by se s ohledem na otázku znečištění moře mohlo zdát, ale čl.80 odst.2 SES týkající se námořní dopravy. Dne 28.června 2007 generální advokát ve svém návrhu doporučil Evropskému soudnímu dvoru, aby postupoval *mutatis*

[239] Bod 52 citovaného rozhodnutí.
[240] Rámcové rozhodnutí Rady 2005/667/JHA ze dne 12.července 2005.

mutandis jako v případě dřívější ochrany životního prostředí a rámcové rozhodnutí zrušil.[241]

Výše uvedené případy tedy v podstatě neřeší bezprostřední zapojení trestního práva do komunitárního rámce, ale toliko poukazují, že jeho státy jsou ve své trestní suverenitě limitovány požadavky zachovávání základních svobod a zájmů stanovených v evropských normách. Členské země jsou v některých případech povinny nekriminalizovat či netrestat jednání, pokud by takový postup byl v rozporu s komunitárními cíly. Na druhé straně je jim naopak stanovena povinnost stíhat určité formy jednání, které by představovaly nesoulad s evropskými politikami uvedenými v zakladatelských smlouvách. Tento závazek je přitom dán nejen obecným ustanovením čl.10 SES, ale díky rozhodovací činnosti Evropského soudního dvora jej lze začlenit přímo do harmonizujících norem komunitárního práva. Nejen v oblasti ochrany životního prostředí, ale i u dalších komunitárních politik tak může Společenství vyzývat své členské státy k přijetí trestněprávních opatření k ochraně evropských zájmů a určovat v tomto smyslu konkrétní cíle. Evropské právo na tomto místě znovu prokazuje svou nadřazenost vnitrostátním normám, a to i trestního charakteru. Hovořit proto v tomto ohledu o naprosté trestněprávní suverenitě členských států, stejně jako tuto oblast nezohledňovat s právem ES, je chybné. Přes absenci vlastních trestněprávních sankčních prostředků, které Společenství skutečně přenechává národním suverénům, je třeba uvedené propojení obou oblastí vnímat jako specifickou oblast. Na rozdíl od úpravy ve III.pilíři EU, která se především zaměřuje na oblast mezinárodní právní pomoci v trestních věcech mezi členskými zeměmi, a lze v ní tak vysledovat „přímý“ mezinárodní (evropský) prvek, obsahuje komunitární rovina spíše odvozené vztahy mezi supranacionálními evropskými normami a národním trestním právem.[242] S jistou mírou zjednodušení bychom dokonce mohli vysledovat větší zaměření III.pilíře na procesní část trestního práva, zatímco u pilíře prvního harmonizaci hmotněprávních norem. Jde však pouze o velmi zobecněný

[241] Návrh generálního advokáta Jána Mazáka ve věci C-440/05.

[242] Srov. http://www.ipravnik.cz/ipravnik/ipravnik.nsf/lkpplainnews/058A42A35E9F4564C12570A4002FB623 (též Púry, F.: Vliv evropského práva na trestní postih některých negativních jevů v podnikání, Trestněprávní revue 2005, č.9).

náhled. V každém případě však z řečeného vyplývá, že vedle výslovně uvedené trestněprávní a justiční spolupráce zemí EU, kterou lze označit jako za „přímé“ evropské trestní právo v užším smyslu, se v komunitární oblasti vykrystalizovala také podoba „nepřímého“ evropského trestního práva v užším smyslu, chránící konkrétní politiky ES. Mezi nejvýznamnější cíle je pak kromě již uvedené ochrany životního prostředí třeba zařadit též ochranu finančních zájmů ES, které bude věnována následující část.

4.4 Ochrana finančních zájmů Evropské unie

Pro bezchybné fungování Evropské unie je třeba zajistit, jak ze strany jejich autonomních orgánů, tak ze strany členských států, naplnění a ochranu všech tří základních prvků (vlastní zájmy a vůle, pravomoc tvorby práva a finanční samostatnost), jimiž se projevuje evropská suverenita. Nicméně při stávající členitosti EU a vzájemnému provázání jejích orgánů a cílů, jsou také finanční zájmy součástí nikoliv pouze komunitární oblasti, ale celé evropské struktury. Tak jako základní nástroj k zajištění samostatnosti ES/EU – *rozpočet* – kalkuluje ve svých výdajových složkách s položkami spadajícími do oblasti II.a III.pilíře, tak může zároveň počítat s ochrannými prostředky, které mu poskytuje celé spektrum EU. Přestože tedy byla tato kapitola dříve uvozena odkazem na ochranu finančních zájmů Společenství, je nutno ji pojímat v širším úhlu jako ochranu celounijní. I s ohledem na daný fakt se pak můžeme setkat s nutno podotknout velmi odvážným názorem, že právě díky existenci rozpočtu zasahujícího do všech částí EU tato disponuje, spolu s předpokladem existence vlastního právního systému, právní subjektivitou.[243]

V rámci kontroly a ochrany evropských finančních zájmů lze pak vytyčit tři nejrizikovější složky, které si zasluhují zvýšený zájem normotvůrce a jejichž výskyt vždy znamená vážné ohrožení integračních snah. Tato práce vychází z předpokladu, že jako ochranu finančních zájmů (v širším smyslu) je třeba vnímat:

[243] Srov. Philippart, E., Dhian Ho, M.S.: Flexibility and Models of Governance for the EU, in: De Burca, G., Scott, J.: Constitutional Change in the EU From Uniformity to Flexibility?, Portland, Oregon, Hart Publishing 2000, str.299-331.

- podvodná jednání směřující proti finančním zájmům ES/EU (ochrana finančních zájmů v užším slova smyslu),[244]
- trestné činy korupční povahy – aktivní a pasivní forma úplatkářství (ve veřejném i soukromém sektoru),
- praní špinavých peněz.

Uvedené kategorie jsou upraveny ve formě společných akcí Rady či jejími usneseními a rámcovými rozhodnutími, přičemž hlavní těžiště pak nalézáme v mnohostranných úmluvách a jejich dodatcích (*Úmluva o ochraně finančních zájmů ES* a její 2 dodatkové protokoly a *Úmluva o boji proti korupci úředníků ES nebo členských států EU* – obě se vztahující k čl.31 SEU) co do roviny III.pilíře (hlava VI. SEU) a v komunitární oblasti v článku 280 SES a jeho rozvedení zejména v nařízeních Rady a Evropského parlamentu, počínaje nařízeními č.2185/96 o kontrolách a revizích, které provádí Komise přímo na místě za účelem ochrany finančních zájmů ES před podvodem a jinými nepravostmi ze dne 11.prosince 1996, č. 2988/95 ze dne 18. prosince 1995 o ochraně finančních zájmů Evropských společenství a č. 1074/1999 o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF) a jejich následných změnách.

Posledně uvedený právní základ v podobě čl.280 SES je ovšem často považován za neprováděný, když i přes jeho amsterdamské doplnění původního čl.209a SES zůstávají zachovány slabiny kooperačního principu obsažené ve třetím odstavci.[245] Ačkoliv státy mají založenu povinnost koordinovat svou činnost zaměřenou na ochranu finančních zájmů Společenství proti podvodům a s podporou Komise organizují úzkou a pravidelnou spolupráci mezi zainteresovanými orgány, vše zůstává ve výsledku závislé na jejich politické vůli, při jejímž nedostatku může být celý proces notně zbrzděn. Lze proto souhlasit s názorem, že uvedený princip kooperace ve spojení se zásadou asimilace zakotvené požadavkem, aby členské státy přijímaly stejná opatření v boji proti podvodným jednáním směřujícím proti evropským zájmům, jako by šlo o narušení jejich národních

[244] Fenyk, J.: Podvod, poškozující společné zájmy ES a členských států; vývoj, vymezení, prevence a postih tohoto druhu kriminality. In Europeizace skutkových podstat některých trestných činů, Acta Universitatis Carolinae: Iuridica Praha, Universita Karlova.Roč.2007, č.1, str.43 an.
[245] Fenyk, J., Kloučková, S.: Mezinárodní justiční spolupráce v trestních věcech, Linde Praha 2003, str.414

norem (odstavec 2), nepředstavoval dostatečný podklad pro účinné řešení dotčené problematiky. Přes posílení pravomocí Společenství při jeho pronikání do sféry trestního práva, které přinesla nová judikatura Evropského soudního dvora (viz výše), je na místě pokročilejší postup v podobě harmonizace či unifikace právních norem. Možným řešením jsou práce na souhrnu norem na ochranu evropských finančních zájmů v podobě kodexového projektu Corpus Juris (blíže kapitola 6.2)

Otázkou, která prozatím zůstává poněkud mimo pozornost, jsou trestné činy proti jednotné měně euro. Nikoliv však proto, že by neexistovaly patřičné právní dokumenty (v tomto případě rámcová rozhodnutí a usnesení Rady), či snad dokonce byla snaha ignorovat tuto problematiku, ale padělání eura a dalších platebních prostředků nebývá z hlediska systematického začleňováno do problematiky ochrany finančních zájmů ES. Byť se může zdát, že jde o nepodstatnou a tolerovatelnou odchylku, měla by být z hlediska větší systematičnosti posuzována společně s dalšími kategoriemi ochrany evropských finančních zájmů, a to i přesto, že se alespoň z hlediska eurozóny nevztahuje na všechny členské státy EU.

Evidentně nejvýraznější ohrožení je patrné v rovině podvodných jednání směřujících proti finančním zájmům ES. Komise ve spolupráci s OLAF každoročně zveřejňuje zprávy o výsledcích boje proti podvodům, kde prezentuje počet podvodů a jiných nesrovnalostí, které poškozují finanční zájmy ve všech oblastech činnosti Společenství.[246]

Samotný termín *finanční zájem Evropských společenství* se poprvé veřejně objevil v rozhodnutí Evropského soudního dvora č. 68/1988 ve věci Komise proti Řecku ze dne 21. září 1989. Pro výklad užitého pojmu má ale rozhodující význam až citovaná Úmluva o ochraně finančních zájmů Evropských společenství ze dne 26.července 1995 a v návaznosti na ni i její dodatkové Protokoly z 27.září a 29.listopadu 1996. Smyslem dokumentu bylo především trestně postihnout podvodná jednání proti rozpočtu Společenství.

[246] Dle poslední zprávy Komise z 9.července 2007 [SEC (2007) 930] lze obecně konstatovat, že v řadě oblastí se počet případů podvodů a nesrovnalostí snížil oproti stavu v roce 2005 (např.v oblasti vlastních zdrojů o 12%, u strukturálních opatření o 10%), nicméně částka, k níž se tyto vztahují, se zvýšila. Všeobecně stoupající tendenci, tedy co do počtu případů i jejich finančního objemu vykazují například oblasti předvstupních fondů a zemědělských výdajů. Souhrnně lze tedy konstatovat zvyšování podvodných úniků evropských finančních zdrojů, a to i přes zlepšení informovanosti a předávání relevantních údajů mezi orgány ES a členskými státy, jakož i zefektivnění odhalovaní protiprávních jednání.

Důležitým počinem bylo v této souvislosti definování podvodného jednání[247] poškozujícího finanční zájmy ES, kterým jsou dle textu Úmluvy úmyslná jednání či opomenutí týkající se použití nebo předložení falešných, nesprávných či neúplných prohlášení nebo dokumentů majících za následek nesprávné použití či zadržení prostředků z všeobecného rozpočtu ES nebo rozpočtů jimi či v jejich prospěch spravovaných, neposkytnutí informací za porušení zvláštní povinnosti se stejným následkem, použití takových prostředků v rozporu s účelem, k němuž byly původně určeny, a použití legálně získané dávky se stejným následkem (čl.1).

První Dodatkový protokol k Úmluvě rozšířil povinnost členských států Společenství trestně postihovat i aktivní a pasivní korupci osob odpovědných za nakládání s prostředky z fondu Společenství. Obsahem Druhého protokolu pak byla nově oblast postihu praní špinavých peněz a zavedení trestní odpovědnosti právnických osob za protiprávní jednání, která byla předchozími dokumenty vymezena jako poškozující finanční zájmy ES.

Při hledání konkrétního obsahu pojmu *finanční nebo ekonomické zájmy EU* je pak možno přihlédnout rovněž k rozhodnutí Komise ze dne 28.dubna 1999 o zřízení Evropského úřadu pro potírání podvodných jednání - OLAF, jakož i k navazujícím rozhodnutím blíže určujícím náplň činnosti tohoto úřadu a jeho pravomoci. Jednání postihující finanční zájmy Evropských společenství je zde vymezeno v podstatě obdobně jako v časově předcházejících a výše citovaných dokumentech.

Evropský úřad pro boj proti podvodům (OLAF)[248]

Jestliže celá Evropská unie disponuje rozpočtem ve výši několika bilionů korun, je alarmující, že ročně vykazují evropské kontrolní orgány (zejména Evropský účetní dvůr) finanční nesrovnalosti ve výši 2-10% z celkové částky unijního rozpočtu.[249] K předcházení poškození evropských zájmů v této rovině, ale též celkové důvěryhodnosti evropské integrace bylo zapotřebí zřízení samostatného specializovaného orgánu, který by úzce

[247] Fenyk, J.: Podvod, poškozující společné zájmy ES a členských států; vývoj, vymezení, prevence a postih tohoto druhu kriminality. In Europeizace skutkových podstat některých trestných činů, Acta Universitatis Carolinae: Iuridica Praha, Universita Karlova.Roč.2007, č.1, str.43 an.
[248] Office Européen de Lutte Anti-Fraude
[249] http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/036-1441-238-08-34-905-20050826IPR01423-26-08-2005-2005-false/default_cs.html

spolupracoval s Evropským účetním dvorem jakožto hlavním auditorem EU a samozřejmě dalšími orgány v čele s Komisí.

Prvotní instituci, která byla určena k řešení pokusů o zneužití, machinace a jakékoliv další snahy o neoprávněné obohacení v souvislosti s rozsáhlým mezinárodním přerozdělováním finančních prostředků ES, představovala *Úkolová skupina pro koordinaci boje proti podvodům* (Unité de Coordination de la Lutte Antifraude – UCLAF).[250] Jednalo se o subjekt, který byl schopen z úrovně Společenství vykonávat přímý vliv na trestní řízení. Bylo možné jej charakterizovat jako orgán, který na základě srovnání jemu předložených údajů odhaloval nesrovnalosti ve financování Společenství a následně přijímal opatření k zavedení postihu podvodného jednání, včetně iniciace trestního řízení a zajišťování důkazního materiálu pro jeho účely. S chystaným rozšířením členské základny EU a tím i spektra finančních zájmů, stejně jako přijetím jednotné evropské měny, vznikla potřeba nového orgánu. Tento musel zůstat v rámci struktury Komise, která je na základě zřizovacích smluv odpovědná za přípravu a realizaci rozpočtu, nicméně svou povahou musel být vystavěn na absolutní nezávislosti jak vůči členským zemím, tak Komisi samotné. Roli UCLAF proto v roce 1999 přebírá Evropský úřad pro boj proti podvodům.[251]

Svou procesní činnost zahájenou 1.června 1999 odvozuje OLAF od tří základních předpisů. Mimo zřizovacího rozhodnutí Komise č.1999/352/EC jsou to dva zmocňovací akty týkající se vyšetřování prováděných OLAF v dotčených sférách jak Evropského společenství (nařízení Evropského parlamentu a Rady EU č.1073/1999), tak Evropského společenství pro atomovou energii (nařízení Rady EU č.1074/1999).[252] Jednotícím prvkem z hlediska hmotněprávního potom zůstává Úmluva o ochraně finančních zájmů Evropských společenství a jejích dvou protokolů.

Vlastní zjišťování podvodných jednání v trestněprávním smyslu a finančních nesrovnalostí se odvíjí ve dvou rovinách – vnitřní a vnější. Působení OLAF tedy není zaměřeno pouze na vnitřní orgány, jakými jsou Komise, Rada či Parlament (jedinou výjimkou jsou v tomto ohledu Evropská

[250] Skupina byla součástí Generálního sekretariátu Komise zřízeného v roce 1988.
[251] Rozhodnutí Komise č.1999/352/EC ze dne 28.dubna 1999 o zřízení Evropského úřadu pro boj proti podvodům (SEC (1999) 820).
[252] Obě uvedená rozhodnutí byla shodně přijata 25.května 1999.

investiční banka a Evropská centrální banka, jež jsou z pravomocí OLAF vyňaty), ale i na zastoupení unijních orgánů v členských státech či na samotné národní orgány, nakládají-li s finančními prostředky pocházejícími z evropského rozpočtu. K šetření dochází na základě podnětu evropských institucí, jež jsou povinovány vůči OLAF oznámit neprodleně veškerá svá podezření. Úřad disponuje několika jednotkami zaměřenými zejména na zemědělství, informační technologie, shromažďování údajů, vyhodnocování evropské i národní legislativy, koordinaci a právní expertízy.[253]

Ačkoliv bylo poukázáno již u UCLAF na přímý vliv orgánu na trestní řízení, samotné šetření probíhá ve správní rovině, neboť ani OLAF ani jeho předchůdce nebyly subjekty suplujícími roli orgánů činných v trestním řízení. Do jejich pravomocí tedy spadá možnost provádění inspekční činnosti v evropských i národních institucích, vyžadování informací či nahlížení do dokumentů. Zvláště významná je úzká spolupráce Úřadu s orgány členských států, když drtivá část šetřeného jednání probíhá právě v rovině vnitrostátních manipulací s evropskými financemi, neboť jsou to právě státy, které jménem ES spravují téměř 80% celého rozpočtu Společenství. V případě zjištění nesrovnalostí pak OLAF předává jednání národním složkám, čímž v podstatě stojí na počátku následného trestního řízení, o jehož výsledcích je průběžně informován.

K zabezpečení bezproblémového fungování je třeba klást obzvláště velký důraz na personální strukturu Úřadu, jakož i na jeho propojení vůči jiným subjektům, zejména Komisi, do jejíž sféry spadá. V čele stojí Generální ředitel jmenovaný na dobu pěti let Komisí po předchozím stanovisku Dozorčího výboru jakožto kontrolního orgánu tvořeného pěti nezávislými členy, kteří disponují maximálními zkušenostmi z oblasti činnosti OLAF. Daná trojúhelníková vazba mezi Komisí, Dozorčím výborem a samotným Úřadem reprezentovaným jeho Generálním ředitelem zajišťuje naprostou nezávislost OLAF na pokynech evropských nebo národních orgánů. Pokud by

[253] Velká část šetření OLAF je vedena v případech týkajících se přímých plateb ES, které tvoří přibližně 20% celkového evropského rozpočtu. Významnou složkou jsou rovněž kontroly financí protékajících přes unijní fondy jako například PHARE, ISPA, SAPARD.

přece jen Generální ředitel dospěl k názoru, že nezávislost Úřadu je ohrožena, náleží mu oprávnění předložit své zjištění Evropskému soudnímu dvoru.[254]

Samotná vyšetřovací činnost je realizována týmem odborníků kombinujících znalosti v oblastech práva, ekonomiky, informačních technologií a majících předchozí zkušenosti z působení v policejních, celních či jiných odvětvích relevantních pro působnost OLAF. V obecné rovině pak OLAF využívá existence Poradního výboru pro koordinaci boje proti podvodům (CoCoLAF), jehož prostřednictvím dochází k výměně názorů mezi Komisí, respektive Úřadem a jeho hlavními partnery při zjišťování a potírání podvodného jednání proti finančním zájmům ES, včetně konzultace policejní a justiční spolupráce v dané problematice.

Přes dosavadní administrativní charakter je cítit potřeba bližšího zapojení OLAF do ochrany finančních zájmů EU prostřednictvím trestního práva. Ta vyústila do přijetí zejména dnes aktuálních a často diskutovaných dokumentů Zelené knihy o trestněprávní ochraně finančních zájmů Společenství a zřízení úřadu Evropského prokurátora[255] a již zmíněného projektu Corpus Juris, které jsou podrobněji rozebrány na jiném místě této práce.

[254] Fenyk, J., Kloučková, S.: Mezinárodní justiční spolupráce v trestních věcech, Linde Praha 2003, str.417-421
[255] COM (2001) 715 ze dne 11.prosince 2001

5. Harmonizace trestního práva ve světle evropského zatýkacího rozkazu

V předchozích kapitolách byla věnována pozornost evropskému trestnímu právu ve všech jeho podobách a nikterak tedy z hlediska této práce není zpochybňována jeho existence. Tato část bude věnována podrobněji procesu harmonizace trestního práva, zejména s ohledem na přelomový institut evropského zatýkacího rozkazu, který stále představuje nejhmatatelnější důkaz pokroku europeizace trestního práva a jednotného postupu členských států v potírání zločinu na území EU. Vedle toho je třeba se ovšem zaměřit také na samotnou podobu harmonizace, její klady, popřípadě zápory či jiná řešení, která se vzhledem k oblasti trestního práva nabízejí, a to již nyní či de lege ferenda.

5.1 Harmonizace trestního práva

Na samotný pojem harmonizace lze v teoretické rovině nahlížet pod různými úhly. Na jiném místě již byla prezentována ve spojení s dalšími procesy unifikace, kooperace a koordinace. Jejími hlavními prvky byly v daném kontextu snaha o odstranění rozdílů mezi sbližovanými skupinami norem bez potřeby vytvoření normy jednotné (unifikované), avšak oproti koordinačním a kooperačním přístupům se zaměřením na obsah vnitrostátních právních norem zapojených států.[256] S tímto pojetím souhlasí i obecná teorie, a to zejména ve vztahu k evropské integraci. Tak například Ursula Nelles považuje v obecné teoretickoprávní rovině za harmonizaci proces, v němž dochází ke společné kombinaci či adaptaci odlišných prvků, čímž vzniká koherentní celek, v němž však zúčastněné strany neztrácejí své individuální rysy.[257] Obdobně Richard Král již zcela specificky vymezuje harmonizaci v evropském kontextu za proces slaďování vnitrostátních předpisů členských států EU, a to za tím účelem, aby byly odstraněny překážky fungování vnitřního trhu ES.[258] Objevují se však také názory, že harmonizace pokrývá hned tři odlišné, avšak navzájem propojené procesy – tzv.*harmonizace v širším smyslu*. V rámci trestního práva by tyto představovalo jednak

[256] Kmec, J.: Evropské trestní právo, C.H.Beck 2006, str.7-10
[257] Nelles, U.: Definitons of harmonisation, in: Harmonisation and harmonising measures in criminal law, Sborník příspěvků z kolokvia Royal Netherlands Academy of Arts and Science, Amsterdam 13.-14.prosince 2001, str. 40-41
[258] Král, R.: Harmonizace v ES, Právnický slovník, C.H.Beck 2003, 2.rozšířené vydání, str.232

vytváření podobných, nikoli však identických trestněprávních pravidel v různých státech, dále též tvorba shodných norem společných více státům a konečně nahrazení skupiny vnitrostátních pravidel jedinou nadnárodní normou, vynutitelnou nadnárodními orgány.[259] Při takovém nahlížení se pak stírají jakékoliv hranice mezi kooperativními postupy členských států, unifikačními snahami supranacionálních institucí a harmonizací v užším smyslu, tj. přibližování národních právních řádů. Přesto však takové slučování tří odlišných proudů nemusí být od věci, neboť všechny se postupně objevovaly právě v oblasti evropského trestního práva. Počáteční spolupráce v mezinárodní rovině byla záhy doplněna snahami o sladění národních norem a v poslední době jsou patrné počáteční náznaky jednotné právní úpravy některých trestních otázek.

Nicméně i přes výše uvedené a prokazatelné harmonizační pokroky zůstává otázka, zda jde o pozitivní přínos evropské spolupráci, nebo naopak nabourávání ustáleného a fungujícího systému vnitrostátních právních řádů.

Již samotná preambule Smlouvy o EU zmiňuje požadavek hluboké solidarity mezi Evropany a potřebu zajištění ochrany osob při jejich volném pohybu v rámci Evropy. Toto je třeba dosáhnout formováním prostoru svobody, bezpečnosti a práva, což je dále potvrzeno také vlastními ustanoveními této smlouvy (čl.29). Harmonizace tedy představuje mimo jiné ideologický požadavek, touhu po novém jednotném právním řádu jakožto symbolu nového a jednotného soustátí.[260]

Hlavními argumenty hovořícími ve prospěch harmonizace byly vždy obavy z nedostatečného zamezení mezinárodnímu zločinu jednotlivými státy. Pokud dochází k páchání trestné činnosti dotýkající se území více států, je zřejmé, že do boje proti ní musí být vtažen stejný počet států a jejich orgánů. S volným pohybem osob, služeb a komodit došlo k narušení bezpečnostní zdi, kterou mezi mezinárodními suverény tvořily státní hranice. Hrozba, že pachatelé budou využívat mezer v právních řádech dotčených zemí a budou tak unikat spravedlivému potrestání, představuje vážné narušení původně zamýšlených cílů evropské integrace. Jedině harmonizace trestního práva tak

[259] Spencer, J.R.: Why is the harmonisation of penal law necessary?, in: Harmonisation and harmonising measures in criminal law, Sborník příspěvků z kolokvia Royal Netherlands Academy of Arts and Science, Amsterdam 13.-14.prosince 2001, str. 51-62.
[260] Spencer, J.R.: tamtéž

může zabránit vzniku „trestních oáz“ poskytujících pachatelům jistotu mírnějšího potrestání či dokonce beztrestnosti.[261] Výše uvedené se nedotýká pouze hmotněprávních předpokladů v podobě požadavků kriminalizace určitého jednání všemi subjekty, popřípadě sladění sankčních nástrojů, ale také požadavků na sjednocení postupů v trestním řízení, například s ohledem na obstarávání a provádění důkazů policejními a justičními orgány. Je zřejmé, že i přes shodu v nebezpečnosti konkrétního jednání mezi státy může jejich snaha k potrestání pachatele vejít vniveč při nemožnosti prokázat jeho vinu z procesních důvodů.

Další zdůvodnění nutnosti harmonizace vychází ze skutečnosti, že členské státy EU sdílejí ve stále zvyšující se míře společné finanční zájmy (viz kapitola 4.4). Často se může zdát, že země jen velmi neochotně vykazují aktivitu při ochraně zmíněných společných zájmů, jelikož takový postup může ohrozit jejich vlastní postavení. Za dané situace by bylo patrně ideální, kdyby právní vynutitelnost zůstala v rukou samotných evropských institucí. Koneckonců Unie disponuje takovými orgány od dob založení UCLAF. Nicméně do doby než bude přenos dotčených pravomocí zcela dokončen, zůstane ochrana evropských finančních zájmů v kompetenci členských států.

Naopak hlavními důvody odpůrců harmonizačního procesu zůstává odkaz na původ trestního práva. To představuje produkt kultury jednotlivého národa, odráží jeho historii a nejhlubší přesvědčení a hodnoty. Proto jakákoliv snaha o harmonizaci či snad dokonce o unifikaci trestních norem v rámci společenství států, jako představuje právě například EU,, ostře zasahuje do národní suverenity a může způsobit narušení hodnot pluralismu.[262] Zároveň skeptikové uvádějí, že neexistuje žádný homogenní evropský názor na to, co utváří správnou, racionální a společensky opodstatněnou trestní politiku, když některé země tuto staví na striktnějších pravidlech než jiné. Pouze takové trestní předpisy, které jsou odvozeny z národních tradic mohou získat obecné přijetí.[263] Uchování si národní identity je tedy pro mnohé jedním z hlavních důvodů odmítnutí harmonizace. Ve výše uvedeném náhledu

[261] Srovnej Sevenster, H.G.:Criminal Law and EC Law, Common Market Law Review 1992, Kluwer Law International, str.30.
[262] Zieschank, F.: Chancen und Risiken der Europäisierung des Strafrechts, Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft 2001, Vol.113, str.263-269.
[263] Weigend, T.: Strafrecht durch internationale Vereinbarungen-Verlust an nationaler Strafrechtskultur, Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft 1993, Vol.4, str.785.

však nelze nevidět jasné mezery. Hovoříme-li o harmonizaci v rámci EU, pak je nutno poukázat na stávající situaci, kdy jednotlivé státy de facto samy sbližují své trestněprávní normy bez jakéhokoliv zásahu ze strany jiných subjektů. Takový postup můžeme označit jako *harmonizaci nepřímou*. Zakládající státy EU tak činily již od počátku evropské integrace, jsa ovlivněny demokratickými principy, na nichž stavěly Rada Evropy i Evropská společenství. Od 90.let 20.století se k nim postupně přidávaly také bývalé socialistické země. V žádném případě nelze popírat, že se národní tradice hluboce odrážejí v trestních systémech každého z dotčených států. Nicméně hodnoty demokratického právního státu a evropské integrace podstatně ovlivnily jejich stávající podobu. Srovnáme-li proto například trestní normy Sovětského svazu, včetně jeho satelitních zemí před desetiletími a dnes, pak je i přes proklamovaný demokratický potenciál Ruské federace patrné, kterak se nové členské státy EU, včetně České republiky, odklonily v základních principech trestní politiky. Lze vyslovit domněnku, že i kdyby nedocházelo k cílené harmonizaci trestního práva v rámci EU, tendovaly by jednotlivé země i přesto, byť pravděpodobně pomaleji, ke sbližování svých právních řádů, neboť je k tomu vedou společné demokratické hodnoty, mezinárodní závazky, z nich i potřeba ochrany vlastních zájmů. Další diskrepancí je fakt, že sami odpůrci harmonizace se nemohou shodnout, které vnitrostátní trestní normy jsou nositeli národní kultury. Zatímco někteří se domnívají, že jde zejména o obecnou část trestního práva hmotného, neboť zvláštní části jsou řadě států obdobné, jiní namítají, že jsou to právě speciální části trestních kodexů, které vyjadřují národní a kulturní jedinečnost.[264] Takové neucelené a nejednotné nazírání nepochybně narušuje teze odpůrců harmonizace o trestním právu jako charakteristickém produktu individuální kultury.

Skepse vůči harmonizaci však bývá spatřována i v jiných aspektech. Obecně je uváděno, že jedině pokročilá spolupráce států na základě akceptace odlišností mezi národními právními řády může vést k důslednému potírání přeshraničního zločinu. Na druhé straně však bývá poukazováno na politickou stagnaci procesu přijímání mezinárodních úmluv a jejich dodatkových protokolů, složitost vyjednávacích a přijímacích postupů, jakož i na nejistý

[264] Sevenster, H.G.:Criminal Law and EC Law, Common Market Law Review 1992, Kluwer Law International, str. 64

časový úsek mezi podpisem a ratifikací přijatých dokumentů, což vede k vybudování bariéry požadavku účinného potírání trestné činnosti, jež se na rozdíl od politických debat vyvíjí překotně. Přestože již na jiném místě této práce byl takový názor sdílen, je třeba poukázat, že je právě cílem harmonizace odstranit takové nedostatky mezinárodní spolupráce a dosahovat jejím prostřednictvím účinnějšího a rychlejšího boje proti kriminalitě.

Další skupina pak dokonce namítá rizika, která spočívají v negativním přínosu harmonizace. Zatímco hlavním cílem daného procesu je vytvoření takových pravidel, která učiní nalézání práva více komplexním a méně komplikovaným, existuje obava, že skutečným výsledkem nebude automaticky společná aplikace práva, ale naopak dojde k zahlcení všech zúčastněných subjektů velkým množstvím norem, které vytvoří zmatečný stav a dokonce prohloubí rozdíly mezi členskými státy. Takovou obavu samozřejmě nelze přehlížet, ale je pouze na aktérech harmonizace, aby důslednou a precizní činností zamezili škodlivému dopadu. Zkušenosti z jiných odvětví jsou již natolik bohaté a stávající proces dostatečně pokročilý, aby minimalizoval či zcela eliminoval potencionální negativa.

Diskutovaným problémem zůstává v neposlední řadě samotný právní základ harmonizace. Vycházet je třeba především z ustanovení čl.5 SES vymezující základní pravomoci Společenství odkazem na zakládající dokument a cíle v něm obsažené. V oblastech, které nespadají do jeho výlučné pravomoci, musí Společenství respektovat zásadu subsidiarity a vyvíjet činnost pouze tehdy a do té míry, pokud sledovaných cílů nemůže být dosaženo uspokojivě na úrovni členských států. Dalším omezujícím faktorem je proporcionalita limitující činnosti ES nad rámec toho, co je nezbytné pro dosažení cílů smlouvy. V rámci Smlouvy o ES se pak objevují i další ustanovení, která s ohledem na harmonizaci vyvolávají přinejmenším otázky. Již dříve bylo poukázáno na diskuze ohledně čl.280 SES. Krom odstavce 1 vztahujícího se k přijímání opatření ze strany Společenství a členských států, která poskytují relevantní ochranu finančním zájmům Společenstvím, je ve středu zájmu odstavec 4, dotýkající se použití trestního práva v dané oblasti. Stejně jako je tomu u čl.174 a 175 SES, bylo řečeno, že se jedná o ustanovení, která lze považovat za právní východisko harmonizace v komunitární oblasti,

nicméně pouze v těchto konkrétních otázkách, avšak nikoliv již obecně v rovině celého evropského práva.

Obdobný rozpor představovalo zapojení čl.95 SES jako výchozího bodu pro navrhování trestněharmonizačních směrnicí ze strany Komise. Ač bylo ze strany Rady namítáno v tomto směru překročení kompetencí Komise, Evropský soudní dvůr judikoval možnost sbližování právních předpisů touto cestou, existuje-li určitý podklad v konkrétních ustanoveních SES (například již zmiňovaná ochrana finančních zájmů či životního prostředí).[265]

Zajímavým vývojem prošel rovněž čl.308 SES, umožňující Radě na návrh Komise a po konzultaci s Parlamentem přijmout jednomyslně vhodná opatření, ukáže-li se, že je k dosažení některého z cílů Společenství v rámci jednotného trhu nezbytná určitá činnost, avšak zakladatelská smlouva sama neposkytuje nezbytné pravomoci k jejich přijetí. Zatímco zastánci harmonizace vykládali daný text extenzivně a považovali jej za základ pro včlenění trestního práva do komunitární úpravy, odpůrci naopak namítali, že s ohledem na požadavky subsidiarity a proporcionality umožňuje čl.308 SES přijímat Společenství pouze takovou legislativu, která se pohybuje v mantinelech pravomocí udělených mu již jinými ustanoveními smlouvy.[266] Druhý uvedený názor byl delší dobu zastáván nejen odpůrci harmonizace, ale též samotnými orgány Společenství. K obratu došlo až na základě rozhodnutí Evropského soudního dvora, který ve svém odůvodnění poukázal, že čl.308 SES je vhodným právním základem pouze tehdy, jestliže Společenství neposkytuje nezbytné pravomoci žádný jiný článek smlouvy a před volbou tohoto ustanovení za právní základ pak musí evropský zákonodárce prokázat, že v zakládajícím dokumentu není žádné jiné ustanovení, jež by pro navrhované opatření propůjčovalo nezbytné pravomoci.[267] Konečné vyřešení sporu pak přinesla až další judikatura Soudního dvora v již zmíněné směrnici o trestněprávní ochraně životního prostředí, vztahující harmonizaci trestního práva vždy ke konkrétním článkům smlouvy a nikoli k jedinému všeobjímajícímu ustanovení.

---

[265] Rozhodnutí Evropského soudního dvora C-176/03 a dosavadní právní závěry generálního advokáta ve věci C-440/05. Blíže kapitola 4.3.2.

[266] Spencer, J.R.: Part III in: The implemantation of the Corpus Juris in the Member States, Intersentia 2000, str.380.

[267] Rozhodnutí ve věci C-45/86 Komise proti Radě ze dne 26.března 1987, bod 13

Odhlédneme-li od komunitární harmonizace, v rámci III.pilíře se zapojení trestního práva odvozuje zejména od čl.34 odst.2 písm.d) SEU, tedy možnosti Rady činit doporučení směrem ke členským státům o přijetí jí vypracovaných úmluv, které státy následně přijímají v souladu s jejich ústavními předpisy. Alternativním zdrojem harmonizace jako jejího právního základu jsou rovněž čl.40 a následující SEU, umožňující členským státům založit bližší formu spolupráce na poli boje s přeshraničním zločinem.

Závěrem je třeba poukázat, že i když je harmonizace trestního práva (v užším smyslu) obecně přijímána minimálně v oblasti policejní a justiční spolupráce III.pilíře EU, můžeme se v dnešní době setkat s dalšími návrhy řešení, které vybočují z již ustáleného směru. Na jedné straně je to idea posílení mezistátní kooperace na evropské úrovni, která by vyústila do závazku právní pomoci a zjednodušení trestního řízená s malou možností činit výhrady a minimalizací tradičních výjimek objevujících se při projednávání fiskálních či vojenských trestných činů, vydávání vlastních občanů do zahraničí, předání řízení do ciziny či výkonu cizozemských rozhodnutí.[268] Nicméně na slabé stránky takové spolupráce již bylo poukázáno výše.

