

ACTA
UNIVERSITATIS
CAROLINAE

IURIDICA 2/2005

AKTUÁLNÍ OTÁZKY
EUROPEIZACE
TRESTNÍHO PRÁVA

UNIVERSITA CAROLINA
KARLOVSTVŮSKÝ ÚSTAV
2005

AKTUÁLNÍ OTÁZKY EUROPEIZACE TRESTNÍHO PRÁVA

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE
NAKLADATELSTVÍ KAROLINUM
2005

© Univerzita Karlova v Praze - nakladatelství Karolinum
ISBN 80-246-0074-9
ISSN 0323-031X

Vědecký redaktor: doc. JUDr. PhDr. Michal Tomášek, DrSc.

Recenzovali: prof. JUDr. Dagmar Císařová, DrSc.
prof. dr. h.c. JUDr. Jan Musil, CSc.

*Toto číslo vychází jako součást výzkumného záměru MSM 0021620804
„Kvantitativní a kvalitativní proměny právního řádku na počátku 3. tisíciletí – kořeny,
východiska a perspektivy“ – oborový úkol „Europeizace trestního práva“.*

OBSAH

<i>Přemysl Polák a Jaroslav Fenyk: Etiologie projevů trestního práva v Evropské unii</i>	7
<i>Michal Tomášek: Komunitární a unijní metody harmonizace skutkových podstat některých trestných činů</i>	45
<i>Pavel Zeman: Eurojust – evropská instituce pro justiční spolupráci</i>	73
<i>Světlana Kloučková: Evropský zatýkácí rozkaz</i>	91
<i>Jaroslav Fenyk: Mechanismus ochrany finančních zájmů Evropských společenství v České republice</i>	113

ETIOLOGIE PROJEVŮ TRESTNÍHO PRÁVA V EVROPSKÉ UNII

Mgr. PŘEMYSL POLÁK, Ph.D.,

Doc. JUDr. JAROSLAV FENYK, Ph.D.,

1. ÚVOD

Pojem „europeizace práva“ je poněkud „nečeské“ vyjádření určitého procesu, v němž se v určité právní oblasti projevuje vliv evropského práva (jako souboru komunitárního a unijního práva) na právní řády členských států. Prostředky, kterými se europeizace v oblasti trestního práva provádí, jsou s ohledem na povahu tohoto práva (především III. pilíř) označovány převážně jako harmonizace (horizontální). Harmonizace trestního práva v rámci EU, jako typický nástroj tzv. III pilíře EU, je však nezřídka fakticky doplňována určitými aspekty asimilace (vertikální) a kooperace, jak bude patrné v následujících výkladech. Jde jednak o evropskou koordinaci úsilí při sbližování příslušné části právních řádů členských států, jednak o promítnutí vůle orgánů Evropských společenství a Evropské unie do těchto právních řádů v rámci tzv. integračního procesu. Protože tento proces v oblasti trestního práva je dynamický, nemělo by patrně smysl se pokoušet o terminologickou diferenciaci. Proto jsme pro něj zvolili pracovní souhrnné označení „europeizace“.¹

Při přípravě publikace věnované „europeizaci“ trestního práva, jsme se rozhodli představit nejen vlastní vznik a vývoj některých aspektů trestního práva v Evropské unii, ale vytvořit pomůcku, která by čtenáři poskytla určitý sice základní, ale na druhé straně ucelený přehled pramenů, procesů a praxe, který se v této oblasti vyvíjela a stále vyvíjí. Proto úvodní části jsou zaměřeny na obecné otázky evropského práva, ale současně tak připravují čtenáře na následující plynule navazující text věnovaný již samotné „europeizaci“ trestního práva.

2. EVROPSKÁ SPOLEČENSTVÍ A EVROPSKÉ UNIE – POJEM, PRÁVNÍ CHARAKTERISTIKA

Pojmem **Evropská společenství** (dále „ES“) označujeme dvě mezinárodní organizace založené smlouvami mezinárodního práva veřejného, a to:

- a) **Evropské společenství** (původně před vstupem Maastrichtské smlouvy v platnost Evropské hospodářské společenství) a

¹ Europeizace trestního práva ostatně navazuje na označení „europeizace“, které je v posledním období používáno i v jiných právních oborech.

b) Evropské společenství atomové energie (EURATOM),

obě založená Římskými smlouvami z 25. 3. 1957.

Do 23. 7. 2002 se jednalo o tři mezinárodní organizace, ES zahrnovala ještě **Evropské společenství uhlí a oceli** (ESUO) založené Pařížskou smlouvou z 18. 4. 1951, nicméně doba platnosti Pařížské smlouvy uplynula právě dne 23. 7. 2002. Naproti tomu Římské smlouvy jsou uzavřeny na dobu neurčitou.

Právní samostatnost jednotlivých smluv nadále přetrvává, i když na základě Smlouvy o společných orgánech ES z 25. 3. 1957 a Smlouvy o vytvoření společné Rady a společné Komise ES z 9. 4. 1965 mají ES společné orgány. Zakládací smlouvy byly již mnohokrát měněny, a to jednak z důvodu přístupu nových členských států, jednak z důvodu koncepčních změn a doplnění a prohlubování integrace. U druhé ze zmíněných kategorií smluv nutno kromě uvedených smluv o společných orgánech zmínit zejména Jednotný evropský akt z 28. 2. 1986, Maastrichtskou smlouvu (Smlouvu o Evropské unii) ze 7. 2. 1992, Amsterdamskou smlouvu z 2. 10. 1997 a Smlouvu z Nice z 26. 2. 2001. Integraci lze definovat jako spolupráci mezi členskými státy doprovázenou změnami původních státních struktur za účelem dosažení určité jednoty. U EURATOM je oblast integrace jasně vymezena již v názvu smlouvy a stejně tak tomu bylo i u ESUO, naproti tomu Evropské společenství představuje komplexní integraci za účelem vytvoření společného trhu se základními svobodami (volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu).²

Shora uvedený pojem mezinárodní organizace neobráží plně právní povahu ES, která bývá charakterizována různými způsoby. Etatická pojetí označují ES za předobraz spolkového státu, funkcionalistické teorie považují ES za účelný svazek funkční integrace, zatímco institucionalistické teorie hovoří o ES jako o silně integrované mezinárodní organizaci. Nejlépe snad vystihuje ne zcela jednotnou právní povahu ES označení mezinárodní supranacionální organizace. Supranacionalita, neboli nadstátnost, znamená přenesení svrchovaných práv státu na jiný subjekt, tedy jakousi vertikální dělbu moci mezi členskými státy a ES (k horizontální dělbě moci na zákonodárskou, výkonnou a soudní dochází uvnitř státu). Kvantitativní rozměr supranacionality je dán rozsahem pravomocí přenesených z členských států na ES. Kvalitativní rozměr supranacionality spočívá zejména v tom, že:

- ES jsou finančně samostatná (mají vlastní zdroje příjmů z cel, DPH, úvěrů apod.),
- orgány ES mají na členských státech autonomní postavení (které jim umožňuje vytvářet politickou a právní vůli a obhajovat společný evropský zájem),
- orgány ES mohou vytvářet právo, které má bezprostřední závaznost nejen vůči členským státům, ale i vůči fyzickým a právnickým osobám a má přednost před národními právy členských států.³

Evropská unie (dále „EU“) představuje další stupeň integrace členských států ES zavedený Maastrichtskou smlouvou (Smlouvou o EU) ze 7. 2. 1992 s cílem hospodářské, měnové a posléze i politické unie. Předpokladem pro ustavení EU se stal již Jednotný

² Blíže viz Tichý, L., Arnold, R., Svoboda, P., Zemánek, J., Král, R.: Evropské právo, 1. vydání, Praha, C. H. Beck 1999, str. 24 a n.

³ Blíže viz Týč, V., Jílek, D.: Základy práva Evropských společenství, MU Brno, PrF, Doplněk, 1993, str. 21 a n.

evropský akt, který inicioval prohloubení integrace. Evropská unie není mezinárodní organizací a nemá právní subjektivitu, jedná se o mechanismus spolupráce představující ojedinělý svazek tří různých celků, tzv. pilířů. I. pilíř tvoří ES, která jsou institucionálním základem a „tvrdým jádrem“ EU. Do II. pilíře spadá společná zahraniční a bezpečnostní politika a do III. pilíře spolupráce v oblasti justice a vnitra. Supranacionalita se omezuje pouze na I. (společensstevní – komunitární) pilíř, zatímco II. a III. pilíř mají mezivládní charakter a v záležitostech těchto pilířů lze rozhodovat jen jednomyslnou dohodou všech členských států. Ustanovení Smlouvy o EU byla dále revidována Amsterdamskou smlouvou a poté Niceskou smlouvou při zachování třípilířové struktury EU.⁴

3. EVROPSKÉ PRÁVO

Co lze považovat obecně za „evropské právo“ můžeme popsat různým způsobem. Jako **evropské právo** pro potřeby této publikace chápeme toliko **právo Evropských společenství (tzv. komunitární právo)** a **právo Evropské unie (tzv. unijní právo)**.⁵

4. KOMUNITÁRNÍ PRÁVO A JEHO PRAMENY

Komunitární právo (právo ES) je zvláštním právním systémem odlišným jak od mezinárodního, tak od vnitrostátního práva. Komunitární právo je tedy autonomní, což je dáno především supranacionální povahou ES, tj. přenesením svrchovaných práv členských států na ES, což se projevuje zejména v jeho normativních kvalitách charakterizovaných jeho přímým účinkem a předností.

A. SYSTÉM KOMUNITÁRNÍHO PRÁVA

Hlavními kategoriemi pramenů komunitárního práva (prvky systému práva) jsou následující.

- a) **Primární právo** – akty členských států, zahrnující zakládací smlouvy a smlouvy, které je mění a doplňují (viz výše).
- b) **Sekundární právo** – akty orgánů ES
- b-a) **Nářízení** je aktem normativní povahy majícím v komunitárním právu obdobné postavení jako zákon ve vnitrostátním právu. Nářízení obecně má přímý účinek – může přímo zavazovat jak členské státy, tak i fyzické a právnické osoby, není tedy třeba je transponovat do vnitrostátního právního řádu a fyzické a právnické osoby se ho mohou přímo dovolávat před vnitrostátními soudy.

⁴ Blíže viz dílo uvedené sub 3, str. 23 a n., dále viz Týč, V.: *Základy práva Evropských společenství pro ekonomy*, 2. aktualizované a doplněné vydání, Linde, Praha, 2000, str. 16–17 a 249 a n. a Leger, P.: *Evropské instituce a jejich pravomoc – Soudní dvůr ES a Tribunál první instance – Úloha a kompetence – Řízení před těmito soudními orgány v Aplikace Evropského práva národním soudcem*, Příručky Ministerstva spravedlnosti, Svazek 56, Praha, 1997, str. 6–7.

⁵ Viz dílo uvedené sub 2, str. 20.

b-b) **Směrnice** je rovněž aktem normativní povahy, jejími adresáty jsou však pouze členské státy, pro něž je závazná co do výsledku, kterého má být dosaženo, přičemž volbu prostředků k jeho dosažení ponechává na členských státech. Směrnici je tedy třeba transponovat do vnitrostátního práva, a to ve lhůtě v ní uvedené. Za výjimečných a přesně vymezených podmínek může mít i směrnice přímý účinek (pouze vertikální, tj. vůči státu, nikoli vůči třetím osobám), pokud nebyla ve stanovené lhůtě vnitrostátně provedena.

b-c) **Rozhodnutí** je individuální právní akt, který zavazuje pouze subjekty, kterým je adresováno. Adresáty rozhodnutí mohou být nejen členské státy, ale i jiné subjekty.

b-d) **Doporučení** není normativním právním aktem, jedná se o výzvu, aby členské státy přijaly určité způsoby chování.

b-e) **Stanovisko** rovněž není normativním právním aktem, je pouze vyjádřením názoru určitého orgánu ES.

c) **Externí smlouva** – ES jsou subjektem mezinárodního práva způsobilým brát na sebe mezinárodněprávní závazky. Smlouvy uzavřené ES tvoří od okamžiku své platnosti nedílnou součást komunitárního práva a mohou mít i přímý účinek. Rozlišujeme tři druhy externích smluv:

- smlouvy mezi ES a státy, respektive jinými subjekty mezinárodního práva,
- smlouvy mezi ES a jejími členskými státy na straně jedné a státy, respektive jinými subjekty mezinárodního práva na straně druhé – tzv. smíšené smlouvy,
- smlouvy mezi členskými státy ES a jinými státy, respektive jinými subjekty mezinárodního práva (jedná se o smlouvy uzavřené členskými státy před tím, než se staly členy ES, které obsahově pokrývají otázky, které následně po vstupu do ES začaly spadat do kompetencí ES, jestliže smluvní strany takových smluv nenamítají, aby ES nahradily své členské státy – např. smlouva GATT).

d) **Judikatura Evropského soudního dvora (ESD) a Soudu první instance (SPI)** – komunitární právo je systémem mladým a v jistém smyslu nedokonalým, majícím mezery, které je třeba zaplnit, a proto má judikatura ESD a SPI obrovský význam. Zejména základní otázky aplikace komunitárního práva nebyly zakládacím smlouvami řešeny, a proto byl ESD nucen vypracovat konstrukci přímého účinku a přednosti.

e) **Právní zásady** představují další z prostředků k zaplnění mezer v právu. Tyto zásady vycházejí z různých pramenů:

- ze zásad mezinárodního práva – pouze v omezené míře a pouze z těch, které jsou slučitelné s povahou ES,
- ze zásad vnitrostátního práva – komunitární právo používá zobecněných zásad vnitrostátních práv členských států (např. zásada rovnosti před zákonem, zásada proporcionality apod.),
- ze zásad vyplývajících z ochrany lidských práv a základních svobod – činnost ES má i jistý lidskoprávní rozměr, a proto byly tyto zásady judikaturou ESD, který se inspiroval Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod z r. 1950, zaneseny do komunitárního práva,
- ze zásad odvozených z povahy ES, hospodářského systému stanoveného ve zřizovacích smlouvách a cílů, které sledují orgány ES (zásady svobody, solidarity, jednoty, rovnosti, jednotnosti práva ES apod.).

Prameny komunitárního práva tvoří hierarchii (vztahy mezi prvky systému práva). Na vrcholku pyramidy se nachází primární právo spolu s právními zásadami, v mezipřístupní externí dohody a pod nimi sekundární právo. Uvnitř sekundárního práva není hierarchie mezi nařízeními a směrnicemi – jde o paralelní nástroje. Nižší stupně hierarchie musí být bezpodmínečně v souladu s vyššími.⁶

B. PŘÍMÝ ÚČINEK KOMUNITÁRNÍHO PRÁVA

Přímý účinek komunitárního práva znamená, že vnitrostátní subjekt (jednotlivec) se může přímo dovolávat přímo účinné normy, která existuje mimo rámec vnitrostátního práva, a soudní nebo jiný státní orgán je povinen tuto normu na vztahy vůči jednotlivcům bez dalšího aplikovat.⁷ Pojem přímého účinku byl vytvořen ESD, zakládající smlouvy jej nedefinují, pouze v článku 249 (dříve 189) Smlouvy o založení ES je přiznána nařízení obecná závaznost a bezprostřední použitelnost. Ve svém rozhodnutí ve věci *Van Gend en Loos* z 5. 2. 1963 ESD konstatoval, že i když komunitární právo zavazuje vlády svých členských států, zakládá rovněž individuální práva jednotlivcům, přičemž soudnictví členských států má za úkol tato individuální práva chránit. V tomtéž rozsudku ESD definoval, za jakých podmínek mohou mít jednotlivá ustanovení Smlouvy o založení EHS (nyní ES) přímý účinek – musí se jednat o ustanovení jasná, bezpodmínečná, jejichž uplatnění není podřízeno vnitrostátnímu aktu a ani takový akt nevyžadují. Tyto podmínky lze použít i pro určení přímého účinku ustanovení jiných pramenů komunitárního práva. Kromě zakládacích smluv mají přímý účinek nařízení, kterým je Smlouvou o založení ES obecně přiznána bezprostřední použitelnost (tento pojem lze považovat za synonymum pojmu přímý účinek), což však neznamená, že každé ustanovení každého nařízení je přímo účinné (aby měla přímý účinek, musí i ustanovení nařízení splňovat uvedené podmínky). Přímý účinek může mít za zmíněných a dalších podmínek i směrnice, respektive její jednotlivá ustanovení (pouze vertikální, tj. vůči státu, nikoli vůči třetím osobám a pouze tehdy, pokud nebyla ve stanovené lhůtě vnitrostátně provedena). Přímý účinek mohou mít rovněž ustanovení externích smluv.⁸

C. PŘEDNOST KOMUNITÁRNÍHO PRÁVA

Pakliže má komunitární právo přímý účinek v členských státech, je třeba zodpovědět otázku případných kolizí s vnitrostátním právem. ESD tuto otázku vyřešil stanovením přednosti komunitárního práva. To však neznamená přednost celého systému komunitárního práva před celým systémem vnitrostátního práva, přednost se

⁶ Pojednání o systému komunitárního práva vychází z přednášky Jeana-Claude Mascleta na semináři Soudce a komunitární právo v květnu 1998 v Praze, Na Květnici, organizovaném v rámci programu Phare Institutem MS ČR ve spolupráci s firmou Sodeteg a Ecole Nationale de la Magistrature, pouze charakteristika nařízení, směrnic a rozhodnutí vychází z díla Týč, V.: *Základy práva Evropských společenství pro ekonomy*, 2. aktualizované a doplněné vydání, Linde, Praha, 2000, str. 54.

⁷ Viz Týč, V.: *Základy práva Evropských společenství pro ekonomy*, 2. aktualizované a doplněné vydání, Linde, Praha, 2000, str. 74.

⁸ K přímému účinku blíže viz Ludet, D.: *Úloha národního soudce při aplikaci práva Evropského společenství v Aplikace Evropského práva národním soudcem*, Příručky Ministerstva spravedlnosti, Svazek 56, Praha, 1997, str. 53 a n. a dílo uvedené sub 7, str. 74 a n.

projevuje pouze při rozporu konkrétní normy komunitárního práva (lhostejné je, zda jde o primární či sekundární právo nebo o externí dohodu), která má přímý účinek, s konkrétní normou vnitrostátního práva. V rozsudku *Costa vs. ENEL* (č. 6/64) ESD konstatoval, že:

- Smlouva o založení EHS (nyní ES) vytvořila vlastní právní řád integrovaný do právních systémů členských států od jejího vstupu v platnost, který musí soudnictví členských států respektovat,
- logickým důsledkem toho je, že členské státy nemohou upřednostňovat jednostranné pozdější opatření před právním řádem zrozeným ze smlouvy,
- výkon komunitárního práva nemůže postupovat v různých státech rozdílně z důvodu rozdílných národních legislativ.

Ve věci *Simmenthal II* šel ESD ještě dále a dospěl k závěru, že vnitrostátní soudce, pověřený v rámci své kompetence aplikací ustanovení komunitárního práva, má povinnost zajistit plný účinek těchto norem a sám přitom rozhodnout o nepoužití odporujícího ustanovení vnitrostátního práva, byť později přijatého, aniž by musel čekat na odstranění takového ustanovení zákonodárnou cestou nebo jiným ústavním postupem.⁹

5. UNIJNÍ PRÁVO A JEHO PRAMENY

Jestliže komunitární právo je právním systémem mladým, platí to o unijním právu dvojnásob. Zatímco o autonomii systému komunitárního práva ve vztahu k mezinárodnímu a vnitrostátnímu není pochyb, a to především díky supranacionalitě ES a z ní plynoucího přímého účinku a přednosti komunitárního práva, nelze totéž říci o unijním právu, které není nadáno těmito kvalitami a u něhož zůstává otázka míry jeho vydělení z mezinárodního práva a případných specifik vůči mezinárodnímu právu.

A. SYSTÉM UNIJNÍHO PRÁVA

Analogicky komunitárnímu právu můžeme i u unijního práva rozlišit následující hlavní kategorie pramenů unijního práva (prvky systému práva).

- a) **Primární právo** – akty členských států, zahrnující ta ustanovení Smlouvy o EU (nyní ve znění revidované Niceskou smlouvou), která pouze neměň či nedoplňují zakládací smlouvy dvou (původně tří) společenství, tj. články 1–7 a 11–53 Smlouvy o EU.
- b) **Sekundární právo** – akty orgánů EU (v námi sledované trestněprávní oblasti viz dále).
- c) **Externí smlouvy** – článek 24 Smlouvy o EU v záležitostech II. pilíře (hlava V. Smlouvy o EU) a článek 38 téže smlouvy v záležitostech III. pilíře (hlava VI. Smlouvy o EU) dávají možnost, je-li zapotřebí k provedení těchto hlav Smlouvy o EU uzavřít dohodu s jedním nebo více státy nebo mezinárodními organizace-

⁹ K přednosti bliže viz dílo uvedené sub 8, str. 55 a n., dílo uvedené sub 7, str. 84 a n. a dílo uvedené sub 2, str. 216 a n.

mi, Radě EU jednomyslně zmocnit předsedajícího, aby, případně s pomocí Komise, zahájil za tím účelem jednání; takové dohody uzavírá jednomyslně Rada EU na doporučení předsedajícího; žádná dohoda nezavazuje členský stát, jehož zástupce v Radě EU prohlásí, že dohoda musí vyhovět ústavně procesním požadavkům jeho státu, přičemž ostatní členové Rady EU se mohou dohodnout na prozatímním provádění dohody. Závaznost a aplikace těchto smluv vyvolávají řadu otázek.¹⁰

d) **Právní zásady** – ani unijní právo se neobejde bez právních zásad, mezi něž se řadí především zásady právního státu, lidských práv a základních svobod, jak vyplývají především z ústavně právní praxe členských států.