Na druhé straně se stále častěji objevují myšlenky asimilačního principu, a to zejména ve spojení s narušováním finančních zájmů nadnárodních Společenství. Od rozhodnutí ve věci řecké kukuřice je poukazováno na potřebu přijetí jednotných opatření, které zabrání podvodným machinacím s evropskými finančními prostředky, zejména ve formě dotací a fondů. Je ovšem pravdou, že samotná asimilace v podobě přijetí jednotných pravidel pro kriminalizaci a sankcionování určitých činností ve všech členských státech nezaručí sama o sobě účinnost trestní spravedlnosti. V budoucnu pravděpodobně dojde k takovému postupu, když určité náznaky a snahy jsou patrné již nyní. Zejména projekt *Corpus Juris*, jemuž bude věnována samostatná kapitola představuje, alespoň v oblasti ochrany finančních zájmů ES výrazný posun v myšlence unifikovaného evropského trestního práva.

Není možné se pochopitelně domnívat, že ze dne na den vznikne jednotný trestní zákoník či trestní řád pro celou EU. Jde o pozvolný a dlouhý,

[268] Harding, Ch., Swart, B.: Intergovernmental Cooperation in the Field of Criminal Law, in: Criminal Justice in Europe, A Comparative Study, Clarendon Press 1995, str.87-106

nicméně v dnešní době již podstatně zrychlující proces harmonizace nejprve aplikovatelný na jednotlivé konkrétní společné zájmy členských států, jakými jsou například boj proti podvodům ohrožujícím evropské finanční zájmy, obchod s drogami, zbraněmi a lidmi, počítačovou kriminalitu nebo trestné činy proti životními prostředí. Při harmonizaci tedy bude postupováno směrem od III.pilíře ke komunitární oblasti. Státy se v jejím rámci budou stále více přibližovat v podobě svých trestních norem a v každém případě na závěr dosáhnou buď naprosté unifikace nebo alespoň velmi úzkého sblížení uvedených předpisů. Lze přitom souhlasit s tvrzeními, že trestní právo je skutečně jednou z posledních oblastí, kde se státy hodlají vzdát svých suverénních práv. Tento výsledek je však pro udržení evropské integrace neodvratitelný. Jako příklad prvního vážnějšího zásahu do tradiční suverenity národních právních řádů je uváděno přijetí *evropského zatýkacího rozkazu*, prolamujícího taková historická tabu jako například vydávání vlastních občanů k trestnímu stíháni či výkonu trestu do jiného státu. Daná problematika si proto zaslouží samostatné pozornosti.

5.2 Evropský zatýkací rozkaz jako základní kámen evropského trestního práva

Za jeden z nástrojů, který evidentně činí evropské trestní právo hmatatelnějším, minimálně jde-li o rozsáhlé diskuze, které jej provázejí, je nutno považovat evropský zatýkací rozkaz. Jde o zcela unikátní řešení problematiky extradice, jež se v tradičním systému mezinárodní právní pomoci potýká se značnými obtížemi, o snahu vytvořit přímý a méně formalizovaný rámec předání stíhaných osob, při zachování všech jejich základních lidských práv.[269] O komplikovanosti soudobého právního styku s cizinou (ve vztahu k nečlenským státům EU) a jeho podmíněnosti řadou vedlejších faktorů se mohla přesvědčit veřejnost snad v každém členském státě, neboť případy vydávání osob k trestnímu stíhání či výkonu trestu do zahraničí patří v oblasti trestního práva mezi nejmedializovanější.[270] Naopak evropský zatýkací rozkaz odbourává nadbytečnou rigiditu a klade důraz na

[269] Fenyk, J., Kloučková, S.: Mezinárodní justiční spolupráce v trestních věcech, Linde Praha, 2003, str.76.

[270] Česká republika není v tomto směru výjimkou, o čemž svědčí případ předání trestní věci Hámida bin Abdal Sáního do ciziny (§ 448 tr.řádu), který vedl až k určitému rozkolu v samotné české justici.

jednodušší a rychlejší postup při vydávání osob k jejich trestnímu stíhání nebo výkonu trestu odnětí svobody. V tomto směru jde o nástroj, který vede k europeizaci trestního práva ještě ve větší míře než výše uváděné právní dokumenty, a proto si zaslouží podrobnější pozornost také v rámci této práce.

5.2.1 Proces vzniku evropského zatýkacího rozkazu a jeho postavení v právu Evropské unie

Jak bylo poukázáno výše, trestní právo se v současné době odráží ve dvou ze tří základních oblastí EU, přičemž nejdůležitější prvky evropské integrace trestněprávní problematiky jsou podřazeny pod III.pilíř, ovládaný právními nástroji zejména v podobě mezinárodních smluv uzavřených mezi členskými státy a rámcových rozhodnutí přijímaných Radou, doplněných omezenými pravomocemi Evropského soudního dvora.

Za této situace bylo dne 13.června 2002 schváleno Radou *rámcové rozhodnutí o evropském zatýkacím rozkazu a procesu předávání mezi členskými státy*.[271] Stejně jako další trestněprávní spolupráce mezi členskými státy byl i tento dokument ovlivněn tragickými událostmi v USA dne 11.září 2001. Bezprostředně po teroristickém útoku se dne 21.září 2001 schází Rada EU, jejíž představitelé nacházejí shodu ve vytvoření efektivnější podoby stávajícího systému extradice, když hlavní ideou je možnost předávání potřebných osob přímo jedním justičním orgánem druhému bez zdlouhavého zasahování správních institucí, a to vše za přísného dodržení veškerých lidských práv a svobod. Z časové souvislosti je patrné, jak vysoký význam přikládaly zúčastněné strany danému problému, neboť jindy zdlouhavé projednávání bylo ukončeno již po několika měsících přijetí zmíněného dokumentu. Bohužel ani tato skutečnost nemohla zabránit krveprolití ve španělském Madridu z 11.března 2003, nicméně dokázala, že se Evropa rozhodla vykročit v nejvyšší čas správným směrem.

Vidět však evropský zatýkací rozkaz pouze jako opožděný následek jedné, byť svým rozsahem katastrofické události, by nebylo správné. Počátky procesu lze spatřovat již v plánech Amsterodamské smlouvy, zasedání Rady EU ve finském Tampere v říjnu 1999 a následně v textu smlouvy z Nice, které

[271] Rámcové rozhodnutí č.2002/584/JVV Rady EU o evropském zatýkacím rozkazu a procesu předávání mezi členskými státy (OJ No L 190/1-18, 18.července 2002)

počítají s vybudováním Evropského prostoru svobody, bezpečnosti a spravedlnosti, ale také v nespokojenosti s omezenou úspěšností stávajícího právního rámce kooperace založené na mezinárodních smlouvách v rámci III.pilíře, které nebyly s to dosáhnout požadované pružnosti justiční spolupráce. Zářijové události ve Spojených státech tak přispěly zejména k urychlení řešení problému a rozšíření jeho spektra.

Rámcové rozhodnutí svou úpravou nahrazuje starší a již nevyhovující dokumenty Rady Evropy a Evropské unie, mezi něž patří Evropská úmluva o vydávání z roku 1957 se dvěma dodatkovými protokoly z let 1975 a 1978, Evropská úmluva o potlačování terorismu z roku 1977, opatření zavedená v rámci Schengenské prováděcí úmluvy z roku 1990, Úmluva o zjednodušeném vydávacím postupu mezi členskými státy Evropské unie z roku 1995 a rovněž Úmluva o vydávání mezi členskými státy Evropské unie z roku 1996. Účinnosti nabylo dne 7.srpna 2002 a od členských států požadovalo, aby byl institut evropského zatýkacího rozkazu včleněn do vnitrostátních právních řádů do 31.prosince 2003.

5.2.2 Základní východiska evropského zatýkacího rozkazu

Jak vyplývá z definice čl.1 odst.1 citovaného rámcového rozhodnutí, je evropský zatýkací rozkaz *rozhodnutím vydaným justičním orgánem členského státu za účelem zatčení a předání požadované osoby*[272] *jiným členským státem s cílem jejího trestního stíhání nebo výkonu nepodmíněného trestu odnětí svobody*. Hlavní význam tedy spočívá v procesu realizace evropského zatykače, kdy jako dotčené subjekty vystupují *justiční orgány* dvou či více států, aniž by bylo třeba jakékoliv zprostředkovatelské činnosti jiného orgánu (nejčastěji v podobě ministerstva spravedlnosti a následného předávání diplomatickými cestami, zajišťovanými velvyslaneckými a konzulárními úřady). Tato skutečnost vyvolává neoddiskutovatelně rychlejší, jednodušší a efektivnější postup při vydávání osob. Státy již nemusí spoléhat na vyřízení nejrůznějších administrativních formalit, které často představovaly zatěžující překážky. Nastávající situace bude o to výhodnější, když členské státy mohou

[272] Je zřejmé, že evropský zatýkací rozkaz se dotýká pouze obviněných nebo odsouzených osob, nicméně vzhledem k různosti definování *obviněného* v členských státech EU počítá rámcové rozhodnutí toliko s pojmem *osoba*.

stále ve větší míře využívat služeb informačních databází typu *Evropské justiční sítě* (European Judicial Network – dále jen EJN), z níž justiční orgán vydávající zatykač zjistí odpovědný orgán, jemuž má být tento adresován. Předání zatykače pak lze mimo služby EJN realizovat prostřednictvím Schengenského informačního systému nebo Interpolu. Další pozitivum lze spatřovat také v přesnosti definice, když srovnáme-li běžnou charakteristiku extradice, jakožto *přesunu osoby z jedné jurisdikce do jiné za účelem trestního stíhání nebo výkonu trestu, který jí byl uložen* (což je definice, pod kterou je možno bezproblémově zařadit i evropský zatýkací rozkaz), pak tato nezmiňuje na rozdíl od rámcového rozhodnutí žádný podklad pro uvedený postup, ale až mechanismus samotný.[273]

To, že je evropský zatýkací rozkaz institutem, který byl připravován velmi pečlivě, je dokládáno hned v úvodní „preambuli" celého dokumentu, do níž jsou situovány jeho základní zásady. Evropský zatýkací rozkaz se opírá zejména o již zmíněné *vzájemné uznávání trestních rozhodnutí*, které považuje za pilíř veškeré justiční spolupráce (odstavec 2 a 6 preambule rámcového rozhodnutí). Jestliže budeme brát volný pohyb (ať již jakéhokoliv předmětu vztahů) za výchozí zájem, jenž spojuje členské země Evropské unie, nelze si představit jeho řádné naplnění bez paralelního fungování „volného pohybu (soudních) rozhodnutí". Pouze tato zajistí, aby jednotlivé součásti i celková spolupráce probíhaly v souladu s předpokládanými cíly Unie a bude možno obrazně hovořit o volném pohybu určitých justičních rozhodnutí v rámci EU (tzv.pátá svoboda pohybu), stejně jako zde dnes hovoříme o volném pohybu čtyř základních ekonomických svobod. Na tomto místě se nabízí rovněž otázka, zda právě volný pohyb osob je nutné v rámci EU brát toliko v pozitivním slova smyslu či také jako možnost jeho uplatnění při přesunu jedinců, jíž svým chováním porušují právní normy (ať již supranacionální či národní), z jedné jurisdikce do druhé. Uvedený širší výklad lze opodstatnit právě ochranou všech zmíněných základních evropských svobod, tedy i svobody volného pohybu osob v užším slova smyslu.

Se vzájemným uznáváním rozhodnutí jsou provázány další zásady – *vzájemné důvěry* (odstavec 10 preambule) a *ochrany základních lidských práv*

[273] Srov. Polák, P.: Úprava mezinárodní právní pomoci v trestních věcech v rámci EU s přihlédnutím k ochraně jejích finančních zájmů, Brno 2003, str.173-177.

(odstavec 12 a 13 preambule). Ze strany kritiků nejen eurozatykače, ale často i celého sjednocování Evropy v oblasti trestního práva zaznívá názor, který poukazuje na rozdílnost jednotlivých vnitrostátních úprav. Zejména níže diskutovaná otázka vzájemného předávání je posuzována jako nepřípustné zasahování do státní svrchovanosti, jež vede k ohrožení základních práv a svobod občanů. Nelze brát tyto myšlenky (bohužel často vycházející také z České republiky) jinak než za totální nepochopení evropských cílů. Již čl. 6 Smlouvy o Evropské unii jasně hovoří o bezvýjimečném respektování základních práv tak, jak jsou zaručena Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod z roku 1950, a jak vychází z ústavních tradic společných všem členským státům. Na toto ustanovení rovněž odkazuje zmíněný odstavec 12 preambule společně se zohledněním Charty základních práv Evropské unie, která byla přijata v roce 2000. Zejména je tak vyloučeno stíhání osob na základě jejich pohlaví, rasy, příslušnosti k etnické skupině, národnosti, jazyka, politického smýšlení nebo sexuální orientace, stejně jako zákaz vydání osoby do kteréhokoliv státu, kde by dané osobě hrozil trest smrti, mučení nebo jiné nelidské či ponižující zacházení či sankce. Rámcové rozhodnutí je pouze dalším z mnoha dokumentů, v nichž se projevuje zásada ochrany lidských práv, stejného zacházení a zákazu jakékoliv diskriminace, které dominují všem oblastem evropského práva. Mimo to lze najít další četná ustanovení odrážející uvedený princip, dříve již rozvedený v Evropské úmluvě i právních řádech jednotlivých členských států, jakým jsou právo na obhajobu, aplikace zásady *ne bis in idem* nebo přesné vymezení časových lhůt, v nichž má k předání dojít. Státy, které jsou z titulu svého členství v EU povinny zachovávat lidská práva a svobody a konat tak, aby byla vždy dodržena zásada demokratismu, by měly projevovat důvěru k ostatním státům, že tyto rovněž plní své závazky a zároveň důvěru v jejich justiční orgány a proces realizace spravedlnosti. V neposlední řadě si rámcové rozhodnutí upevňuje svou ochrannou funkci rovněž v *zásadě ochrany osobních údajů* (odstavec 14 preambule) s odkazem na úpravu v Evropské úmluvě ze dne 28.ledna 1981 o ochraně jednotlivců v souvislosti se zpracováváním osobních dat. Odmítat evropský zatykač pouze z hlediska neurčité obavy, že dotyčné osobě nebude v druhém státě poskytnuta řádná ochrana jejích práv, je zcela scestné, neboť by to znamenalo popření důvěry ve výkon spravedlnosti

v jiných členských státech a proklamaci porušení demokracie z jejich strany. Současný trend je totiž zcela opačný, když rozsah lidských práv se v evropském právu neustále rozšiřuje a pevně zakotvuje, což by mělo vyvrcholit v případné ratifikaci Smlouvy o ústavě pro Evropu, resp.Reformní smlouvy, které ve svých textech kalkulují s existencí právně závazného katalogu základních lidských práv a svobod (ať již přímo ve vlastním textu, jak to činí Smlouva o ústavě pro Evropu (část II.), či odkazem na právní závaznost původního textu Listiny základních práv EU, jak na to poukazuje Reformní smlouva (čl.6)).

Výše uvedené zásady, stejně jako samotné podmínky a rozhodnutí o předání podléhají *kontrole justičními orgány* (odstavec 8 preambule) státu, v němž došlo k zatčení dané osoby. Pouze soud či jiný justiční orgán tohoto státu může rozhodnout o jejím předání. Role ústředních orgánů státní správy (zejména ministerstev, do jejichž kompetencí spadá oblast justice a vnitra, stejně jako vlády) se musí vždy omezit pouze a jen na nutné zajištění (převážně administrativu, formální zaštítění a faktickou realizaci) procesu předání. V žádném případě nesmí tyto orgány zasahovat do nezávislého rozhodování předávajícího orgánu.

V neposlední řadě je třeba zohlednit i obecné zásady evropského práva, uvedené v odstavci 7 preambule. Chceme-li hovořit o zatýkacím rozkazu s přídomkem evropský, pak je zcela jasné, že jde o institut do značné míry odvozený od vnitrostátní obdoby v jednotlivých členských státech. Stejně jako v případě jiných oblastí unijního práva, je třeba brát ohled na subsidiaritu i proporcionalitu takové úpravy. Tímto je zaručeno, že rámcové rozhodnutí nepůjde nad rámec toho, co je nezbytné k dosažení jeho cílů a Rada bude jednomyslně moci přijmout veškerá opatření, pomocí nichž lze dosáhnout lepšího výsledku než v případě výkonu mezinárodní extradice v tradičním pojetí. Dochází tím k vytvoření vyváženého systému, který posouvá evropskou spolupráci o další krok kupředu, ovšem za současného dodržení základních limitů, které klade mezinárodní a evropské právo na zásahy do svrchovanosti států.

5.2.3 Hmotněprávní a procesněprávní aspekty evropského zatýkacího rozkazu

Evropský zatýkací rozkaz je někdy mylně zařazován pouze do roviny trestního práva procesního, aniž je patřičná pozornost věnována také jeho hmotněprávním aspektům. Je pravdou, že hovoříme-li o něm jako o substituci klasické extradice, je takový pohled do jisté míry opodstatněn. Nicméně také určení základních forem trestné činnosti při vytyčení podmínek předání, stejně jako zohlednění znaků jejich skutkových podstat zde hrají významnou roli při celkovém hodnocení daného institutu.

V tomto ohledu je možno vycházet ze vztahu evropského zatýkacího rozkazu vůči třem základním zásadám, které za běžných podmínek vytyčují provádění tradiční extradice, avšak v případě rámcového rozhodnutí došlo určitým způsobem k jejich historickému prolomení či omezení.

Jsou jimi:

a) zásada nevydávání vlastních občanů do jiného státu;
b) zásada reciprocity (vzájemnosti); a
c) zásada oboustranné trestnosti.

Ad a)

Zásada nevydávání vlastních občanů k jejich trestnímu stíhání či výkonu trestu do cizího státu byla a v řadě zemí stále je nejmarkantnějším principem, který ovládá tradiční extradici. Jak již bylo opakovaně zmíněno, suverénní státy se jen těžko rozcházejí s představou své územní svrchovanosti a výlučné pravomoci v projednávání věcí spadajících do oblasti trestního práva. Evropský zatykač v tomto směru představuje zatím nejrozsáhlejší zásah do zavedeného systému, byť zásadu neodboural zcela, ale toliko zčásti.[274] Lze kvitovat uvědomění si států, že současné propojení Evropy je třeba realizovat také v oblasti trestněprávní. Má-li tedy některý ze států, jejichž zájmy byly předmětným trestným činem dotčeny, lepší postavení při zajištění rychlého a efektivního průběhu trestního řízení (např. co do zajištění důkazních prostředků – v tomto případě zejména výslechu svědků, apod.), neměla by

[274] Členské státy mohou vázat předání svého občana na podmínku vzájemnost (srov. § 403 odst.2 trestního řádu).

tato výhoda zůstat nevyužita pouze s odkazem, a třeba říci často dětinským, na nemožnost omezení národní suverenity. Jak bylo uvedeno, takový postup by bezpochyby nebyl v souladu s obecným požadavkem dobrých vztahů mezi členskými státy EU, neboť by znamenal jakési konkludentní vyjádření názoru, že justiční orgány jiných států nejsou schopny zajistit demokratické a spravedlivé projednávání určité věci.

Současná podoba, tak jak je uvedena v rámcovém rozhodnutí, tedy nenahlíží na skutečnost, že se jedná o vlastního občana (resp.osobu vázanou k předávajícímu státu z titulu státní příslušnosti nebo trvalého pobytu na jeho území) jako na obligatorní důvod jeho nevydání. Předávajícímu subjektu je přesto ponecháno uvážení nevydat takovou osobu, domnívá-li se, že existují jiné zájmy, které mohou vyvážit omezení plynoucí pro další trestní řízení z odmítnutí předání. Mezi takové můžeme zařadit případ, kdy byl zatykač vydán za účelem výkonu nepodmíněného trestu odnětí svobody a dotyčná osoba se zdržuje, má trvalý pobyt či je občanem vykonávajícího státu, který se zaváže, že zajistí výkon předmětného trestu (čl.4 odst.6 rámcového rozhodnutí). Takovýto postup je zcela na místě, neboť bezpochyby umožňuje naplnit principy adekvátnosti (přiměřenosti) a humánnosti trestu, když dochází k realizaci trestu v prostředí, jež je schopné výchovně lépe působit na delikventa než prostředí cizí, neznámé. Za tímto účelem může předávající stát rovněž podmínit předání svého občana k trestnímu řízení do druhé státu jeho navrácením k výkonu uloženého trestu v domovském státě (čl.5 odst.3 rámcového rozhodnutí). Mimo výše uvedenou podmínku může předávající stát vázat předání osob (nikoliv pouze svých státních příslušníků nebo osob žijících trvale na jeho území) na splnění dalších dvou podmínek. Jednak, aby bylo dodrženo právo veřejnosti projednání věci, pokud byla osoba ve státě, jež žádá o předání, odsouzena ve své nepřítomnosti, aniž byla předvolána a umožněno ji tak vyjádřit se k tomu, co je jí kladeno za vinu, a dále požadavek možnosti revize uloženého trestu odnětí svobody na doživotí, buď na žádost odsouzeného nebo nejpozději po 20 letech výkonu trestu. Je zřejmé, že většina států (v praxi zejména Velká Británie a Dánsko) bude využívat daných ustanovení, aby si zajistila alespoň částečnou kontrolu nad případem, který by jinak spadal do pravomoci jejích justičních orgánů a zajistila svým občanům,

respektive všem dotčeným osobám, aby trestním řízením bylo dosaženo naplnění veškerých funkcí, z nichž trestní právo vychází.

Ad b)

Jedním z hlavních znaků extradice v tradičním pojetí, respektive celého odvětví trestního práva mezinárodního, je vzájemnost projevující se ve vymezení určitých (extradičních) trestných činů, u nichž je umožněno vydání pachatele mezi dvěma suverénními státy.[275]

V této zásadě se odráží již výše zmíněné požadavky vzájemné důvěry a vzájemného uznávání a její výrazný vliv je možné nalézt také v čl.4 odst.7 písm.b) rámcového rozhodnutí, jenž hovoří o možnosti odmítnout předání požadované osoby, pokud by se tato dopustila trestného činu mimo území členského státu, který vydal zatykač a právo vykonávajícího státu nepovoluje trestní stíhání takového trestného činu, spáchaného mimo jeho území. Tento postup se zdá být logickým, neboť v případě, že by došlo k obrácení rolí, dříve vydávající stát by nemohl vydat zatykač pro nedostatek pravomoci.

Rámcové rozhodnutí pak v čl.2 odst.1 vymezuje rozsah zatýkacího rozkazu, když připouští jeho vydání pro ta jednání, která jsou trestná podle práva předávajícího státu a za něž tento stát stanoví trest odnětí svobody s horní hranicí trestní sazby nejméně 12 měsíců nebo v případě, že trest již byl uložen, pak ve výměře nejméně čtyř měsíců. I z tohoto ustanovení vyplývá do jisté míry výjimečnost evropského zatykače, neboť jeho využití je určeno pouze pro závažnější druhy trestné činnosti a nikoliv bagatelní delikty. Jedná se tak o další omezení striktnosti požadavků tradiční extradice, neboť v jejím případě se běžně požaduje splnění výše uvedených či obdobných kritérií pro určení hranice trestní sazby u obou (všech) dotčených států.[276]

Co do vzájemnosti je třeba zmínit další pozitivum evropského zatykače oproti klasickému pojetí extradice. Ta se v celosvětovém měřítku v převážné většině případů nevztahuje na trestné činy politické, vojenské nebo fiskální povahy, když tyto jsou ještě více spjaty s národní suverenitou každého státu a

[275] Vymezení vzájemnosti v rámci českého právního řádu viz § 376 trestního řádu.
[276] Např.Úmluva o vydávání mezi členskými státy EU z roku 1996 stanovila požadavek minimální horní hranice trestní sazby na šest měsíců.

jeho specifickými vnitřními zájmy. Rámcové rozhodnutí tímto vyjadřuje názor Evropské rady z Tampere, že pominula doba, kdy byly politické trestné činy výlučnou doménou vnitrostátní úpravy a byly předmětem často neprůhledných praktik, vážně ohrožujících demokratické principy, na nichž se zakládá EU. Obdobně je tomu rovněž u fiskálních deliktů, když ekonomické zájmy, kterých se tyto bezesporu dotýkají, jsou společné pro všechny členské státy EU. Danou úpravou tak došlo k dalšímu značnému rozšíření dosahu evropského zatykače.

Ad c)

Třetí zásadou výrazně ovlivňující předávání osob do zahraničí a úzce spjatou s předchozím principem, je podmínka oboustranné trestnosti. V tomto ohledu přineslo rámcové rozhodnutí další revoluční počin. Článek 2 odst.2 vypočítává 32 druhů trestných činů, u kterých, jsou-li ve státě vydávajícím zatykač trestné a zákon za ně stanoví trest odnětí svobody s horní hranicí nejméně tři roky, nebude vyžadována podmínka oboustranné trestnosti. Dochází však pouze k jejímu razantnímu omezení, nikoliv už k úplnému zrušení, neboť rámcové rozhodnutí počítá s možností nevykonání zatýkacího rozkazu, ať z obligatorních či fakultativních důvodů (viz níže).

Nutno uvést, že jde o výčet skutečně nejzávažnějších trestných činů, jak z všeobecného hlediska, tak dle četnosti a významu, jenž jim je přikládán ze strany EU a jejích členských států. Mezi nejmarkantnější lze zařadit účast na zločinném spolčení, útoky proti lidskému životu, zdraví, svobodě a důstojnosti (např.vražda, loupež, znásilnění, obchodování s lidmi, únos, vydírání), finančním a majetkovým zájmům členských států i EU (např.podvod, korupce, padělání zboží a měny, obchodování s kradenými automobily, kulturním bohatstvím, drogami či zbraněmi, praní špinavých peněz), obecným zájmům členského státu nebo EU (sabotáž, terorismus) nebo proti nejzranitelnější skupině obyvatel – dětem (šíření dětské pornografie). Mimo nezůstává ani stále významnější oblast trestných činů proti životnímu prostředí, které představuje jeden z novodobých prioritních cílů EU a v souvislosti se současným rapidním rozvojem komunikačních a počítačových technologií -počítačová kriminalita. Zvláštní postavení má problematika rasismu a xenofobie, které jsou absolutně neslučitelné se zájmy EU a jejím

zákazem diskriminace. Rozhodnutí akcentuje rovněž na takové aktuální problémy, jimiž jsou obchod s lidskými orgány a tkáněmi či hormonálními látkami.

Výčet trestných činů uvedených v odstavci 2 není výčtem ukončeným, když Radě EU je dána možnost jednomyslným rozhodnutím a při naplnění legislativního postupu (zejména po konzultaci s Evropským parlamentem) rozšířit stávající přehled. Pro ostatní trestné činy pak platí stále zásada, že předání předmětné osoby může být vázáno na požadavek, aby ve vykonávajícím státě bylo takové jednání rovněž trestným činem. Při celkovém pohledu se nelze ubránit myšlence, že trestné činy výslovně zmíněné v rámcovém rozhodnutí jsou natolik závažné, že si není možné představit, aby nebyly kriminalizovány ze strany všech členských států, chtějí-li tyto zachovat svou podobu jakožto demokratického právního státu. Někteří tak poukazují na přehnanost tvrzení o prolomení zásady oboustranné trestnosti v případě evropského zatykače a ironicky hodnotí význam těchto ustanovení jako „nošení dříví do lesa“.[277] Tato skutečnost spočívá v nepochopení významu evropského zatykače oproti stávající situaci tradiční extradice, která je podmíněna naplněním všech zde uvedených prvků – nevydávání vlastních občanů, vzájemnosti a oboustranné trestnosti, zatímco v případě zatýkacího rozkazu jsou jednotlivé prvky zohledněny samostatně a nekonstruují výslovný zákaz předání v případě nenaplnění, byť jediného z nich.

Již zmíněným omezujícím faktorem oboustranné trestnosti jsou důvody, pro něž lze nebo je nutno předání odmítnout. Také v této rovině je možné zaznamenat vliv dřívějších úprav, jejich podrobnější rozpracování a zpřesnění.

Obligatorním předpokladem odmítnutí předání požadované osoby jsou případy, kdy:

a) trestný čin, pro který byl zatykač vydán, podléhá amnestii ve vykonávacím státě, kde spadá rovněž do pravomoci státních orgánů řešit daný delikt;

[277] Vierucci, L.: The European Arrest Warrant: An Additional Tool for Prosecuting ICC Crimes, Journal of International Criminal Justice, Vol.2, No.1, Oxford 2004, str.275-285

b) jsou justiční orgány vykonávajícího státu informovány o skutečnosti, že požadovaná osoba byla za stejný skutek pravomocně odsouzena v jiném členském státě a byl jí uložen trest, jenž byl vykonán nebo je v dané době vykonáván, popřípadě tato osoba nemůže být podle práva státu, kde byla stíhána, odsouzena;

c) osoba, jejíhož předání se týká evropský zatykač, není pro svůj věk trestně odpovědná za skutek, kterého se dopustila.

Kromě výše uvedených případů, kdy je stát povinen zabránit předání, stanoví rámcové rozhodnutí možnost členských států na základě vlastního uvážení, odvíjejícího se od základních principů, jakými jsou zejména ne bis in idem a res iudicata, nepředat požadovanou osobu do jiného státu. Mezi takovéto důvody se řadí skutečnost, kdy:

a) předmětný čin, na jehož základě byl vydán evropský zatykač není trestným činem podle práva vykonávajícího státu a zároveň nespadá pod delikty vymezené v čl. 2 odst.2 rámcového rozhodnutí. U již zmíněných trestných činu fiskální povahy však není podstatné, že právo vykonávajícího státu neukládá stejné druhy daní nebo cel, které byly dotčeny, nebo jeho úprava daňových, celních a devizových povinností je odlišná od státu, kde byl zatykač vydán;

b) osoba, jejíž předání je požadováno, je trestně stíhána ve vykonávajícím členském státě pro stejný skutek, jaký je předmětem zatýkacího rozkazu;

c) justiční orgány vykonávajícího státu rozhodly nezahajovat trestní řízení pro skutek, jehož se zatykač dotýká, nebo již zahájené trestní řízení zastavit, popř. jestliže byl nad dotčenou osobou vynesen pravomocný rozsudek ohledně skutku, který je předmětem evropského zatykače;

d) trestný čin spadá do pravomoci vykonávajícího státu a došlo-li u něj k promlčení trestního stíhání nebo promlčení výkonu trestu;

e) justiční orgán vykonávajícího státu zjistí, že požadovaná osoba byla pravomocně odsouzena ve třetím (nečlenském) státě a uložený trest vykonala nebo je tento právě vykonáván, popř. tato osoba nemůže být podle práva státu, kde byla stíhána odsouzena;

f) byl vydán zatykač za účelem výkonu nepodmíněného trestu odnětí svobody a dotyčná osoba se zdržuje, má trvalý pobyt či je občanem vykonávajícího státu, který se zaváže, že zajistí výkon předmětného trestu (viz výše).

Při celkovém posouzení obligatorních i fakultativních důvodů nevydání lze konstatovat, že byl členským státům ponechán rozsáhlý manévrovací prostor, jenž na jedné straně přispěje ke zefektivnění trestněprávní spolupráce v Evropě, ale na straně druhé akceptuje požadavky států na zachování jejich národní suverenity v rámci trestního práva. Do budoucna budeme patrně svědky dalšího rozšiřování možností předání osob a pozvolného přípustného omezování svrchovanosti členských států. Týká se to právě otázky existence evropského trestního práva, kdy je zřejmé, že je třeba omezit pravomoci členských států v případě trestných činů, které jsou spáchány proti zájmům EU (respektive Evropských společenství). Zůstává otázkou de lege ferenda, jak se v těchto případech vypořádat s problémem právní subjektivity nadnárodního společenství, jež bezesporu chce hájit své výhradní zájmy. Objevuje se tak myšlenka dalšího rozšíření pravomocí Evropského soudního dvora či dokonce založení nového justičního orgánu, do jehož kompetence by spadalo řešení výše uvedené trestné činnosti. Jednalo by se o další významnou reformu evropského soudnictví, neboť by bylo nutno ve větší míře umožnit občanům EU (fyzickým a zřejmě i právnickým osobám) přístup k takovému evropskému soudnímu orgánu. Je možné a z dnešního hlediska dokonce pravděpodobné, že takové snahy tvrdě narazí na odpor jednotlivých členských států. Nicméně zárodky se již rýsují zejména v zakotvení institutu evropského prokurátora a podobné, byť celosvětové, ambice lze sledovat v případě existence Mezinárodního trestního soudu v Haagu. Zodpovězení dané otázky zůstává především závislé na dalším vývoji evropské integrace, která utržila odmítnutím ratifikace Smlouvy o ústavě pro Evropu ve Francii a Nizozemsku, popř. negativním postojem Velké Británie, citelné šrámy.

5.2.4 Realizace evropského zatýkacího rozkazu

Základní realizace evropského zatýkacího rozkazu spočívá ve dvou fázích – v jeho vydání a následném vykonání.

Orgánům, které zajišťují v členských státech obě fáze, již byla věnována pozornost v předchozí kapitole, když bylo poukázáno na skutečnost, že jde o *justiční orgány*, které mohou na jedné straně zatýkací rozkaz vydat nebo naopak vykonat. S ohledem na rozmanitou strukturu justice ve všech členských státech EU není možné tyto subjekty blíže specifikovat, byť lze říci, že nejčastěji budou dotčeny soudy a státní zastupitelství (prokuratury). O tom, které konkrétní orgány jsou oprávněny k této činnosti, se lze dozvědět pomocí Evropské justiční sítě nebo zdrojů Generálního sekretariátu Rady, již mají členské státy povinnost o tomto informovat.

Evropský zatýkací rozkaz musí splňovat nezbytné náležitosti, jakými jsou mimo jiné:

- konkretizace požadované osoby (rámcové rozhodnutí neuvádí přesný výčet identifikačních prvků, ale je zřejmé, že půjde o jakékoliv informace, které umožní nalézt dotyčnou osobu – zejména jméno a příjmení, popř.přezdívka, adresa či alespoň lokalita, kde se osoba zdržuje, zaměstnání, datum narození, rodné nebo obdobné identifikační číslo, apod.);
- název, adresu a spojení na orgán, který zatykač vydal,
- popis skutku a jeho právní kvalifikaci;
- délku a druh uloženého trestu nebo trestu hrozícího.

Pro usnadnění práce byl k rámcovému rozhodnutí jako příloha připojen formulář obsahující vzorový zatykač. Tento musí být vydávajícím státem přeložen do úředního jazyka státu, kterému je postoupen, nebo alespoň jazyka, který bude tímto státem akceptován. V praxi se objevují případy, kdy státy (zejména Velká Británie a Francie) zasílají evropské zatýkací rozkazy pouze v autentických, tedy anglických popř.francouzských zněních s odůvodněním, že jde o světové jazyky, které jako takové mají být v evropském regionu obecně uznávány. Takovýto postup se ovšem setkává s rozporuplnou reakcí, což v některých situacích vede k prodlužování řízení a smazávání podstatných výhod tohoto institutu.

Jak již bylo dříve uvedeno, evropský zatykač je předán vykonávajícímu státu prostřednictvím EJN nebo s využitím Schengenského informačního systému či Interpolu. Rámcové rozhodnutí počítá s dalšími možnostmi postoupení dokumentu s podmínkou zajištění bezpečnosti přenášených dat. Nelze proto vyloučit zasílání zatykače prostřednictvím ověřených datových prostředků, zejména internetu, jak je tomu například v Nordické unii. Je ovšem třeba doplnit, že severské státy disponují daleko propracovanějším systémem telekomunikačního spojení, než je tomu zejména u nových členských států EU (včetně České republiky). Nastanou-li v rámci spojení jakékoliv potíže, jsou prioritně řešeny přímým stykem mezi dotčenými justičními orgány, či bude-li to výhodnější, lze do tohoto procesu zapojit také centralizovanou správu. Urychlení předávacího řízení dále spočívá v tom, že pokud orgán vykonávajícího státu zjistí svou nepříslušnost, nemusí vracet zatýkací rozkaz složitými cestami zpět, ale jednoduše sám postoupí věc příslušnému subjektu.