Obdobně jako prameny komunitárního práva tvoří i prameny unijního práva hierarchii (vztahy mezi prvky systému práva), na jejímž vrcholu stojí primární právo spolu s právními zásadami. Z pohledu zásady mezinárodního práva *pacta sunt servanda* se jeví nezbytným, aby v mezistupni stály externí dohody a až pod nimi sekundární právo. Nižší stupně hierarchie musí být bezpodmínečně v souladu s vyššími.¹¹

B. CHARAKTERISTIKA UNIJNÍHO PRÁVA

Pokud jde o jeho vznik a aplikaci, liší se unijní právo od komunitárního práva tím, že Evropská komise zde nemá monopol zákonodárné iniciativy, dále jinými způsoby jeho přijímání a tím, že pravomoc Evropského soudního dvora, ač se v této oblasti stále rozšiřuje, není zcela samozřejmá. Především však ve věcech spadajících do II. a III. pilíře nedochází k delegaci svrchovaných pravomocí na EU, takže supranacionalita se zde neuplatňuje a unijní právo postrádá přímý účinek a přednost, což vede k závěru, že unijní právo má mezinárodně právní charakter. Unijní právo připomíná právo mezinárodní mezivládní organizace (s výhradou, že EU takovou organizací s vlastní právní subjektivitou není), když se nabízí jistá analogie mezi zakládací smlouvou mezinárodní mezivládní organizace a Smlouvou o EU, smlouvami přijímanými v rámci mezinárodní mezivládní organizace a úmluvami III. pilíře (viz dále), jakož i akty mezinárodní mezivládní organizace a sekundárním unijním právem s výjimkou úmluv (viz dále). Vzhledem k omezeným pravomocím Evropského soudního dvora v této oblasti nelze ani očekávat, že by konstrukci přímého účinku a přednosti vytvořil tento soud svým rozhodováním. Přes naznačené rozdíly mezi komunitárním a unijním právem zůstává mezi těmito systémy řada styčných bodů, místy dochází i k jejich prorůstání (např. občanství EU je upraveno v komunitárním právu, náklady na společnou zahraniční a bezpečnostní politiku jsou hrazeny z rozpočtu ES, revize zakládacích smluv ES je možná jen na základě Smlouvy o EU), což předznamenává posun k EU jako jedinému subjektu s jediným právním řádem, který byl završen ve Smlouvě o ústavě pro Evropu (viz dále).¹²

¹⁰ Blíže viz Balaš, V.: Aplikace mezinárodních smluv uzavíraných v rámci III. pilíře, Právní fórum č. 1/2004, str. 8 a n.

¹¹ K unijnímu právu a jeho pramenům s výjimkou externích dohod, které byly k pramenům unijního práva zařazeny autory, blíže viz dílo uvedené sub 2, str. 170–173.

¹² K charakteru unijního práva blíže viz dílo uvedené sub 2, str. 221–225.

6. EVROPSKÉ PRÁVO, TRESTNÍ PRÁVO A MEZINÁRODNÍ JUSTIČNÍ SPOLUPRÁCE V TRESTNÍCH VĚCECH

Potřeba posílit spolupráci mezi členskými státy EU v trestněprávní oblasti vyplynula především z rozšíření volného pohybu osob, který byl původně vázán na výkon pracovní činnosti či jiné ekonomické aktivity, na další kategorie osob (studenti, důchodci) a následné zavedení občanství EU, které dává každému občanu EU právo na volný pohyb (zahrnující kromě cestování i usazování, koupi nemovitostí, zaměstnání, podnikání, studium apod.) po celé EU bez omezení. S tím souvisí i rušení kontrol na vnitřních hranicích v rámci tzv. Schengenského systému, což kromě skutečné realizace volného pohybu občanů EU znamená nekontrolovaný pohyb příslušníků nečlenských zemí na území členských států EU, které se této spolupráce v rámci Schengenu účastní. Toto rozsáhlé uvolnění pohybu osob v rámci EU má kromě jiných i mimořádný dopad do trestněprávní oblasti, neboť důsledkům volného pohybu, zejména volnému pohybu pachatelů, již nelze úspěšně čelit klasickými prostředky mezinárodní spolupráce v trestních věcech.¹³

Rovněž je třeba za pomoci trestního práva chránit EU, respektive hodnoty, jež představuje, před nejzávažnějšími útoky, které směřují především proti finančním zájmům ES a řádnému fungování jejich orgánů. Tyto útoky spočívají zejména v podvodech postihujících příjmovou i výdajovou část rozpočtu ES a úplatkářství ve vztahu k úředníkům ES či jejich členských států.¹⁴

Kromě toho si je EU vědoma potřeby boje proti organizovanému zločinu a terorismu, které představují jedny z největších hrozeb současnosti.

Vývoj trestního práva a s ním související vývoj mezinárodní justiční spolupráce v trestních věcech mezi členskými státy EU (nejprve mimo rámec EU a poté v rámci EU) lze nejpráhledněji charakterizovat podle jednotlivých období, přičemž hlavní milníky představují data vstupu v platnost Smlouvy o EU (Maastrichtské smlouvy) a Amsterdamské smlouvy a předpokládaný vstup v platnost Smlouvy o ústavě pro Evropu:

- A. Období do založení EU (do 1. 11. 1993 – vstup Smlouvy o EU v platnost)
- B. Období od založení EU do vstupu Amsterdamské smlouvy v platnost
- C. Období od vstupu Amsterdamské smlouvy v platnost do předpokládaného vstupu Smlouvy o ústavě pro Evropu v platnost (od 1. 5. 1999)
- D. Období od předpokládaného vstupu Smlouvy o ústavě pro Evropu v platnost.

Vedle časového hlediska se v dalším textu u některých otázek zasahujících do více období uplatňují tzv. exkursy.

Na okraj je třeba poznamenat, že základ justiční spolupráce v trestních věcech mezi členskými státy EU stále tvoří úmluvy z této oblasti uzavřené v rámci Rady Evropy (např. Evropská úmluva o vzájemné pomoci ve věcech trestních z 20. 4. 1959, Dodat-

¹³ Blíže viz Týč, V.: Co přinesl (a co nepřinesl) Amsterdam, Ročenka evropského práva, Brno, 1997, str. 16 a n.

¹⁴ K podvodům proti rozpočtu Evropské unie blíže viz Delmas-Marty, M. and collective: CORPUS JURIS introducing penal provisions for the purpose of the financial interests of the European Union, Paris, 1997, český překlad Fenyk, J. – Jilek, D., soukr. vydavatelství P. Sypťák, Brno 1998.

kový protokol k této úmluvě ze 17. 3. 1978 a další). Svou povahou se jedná o klasické mezinárodní smlouvy, které stojí mimo evropské právo a jejichž stranami jsou i jiné státy než členské státy EU. Přesto mají tyto smlouvy pro justiční spolupráci v trestních věcech mezi členskými státy EU klíčový význam, o čemž svědčí i skutečnost, že řada z dále zmíněných nástrojů na ně přímo navazuje a rozvíjí je.

A. OBDOBÍ DO ZALOŽENÍ EU

a) *Obecná charakteristika*

Zintenzivňování justiční spolupráce v trestních věcech mezi členskými státy tehdejších ES započalo již v sedmdesátých letech a bylo dále posilováno v průběhu let osmdesátých. Tato spolupráce se uskutečňovala mimo ES jako mezivládní spolupráce, v jejímž rámci byly mj. sjednávány úmluvy o evropské politické spolupráci mající povahu smluv mezinárodního práva veřejného. Rovněž byly vytvářeny pracovní skupiny, jejichž úkolem bylo přizpůsobovat a sladovat politiky členských států v této oblasti. Tyto pracovní skupiny v pozměněné podobě nadále fungují v rámci III. pilíře EU.¹⁵

Již v tomto období začala praxe vydávání různých nepojmenovaných nástrojů (nepojmenovaných proto, že zakládací smlouvy je nedefinují) jako např. rezoluce Rady, závěry Rady, akt Rady, text přijatý Radou a dalších, která pokračovala i po přijetí Smlouvy o EU, která definovala nástroje tzv. III. pilíře, a pokračuje nadále.¹⁶ Význam těchto nepojmenovaných nástrojů lze spatřovat především v rovině faktické, kdy mohou např. předjímat vytvoření pojmenovaného nástroje či přímo řešit některé otázky spíše politické povahy, doporučující a interpretační ve vztahu k pojmenovaným nástrojům.

b) *Nejdůležitější právní nástroje*

Ze smluv uzavřených v rámci evropské politické spolupráce lze zmínit následující:

- Úmluva mezi členskými státy Evropských společenství o dvojím postihu z 25. 5. 1987,
- Dohoda o aplikaci Úmluvy Rady Evropy o předávání odsouzených osob mezi členskými státy Evropských společenství z 25. 5. 1987,
- Dohoda mezi členskými státy Evropských společenství o zjednodušení a modernizaci metod předávání žádostí o vydání z 26. 5. 1989,
- Dohoda mezi členskými státy o předávání řízení v trestních věcech ze 6. 11. 1990,
- Úmluva mezi členskými státy Evropských společenství o výkonu cizozemských trestních rozsudků ze 13. 11. 1991.¹⁷

Zájem členských států o ratifikaci těchto smluv byl minimální, a proto nenabýly většího praktického významu.

¹⁵ Viz dílo uvedené sub 2, str. 677 a n. a Had, M., Pikna, B.: Druhý a třetí pilíř Evropské unie, Ministerstvo zahraničních věcí ČR, Ústav mezinárodních vztahů, Praha 2001, str. 59–60.

¹⁶ K nepojmenovaným nástrojům III. pilíře viz Pikna, B.: *Acquis communautaire justice a vnitra*, Trestní právo č. 7–8/1998, str. 3.

¹⁷ Texty těchto smluv jsou k dispozici na www.europa.eu.int (v části Instituce, Rada EU, Politiky, Konfigurace Rady, Spolupráce v oblastech spravedlnosti a vnitřních věcí, Policejní a justiční spolupráce, Právní nástroje).

Nejvýznamnějším počinem v tomto období bylo uzavření tzv. **Schengenských dohod**, tj. Dohody mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, SRN a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích ze 14. 6. 1985 a Úmluvy k provedení Dohody ze dne 14. 6. 1985 mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, SRN a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích z 19. 6. 1990 (**Schengenská prováděcí úmluva**).