Výkon zatýkacího rozkazu spočívající v zajištění požadované osoby pak probíhá plně v souladu s ustanoveními vnitrostátního trestního práva. Osoba musí být po zatčení vyslechnuta a poučena o obsahu evropského zatykače, o právu na obhájce a tlumočníka, stejně jako o možnosti vyslovit souhlas s předáním do jiného státu. Justiční orgán vykonávajícího státu má dále za úkol zvážit, zda nepřichází v úvahu vzetí zatčeného do vazby nebo přijetí jiných dostačujících opatření, které zaručí, aby tento neuprchl. Přitom se doba vazby započítává do doby vazby i případného následného výkonu trestu odnětí svobody ve státě, který zatykač vydal.

Samostatnou pozornost je třeba věnovat konečnému rozhodnutí o předání nebo jeho odmítnutí. Rámcové rozhodnutí stanovilo lhůty, které mají zajistit rychlost a hospodárnost celého řízení. V případě, že zatčená osoba udělí souhlas se svým vydáním, činí lhůta pro předání pouze 10 dní od udělení tohoto souhlasu. Při absenci jejího souhlasu bude soud rozhodovat o předání ve lhůtě 60 dnů od zatčení. Tyto lhůty lze ve zvlášť závažných případech prodloužit o 30 dnů. Úprava nepočítá s konkrétní formou rozhodnutí, pouze stanoví podmínku odůvodnění rozhodnutí, kterým bylo předání osoby odmítnuto. Stejně tak je v textu vytyčena lhůta pro vlastní předání, které musí být realizováno nejpozději do 10 dnů od právní moci

rozhodnutí. Také v tomto případě se počítá s možností prodloužení lhůty, zejména v situacích, kdy je to opodstatněno závažnými životními nebo zdravotními důvody na straně zatčeného.

Důraz klade rámcové rozhodnutí na dodržování *zásady speciality*, stanovící možnost trestního stíhání nebo trestání v podobě odnětí svobody pouze a jen za trestný čin, pro jehož spáchání byla zatčená osoba předána. Stejně jako v předchozích případech, i zde existují určité výjimky, které daný princip oslabují. Je tomu tak, jestliže:

- požadovaná osoba mohla během 45 dnů od svého propuštění opustit území členského státu, do nějž byla předána, ale přesto tak neučinila;
- za trestný čin nelze uložit trest odnětí svobody;
- trestní řízení neumožňuje dosáhnout výsledku v podobě uložení opatření, které vede k omezení osobní svobody požadované osoby;
- vydané osobě může být za její čin uložen jiný trest než trest odnětí svobody, zvláště peněžitý trest;
- zatčená osoba výslovně udělí souhlas s předáním a současně se vzdá využití zásady speciality na svůj případ. Nutnou podmínkou těchto úkonů je jejich dobrovolnost, plné vědomí s možnými následky a skutečnost, že osobě bylo umožněno konzultovat tento postup s obhájcem;
- souhlas s trestním stíháním nebo odnětím svobody pro čin spáchaný před předáním pro jiný trestný čin udělí justiční orgán vykonávajícího státu.

Je zřejmé, že zásada speciality je plně v rukou jak justičního orgánu vykonávacího státu, tak samotné dotčené osoby, která může svým jednáním rozšířit spektrum trestního stíhání. Přestože se ozývaly hlasy popírající význam ustanovení umožňujících zejména pachateli iniciovat proti sobě další trestní stíhání, byly tyto velmi rychle utišeny případem ve věci estonského občana, obviněného ze spáchání trestného činu zneužívání informací v obchodním styku, který udělil souhlas se svým vydáním do Finska a dalším stíháním pro trestný čin podvodu, neboť ve Finsku mu bylo možné uložit

mimo jiné peněžitý trest, zatímco v Estonsku byl jedinou možností nepodmíněný trest odnětí svobody.[278]

Otázkou zůstávala možnost odvolání souhlasu uděleného zatčenou osobou k předání nebo omezení zásady speciality. Rámcové rozhodnutí prioritně stanoví nemožnost odvolání, ale zároveň akceptuje další úpravu ze strany členských států, jež mohou povolit odvolání souhlasu. V takovém případě se doba uplynutá mezi souhlasem a jeho zpětvzetím nezapočítává do lhůt určených pro rozhodnutí věci justičním orgánem.

V neposlední řadě zbývá vyřešit souběh podání více zatýkacích rozkazů z různých členských států, které se vztahují k té samé osobě. Na tomto místě je ponechána diskrece dotčenému justičnímu orgánu vykonávajícího státu, jenž po zvážení veškerých podstatných okolností (závažnost jednotlivých činů, jenž jsou kladeny osobě za vinu, nebo za něž byla tato odsouzena, místo spáchání trestného činu, časový sled podaných zatykačů nebo skutečnost, zda jsou tyto vydány za účelem dalšího trestního stíhání nebo již výkonu trestu odnětí svobody). Pokud by justiční orgán nebyl s to vyřešit vzniklý problém, je možno vyhledat jak pomoc jiných vnitrostátních orgánů – v případě českých soudů zejména Nejvyššího soudu ČR nebo ministerstva spravedlnosti, tak obrátit se pro řešení k Eurojustu. Obdobně bude justiční orgán vykonávajícího státu postupovat, dojde-li k souběhu vydání evropského zatýkacího rozkazu s žádostí o vydání zaslanou ze strany třetího (nečlenského) státu.

Rámcové rozhodnutí upravuje další podmínky realizace výkonu evropského zatykače, z nichž ještě alespoň stručně zmiňme zohlednění vztahu k Mezinárodnímu trestnímu soudu v Haagu či oblast výsad a imunit, které jsou požadované osobě poskytovány v souladu s vnitrostátním právním řádem. Lhůty uvedené v rámcovém rozhodnutí v tomto případě začnou běžet až po odpadnutí těchto překážek.

Propojenost s dalšími členskými státy se pak projevuje v řešení otázky přepravy zatčené osoby, kdy je nutný souhlas země, přes jejíž území dochází k převozu. Je třeba, aby jí v dostatečném předstihu byly poskytnuty informace týkající se totožnosti převážené osoby, existence evropského zatýkacího

[278] Rozsudek Nejvyššího soudu Finské republiky, KKO:2006:50 ze dne 1.6.2006

rozkazu, popisu okolností případu, povahy a právní kvalifikace trestné činnosti. Zvláštností je možnost výhrady takovéhoto státu, aby převážená osoba, která je jeho občanem nebo má na území trvalý pobyt, byla pro výkon trestu odnětí svobody navrácena zpět do tranzitní země.

5.3 Začlenění evropského zatýkacího rozkazu do právního řádu České republiky

Nekonsistentní postoj České republiky k evropskému zatýkacími rozkazu dlouhou dobu znepokojoval ostatní členské státy EU. Vedle Itálie tak byla Česká republika poslední zemí, která začlenila tento nástroj do svého právního řádu. Na celou problematiku lze nahlížet ze dvou rovin – jaké podněty byly při začleňování brány v potaz a jaká je současná úprava evropského zatýkacího rozkazu v českém trestním právu.

5.3.1 Ústavní a zákonné základy evropského zatýkacího rozkazu

Česká republika, která nebyla v době přijímání evropského zatýkacího rozkazu členem EU, se nemohla (aktivně) podílet na jeho tvorbě, nicméně byla podrobně obeznámena s celým procesem a jeho významem pro kandidátské země. Přistoupením k EU 1.května 2004 se zavázala transponovat závazky rámcového rozhodnutí jakožto součásti acquis communitaire do vnitrostátního práva.[279] Po dlouhých a notně emotivních politických diskusích byla nakonec s účinností od 1.listopadu 2004 přijata zákonem č.539/2004 Sb., novela trestního řádu (dále jen „tr.řád“), jež pozměnila hlavu XXV.[280]

Za dva nejaktuálnější body rozpravy byly považovány otázky ochrany lidských práv a zejména omezení zásady nevydávání vlastních občanů k trestnímu stíhání do zahraničí.

Při zohlednění výše řečeného, rámcové rozhodnutí předpokládá výkon evropského zatykače pouze při řádném dodržování základních lidských práv a svobod. Nicméně v tomto bodě lze spatřit některé (spíše teoretické) mezery dané úpravy. Z povahy rámcového rozhodnutí, která byla rozebrána v úvodu této problematiky, vyplývá nepřímý účinek rámcového rozhodnutí a

[279] Pokud si původní členské státy nevyhradily výjimku (např.Itálie), byla jim povinnost začlenit evropský zatýkací rozkaz do vnitrostátních právních řádů stanovena ke dni 1.ledna 2004.
[280] Nyní ve znění zákona č.170/2007 Sb.

požadavek jeho obsahového převedení do vnitrostátního práva. K případnému zkoumání, zda došlo k řádnému začlenění, je oprávněn Evropský soudní dvůr (čl. 35 Smlouvy o ES). Přestože rámcové rozhodnutí jednoznačně odvozuje svá ustanovení od zásady dodržování základních lidských práv, je možné si povšimnout, že případné porušení resp. vydání zatýkacího rozkazu, které by se jevilo založené na takovémto porušení, není přímo uvedeno mezi obligatorními ani fakultativními důvody odmítnutí předání požadované osoby. Státy sice mohou, a převážně tak v rámci začleňování činí, zakotvit uvedený požadavek, což není překročením mantinelů rámcového rozhodnutí, nicméně zde zůstává nezodpovězena otázka, jak postupovat v případě, že tomu tak nebude. Lze se domnívat, že možnost, aby některý z členských států EU, které vycházejí z principů demokratismu a právního státu, vydal zatykač směřující k diskriminaci předávané osoby, je prakticky nulová. I přesto zná evropské právo, zejména v podobě judikatury Evropského soudního dvora, řadu nástrojů, jak danou situaci řešit. V úvahu by zřejmě přicházela žaloba podaná členským státem nebo Komisí na porušení Smlouvy o EU (čl. 6) před Evropským soudním dvorem. Je proto na místě odkázat na potřebu dalšího zpřesnění ochrany lidských práv v EU, když stávající nezávazná Charta se zdá pouze dočasným řešením. Otázka přijetí ústavní smlouvy, respektive smlouvy reformní se tak opět dostává do popředí zájmu.

Druhou a ještě více diskutovanou otázkou zůstal spor o propojení zákonné úpravy s ústavní rovinou ohledně předávání českých občanů k trestnímu stíhání nebo výkonu trestu do zahraničí. Středem pozornosti je zde čl.14 odst.4 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), jenž ve větě druhé uvádí: *„Občan nemůže být nucen k opuštění své vlasti.“* V důsledku toho se objevují názory o protiústavnosti přijetí evropského zatýkacího rozkazu, který, jak již bylo řečeno, umožňuje předání zatčené osoby jinému členskému státu k trestnímu stíhání nebo výkonu trestu odnětí svobody. Vláda se rozhodla řešit situaci návrhem na doplnění Listiny vložením nového odstavce 5, který říká: *„Občan může být vydán členskému státu Evropské unie k trestnímu stíhání nebo k výkonu trestu odnětí svobody, pokud to vyplývá ze závazků České republiky jako členského státu Evropské unie, které nelze omezit ani vyloučit.“* Tento vládní návrh byl ovšem dne 2.dubna 2004 odmítnut poslaneckou sněmovnou ve druhém čtení, a to i za

situace, kdy do dalšího čtení naopak prošly s ním provázané návrhy novel trestního zákona a trestního řádu. Celá věc dospěla, obdobně jako i v některých jiných členských státech, do stadia, kdy bylo skupinou poslanců iniciováno řízení u ústavního soudu, požadující zrušení § 21 odst. 2 zákona trestního zákona a § 403 odst. 2, § 411 odst. 6 písm. e), § 411 odst. 7 a § 412 odst. 2 zákona trestního řádu, na jejichž základě byl zatýkací rozkaz včleněn do českého právního řádu. Plénum ústavního soudu se následně shodlo na zamítnutí poslaneckého návrhu, poukazujíc na soulad zákonných ustanovení s ústavním pořádkem ČR, zachování demokratických principů při aplikaci evropského zatýkacího rozkazu a historické souvislosti, které vedly zákonodárce v minulosti k zakotvení požadavku prezentovaného v čl.14 Listiny, jakož i na fakt, že přijaté rámcové rozhodnutí nikterak nezamýšlí nepřiměřeně narušovat suverénní práva členských států EU a jejich občanů.[281]

Zaměříme-li se na zmíněný čl.14 odst.4, můžeme se, jdouce ve stopách ústavního soudu, pokusit prokázat, že spor o ústavnost realizace evropského zatýkacího rozkazu nemusí být až tak složitou záležitostí. Hovoří-li Listina o zákazu nucení občanů k opuštění republiky, jde o donucení k vyhoštění ze strany státu (ať již na základě zákona, aktu výkonné moci nebo rozhodnutí soudu) nebo nucení ze strany jakékoliv právnické či fyzické osoby. Klíčovým pojmem je zde *vyhoštění*. Tímto je třeba chápat trvalé opuštění země a zároveň bránění donucujícími orgány k opětovnému návratu do vlasti. Musí tedy dojít k naplnění obou podmínek – nucenému vyvezení za hranice a bránění v návratu. Porovnáme-li výše uvedené s úpravou evropského zatykače, musíme nutně vidět rozdíl ve vyhoštění osoby z území a jeho předáním pro účely trestního řízení do jiného členského státu. Ve druhém případě totiž Česká republika žádným způsobem nebrání předmětné osobě, aby se po skončení trestního stíhání nebo výkonu trestu navrátila zpět do republiky a nikterak jí přitom nebude bráněno. Naopak, vykonávající stát (zde tedy Česká republika) podmiňuje předání zatčeného jeho vrácením k případnému výkonu uloženého trestu. Klade takovým postupem důraz na ochranu a nikoliv perzekuci svých občanů. Nutno podotknout, že ve stejné situaci se při implementaci evropského zatýkacího rozkazu ocitly

[281] Blíže nález Ústavního soudu ČR PI 66/04

např.Slovensko, Polsko či Německo (blíže viz kapitola 5.4.4).[282] Článek 14 odst.4 Listiny je třeba vykládat spíše z historického hlediska, kdy jeho významem je zamezit opakování podobných událostí, ke kterým docházelo, např. v podobě akce Asanace, v dobách totality. Pokud by v roce 2004 nebylo splněno začlenění evropského zatykače do našeho právního řádu s poukazem na jeho neústavnost, šlo by o podstatný zásah do závazků České republiky vůči EU s možným postihem pro porušení Smlouvy o EU. Obavy skeptiků tedy nejsou na místě, a to již s ohledem na fakt, že trestní řád prolamuje zásadu nevydávání vlastních občanů toliko ve prospěch členských států EU, kde je zajištěn řádný výkon spravedlnosti, který nebude na újmu našim občanům.

5.3.2 Realizace evropského zatýkacího rozkazu v rámci trestního řádu

Evropský zatýkací rozkaz je sice stále velmi mladým institutem trestního práva, nicméně přes úvodní rozpaky se zapojil do běžné praxe justičních orgánů napříč celou EU. V rámci trestního řádu ČR byl zařazen do nového oddílu třetího, hlavy XXV (§§ 403 – 422 tr.řádu), která provádí rámcové rozhodnutí Rady. Vůči úpravě vydávání popsané v oddílu druhém pak má postavení lex specialis.

Co do obecných definic a ustanovení je trestní řád totožný s rámcovým rozhodnutím s tím, že pochopitelně určité jeho body specifikuje. Je tak tomu zejména u justičních orgánů, které jsou příslušné k vydání evropského zatykače. Těmi jsou v rámci přípravného řízení soudce a v řízení před soudem předseda senátu. Naopak příslušným orgánem k přijetí zatykače jsou krajská státní zastupitelství, v jejichž obvodu má daná osoba pobyt nebo zde byla zadržena.

Obsah zatýkacího rozkazu je stanoven shodně s evropským předpisem, když navíc je jako nezbytný podklad stanoveno vydání mezinárodního zatýkacího rozkazu podle § 384 nebo příkazu dle § 69 tr.řádu. Poté co je zatykač doručen, provede státní zástupce předběžné šetření, zda tu jsou podmínky pro předání. V jeho rámci zejména vyslechne požadovanou osobu,

[282] Filip, J.: Evropský zatýkací rozkaz před ústavními soudy. Časopis pro právní vědu a praxi, Brno, Právnická fakulta Masarykovy univerzity, roč.13 /č.2, str. 155-162.

seznámí ji s obsahem zatykače a možností souhlasit s předáním, jakož i vzdát se uplatnění zásady speciality. V případě, že byl zatýkací rozkaz dodán nepříslušnému státnímu zastupitelství nebo jakémukoliv jinému orgánu, tyto zatykač postoupí příslušnému orgánu a informují vydávající stát. Vrátit zatykač zpět je možné pouze z důvodů mezi něž např. patří faktická nemožnost vydat osobu pro její úmrtí, v případech, kdy je osoba chráněna diplomatickou nebo poslaneckou imunitou, které nebyla zbavena, jestliže osoba nepobývá na území České republiky, byla vydána již na základě jiného zatýkacího rozkazu či došlo k zániku trestnosti popř. vykonatelnosti trestu odnětí svobody.

O samotném předání rozhoduje příslušný krajský soud ve veřejném zasedání. Česká právní úprava patří v rámci ostatních členských států k rigidnějším. Náš zákonodárce nekalkuluje s možností soudu podmínit navrácení našeho občana zpět do vlasti k případnému výkonu trestu, ale takové omezení stanovuje jako povinnou součást rozhodnutí (tzv.holandská klauzule). Zvrátit ji lze pouze s výslovným souhlasem vyžádané osoby, že chce trest vykonat v zemi, do níž byla předána. V důvodech odmítnutí předat osobu, ať již obligatorní nebo fakultativní povahy, se česká úprava neodlišuje od evropského vzoru, stejně jako při vymezení lhůt stanovených pro realizaci evropského zatýkacího rozkazu. Při úpravě tzv.zkráceného předávacího řízení (souhlasí-li osoba se svým předáním) je udělený souhlas konečný, bez možnosti jeho revokace.

Z rámcového rozhodnutí byly převzaty do § 412 odst.2 tr.řádu. druhy trestné činnosti, u nichž není přezkoumávána otázka oboustranné trestnosti, ačkoliv některé z nich naše úprava nezná (např.žhářství – *arson*, které je v České republice možno stíhat jako trestný čin obecného ohrožení podle § 179 trestního zákona). Proto je třeba tento výčet chápat spíše jako přehled jednání, která jsou trestně postižitelná. Jak bylo již dříve uvedeno, jedná se o výčet taxativní, jehož rozšíření je uskutečnitelné pouze po jednomyslném rozhodnutí Rady EU, kterému předcházela konzultace s Evropským parlamentem.

Za zmínku stojí rovněž úloha Nejvyššího soudu ČR v případě průvozu pro účely předání. Tento uděluje na žádost jiného členského státu souhlas s průvozem osoby. Souhlas není zapotřebí pro leteckou přepravu, nicméně

v případě neplánovaného přistání na území České republiky, kdy nebyla předem doručena žádost o průvoz, může být na návrh státního zástupce Nejvyššího státního zastupitelství vzata převážená osoba rozhodnutím Nejvyššího soudu do vazby až na 96 hodin. S odvoláním na omezenou zásadu nevydávání vlastních státních příslušníků do jiného státu Nejvyšší soud nepovolí průvoz českého občana nebo osoby mající na našem území trvalý pobyt, mají-li tito být převezení do jiného členského státu za účelem výkonu trestu odnětí svobody nebo ochranného opatření. Průvoz výše uvedených subjektů za účelem trestního stíhání povolí s výhradou jejich navrácení pro výkon trestu do domovského státu.

5.4 Doprovodné aspekty související s problematikou evropského zatýkacího rozkazu

Jak bylo uvedeno v předchozí kapitole, přestože je evropský zatýkací rozkaz považován řadou tvrzení za institut zejména trestního práva procesního, některé jeho hmotněprávní prvky a zejména jednotný význam pro obě odvětví trestního práva jsou nepopiratelné.

Rostoucí počet teroristických útoků i způsoby jejich provedení často těžce zasahují demokratické principy subjektů mezinárodního společenství, ať již v podobě suverénních států nebo mezinárodních organizací. Je pochopitelné, že se rovněž velmi závažně dotýkají základních svobod jednotlivců. Terorismus již není pouze okrajovým jevem náležejícím do určitých lokalit třetího světa, ale v dnešní době je nutno bohužel vzít v potaz, že zasáhl téměř celý svět. Nejde pochopitelně pouze a jen o terorismus v čistém slova smyslu, projevující se nejčastěji v masakrech civilního obyvatelstva, ale je třeba s ním vázat i celkovou internacionalizaci a specializaci kriminality. Zločinné organizace pronikají v současnosti do mezinárodních i národních oblastí ekonomiky a správy, neboť i takto lze paralyzovat státní zřízení, popřípadě získat nutné prostředky pro páchání další a závažnější trestné činnosti. Kam až mohou zločinné struktury zajít, se ukázalo v amerických městech 11.září 2001, v Madridu 11.března 2003, a téměř každodenně se ukazuje v Izraeli, Afgánistánu nebo Iráku.

Je proto třeba vytvořit takové ochranné mechanismy, které umožní zabránit uvedené kriminalitě nejen ve vnitrostátním rámci, ale především již

v samotných jejích zárodcích, jež jsou silně spojeny s nadnárodní úrovní. Musí dojít k vytvoření nových či efektivnějších prostředků, které budou držet krok se subjekty páchajícími trestnou činnost, nebo ještě lépe, této budou předcházet. To znamená často zpřísnění postihů za zločinné jednání, ovšem za současného dodržení všech zásad demokratického a právního státu, jenž je založen na spravedlivém procesu s pachateli. Izolacionalismus dřívějších let je již zcela nedostačující. Pouhé uzavření hranic a odloučení se od okolního světa není při současné provázanosti světa prakticky možné a ani by nevedlo k pozitivním výsledkům. Každý stát, chce-li být ztotožňován s přívlastkem demokratický, musí s projevy této kriminality účinně bojovat a přitom spolupracovat s ostatními státy bez ohledu, zda jsou přímo dotčeny jeho vlastní zájmy nebo zájmy jiných subjektů.

Rámcové rozhodnutí o evropském zatýkacím rozkazu není jediným aktem Rady EU, který bylo či stále je třeba včlenit do právního řádu České republiky. Jeho problematika je úzce propojena s oblastí všech mezinárodních (přeshraničních) forem trestné činnosti (např.obchodování s drogami, zbraněmi, lidmi), terorismem či ochranou finančních zájmů. Mezi další evropské akty, jenž se členské státy zavázaly implementovat do svého vnitrostátního práva patří například:

- Rámcové rozhodnutí Rady EU č.2002/475/JVV o boji proti terorismu[283];
- Rámcové rozhodnutí Rady EU č. 2001/413/JVV o potírání podvodů a padělání bezhotovostních platebních prostředků[284];
- Rámcové rozhodnutí Rady EU č. 2002/629/JVV o potírání obchodování s lidmi[285]; nebo
- Rámcové rozhodnutí Rady EU č.2002/946/JVV o posílení trestního rámce s cílem zabránit napomáhání k nepovolenému vstupu, přechodu a pobytu[286].

Mimoto nalezneme i další akty ve formách společných akcí či úmluv, které se věnují boji proti korupci a ochraně finančních zájmů Evropských společenství.

[283] Srov. ustanovení § 95 trestního zákona.
[284] Srov. ustanovení § 143 trestního zákona.
[285] Srov. ustanovení § 232a trestního zákona.
[286] Srov. ustanovení § 171a-171d trestního zákona.

Přes výše uvedená doplnění zůstává stále řada nedořešených otázek, které souvisí s problematikou, jíž je věnován boj s mezinárodní kriminalitou a spoluprací mezi státy při jejím řešení. Mezi nejsignifikantnější patří zejména situace okolo trestní odpovědnosti právnických osob. Relativně zásadní zásah do dosavadního konceptu odpovědnosti za zavinění již je praktikován v některých zemích EU (Velká Británie, Irsko, Nizozemsko, Francie, Slovinsko, Finsko, Dánsko, Belgie, ve specifické podobě Švédsko či Španělsko, atd.), jinde je ve fázi legislativního projednávání či se připravuje.

V České republice měla být daná problematika vyřešena v rámci přijetí nového trestního zákoníku, potažmo speciálního zákona o trestněprávní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim.[287] Jeho návrh předpokládá, že každá fyzická osoba i právnická osoba je trestně odpovědná za trestný čin, který sama spáchala. Objevuje se zde tedy začlenění právnické osoby[288] po bok osob fyzických. Zvláštní zákon pak neupravuje pouze odpovědnost právnických osob, případně sankce za spáchané trestné činy, ale rovněž související procesní postupy. Je pravdou, že požadavek, aby vnitrostátní právo sankcionovalo také právnické osoby, není nový, ale objevuje se již v 70.letech minulého století v dokumentech jak oficiálních mezinárodních a nadnárodních organizacích (OSN, Evropská společenství), tak ve vědeckých kruzích (Mezinárodní společnost pro trestní právo[289]). Nicméně žádný text neobsahoval výslovný požadavek *trestněprávních* sankcí ukládaných soudem. Jde o logický důvod, neboť ústavní překážky většiny států neumožňovaly zavést do trestního práva princip kolektivní odpovědnosti. Další průlom přinesla až devadesátá léta a nově konstituované zájmy právě EU. Její vznik v roce 1992, resp.1993 znamenal rozšíření spektra působnosti EU také na vnější i vnitřní bezpečnost a reflektoval tak na aktuální rozmáhání se internacionalizace kriminality. Požadavek na zavedení trestněprávní odpovědnosti právnických osob se objevil zejména v následujících evropských (nikoliv však pouze unijních) dokumentech:

[287] Usnesení vlády ČR č.593 ze dne 9.června 2004

[288] Právnickou osobou, která podléhá uvedené odpovědnosti, by byla pouze ta s právní subjektivitou, patřící jak do sféry soukromého, tak veřejného práva. Naopak vyloučeny zůstávají faktická sdružení osob a společností, stejně jako stát a jednotky územní samosprávy (obce i kraje). [viz Šámal, P., Důvodová zpráva k návrhu trestního zákona, www.juristic.cz]

[289] Rezoluce XV.Mezinárodního kongresu trestního práva, Rio de Janeiro, 1994

- Druhém protokolu k Evropské úmluvě o ochraně finančních zájmů Evropských společenství (19.6.1997);
- Legislativním projektu Corpus Juris 2000;
- Úmluvě o trestněprávní ochraně životního prostředí (4.11.1998);
- Trestněprávní úmluvě o korupci (27.1.1999); nebo již zníněné
- Rámcovém rozhodnutí Rady EU o boji pro terorismu (13.6.2000).

Mimo obecného požadavku odpovědnosti uvádějí některé z uvedených dokumentů rovněž katalog doporučených sankcí, mezi nimiž lze zmínit zbavení nároku na veřejné dotace, soudní dohled, dočasné nebo i trvalé vyloučení z obchodních aktivit, peněžité pokuty, zveřejnění odsuzujícího rozsudku nebo v krajním případě také likvidaci dané právnické osoby.

Při pohledu na stávající situaci, zejména při páchání organizované kriminality, terorismus nevyjímaje, se setkáváme v celosvětovém měřítku s případy, kdy právě právnické osoby představují zástěrku pro podvodné aktivity zločinců a získávání finančních či jiných prostředků k páchání závažné trestné činnosti. Trestní odpovědnost by tak zcela jistě přispěla k účinnějšímu postihu uvedeného jednání. Zvláštní kapitolu tvoří také ochrana životního prostředí, jež je často nenapravitelně poškozováno ze strany velkých korporací, které se bez hrozby závažných sankcí nechovají v souladu se základní zásadou trvale udržitelného rozvoje.

Na druhé straně je však nutno k této otázce přistupovat obezřetně, neboť je třeba si uvědomit, že sankcionováním právnické osoby, tedy realizací kolektivního zavinění, mohou být dotčeny zájmy často mnoha nezúčastněných jednotlivců. Řešení lze spatřovat ve stanovení takovéto odpovědnosti pouze za nejzávažnější trestné činy, a to takových, u nichž existuje mezinárodní konsens, který zaručí úzkou spolupráci při jejich stíhání. Jako východisko lze brát právě ustanovení čl. 2 odst.2 Rámcového rozhodnutí o evropském zatýkacím rozkazu, jenž vypočítává trestné činy, které pokrývají oblast terorismu, nezákonného obchodování se zbraněmi, drogami, lidmi, problematiku ochrany životního prostředí, stíhání kriminality namířené proti dětem nebo finanční zájmy jedinců, států i EU. Právě mezinárodní spolupráce, nově posílená evropským zatýkacím rozkazem, může vést k dořešení některých mezer v navrhované úpravě. Jako příklad lze uvést

otázku trestního stíhání cizích právnických osob v jiném členském státě, která může představovat problém při vykonatelnosti uložených sankcí v místě sídla pachatele. Takovýto výstup by znamenal jednak naplnění cílů zavedení trestněprávní odpovědnosti právnických osob v ochraně před nejzávažnější trestnou činností, a na druhé straně by zabránil hrozícímu spekulativnímu obviňování obchodních subjektů ze strany konkurence a alespoň zmírnil možné těžké dopady pro osoby bez zavinění.[290]

5.5 Realizace evropského zatýkacího rozkazu ve vybraných členských státech Evropské unie

V následujících dvou podkapitolách bude věnována pozornost implementaci rámcového rozhodnutí do právních řádů států tzv. Nordické unie, resp. jejích unijních členů (Švédska, Finska, Dánska) a Velké Británie. Výběr těchto zemí vychází ze skutečnosti, že severské státy se svým pojetím nacházejí ve specifickém postavení mezi tradičními hlavními systémy kontinentálního a anglosaského práva, ale také pro jejich umění skloubit národní zájmy se zájmy EU a nejmarkantnější schopnost bezproblémové mezinárodní spolupráce. Velká Británie byla naopak zvolena pro její někdy zřejmý „zpátečnický“ postoj ve věcech evropské integrace a snahu trvat na své výlučné suverenitě bez jakéhokoliv omezování. Stranou však nezůstanou ani významná soudní rozhodnutí nejvyšších justičních orgánů vybraných států (Německa, Belgie, Polska), která významně promluvila do aplikace zatýkacího rozkazu ve svých zemích. V poslední části pak bude proveden přehled všech členských států EU a doby, od níž se datuje účinnost vnitrostátních právních předpisů upravujících problematiku evropského zatýkacího rozkazu.

5.5.1 Nordická unie (Švédsko, Finsko, Dánsko)

Stejně jako ve většině ostatních členských států EU tehdejší „patnáctky“, která se podílela na vzniku evropského zatýkacího rozkazu, začal ve Švédsku, Finsku a Dánsku fungovat evropský zatykač od 1.ledna 2004. Byť v rámci trestního práva není kladen takový důraz na soudcovskou

[290] K trestněprávní odpovědnosti právnických osob viz též kapitola 6.2.1 sub.b)

tvorbu práva jako je tomu v oblasti práva občanského a skandinávské právo se tak kloní svým pojetím více ke kontinentálním vzorům, stále lze na tento právní systém pohlížet jako na právo, které je oproti zemím římskoprávní oblasti z velké části postaveno na ekvitě.

Problematika mezinárodní spolupráce v trestních věcech, především otázka extradice byla až do výše uvedeného data upravena ve všech státech zákonem o vydávání pro účely trestního řízení. Nordická unie tak dokazuje účinnou harmonizaci vnitrostátních právních předpisů trestního práva, ale také např. soustavy justičních orgánů. Proto je možno směle zvolit pouze právní úpravu jednoho z uvedených členských států a následně vztáhnout to, co bude řečeno, i na zbývající dvě země.

Současnou vedoucí úlohu, vyplývající i z historických tradic, zastává Švédské království. Od 1.ledna 2004 zde začal platit zákon č.1156/2003 o předávání osob ze Švédska na základě evropského zatýkacího rozkazu (schválený švédským parlamentem v prosinci 2003) a k němu připojená prováděcí vládní nařízení č.1179/2003 (předávání osob ze Švédska) a č.1178/2003 (předávání osob do Švédska), které nahradily stávající extradiční zákon. Nicméně pro oblast Skandinávie zůstal i nadále místo evropského zatýkacího rozkazu využíván zákon o vydávání v rámci Nordické unie a od 1.července 2006 pak využíván institut tzv. nordického zatýkacího rozkazu, zakládající se na ještě jednodušším rychlejším řízení než v případě jeho evropské obdoby.[291] Důvodem tohoto postupu je snaha o udržení dlouhodobě zavedeného a účinného procesu mezi pěticí států, z nichž dva (Norsko, Island) nejsou členy EU a dostaly by se tak do odlišného postavení s ostatními severskými státy. Zákon o vydávání pak neztrácí svou účinnost vůči:

- třetím (nečlenským) zemím;
- těm ze členů EU, kteří neratifikovali rámcové rozhodnutí Rady EU[292]; nebo
- v případě, že trestní řízení bylo zahájeno před 1.lednem 2004.

[291] Vyznačuje se nejen podstatně kratšími lhůtami pro provedení předání, ale též naprostou eliminací překážky předání z důvodu státního občanství.

[292] Původním účelem byla skutečnost přistoupení deseti nových členských států EU, včetně České republiky. Nakonec se ovšem ukázalo, že nejdéle platil původní extradiční postup pro vztahy s Itálií – až do včlenění evropského zatýkacího rozkazu do italského trestního řádu s účinností ke dni 14.května 2005.

Postup justičních orgánů včetně lhůt se neliší od požadavků rámcového rozhodnutí ani od české právní úpravy. Soud – okresní (v některých částech země městský) rozhodne do 30 dnů od zajištění požadované osoby, popř. v 10-ti denní lhůtě, jestliže tato s předáním souhlasí. Proti rozhodnutí je přípustné odvolání k odvolacímu soudu nebo také dovolání ze zákonem stanovených důvodů k Nejvyššímu soudu. Rozhodování soudu probíhá ve veřejném zasedání.

Obdobně je tomu u podmínek, na jejichž základě může být daná osoba předána do jiného členského státu. Tyto v podstatě korespondují s předchozími požadavky pro extradici, tzn. podmínka, že osoba, která je vydávána pro účely trestního stíhání, je podezřelá ze spáchání trestného činu, za nějž švédský zákon ukládá trest odnětí svobody s horní hranicí sazby v délce jednoho roku, nebo v případě předání za účelem výkonu trestu odnětí svobody, jestliže byl tento uložen alespoň ve výši čtyř měsíců. Zároveň je aplikována zásada oboustranné trestnosti, již lze prolomit pouze v případě taxativně uvedených druhů trestné činnosti, za něž je možno uložit trest odnětí svobody v horní sazbě 3 a více let. Výčet těchto druhů však není uveden přímo v textu zákona, ale až v jeho příloze. Také tyto druhy (32) jsou plně totožné s úpravou v čl. 2 odst.2 rámcového rozhodnutí, popř. § 412 odst.2 tr.řádu České republiky.

Osobu nelze do jiného státu předat v případě, kdy tato již byla pro daný skutek pravomocně odsouzena ve Švédsku, trestný čin nebo výkon trestu jsou promlčeny nebo jsou předmětem udělené milosti, anebo byl skutek spáchán na území Švédska a dle švédského práva není trestným činem. Švédská ústava naopak od České republiky počítá toliko s možností, nikoliv povinností, vyžádat si při předání svého státního příslušníka nebo osoby s trvalým pobytem na svém území jejich zpětné vydání k případnému výkonu uloženého trestu odnětí svobody. Specifickou možností praktikovanou již v rámci extradice mezi severskými státy je dohoda justičních orgánů o místu výkonu uloženého trestu tak, aby tento byl co nejvíce prospěšný odsouzenému z hlediska jeho nápravy.

Vydávání evropského zatýkacího rozkazu spadá ve Švédsku do kompetence prokurátora (v 1.stupni), avšak pouze v případě předání za účelem trestního stíhání nebo výkonu trestu odnětí svobody na dobu nejméně

jednoho roku. Naopak v případě výkonu ochranných opatření uložených alespoň na dobu čtyř měsíců nebo neurčitou vydává zatýkací rozkaz policejní orgán (Národní policejní rada), a to vždy na návrh Národní vězeňské a probační správy, Národní rady zdravotnictví a sociálního zabezpečení nebo Národní pečovatelské rady. V tomto posledním případě se ovšem může postupovat cestou tradiční extradice, jestliže o to druhý stát požádá.