Schengenské dohody byly původně klasickými mezinárodními smlouvami, které stály mimo systém evropského práva a svým způsobem obsahově předjímaly vývoj, k němuž později došlo v rámci EU. Jejich smluvními stranami se postupně staly všechny „staré“ členské státy (tj. státy, které byly členy EU před 1. 5. 2004) s výjimkou Irska a Velké Británie. **Protokolem k Amsterdamské smlouvě** byl tzv. **Schengenský systém** (Schengenské dohody, protokoly a dohody o přistoupení k těmto dohodám, rozhodnutí a prohlášení Výkonného výboru ustaveného Schengenskou prováděcí úmluvou a akty k provedení úmluvy vydané orgány, na něž Výkonný výbor přenesl své rozhodovací pravomoci) **začleněn do rámce EU** a v části obsahově spadající do rozšířeného I. pilíře (volný pohyb osob) **inkorporován do Smlouvy o založení ES** a ve zbývajících částech (policejní a justiční spolupráce v trestních věcech) **do Smlouvy o EU**, to vše při respektování toho, že Irsko a Velká Británie nejsou smluvními stranami Schengenských dohod, a zvláštního postavení Dánska. Na místo Výkonného výboru nastoupila Rada EU.

Tento krok se mj. odrazil v tom, že se **změnil právní základ jednotlivých ustanovení Schengenského systému**. Článek 2 odstavce 1 zmíněného Protokolu k Amsterdamské smlouvě uložil Radě EU, aby jednomyslně určila podle příslušných ustanovení smluv právní základ pro všechna ustanovení a rozhodnutí, která tvoří Schengenský systém. Podle navazujících rozhodnutí Rady¹⁸ byly **pro ustanovení Schengenské prováděcí úmluvy o justiční spolupráci v trestních věcech (články 48–69)** určeny jako právní základ **články 31 a 34 Smlouvy o EU**. Článek 31 stanoví, co zahrnuje společný postup při justiční spolupráci v trestních věcech, článek 34 vymezuje právní nástroje III. pilíře (viz dále). Z právních nástrojů III. pilíře nejvíce odpovídá ustanovením Schengenské prováděcí úmluvy o justiční spolupráci v trestních věcech (články 48–69) **úmluva podle článku 34 odstavce 2 písmeno d) Smlouvy o EU**, neboť většina těchto ustanovení Schengenské prováděcí úmluvy je koncipována jakožto doplnění úmluv Rady Evropy o justiční spolupráci v trestních věcech a Schengenská prováděcí úmluva je svou původní povahou mezinárodní smlouvou, navíc úmluvy jsou jediným právním nástrojem III. pilíře podle článku 34 odstavce 2 Smlouvy o EU, jehož ustanovení mohou mít přímý účinek v členských státech.

Ustanovení Schengenské prováděcí úmluvy o justiční spolupráci v trestních věcech (články 48–69), pokud nebyla nahrazena novými právními nástroji (např. evropským zatýkáacím rozkazem – viz dále), jsou závazná a použitelná pro všechny

¹⁸ Rozhodnutí (1999/435/ES) ze dne 20. května 1999 o definici schengenského *acquis* za účelem určení právního základu všech ustanovení nebo rozhodnutí, jež tvoří *acquis*, v souladu s příslušnými ustanoveními Smlouvy o založení ES a Smlouvy o EU (Úřední věstník L 176, 10. 7. 1999, str. 1–16) a Rozhodnutí (1999/436/ES) ze dne 20. května 1999, které určuje právní základ všech ustanovení nebo rozhodnutí, jež tvoří schengenské *acquis*, v souladu s příslušnými ustanoveními Smlouvy o založení ES a Smlouvy o EU (Úřední věstník L 176, 10. 7. 1999, str. 17–30)

„staré“ členské státy kromě Irska a Velké Británie bezvýjimečně.¹⁹ Vůči Irsku se tato ustanovení nadále neuplatní,²⁰ pro Velkou Británii jsou tato ustanovení závazná a použitelná s výjimkou článku 60,²¹ pro všechny „nové“ členské státy (přistoupivší k EU k 1. 5. 2004) s výjimkou článků 60 a 64²² a pro Norsko a Island s výjimkou článku 60.²³

Články 48–53 Schengenské prováděcí úmluvy představují doplnění Evropské úmluvy o vzájemné pomoci ve věcech trestních z 20. 4. 1959 a Kapitoly II Smlouvy o vydávání a vzájemné pomoci ve věcech trestních mezi státy Beneluxu z 27. 6. 1962 ve znění Protokolu z 11. 5. 1974, přičemž nejsou dotčena širší ustanovení dvoustranných dohod platných mezi smluvními stranami. Na základě článků 49 a 50 dochází k rozšíření použití zmíněných smluv na další druhy řízení (na správní řízení o činech kvalifikovaných jako porušení zákonitosti, jestliže rozhodnutí může dát podnět k řízení před soudem příslušným i pro trestní věci, řízení o odškodnění za neoprávněné trestní stíhání nebo odsouzení a další specifikovaná občanskoprávní řízení a vymezené úkony vykonávacího trestního řízení) a na činy spočívající v porušování právních předpisů v oblasti spotřebních daní, daní z přidané hodnoty a cel. Článek 51 vymezuje maximální možné podmínky přípustnosti žádosti o právní pomoc ohledně prohlídky a zabavení. Článek 52 stanoví možnost přímého zasílání úředních dokumentů poštou osobě, která se nachází na území jiného smluvního státu. Článek 53 dává možnost přímého styku justičních orgánů smluvních stran při předávání žádostí o právní pomoc a odpovědí na ně. Většina těchto ustanovení bude nahrazena Úmluvou o vzájemné pomoci v trestních věcech mezi členskými státy EU z 29. 5. 2000.²⁴

Články 54–58 Schengenské prováděcí úmluvy formulují princip *ne bis in idem* ve vztahu k cizozemským rozhodnutím. Podle základního pravidla (článek 54) osoba, nad kterou byl vynesena pravomocný rozsudek jednou smluvní stranou, nesmí být pro tytéž činy stíhána jinou smluvní stranou, jestliže byla odsouzena a trest byl vykonán nebo je právě vykonáván, anebo podle zákonů příslušné smluvní strany týkajících se ukládání trestů nemůže být vykonáván.²⁵ Ze základního pravidla jsou připu-

¹⁹ Tyto státy byly smluvními stranami Schengenských dohod, zařazením Schengenského systému do rámce EU došlo pouze k modifikaci tohoto závazku. Dánsko si ponechalo zvláštní postavení spočívající v tom, že uplatní-li námitky vůči začlenění kterékoliv části Schengenského systému do komunitárního práva, budou vůči němu tato ustanovení považována za nástroje unijního práva.

²⁰ Bylo sice vydáno Rozhodnutí Rady (2002/192/ES) ze dne 28. 2. 2002 o žádosti Irska, aby se na ně vztahovala některá ustanovení schengenského *acquis* – Úřední věstník L 064, 7. 3. 2002, str. 20–23, v němž Rada EU žádost Irska schválila (podle tohoto rozhodnutí Rady EU se na Irsko vztahují mj. články 48–69 Schengenské prováděcí úmluvy, avšak podmínkou uplatnění těchto ustanovení Schengenského *acquis* vůči Irsku je rozhodnutí Rady o uvedení těchto ustanovení v účinnost, které ve vztahu k Irsku dosud nebylo vydáno

²¹ Viz Rozhodnutí Rady (2000/365/ES) ze dne 29. 5. 2000 o žádosti Spojeného království Velké Británie a Severního Irska, aby se na ně vztahovala některá ustanovení schengenského *acquis* – Úřední věstník L 131, 1. 6. 2000, str. 43–47, v němž Rada EU vyslovila s touto žádostí souhlas, a Rozhodnutí Rady (2004/926/ES) ze dne 22. 12. 2004 o uvedení v účinnost části schengenského *acquis* vůči Spojenému království Velké Británie a Severního Irska – Úřední věstník L 395, 31. 12. 2004, str. 70–80.

²² Viz článek 3 odstavec 1 a Přílohu I Aktu o podmínkách přistoupení a o úpravách smluv, na nichž je založena EU, který je nedílnou součástí Smlouvy o přistoupení.

²³ Viz Dohodu mezi Radou EU a Republikou Island a Norským královstvím o jejich přidružení k implementaci, aplikaci a vývoji Schengenského *acquis* z 18. 5. 1999 (Úřední věstník L 176, 10. 7. 1999, str. 36–62).

²⁴ Úřední věstník C 197, 12. 7. 2000, str. 3–23.

²⁵ Při aplikaci principu *ne bis in idem* v rámci EU nutno rovněž vzít v úvahu závěry rozsudku Evropského soudního dvora z 11. 2. 2003 ve spojených věcech C-187/01 a C-385/01, Gözütok a Brügge.

těny **výjimky z důvodu zachování principu teritoriality** (byl-li trestný čin spáchán zcela nebo zčásti na území daného státu, přičemž ve druhém případě výjimka neplatí, byl-li čin spáchán částečně na území státu, který vynesl rozsudek) a **principu ochrany** (byl-li trestný čin namířen proti bezpečnosti daného státu nebo jiným stejně zásadním zájmům nebo byl-li spáchán veřejným činitelem tohoto státu za porušení jeho služebních povinností) (článek 55). Tyto výjimky se neuplatní automaticky, ale podle znění ustanovení článku 55 na základě prohlášení smluvního státu učiněného při ratifikaci, přijímání nebo schvalování Schengenské prováděcí úmluvy. Je-li zahájeno další soudní řízení proti osobě, která již byla za tytéž činy pravomocně odsouzena jinou smluvní stranou, musí být podle článku 56 z uloženého trestu odečtena doba odnětí svobody vykonaná pro dané trestné činy na území jiné smluvní strany. V souladu s možnostmi stanovenými vnitrostátními předpisy budou brány v úvahu i jiné tresty než odnětí svobody. Článek 58 upřednostňuje širší vnitrostátní ustanovení.