Švédská úprava je, stejně jako shodné úpravy Finska a Dánska, zcela v souladu s ustanoveními rámcového rozhodnutí Rady EU o evropském zatýkacím rozkazu a až na pár drobných prvků se neliší ani od situace v České republice. Hlavní linie se odvíjí od skutečnosti, že všechny tři země jsou kromě členství v EU rovněž partnery v rámci Nordické unie. V tomto ohledu dochází při spolupráci mezi nimi k aplikaci nikoliv evropského zatýkacího rozkazu, ale již zavedeného extradičního řízení na základě zvláštního zákona. Rovněž forma úpravy zatýkacího rozkazu je typická pro skandinávský právní systém, který se vyznačuje nikoliv jediným, resp.dvěma hlavními trestněprávními kodexy, jako je tomu převážně v regionu střední Evropy, ale problematika je rozdělena do více zákonných a prováděcích předpisů. Oproti České republice je nutné zaznamenat volnější pojetí zásady nevydávání vlastních občanů do zahraničí a svěření kompetencí rozhodovat o předání osoby nebo vydání zatýkacího rozkazu mezi několik různých orgánů (prokurátor, soudy, národní rady). Právě na tomto příkladu si lze povšimnout značně rozdílného chápání justičních orgánů, jak o nich hovoří rámcové rozhodnutí. Pozornost je rovněž třeba věnovat přístupu skandinávských zemí k řešení otázky ochranných opatření, které je výrazně ovlivněno ideou sociálního státu, tak typického pro tuto oblast.

5.5.2 Velká Británie

Přijetí evropského zatýkacího rozkazu ve Velké Británii a jeho celkové postavení je považováno vhledem ke zmiňované opatrnosti tohoto členského státu téměř ve všech otázkách evropské integrace za značný úspěch. Specifikem je již neúčast této země v Schengenském systému, což vytváří první, poměrně závažnou překážku v obtížném přístupu k jeho informačnímu systému, který je pro efektivní fungování evropského zatykače důležitý.

Kompetence vztahující se k procesu vydávání byly až do doby přijetí zákona o evropském zatýkacím rozkazu, jenž nabyl účinnosti k 1.lednu 2004, rozděleny mezi ministerstva spravedlnosti a zahraničních věcí. Pod vlivem společné britsko-americké politiky z konce devadesátých let docházelo k přísnému dodržování zákazu vydávání státních příslušníků do zahraničí. Proto lze dvojnásob kvitovat rozhodnutí Blairova kabinetu o přijetí rámcového rozhodnutí, které, stejně jako u ostatních členských států, omezilo výše uvedený princip spolu se zásadami oboustranné trestnosti a reciprocity. Přesto však zůstala Velká Británie pouze v minimálních mantinelech evropské úpravy, když zmiňovanou oboustrannou trestnost odbourává pro jednání uvedená v čl. 2 odst.2 rámcového rozhodnutí a pro ostatní činy ji výslovně zachovává.[293]

V podstatě lze při posuzování britské úpravy konstatovat obdobný stav, jaký jsme nalezli v České republice, Skandinávii a dalších členských státech. Jedná se např. o stejné podmínky odmítnutí předání osoby (osoba se dopustila v Británii činu, který zde není trestný, předání by vedlo k porušení základních lidských práv či svobod založených v Evropské úmluvě o lidských právech, atd.). Posledně uvedená podmínka výrazně vyčnívá z celoevropských úprav zatýkacího rozkazu a vyplývá z tradičního zakotvení základních práv v britském ústavním systému, datovaného až do středověku. Význam, jaký je této ochraně přisuzován, je podtržen jejím dvojím uvedením v textu, když vedle zařazení do běžných ustanovení se objevuje ještě v úvodní „preambuli“ spolu se zásadou spravedlivého procesu, která je spatřována v podmínce, že osoba, která byla odsouzena ve své nepřítomnosti, smí být předána do cizího státu pouze za předpokladu obnovení procesu a její účasti na něm.

Zatýkací rozkaz je realizován policejními orgány (vlastní zatčení požadované osoby) a zejména rozsáhlou soustavou soudů (rozhodnutí o předání osoby nebo vydání zatýkacího rozkazu). Přesto však zůstává zachován vliv centrálních úřadů (v podstatě v nejrozsáhlejší podobě v rámci celé EU), a to hned ve dvojí podobě. Obligatorně přijímá evropský zatykač vydaný jiným členským státem ministerstvo spravedlnosti, které jej předá k vlastní realizaci

[293] Oproti situaci v České republice se Velká Británie nemusela vypořádávat s problémem vydávání vlastních občanů z hlediska formálního zakotvení tohoto principu, resp. jeho změny v ústavě, když v jejím případě jde vždy o konkrétní rozhodnutí soudního orgánu.

policejním složkám. Následuje výslech dotčené osoby před soudcem okresního soudu a následné rozhodnutí stejného orgánu ve veřejném zasedání, jenž rozhodne o předání či jeho odmítnutí. Proti rozhodnutí je možné odvolání k vrchnímu soudu, který posuzuje dodržení práv zatčeného z hlediska realizace zatčení i případných námitek plynoucích z porušení práv v případě předání do zahraničí.[294] V případě zvlášť závažných důvodů obecného zájmu se požadovaná osoba může dovolat k projednání svého případu ve Sněmovně lordů. Až potud jsou tedy zapojeny do rozhodování o předání pouze soudní orgány resp. Sněmovna lordů, postavená jim na roveň. Situace se ovšem mění, jestliže má být předáním osoby dotčena národní bezpečnost, neboť v takovém případě je konečné rozhodnutí svěřeno do pravomoci ministerstva zahraničních věcí. S ohledem na značnou složitost a časovou náročnost rozhodování si Británie vyjednala možnost delšího stanovení lhůt pro řízení o předání. Rozhodnutí o předání osoby tak musí být vydáno do tří měsíců od jejího zatčení.

Británie tak sice zůstává z hlediska ostatních členských států zemí, kde je evropský zatýkací rozkaz prováděn v minimální podobě a za využití všech možných podmínek a zásad, jež odůvodňují zachování státní suverenity v co největší míře, nicméně svým kladným postojem podpořila myšlenku dalšího rozvíjení mezinárodní spolupráce v trestních věcech i celého evropského trestního práva.

Samostatnou kapitolu v implementaci by představovaly výjimky řady států ve smyslu neaplikace zatýkacího rozkazu či alespoň odložení aplikace na určitou dobu. Zatímco některé ze států postupovaly řádným procesem a výjimek dosáhly za souhlasu Rady EU (Itálie neaplikovala evropský zatýkací rozkaz na skutky spáchané před 7.srpnem 2002, stejně tak Rakousko, Francie pak dokonce před 1.listopadem 1993), jiné státy tak dokonce postupovaly bez takového svolení (Slovinsko, Lucembursko – oba státy omezily aplikaci na trestné činy spáchané po 7.srpnu 2002). Podobný problém řešila také Česká republika, která dle původního stavu omezila jakékoliv použití evropského zatýkacího rozkazu na skutky spáchané po 1.listopadu 2004 (zákon

[294] Right to common law habeas corpus

č.539/2004 Sb.). Vzniklá situace však byla odrazem nepochopení obsahu evropského zatykače jako nástroje nejen procesněprávního, ale též hmotněprávního. Český zákonodárce si zde zásadu zákazu retroaktivity vztáhl nejen na oblast hmotněprávní, ale též na procesní požadavky, čímž dostal republiku do poměrně patové situace, neboť ostatní členské státy vycházely při procesních otázkách z klasického postupu provádění úkonů dle těch norem, které jsou platné v době takového výkonu. Pachatelé, kteří uprchli před trestním řízením z ČR do jiného státu EU, tak nemohli být vráceni zpět, neboť ostatní země vyžadovaly k takovému postupu vydání zatýkacího rozkazu, který však vydán být nemohl. Nápravu zajistila až změna zákonem č.253/2006 Sb., podle něhož zůstala hranice 1.listopadu 2004 zachována pouze pro předávání českých občanů k trestnímu stíhání či potrestání do zahraničí.

5.5.3 Ústavnost evropského zatýkacího rozkazu ve vybraných členských státech Evropské unie

Český ústavní soud nebyl jediným orgánem svého druhu, který se problematikou evropského zatýkacího rozkazu zabýval. První podnět vzešel v polovině roku 2004 ze strany belgické nevládní organizace Advocaten voor de wereld, která namítala chybný postup při přijímání samotného rámcového rozhodnutí a tím porušení čl.34 odst.2 písm.b) SEU. Dle jejího názoru měla být spíše zvolena forma mezinárodní úmluvy a dále pak došlo k poukazu, že rámcové rozhodnutí svým odstraněním zásady oboustranné trestnosti zasahuje do principů legality, rovnosti a zákazu diskriminace. Věc byla ve finále postoupena belgickým ústavním soudem Evropskému soudnímu dvoru, který rozhodnutím z 3.května 2007 (C-303/05) odmítl uvedená tvrzení jednak s odůvodněním, že ačkoliv forma mezinárodní úmluvy by také byla v případě evropského zatýkacího rozkazu v souladu s evropským právem, je v diskreci Rady, jaký nástroj harmonizace zvolí, přičemž rámcové rozhodnutí jako institut III.pilíře EU je předurčen k takové harmonizaci trestního práva členských států, jako ve svém textu obsahuje. Dále pak nelze na omezení oboustranné trestnosti nahlížet jako na porušení výše uvedených principů, když Rada svým rozhodnutím nikterak nezasáhla do harmonizace skutkových podstat trestných činů explicitně uvedených v rámcovém rozhodnutí, ani do

národních trestních sankcí, ale toliko do procesních norem, přičemž při jejich aplikaci jsou členské státy stále vázány povinností dodržovat a ochraňovat základní lidská práva a svobody jednotlivců, čímž nemůže dojít k jejich diskriminaci.

Za nejvýraznější problém z hlediska ústavnosti zatýkacího rozkazu v členských státech, jak bylo konec konců prokázáno i v případě České republiky, byl považován zásah do práv občanů členských států v podobě možnosti jejich předání mimo území jejich domovského státu. Obdobná situace nastala i v rámci polské úpravy, kdy bylo rámcové rozhodnutí začleněno do národního právního řádu i přesto, že polská ústava vydávání svých občanů výslovně zakazovala. Ústavní tribunál proto konstatoval porušení základní polské normy, avšak zároveň poskytl vládě 18-ti měsíční lhůtu k nápravě v podobě změny ústavy.[295] K této došlo v září 2006, kdy bylo výslovně umožněno předání polských občanů do jiného členského státu EU na základě právě a jen evropského zatýkacího rozkazu, ovšem dále za podmínky existence oboustranné trestnosti, nenarušení základních lidských práv dotčeného jedince a vymíněním jeho návratu za situace, kdy byl předán za účelem trestního řízení, v němž mu byl následně uložen trest. Polská úprava se tak ve svém výsledku blíží českému přístupu, neboť i ona obligatorně vyžaduje navrácení svých občanů k výkonu trestu.

Konečně nejvíce diskutované rozhodnutí představuje rozsudek německého ústavního soudu, kdy tento prohlásil za neplatný německý zákon, kterým se rámcové rozhodnutí provádí.[296] Případ vycházel ze situace, kdy španělská strana uplatnila zatýkací rozkaz na Mamouna Darkazanliho, občana Sýrie a Německa, který byl podezřelý ve Spojených státech z financování teroristické organizace Al-Káidá, vyšetřován německou policií pro vazby na její hamburskou buňku, jež provedla útoky 11.září 2001, a v září 2003 obviněn ve Španělsku právě jako člen teroristického uskupení. Ačkoliv byl zpočátku Darkazanli vzat německými orgány do vazby, bylo jeho předání odmítnuto s poukazem na jeho německé občanství a zákaz vydávat své občany, zakotvený v německém právním řádu. Ve svém rozsudku Spolkový soud potvrdil, že rámcové rozhodnutí může sloužit jako právní základ pro

[295] Trybunal Konstytucyjny, P 1/05 ze dne 27.dubna 2005.
[296] Rozhodnutí ze dne 18.července 2005, 2 BvR 2236/04.

záležitost předávání, avšak usoudil, že takovýto postup není u německých státních příslušníků při jejich transferu do jiného členského státu možný do doby, než vstoupí v platnost nový zákon, kterým se rámcové rozhodnutí provádí. Vydání vlastního občana do jiného státu narušuje dle jeho názoru zvláštní vztah občana k právnímu systému, na jehož utváření se podílí. Do doby přijetí nápravy (dne 29.června 2006 s účinností od 2.srpna 2006) tak musely německé orgány uplatňovat ustanovení o klasickém vydávání a nebyly schopny přistoupit k „předávání“. Nadále však zůstala zachována pravomoc vydávat evropský zatýkací rozkaz, neboť právní ustanovení týkající se jeho vydávání zrušena nebyla.

5.5.4 Přehled počátku účinnosti vnitrostátních předpisů implementujících evropský zatýkací rozkaz v členských státech Evropské unie

Země:	**Evropský zatýkací rozkaz aplikován od:**
Belgie	1.ledna 2004
Česká republika	14.ledna 2005
Dánsko	1.ledna 2004
Estonsko	1.července 2004
Finsko	1.ledna 2004
Francie	13.března 2004 (Paříž již 12.března 2004)
Irsko	1.ledna 2004
Itálie	14.května 2005
Kypr	1.května 2004
Litva	1.května 2004
Lotyšsko	30.června 2004
Lucembursko	26.března 2004
Maďarsko	1.května 2004
Malta	7.června 2004
Německo	23.srpna 2004
Nizozemsko	12.května 2004
Polsko	1.května 2004

Portugalsko	1.ledna 2004
Rakousko	1.května 2004
Řecko	9.července 2004
Slovensko	1.srpna 2004
Slovinsko	1.května 2004
Španělsko	1.ledna 2004
Švédsko	1.ledna 2004
Velká Británie	1.ledna 2004

Evropský zatýkací rozkaz představuje v současné době již plně fungující prvek Evropské justiční oblasti, jenž vede k zapojení trestněprávních zájmů do evropské integrace. Do celého projektu jsou vkládány velké naděje jako do nástroje v boji se stále se rozšiřující mezinárodní (evropskou či přeshraniční) kriminalitou. To je také důvod, proč jindy rozpolcené členské státy dokázaly poměrně rychle dosáhnout konsensu v této oblasti. Evropský zatykač nabral na významu zejména po sérii teroristických útoků nejen ve Spojených státech. Jako náhražka tradičního systému extradice vytváří jakousi fikci (byť stále omezenou) jednotného státního území, kde justiční orgán jednoho členského státu rozhoduje o výkonu rozhodnutí justičního orgánu jiného členského orgánu, které je na jeho území účinné. Státům se podařilo nabourat vžitou představu vydávání osob pro účely trestního řízení, vycházející ze zásad zákazu vydávání vlastních státních příslušníků do zahraničí, podmínky oboustranné trestnosti činu a reciprocity dotčených států. Přitom však zůstalo u zachování plné státní suverenity všech členských států. Dochází tak bezpochyby k zakotvení nové éry justiční spolupráce v trestních věcech, jejíž charakteristikou bude jednoduchost, rychlost a efektivnost. Právní úprava v České republice je v tomto ohledu plně kompatibilní s evropskými požadavky vyplývajícími z Rámcového rozhodnutí č.2002/584/JVV Rady EU o evropském zatýkacím rozkazu a procesu předávání mezi členskými státy. Nicméně se nelze spokojit se stávajícím výsledkem a je třeba nadále přizpůsobovat danou oblast novým situacím a požadavkům. Jak bylo nastíněno, je třeba zejména více propracovat otázku ochrany základních lidských práv, jež představuje nejen hlavní pilíř evropské spolupráce trestní, ale i obecné. Bude proto důležité sledovat

případný další vývoj Smlouvy o ústavě pro Evropu, potažmo Reformní smlouvy, které s právní závazností zakotví katalog ochrany základních práv a svobod a také vymezí další linii pro rozvíjení Evropské justiční oblasti jakožto prostoru demokracie, práva a spravedlnosti.

6. Evropské trestní právo de lege ferenda

Vzhledem k předchozím kapitolám i obecné povaze každého právního odvětví, které nemůže spoléhat na neměnnost svých norem, ale naopak musí vždy reflektovat aktuální problémy, je zřejmé, že ani evropské trestní právo není oblastí uzavřenou a obsahově ukončenou. Naopak dvojnásobně zde platí, že je třeba dalších doplnění a nových projektů, které mu umožní efektivně a včas reagovat na porušování chráněných zájmů. Změny pak probíhají ve všech jeho rovinách a prostřednictvím veškerých možných právních nástrojů. Následující kapitola proto bude věnována hlavním proudům, které by měly ovlivnit budoucí podobu evropského trestního práva. Jmenovitě se jedná o ideu Evropského modelového trestního zákona, který svůj základ našel v činnosti Rady Evropy, projekt Corpus Juris, jenž naopak inklinuje k úpravě komunitárních vztahů a je doplňován institutem evropského prokurátora a v neposlední řadě nesmí pozornosti uniknout ani vliv nejvýraznější obecně zamýšlené změny evropské integrace v podobě Smlouvy o ústavě pro Evropu, respektive aktuálně Reformní smlouvy.

6.1 Evropský modelový trestní zákon

Myšlenka Evropského modelového trestního zákona (dále též EMTZ) je poměrně letitá, vycházejíc z diskusí Rady Evropy v roce 1971 o potřebě zlepšení legislativního stavu trestněprávní problematiky v členských státech. Tehdejší konečné vyjádření zúčastněných odborníků v čele s prof.Enschedé a Schwarzem z amsterdamské univerzity dospělo k závěru, že potřeba harmonizace a jednotných trestněprávních norem nepřináší žádné klady a není nezbytná.[297] Nicméně o 22 let později se uvedené téma opět vrátilo na pořad dne jednání Výboru Rady Evropy pro právní otázky a lidská práva,[298] kde se již idea neomezovala pouze na společnou hmotněprávní problematiku, ale začalo se uvažovat také o vytvoření Evropského modelového trestního řádu.

[297] Enschedé, Ch., J.: Memorandum Model Penal Code for Europe, Rada Evropy AS/Jur (22) 45 ze dne 23.března 1971, zejména str.14, 18, 21.
[298] Parlamentní shromáždění Rady Evropy, Návrh na doporučení Modelového evropského trestního zákona, Doc 6851 ze dne 28.května 1993.

6.1.1 Memorandum k Evropskému modelovému trestnímu zákonu

Projednávající Výbor pro právní otázky a lidská práva požádal v roce 1996 ředitele Centra pro evropská právní studia německé univerzity ve Würzburgu prof. Ulricha Siebera o vypracování souhrnné zprávy, která měla být obdobou Memoranda z roku 1971. Po téměř roční práci pak byl Výboru, ale též veřejnosti představen text nového Memoranda k Evropskému modelovému trestnímu zákoníku.[299]

Tento dokument je systematicky členěn do tří částí kontinuálně postupujících od seznámení se se základními fakty přes cíle sledované v evropském trestním systému až po prostředky, kterými bude možno předchozích záměrů dosáhnout.

a) Základní změny evropské trestněprávní politiky

První část Memoranda analyzuje stávající situaci a společenské změny, které ovlivnily vývoj a podobu trestního práva nejen na evropském kontinentu. Sieber poukazuje na rozmach mezinárodní kriminality a současně konfrontaci trestního práva se třemi fundamentálními procesy změn:

- rozvojem postindustriální informační společnosti, což způsobuje rostoucí důležitost informací, jejích zpracování a technologií, jimiž proudí;
- rozvojem tzv. rizikové společnosti, která produkuje nebezpečí plynoucí zejména z jaderného a chemického průmyslu; a
- rozvojem mobilní společnosti, přinášející větší mobilitu osob, kapitálu a informací, což ve výsledku vede k omezení důležitosti národních hranic.

Hodnotu informací, jejich volný pohyb, jakož i nebezpečí, které s sebou daný proces přináší co do rozmachu přeshraniční kriminality Sieber demonstruje na příkladech počítačové kriminality a trestných činů proti životnímu prostředí, které považuje za globalizované delikty. Často u takových deliktů nezůstává pojem oběti omezen pouze na osoby, vůči nimž bylo pachatelovo jednání vědomě uskutečněno, ale jeho následky dopadají na

[299] Sieber, U.: Memorandum für ein Europäisches Modellstrafgesetzbuch, Juristen Zeitung, 8/1997, Tübingen, str.369-381.

daleko širší okruh subjektů.[300] Stejně tak již nezáleží na tom, kam jsou pachatel a oběť situovány geograficky, když místo protiprávního chování lze mnohdy oddělit od místa, kde se projeví škodlivý následek.

Na druhé straně, zatímco se pachatelé stávají více a více mobilnějšími, orgány, které se snaží o jejich dopadení a potrestání jsou omezeny svými národními jurisdikcemi. Hranice již tedy nepředstavují překážku pro páchání zločinu, ale spíše pro jeho stíhání. Jedinou možností je proto srůstání evropských trestních systémů, a to na podkladě ochrany lidských práv a základních svobod tak, jak o ní hovoří Evropská úmluva z roku 1949.

b) Možné obrysy budoucího evropského trestněprávního systému

Při vytyčování budoucí podoby trestněprávního systému lze postupovat dvěma směry. Jednak je jím utvoření zcela nového, originálního systému evropské spolupráce, a to ve formě kooperace, harmonizace či unifikace, popřípadě převzetí některého se systémů stávajících a již odzkoušených v dotčených členských státech. Ačkoliv se první varianta může zdát vzhledem k unikátnosti celého projektu logická, Sieber nevylučuje zužitkování historických modelů národních systémů trestního práva. Jako základní pro oblast integrované Evropy vymezil čtyři základní modely, každý jinou měrou orientovaný na složky sjednocení norem, vzájemné spolupráce a (de)centralizačních snah.

První ze vzorových systémů, německý, je typický svým silným zaměřením na centralizaci hmotného i procesního práva. Jedná se o sjednocený systém, který je prototypem unifikace, stavící do popředí federální složku trestního práva před decentralizovanou. Jedná se o model, který je uplatňován ve většině z členských zemí EU. Dosáhnout v rámci evropské integrace německé podoby trestního systému je však s ohledem na nezbytnost podstatného omezení či dokonce naprostého vymizení státní suverenity ve prospěch nadnárodního celku spíše utopickou představou.

Druhým modelem je režim švýcarského trestního práva, projevující se kombinací unifikace a kooperace. S německým modelem jej pojí relativně stejně silné pravomoci centrálních orgánů v rámci hmotného práva. Na druhé

[300] Sieber, U.: tamtéž str.374-376

straně jsou ovšem procesní normy regulovány odlišně na úrovních jednotlivých kantonů, navazujíce rovněž na různorodou organizaci justice. V tomto směru bychom tedy skutečně mohli vidět vzor pro budoucí úpravu evropského trestního práva, nicméně pouze za zvýšených nároků na právní vědu.

Další oblastí zájmu je decentralizovaná podoba americké federace, kde je centrálním orgánům ponechána pouze omezená možnost zasahovat do suverénních systémů jednotlivých států. Každý ze subjektů, tedy Federace i jednotlivé státy, disponuje vlastními hmotně i procesněprávními normami, které jsou aplikovatelné zase a jen před jejich nezávislými orgány. V celkovém kontextu se tak zde oproti předchozím dvěma případům projevuje kombinace kooperace a harmonizace, přičemž unifikační snahy jsou upozaděny. Existence dvou téměř nezávislých rovin působí mnohdy obtíže co do možného narušení základních zásad zákazu dvojího stíhání a potrestání za týž skutek. Přes zřejmé nevýhody se však i zde nalezne možná výzva pro zakomponování některých prvků do evropského prostředí, a to především s ohledem na možnost iniciace vzniku nadnárodních justičních složek v podobě evropského trestního soudu a evropského prokurátora, kterým by náleželo projednávání výhradně otázek se supranacionálním prvkem.

Konečně poslední zvolenou formou je základní model spolupráce suverénních států, které toliko koordinují proces vzájemného uznávání justičních rozhodnutí. Jejími hlavními představiteli jsou členové Nordické unie. Daná předloha v podstatě kopíruje současný stav evropské trestní spolupráce, kde jsou odlišné právní režimy prováděny skrze různorodé společné agentury. Je ovšem důležité zmínit, že stávající nordická spolupráce je v podstatě rozsáhlejší a schopnější účinnějšího dosahování cílů, než je tomu u její celoevropské obdoby.

Domnívám se tedy, že pokud stojíme před volbou tvorby nového uceleného systému či přijetí některého z uvedených trestněprávních modelů, je zřejmé, že výsledek bude třeba hledat nikoliv v krajním řešení, ale propojení všech možných variant a vybrání optimální kompilace pro nadnárodní podmínky. Základní zásady hodnocení budoucího evropského trestněprávního systému je třeba hledat ve filozofických a ústavních konceptech federalismu, subsidiarity a ochrany menšin, stejně jako idejích

spravedlnosti, rovnosti a právní jistoty. Tyto jsou obsaženy již v samotných mottech evropské integrace, jako například federalismus v heslech *Evropa regionů* či *Sjednoceni v různorodosti* (*United in Diversity*). Nelze hodnotit, který z popsaných modelů je nejvýhodnějším a v tomto se také řada ohlasů liší. Je možné předpokládat, že federalistické systémy Německa či Švýcarska by v rámci multinacionální Evropy vhodněji umožňovaly jednotný účinný postup při řešení přeshraničních deliktů, nicméně je třeba zároveň vidět obtížnost jejich dosažení jak pro náročné zajištění zdrojů, tak pro očekávaná nesouhlasná stanoviska těch, kteří přistupují k europeizaci opatrněji. Svou úlohu by jistě plnil i model skandinávský, nicméně je nezbytné si uvědomit, že nelze od jeho aplikace v rámci EU očekávat dosažení natolik efektivního výsledku jako v jeho mateřských zemích, neboť svou roli zde sehrává úzká propojenost severských zemí v historických prvcích, tradičních a kulturních hodnotách, geografické poloze, jazykové blízkosti, jakož i dalších aspektech.

Budoucí evropský trestněprávní systém musí podstoupit změny obou svých hlavních směrů, hmotněprávního i procesněprávního. Přitom je důležité dbát na důkladnou přípravu a schopnost určit priority úpravy, respektive rozdělit přijímaná řešení dle okamžitosti jejich potřeby na nezbytná, střednědobá a dlouhodobá.

V hmotněprávní oblasti trestního práva se zdá harmonizace akceptovatelná ve většině případů. Z hlediska nezbytného či střednědobého rámce se jeví úprava těch oblastí, kde se nejvíce projevuje globální působnost pachatelů, jako například již zmíněná počítačová kriminalita, trestné činy proti životnímu prostředí, ekonomické trestné činy, obchod s drogami, terorismus nebo válečné zločiny. U těchto skupin je nezbytnost dohody na společných minimálních pravidlech důležitější než udržování drobných kulturních specifik jednotlivých států. Naopak u jiných deliktů, jakými jsou typicky krádeže či „běžné“ násilné trestné činy, lze harmonizaci provádět až v dlouhodobých relacích, ovšem za současného udržování a rozvíjení mezinárodní spolupráce. Stále je třeba zkoumat a mít na zřeteli skutečná kulturní nebo historická specifika každého z členských států. V jejich případě pak lze konstatovat, že harmonizace, minimálně v krátkodobém a střednědobém kontextu, není vhodná, neboť přílišný nátlak na přijetí odlišných norem nabourávajících letitý status quo konkrétního státu by mohl

mít negativní efekt pro celý proces europeizace. Diametrální rozdíly v přístupu států k některým tématům (legalizace některých druhů drog, kriminalizace provádění interrupcí, euthanázie či homosexuality) je třeba odstraňovat obzvláště citlivě, avšak důsledně, neboť v některých zde uvedených případech by další setrvání na požadavku trestního stíhání vedlo ke konfliktům se základními lidskými právy a svobodami.[301]

Jelikož zvláštní část trestního zákona lze aplikovat pouze v návaznosti na jeho obecnou část, pak také harmonizace těchto norem je vysoce žádoucí. I zde platí vše, co bylo uvedeno v předchozím odstavci, tedy že přes nezbytnou potřebu sladění jednotlivých právních řádů je třeba dbát jejich odlišností. Obecným trendem by měl být posun v politice trestání, zejména upřednostňováním alternativních sankcí a v návaznosti na procesní normy umožněním odklonů v trestním řízení.

Procesní část trestního práva musí při vzájemném sbližování respektovat ochranu lidských práv, která jsou zejména v trestním řízení vystavena permanentnímu ohrožení. Modelový zákon stejně jako již dříve prezentovaná spolupráce III.pilíře EU staví na zefektivnění tradiční spolupráce justičních a policejních orgánů a vzájemném uznávání trestních rozhodnutí. Na druhé straně logicky nepovažuje za nezbytné prosazovat harmonizaci organizačních pravidel trestního procesu, neboť ta jsou odvozena z historických a kulturních tradic každého národa.

c) Role Evropského modelového trestního zákona

Ve své třetí části Memorandum nabízí možnosti odlišných mechanismů určených k integraci právních ustanovení. Sieber rozebírá jednotlivé postupy od nejsilnějších přímých závazků přes rámcová rozhodnutí a směrnice, neopomíjí však ani tzv.soft formy harmonizace v podobě přejímání myšlenek v rámci právní vědy. Věnuje přitom pozornost historickému vývoji a typologii modelových zákonů. Ty by měly sloužit k poskytnutí návodů a být zdrojem inspirace zákonodárců při reformě trestního práva. Jedna z výhod modelového zákona spočívá paradoxně v jeho nezávaznosti, která umožňuje, aby se zainteresované státy na jeho podobě snáze dohodly, neboť necítí ohrožení

[301] Cadoppi, A.: Towards a European Criminal Code?, European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice 1996, Vol.4/1, str.8-12

svých kulturních specifik. Jeho existence je tedy podporována i ze strany jinak zapřísáhlých odpůrců unifikace evropského trestního práva. Tato skutečnost rovněž dává prostor zapojení jiných než nadnárodních, mezinárodních či vládních organizací, ale autory textu se mohou stát, jako tomu bylo například u Amerického modelového trestního zákona, soukromé instituce (Americký právní institut). Přesto však je nepopiratelné, že modelové dokumenty budou mít v každém případě menší harmonizační a unifikační dopady, než je tomu u závazných úmluv či dalších aktů evropského práva. Nicméně lze souhlasit s výše zmíněnými výhodami, které Sieber i tak vidí v uvedeném postupu, neboť EMTZ by mohl představovat obecný vzor celkové úpravy národních trestněprávních norem a poskytovat základ pro konkrétní případy harmonizace či unifikace specifických oblastí (ekonomické zájmy, kyberkriminalita, apod.), které by již byly přijímány v rovině závazných celoevropských pravidel. V každém případě je třeba do tvorby EMTZ zapojit co nejširší spektrum subjektů a neomezovat se pouze na sféru Rady Evropy, z níž jeho idea vzešla, ale s odkazem na „evropské“ označení modelového kodexu zainteresovat i orgány EU, národní instituty či soukromé asociace.[302]

6.1.2 Základní zásady Evropského modelového trestního zákona

Na základě uvedeného Memoranda započaly práce na vytvoření EMTZ, respektive zejména jeho obecné části, přičemž za hlavní postavu lze označit prof.Tiedemanna z freiburgské university. Z jeho podnětu se potom do problematiky zapojila další řada expertů trestního a evropského práva, jejichž výsledky byly poprvé prezentovány na kolokviu v květnu 1998 pod názvem Max-Planck-Workshop.[303]

Hned od počátku bylo zřejmé, že se při tvorbě EMTZ nelze omezovat na otázku, jaké druhy jednání je třeba sankcionovat, ale v prvé řadě, jak k samotnému postihu z celoevropského hlediska přistupovat. Pro modelový zákon proto bude klíčovou otázkou formulace obecných zásad trestní odpovědnosti.

[302] Sieber zároveň zdůrazňuje význam začlenění bývalých socialistických zemí do projektu EMTZ, neboť i takto lze usnadnit účinnou transformaci jejich právních řádů a posílit rodící se demokracii.
[303] Pipek, J.: Evropský modelový trestní zákon, Právník 9/99, ročník 138, str.839

Hlavním principem musí za všech okolností, tedy i při vytváření supranacionálních pravidel, zůstat požadavek zákonnosti, kdy pouze určitý zákon může stanovit, co je trestným činem a jakou sankci lze za něj uložit. Hovoříme-li ovšem o potřebě existence psaného práva, které je tak typické pro převažující počet států kontinentálního právního systému, vyvstává otázka, jaký zákonodárce bude schopen přijímat takové normy. Cesta národních parlamentů je sice z pochopitelných důvodů přijatelnější, ovšem situaci výrazněji neposunující kupředu. Naopak zapojení Evropského parlamentu by muselo zároveň přinést posílení jeho pravomocí a přeměnu do skutečné obdoby demokratického legislativního orgánu disponujícího dostatečnými kompetencemi. Tyto se snažily dodat veškeré novelizace zakládacích smluv EU, počínaje Jednotným evropským aktem až po smlouvu z Nice. Další potřebné doplnění by v tomto směru měla přinést evropská ústavní smlouva, respektive reformní doplnění stávajících primárních pramenů. Nelze v tomto ohledu opomenout, že právě negativní postoj některých států k reformě EU a následné zmrazení procesu ratifikace Smlouvy o ústavě pro Evropu pozastavilo přenesení pravomocí národních parlamentů na nadnárodní orgán. Navíc zde zůstává nezodpovězena otázka samotné legitimity Evropského parlamentu vzhledem k situaci, že EMTZ je a priori zasazen do roviny Rady Evropy, tedy oblasti s širší členskou základnou než je tomu u EU, jejíž je Parlament orgánem. Další úvahy o zařazení složek EU do tvorby EMTZ je proto nutné vztahovat k předpokladu, že dojde k přistoupení nových zemí k EU nebo se tato pokusí realizovat modelový kodex sama ve svém prostředí. Z toho vyplývá, že samotná existence schopného legislativního orgánu nestačí a při přípravě modelového zákona je třeba pozorně kalkulovat s názory jednotlivých států a motivovat je k další spolupráci a respektování dohodnutých závěrů. K eliminaci odlišného výkladu z jejich strany je pak nutné zapojení na nich nezávislého justičního orgánu (Evropského soudního dvora nebo jeho nově utvořené obdoby), který by dohlížel nad interpretací sporných termínů. Tento soudní orgán by zároveň dohlížel na garantování požadavků psaného práva a dodržování zásad zákazu retroaktivity a analogie. Budoucnost by koneckonců v případě úspěšnosti EMTZ mohla přinést také vznik Evropského trestního soudu, který by disponoval pravomocí meritorního rozhodování o trestných činech

s evropským prvkem. Prozatím je ovšem tato myšlenka pouze ve formě vzdálených vizí.

Zájem na zachování právní jistoty vede k vyslovení požadavku na zachycení zákonných definic pojmů v textu, zejména pak okruhu pachatelů protiprávního jednání či forem zavinění. Tento přístup se dále projevuje v navazujících rovinách, kterými jsou princip zavinění a úvahy o trestní odpovědnosti právnických osob. Zatímco na národní úrovni většina států neuznává trestní odpovědnost jedinců a jejich sankcionování bez zavinění (nulla poena sine culpa, což bývá označováno za materiální odpovědnost, evropské právo odvozené od judikatury Evropského soudního dvora umožňuje při svém chápání odpovědnosti na základě tzv.principu přiměřenosti odklon od zavinění k objektivní odpovědnosti.[304] Evropské trestní právo ve své ryzí podobě by se mělo takovému náhledu vyhnout a zůstat v mezích principu viny, nicméně zohledníme-li, že některé z členských zemí počítají s existencí trestního práva správního, pak je třeba takový přístup respektovat. Totéž lze říci v případě problematiky trestní odpovědnosti právnických osob. Tato se často vztahuje právě k přeshraničním či snad lépe nadnárodním trestným činů zasahujícím do zájmů ES. Je tedy třeba uvažovat o jejich sankcionování nejen v civilněprávní či správněprávní rovině, ale také o začlenění postihu v rámci trestního práva. Trestní odpovědnost právnických osob, možnost a efektivnost jejich stíhání a potrestání je v poslední době poměrně často diskutována a bude jí podrobněji věnována pozornost v jiné části této práce (viz Corpus Juris). Na tomto místě však bylo z hlediska EMTZ poukázáno na potřebu uvědomění si dvou různých pohledů na trestní právo, a to v širším smyslu (sankční právo) a ve vlastním slova smyslu (kriminální trestní právo), přičemž v obou mohou být uplatňovány různé formy odpovědnosti a rovněž způsoby postihu. Hovoříme-li proto o nezbytnosti zavedení trestní odpovědnosti právnických osob s poukazem již existujících úprav v právních řádech některých členských států, je třeba důsledně zkoumat, zda tato je začleňována do klasického trestního rámce nebo vychází z širšího sankčního pojetí, kde je zařazena do trestního práva sankčního.[305] Obecně pak je nutné věnovat pozornost zvolení efektivních, odstrašujících, ale také přiměřených

[304] Pipek, J.: tamtéž str.841
[305] Srovnej Pipek.J.: tamtéž str.849-50

sankcí a vyřešení otázky kolize odpovědnosti fyzických a právnických osob u téhož jednání s poukazem na zásadu ne bis in idem.