Články 59–66 Schengenské prováděcí úmluvy doplňují Evropskou úmluvu o vydávání z 13. 9. 1957 a Kapitulu I Smlouvy o vydávání a vzájemné pomoci ve věcech trestních mezi státy Beneluxu z 27. 6. 1962 ve znění Protokolu z 11. 5. 1974, přičemž nejsou dotčena širší ustanovení dvoustranných dohod mezi smluvními stranami. Tato ustanovení umožňují, obdobně jako ustanovení o vzájemné pomoci, **širší použití příslušných úmluv** (viz dílčí omezení principu oboustranné trestnosti v článku 62 odst. 1, 2, rozšíření vydávání i na **daňové a celní delikty v oblasti spotřebních daní, daně z přidané hodnoty a cel** dle článku 63). Článek 65 stanoví pro předávání žádostí o vydání osob a jejich přepravu **meziministerský styk**, přičemž použití diplomatické cesty je rovněž možné. Článek 66 obsahuje stručnou úpravu **zkráceného (zjednodušeného) vydávacího řízení**. Nicméně **s ohledem na nahrazení vydávacího řízení předáváním na základě evropského zatýkacího rozkazu²⁶ lze tato ustanovení využít omezeně.**

Články 67–69 Schengenské prováděcí úmluvy doplňují Úmluvu Rady Evropy o předávání odsouzených osob z 21. 3. 1983. Tato ustanovení dopadají na případy, kdy se státní občan jedné smluvní strany, nad nímž byl na území jiné smluvní strany vynešen trest odnětí svobody či jiné ochranné opatření omezující osobní svobodu, útekem do své vlasti vyhnul výkonu tohoto trestu či ochranného opatření (což při volném pohybu osob v rámci EU není nijak složité). V takovém případě může odsuzující stát požádat domovský stát uprchlé osoby, pokud se tato zdržuje na jeho území, o převzetí výkonu trestu či ochranného opatření (článek 68 odstavec 1). K předání výkonu rozsudku není třeba souhlasu odsouzené osoby a použijí se na něj analogicky ustanovení Úmluvy Rady Evropy o předávání odsouzených osob z 21. 3. 1983 (článek 69). Na žádost dožadující smluvní strany může dožádaná strana v době, než obdrží listiny zdůvodňující žádost o převod výkonu rozsudku a než o takové žádosti rozhodne, vzít odsouzenou osobu do vazby nebo učinit jiná opatření k zajištění její přítomnosti na svém území.²⁷

²⁶ Rámcové rozhodnutí Rady (2002/584/SVV) ze dne 13. 6. 2002 o evropském zatýkacím rozkazu a postupech předávání mezi členskými státy – Úřední věstník L 190, 18. 7. 2002, str. 1–18.

²⁷ Blíže k ustanovením Schengenské prováděcí úmluvy o justiční spolupráci v trestních věcech viz Polák, P.: Závaznost a použitelnost ustanovení Schengenské prováděcí úmluvy o justiční spolupráci v trestních věcech pro ČR, Právní fórum č. 4/2004, str. 140 a násl.

c) Shrnutí

Celkově lze říci, že společným rysem právních nástrojů tohoto období je bezprostřední navázání na stávající právní nástroje v oblasti justiční spolupráce v trestních věcech vytvořené v rámci Rady Evropy a snaha o jejich rozvinutí a přizpůsobení potřebě reagovat na bezpečnostní rizika volného pohybu osob. U Schengenské prováděcí úmluvy byla tato snaha úspěšná, Schengenská prováděcí úmluva přinesla sice zdánlivě dílčí, ale pro praxi velmi důležité úpravy (zejm. možnost přímého zasilání písemností poštou či možnost přímého styku, rozšíření možnosti vydání, zjednodušené vydávací řízení, možnost předání výkonu trestu bez souhlasu odsouzeného) a co je třeba zvláště ocenit, je úprava principu *ne bis in idem* ve vztahu k cizozemským rozhodnutím. I když jsou ustanovení Schengenské prováděcí úmluvy postupně nahrazována, v některých ohledech stále představují cenný základ spolupráce.

B. OBDOBÍ OD ZALOŽENÍ EU DO VSTUPU AMSTERDAMSKÉ SMLOUVY V PLATNOST

a) Obecná charakteristika

Pro rozvoj justiční spolupráce v trestních věcech mezi členskými státy EU měla mimořádný význam Smlouva o EU (Maastrichtská smlouva), která vstoupila v platnost 1. 11. 1993 a která založila EU, mezi jejímiž cíli výslovně v článku B zmínila rozvíjení těsné spolupráce v oblasti justice a vnitra. Spolupráce v oblasti justice a vnitra tvořila III. pilíř EU, jehož obsah (hlava VI. Smlouvy o EU – článek K a násl.) vymezil článek K.1 těmito devíti oblastmi:

- azylová politika,
- pravidla upravující překračování vnějších hranic členských států a provádění kontrol na nich,
- přístěhovalecká politika a politika týkající se státních příslušníků třetích zemí,
- boj proti drogové závislosti, pokud není pokryt ustanoveními odrážek 7–9,
- boj proti podvodům v mezinárodním měřítku, pokud není pokryt ustanoveními odrážek 7–9,
- justiční spolupráce v občanskoprávních věcech,
- justiční spolupráce v trestněprávních věcech,
- celní spolupráce,
- policejní spolupráce.

Účelem spolupráce v těchto oblastech bylo podle článku K.1 dosažení cílů EU, obzvláště volného pohybu osob.

Významným faktem bylo, že Maastrichtská smlouva v článku K.3 odstavec 2 výslovně upravila **druhy právních nástrojů III. pilíře**. Společné těmto nástrojům III. pilíře dle Maastrichtské smlouvy bylo, že šlo (kromě úmluv, u nichž akt Rady pouze stanovil, že úmluva je vypracována, a doporučil ji k podpisu) o akty Rady EU, které byly s výjimkami dále uvedenými přijímány jednomyslně (dle článku K.4 odstavec 3) a v oblasti justiční spolupráce v trestních věcech pouze z iniciativy členských států. Tyto akty představují spolu s novými nástroji III. pilíře dle Amsterdamské smlouvy (viz dále) tzv. sekundární unijní právo (viz výše). Jedná se o následující akty:

- a) **Společné postoje** dle článku K.3 odstavec 2 písmeno a), které členské státy dle článku K.5 hájí v rámci mezinárodních organizací a na mezinárodních konferencích, jichž se účastní. Z toho vyplývá povaha společných postojů jakožto aktů stanovících priority a stanoviska, což je řadí spíše mezi akty mající toliko politickou závaznost a nepřímý právní význam, i když někteří autoři je považují za právní akty, které mají doporučující charakter.²⁸
- b) **Společné postupy** (někdy se překládají též jako **společné akce**) dle článku K.3 odstavec 2 písmeno b), pokud s ohledem na rozměr či účinky tohoto zamýšleného postupu lze dosáhnout cílů EU lépe než postupem jednotlivých členských států. Tato charakteristika společných postupů uvedená přímo ve smlouvě připouští různé výklady ohledně jejich právní závaznosti. Domníváme se, že aby bylo možno daného cíle dosáhnout lépe společným postupem na úrovni EU, musí tento být vždy právně závazný. Někteří autoři zastávají názor, že má-li společný postup mít závazné účinky, musí to být vždy Radou výslovně stanoveno, přičemž v těchto případech se jedná zpravidla o právně závazná rozhodnutí.²⁹ V praxi byl společný postup poměrně hojně využívaným nástrojem, pravděpodobně díky větší pružnosti oproti úmluvám. Společné postupy zpravidla obsahují implementační ustanovení, kdy obvykle Rada po uplynutí určité doby vyhodnocuje, na základě zpráv od členských států, jakým způsobem byl společný postup naplněn, nicméně praktická vynutitelnost společných postupů je pochybná, neboť zůstává otázkou, zda a kdo by mohl naplnění těchto aktů vynucovat, když Evropský soudní dvůr neměl a ani po Amsterdamu nemá v tomto směru žádné přímé pravomoci.³⁰
- c) **Úmluvy** podle článku K.3 odstavec 2 písmeno c), které může, aniž by byl dotčen článek 220 Smlouvy o založení Evropského společenství, Rada EU vypracovat a doporučit členským státům k přijetí v souladu s jejich ústavními předpisy. Tyto úmluvy svou povahou představují klasické mezinárodní smlouvy, které se podobají mezinárodním smlouvám vypracovaným v rámci mezinárodní mezivládní organizace. Určitým specifikem oproti běžným mezinárodním smlouvám je v článku K.3 odstavec 2 písmeno c) výslovně zmíněná možnost stanovit v těchto úmluvách, že Evropský soudní dvůr má pravomoc vykládat jejich ustanovení za podmínek jimi stanovených.
- d) **Opatření k uskutečnění společného postupu** podle článku K.3 odstavec 2 písmeno b), o nichž může Rada rozhodnout, že budou přijímána kvalifikovanou většinou.
- e) **Opatření k provedení úmluv** dle článku K.3 odstavec 2 písmeno c), která, nestanoví-li úmluvy jinak, budou v rámci Rady přijata dvoutřetinovou většinou smluvních stran.
- Oba druhy opatření představují odvozené právní akty závazné povahy, které musí být plně v souladu s akty, od nichž jsou odvozeny.

²⁸ Viz dílo uvedené sub 2, str. 172.

²⁹ Viz dílo uvedené sub 2, str. 681.

³⁰ Viz Píkna, B.: Evropské právo se zaměřením na justici a vnitřní věci, Policejní akademie ČR, Praha 2000, str. 39.

I když zavedení těchto právních nástrojů znamenalo nemalý pokrok, jejich fungování se neobešlo bez problémů. U společných postojů a společných postupů zůstala spornou jejich právní povaha, když někteří autoři zastávají názor, že tyto akty jsou vždy právně závazné, neboť spadají do jednotného institucionálního rámce EU a musí být přijímány jednomyslně, jiní tvrdí, že posouzení právní závaznosti těchto aktů závisí na podstatě a obsahu každého dokumentu, poměrně rozšířené je však také stanovisko, že tyto akty mají čistě mezivládní povahu, nemají žádné závazné právní účinky a jako takové se velmi neliší od dokumentů typu *soft law* přijímaných bez formálního postupu dle článku K.3. Slabinou úmluv pak byla délka ratifikačních procedur v jednotlivých členských státech.³¹

Exkurs I. – Účinky komunitárního práva na trestní právo

Jak bylo shora uvedeno, spolupráce v oblasti justice a vnitra spadá do III. pilíře EU. Přesto ani I. pilíř nezůstává zcela bez vlivu na trestněprávní oblast. G. J. M. Corstens rozlišuje pozitivní a negativní účinky komunitárního práva na trestní právo.³² **Pozitivní účinky** vycházejí ze skutečnosti, že ES obecně postrádají *mécanisme intégral d'exécution* a výkon komunitárního práva téměř vždy závisí na národních právech členských států. Obecný základ těchto pozitivních účinků poskytuje článek 10 Smlouvy o založení ES, který stanoví, že členské státy učiní veškerá vhodná obecná i zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají z této smlouvy nebo jsou důsledkem činnosti orgánů ES; usnadňují mu plnění jeho úkolů; zdrží se jakýchkoli opatření, jež by mohla ohrozit uskutečnění cílů této smlouvy. Užití trestního práva je dosahováno trojí metodou – národní, smíšenou a komunitární.

Národní metoda spočívá v tom, že národní trestní právo postihuje porušení komunitárního práva, ačkoli závazek trestat porušení příslušného ustanovení komunitárního práva není komunitárním právem výslovně stanoven. Princip asimilace a požadavek trestat porušení komunitárního práva účinnými, přiměřenými a odstrašujícími sankcemi, jak byly dovozeny judikaturou Evropského soudního dvora,³³ nenechávají členským státům úplnou volnost ve volbě postihu porušení komunitárního práva. **Smíšená metoda** znamená, že na úrovni komunitárního práva je víceméně výslovně stanoveno, že porušení ustanovení komunitárního práva musí na národní úrovni odpovídat trestněprávní postih (viz např. článek 30 Statutu Evropského soudního dvora – křivá výpověď před Evropským soudním dvorem). **Komunitární metoda** se uplatňuje v souěžním právu; trestní postih je stanoven a aplikován na komunitární úrovni. Ačkoli článek 15 odstavce 4 Nařízení ES č. 17/62³⁴ stanoví, že sankce ukládané Komisí za jednání ve shodě podle odstavců 1 a 2 téhož článku nejsou trestněprávní povahy, ve světle judikatury Evropského soudu pro lidská práva lze takové pokuty považovat za trestní sankce.³⁵

Negativní účinky komunitárního práva na trestní právo nastávají tehdy, když se ustanovení národního trestního práva dostane do rozporu s ustanovením komunitárního práva (viz výše přímý účinek a přednost komunitárního práva).

³¹ Viz dílo uvedené sub 30, str. 40.

³² K pozitivním a negativním účinkům komunitárního práva na trestní právo a národní, smíšené a komunitární metodě blíže viz Corstens, G. J. M.: *Criminal Law in the First Pillar?*, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, Vol. 11/1, 2003, str. 132–133.

³³ Viz závěry rozsudku Evropského soudního dvora z 21. 9. 1989 ve věci 68/88, Komise ES v. Řecko (tzv. „Yugoslavian Maize Case“).

³⁴ Úřední věstník P 013, 21. 2. 1962, str. 204–211

³⁵ K judikatuře Evropského soudu pro lidská práva ohledně autonomního výkladu pojmu „trestní“ blíže viz Repík, B.: *Evropská úmluva o lidských právech a trestní právo*, Orac, Praha, 2002, str. 103 a násl.

Specifické ustanovení, mající vztah k trestněprávní oblasti, představoval článek 209a zařazený do Smlouvy o založení ES Maastrichtskou smlouvou. Tento článek zatím jen velmi nesměle zahájil pronikání ochrany finančních zájmů ES jakožto významné části spolupráce členských států v trestních věcech do sféry práva ES. Článek 209A pouze zavazoval členské státy učinit stejná opatření, aby čelily machinacím postihujícím finanční zájmy ES, která činí, když čelí machinacím postihujícím jejich vlastní finanční zájmy (tedy asimiloval finanční zájmy ES do jejich vlastních finančních zájmů), dále pak koordinovat svou činnost zaměřenou na ochranu finančních zájmů ES proti machinacím a za tím účelem s podporou Komise organizovat úzkou a pravidelnou spolupráci mezi příslušnými útvary státní správy. Na tento článek však bohužel nenavázala prováděcí úprava.

Ustanovení článku 209A Smlouvy o založení ES podstatným způsobem doplnila Amsterdamská smlouva. V amsterdamském znění nese tento článek číslo 280. Původní ustanovení článku 209A v podstatě zůstala zachována jako odstavce 2 a 3 článku 280. Nový odstavec 1 článku 280 Smlouvy ES nastoluje požadavek efektivity opatření ES a členských států podle tohoto článku, která mají čelit podvodům a jiným protiprávním jednáním postihujícím finanční zájmy ES, když výslovně vyžaduje, aby tato opatření měla odstrašující účinek a byla schopna zajistit v členských státech efektivní ochranu. Podle odstavce 4 tohoto článku přijímá Rada po konzultaci s Účetním dvorem kvalifikovanou většinou (při spolurozhodování Evropského parlamentu) nutná opatření k předcházení a potírání podvodů postihujících finanční zájmy ES. Použití trestního práva hmotného a procesního členských států není těmito opatřeními dotčeno. Podle odstavce 5 předkládá Komise ve spolupráci s členskými státy Radě a Evropskému parlamentu zprávu o opatřeních, která byla přijata k provedení tohoto článku. Asimilace tak byla doplněna přímým vtažením orgánů ES do boje proti podvodům a jiným protiprávním jednáním postihujícím finanční zájmy ES. Přímě ES nyní mohou přijímat opatření předcházející a potírající tato protiprávní jednání, a to dokonce kvalifikovanou většinou v Radě a při větším zohlednění role Evropského parlamentu a zainteresování Účetního dvora oproti dřívějšímu postupu podle článku 235 (nyní 308) Smlouvy o založení ES, přičemž efektivita těchto opatření vyžadovaná podle odstavce 1 článku 280 bude sledována postupem podle odstavce 5 tohoto článku.³⁶ Výraz užitý v článku 280 odstavce 4 Smlouvy ES „opatření nutná k předcházení a potírání podvodů“, která současně podle odstavce 1 téhož článku mají mít odstrašující účinek a zajistit v členských státech efektivní ochranu, nepochybně zahrnuje i trestněprávní opatření a tím zakládá trestněprávní pravomoc ES. Tato pravomoc je však značně omezena požadavkem vysloveným v téže odstavci, že použití trestního práva hmotného a procesního členských států nesmí být těmito opatřeními dotčeno.³⁷

b) Nejdůležitější právní nástroje

Zcela zásadním právním dokumentem z tohoto období, upravujícím ochranu finančních zájmů ES, se stala **Úmluva o ochraně finančních zájmů Evropských společenství**³⁸ ze dne 26. 7. 1995.³⁹ Jde o jeden z přímých projevů „europeiza-

³⁶ Viz White, S.: Protection of the Financial Interests of the European Communities: The Fight against Fraud and Corruption, Kluwer Law International, Hague, London, Boston 1998, str. 189–191.

³⁷ K názorům na to, zda a v jakém rozsahu článek 280 Smlouvy ES zakládá trestněprávní pravomoc ES, bližší viz Delmas-Marty, M., Vervaele, J. A. E. (eds.): The implementation of the Corpus Juris in the Member States, Volume I, Intersentia, Antwerpen, Groningen, Oxford, 2000, str. 369–394. Obecně lze říci, že většina autorů zde připouští trestněprávní pravomoc ES na základě článku 280 Smlouvy ES, nicméně ohledně rozsahu a významu omezení této pravomoci požadavkem, aby opatřeními ES nebylo dotčeno použití trestního práva hmotného a procesního členských států nepanuje jednotný názor.

³⁸ Pod označením „finanční zájmy ES“ je třeba rozumět výdaje a příjmy pocházející z rozpočtů ES, jakož i výdaje a příjmy, které jsou spravovány přímo nebo na základě pravomoci delegované Společenstvím a jeho orgány nebo institucemi. Jedná se zejména o prostředky typu předvstupních fondů (PHARE, SAPARD, ISPA) a povstupních fondů (strukturální fond, fond soudržnosti, sociální fond, atd.)

³⁹ Úřední věstník C 316, 27. 11. 1995, str. 49 a n.

ce“ trestního práva. Význam úmluvy spočívá především v tom, že zakotvuje povinnost členských států promítnout do své trestněprávní úpravy širokou definici podvodu proti finančním zájmům ES⁴⁰ a treatat tato jednání účinnými, přiměřenými a odstrašujícími sankcemi. Úmluva dále určuje pravidla pro stanovení jurisdikce členských států ve vztahu k těmto jednáním a rovněž obsahuje ustanovení a o vydávání, justiční spolupráci a principu *ne bis in idem* ve vztahu k těmto jednáním. Úmluva vstoupila v platnost po ratifikaci všemi členskými státy dnem 17. 10. 2002.

Protokol k Úmluvě o ochraně finančních zájmů ES z 27. 9. 1996⁴¹ se zaměřuje především na stanovení povinnosti zavést trestný čin úplatkářství. Protokol o výkladu Úmluvy o ochraně finančních zájmů Evropským soudním dvorem v rámci řízení o předběžné otázce z 29. 11. 1996⁴² stanoví pro členské státy možnost přijetí pravomoci Evropského soudního dvora vykládat Úmluvu v rámci řízení o předběžné otázce. Druhý protokol k Úmluvě o ochraně finančních zájmů ES z 19. 6. 1997⁴³ předpokládá zejména zavedení postihu praní peněz a účinné odpovědnosti právnických osob za kriminální jednání podvodného nebo korupčního charakteru.

Exkurs II. – Corpus Juris a ochrana finančních zájmů Evropských společenství

Na základě požadavku Evropské komise a Evropského parlamentu, ve snaze zlepšit ochranu finančních prostředků ES byla v první polovině 90. let ustavena pracovní skupina v níž byli zastoupeni významní představitelé trestního práva v jednotlivých členských státech (nikoli však ve všech). Pracovní skupina pod vedením profesorky pařížské Sorbonny Mireille Delmas-Marty jako celek dospěla ke kategorickému požadavku vypracovat návrh trestněprávního opusu označeného jako Corpus Juris⁴⁴ a zřídit tzv. Evropskou justiční oblast v trestních věcech (European Judicial Area).⁴⁵ Projekt je jakýmsi velmi schematickým „modelovým“⁴⁶ trestním zákoníkem i trestním řádem v oblasti ochrany finančních zájmů ES. Počítalo se zde zejména se **zavedením principu evropské (trestní) teritoriality** jako předpokladu fungování Evropské justiční oblasti ve věcech trestních.

⁴⁰ Definice „podvodu“ je však jiného typu, než jsme v našem právu v případě podvodných jednání zvyklí používat. Podvod zde je překladem slova „fraud“, což ve francouzštině, ale i angličtině může znamenat pojem širší než jen úmyslné jednání a tak ve skutečnosti definice zahrnuje i určité formy nedbalostního zavinění. Tento druh protiprávního jednání je třeba odlišovat od tzv. nesrovnalostí (irregularities) při nakládání s prostředky pocházejícími z rozpočtů ES a jejichž definice je uvedena především v nařízení č. 2988/95 (čl. 1), a které mají mnohem širěji formulovanou „skutkovou podstatu“ a přitom nemusí jít o trestný čin.

⁴¹ Úřední věstník C 313, 23. 10. 1996, str. 2 a n.

⁴² Úřední věstník C 151, 20. 5. 1997, str. 2 a n.

⁴³ Úřední věstník C 221, 19. 7. 1997, str. 12 a n.

⁴⁴ Označení Corpus Juris je „anglikanismus“ latinských slov Corpus Iuris, ale byl všeobecně přijat jako pracovní název a pod tímto označením (s dodatkem „2000“ u novelizované verze) setrval dodnes. Delmas – Marty, M. a kol.: Corpus Juris, Překlad původního textu pro české vydání Fenyk, J.-Jílek, D., Vydavatelství Sypťák, Brno 1998.