Diskuse o podobě EMTZ se pochopitelně věnují i další problematice, jakou jsou například okolnosti vylučující trestní odpovědnost nebo otázky pachatelství a účastenství. V celkovém souhrnu pak vše směřuje k vytvoření komplexního trestněprávního kodexu, obsahujícího jak část obecnou, tak zvláštní. Je pochopitelné, že většinová pozornost je zaměřena na uvedenou obecnou část, přičemž speciální normy jsou již mnohdy obsaženy v ustanoveních pramenů Rady Evropy či EU. Modelový zákon tak především musí poskytnout členským zemím základní společné principy, od nichž se bude odvíjet další trestněprávní postup. Předpokladem je jeho postavení coby všeobecného předpisu zaměřeného na ochranu celoevropských zájmů prostřednictvím trestního práva s tím, že jednotlivé specifické problémy budou řešeny sektorovými úpravami. Jednu z takových by měl představovat i projekt Corpus Juris.

6.2 Corpus Juris

Corpus Juris představuje v rámci sjednocující se Evropy převratnou změnu, která se dotýká velmi významné sféry zájmů všech členských států, jakou představuje trestní právo. Neustále je poukazováno na potřebu důsledné ochrany finančních zájmů Evropských společenství jakožto jednoho ze základních kamenů evropské nadstátnosti v podobě jejich ekonomické samostatnosti, neboť spoléhání se pouze na správněprávní ochranné mechanismy je v současné době nedostatečné. Závažnost celé situace podtrhuje fakt, že ochrana finančních zájmů je jako jedna z mála obsažena ve všech relevantních rovinách EU. Odkaz nalezneme v zakládací smlouvě o ES v čl.280 SES, rozvedení pak v sekundárních nařízeních a směrnicích, judikatuře Evropského soudního dvora a pochopitelně též v pramenech III.pilíře EU, konkrétně Úmluvě o ochraně finančních zájmů ES a jejích dvou dodatkových protokolech. I přes takovou relativně rozsáhlou úpravu se však stále setkáváme s případy, kdy jsou evropské dotace a další finanční zdroje získávány zločinným způsobem, a je proto třeba se snažit o zjednání nápravy. Stávající tendence mají za cíl ve větším měřítku vtáhnout do uvedeného procesu silnější nástroje, kterými disponuje právě právo trestní a snažit se o

sjednocení norem, kterými by se Společenství i jednotlivé země bránily proti napadání svých zájmů.

Za tímto účelem byl z podnětu Komise vypracován v roce 1995 skupinou odborníků v čele s prof. Mireille Delmas-Marty projekt Corpus Juris (dále též CJ). Zadavateli požadavku byly Komise a Parlament, které se snažily tímto dosáhnout vytvoření základních zásady ochrany finančních zájmů v rámci Evropského justičního prostoru, oblasti založené na trestněprávní jurisdikci společné všem členským státům EU.[306] Oficiální anglická a francouzská verze byly publikovány v roce 1997 a podařilo se jim dosáhnout rozpoutání široké debaty o europeizaci trestního práva, možnostech harmonizace právních řádů členských států a ústavních dopadech zamýšleného projektu. Na základě těchto závěrů pak byl na konferenci konané ve Florencii ve dnech 6.-7.května 1999 přijat nový text označovaný jako Corpus Juris 2000. Jedná se o poslední verzi, která obsahuje souhrn konkrétních ustanovení, jejichž účelem je trestněprávní ochrana finančních zájmů ES.

6.2.1 Struktura a základní principy Corpus Juris

Obecně je CJ členěn do čtyř základních částí pokrývajících obě hlavní odvětví trestního práva, ačkoliv jeho systematika se odlišuje od tradičního členění známého z kontinentálního prostředí. Část I. (čl.1-8) je věnována zvláštní části trestního práva hmotného, obsahujíc osm skutkových podstat trestných činů, které mohou být páchány vůči evropským finančním zájmům. Druhá část (čl.9-17) se pak dotýká obecné hmotněprávní roviny trestního práva, především otázek zavinění, subjektů trestné činnosti, trestní odpovědnosti či trestání. Problematika trestního práva procesního je upravena v třetí části CJ (čl.18-34), která je věnována především novému a významnému institutu evropského prokurátora, jeho pravomocím a průběhu trestního řízení. Konečně čtvrtá část (čl.35) je zaměřena na otázku subsidiarity národních právních řádů vůči CJ. V závěru tohoto stručného přehledu podoby CJ je třeba poukázat na skutečnost, která představovala závažný problém při vzniku tohoto trestněprávního projektu a lze předpokládat, že bude i do budoucna činit nemalé problémy zejména při

[306] Fenyk, J., Kloučková, S.: Mezinárodní justiční spolupráce v trestních věcech, Linde Praha 2003, str.412

přijímání jeho závazné podoby členskými státy. Evropská unie je společenstvím států, které nedisponují jednotným či alespoň velmi podobným právním systémem, který by umožňoval rychlé a efektivní přijímání sjednocujících pravidel, jako je tomu například u obdobného uskupení v podobě Spojených států. Právní rozmanitost minimálně tří hlavních evropských systémů (kontinentálního, anglosaského a skandinávského), dále komplikovaná jemnými nuancemi uvnitř jednotlivých právních řádů, způsobuje značné problémy při formulování společných institutů. Zejména oblast anglosaského práva je velmi nedůvěřivá vůči většině projektů, CJ nevyjímaje, které vycházejí převážně z iniciativy států kontinentálního práva. V tomto ohledu je nutno podotknout, že tvůrci CJ brali na výše uvedenou problematiku zřetel a snažili se vytvořit jakýsi právní universalismus, jenž by byl kompromisním řešením mezi všemi zmíněnými systémy.

Při pohledu na výše uvedené je patrné, že právě základní principy jsou nástroji, které mají nesmírně důležitou úlohu při sjednocování pravidel vedoucích k ochraně evropských finančních zájmů. Je pravdou, že právě principy mohou být v tomto směru jakousi dvousečnou zbraní, když nejenže mohou působit unifikujícím (sjednocujícím) směrem, ale mohou rovněž představovat nejpodstatnější odlišnosti mezi jednotlivými právními systémy. Tento jev by pak mohl mít nežádoucí odstředivý efekt. Proto bylo a stále je nezbytné, aby projekt CJ zahrnul veškeré podstatné zásady, které budou společné pro všechny zúčastněné strany a povedou k zamýšlenému cíli.

Nová podoba Corpus Juris 2000 zahrnula do úvodu projektu rovněž přehled hlavních principů, které tvoří skelet celého mechanismu ochrany finančních zájmů. Tyto zásady byly autory projektu rozděleny na tzv. „tradiční“ a „nové“.[307] Do první kategorie se řadí zásady známé již z právních řádů členských států – zásada 1) *legality*, 2) *individuální trestní odpovědnosti*, 3*) proporcionality* (jakožto zásady hmotněprávní) a 4) *soudní záruky* (jakožto zásada procesněprávní). Na druhé straně pak byly vytvořeny dva zcela nové principy, charakteristické pro oblast, na níž bude CJ aplikován. Jedná se o princip - 5) *evropské teritoriality* a 6) *kontradiktorního řízení*. Specifické postavení pak má v rámci CJ 7) *zásada subsidiarity*

[307] Delmas-Marty, M., Vervaele, J.A.E., The implementation of the Corpus Juris in the Member States, Intersentia, Antwerp - Groningen – Oxford, 2000, str.187-188

národního práva. Přestože v samotném dokumentu je vyjmenováno pouze těchto sedm základních principů, je třeba poukázat na fakt, že se jedná o skutečně nejelementárnější pravidla používaná v jednotlivých členských státech a v důsledku toho nelze opomíjet, byť expressis verbis nevyjádřenou skutečnost propojení těchto zásad s dalšími principy a jejich následnou konkretizaci v zákonných ustanoveních trestního práva.

a) Princip legality (zákonnosti)

Zásada legality je první ze tří tradičních hmotněprávních zásad obsažených v CJ. Její zařazení na první místo vychází ze samostatného postavení tohoto principu v jednotlivých právních řádech členských států, které jednoznačně odkazují na klasický trestně právní postulát nullum crimen et nulla poena sine lege jakožto výraz propojenosti se zásadami demokratismu, humanismu a právní jistoty. Význam této zásady naznačil již Evropský soud pro lidská práva, který na její existenci odkázal při interpretaci čl.7 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, který obsahuje zákaz retroaktivity. Veškeré tresty, které jsou uvedeny v druhé části CJ tak mohou být ukládány pouze při naplnění znaků skutkové podstaty trestného činu, jež jsou výslovně uvedeny v čl.1 až 8 CJ a zároveň při splnění podmínek pro ukládání takových trestů, jež jsou uvedeny v čl.15 až 17 CJ. Při jakémkoliv budoucím doplnění CJ nelze ukládat zpřísňující tresty na jednání spáchaná před takovou novelou. Stejně jako zákaz retroaktivity je třeba k zásadě legality přiřadit rovněž zákaz analogie k tíži pachatele. Proto skutkové podstaty trestných činů, jež jsou uvedeny v čl.1-8 CJ nelze analogicky užít na obdobné situace, které dokument výslovně nepokrývá. Uvedené články je pak třeba interpretovat vždy restriktivně, jestliže by takový výklad nebyl ve prospěch pachatele.

Na tomto místě je vhodné učinit stručnou poznámku týkající se účelu práce odborníků na procesu CJ. Jejich hlavním cílem nemělo být rozhodnutí o podobě, v níž bude Corpus Juris přijat a dále „expedován svým uživatelům“ – subjektům Evropské unie a jejich členským státům. Tato otázka zůstává mimo rozsah možných doporučení právních specialistů na trestní právo, ale vyžaduje zejména zapojení politických protějšků, ať již na úrovni komunitární či vnitrostátní. Vůdčí postavení by měl převzít kromě všudypřítomné Komise

a pochopitelně Rady také stále více pravomocí získávající Evropský parlament. Jak jsme se mohli přesvědčit již při dřívějším přijímání podobných projektů, přichází v úvahu trojí možná podoba právní formy CJ. Nejčastěji zmiňovanou je mezinárodní úmluva spadající do rámce tzv.třetího pilíře EU. Ovšem ani zbývající dvě formy – právní akt sekundárního práva či snad dokonce doplnění primárního práva nejsou řazeny až jako druhořadé, ale naopak velmi reálné podoby přijetí CJ. Každá z forem má své výhody i nevýhody plynoucí jak z právních, tak politických podmínek. Smlouva III.pilíře představuje z pohledu členských států patrně nejpřijatelnější formu, když staví na předpokladu jejich trestněprávní svrchovanosti, nicméně jejím hlavním nedostatkem může být obava, že nebude ratifikována dostatečným počtem zemí.[308] Naproti tomu zbývající dvě cesty, které by pravděpodobně efektivněji upravily danou problematiku, se setkávají s kritikou pro údajné nepřiměřené zasahování evropských norem do národních řádů. V tomto případě lze tedy očekávat komplikace v přijetí doplnění primárního práva, a to pro chybějící politický konsensus většiny členských států a v případě vytvoření nového sekundárního pramene pak jeho odpůrci dokonce poukazují na nemožnost takového postupu. Svá tvrzení odvozují od již několikrát zmíněného čl.280 SES, u nějž sice nevylučují, že je určen k přijímání trestních opatření k ochraně finančních zájmů, ovšem pouze do té míry, aby tato nezasahovala do vnitrostátních ustanovení trestního práva. Corpus Juris by však dle jejich mínění nepochybně takovýto zásah znamenal. Takové chápání by však vytvářelo z čl.280 SES v podstatě imperfektní normu. Je třeba si uvědomit, že Corpus Juris je určen v prvé řadě k ochraně finančních zájmů EU. Není vyloučeno, respektive se předpokládá, že svým významem nezůstane CJ limitován toliko na celoevropskou úroveň, avšak jeho zaměření je především proevropské a v případě zásahu do národního práva by neznamenal jeho narušení, nýbrž paralelní, vzájemně se podporující existenci. Lze mít proto za to, že nejvýhodnější postup by představovala kombinace aktu sekundárního práva (nařízení) pro ustanovení hmotněprávní části CJ a na

[308] Polák, P.: Úprava mezinárodní právní pomoci v trestních věcech v rámci EU s přihlédnutím k ochraně jejích finančních zájmů, Brno 2003, str.169-170

druhé straně doplnění primárního práva pro ustanovení části procesněprávní (zejména s ohledem na významné postavení úřadu evropského prokurátora).

Z hlediska českého trestního práva je zařazení principu legality do CJ naprosto zřejmé a neoddiskutovatelné. Tato zásada je jedním z nejdůležitějších pravidel, na nichž staví svou existenci a fungování demokratická společnost. Právní řád ČR vyslovil uvedený princip v několika rovinách od nejobecnější, upravené Ústavou a Listinou základních práv a svobod, respektive též vyhlášenými mezinárodními smlouvami, kterými je ČR vázána, až po v trestním zákoně konkretizovanou zásadu nullum crimen et nulla poena sine lege (§ 3 odst.1 a § 27 trestního zákona), která vylučuje stíhání a trestání jiných skutků, než které jsou uvedeny v zákoně, stejně jako taxativně stanoví škálu trestů, jež lze pachateli uložit. Jak bylo naznačeno v předchozích odstavcích, zásada legality v pojetí CJ je chápána v daleko širším slova smyslu než v českém a jemu podobných právních prostředí. Přesto je ve výsledku nutno konstatovat, že veškeré „komponenty", z nichž je „evropská" zásada legality tvořena, jsou vyjádřeny rovněž v českém právu, když trestní zákon vychází rovněž ze zásad zákazu retroaktivity a analogie k tíži pachatele, které byly v rámci CJ zařazeny jako součást pojmu zásady legality.

b) Princip individuální trestní odpovědnosti

Trestní odpovědnost jednotlivců, jak lze tuto zásadu opsat, je v evropském pojetí chápana opět v daleko širším smyslu než je tomu například v ČR. Corpus Juris, který tento princip zmiňuje jak v úvodním výčtu obecných zásad, tak specificky ve svém v čl.11, vychází ze skutečnosti, že individuální trestní odpovědnost je určována podle jednání pachatele a na základě jeho stupně odpovědnosti jakožto jediného pachatele, spolupachatele nebo účastníka v užším slova smyslu (v podobě organizátorství, návodu nebo pomoci). Při nazírání na uvedený princip je třeba se pozastavit, byť okrajově, nad jeho jazykovým výkladem. Původní text CJ byl vypracován v anglické a francouzské jazykové mutaci, které používají vedle jasných výrazů pro pachatele a spolupachatele také pojem *instigator*, respektive *instigateur*, které v obou případech lze přeložit jako návodce trestného činu. V tomto ohledu je česká úprava konkrétnější, když v rámci § 10 odst.1, 2, 3 trestního zákona

vymezuje účastenství v užším smyslu právě trojicí organizátor-návodce-osoba poskytující pomoc. Tato skutečnost je prvním výrazem již dříve zmíněného zakomponování některých prvků anglosaského systému do jinak převážně kontinentálně laděného dokumentu CJ. Právě ostrovní systém je v obecné rovině podstatně obecnější a staví povícero na odvozování zásad ze soudní praxe. Přesto je však opět ve výsledku nutno poznamenat, že pod pojmem návodce rozumí britská právní nauka všechny prvky českého účastenství v užším smyslu a lze předpokládat, že stejný postoj zastávají tvůrci CJ.

Druhým a významnějším vlivem anglosaského práva, a to nejen na projekt CJ, ale i na celou oblast trestního práva jednotlivých evropských států, je při stanovení trestní odpovědnosti vymezení pojmu jednotlivec. Anglosaské normy totiž pod pojmem jednotlivec nezahrnují striktně osoby fyzické, jak je tomu, či alespoň tomu tak donedávna bylo, ve většině států kontinentálního práva. Britský systém je považován za průkopníka trestní odpovědnosti právnických osob, která začíná být hojně přebírána i ostatními členskými státy Evropské unie (například Nizozemsko, Francie, skandinávské státy či již dokonce řada postkomunistických států v čele s Rumunskem a Bulharskem). Úspěšné šíření tohoto institutu pak bylo završeno právě jeho včleněním do projektu CJ a názorového směru Evropské unie. Trestní odpovědnost právnických osob je zakotvena v čl.13 CJ, který stanoví podmínky, jež musí takováto osoba (organizace) naplnit. Jde v prvé řadě o korporace a jiné organizace (právnické osoby), které mohou svým jménem nabývat majetek (mají právní subjektivitu) a trestný čin je spáchán v jejich prospěch, jejím orgánem či zástupcem anebo jakoukoliv osobou jednající jejím jménem a mající pravomoc, ať zákonem stanovenou či pouze faktickou, přijímat rozhodnutí. Trestní odpovědnost právnické osoby přitom nevylučuje trestnost fyzické osoby jako pachatele, návodce nebo pomocníka u téhož trestného činu. Byť se s ohledem na výše uvedené anglosaské pojetí jednotlivce nabízí možnost zahrnutí odpovědnosti právnických osob pod pojem individuální trestní odpovědnosti,[309] šlo by bezpochyby o špatnou interpretaci. Pojetí takové trestnosti je třeba vždy důsledně oddělovat,

[309] Wells, C.: Corporations and Criminal Responsibility, Oxford University Press 2001, 2.vydání, str.184-187

přičemž Corpus Juris na tuto pohlíží jako na pravou, nepřímou trestní odpovědnost.[310]

Je zřejmé, že slučitelnost evropské individuální trestní odpovědnosti fyzických osob nepředstavuje s ohledem na zákonná ustanovení pro české trestní právo žádnou překážku. Totéž však již nelze v žádném případě tvrdit o odpovědnosti právnických osob.[311] Na stávající situaci, kdy v řadě evropských zemí dochází k začleňování této odpovědnosti do právních řádů, reflektovala i ČR a její vládní návrh nového zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. Trestní odpovědnost právnických osob a její zařazení do českého trestního práva může na jedné straně znamenat zavedení kolektivní odpovědnosti, jíž je vytýkáno nadměrné posílení státní moci vůči občanům, kteří na spáchané trestné činnosti nebudou nikterak zainteresováni (například trestní postih společnosti, který pocítí i její drobní akcionáři nebo zaměstnanci), nicméně se lze domnívat, že převáží pozitiva takové úpravy, zejména postih majetkových převodů, dále v oblasti organizované kriminality, rozsáhlých hospodářských trestných činů, ale stejně tak i ve sféře životního prostředí. Je možné poukázat na fakt, že právnická osoba je součástí právního řádu a tento s ní počítá ve všech ostatních právních odvětvích, v dnešní době vyjma trestního práva.[312] Není důvodu s ohledem na požadavek rovnosti, aby v budoucnu nemohly být zařazeny jako postižitelné subjekty také do této oblasti. Z historického hlediska by pak nešlo o až tak nový institut, neboť v minulosti byly trestně postihovány (zejména za omisivní trestné činy) například města či kláštery. Budoucí úprava předpokládá, že mimo trestní odpovědnost by zůstaly stát, kraje, obce, stejně jako veškeré kolektivní subjekty, které nemají právní subjektivitu.

c) Princip proporcionality

Kromě výčtu osmi skutkových podstat trestných činů obsahuje dokument CJ rovněž přehled trestů ukládaných za jejich spáchání. Tyto

[310] Kratochvíl, V.: České trestní zákonodárství a Corpus Juris 2000 se zvláštním zřetelem na hospodářské trestní právo a trestnost právnických osob. In Sborník Právně srovnávací konference - Hospodářské trestní právo a trestní odpovědnost právnických osob (Vídeň, 13.září 2002), Masarykova Universita v Brně, 2003. str. 73

[311] V českém prostředí lze maximálně hovořit o „nakročení“ k pravé trestní odpovědnosti právnických osob v podobě jednání za jiného upraveného v rámci § 90 odst.2 trestního zákona – viz Kratochvíl, V., str.71-75

[312] Srov. Musil, J.: Trestní odpovědnost právnických osob, In: Pocta Otovi Novotnému k 70.narozeninám, Kodex Praha 1998, str.76 an.

sankce musí být ukládány způsobem odpovídajícím stupni závažnosti spáchaného deliktu, stejně jako míře zavinění pachatele a podílu jeho účasti na trestném činu. Vždy je tedy nutno brát ohled na skutečnost, jaký zájem společnosti byl dotčen, jaká je výše škody nebo způsobeného rizika či zda nebyl trestný čin spáchán ve prospěch zločinného spolčení a opomenuty nesmí být také osobní poměry pachatele (zejména jeho ekonomické a sociální postavení, či snaha o náhradu jím způsobené škody). Jedná se o další ze základních zásad uplatňovaných ve všech členských státech Unie, stejně jako v samotném komunitárním právu.

Při zasazení dané zásady do prostředí zbývajících dvou, již výše zmíněných principů, lze poukázat ve významu přiměřenosti trestu na jakési vyvrcholení celého trestněprávního procesu, který započal spácháním trestního deliktu popsaného v zákoně, pokračoval přes odhalení a specifikaci pachatele a nyní tedy dochází k jeho finálnímu sankcionování, které bohužel mnohdy tvoří či zejména v minulosti tvořilo konečnou fázi trestněprávního vztahu. Zásada proporcionality však musí vždy tvořit provázanou linii se zásadou jednoty trestní prevence a represe (individuální i generální) a vycházet ze soudní individualizace pachatele což neukončí trestněprávní vztah pouhým uložením, potažmo vykonáním trestu, ale bude brát zřetel na význam trestu jako takového, jeho působení na pachatele a rovněž náhradu způsobené škody. Bude-li naplněna a dodržována zásada proporcionality tak, jak ji předpokládá CJ, bude možno hovořit o uloženém trestu jako o trestu spravedlivém.

České právo je v tomto ohledu naprosto shodné, či lépe řečeno se úspěšně vyrovnává trendům starších členů Evropské unie, když v průběhu minulých desetiletí bylo poznamenáno odlišným přístupem k proporcionalitě trestání a vyváženosti preventivní a represivní stránky trestního práva. Zásada přiměřenosti trestu je promítnuta především do trestního zákona (zejména § 31, § 34 nebo § 39a), ale její odraz je možné nalézt rovněž například v zákoně č.169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody. Soud tak musí vždy přihlížet ke stupni nebezpečnosti trestného činu pro společnost, k možnosti nápravy a poměrům pachatele, stejně jako k přitěžujícím a polehčujícím okolnostem.

Specifickou otázkou je porovnání možností druhů trestů, které mají k dispozici CJ na straně jedné a český trestní zákon na straně druhé. Kromě

tradičních institutů, jakými je trest odnětí svobody či zákaz činnosti, které se v obou dokumentech výrazně neodlišují, je vhodné poukázat na podobu peněžitého trestu, ukládaného v denních sazbách odvislých od příjmu pachatele (tato forma již pozvolna proniká i do českého práva – viz § 27 zákona č.218/2003 Sb., o soudnictví ve věcech mládeže či návrh rozsáhlé rekodifikace trestního práva hmotného v podobě nového trestního zákoníku). Opominout nelze ani již zmíněnou skutečnost existence trestní odpovědnosti právnických osob v CJ, která s sebou přináší i specifické tresty v podobě vyloučení z budoucích obchodů, z možnosti obdržet v budoucnu subvence, zavedení soudního dohledu či zveřejnění rozsudku. Rovněž s obdobnými prostředky počítá náš zákonodárce v návrhu trestního zákoníku (blíže viz kapitola 6.2.2 sub.b).

d) Princip soudní záruky

Dokument CJ je uceleným projektem zahrnujícím jak hmotněprávní část, tak část procesněprávní. Tato vychází zejména z postulátu, že pouze nestranný a nezávislý soud může rozhodnout o vině a uložit příslušný trest. Stejně jako tomu bylo u zásad hmotněprávních, ani tato posledně jmenovaná nezůstává osamocenou. Přestože to není v textu výslovně uvedeno, vyplývá z něj zcela zřejmá provázanost s principem soudního přezkumu, který je vykonáván jednak tradičně na úrovni národní (ať již v průběhu řízení přípravného, prvoinstančního soudního či odvolacího) a rovněž na úrovni komunitární, kde je činný Evropský soudní dvůr v případě předběžných otázek o výkladu a aplikaci CJ a rozhodování sporů o příslušnost (ze strany národních orgánů či nově zřizovaného Úřadu evropského prokurátora – viz níže). Výše uvedené zásady jsou opět odvozeny od úpravy v Evropské úmluvě o lidských právech a dlouhodobě aplikovány ve stávajícím fungování Evropského soudního dvora.

Na tomto místě je opět nutné poukázat na všudypřítomný korektiv ochrany základních lidských práv a svobod, který přikazuje, aby v přípravném i soudním řízení byly jakékoliv zásahy do těchto hodnot uskutečněny pouze a jen na základě rozhodnutí nestranného a nezávislého soudního orgánu. Pouze tak lze zajistit spravedlivý výkon práva. Autoři dokumentu kladou velký důraz zejména na přípravné řízení, které má v případě rozsahu CJ zcela

odlišný charakter než klasický vnitrostátní model. Jak bude rozvedeno v následující kapitole, která se dotkne jednoho z nejčastěji komentovaných nových institutů – Úřadu evropského prokurátora, je CJ významný pro svou „nadstátnost“ a možnost celoevropského trestního stíhání určité kategorie trestných činů. Proto je vedle postu evropského prokurátora zaváděn rovněž pojem tzv.soudce svobod (judge of freedoms), jenž vykonává v tomto stadiu řízení soudní záruky odvozené zejména z Evropské úmluvy o lidských právech. Jde o nezávislého a nestranného soudce, který je určen členským státem z členů soudu, u něhož působí evropský delegovaný prokurátor. Tento soudce je příslušný pro posouzení, zda je Komise oprávněna vystupovat jako žalobce a také, je-li toho třeba, má právo nařídit provedení opatření k zajištění věcí, které jsou důležité pro dokazování v trestním řízení. Rozhodnutí ve věci samé pak již činí vnitrostátní soudy, ustanovené každým členským státem podle jeho pravidel o věcné příslušnosti v místě, kde se nachází úřad evropského delegovaného prokurátora.

Z pohledu českého práva lze obecně poukázat na § 2 trestního řádu, který svým obsahem garantuje veškeré principy demokratického a spravedlivého trestního řízení a představuje značnou konkretizaci obecných požadavků CJ. Lze se domnívat, že autoři CJ nechtěli podrobně rozebírat všechny zvláštní zásady trestního práva (ať již hovoříme o jeho procesněprávní, ale i dříve popsané hmotněprávní části), ale spokojili se s jejich obecným vytyčením a s notorietou, která vychází ze zakládacích smluv evropské integrace – tedy, že veškeré členské státy jsou státy demokratickými, disponujícími potřebnými mechanismy k ochraně všech principů demokratického právního prostředí. Proto je možné považovat stávající zákonnou úpravu za shodnou s požadavky CJ a zaměřit se pouze, stejně jako v ostatních členských státech, na doplnění v návaznosti na nově zavedené instituty evropského prokurátora, soudce svobod a evropského zatýkacího rozkazu.

e) Princip evropské teritoriality a evropský prokurátor

Potřeba ochrany finančních zájmů Evropských společenství je všeobecně deklarovanou nezbytností, avšak od počátku tato narážela na závažný problém vyplývající z charakteru trestního práva. Je zřejmé, že

jmenovaná právní disciplína je považována s ohledem na státní monopol výkonu trestní jurisdikce za jednu z nejchoulostivějších součástí kteréhokoliv státu. Představa, že jiný než vnitrostátní orgán bude zasahovat do takovéto pravomoci, byla a v některých částech Evropy stále je značným problémem. Přesto však došlo k přelomovému kroku vytvořením Evropské justiční oblasti jakožto fikce jednotného evropského státního území pro účely CJ, které je tvořeno členskými státy Unie.

Pro účely policejního vyšetřování, postupu státního zástupce, soudního řízení a výkonu trestu je území všech členských států považováno za jednotnou oblast – Evropskou justiční oblast – v níž přímo působí evropský prokurátor a státní zástupci členských států,[313] a kde je možné vydávat zatýkací rozkazy, rozsudky a jiná soudní rozhodnutí, která jsou v souladu s ustanoveními CJ. Tato rozhodnutí jsou pak vykonatelná v rámci celého prostoru. Je patrné, že Evropská justiční oblast vychází z teritoriální jurisdikce, v níž se CJ použije pouze na trestné činy spáchané na území sjednoceného vymezeného území, přičemž místo spáchání trestného činu bude určeno dle národních práv členských států. Je to evropský prokurátor, kdo zvolí místo projednání konkrétní věci, přičemž bere v úvahu veškerá kritéria, která umožní soudu efektivně, rychle a hospodárně projednat daný případ zasahující do území více států (dostupnost důkazů, místo, kde se nachází pachatel, atd.).

Zásada evropské teritoriality staví tedy především na zřízení zcela převratného institutu *evropského prokurátora*. Jeho pravomoci a postavení jsou popsány v čl.18 a následujících CJ. Jeho text je jednou z prvních zmínek o tomto institutu. Již v roce 1998 Komise poukázala na jeden z hlavních problémů, který brání účinnějšímu postihování podvodných jednání – neucelenost evropského prostoru vynutitelnosti práva. Aniž by ES podceňovala národní mechanismus boje proti tomuto typu podvodů, přece jen volá po vytvoření specializovaného orgánu, který bude mít v dané sféře nejen větší zkušenosti než národní instituce, ale též celoevropskou působnost. Způsob zakotvení evropského prokurátora do komunitárního práva byl

[313] Přestože jsou pojmy prokurátor a státní zástupce shodné, je terminologie použitá v této práci poplatná současnému úzu, který s ohledem na historický vývoj nahradil v českých trestních předpisech pojem prokurátor pojmem státní zástupce. Obdobná dichotomie se objevuje i například v americké právní oblasti, kde rovněž dochází k používání různých termínů. Podstatným je však vždy skutečný rozsah pravomocí takového orgánu.

prezentován ve sdělení Komise ze dne 29.září 2000.[314] Základ by mělo představovat doplnění SES, konkrétně včlenění nové článku 280a, upravující postup při jmenování do úřadu evropského prokurátora, a to kvalifikovanou většinou v Radě na návrh Komise a se souhlasem Parlamentu na dobu šesti let.

Na podrobnější rozvedení nejen otázky evropského prokurátora se zaměřila opět Komisí předložená Zelená kniha.[315] Poukazuje na stávající situaci, kdy na počátku projednávání podvodného jednání stojí OLAF, provádějící vnitřní vyšetřování v rámci komunitárních institucí. Jestliže dospěje k závěru, že podezření je opodstatněné, musí vyšetřování podstoupit národním orgánům toho státu, v němž se orgán ES nachází. V tomto bodě však budou národní vyšetřovatelé nezbytně konfrontováni s imunitou pracovníků Společenství a musí nezbytně zažádat nadnárodní celek o umožnění dalšího postupu. Zpomalení celého procesu bude dále podtrženo již avizovanou komplikovaností materie pro národní orgány, stejně jako možností, že do projednávaného případu bude vtaženo více členských států a dojde ke ztížení shromažďování, ale též provádění důkazních materiálů.[316] Tomuto přetrvávajícímu stavu nepomohly ani amsterdamské změny v podobě zvýšení pravomocí Europolu či založení Evropské justiční sítě.[317] Právě existence evropského prokurátora by měla uvedené nedostatky odstranit.

Poukážeme-li zpětně na značné rozdíly mezi vedením trestního řízení v zemích anglosaské právní kultury oproti kontinentálnímu systému, pak nám nezbývá konstatovat, že autorům CJ se podařilo tyto odlišnosti do velké míry překlenout právě prostřednictvím evropského prokurátora. Zejména princip legality uplatňovaný ve většině států kontinentálního trestního práva byl zcela nepřijatelný pro právní prostředí Velké Británie či Irska, kde státní zástupce vychází převážně z principu oportunity. Již několikrát bylo uvedeno, že nejvýznamnější změnou oproti stávajícímu stavu je fakt, že úřad evropského prokurátora představuje orgán Unie, nezávislý na jiných členských státech,

[314] Sdělení Komise ze dne 29.září 2000 – Trestněprávní ochrana finančních zájmů Společenství: Evropský prokurátor [COM (2000) 608]
[315] Zelená kniha o trestněprávní ochraně finančních zájmů Společenství a založení úřadu evropského prokurátora, předložená Komisí dne 11.prosince 2001 [COM (2001) 715]
[316] van Gerven, W.: Constitutional Conditions for a Public Prosecuter's Office at the European Level, European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice 2000, Vol.8/3, str.318.
[317] Huber, B.: Corpus Juris and the Treaty of Amsterdam, Juridica International, IV/1999, University in Tartu str.174-175

stejně jako na zbývajících komunitárních orgánech. Jeho postavení odpovídá při obecném pohledu postavení českého státního zástupce, když do rámce jeho pravomocí spadá dohled nad předsoudním řízením při vyšetřování a podání obžaloby. Tuto pak zastupuje před soudy členských států a jeho činnost rovněž zasahuje do sféry vykonávacího řízení. Někdy uváděný názor odpůrců CJ, že evropský prokurátor nemůže pro svůj „celoevropský“ charakter řádně a spravedlivě stíhat trestné činy spáchané na rozsáhlém území Unie, je naprosto mylný a prokazuje jejich neinformovanost, když dochází k opomíjení skutečnosti, že vedle evropského prokurátora budou v jednotlivých členských zemích (jejich hlavních městech či jiných sídlech – typicky pro území ČR republiky lze vzhledem ke kumulaci justičních orgánů předpokládat, že tímto městem by bylo Brno) působit také evropští delegovaní prokurátoři, kteří budou znát dobře prostředí z hlediska obecného i právního. Tím zároveň odpadne obava (od počátku neoprávněná) nadměrného zasahování jiných než vnitrostátních orgánů do oblasti národního trestního práva s ohledem na ustanovení § 2 odst.3 trestního řádu. Je předpokládána úzká spolupráce mezi všemi orgány činnými v trestním řízení, zejména mezi Úřadem evropského prokurátora a výše uvedeným soudcem svobod. Návaznost je také vysledována směrem k evropskému zatýkacímu rozkazu, prostředku, který slouží k prosazování co nejúčinnější evropské spolupráce a zároveň k zajištění, aby všechna trestní řízení byla vedena jediným směrem – k zajištění účinného výkonu spravedlnosti, když umožňuje zatčení konkretizované osoby v kterémkoliv státě Evropské justiční oblasti a její převoz do státu, v němž je nezbytná její přítomnost. Totéž platí i o další nástrojích III.pilíře EU. Nelze tedy považovat obavy z nepřiměřeného narušení autonomie národních orgánů za opodstatněné. Je třeba si uvědomit, že hlavní část trestního řízení v podobě soudního rozhodování zůstává v suverénní pravomoci členských států a evropský prokurátor, respektive jeho delegovaní zástupci tak slouží výhradně k usnadnění, zrychlení a zefektivnění celého trestního řízení. Přesto je třeba dopracovat některé aspekty jeho fungování. Jako komunitární instituce disponuje působností prozatím výhradně uvnitř Společenství. Lze si však představit případy, kdy se některé prvky projednávané věci, typicky svědci, listinné důkazy či majetek, budou nacházet mimo území EU. Bylo by proto

vhodné, aby evropský prokurátor měl oproti současnému předpokladu pravomoc zažádat orgány třetích států o poskytnutí vzájemné pomoci.