⁴⁵ Zřízení Evropské justiční oblasti není původním projektem Evropské unie, ale jde o terminologii, se kterou již z iniciativy francouzského prezidenta V. G. d'Estainga pracovala od r. 1977 Rada Evropy a směřovalo kromě šíření myšlenek právního státu, ochrany lidských práv a základních svobod i proti různým formám přes-hraniční kriminality v členských státech Rady Evropy. Obsahově se však oba projekty liší, protože integrační prostředí Evropské unie je příznivější, i když na dřívější, zejména smluvní, podklad mezinárodní justiční spolupráce (mnohostranné úmluvy Rady Evropy) navazuje. K tomu srov. též čl. 61 (ex čl. 73i) Smlouvy, který předpokládá opatření na úseku policie a justiční spolupráce v trestních věcech a vysokou úroveň bezpečnosti zajištěnou prevencí a postihem trestných činů v rámci EU v souladu se Smlouvou) a řadu dalších harmonizujících postupů v těchto sférách (čl. 30, 31, 65 atd.).

⁴⁶ Je třeba mít neustále na paměti, že jde o pouhý projekt, který nemá ambice být přijat v podobě evropského zákoníku. Jde o určitou komplexní analýzu možností v dané etapě vývoje ES/EU.

„Evropská trestněprávní justiční oblast“ má být založena na trestně právní jurisdikci společné členským státům Evropské unie ve vztahu k osmi trestným činům poškozujícím finanční zájmy ES, které Corpus Juris navrhuje implementovat do národního práva. Zdá se, že tato ustanovení navrhovaná k implementaci jsou dokonce širší než ta, s nimiž počítají mezivládní úmluvy, resp. protokoly o ochraně finančních zájmů, zmíněné v předchozím textu.

Projekt „Evropské (trestněprávní) justiční oblasti“ se v procesní části oprostuje od potíží, jež jsou dosud svázány pravidly justiční spolupráce, kdy spolupracují justiční orgány v zásadě prostřednictvím určitých ústředních (Ministerstvo spravedlnosti nebo generální prokuratura, apod.) nebo diplomatických úřadů. „Evropská justiční oblast“ účelově usnadňuje vyšetřování a trestní stíhání skutků zaměřených proti ES, jakož i výkon rozhodnutí o trestních věcech.

Corpus Juris byl od počátku koncipován jako opus obsahující **hmotněprávní část** a část, která by hmotněprávní instituty uváděla v život – **procesní**. Obě části jsou strukturovány do skupin, podle toho, kterou zásadu trestního práva skupiny naplňují. Tyto zásady jsou zásada legality, zásada zavinění, zásada přiměřenosti trestu, jakož i zásada evropské teritoriality, zásada soudního přezkumu, zásada kontradiktorního řízení a zásada subsidiarity národního práva.

Hmotněprávní část vycházela z pojetí ochrany finančních zájmů ES z první poloviny devadesátých let a v zásadě se v ní odrážejí i požadavky Úmluvy o ochraně finančních zájmů ES z r. 1995, resp. dokumenty a rozhodnutí této úmluvě bezprostředně předcházející.⁴⁷ Odráží se v nich zejména zásady **asimilace**, **kooperace** a **harmonizace**, o čemž se blíže vyjadřujeme dále.

V této části můžeme především najít skupinu osmi skutkových podstat trestných činů proti finančním zájmům ES (podvod proti rozpočtu ES, podvod ve sféře volné soutěže, korupce, zneužití úřední povinnosti, zpronevěra, vyžehnutí služebního tajemství, praní a přechovávání majetkových hodnot získaných z nepoctivých zdrojů a zločinné spolčení). Dále se hmotněprávní část věnuje základům trestní odpovědnosti (zavinění, omyl, individuální trestní odpovědnost, trestní odpovědnost vedoucího obchodní společnosti, trestní odpovědnost právnických osob). Závěr této části tvoří pojednání o druzích trestů a způsobu jejich ukládání.

Procesní část definuje zásadu evropské teritoriality, postavení a organizaci úřadu Evropského veřejného žalobce, jeho působnost při trestním stíhání, zastupování obžaloby před národními soudy, místní příslušnost, přezkumnou povinnost soudu, rozsudek, opravné prostředky (odvolání k Evropskému soudnímu dvoru) a základní zásady řízení kontradiktorního typu (práva obviněného, práva Evropské komise jako poškozeného, definice důkazního břemene, přípustnost důkazů, veřejnost řízení a ochrana osobních údajů). Zdůrazňuje se subsidiarita národního práva.

Naplnění zásady evropské teritoriality podle názorů expertů vyžaduje zřízení úřadu Evropského veřejného žalobce – prokurátora (European Public Prosecutor). Ten má být vybaven identickými – operačními pravomocemi ve všech členských státech. Jeho úřad by měl být decentralizován (Evropský prokurátor v Bruselu a delegování náměstci v členských státech) a pracovat v součinnosti s vnitrostátními žalobci. Úřad evropského prokurátora by měl být tedy orgánem Evropského společenství, odpovědným za vyšetřování, trestní stíhání, podání obžaloby, zastupování obžaloby v hlavním líčení a výkon rozsudků, týkajících se taxativně definovaných trestných činů proti financím Evropských společenství. Trestní stíhání by bylo ovládáno zásadami legality a vyšetřovací.⁴⁸ Měl by být orgánem nezávislým jak na národních orgánech, tak na orgánech Společenství, ale současně by měl spolupracovat s příslušnými orgány členských zemí

⁴⁷ Srov. např. Rapport sur l'application de l'article 209A du Traité sur l'Union européenne, Brusel, listopad 1995, srov. však i rozhodnutí ESD ozn. jako „Yugoslavian Maize Case“ č. 68/88

⁴⁸ Na potřebnosti zásady legality jako harmonizačního prostředku se shodli téměř všichni experti. Připravovaný věcný záměr rekodifikace trestního práva procesního v České republice jde směrem opačným.

a dokonce některé jeho pravomoci by měly být přeneseny na národní žalobce. Zastupování veřejné žaloby by ovšem neprobíhalo před „Evropským soudem“ ale před příslušným soudem národním. O základních lidských právech a svobodách v průběhu přípravného řízení (příkaz k zatčení, atd.) by rozhodoval „soudce svobod.“⁴⁹

Podle zpracovaného záměru by se trestněprávní jurisdikce a výkon pravomocí orgánů činných v trestním řízení měl, i přes existenci „centrálního“ veřejného žalobce, uskutečňovat v prostoru státního území každého členského státu EU, přestože byla současně konstatována rozdílnost v právních systémech daná historicko-právními kořeny, jakož i dalšími okolnostmi. Nejednotnost se projevuje i v zákonných definicích skutkových podstat trestných činů či správních deliktů, trestněprávní odpovědnosti, procesních předpisech, dokazování a reciproční justiční pomoci. Takový byl i výsledek analytické činnosti odborných podskupin. Navzdory právním překážkám navrhla pracovní skupina v r. 1995 určité postupy, jak dosáhnout účelu „Evropské právní oblasti“ v trestních věcech. Zvolenými prostředky se staly zásady asimilace, kooperace a harmonizace, které byly víceméně účelově vztaženy i na oblast trestního práva.

Princip asimilace byl původně součástí ustanovení prvního odstavce čl. 209a (dnes čl. 280) Smlouvy o založení ES. V prvním odstavci ustanovení se uvádí: „Členské státy přijmou stejná opatření, aby čelily podvodům postihujícím finanční zájmy Společenství, taková, která činí, když čelí podvodům postihujícím vlastní finanční zájmy“. Ustanovení přitom neurčuje druh opatření. Může se jednat především o oblast legislativní a soudní. Čl. 209a zdůrazňuje toliko totožnost opatření členských států, která mají dosáhnout určeného výsledku. Princip asimilace vyniká formulační implementační jednoduchostí, avšak spíše působí jako aplikační vektor, neboť nezaručuje účinnost trestně právních systémů člena ES.

Princip kooperace vyjadřoval druhý odstavce čl. 209a Smlouvy, když stanovil: „Aniž by byla dotčena jiná ustanovení této smlouvy, členské státy koordinují svou činnost na ochranu finančních zájmů Společenství proti podvodům.“

Třebaže, jak praví odborná zpráva, má spolupráce řadu předností a je často uváděna jako nutný instrument zprostředkování vnitrostátní a komunitární účinnosti, jak mařit trans-nacionální podvod a organizovanou finanční zločinnost, ukazuje se, že mezinárodněprávní mechanismus kooperace trpí omezeními. To zřetelně naznačuje nízký počet ratifikací mezinárodních smluv uzavřených v rámci justiční spolupráce, dále tzv. Evropské politické spolupráce či v mezích tzv. Schengenské oblasti. Právě smlouvy sjednané uvnitř „Evropské politické spolupráce“ vyžadují ratifikaci všech členských států EU, aby vstoupily v platnost.

Amsterdamská smlouva, jak už bylo shora uvedeno, uvedené úvahy promítla do ustanovení čl. 280. Podle tohoto ustanovení „Společenství a členské státy musí čelit podvodům a jakýmkoli jiným ilegálním aktivitám útočícím na finanční zájmy Společenství prostřednictvím prostředků, které budou přijaty v souladu s tímto článkem a budou působit jako odstrašující tak, aby poskytl účinnou ochranu v členských státech. Členské státy mají přijmout rovněž opatření čelící podvodům ve stejném rozsahu jako Společenství. Členské státy musí koordinovat jejich postupy zajišťující ochranu finančních zájmů Společenství proti podvodům. Za tímto účelem musí organizovat společně s Komisí úzkou a pravidelnou spolupráci mezi příslušnými orgány. Rada Evropské unie ve smyslu čl. 251 po projednání s Účetním dvorem ES musí přijmout nezbytná opatření v oblasti prevence a boji proti podvodům útočícím na finanční zájmy Společenství, aby byla poskytnuta efektivní a odpovídající ochrana v členských státech. Tato opatření se nebudou týkat použití národního trestního práva nebo národního výkonu spravedlnosti. Komise ve spolupráci s členskými státy každoročně předloží Evropskému parlamentu a Radě Zprávu o opatřeních přijatých pro implementaci tohoto článku.“

⁴⁹ Toto pravidlo se ovšem objevuje až ve verzi CJ z r. 2000.

Princip kooperace prokazuje slabost klasického mezinárodněprávního systému, jenž se zakládá na srvcované rovnosti států. Chybí-li členským státům EU politická vůle k ratifikaci, zůstávají i prospěšné smluvní instrumenty nezávazné (chybí souhlas států být smlouvou vázán). Právní situaci ještě zatěžuje předmětné překrývání řady smluv, směřování jejich právních základů a krajní složitost problematiky.

Princip harmonizace sleduje dosažení zvýšeného souladu vnitrostátních právních řádů členských států EU v odvětví trestního práva. Harmonizace však neusiluje o unifikaci, coby dílčí sjednocení vnitrostátní úpravy trestní, nýbrž chce překonat nejnápadnější rozdíly mezi národními právními řády členů EU. Nástrojem harmonizace může být mezinárodní smlouva jako vnější forma mezinárodního práva, která je převzala do práva ES. Harmonizačními prostředky se mohou stát i akty orgánů ES jako jsou nařízení či doporučení. Doporučení, která nepoživají závaznost a tudíž nejsou právními akty, zpravidla zahrnují intelektuální složku – pravidlo chování – a mohou mít politický vliv na obsah vnitrostátní regulace. Naproti tomu nařízení bezprostředně zavazují členské státy, jakož i vnitrostátní subjekty.