Nedílnou součástí principu evropské teritoriality je propojení s další elementární zásadou trestního práva procesního – zásadou ne bis in idem (čl.23 odst.1 písm.b) CJ). Jestliže na základě CJ dochází ke sjednocování, byť fiktivnímu, celého území EU, kdy jeden nadstátní nezávislý orgán je oprávněn působit ve všech členských státech, to vše za pomoci silného nástroje, kterým je uvedený evropský zatýkací rozkaz, pak je zcela nezbytné, aby jeho snaha nebyla mařena překážkami, jež bývají v trestním právu tvořeny právě státními hranicemi. Na CJ lze nazírat jako na dokument, který vede k podstatné změně tradiční mezinárodní spolupráce v trestních věcech na území Evropy. Společným evropským cílem by mělo být odstranění zdlouhavosti procesu uznávání cizozemských rozhodnutí a poskytnutí účinného nástroje k jejich vykonání v celé Evropské justiční oblasti. Proto je v rámci CJ učiněn výslovný odkaz na dodržování zásady ne bis in idem, kdy všechny orgány činné v trestním řízení budou bezpodmínečně uznávat tuto zásadu a přiřadí pravomocným rozhodnutím ve stejné věci status res iudicata, aby nedošlo k dvojímu projednávání popř.odsouzení pachatele.[318]

Jak předpokládají autoři CJ, právě popsaný princip evropské teritoriality bude klíčovým bodem při schvalování celého dokumentu. Tato zásada představuje podstatný zásah do tradičních národních systémů trestní spravedlnosti. Přestože v rámci celého širokého spektra expertů převažuje pozitivní hodnocení založení Evropské justiční oblasti, v politických kruzích již takový konsensus nepanuje. Zejména státy anglosaského systému (Velká Británie a Irsko a do jisté míry i podobně smýšlející právní systém Dánska) vidí v této části CJ omezení své národní svrchovanosti, které nemůže být nahrazeno ani za cenu urychlení a zefektivnění evropské spolupráce v trestních věcech. Obdobné obavy lze postřehnout ve větším či menším měřítku ve všech členských státech, ČR není výjimkou. Zatímco princip ne bis in idem je všeobecně přijímán bez výhrad, evropská teritorialita zůstane stále žhavým tématem. Nicméně i zde je možno sledovat postupné otupení kritických pohledů, když se pro podobné negativní názory podařilo prosadit

[318] Srov. § 11 odst.4 trestního řádu.

sadu evropských rozkazů a příkazů, které usnadňují nejen národním, ale i evropským orgánům, účinnější dohled nad zachováním široké palety jejich zájmů.

f) Princip kontradiktornosti řízení

Rovněž druhá z nově upravených zásad CJ vychází z četných rozdílností mezi evropskými trestními systémy. Reflektuje zejména odlišné vymezení orgánů činných v trestním řízení, jejich postavení a pravomoci, stejně jako způsob vedení řízení. Členské státy staví povětšinou na zásadě obžalovací (principu akuzačním) s jasným oddělením základních funkcí trestního řízení – obžaloby, obhajoby a soudu, které jsou zároveň svěřeny zcela odlišným subjektům. Na druhé straně pak existují státy, kde při splnění určitých přesně stanovených podmínek lze postupovat dle teorie inkvizičního řízení, nikoliv však v překonané feudální podobě, nicméně stále se vykazujícím prvky písemnosti, neveřejnosti a orgány, které ve své pravomoci kumulují více uvedených funkcí. Přestože ve výjimečných případech a vždy za dodržení základních lidských práv může vést tento druhý model k rychlejšímu průběhu řízení, je třeba vyslovit v obecném směru jeho nevhodnost pro účely současného trestního práva. Corpus Juris proto vychází z kompromisu mezi oběma zmíněnými principy, či ještě lépe řečeno ze syntézy obou zásad. Do jeho textu autoři zařadili požadavek kontradiktornosti řízení (převzatý z francouzské terminologie), když jako prioritní stanovili rovnost zbraní. Postavení stran v řízení je proto zásadně rovné. Státní zástupce reprezentující obžalobu i obžalovaný sám, popřípadě jeho obhájce, mají stejný přístup k důkazům, tyto mohou navrhovat, eventuelně sami provádět. Aby došlo k naplnění principu, zvláště s ohledem na faktickou výhodu státního zástupce znalého práva vůči obžalovanému, který tuto často postrádá, je třeba důsledně dodržovat právo obžalovaného na právní pomoc v podobě zvoleného obhájce. V souvislosti s tím odkazuje CJ na dva dokumenty mezinárodního práva, z nichž je toto právo odvozeno - Evropskou úmluvou o lidských právech a Úmluvu OSN o občanských a politických právech. Výsledná podoba by tedy měla stranám umožnit vyjádřit se ke všem skutečnostem důležitým pro spolehlivé posouzení věci (odklon od

čistě inkvizičního systému), nikoliv však až v řízení před soudem, jak připouští systém akuzační, ale již od jeho počátku.[319]

Zvláštní pozornost by měla být věnována procesu dokazování, který jak již bylo řečeno, tvoří stěžejní část řízení. Za zmínku stojí především ustanovení čl.33 CJ, jež nepřipouští jakékoliv důkazy, které byly získány porušením základních práv a svobod nebo při porušení pravidel, jenž stanoví CJ či národní právní řády. Jelikož problematika upravená CJ je celoevropského charakteru, bude důležité určit podmínky, podle nichž bude stanovena nelegálnost získaného důkazu. Otázka, zda byl konkrétní důkaz získán legálně či nikoliv, bude posuzována dle zákonné úpravy v zemi, kde byl tento získán. Proto nelze namítat jeho neplatnost ve státě, v němž bude následně použit s poukazem, že na jeho území by byl takový postup protiprávní. Nelegálnost bude možno namítat ve všech případech a ve všech zemích pouze za situace, kdy důkaz bude získán za porušení základních lidských práv a svobod či zmíněných evropských pravidel zakotvených v CJ.[320] Promítneme-li problematiku neúčinnosti důkazu do prostředí českého trestního práva (§ 89 odst.3 tr.řádu), pak s ohledem na chystaný dokument CJ se nelze než ztotožnit s názory, které hodnotí stávající úpravu jako nedostačující a požadují výslovné zakotvení důvodů činících důkaz nepřípustným či neúčinným formou taxativního výčtu.[321]

Obecně lze říci, že přijetí principu kontradiktornosti nečiní českému právu žádné obtíže, neboť veškeré jeho prvky jsou důsledně zakotveny v ustanoveních trestního řádu (například v § 2 odst.5 in fine, § 2 odst.8 a zejména pak v § 2 odst.13 trestního řádu). Zákonná úprava tak plně poskytuje záruky všem stranám, především obviněnému, ale též osobám, kterým byla trestným činem způsobena škoda, obsahuje pravidla pro dokazování, které je vůdčí částí řízení a naplňuje tak veškeré požadavky ze strany CJ.

[319] Blíže Fenyk, J.: Zásada kontradiktorní v trestním řízení anglosaského a kontinentálního typu. In: Pocta Dagmar Císařové k 75. narozeninám, Lexis Nexis 2007, str.9 an.
[320] K čl.33 odst.1 CJ a jeho vztahu k § 89 odst.3 trestního řádu srov. Kratochvíl, V.: České trestní zákonodárství a Corpus Juris 2000 se zvláštním zřetelem na hospodářské trestní právo a trestnost právnických osob. In: Sborník Právně srovnávací konference - Hospodářské trestní právo a trestní odpovědnost právnických osob (Vídeň, 13.září 2002), Masarykova Universita v Brně, 2003, str.83 an.
[321] Blíže srov. Nett, A.: Plody z otráveného stromu, Masarykova univerzity v Brně 1997.

g) Princip subsidiarity

Princip subsidiarity představuje v kontextu CJ zásadu sui generis. Stejně jako je tomu v případě práva Evropských společenství i zde se předpokládá podpůrné použití národních právních řádů pro případ, že hmotněprávní či procesněprávní ustanovení CJ nebudou upravovat některou z otázek. Pravidla obsažená v CJ tak budou použitelná na celém území členských států Evropské unie a pro případ vzniklé mezery budou aplikovány právní řády místa, kde se vede trestní řízení, popřípadě místa, kde dochází k výkonu uloženého trestu (čl.35 CJ).

6.2.2 Zvláštní část Corpus Juris

a) Skutkové podstaty „evropských" trestných činů proti finančním zájmům Společenství

Hmotněprávní část CJ obsahuje v prvním oddílu osm legálních definic skutkových podstat trestných činů, které lze označit za útoky proti finančním zájmům Společenství. Jedná se o:

- podvod zasahující finanční zájmy Evropských společenství a podobné trestné činy (čl.1);
- podvod ve sféře volné soutěže (čl.2);
- praní špinavých peněz a podílnictví (čl.3);
- zločinné spolčení (čl.4);
- korupci (čl.5);
- zpronevěru fondů (čl.6);
- zneužití pravomoci (čl.7); a
- vyzrazení úředního (služebního) tajemství (čl.8).

Tento přehled lze následně dále dělit do dvou kategorií, když delikty uvedené v čl.1-4 CJ kalkulují s obecným subjektem trestného činu, mohou být tedy spáchány jakoukoliv osobou, zatímco zbývající protiprávní jednání předpokládají u subjektů určitá specifika v podobě postavení pachatele jako úřední osoby (veřejného činitele).

Definovaná jednání se v řadě případů neliší od podoby zakotvené v národních právních řádech členských států, přesto však i zde nalezneme některé prvky, které jsou v porovnání například s českou úpravou rozdílné.

Hned v čl.1, který je věnován nejtypičtějšímu a nejobsáhlejšímu protiprávnímu jednání, postačuje oproti klasické úpravě většiny států ke spáchání nedbalostní forma zavinění.[322] Může se tak zdát, že CJ je v tomto směru až zbytečně přísný, neboť rozšiřuje poměrně výrazně spektrum stíhatelného chování, k jehož naplnění postačuje dle navazujícího čl.9 CJ neopatrnost (recklessness) nebo hrubá nedbalost (gross negligence). Jako určité vyvážení této striktnosti pak lze chápat možnost účinné lítosti pachatele, jestliže opraví nebo dodatečně poskytne požadované informace, vzdá se plnění požadovaného na základě padělaných dokumentů, nebo informuje příslušné orgány o faktech, které opomněl uvést, dříve než je takové jednání jimi odhaleno (čl.1 odst.2 CJ). Zůstává otázkou, zda by se touto cestou neměl vydat také český zákonodárce, a to zejména u specifických podvodných jednání v úvěrové a pojistné sféře. Jestliže například pachatel trestného činu úvěrového podvodu dle § 250b trestního zákona uvede při sjednávání úvěrové smlouvy nepravdivé údaje o výši svého měsíčního příjmu, přičemž je mu na základě toho poskytnuta finanční částka, kterou řádně splácí, pak se lze domnívat, že není dána nebezpečnost takového jednání pro společnost, respektive tato je notně snížena. Ačkoliv česká judikatura postupuje v takových situacích ve prospěch pachatele,[323] není od věci věnovat pozornost tomuto tématu také výslovnou zákonnou úpravou.

Corpus Juris ve svém textu rovněž pracuje s výrazem praní špinavých peněz (čl.3), který je v některých zemích užíván jako legální pojem, zatímco jinde je používán pouze v teoretické rovině a v normativních aktech je opisován jinými termíny, což je i případ české úpravy a její legalizace výnosů z trestné činnosti (§ 252a trestního zákona). Jestliže byla možná v případě „evropského“ podvodu širší úprava, týkající se požadované formy zavinění, pak u čl.3 se objevuje zcela opačná situace, týkající se trestného činu

[322] Fenyk, J.: Podvod, poškozující společné zájmy ES a členských států; vývoj, vymezení, prevence a postih tohoto druhu kriminality. In Europeizace skutkových podstat některých trestných činů, Acta Universitatis Carolinae: Iuridica Praha, Universita Karlova.Roč.2007, č.1, str.58 an.
[323] Nález Ústavního soudu ČR ze dne 7.listopadu 2006, sp.zn. I. ÚS 631/05.

podílnictví. To se daleko více váže k deliktu praní špinavých peněz, když se omezuje pouze na podoby jednání v odst.1. Mimo to nepočítá, jako je tomu v českém zákoně, s možností nedbalostní formy spáchání.

V případě korupce (úplatkářství) v čl.5 CJ podávají autoři definici specifického subjektu, jakým je evropský úředník. Je jím každá osoba, která je úředníkem nebo agentem ustanoveným do funkce smlouvou podle Statutu funkcionářů Evropských společenství, popřípadě osoba kterou vysílá členský stát, nebo veřejná či soukromá organizace k dispozici Evropským společenstvím, a která zde vykonává funkce, jež jsou odpovídající funkcím úředníků nebo jiných agentů Společenství.[324] Ačkoliv jsou podle CJ trestné obě formy úplatkářství, tedy poskytování (aktivní) i přijímání (pasivní) úplatku, jsou obě vázány na předchozí institut úředníka, ať již evropského nebo národního. Oproti tomu česká úprava pasivního úplatkářství umožňuje postih nejen veřejného činitele, ale také kohokoliv jiného, kdo přijímá či žádá úplatek.

Konečně je třeba se krátce pozastavit u čl.7 CJ upravujícího zneužití pravomoci úředníka odpovědného za správu fondů Společenství. Tento se dopouští protiprávního jednání, jestliže zneužije své pravomoci a způsobí tím škodu Evropským společenstvím. De facto můžeme dospět k závěru, že se jedná o obdobu blanketní normy, když ustanovení čl.7 CJ vytváří sběrnou kategorii pro všechny ostatní trestné činy než výslovně uvedené v dokumentu. V tomto ohledu zaznívají kritiky a nutno konstatovat, že oprávněné, o přílišné

[324] V tomto ohledu není nezajímavé poukázat na srovnání pojetí osoby veřejného činitele v české právní úpravě, kdy tato definuje veřejného činitele ve dvou rovinách, a to výrazně podrobněji než je tomu na evropské úrovni. V obecné o něm hovoří v rámci obecné části (§ 89 odst.9 trestního řádu) jako o voleném funkcionáři nebo jiném odpovědném pracovníkovi orgánu státní správy a samosprávy, soudu nebo jiného státního orgánu nebo příslušníku ozbrojených sil nebo bezpečnostního sboru, soudním exekutorovi při výkonu exekuční činnosti, sepisování exekutorských zápisů a při činnostech vykonávaných z pověření soudu podle zvláštního právního předpisu, pokud se tito podílí na plnění úkolů společnosti a státu a používají přitom pravomoci, která jim byla v rámci odpovědnosti za plnění těchto úkolů svěřena. Veřejným činitelem je také fyzická osoba, která byla ustanovena lesní stráží, vodní stráží, stráží přírody, mysliveckou stráží nebo rybářskou stráží. Speciální definici, která kalkuluje s „cizím prvkem" protiprávního jednání, dále nalezneme pro trestné činy přijímání úplatku (§ 160 trestního zákona), podplácení (§ 161 trestního zákona) a nepřímého úplatkářství (§ 162 trestního zákona), kde je veřejným činitelem také jakákoliv osoba zastávající funkci v zákonodárném nebo soudním orgánu nebo v orgánu veřejné správy cizího státu, nebo v podniku, v němž má rozhodující vliv cizí stát, nebo v mezinárodní organizaci vytvořené státy nebo jinými subjekty mezinárodního práva veřejného, pokud je s výkonem takové funkce spojena pravomoc při obstarávání věcí obecného zájmu a trestný čin byl spáchán v souvislosti s touto pravomocí.

neurčitosti daného textu, který může kolidovat s požadavkem právní jistoty, neboť zneužití pravomoci definuje tím, že pachatel zneužije své pravomoci.[325]

b) Sankce Corpus Juris

V čl.14-16 se CJ věnuje zakotvení vlastního sankčního režimu, kterému dominují dva druhy trestů – odnětí svobody a peněžitý trest, přičemž oba jsou limitovány pouze horními hranicemi trestní sazby. V případě trestu odnětí svobody, který přichází v úvahu u fyzických osob, je základní horní hranice trestní sazby stanovena v délce pěti let. Corpus Juris počítá také se snížením dané výměry speciálně u nedbalostního trestného činu podvodu dle čl.1, kdy se horní hranice trestní sazby snižuje na dvě třetiny původní pětileté výměry. Její konkrétní výši pak pochopitelně ovlivňují přitěžující a polehčující okolnosti, přičemž posledně uvedené CJ přenechává národním právním řádům. Sám pak vytyčuje podobu přitěžujících okolností, kterými jsou vzniklá škoda z podvodného jednání přesahující částku 100.000,-euro nebo spáchání trestného činu ve prospěch zločinného spolčení. Horní hranice trestní sazby se v takovém případě posouvá do výše sedmi let (čl.16 CJ).

Druhou základní formou sankce je peněžitý trest, ukládaný jak fyzickým, tak právnickým osobám. U prvně uvedené skupiny CJ vychází z režimu denních pokut odvozených od denního příjmu odsouzeného, tedy systému, který ze skandinávské oblasti expandoval již před delší dobou do celé Evropy a postupně vytlačuje tradiční formy jednotné peněžité sankce. I zde se paralelně s trestem odnětí svobody uvádí toliko horní hranice trestní sazby, a to v případě denního vyměřovacího základu maximálně ve výši 3.000,-euro, když celková výše trestu nesmí přesáhnout 365 denních pokut. Situace u právnických osob je podstatně jednodušší, neboť je zachována forma jednotného peněžitého trestu ve výši do 10 milionů euro. Totéž, co bylo řečeno pro přitěžující okolnosti v rámci odnětí svobody, platí i pro finanční sankci. Konkrétně dochází ke zvýšení celkové výše trestu u fyzických osob do výše 540 denních pokut a u osob právnických do celkové částky 15 milionů euro. Na druhé straně se u nedbalostního podvodu rovněž aplikuje

[325] Blíže Kratochvíl, V: České trestní zákonodárství a Corpus Juris 2000 se zvláštním zřetelem na hospodářské trestní právo a trestnost právnických osob. In Sborník Právně srovnávací konference - Hospodářské trestní právo a trestní odpovědnost právnických osob (Vídeň, 13.září 2002), Masarykova Universita v Brně, 2003. str. 79-80.

dvoutřetinové snížení horní hranice trestní sazby. Systém denních peněžitých sankcí umožňuje flexibilní posouzení skutečného dopadu postihu na konkrétního jednotlivce. Jejich zavádění by proto bylo vhodné v širším kontextu, a to jak vzhledem k evropsky zaměřeným trestným činům (například proti životnímu prostředí), tak v případech čistě vnitrostátních (de lege ferenda také v České republice).

Vedle výše zmíněných základních způsobů potrestání CJ doplňuje sankční režim o další opatření, která lze využít, vyžaduje-li si to veřejný zájem. Jelikož charakter trestné činnosti páchané proti finančním zájmům Společenství může mnohdy vést ke značným škodlivým následkům, popřípadě je třeba pachatele potrestat také z dlouhodobého hlediska a zabránit mu v opakování protiprávního chování, umožňuje CJ soudním orgánům vyloučit odsouzenou osobu z možnosti dalšího získávání dotací, obchodních kontraktů, popřípadě z výkonu funkce evropského či národního úředníka, a to až na dobu 5 let, a stejně tak konfiskovat veškeré prostředky a zisky vzešlé z trestního jednání. Zejména s ohledem na existenci trestní odpovědnosti právnických osob se jedná o účinné nástroje sankční politiky. Corpus Juris zdůrazňuje důležitost uvážení soudních orgánů při vyměřování vlastní sankce a dává určitý návod na kritéria, z nichž mohou při svém rozhodování vycházet. V tomto směru je také na jeho úvaze, zda použije dalšího zakotveného postupu v podobě zveřejnění odsuzujícího rozsudku v Úředním věstníku Společenství a denním tisku. Takový postup pak odráží nejen represivní, ale též preventivní smysl ukládaných trestů.

Projekt CJ je zcela oprávněně označován za revoluční změnu v dějinách evropského trestního práva. Pokud dosud přetrvávají názory, že pojem evropské trestní právo je mylný a pouze politicko-žurnalistický termín, pak právě CJ může být dostatečně pádným argumentem, jenž taková tvrzení definitivně vyvrací. Je třeba na něj nahlížet hned ze tří rovin. V prvé řadě představuje nástroj ochrany finančních zájmů Evropských společenství. Mimo to je zároveň prostředkem k narušení tradiční představy o mezinárodní pomoci v trestních věcech, když umožňuje komplexnější, rychlejší a efektivnější spolupráci v oblasti trestního práva. Konečně třetím významem dokumentu CJ, a nikoliv nejméně důležitým, je skutečnost, že umožňuje

členským státům i samotné EU přiblížit se opět o kousek blíže k cíli, kterým je dobře fungující sjednocená Evropa stojící pevně na principu zachování základních práv a svobod.

Na svůj význam poměrně stručný dokument těží z tradic odlišných systémů trestního práva ve svých členských státech. Jeho autorům se podařilo skloubit tyto, často markantní, rozdíly a vytvořit syntetizovaný celek, ovlivněný nejen národními právními řády, ale rovněž relativně mladou oblastí práva komunitárního a práva mezinárodního. Základním kamenem, stejně jako je tomu v jednotlivých členských státech, jsou zásady, z nichž dokument vychází. Objevují se tu již po staletí známé obecné i zvláštní principy trestního práva hmotného i procesního a nově vznikají specifická pravidla charakteristická pouze pro tuto oblast (zásada evropské teritoriality). Na tomto místě uvedené zásady však nelze považovat za uzavřenou kapitolu, za status quo, který neumožňuje pružně reagovat na změny pramenící z neustále se vyvíjející společnosti. Skutečnost, že CJ výslovně uvádí ve své oddělené části určité základní zásady, neznamená, že v jeho textu nenalezneme další principy, známé z vnitrostátní úpravy. Je příkladně možné uvést na zásadu presumpce neviny obsaženou v článku 31 odst.1 CJ. Je dokonce pravděpodobné, že v brzké době dojde k dalšímu přepracování či doplnění CJ a budou do něj zařazeny další nové zásady. První známky se již objevily v souvislosti se skandálem týkajícím se podvodného jednání ze strany Řecka při přijímání země do měnové unie. Řečtí politici hájili jednání předchozí vlády s poukazem na fakt, že v případě nepřijetí společné měny by se země ocitla v hospodářské krizi, která by významně ovlivnila také jiné členské státy a rozpočet Unie. Přestože jde spíše o okrajovou a nepříliš podloženou obhajobu, mající za cíl zmírnit nepříznivé postavení, v němž se Řecko ocitlo, je třeba si povšimnout odkazu na institut dovoleného rizika, který se v řeckém vyjádření objevil. Pakliže si připomeneme oblast úpravy CJ – ochranu finančních zájmů Evropských společenství, je na místě zohlednit právě problematiku dovoleného rizika, které je s finančním prostředím úzce spojeno. Otázka bude o to více aktuální, pokud budeme vycházet z širšího vymezení pojmu riziko, které představuje nebezpečí v nejrůznějších sférách společenských aktivit, mimo jiné též politické a hospodářské. Proto je možné předpokládat podrobné vymezení dovoleného rizika jakožto okolnosti

vylučující protiprávnost trestného činu také v rámci CJ, a to dokonce v podobě nové zásady. Konec konců podobné názory se již před časem objevily také v českém právním prostředí.[326]

Česká republika je v zásadě připravena přijmout závazky plynoucí z CJ. Svou strukturou je náš právní řád v oblasti trestního práva dostatečně specifikován a dochází v něm k uplatňování veškerých popsaných principů. De lege ferenda je pochopitelně nutné sledovat budoucí vývoj podoby CJ a přijmout jeho konečnou podobu, ať již jeho právní forma bude jakákoliv. Změny se dají očekávat rovněž v souvislosti se zamýšlenou rekodifikací trestního práva hmotného. Úvaha výslovného zakotvení zásad, podobně jako je tomu v trestním řádu, není jistě zcela od věci. Pozornost by v tomto ohledu měla být věnována i úpravě dovoleného rizika, které je v rámci ochrany finančních zájmů – ať na úrovni vnitrostátní nebo komunitární – neopomenutelné.[327] V každém případě by však ČR neměla otálet s podílením se na sjednocování spolupráce v Evropské justiční oblasti. Současnost, která umožňuje v rámci jednotného evropského trhu volný přesun zboží, osob, kapitálu a služeb, lze s jistým druhem nadsázky přirovnat ke známému rčení o ohni jako dobrém sluhovi, ale špatném pánu. Volný pohyb nevede pouze k pozitivnímu růstu Evropské unie, ale přináší s sebou také značný nárůst nežádoucích jevů, mezi nimiž je na prvním místě možno identifikovat nové druhy kriminality a propracovanější postupy při jejím páchání. Dvojnásob to pak platí o kriminalitě ve vztahu k finančním zájmům Společenství. Jestliže takováto negativa nebudou včas podchycena, může se z dobře sloužícího systému evropských financí stát špatně fungující moloch.

6.3 Trestněprávní aspekty Smlouvy o ústavě pro Evropu

Vytvoření a přijetí Smlouvy o ústavě pro Evropu (zde též evropská ústava či evropská ústavní smlouva) mělo představovat téměř vrchol evropské integrace. Slovo téměř je na místě z toho důvodu, že řada zastánců co největší europeizace by jako završení snah ráda viděla vznik jednotného celku po vzoru Spojených států, tedy ideu, kterou již v roce 1946 v Zürichu pod

[326] Kuchta, J.:Riziko v pojetí kriminologickém a juristickém, Masarykova Univerzita v Brně 1997, str.136
[327] Šámal, P.: Osnova trestního zákoníku 2004-2006, Praha C.H.Beck 2006, str.69 an.

názvem Spojené státy Evropské prezentoval britský premiér Winston Churchill.[328]

Hlavním smyslem evropské ústavy bylo docílit zjednodušení komplikované struktury primárního práva ES, respektive několika zakladatelských smluv a vytvoření tradičního jediného dokumentu. Na podobě ústavní smlouvy pracoval Konvent o budoucnosti Evropy, zvláštní orgán složený ze zástupců všech členských, ale též uchazečských států, Komise a Parlamentu.[329] Výsledný návrh byl zveřejněn 18.července 2003 a po dlouhých debatách na mezinárodní konferenci (říjen 2003 – červen 2004) schválen a slavnostně podepsán dne 29.října 2004 v Římě. I přes tento pozitivní závěr se ovšem nezdařilo doposud realizovat poslední etapu celé procesu, když ratifikační proces byl zmražen odmítavými stanovisky Francie a Nizozemska. Přes počáteční euforii v některých, zejména nově přičleněných státech a relativně bezproblémový ratifikační postup v dalších zemích,[330] znamenalo francouzsko-nizozemské NE krok do neznáma a neschopnost vlád dohodnout se na dalším postupu, tedy zda pokračovat v ratifikacích ve zbývajících státech a u odmítajících členů se pokusit o opětovné potvrzení, nebo zda vypracovat zcela nový text smlouvy či dokonce ústavní vývoj zcela pozastavit. Řešení přinesl, nebo by tak alespoň měl učinit, rok 2007, kdy došlo k přijetí Reformní smlouvy (viz dále), byť s ohledem na předchozí zkušenosti, kdy velké nadšení některých subjektů z ústavní smlouvy vystřídalo o to větší zklamání, nebude tato práce přistupovat k dosaženým výsledkům z Berlína, Lisabonu a Bruselu v druhém pololetí 2007 jako k „ již existující konstantě“. Přes značnou pravděpodobnost, že ústavní smlouvu lze definitivně považovat za minulou kapitolu evropské integrace a tato se bude ubírat „lisabonským reformním směrem“, považuji za vhodné tuto část práce ponechat, neboť poslouží nejen ke zmapování europeizačních snah, ale poskytne též odpověď, do jaké míry naznal ve skutečnosti reformní text změn a zda se kritikové ústavy mohou cítit uspokojeni.

[328] Projev Winstona Churchilla na univerzitě v Zürichu ze dne 19.září 1946.
[329] Konvent byl svolán Leakenskou deklaraci z prosince 2001 a jeho pracovní zasedání probíhalo od 28.února 2002 do 20.července 2003, za předsednictví bývalého francouzského prezidenta Valéry Giscarda d'Estainga.
[330] Do srpna 2007 ratifikovalo Smlouvu o ústavě pro Evropu 18 ze 27 členských států EU. U dvou z nich se konalo referendum (Lucembursko, Španělsko), ve zbývajících zemích byl text odsouhlasen národními parlamenty.

Odpůrci kritizují řadu z ustanovení dokumentu, počínaje jeho rozsáhlostí přes chybnou ekonomickou a obrannou politiku až po omezení národních právních řádů vedoucí k nebezpečí vytvoření evropského superstátu. Jeden z odmítaných bodů představuje rovněž navrhovaná evropská politika v oblasti policejní a justiční spolupráce. V čem tedy ústavní smlouva zasahuje do trestněprávní roviny a jsou výše uvedené obavy opodstatněné?

Obecně vliv nového základního dokumentu na trestní právo lze spatřovat ve dvou rovinách. V prvé řadě je třeba se zmínit o jednom z nejčastěji připomínaných pozitiv evropské ústavy, kterým je začlenění dosud právně nezávazného textu Charty základních práv EU a utvoření tak v rámci části II. ústavy nového právního rámce ochrany lidských práv a základních svobod v Evropě. Již samotný tento fakt posouvá EU blíže k naplnění svých cílů zmíněných v preambulích všech dosavadních dokumentů, vycházejících z důsledné ochrany práv a svobod jedinců. Kromě obecných práv v úvodu třetí části je nezbytné poukázat na hlavu VI. upravující v daném kontextu oblast soudnictví. Vedle základního nároku na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces lze odkázat na požadavek presumpce neviny, právo na obhajobu, jakož i výslovné zakotvení zásad zákonnosti a přiměřenosti trestných činů a trestů a principu ne bis in idem. (čl.II-107 až II-110). Určitou zajímavostí může být poněkud odlišný přístup k posledně uvedené zásadě ne bis in idem vzhledem k úpravám některých členských států (mezi nimi i ČR), kde je princip chápán jako zákaz dvojího postihu za týž skutek, zatímco čl.II-110 hovoří o postihu za tentýž trestný čin. Jak však poukazuje například V.Kratochvíl, tento „rozpor“ lze odstranit s odkazem na čl.II-113, podle něhož žádné z evropských ústavních ustanovení nesmí být vykládáno jako omezení či narušení lidských práv a základních svobod, které v oblasti působnosti uznávají právo EU, mezinárodní právo a mezinárodní smlouvy, jejichž je EU stranou nebo všechny členské státy, poskytují-li v tomto směru dotčeným subjektům vyšší standard ochrany.[331]

Vlastní úprava trestní oblasti se však nachází v části III., hlavě III., kapitole IV. ústavy, věnované prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Předně je nutno zohlednit základní změnu v systematice právního řádu EU.

[331] [331] Kratochvíl, V.: Trestněprávní rozměr smlouvy o Ústavě pro Evropu a jeho význam pro evropské trestní právo: rakouské zkušenosti, Právník 2007, č.3, str.300.

S ohledem na výslovně zakotvenou právní subjektivitu Unie již dělení jejích politik do tří pilířů ztrácí své opodstatnění. Dosavadní problematika I.pilíře zahrnující azylovou, vízovou a přistěhovaleckou spolupráci, stejně jako oblast občanského, rodinného a obchodního práva se v rámci evropské ústavy propojuje s policejní a trestněprávní spoluprací III.pilíře. Zavedením jednotných pravidel pro obě doposud oddělené části tak dochází ke sjednocení institucionálně-právního rámce EU a celá agenda má být považována za standardní ucelenou politiku. Uvedená změna zároveň posiluje evropské právo na úrovni mimo jiné trestněprávní problematiky, když přináší přímý účinek svých právních norem či zdůraznění role Evropského soudního dvora a posílení jeho pravomocí. Na druhé straně jsou některá specifika zachována či dotvořena. V celé sféře bezpečnosti, spravedlnosti a práva v tomto smyslu dochází k přelomovému kroku v podobě prolomení monopolu Komise při navrhování evropské legislativy iniciativou skupiny členských států tvořících alespoň čtvrtinu celkového počtu všech zemí EU.

Změny lze dále zaregistrovat v samotné podobě sekundárních pramenů evropského práva. U nově vzniklých evropských zákonů, evropských rámcových zákonů, evropských nařízení, evropských rozhodnutí, doporučení a stanovisek je výrazněji podporováno hlasování formou kvalifikované většiny oproti jednomyslnému úzu z předchozí doby. Nejde však až o tak radikální změnu, jak by se mohlo zdát, neboť model kvalifikované většiny byl dohodnut již v Amsterdamské smlouvě. Navíc právě oblast trestního práva si v nejcitlivějších oblastech ponechává jednomyslnost zachovanou.[332]

Vytváření hlavní strategie svobody, bezpečnosti a práva je svěřeno do kompetencí Evropské rady, přičemž důležité místo, zvláště při sledování zachování zásady subsidiarity, zastávají také národní parlamenty členských států. Obecná agenda justiční a policejní spolupráce je rozdělena do čtyř částí, představovaných:

- spoluprací v oblasti ochrany hranic, vízové, azylové a přistěhovalecké politiky;
- soudní spoluprací v civilněprávních věcech;
- soudní spoluprací v trestněprávních věcech; a

[332] Jako příklad oblastí, kde je jednomyslnost rozhodování zachována, lze uvést vytvoření Úřadu evropského prokurátora nebo rozšíření katalogu trestných činů, jejichž definice budou v celoevropském pojetí sjednoceny.

- policejní spoluprací.

Stěžejní část trestní problematiky je upravena v oddílu 4 (čl.III-270 až III-274) a jako výchozí stanovisko si určuje vzájemné uznávání soudních rozhodnutí a sbližování právních předpisů členských států. Hlavním cílem tak je zabránění a řešení konfliktů mezi jurisdikcemi jednotlivých zemí, zavádění projektů za účelem zkvalitnění práce justičních orgánů (zejména školení soudců a dalších pracovníků justice), stanovení pravidel a postupů pro zajištění uznávání všech forem soudních rozhodnutí, což ve výsledku musí vést ke zjednodušení celé spolupráce mezi národními i unijními orgány. Prostřednictvím rámcových zákonů by mělo docházet, samozřejmě za současného přihlédnutí k tradicím a systémům členských států, k vytvoření minimálních pravidel vztahujících se k uznávání důkazů pocházejících z jiného členského státu, zachovávání práv osob zapojených do trestního řízení, jakož i obětí trestných činů. Znovu je nutné zdůraznit, že se jedná o pravidla minimální, přičemž státům je ponechán prostor k přijetí vyšších standardů.

Obdobně si evropské právo vytyčilo za cíl sblížení vymezení některých trestných činů a sankcí, zejména v oblastech zvláště závažné kriminality, mající přeshraniční dopady, za jakou je možné považovat například terorismus, obchodování s lidmi, drogami a zbraněmi, počítačové delikty nebo některé hospodářské trestné činy. Ve výsledku by tyto snahy mohly vést k vytvoření uceleného evropského kodexu, jehož doplňování o další trestné činy si vyhradila Rada jednomyslným rozhodnutím po předchozím souhlasu Parlamentu.[333] Právě takového vývoje a další unifikace se některé ze států (již zmíněná Velká Británie, Irsko či Dánsko) obávají a z tohoto důvodu prosadily do znění ústavní smlouvy mechanismus tzv.záchranné brzdy. Za situace, kdy se členský stát domnívá, že sbližování trestního práva až přespříliš zasahuje do jeho suverenity a ohrožuje klíčové prvky jeho trestního soudnictví, může požádat Evropskou radu, aby se takovouto námitkou zabývala a shledá-li i ona závažné porušení, může požádat iniciátora legislativy (Komisi či skupinu členských států) o vypracování nového návrhu. Ač by se mohlo zdát, že se

[333] Jedná se o podobnou možnost rozšíření určité kategorie trestných činů, jaká je známa již z rámcového rozhodnutí o evropském zatýkacím rozkazu.

jedná o prostředek k zabrždění celé integrace, je ustanovení výhodné i pro zbývající pozitivně naladěné země, které mohou v rozšiřování spolupráce pokračovat, pochopitelně dosáhnou-li potřebného kvalifikačního kritéria.[334] Evropská ústava nicméně nedává odpověď na otázku, který subjekt bude uplatňovat přezkumnou pravomoc. Není proto zřejmé, zda dotčený stát sám bude moci využít brzdného mechanismu bez dalšího, nebo zda bude závislý na rozhodnutí nestranného orgánu, pravděpodobně Evropského soudního dvora, což se jeví s ohledem na nebezpečí neopodstatněných námitek jako výhodnější.

Bez harmonizačních snah mohou být rovněž evropskými zákony či rámcovými zákony přijaty pobídková a podpůrná opatření v oblasti prevence trestné činnosti.

Významnými změnami prošel celý institucionální systém evropské trestní spolupráce. Mezi jeho tři hlavní činitele staví ústavní smlouva Eurojust, Europol a nově zřizovaný Úřad evropského prokurátora.

Smlouva o ústavě pro Evropu potvrzuje existenci Eurojustu a specifikuje některá pravidla jeho činnosti. Posláním tohoto subjektu je podpora a posilování koordinace a spolupráce mezi vnitrostátními orgány vyšetřujícími a stíhajícími závažná protiprávní jednání dotýkající se více členských států. Podrobnější úprava je přenechána evropskému zákonu, nicméně ústava počítá s pravomocí iniciovat trestní řízení v členských státech. Jde tak dále, než je současné oprávnění této instituce, limitované možností činit národním orgánům návrhy na zahájení vyšetřování. V každém případě následné kroky v trestním stíhání již zůstávají zachovány ve prospěch národních orgánů členských států, přičemž Eurojust zde může plnit nanejvýš koordinační funkci. Text ústavy v určitých ohledech vyjasňuje vztahy Eurojustu k některým dalším institucím, zejména OLAF. Zatímco ústava poskytuje Eurojustu pravomoci pojící se k trestnímu stíhání, práce OLAF končí před tímto stadiem, když tento se podílí na přípravě vyšetřování, které vede k zahájení trestního stíhání a případné obžalobě. Nicméně je třeba předeslat, že ve skutečnosti je poměrně složité odlišit faktickou činnost obou

[334] V podstatě dochází k legalizaci myšlenky dvourychlostní Evropy, která umožňuje na jedné straně některým státům setrvat na svých tradičních hodnotách, cítí-li jejich ohrožení, zatímco zbývajícím subjektům nebrání v prohlubování trestněprávní spolupráce.

orgánů při řešení podvodných jednání v jejich kompetenci. Ústavní smlouva tak do jisté míry přináší překrytí jejich rolí, když posiluje úlohu Eurojustu při boji proti trestným činům ohrožujícím finanční zájmy EU. Zůstává otázka, jak se budou uvedené instituce v návaznosti na zvýšení pravomocí Eurojustu vzájemně ovlivňovat. Jednou z možností je přetvoření OLAF do jedné ze složek Eurojustu, minimálně v případech vztahujících se k ochraně evropských finančních zájmů.[335]

Dalším krokem k posílení boje se závažnými trestnými činy zasahujícími do národních i supranacionálních zájmů a překračujícím hranice jediného státu je zřízení Úřadu evropského prokurátora, tak jak již byl uveden v Zelené knize a Corpus Juris.[336] Jeho vznik je odvozen z výše uvedeného Eurojustu na základě jednomyslného rozhodnutí Rady se souhlasem Parlamentu. Je oprávněn, za případného spojení s Europolem, k vyšetřování, stíhání a podání obžaloby proti pachatelům finančních deliktů proti zájmům EU. Na rozdíl od Eurojustu tedy může dovést trestní stíhání až do řízení před soudem, kterému již pochopitelně dominují národní justiční orgány. Vlastní pravidla pro výkon funkce evropského prokurátora budou stanovena evropským zákonem, přičemž rozsah jeho pravomocí co do objemu trestných činů, u nichž je oprávněn konat řízení, může být dále rozšířen jednomyslným rozhodnutím Evropské rady. V tomto ohledu panují stejné obavy a od stejných států jako tomu již bylo u možnosti rozšíření kategorie trestných činů ohledně sbližování jejich definovatelnosti.[337]

Stejně jako při úpravě problematiky trestní justice postupovali autoři evropské ústavy při stanovení pravidel policejní spolupráce. Rada zde přijímá pravidla týkající se shromažďování a výměny informací mezi institucemi členských států a opatření pro spolupráci ve sféře výcviku a školení policejního personálu. Zároveň je potvrzeno postavení Europolu jako organizace zajišťující výměnu informací a spolupráci mezi policejními

[335] Srov. 23.zpráva Výboru pro Evropskou unii Sněmovny Lordů ze dne 13.července 2004, kapitola 6

[336] van Gerven, W.: Constitutional Conditions for a Public Prosecuter's Office at the European Level, European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice 2000, Vol.8/3, str.301

[337] Lahti, R., Toivaiainen, R.: příspěvky na téma Harmonization of criminal law and its relation to national law; problems of substance and in the administration of justice, Konference předsedů Nejvyšších soudů a Nejvyšších státních zástupců členských států Evropské unie, Helsinky, 26.-28.května 2004

složkami členských států.[338] Nově je ovšem začleněna kontrolní pojistka v podobě dohledu Evropského parlamentu a parlamentů členských států. Konkrétně posílení Evropského parlamentu je tradiční složkou každé významnější změny primárního práva EU a nemůže tedy zůstat stranou ani v případě Smlouvy o ústavě pro Evropu. Jako hlavnímu představiteli demokratického prvku v evropském prostředí mu byla logicky svěřena posílená kontrolní a vyhodnocovací pravomoc ve vztahu nejen k Europolu, ale také dalším dvěma uvedeným organizacím Úřadu evropského prokurátora a Eurojust.

Zaměříme-li však svou pozornost ještě jednou na celkovou výše uvedenou institucionální složku trestněprávní spolupráce, kterou zavádí evropská ústava, musíme konstatovat, že souhrn jejích tří složek vytváří značné překrytí pravomocí. Bylo již poukázáno na propojení OLAF – Eurojust a ústava dále uvádí do hry dalšího činitele - Úřad evropského prokurátora. Opomíjen nesmí zůstat pochopitelně ani Europol, byť v tomto směru jej můžeme „odstavit“ do roviny policejní spolupráce, i když stran jeho provázání s Eurojustem nelze opomenout návrh pracovní skupiny Konventu o zavedení dozorové činnosti právě Eurojustu nad ním.[339] V každém případě nám minimálně u zmíněných justičních orgánů vzniká určitá zmatečná situace, konkrétně v rovině ochrany finančních zájmů EU. Ústava přitom staví evropského prokurátora na základech Eurojustu (čl.III-274 odst.1 *„Pro boj proti trestným činům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Unie může evropský zákon Rady vytvořit z Eurojustu Úřad evropského veřejného žalobce.“*[340]). Ačkoliv by se mohlo zdát, že záměrem je přetvoření jedné organizace na druhou, text je nutno vykládat extenzivně. Jak bylo uvedeno výše, Eurojust není subjektem zaměřeným výhradně na finanční delikty, ale záběr jeho pravomocí je širší. Evropský prokurátor musí vycházet ze základů Eurojustu, když tato instituce již dokázala svou efektivitu a schopnost pracovat v prostředí odlišných národních právních řádů. Úřad evropského prokurátora a OLAF je tak třeba spíše vnímat jako dílčí komponenty, které

[338] Pikna, B.: Vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek v evropském právu (oblast policejní a justiční spolupráce), Linde Praha, 2003, str.248.
[339] White, S.: European Constitution: What is new in the area of judicia co-operation in criminal matters and police co-operation, The Federal Trust for Education and Research, London, 2004, str.5
[340] Oficiální překlad Smlouvy o ústavě pro Evropu (CIG 87/2/04 REV 2)

spolu s Eurojustem a Europolem utváří ucelenou soustavu orgánů ochrany finančních zájmů EU. Výjimečnost takového systému spočívá v unikátnosti chráněných nadnárodních objektů. Tím však v žádném případě není snižován význam dalších oblastí trestněprávní spolupráce, v nichž Europol a Eurojust sehrávají také významnou roli.

Smlouva o ústavě pro Evropu se tedy výrazně promítá do rozvoje a podoby evropského trestního práva. Její ustanovení jednak vyjasňují rozsah pravomocí EU v hmotněprávní oblasti a rovněž prohlubují využití prvků trestního procesu při mezinárodní spolupráci. Nelze pochopitelně opomíjet ani zakotvení základních lidských práv a svobod, jejichž dodržování je pro trestní právo elementární. Ústava předpokládá další rozvedení svých základních ustanovení sekundárními předpisy. Přestože její budoucnost je, i přes snahy německého předsednictví v první polovině roku 2007 o její obživení (či vytvoření nové smluvní podoby integrace – viz následující kapitola), dnes dosti nejasná a ani případný úspěch v pokračování ratifikačního procesu by nevedl k neodkladné účinnosti textu, nelze podceňovat konečný dopad neúspěšného výsledku. Z přístupu některých států je zřejmé, že nepřijetí textu nepovažují za natolik závažné, aby výrazněji negativně ovlivnilo evropskou integraci. S takovými závěry pochopitelně nelze souhlasit. Projevuje se to především v oblasti ochrany finančních zájmů EU. Zatímco v jiných sférách mezistátní trestní spolupráce aktivně probíhá a jednotlivé státy nemají větší problémy v přijímání nových legislativních opatření, nelze se zbavit pocitu, že evropské finanční zájmy jsou lehce upozaděny, neboť se primárně nedotýkají zájmů členských zemí a navíc tyto jejich ochrana omezuje v národní suverenitě. Jedná se však o neakceptovatelný alibismus. Co možná nejrychlejší zakotvení dalších postupů a nástrojů, ať již v podobě rozšíření katalogu harmonizovaných trestných činů či utváření nových a posilování stávajících institucí, je nezbytné, a to i za situace, že ústavní smlouva nebude realizována.

6.4 Reformní smlouva – staronová cesta pro Evropu

Již z výše prezentovaného textu této práce opakovaně vyplynulo, že kombinace trestněevropského tématu v sobě obnáší „riziko“ neustálého rozšiřování problematiky, která vyžaduje časté a pokud možno rychlé změny

v podobě obměny evropské i národní legislativy. Přitom výsledná podoba uvedených změn se může více či méně odlišovat od původních snah a projektů. Typickým projevem pak může být zařazení této kapitoly do disertační práce, kdy jsem považoval za nezbytné zasáhnout do již konečného textu, respektive posečkat s ukončením práce až na výsledek reformních snah EU, které se odehrály v průběhu roku 2007. Nicméně nelze skrýt ani lehkou skepsi, zda v případě toho procesu skutečně půjde o ucelený soubor změn, které budou ratifikovány všemi členskými zeměmi a účinně pozmění podobu europeizace, a to i v jejím trestněprávním významu.

Německé předsednictví Radě EU v první polovině roku 2007 otevřelo po dvou letech od odmítnutí ústavní smlouvy francouzským a nizozemským referendem prostor k debatě o nové podobě EU. Prvotní impuls přinesla již v březnu 2007 tzv.Berlínská deklarace[341], podepsaná u příležitosti oslav 50.výročí přijetí Římských smluv. Obnovený společný základ EU, jak se deklarace o reformních snahách vyjadřuje, by měl být přijat do voleb do Evropského parlamentu v roce 2009. Další posun přinesl summit Evropské rady v Bruselu ve dnech 21.-23.června 2007, kdy byl v závěrečném dokumentu německého předsednictví vysloven podrobný mandát k jednání o reformní smlouvě, v němž nalezneme mimo jiné odkaz na upuštění od snahy o zrušení stávajících zakládajících smluv a jejich nahrazení jediným textem v podobě evropské ústavy a zavedení nové koncepce, podle které stávající dokumenty zůstávají v platnosti a nová Reformní smlouva tyto bude modifikovat ve smyslu mezivládní konference z roku 2004, tedy konference, během níž vznikl konečný text Smlouvy o ústavě pro Evropu. Nedochází tak k vytvoření zcela nového reformního procesu EU, ale pouze k určitému zvolnění tempa původních snah či změně některých prvků, které byly pro řadu států nepřijatelné. Přesto však lze konstatovat, že původní duch ústavní smlouvy byl zachován. Štafetu přípravy následně převzalo Portugalsko, pod jehož patronací bylo jednání o nové podobě základních pramenů završeno dne 13.prosince 2007, kdy došlo k podpisu Lisabonské smlouvy pozměňující

[341] Zasedání Evropské rady v Berlíně dne 25.března 2007 – bod III Prohlášení u příležitosti 50.výročí podpisu Římských smluv.

smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství (dále též jen Reformní smlouva).[342]

V obecné rovině Reformní smlouva pozměňuje dva základní stávající texty v podobě Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o založení Evropského společenství, kterou nově pojmenovává jako Smlouvu o fungování Unie, přičemž „novelizace" vychází z prvků, které byly již součástí evropské ústavy. Proto je hned zpočátku zachován požadavek právní subjektivity EU, stejně právní závaznost Charty základních práv EU, která se však na rozdíl od evropské ústavy nestává součástí textu Reformní smlouvy. Dále pak dochází k řadě institucionálních změn, posílení role Evropského i národních parlamentů, rozšíření tzv. řádné legislativní procedury do nových oblastí včetně trestněprávní spolupráce (viz níže) či zakotvení principu přednosti práva EU v souladu s judikaturou Evropského soudního dvora (Soudního dvora EU), tedy nikoliv pouze v rámci dosavadního komunitárního pilíře, ale ve všech oblastech, do nichž je dle Reformní smlouvy Soud zapojen.[343] Na druhé straně ovšem oproti ústavní smlouvě nedochází v reformním dokumentu ke změně značení sekundárních pramenů evropského práva, ale je zachována dosavadní terminologie a text rovněž vynechává zmínku o symbolech EU, jakými jsou její vlajka či hymna.

Jedním z hlavních rysů Reformní smlouvy je skutečnost, že dochází k formálnímu zrušení stávající trojpilířové struktury EU založené Maastrichtskou smlouvou. Právní úprava problematiky prostoru svobody, bezpečnosti a práva je v důsledku toho přenesena z hlavy VI Smlouvy o EU do hlavy IV Smlouvy o založení ES, respektive nově pojmenované Smlouvy o fungování EU, kam bude začleněna justiční spolupráce v trestních věcech (kapitola čtvrtá) a spolupráce policejní (kapitola pátá)m spolu s problematikou vízové a azylové politiky (kapitola druhá) či soudní spoluprací v občanskoprávní rovině (kapitola třetí). Současná mezivládní spolupráce v oblasti III.pilíře EU založená především na principu jednomyslnosti se v rámci reformních změn stává spíše výjimkou, kterou nahrazuje hlasovací procedura založená na kvalifikované většině, což výrazně

[342] Smluvní strany se zavázaly k ratifikaci textu tak, aby jeho účinnost předcházela už zmiňovaným parlamentním volbám v roce 2009. Již 17.prosince 2007 pak byla smlouva ratifikována maďarským parlamentem.
[343] Kuchyňková, P.: Lisabonská (reformní) smlouva EU, Čtrnáctideník CEVRO 2007, 6/2007.

snižuje možnost vetovat či znesnadnit proces hlubší evropské integrace. Zapojení řádné legislativní procedury do problematiky prostoru svobody, bezpečnosti a práva rovněž přináší významný zásah do samotného počátku legislativního procesu, v němž je upuštěno od absolutní iniciační pravomoci Komise, vedle níž bude moci návrhy právních aktů předkládat také skupina států zastupujících alespoň čtvrtinu všech členských subjektů. V rozhodovací proceduře je pak nadále posilována úloha Evropského parlamentu, který již nebude disponovat pouze konzultační funkcí, ale s Radou EU vytvoří spolurozhodovací tandem, doplněný „blokační" funkcí národních parlamentů. Posledně zmiňované prvky zapojení členských států do navrhování legislativy a vnitrostátních parlamentů do jejich schvalování představují v mezích Reformní smlouvy zajímavý protiklad dosavadních europeizačních snah, které jsou povětšinou charakterizovány právě opačnou tendencí snižování role národních legislativních orgánů. Je otázkou, zda pravomoci posuzovat soulad návrhů evropských právních norem se zásadami subsidiarity a proporcionality a zamezit změnám smluv tzv. zjednodušeným postupem,[344] které jsou Smlouvou dány parlamentům členských států spolu s možností podílet se na mechanismu hodnocení provádění politiky týkající se prostoru svobody, bezpečnosti a práva, mohou vést skutečně k vytvoření „euro-národní" rovnováhy. Odpověď však v tomto ohledu může přinést až budoucí zkušenost, nicméně je zřejmé, že pro umlčení kritiky další evropské integrace byly takovéto kroky nezbytné.

Nejednoznačnost názorů na podobu trestněprávních integračních snah v rámci EU vykrystalizovala v nový mechanismus určený právě pro tuto oblast, kdy bylo třeba na jedné straně respektovat požadavky státních suverénů na zachování jejich národní trestněprávní identity, ovšem na druhé straně za současného omezení existence nadbytečných překážek dalšího prohlubování spolupráce v dané rovině. Kompromisní postup je zakomponován do ustanovení článků 69a – 69e (justiční spolupráce v trestních věcech), jakož i článku 69f (policejní spolupráce). Není-li možné dosáhnout potřebné většiny k rozhodnutí, znamená doposud tato skutečnost

[344] V procesu změny smluv je umožněno za jednomyslného rozhodnutí Evropské rady a většinového souhlasu Evropského parlamentu nahradit požadavek jednomyslnosti mechanismem, kdy je rozhodnutí Rady EU přijato na základě kvalifikované většiny.

nepřekonatelné zablokovaní dalšího vývoje dané oblasti. Ačkoliv reformní snahy ustoupily z původního záměru zavést většinový princip rozhodování ve všech směrech, což by v podstatě přinutilo nesouhlasící členské státy podřídit se vůli ostatních subjektů, tvůrci připustili, že v tomto smyslu nelze omezovat ani pokrokověji smýšlející země. Idea „dvourychlostní Evropy" je pak nově zaváděna v podobě možnosti posílené spolupráce, k níž je oprávněna skupina nejméně devíti členských států, které svůj záměr pokračovat v další integraci oznámí hlavním orgánům EU – Radě, Parlamentu a Komisi.[345] I na tomto místě se ovšem opětovně projevuje snaha o dosažení maximálně vyváženého fungování EU a všech jejích procesů, která již byla nastíněna v případě posilování funkce Evropského parlamentu na jedné straně a národních parlamentů na straně druhé. Pokud se kterýkoliv z členských států domnívá, že se nově přijímaná úprava vzájemného uznávání soudních rozhodnutí a stanovení minimálních pravidel při vymezování trestných činů a sankcí za ně nepřiměřeně dotýká samotných základů jeho systému trestního soudnictví, může požadavkem postoupení problematiky k projednání v Evropské radě dosáhnout dočasného pozastavení řádného legislativního procesu, které však nepovede k jeho absolutnímu zablokování, ale na základě podrobnější diskuze se pokusí odstranit nejasnosti ku prospěchu všech zainteresovaných stran, nebo i v případě přetrvávajících rozporů ponechá alespoň prostor k již popsané posílené spolupráci odlišně smýšlející skupiny států.[346]

Z původního textu ústavní smlouvy a také v jeho rozsahu je rovněž přebírán do Reformní smlouvy institut Eurojustu, potažmo možnost vytvořit z něj Úřad evropského veřejného žalobce, který je příslušný k vyšetřování a stíhání pachatelů trestných činů poškozujících nebo ohrožujících finanční zájmy EU a jejich postavení před soudy členských států, kde vykonává v souvislosti s uvedenými delikty úlohu veřejného žalobce (čl.69e).[347] Oproti dřívější navrhované úpravě pak dochází navíc k posunu, jež přináší výše uvedený systém posílené spolupráce.[348]

---

[345] Toto oznámení nahrazuje povolení k posílení spolupráce dle čl.10 odst.2 Smlouvy o EU a čl.280d odst.1 Smlouvy o fungování EU.

[346] Carrera S., Zeyer, F.: The Reform Treaty & Justice and Home Affairs – Implications for the common Area of Freedom, Security & Justice, Policy brief, Central European Policy Studies Brusel, No.141, 08/2007, str.2-3.

[347] Srov. již výše rozebraný text čl. III-274 odst.1 Smlouvy o ústavě pro Evropu.

[348] Právě v otázce evropského prokurátora existuje do budoucna pro dosud odmítavé stanovisko například britské vlády vysoká pravděpodobnost využití procesu posílené spolupráce. K Britskému postoji k Reformní

Významnou a nutno podotknout, že očekávanou změnou, bez níž by další europeizace trestního práva neměla smyslu, je posílení pravomocí justičních orgánů EU, na prvním místě Evropského soudního dvora. Ten získává obecnou jurisdikci k výkladu a posuzovaní platnosti všech právních aktů přijatých v kterékoliv z částí prostoru svobody, bezpečnosti a práva.

Na vlastní text Reformní smlouvy pak navazuje Protokol č.10 o přechodných ustanoveních (čl.9, 10), zavádějící pro trestněprávní a policejní spolupráci přechodné období k zachování právních účinků všech aktů přijatých na základě Smlouvy o EU před účinností Reformní smlouvy. Jejich závaznost trvá až do doby jejich zrušení či změny na základě nových pravidel. Po dobu pěti let se pak pravomoci Komise podle čl. 226 Smlouvy o fungování EU nepoužijí a pravomoci Soudního dvora podle hlavy VI Smlouvy o EU v předlisabonském znění zůstávají stejné.[349]

Ať již se stane Reformní smlouva skutečně novým základem pro fungování EU nebo nikoliv, je zcela zřejmé, že převážná část členských států tenduje k dalšímu posilování evropské integrace, a to i v oblasti trestněprávní. Novelizační snahy jsou proto nevyhnutelné a je možné, že se v budoucnu Unie vrátí k myšlence ústavní smlouvy, která zhmotní původní vizi tvůrců jednotné Evropy.

6.5 Projevy europeizace de lege ferenda v českém trestním právu

Bylo-li v předchozí kapitole poukazováno na skutečnost, že pro již existující zkušenosti, kdy velká očekávání evropské ústavní smlouvy vystřídalo po jejím odmítnutí značné vystřízlivění, a je proto třeba i k Reformní smlouvě přistupovat pouze s jistou opatrností, platí totéž pro české prostředí, v němž se již léta připravuje nová a rozsáhlá koncepce úpravy trestního práva hmotného. Po dlouhých přípravách a obsáhlé rozpravě v odborné veřejnosti i na půdě parlamentu neprošel návrh trestního zákoníku

---

smlouvě blíže srov. Foreign & Commonwealth Office, The Reform Treaty - The British Approach to the European Union Intergovernmental Conference, July 2007, London TSO 2007.

[349] Pětileté přechodné období se promítlo i do vztahu jednotlivých zemí k textu Smlouvy. Velké Británii a Irsku jako tradičním umírněným představitelům evropské integrace Protokol umožňuje, aby po uplynutí lhůty vyloučily pravomoc Soudního dvora vůči právním aktům, které byly přijaty v rámci stávajícího III.pilíře. Pokud tedy nedojde k jejich změně či nahrazení dle pravidel Reformní smlouvy, povede to k možnosti zmíněných států i nadále odmítat pravomoc Soudního dvora a tím nemožnost použitelnosti norem ve vztahu k Británii a Irsku. V takovém případě jim je však Rada EU na návrh Komise oprávněna stanovit povinnost hradit škodu, která by jejich neúčastí na legislativě nastala (čl.10 odst.4 Protokolu).

Senátem ČR a jeho veto se již dolní komoře v březnu 2006 nepodařilo přehlasovat. Po následných volbách se nová vláda vrátila de facto k původní koncepci a po další diskuzi, do níž byla nově přizvána i nejširší veřejnost, se chystá do další bitvy o své bytí.[350] Nelze tedy než věnovat alespoň stručný pohled na význam kodifikace z hlediska europeizace trestního práva, byť opětovně je třeba mít na paměti, že jeho výsledná podoba a samotná existence je stále ještě nejistá.

Kromě přebírání již v dnešní době platných ustanovení s „evropským prvkem", jakým je například úprava evropského zatýkacího rozkazu či dalších institutů popsaných na jiném místě této práce, reaguje trestní zákoník ve svém textu na řadu nových mezinárodních (evropských) závazků, vycházejících z oblasti Rady Evropy i Evropské unie. Jako příklad může sloužit úprava promlčecí doby u trestných činů sexuálního vykořisťování či zneužívání dětí, u nichž by tradiční požadavek počátku běhu lhůty od chvíle, kdy je dokončeno protiprávní jednání, popřípadě od okamžiku, kdy nastane škodlivý účinek, neposkytoval možnost efektivně stíhat pachatele, neboť oběť je vzhledem ke svému nízkému věku či závislosti na pachateli často velmi náchylná k obavám z oznámení deliktu orgánům činným v trestním řízení nebo jiným osobám. Na tuto skutečnost poukázala i Úmluva Rady Evropy o ochraně dětí před sexuálním vykořisťováním a sexuálním zneužíváním č.201 z roku 2007 a trestní zákoník ji pak přebírá do § 34 odst.3 písm.c), kdy se do promlčecí doby nezapočítává doba, po kterou byla oběť trestného činu obchodování s lidmi nebo některého trestného činu uvedeného v hlavě třetí zvláštní části zákona o trestných činech proti lidské důstojnosti v sexuální oblasti mladší osmnácti let. Ve stejné oblasti je poté do zvláštní části zákona zařazeno provedení rámcového rozhodnutí Rady EU 2004/68/SVV o boji proti sexuálnímu zneužívání dětí a dětské pornografii v podobě skutkové podstaty trestného činu sexuálního nátlaku (§ 153) a výroby a jiného nakládání s dětskou pornografií (§ 158).[351] Obdobná doplnění nalezneme také u dalších trestných činů, jako například neoprávněného opatření, padělání a pozměnění

[350] Vláda ČR schválila návrh trestního zákoníku usnesením č. 1413 ze dne 19.prosince 2007.

[351] Otázka účelnosti kriminalizace „pouhého" přechovávání dětské pornografie přitom vyvolává velmi ostré celosvětové debaty mezi právními i lékařskými experty, což se projevilo i v postoji českých senátorů k dané problematice. Blíže např. Klainhans, Ch.: Virtual Child Porn: The Law and the Semiotice of the Image, Journal of Visual Culture, 2004, str.21.

platebního prostředku (§ 201, který navazuje na rámcové rozhodnutí Rady EU 2001/413/JVV o boji proti podvodům a padělání v oblasti bezhotovostních platebních prostředků), neoprávněné výroby peněz (§ 204, který slouží k provedení rámcového rozhodnutí Rady EU 2000/383/JVV o zvýšené ochraně trestními a jinými sankcemi proti padělání ve spojitosti se zaváděním eura) či neoprávněného vypouštění znečišťujících látek (§ 265, který reaguje na požadavky směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/35/ES o znečištění z lodí a zavedení sankcí za protiprávní jednání a rámcového rozhodnutí Rady EU 2005/667/SVV k posílení rámce trestního práva pro boj proti znečištění z lodí). Řadu dalších závazků pak trestní zákoník již přebírá ze stávající úpravy, jako je tomu například u trestného činu teroristického útoku (§ 279), jehož ustanovení je doplněno ve druhém odstavci o samostatnou skutkovou podstatu postihující osoby, které provedením teroristického útoku vyhrožují nebo úmyslně podporují členy teroristické skupiny či jejich jednání.

Na několika místech zákoníku pak nalezneme specifická ustanovení věnující pozornost přímé ochraně EU, respektive jejích zájmů, ochraně osob vystupujících jménem EU nebo na druhé straně jejich trestní odpovědnosti. Do skupiny hospodářských trestných činů byla v § 227 zařazena ochrana poškození finančních zájmů Evropských společenství, vycházející z požadavků Úmluvy o ochraně finančních zájmů.[352] Ačkoliv se v posledně uvedeném dokumentu hovoří o podvodech poškozujících zájmy ES (čl.1), v rámci českého pojetí, které jako součást protiprávního jednání vyžaduje podvodný úmysl, bylo s ohledem na absenci takového požadavku v Úmluvě vhodnější zařazení deliktu mezi trestné činy proti závazným pravidlům tržní ekonomiky a oběhu zboží ve styku s cizinou jako součásti trestných činů hospodářských (hlava VI) než mezi majetková protiprávní jednání uvedená v hlavě V.

Další implementaci evropských prvků přináší hlava X. věnující pozornost trestným činům proti pořádku ve věcech veřejných. V ustanovení § 295 se tak poskytuje ochrana mezinárodně chráněné osobě, kterou se rozumí úřední osoba cizího státu nebo mezinárodní organizace, která požívá diplomatické nebo jiné výsady a imunity podle mezinárodního práva, což při

[352] Blíže kapitola 4.4.

vazbě na nařízení Rady 549/69 a Protokolu ke Smlouvě o společných orgánech ES ze dne 8.dubna 1965, které zakotvují statut výsad a imunit evropských úředníků znamená založení ochrany například proti útokům na pracovníky Komise, vykonávají kontroly ekonomických subjektů ke zjištění podvodů proti finančním zájmům EU.[353] Na druhé straně pak návrh zákoníku začleňuje do českého právního řádu požadavek na trestní odpovědnost úředních osob EU, tedy vedle běžných zaměstnanců též členů Komise, poslanců Evropského parlamentu, soudců Evropského soudního dvora či představitelů Účetního dvora, a to pro všechny formy úplatkářství obsažené v ustanoveních § 299 až 301, obdobně jako je tomu u osob zastávající obdobné funkce ve vnitrostátních orgánech členských států. V článku 302 tak dochází k rozšíření pojmu úřední osoby, primárně vymezené v § 403, v mezinárodním (evropském) smyslu a současně i k implementaci Úmluvy o boji proti korupci úředních osob ES nebo členských států EU ze dne 26.května 1997 a Protokolu k úmluvě o ochraně finančních zájmů ES ze dne 27.září 1996.

Mezi významné změny, které byly zamýšleny v původním návrhu trestního zákoníku, byla také idea založení trestní odpovědnosti právnických osob ve zvláštním zákoně, jež předpokládá řada evropských textů a je aplikována také některými zeměmi EU. Nový text však od tohoto záměru upustil a odpovědnost daných subjektů by měla být, včetně požadavku přiměřených a odstrašujících sankcí, upravena v oblasti správního trestání. Autoři přitom poukazují na fakt, že mezinárodní požadavky na zavedení odpovědnosti právnických osob za deliktní jednání nesměřují striktně do trestněprávní roviny a jako příklad uvádějí současný stav v sousední Spolkové republice Německo, kde se s takovýmto postupem nepočítá ani do budoucna.[354] Takový postup lze považovat za přijatelný, a to i s ohledem na fakt, že by posouzení odpovědnosti právnických osob a protiprávnosti jejich jednání, které se mnohdy vyznačuje složitou strukturou, zůstalo v kompetenci specializovaných správních úřadů, nicméně to vše za předpokladu, že se skutečně podaří dosáhnout naplnění cíle pečlivého správního šetření a

[353]Tomášek, M.: Evropská dimenze pojmu „úřední osoba“ v návrhu trestního zákoníku. Trestněprávní revue 2007, č.6.
[354] Důvodová zpráva k trestnímu zákoníku http://portal.justice.cz/ms/ms.aspx?j=33&o=23&k=381&d=160504

zakotvení přiměřených a dostatečně odstrašujících sankcí, jejichž plnění bude důsledně vymáháno.

S ohledem na výše provedený stručný přehled některých prvků zamýšleného trestního zákoníku lze konstatovat, že rekodifikační snahy českého trestního práva reflektují nejen národní, ale též evropské potřeby efektivnějšího boje se zločinem a navazují na v současnosti probíhající europeizační snahy, jichž se Česká republika účastní. Jaký osud postihne navrhovaný kodex ukáže již blízká budoucnost, je však zřejmé, že řada jeho prvků je nezbytná k úspěšnému fungování trestní politiky a je třeba jejich přijetí, ať již v podobě zcela nového zákoníku či novelizace stávající podoby trestních předpisů.

7. Závěr

Evropa vždy představovala kolébku základních společenských hodnot. Přes jejich expanzi do dalších částí světa byly představovány natolik významnými rysy, že odlišit je od následných mutací, kterými prošly nebylo těžké. Dnešní doba ve spojitosti s rozvojem nejrůznějších oblastí života tyto tradiční znaky stírá. Hovoří se o globalizaci a v návaznosti na ni o nových možnostech, nových výzvách i nových hrozbách. Budeme-li chtít zjistit nejzávažnější aktuální problémy, vykrystalizují se v konečném výsledku dvě rozsáhlé oblasti, každodenně diskutované, často rozdělující širokou veřejnost na nesmiřitelné tábory. *Klimatické změny* a *rostoucí kriminalita*. Relativně zcela odlišné sféry, byť bychom zcela nepochybně mezi nimi našli vícero významných pojítek - klimatické změny způsobené závažnými trestnými činy proti životnímu prostředí, rostoucí kriminalita páchaná osobami, které jsou nuceny se přemísťovat z důvodů ekologické přeměny. Tato práce nemá v žádném případě za cíl hodnotit význam a rozsah prvně uvedené problematiky, jak je dnes určitým módním trendem především ze strany laických představitelů a přenechává ji jiným disciplínám zcela odlišného vědního základu. Můžeme se toliko omezit na konstatování, že takovéto změny jsou neodvratitelné a z něj vycházet při posuzování druhého z uvedených problémů.[355] Jako důležitý fakt ovšem zbývá určit jejich společného jmenovatele, kterým je migrace. Pohyb osob, na nějž navazují i přesuny jiných objektů, představuje v dnešní době nejrazantnější změnu evropského prostoru oproti stavu, který zde panoval po dlouhá staletí. Ačkoliv pochopitelně nelze tvrdit, že migrace je novým fenoménem, získala v současném evropském kontextu zcela odlišný význam. Dnešní pohyb osob lze ve významu, který mu přisuzuje EU označit za *migraci pozitivní*, projevující se možností jedinců přesouvat se mezi více státy a jejich vlastní vůlí takto činit, ať již za účelem cestování, studia, zaměstnání či prostého usazení se v jiném státě. Oproti tomu předchozí migrace byla spíše *negativního charakteru*, založena na povinnosti, nutnosti přesídlení. Jelikož

[355] Význam ekologické problematiky se promítl do řady dříve uvedených právních dokumentů, jako například Úmluvy o trestněprávní ochraně životního prostředí přijaté v rámci Rady Evropy či na poli EU obdobně zaměřené směrnice a rámcového rozhodnutí.

každé donucení představuje narušení svobody, je tedy i v dnešní době negativní migraci třeba chápat jako oslabení stanoveného evropského cíle svobody pohybu a podhoubí pro páchání přeshraniční kriminality.

Chceme-li najít nástroje k řešení dané problematiky, nesmí se tyto v žádném případě omezovat na výhradně národní úroveň, ale je třeba vycházet především z požadavku účinné, rychlé a spolehlivé mezistátní spolupráce. Internacionální zločin musí být potírán zejména na mezinárodní úrovni. Každý, kdo se do takového boje pouští, musí být předem připraven na skutečnost, že zločin mnohdy předbíhá právo. Takový stav však pochopitelně nelze slepě akceptovat. Je nezbytné posílit důvěru osob v trestní justici, přijímat opatření k efektivnímu provádění trestního řízení, ochraně obětí trestných činů a vždy se snažit nacházet cesty k předcházení zločinného jednání. Takto je třeba postupovat s ohledem na objektivní zájmy a bez ohledu na politickou objednávku, neboť jinak by mohlo dojít ke kritickému zaostání. Bohužel některé události, jaké představují například teroristické útoky, útěky pachatelů z dosahu jurisdikce kompetentních orgánů či každoroční vysoké úniky finančních hodnot, dávají tušit, že ne vždy je snaha oprostit se od mimoprávních vlivů naplněna. Bylo by mylným nalháváním pomýšlet na totální eliminaci veškeré kriminality. Je však nezbytné uzavřít tuto v přesně vymezených mantinelech a snažit se o nestálé stlačování plochy mezi nimi.

Evropská unie představuje v celosvětovém rozměru unikátní projekt sblížení suverénních státních celků a jejich podřízení se společnému cíli. Aby mohlo být dosahováno těchto jednotně zastávaných hodnot, musí členské země vytvořit také účinný obranný mechanismus. Bylo-li řečeno, že kriminalita představuje jeden z klíčových globálních, a tím spíše i evropských problémů, musí být za účelem její eliminace, respektive účinné kontroly postupováno všemi dotčenými subjekty dle společně utvořených pravidel. Proto snaha o zapojení trestněprávních norem je zcela přirozeným výsledkem, k němuž státy i nadnárodní organizace směřují.

V úvodu bylo poukázáno, že evropské trestní právo není pouhou budoucí myšlenkou, ale již existující součástí evropského právního prostoru. V jeho podobě se odráží bohatost vlivů tří základních oblastí práva – mezinárodního, evropského a národního. Evropské trestní právo disponuje

rozvětvenou systematikou, neomezující se pouze na prostor EU, ale zahrnující také Radu Evropy, čímž fakticky pokrývá území celé Evropy propojené společnými tradicemi. Pokrývá rovinu normativní i institucionální. Jeho prameny představují širokou škálu od primárních norem v podobě mezinárodních smluv přes závazné akty sekundární povahy (nařízení, směrnice, rámcová rozhodnutí) až po právně nezávazná doporučení. Stejně rozmanitý je také jejich obsah, když na zcela vrcholné úrovni nalezneme obecnou problematiku ochrany lidských práv a základních svobod a postupně se propracováváme ke zcela specifickým problémům trestního práva hmotného a procesního. Nelze pak jako u každé individuálně určené oblasti opomenout ani ochranné mechanismy kontroly aplikace norem a prostředky na jejich interpretaci. V rovině evropského trestního práva se o tyto otázky stará hned několik soudních orgánů. Mimo klasickou soustavu národních soudů v každém z členských států byly uvedeny zvláštní justiční instituce s „celoevropskou" působností – Evropský soudní dvůr v případě EU a Evropský soud pro lidská práva v rámci Rady Evropy. Ze všech výše uvedených prvků je tedy nasnadě, že evropské trestní právo je zcela přirozenou oblastí evropských vztahů, rozsáhlou, komplikovanou, ale existující a funkční. Pro takovou složitost nebylo ani možné podat v této práci zcela kompletní přehled všech prvků uvedeného odvětví.

Vrátíme-li se k v úvodu prezentované struktuře evropského trestního práva, lze ji na tomto místě s ohledem na výsledky předchozích kapitol dále konkretizovat. **Pojem evropské trestní právo** je třeba chápat ve dvojím významu. **V širším slova smyslu** je do jeho rámce počítána jednak oblast **Rady Evropy** zaměřující se v trestním kontextu na ochranu základních lidských práv a svobod, přičemž hlavní roli zde sehrává rozhodovací činnost Evropského soudu pro lidská práva, a dále pak na úpravu specifických hmotně i procesněprávních otázek formou převážně mezinárodních úmluv. Tato část evropského trestního práva je mimo jiné významná svou další internacionalizací, neboť v sobě zahrnuje nejen vnitřní spolupráci svých členských zemí, ale expanduje také mimo evropské teritorium. Druhou oblastí je **Evropská unie**, kterou lze též označit za **evropské trestní právo v užším smyslu**. Důvodem je nejen samotná užší členská základna, ale také fakt, že řadou expertů je za evropské trestní právo považována toliko tato sféra.

Diskutabilnost takového přístupu byla rozebrána v souvislosti s Radou Evropy, a je proto vhodnější hovořit o dané sféře jako o trestním právu EU. Toto trestní právo EU je možné v současnosti dále dělit podle jeho zařazení do pilířové struktury EU. Na jedné straně stojí **vnější (mezivládní) trestní právo III.pilíře EU, též označitelné za přímé unijní právo EU**, jehož cílem je především mezinárodní mezivládní spolupráce v trestní justici a policejní sféře. Vztahy zde se vyskytující obsahují přímý evropský prvek a disponují všeobecným uznáním potřeby vzájemné kooperace členských států a orgánů EU. Na straně druhé pak nalezneme trestní právo **vnitřní (supranacionální) trestní právo I.pilíře (komunitární trestní právo EU)** představující nejen nejmladší a také nejproblematičtější část celého evropského trestního práva. Pro jeho odvozené nadnárodní vztahy s národními trestními normami jej můžeme označit jako nepřímé trestní právo EU snažící se o úpravu konkrétních politik Evropských společenství (např. ochrany finančních zájmů či životního prostředí) nástroji trestního práva. Celkově unijní oblast disponuje snad ještě objemnějším spektrem právních norem (statický či pasivní prvek evropského trestního práva) a zejména institucí (dynamický či aktivní prvek evropského trestního práva), než tomu bylo v případě Rady Evropy. Typickým příkladem je pole ochrany evropských finančních zájmů, na němž se objevují orgány jakými jsou OLAF, Eurojust či Europol. Vše zastřešujícím prvkem je za této situace rozhodovací činnost Evropského soudního dvora, který výrazně promlouvá do stále se přetvářející podoby evropského trestního práva. To vše zde uvedené dohromady tvoří evropský prostor svobody, bezpečnosti a spravedlnosti.

Celá tato unijní soustava vede k nezvratnému závěru o omezení národní trestněprávní suverenity ve prospěch jednak zbývajících členských států a také nadnárodních orgánů. Je však třeba si uvědomit, že takové omezení nesmí být a ani není zamýšleno jako násilné vniknutí evropského práva do jedné z nejtradičnějších oblastí svrchovaných národních zájmů, které trestní právo představuje. Přesto situace dala vzniknout bouřlivé debatě, v níž řada států brojí proti hlubšímu zapojování trestního práva do evropského prostředí. Jsou ochotny tolerovat užší spolupráci mezi členskými zeměmi, které si však musí v konečném výsledku ponechat rozhodující vliv. Debata nicméně musí být vedena především nesobeckým směrem. Evropská unie si ve svém I.pilíři

vymínila řadu pravomocí v ekonomické oblasti, zatímco tradiční odvětví, jakým je právě například trestní právo, zpočátku ponechala nepovšimnuté. Nelze se však domnívat, že takto postupovala s úmyslem absolutního vzdání se možnosti ingerence jednou pro vždy. Již od chvíle, kdy se začala ukazovat pozitiva evropské integrace a samy státy tlačily daný proces kupředu, bylo jasné, že právní dopad takto neúplné integrace bude mít celospolečenský význam. Objevily se nové typy trestné činnosti, stíhání tradiční kriminality začalo být podstatně těžší. Situaci nelze řešit prostřednictvím slabých politických kompromisů, jelikož jednotný vnitřní trh, který by nebyl doprovázen fungujícím evropským právním prostorem a v jeho rámci stíháním přeshraničních trestných činů, by byl neefektivní a vedl by k možnosti pachatelů vybírat si místa pobytu s ohledem na pro ně nejvýhodnější právní řád (tzv.forum-shopping) a unikat spravedlivému potrestání do „trestních oáz“.

S ohledem na pestrou škálu evropských zájmů, k jejichž dosažení je určena evropská integrace, a které je nezbytné chránit, musí být jako další cíl vytyčen vznik a rozvoj evropského trestního práva. Cest k dosažení efektivního fungovaní daného odvětví je několik. Nelze se omezovat na pouze jedinou z nich, ale snažit se o jejich skloubení do harmonického celku. Na místě je proto jak kooperace členských států a koordinace činnosti jejich orgánů, tak harmonizace právních řádů ve snaze se co nejvíce přiblížit jednotné podobě pravidel k úpravě řešených situací. V neposlední řadě je třeba celý proces směřovat k vytvoření skutečně unifikovaných právních norem, které jako jediné přinesou skutečně efektivní ochranu dotčených zájmů. Nakonec jde o logický výsledek, neboť harmonizace byla znázorněna jako cesta a unifikace jako cíl integračního vývoje. Unifikaci nicméně nelze provádět bezhlavě s pouhým přesvědčením, že je jen ku prospěchu evropské pospolitosti. Její příprava musí být pečlivá a spíše se musí jednat o pozvolný přechod od dřívější kooperace a harmonizace. Na druhé straně však nelze pojmy pozvolnosti a pečlivosti zaměňovat za zdrženlivost a zdlouhavé neopodstatněné vyčkávání. Názory, že již samotná harmonizace je nepřiměřeným a nepřirozeným řešením, je třeba odmítnout s poukazem na stávající faktické postupy všech států, které by i bez iniciace ze strany

nadnárodního společenství tendovaly k postupnému sbližování svých právních prostředí (tzv.nepřímá harmonizace).

Se stávající situací panující v evropském trestním právu se tedy nelze spokojit. Do budoucna bude třeba přistoupit k někdy až razantním změnám. Doporučení pro další vývoj je tak celá řada. Půjde především o neustálou přísnou ochranu základních práv a lidských svobod v trestním řízení, dále posílení mezinárodní spolupráce a apelování na jednotlivé státy, aby upouštěly od trvání na tradičních zásadách extradice ve prospěch zjednodušení a urychlení předávacího řízení. Zejména pro oblast nových členských států platí snaha o posílení role odklonů v trestním řízení, popřípadě změny tendence ukládání nepodmíněných trestů odnětí svobody ve prospěch alternativních sankcí. Nesmí jít ovšem o pouhou nekoncepční euforii v takovém postupu, ale zvážení všech pro a proti, neboť nepromyšlenost takového kroku by mohl vést k naprosté destabilizaci trestní justice.

Výrazný krok kupředu by představoval vstup Smlouvy o ústavě pro Evropu v platnost po jejím ratifikování všemi unijními zeměmi. Vítat lze odstranění pilířové struktury EU, která může být z hlediska stávajícího trestního práva chápana jako diskriminační, když upřednostňuje pouze jednu z oblastí spolupráce, stejně jako vyřešení obecné otázky právní subjektivity EU, kterou ústavní smlouva přímo zakotvuje. Ústava měla dále přispět k rozšíření kompetencí některých orgánů a ke vzniku Úřadu evropského prokurátora, přičemž tyto jsou klíčovými faktory ve sféře ochrany finančních zájmů EU, jakožto základního předpokladu bezvadného fungování celého evropského bloku. Jestliže je ve vztahu k evropské ústavě uváděna obava z nepřípustného oslabení národních zájmů, pak musí být poukázáno naopak na posílení pravomoci členských států v podobě zvýšení kontrolní role národních parlamentů nad trestněprávními instituty a dále jejich iniciační pravomoc při tvorbě evropské legislativy. V těchto stopách se vydala také Reformní (Lisabonská) smlouva z roku 2007, která ústavní text v podstatě přejala a dala tak další impuls k integraci prostoru svobody, bezpečnosti a práva a tím i europeizaci práva trestního.

Opomíjet nelze ani další připravované projekty, které navazují jednak na ústavní základy – Corpus Juris pro oblast ochrany finančních zájmů EU a ještě obecnější Evropský modelový trestní zákon, popřípadě trestní řád.

Dosažení takového výsledku by znamenalo nejen naprosté ucelení podoby evropského trestního práva, ale především další výrazný krok v evropské integraci směrem k Churchillově curyšské vizi.

Evropské trestní právo nabírá v poslední době na své intenzitě. Vysledovat to můžeme ve zrychlující se tendenci a zkracování délky jednotlivých jeho období. Jestliže první historickou etapu, tehdy pouze v oblasti Rady Evropy stanovenou přijetím některých mezinárodních úmluv, vymezíme obdobím 40.-60.let minulého století, druhá fáze, kdy se začínají objevovat již první trendy v rovině Evropských společenství, ztotožníme s kratším úsekem 70.-80.let. Jako třetí etapa se vyčleňuje již pouze jediná dekáda 90.let, kdy začíná převažovat unijní sféra a po přelomu 21.století je již téměř neúčelné hovořit o čtvrtém stadiu, neboť nové prvky evropského trestního práva na sebe neustále navazují.

Začali jsme porovnáním tradičního významu trestního práva, který se snaží zachovat někteří členové mezinárodního společenství s globálními vlivy, jež dle druhé skupiny vyžadují europeizaci tohoto odvětví. Účelem sjednocujících se snah však není vyvolávat jakékoliv neshody tam, kde je třeba vyvíjet společné úsilí. Evropské trestní právo skutečně narušuje tradiční národní pojetí a rovněž do jisté míry omezuje část svrchovanosti členských zemí. Nicméně výjimečná povaha trestního práva a její propojení s dalším unikem, které představuje evropské právo, dávají vzniknout novému fenoménu, nové tradici. Zbývá již tedy jen, aby státy odhlédly od vlastních, do jisté míry omezených zájmů a svou pozornost nasměrovaly k dosažení celoevropských cílů. Mohou poté zjistit, že jejich tradice de facto nebyla narušena a omezena, ale naopak rozšířena na vyšší úroveň.

EUROPEAN CRIMINAL LAW

Summary

At the present time the world is facing rapid changes in most areas of public life. It seems that daily discussions of globalization are unavoidable. If we take a closer look at this problem then we will get into two main focal points: climatic changes and mass increase of criminality. When searching for a common denominator we can find a link between both of the above mentioned topics. It is migration, not only of people, but of capital, goods and services as well. While in earlier times of previous centuries such migration had mostly a negative meaning, because its objects were more or less forced to move by other factors, today‘s form has a tendency to be positively oriented when people want to move themselves or objects across borders. The European Union can be a typical example of such a process. Outside of the EU, European states try to join this idea of free movement, which is embodied by the so called four freedoms: citizens, goods, services and capital, and in recent years also a fifth freedom which is presented by free movement of judicial decisions. However, such migration of course does not always lead to favourable results. We cannot deny that along with legal persons, perpetrators and undesirable material such as drugs or weapons can also easily cross over national borders. The only way to solve this problem is to involve an effective mechanism of criminal law into protecting the original idea of free movement.

Nonetheless, criminal law is maintained primarily in the sphere of the national sovereignty of each state. Though we can notice a willingness by states in terms of reducing their competences in the civil law area, any lowering of criminal jurisdiction is unbearable for many countries. Therefore such a situation can remind us of an extending spiral where despite the spreading of criminal activity the involved states are reluctant to restrain their national jurisdiction in criminal law and so they indirectly allow perpetrators to commit more serious crimes. But only a certain degree of globalization, or in our view “*europeization*“, of criminal law can bring harmony to the other areas of essential European cooperation.

There are two main possible approaches to European criminal law. Some experts refuse its existence claiming that such a discipline has no legal basis in European or national legal orders, no existing instruments or institutions and moreover no willingness of participating subjects. The second point of view is, however, opposite, building upon solid character of cooperation among European states and special tools which are realized above the traditional system of international legal assistance in criminal matters. This paper holds the latest opinion and gives an overview of the very essence of European criminal law, its definition, legal instruments and institutions.

European criminal law is interpreted as a compact whole consisting of two main branches. When talking about this topic we can find its understanding in most of literature as criminal regulations applied in the scope of the European Union. Such an approach is limited. Undoubtedly permanent positions belong to the Council of Europe, representing the majority of European states and going even further beyond its borders, closely cooperating with other democratic countries. Chapter 3 pays attention to the basic form of the Council of Europe and mainly those authorities and bodies that has been involved in the process of harmonization of criminal law in member states. To this effect, particular emphasis is applied to the status of the European Court of Human Rights. It is only the area of human rights protection in which the Council of Europe significantly steps into the field of criminal law. One of the most important documents of not only criminal cooperation, but also harmonization, among European countries is the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms as amemended by its Protocols. As well, it can be taken as an element of unification, because in a certain sense its provisions are direct parts of the national legal orders of member states. The European Court of Human Rights is the guardian of this Convention, but it also gives evolutionary interpretation of law and contributes to the establishment of an autonomous terminology when it consolidates the interpretation of terms such as "*criminal*", "*punishment*" or "*act of law*".

Europeization of criminal law in the scope of the Council of Europe is additionally enlarged on the substantive and procedural level. Elemental conventions are introduced in this text in both of these areas dedicated, for

example, to the fight against corruption, money laundering, terrorism, cybercrimes or to the protection of the environment through criminal law instruments at the substantive level and extradition, mutual assistance in criminal matters and transfer of proceedings or sentenced persons at the procedural level.

The European Union and its legal system represents the main and most discussed part of European criminal law. Therefore it can be designated as European criminal law in close meaning. A reason for this approach is that in despite of the Council of Europe, where international conventions prevail in the European Union, we can track down totally new instruments of legal regulation (such as framework decisions, regulations or directives), as well as new actual problems (such as protection of European financial interests).

The criminal law of the European Union itself can be divided into two main streams. On one side is the "*external intergovernmental criminal law*" of the so-called IIIrd pillar focused on international cooperation in criminal justice as a police sphere. Legal relations in this area contain a direct European element and have common acknowledgement of necessity for mutual cooperation of member states and European Union institutions. Therefore we can define this level as the "*direct criminal law of the European Union*". On the other side we will find "*internal supranational criminal law*" of the Ist pillar (Communitarian criminal law). It represents not only the newest, but also the most problematic and dubious part of the whole European criminal law. Its derived supranational relations with national legal regulations can be for this part defined as the "indirect criminal law of the European Union", which struggles for a solution to particular policies of the European Communities (e.g., protection of European financial interests or protection of environment) by criminal law instruments. However, deep doubts result from the proclaimed insufficient legal basis of Communitarian criminal law and of course from the fact that such a process distinctively restricts the sovereignty of member states in the criminal law sphere.

Generally the area of the European Union has not only a more extensive spectrum of legal regulations (static or passive element of the European criminal law) in the shape of international treaties on mutual assistance in criminal matters or framework decisions (such as those about European

freezing and confiscation orders or evidence and arrest warrants), but especially institutions (i.e. dynamical or active element the European criminal law) such as OLAF, Europol and Eurojust or other similar instruments of international cooperation (Schengen Information System, European Judicial Network) than it is in the case of the Council of Europe. This structure is covered by the function of the European Court of Justice, which significantly influences a permanently transforming form of the European criminal law. Mainly in the Communitarian pillar we can follow a gradual development of criminal law perception from the early 80‘s and the Casati case (C-203/80) through the Greek maize case (C-68/88) till the latest dispute between the Commission and the Council about environmental protection via criminal law (C-176/03). This leads to a demonstrable involvement of criminal law into the supranational European area and overthrows the above mentioned doubts about weak legal backgrounds of such progress.

The harmonization of criminal law in European surroundings can be demonstrated by the case of the European arrest warrant settled in the framework decision No.2002/584/JVV which represents a unique solution to extradition that suffers from considerable inconvenience in the traditional system of international criminal assistance. The European arrest warrant destroys the existing requirements of double criminality, reciprocity and refusal to extradite citizens, by which it facilitates and accelerates the whole process of criminal proceedings. This thesis is also dedicated to the implementation of framework decisions into particular legal orders of member states and constitutional difficulties which have occurred in some countries, such as the Czech republic, Belgium, Poland and Germany.

Equally to any branch of law, the European criminal law is not a closed area. It is obvious when talking about trans-border crimes that there is a necessity for other amendments and new projects which enable effective and rapid reaction against infringement of common interests. Therefore, within the Council of Europe emerged the idea of the creation of the European model criminal code. It is mentioned as a reaction to increases of international criminality and changes within the whole present society which are characterized as “information, risk and global society“. Today‘s situation with European model criminal code is in looking for a proper system on

which the codex can be laid. Taken into account are the German, Swiss, American and Scandinavian samples. Main attention is paid to the general part of code and the existence of essential principles for the European criminal law. In the process the project broke out of the Coucil of Europe sphere and involved the European Union into reflecting on its shape. The Union‘s conception of possible regulation is in creating the general codex and specific problems that will be solved by sectoral legislation. One of these, dealing with protection of financial interests, is represented by the project of Corpus Juris as an entirely new type of criminal matters regulation. The proposed text should contain both general and special substantive parts and procedural rules as well. The Corpus Juris proceeds from traditional principles of legality and proportionality, but it also settled brand-new principles of contradictory proceedings and European territoriality, which brings life to the institution of the European public prosecutor as the adequately experienced special authority with a competence to prosecute crimes against European (i.e., supranational) interests within the whole area of the European Union.

From the view of the future existence of European criminal law, it cannot escape our attention that the Treaty establishing the Constitution for Europe is the most significant intervention in European integration. According to its text, European criminal law already means a complete united policy of the European Union when its current division into two pillars will be eliminated. The still legally not binding Charter of Fundamental Rights of the European Union should be incorporated as part of the Constitution. It provides a higher standard of legal certainty of protection for subjects in criminal proceedings. Furthermore, the Constitution confirms the posts of European public prosecutors and strengthens the powers of the existing Eurojust. On the other hand it must be pointed out that the “europeization“ of criminal law in the Constitution is not landless. At the same time, democratic elements of such processes are enhanced that control the power of the European Parliament as well as national parliaments in member states. In spite of the French and Dutch refusal of the Constitution the reform process goes on in the form of Lisabon Treaty received in 2007 in which the original constitutional text had been adopted and modified by new instruments of

integration - mechanisms of “emergency brake“ and “enhanced cooperation“ which enable further europeization of a certain group of Member states in the area of criminal law.

In regard to the above mentioned structure it is possible to define European criminal law as a common specific discipline of international, European and national law regulated by their normative tools of legal relations among member states of the Council of Europe and the European Union, institutions of those international and supranational organizations and individuals, through taking over the basic ideas and principles of criminal law among involved subjects, harmonization of domestic criminal regulations and by creating the new unified rules for all states in order to protection of common European values and interests against the most dangerous assaults and establishing the space of freedom, security and justice in Europe. Even though this process essentially leads towards certain restrictions of national sovereignty in the criminal law sphere, at the same time its indispensable to secure positive results for European integration.

LITERATURA

Alexander, Y., Swetnam, M.: Cyber terrorism and information warfare threats and response, Oceana Publications, 2001.

Baker, E.: Taking European Criminal Law Seriously, Criminal Law Report I/1998.

Basssiouni, M.Ch., Blakesley, Ch.L.: The Need for an International Criminal Court in the New International Order, Vanderbilt Journal of Transnational Law, vol.25, 1992.

Bastl, M.: Tools of enforcement in cyberspace, In: Cyberspace 2003: Normative Framework, Masarykova univerzita v Brně, 2004.

Braum, S.: Europäische Strafgesetzlichkeit, Klostermann Vittorio 2003.

Cadoppi, A.: Towards a European Criminal Code?, European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice 1996, Vol.4/1.

Carrera S., Zeyer, F.: The Reform Treaty & Justice and Home Affairs – Implications for the common Area of Freedom, Security & Justice, Policy brief, Central European Policy Studies Brusel, No.141, 08/2007.

Corstens, G.: European Criminal Law, Kluwert Law International 2002.

Craig, P., de Búrca, G.: EU Law, text, cases, and materials, Oxford University Press 2003 (3rd edition).

Částek, M.: Nordická pasová unie – přistoupení Norska k Evropské unii, In: Integrace, č.1/2004, EUROPEUM 2004.

Dehousse, F., Garcia Martinez, J.: Eurojust et la coopération judiciari pénale, In: Journal des tribunaux, droit européen, Vol.12/2004.

Delmas-Marty, M., Cuesta, J.: Trestní justice a globalizace. In: Karabec, Z., Scheinost M.: XIII. kriminologický kongres (Rio de Janeiro, Brazílie), Kriminalistika č.1/2004.

Delmas-Marty, M., Vervaele, J.A.E., The implementation of the Corpus Juris in the Member States, Intersentia, Antwerp - Groningen – Oxford, 2000.

Enschedé, Ch., J.: Memorandum Model Penal Code for Europe, Rada Evropy AS/Jur (22) 45 ze dne 23.března 1971.

Fenyk, J.: Pocta Dagmar Císařové k 75. narozeninám, Lexik Nexis 2007

Fenyk, J.: Podvod, poškozující společné zájmy ES a členských států; vývoj, vymezení, prevence a postih tohoto druhu kriminality. In Europeizace skutkových podstat některých trestných činů, Acta Universitatis Carolinae: Iuridica Praha, Universita Karlova.Roč.2007, č.1.

Fenyk, J.: Projekt modelového trestního práva Corpus Iuris a právo na spravedlivý proces. In: Ochrana základních práv a svobod v procesu trestního práva, Acta Universitatis Carolinae: Iuridica Praha, Universita Karlova.Roč.2006, č.1.

Fenyk, J., Kloučková, S.: Mezinárodní justiční spolupráce v trestních věcech, Linde Praha, 2.vydání, 2005.

Fenyk, J., Polák, P.: Etiologie projevů trestního práva v Evropské unii. Acta Universitatis Carolinae: Iuridica Praha, Universita Karlova.Roč.2005, č.2.

Filip, J.: Evropský zatýkací rozkaz před ústavními soudy. Časopis pro právní vědu a praxi, Brno, Právnická fakulta Masarykovy univerzity, roč.13 /č.2.

Fletcher, M.: Existing "Indirect Effect" to the Third Pillar: the Significance of Pupino, European Law Review 2005, Volume 30.

Foreign & Commonwealth Office, The Reform Treaty - The British Approach to the European Union Intergovernmental Conference, July 2007, London TSO 2007.

Freestone, D.: International cooperation against terrorism and delevopment of international law principles of jurisdiction. In: Higgins, R., Flory, M.: Terrorism and international law, London, 1997.

Gardiny, Ch.: Criminal Justice in Europe, Oxford 1995.

Glenn, J.K.: From Nation-States to Member States - Accession Negotiations as an Instrument of Europenization: Comparative European Politics No.1/2004.
Gřivna, T.: Zásada ne bis in idem v souvislosti s volným pohybem osob po teritoriu EU. In: Ochrana základních práv a svobod v procesu trestního práva, Acta Universitatis Carolinae: Iuridica Praha, Universita Karlova.Roč.2006, č.1.
Had, M., Pikna, B.: Druhý a třetí pilíř Evropské unie, Ústav mezinárodních vztahů, Praha 2001.
Harding, Ch.: Exploring the intersection of European law and national criminal law, European Law Review 2000, Volume 4.
Harding, Ch., Swart, B.: Intergovernmental Cooperation in the Field of Criminal Law, in: Criminal Justice in Europe, A Comparative Study, Clarendon Press 1995.
Hobbes, T.: Leviathan neboli o podstatě, zřízení a moci státu církevního a občanského, Londýn 1651, v překladu J.Hruši, Melantrich Praha 1941.
Hollo, E.J.: Biodiversity and law, University of Helsinky, 2002.
Huber, B.: Corpus Juris and the Treaty of Amsterdam, Juridica International, IV/1999, University in Tartu.
Janis, M.W.: European Human Rights Law, Text and Materials, 2.vydání, Oxford University Press 2000.
Jones, C.W.: Council of Europe Convention on Cybercrime: Themis and Critiques, Berkeley, 2005.
Joutsen, M., Lahti, R., Pölönen, P.: 2001 Finland. Criminal Justice Systems in Europe and North America, Heuni Publications, Helsinky 2001.
Kloučková, S., Polák, P.: Eurojust, Justičná revue, č.11/2002.
Kmec, J.: Evropské trestní právo, C.H.Beck 2006.
Knapp, V.: Teorie práva, C.H.Beck 1995.
Kratochvíl, V.: České trestní zákonodárství a Corpus Juris 2000 se zvláštním zřetelem na hospodářské trestní právo a trestnost právnických osob. In: Sborník Právně srovnávací konference - Hospodářské trestní právo a trestní odpovědnost právnických osob (Vídeň, 13.září 2002), Masarykova Universita v Brně, 2003.
Kratochvíl, V.: Smlouva o ústavě pro Evropu a východiska „evropského trestního práva“. In: Hurdík, J., Fiala, J.: Východiska a trendy vývoje českého práva po vstupu České republiky do Evropské unie, Masarykova Universita v Brno, 2005.
Kratochvíl, V.: Tendence ke komunitarizaci evropského práva, její projevy a prosazování v trestním právu hmotném a procesním ČR. In: Evropský kontext vývoje českého práva po roce 2004: sborník z workshopu konaného na Právnické fakultě MU v Brně dne 26.9.2006, MU Brno 2006.
Kratochvíl, V.: Terorismus v platném a budoucím trestním právu České republiky, Kriminalistika 2007, č.2.
Kratochvíl, V.: Trestněprávní rozměr smlouvy o Ústavě pro Evropu a jeho význam pro evropské trestní právo: rakouské zkušenosti, Právník 2007, č.3.
Kratochvíl, V.:Trestní právo hmotné (obecná část), MU Brno, 1996, 2003 (2.-3.vydání)
Kuchta, J.:Riziko v pojetí kriminologickém a juristickém, Masarykova Univerzita v Brně 1997.
Kuchyňková, P.: Lisabonská (reformní) smlouva EU, Čtrnáctideník CEVRO 2007, 6/2007.
Lahti, R., Toivaiainen, R.: příspěvky na téma Harmonization of criminal law and its relation to national law; problems of substance and in the administration of justice, Konference předsedů Nejvyšších soudů a Nejvyšších státních zástupců členských států Evropské unie, Helsinky, 26.-28.května 2004.
Levitt, T.: The Globalization of Markets, Harvard Business, 1983.
MacLeaod I.: The External Relations of the European Union, Claredon Press Oxford 1996.

Malanczuk, P.: Akehurst's Modern Introduction to International Law, 7th edition, London Routledge.
Malenovský, J.: Mezinárodní právo veřejné, obecná část, Doplněk Brno 1997.
Mareš, M.: Evropský ultralevicový terorismus. In: Terorismus: válka proti státu. Eurolex Bohemia 2006, 1.vydání.
Mitchell, A., Sikka, P., Willmott, H.: The Accountants' Laundromat, Association for Accountancy & Business Affairs 1998.
Musil, J.: Trestní odpovědnost právnických osob, In: Pocta Otovi Novotnému k 70.narozeninám, Kodex Praha 1998.
Nelles, U.: Definitons of harmonisation, in: Harmonisation and harmonising measures in criminal law, Sborník příspěvků z kolokvia Royal Netherlands Academy of Arts and Science, Amsterdam 13.-14.prosince 2001.
Nett, A.: Plody z otráveného stromu, Masarykova univerzity v Brně 1997.
Olsen, J.P.: The Many Faces of Europeanization, Journal of Common Market Studies, No.5/2002.
Philippart, E., Dhian Ho, M.S.: Flexibility and Models of Governance for the EU, in: De Burca, G., Scott, J.: Constitutional Change in the EU From Uniformity to Flexibility?, Portland, Oregon, Hart Publishing 2000.
Pikna, B.: Evropská unie - vnitřní a vnější bezpečnost a ochrana základních práv, Linde Praha 2002.
Pikna, B.: Vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek v evropském právu (oblast policejní a justiční spolupráce), Linde Praha, 2. vydání 2004.
Pipek, J.: Evropská spolupráce v trestním právu, Právník 1999, č.3.
Pipek, J.: Evropský modelový trestní zákon, Právník 1999, č.9.
Pipek, J.: Proces sjednocování spolupráce v trestním řízení a trestního práva procesního v Evropě, Právník 1999, č.6.
Pítrová, L.: Komunitarizace bez Ústavy?, Diskuse o rozsahu legislativních pravomocí Společenství v oblasti trestního práva, Informační podklad č.5/264 Parlamentního institutu, 01/2007.
Polák, P.: Rámcová rozhodnutí a zásada vzájemného uznávání rozhodnutí v trestních věcech aneb lesk a bída justiční spolupráce v trestních věcech v rámci Evropské unie, LexisNexis CZ s. r. o., 2007.
Polák, P.: Úprava mezinárodní právní pomoci v trestních věcech v rámci EU s přihlédnutím k ochraně jejích finančních zájmů, Brno 2003.
Potočný, M.: Mezinárodní právo veřejné, Praha 1978, 2.vydání.
Potočný, M., Ondřej, J.: Mezinárodní právo veřejné, Zvláštní část, 4.vydání, C.H.Beck 2003.
Pradel, J.: Droit pénal comparé, Paris – Dalloz 2002.
Prouza, D.: Zásada ne bis in idem v českém trestním procesu, Vysoká škola evropských a regionálních studií, České Budějovice 2006.
Púry, F.: Vliv evropského práva na trestní postih některých negativních jevů v podnikání, Trestněprávní revue 2005, č.9.
Satzger, H.: Die Europäisierung des Strafrechts, Carl Heymanns Verlag KG 2001.
Sevenster, H.G.: Criminal Law and EC Law, Common Market Law Review 29/1992.
Sieber, U.: European Unification and European Criminal Law, European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice 1994, Vol.2/2.
Sieber, U.: Memorandum für ein Europäisches Modellstrafgesetzbuch, Juristen Zeitung, Tübingen, 8/1997.
Smotlacha, Z.: EURODAC, In: Kriminalistický sborník – 46, č.4/2002.
Spencer, J.R.: Part III in: The implemantation of the Corpus Juris in the Member States, Intersentia 2000,

Spencer, J.R.: Why is the harmonisation of penal law necessary?, in: Harmonisation and harmonising measures in criminal law, Sborník příspěvků z kolokvia Royal Netherlands Academy of Arts and Science, Amsterdam 13.-14.prosince 2001.
Šámal, P.: Osnova trestního zákoníku 2004-2006, Praha C.H.Beck 2006.
Šturma, P.: Mezinárodní trestní soud a stíhání zločinů podle mezinárodního práva, Karolinum Praha 2002.
Tiedemann, K.: Europäisches Gemeinschaftsrecht und Strafrecht, Neue Juristische Wochenschrift I/1993.
Tichý, L., Arnold, R., Svoboda, P., Zemánek, J., Král, R.: Evropské právo, C.H.Beck, 3.vydání 2006
Tomášek, M.: Cesty k eurokonformnímu výkladu v českém právu. Trestněprávní revue 2006, č.7.
Tomášek, M.: Evropská dimenze pojmu „úřední osoba“ v návrhu trestního zákoníku. Trestněprávní revue 2007, č.6.
Tomášek, M.: Jsou rámcová rozhodnutí klíčovým nástrojem europeizace trestního práva? Trestněprávní revue 2006, č.3.
Tomášek, M.: Katalog základních práv pro trestní spolupráci v EU. Právník. 2006. č.12
Tomášek, M.: Odhalování podvodů proti finančním zájmům Evropských společenství prostřednictvím kontrol na místě. Trestněprávní revue 2005, č.6.
Tomášek, M.: Vytyčování hranic prvního a třetího pilíře Evropské unie. Právník. 2005. č.7.
Triffterer, O.: Dogmatische Untersuchungen zur Entwicklung des materiellen Völkerstrafrechts seit Nürnberg, Freiburg 1966.
Tupman, B.: Policing in Europe: Diversity in Uniform, Intellect Books Bristol 1998.
Týč V.: Základy práva Evropské unie pro ekonomy, 4.vydání, Linde 2004.
Van den Wyngaert, Ch.: Eurojust and the European Public Prosecutor in the Corpus Juris Model: Water and Fire?, In: Europe's Area of Freedom, Security and Justice, Oxford University Press 2004 (Edited by Neil Walker).
van Gerven, W.: Constitutional Conditions for a Public Prosecuter's Office at the European Level, European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice 2000, Vol.8/3.
Vierucci, L.: The European Arrest Warrant: An Additional Tool for Prosecuting ICC Crimes, Journal of International Criminal Justice, Vol.2, No.1, Oxford 2004.
Walker, N.: Sovereignty and Differentiated Integration in the European Union, European Law Journal, Vol.4, No.4, December 1998.
Weigend, T.: Strafrecht durch internationale Vereinbarungen-Verlust an nationaler Strafrechtskultur, Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft 1993, Vol.4.
Wells, C.: Corporations and Criminal Responsibility, Oxford University Press 2001, 2.vydání.
White, S.: European Constitution: What is new in the area of judicia co-operation in criminal matters and police co-operation, The Federal Trust for Education and Research, London, 2004.
Wilkitzki, P.: On Judicial Mutual Assistance In Criminal Matters Between the States of Western and Eastern Europe, in European Journal on Criminal Policy and Reaserch, Vol.3, No.4 December 1995.
Zieschank, F.: Chancen und Risiken der Europäisierung des Strafrechts, Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft 2001, Vol.113.
Žaloudek K., Encyklopedie politiky, Libri Praha, 1996.

Internetové zdroje

Brychtová, K.: Evropské trestní právo procesní,
http://www.jurisprudence.cz/clanek.html?id=1083&seznamtyp=&rocnik=&cislo=
Leczykiewicz, D.: Constitutionalising the Third Pillar,
http://www.cels.law.cam.ac.uk/events/Leczykiewicz.pdf
Šámal, P.: Důvodová zpráva k návrhu trestního zákona,
http://www.juristic.cz
Tomášek, M.: Existuje „evropské trestní právo“?,
http://www.ipravnik.cz/ipravnik/ipravnik.nsf/0/8668AC7519424FE7C1256F62004F529F

http://cepin.cz/cze/stranka.php?sekce=103
http://www.coe.int/T/DC/Press/news/20061109_disc_sga_moscou_en.asp
http://www.coe.int/T/E/Com/About_Coe/Member_states/default.asp
http://www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Legal_co-operation/Steering_Committees/Cdpc/
http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/police/schengen/fsj_police_schengen_en.htm
http://portal.justice.cz/nsz/hlavni.aspx?j=39&o=29&k=2704&d=18981
http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/036-1441-238-08-34-905-20050826IPR01423-26-08-2005-2005-false/default_cs.html
http://portal.justice.cz/ms/ms.aspx?j=33&o=23&k=381&d=160504