Corpus Juris byl původně publikován ve francouzské a anglické verzi. V současné době již však existují verze italská, španělská a holandská, německá, a mnohé další, dokonce i ve střední a východní Evropě.⁵⁰

Po neformálním „připomínkovém procesu“ v jednotlivých členských, a za pomoci expertů u některých kandidátských, zemí⁵¹ byl Corpus Juris přepracován. V zásadě se přepracování a doplnění dotklo sféry ochrany základních lidských práv a svobod. Vznikla tak verze označovaná jako Corpus Juris 2000.⁵² Těto verzi předcházelo zpracování studie, vyžádané na základě požadavku Evropského parlamentu vůči Evropské komisi v r. 1997. Studie byla zaměřena na dvě skupiny problémů. První se týkala proveditelnosti Corpus Juris ve vztahu k národnímu právu členských států. Zahrnovala analýzu právního rámce a otázky kompatibility s ústavním právem, trestním právem hmotným a procesním analýzou jednoho článku po druhém. Tuto část studie zpracovávali experti jednotlivých států. Druhý okruh otázek se týkal zvláštních problémů horizontální spolupráce mezi členskými státy a vertikální spolupráce mezi členskými státy a EU. Pro každou skupinu těchto otázek byla zvolena skupina významných zemí. Pro otázky obchodního tajemství, bankovního tajemství a možnosti odmítnutí právní pomoci bylo přizváno též Švýcarsko. Studie byla zpracována v letech 1998–1999.⁵³ V průběhu prací byla ze strany institucí EU (Evropský parlament, Komise, OLAF) věnována maximální pozornost široké prezentaci výsledků a bylo přihlíženo k četným připomínkám i kritice. Ve Florencii (6. 6.–7. 5. 1999) byly všechny návrhy diskutovány všemi experty zúčastněnými na studii, a za účasti expertů z tehdy kandidátských zemí a výsledkem bylo právě vypracování dosud poslední verze Corpus Juris 2000. V projektu došlo ke zdokonalení skutkových podstat, postavení jednotlivých účastníků řízení, propracování organizace a působnosti evropského veřejného žalobce, ale i zavedení nových institutů jako je evropský zatykač nebo soudce svobod, atd.

Zdá se, že tím byla teoretická hodnota opusu vyčerpána. Praktické výsledky této práce se však stále více (i když spíše fragmentovitě) objevují v evropské legislativě (evropský zatykač, evrop-

⁵⁰ Pozn. Do češtiny byly přeloženy obě verze, tedy Corpus Juris (Fenyk, J. – Jílek, D., Brno 1997) i Corpus Juris 2000 (Fenyk, J. – Kloučková S., Brno 2001).

⁵¹ Např. Fenyk, J.: Report on Penal and Administrative Sanctions, Settlement, Whistleblowing and Corpus Juris in the Czech Republic, Trier 2001.

⁵² Delmas – Marty, M. – Vervaele, J. A. E.: Corpus Juris 2000, Trestněprávní ustanovení za účelem ochrany financí Evropské unie, Intersentia Groningen – Antverp – Cambridge, 2001, překlad do češtiny pro české vydání Fenyk, J. – Kloučková, S., vydavatelství Sypťák Brno 2001.

⁵³ Výsledky byly následně publikovány ve 4 svazcích – Intersentia Groningen – Antverp – Cambridge, 2001 (I. potřeba, legitimita, proveditelnost CJ, II.–IV. Horizontální syntézy srovnávacího práva o proveditelnosti CJ).

ský veřejný žalobce, atd.). Významně k tomu přispěla zejména Amsterdamská smlouva, která otevřela možnost zdůraznit význam národního trestního práva v procesu evropské integrace.

Boj proti závažné kriminalitě je neuzavřeným procesem. Přetrvávající stav je v některých aspektech kritický, i když diskuse a kroky EU po útocích na cíle na USA 11. září 2001 znamenají obrat i ve vývoji integrace tohoto druhu (urychlení vypracování návrhu evropského zatýkacího rozkazu).

V oblasti **vydávání** nutno zmínit Úmluvu o zjednodušeném vydávacím řízení mezi státy Evropské unie z 10. 3. 1995,⁵⁴ která přinesla propracovanou úpravu tohoto institutu a Úmluvu o vydávání mezi členskými státy Evropské unie z 27. 9. 1996,⁵⁵ která na základě principu vzájemné důvěry narušila hned několik vůdčích principů vydávání (omezení zásady oboustranné trestnosti, průlom do zásady nevydávání vlastních občanů, odstranění pojmu politický trestný čin atd.). Tyto smlouvy však nevstoupily v platnost a s ohledem na nahrazení vydávání postupem předávání na základě evropského zatýkacího rozkazu (viz dále) již přestaly být aktuální.

V oblasti **justiční spolupráce v trestních věcech** představuje významný akt Společný postup o vytvoření **Evropské justiční sítě** z 29. 6. 1998.⁵⁶ Cílem bylo zlepšení justiční spolupráce v trestních věcech mezi členskými státy EU, zejména v boji proti závažné trestné činnosti, páchané velkými – nadnárodními – zločineckými organizacemi. Byla vytvořena síť tzv. **kontaktních míst** z ústředních orgánů pro mezinárodní justiční spolupráci. V každém členském státě se může zřídit i více kontaktních míst, pokud je to v souladu s jeho právním řádem a potřebou boje proti závažné trestné činnosti. Komise pak zřídila jedno kontaktní místo a tím je OLAF (European Anti-fraud Office). OLAF však je orgánem administrativního vyšetřování a nikoli orgánem činným v trestním řízení, což je jedním z projevů schizofrenního přístupu EU k otázce ochrany finančních zájmů ES.

Fungování Evropské justiční sítě zahrnuje následující :

- usnadňování vhodného propojení mezi kontaktními místy v různých členských státech EU,
- pravidelné setkávání zástupců členských států,
- nepřetržité poskytování určitého množství aktualizovaných informací (např. telefonicky).

Správu Sítě provádí Generální sekretariát Rady EU. Každé kontaktní místo je vybaveno aktualizovaným **seznamem kontaktních bodů a jmenným seznamem osob**, které za kontaktní body v jednotlivých státech jednájí. Význam této sítě spočívá zejména v **neformálním styku** mezi příslušnými orgány, jehož prostřednictvím sice nemůže být řádná mezinárodní justiční spolupráce v trestních věcech nahrazena, ale přinejmenším usnadněna.

Na usnadnění justiční spolupráce v trestních věcech se dále zaměřily zejména Společný postup o rámci pro výměnu styčných justičních úředníků za účelem zlepšení justiční spolupráce mezi členskými státy Evropské unie z 22. 4. 1996⁵⁷ a Společný postup o platných zvyklostech ve vzájemné pomoci v trestních věcech z 29. 6. 1998.⁵⁸

⁵⁴ Úřední věstník C 78, 30. 3. 1995, str. 2–5.

⁵⁵ Úřední věstník C 313, 23. 10. 1996, str. 12–17.

⁵⁶ Úřední věstník L 191, 7. 7. 1998, str. 4 a n.

⁵⁷ Úřední věstník L 105, 27. 4. 1996, str. 1–2.

⁵⁸ Úřední věstník L 191, 7. 7. 1998, str. 1–3.

Jako další příklad snah EU v trestněprávní oblasti možno uvést např. Společný postup ohledně postupu v boji proti rasismu a xenofobii z 15. 7. 1996,⁵⁹ Společný postup o trestním postihu účasti na zločinecké organizaci v členském státě EU z 21. 12. 1998,⁶⁰ Společný postup o praní peněz, identifikaci, vypátrání, zmrazení, zajištění a konfiskaci nástrojů a výnosů ze zločinu ze 3. 12. 1998⁶¹ či Společný postup o korupci v soukromém sektoru z 22. 12. 1998.⁶²

c) Shrnutí

Celkově lze přínos Maastrichtské smlouvy hodnotit kladně, neboť dosa-
vadním snahám vyvíjeným v rámci evropské politické spolupráce poskytla jednotný
institucionální a právní rámec. To vychází z hlubokého uvědomění si v rovině politic-
ké, že hospodářská integrace nemůže při úrovni, jíž bylo dosaženo, zůstat osamocena,
že při této úrovni hospodářské integrace je třeba jednotněji vystupovat navenek na poli
mezinárodním (prováděním společné zahraniční a bezpečnostní politiky), důsledně
zabezpečit volný pohyb osob, čelit z toho plynoucím bezpečnostním rizikům, chránit
finanční zájmy ES a jednotně postupovat také proti organizovanému zločinu a dalším
druhům trestné činnosti. Z hlediska justiční spolupráce v trestních věcech spočívá nej-
větší význam Maastrichtské smlouvy právě v postavení této oblasti do centra společ-
ného zájmu EU, i když samotné fungování institucionálního a právního rámce III. pilí-
ře nepostrádalo jisté nedostatky. Za největší z nich bývají kromě zmíněné nejasnosti
právní povahy společných postojů a společných postupů a hlemýžďího tempa ratifika-
cí úmluv považovány požadavek jednomyslnosti při rozhodování v Radě EU a nedo-
statečná role Evropského parlamentu v legislativním procesu.⁶³ Tato nedostatečná role
Evropského parlamentu znamenala sníženou demokratickou kontrolu legislativních
procesů na úrovni EU a tím i jejich sníženou legitimitu. Nevyjasněná právní povaha
a nedostatečné implementační mechanismy zejména u společných postupů zpravidla
znamenaly jejich sníženou efektivitu. U úmluv se projevila zjevná nechuť členských
států k ratifikaci, takže až příliš často úmluvy z tohoto období nevstoupily v platnost
dodnes.

C. OBDOBÍ OD VSTUPU AMSTERDAMSKÉ SMLOUVY V PLATNOST DO PŘEDPOKLÁDANÉHO VSTUPU SMLOUVY O ÚSTAVĚ PRO EVROPU V PLATNOST

a) Obecná charakteristika

Amsterdamská smlouva, která vstoupila v platnost dne 1. 5. 1999, s sebou
přinesla velmi významný posun spolupráce v oblasti trestního práva. III. pilíř EU znač-
ně zeštíhlil, náleží do něj pouze policejní a justiční spolupráce v trestních věcech, když
oblasti bezprostředně spojené s volným pohybem osob byly přesunuty do I. pilíře

⁵⁹ Úřední věstník L 185, 24. 7. 1996, str. 5–7

⁶⁰ Úřední věstník L 351, 29. 12. 1998, str. 1–3

⁶¹ Úřední věstník L 333, 9. 12. 1998, str. 1–3

⁶² Úřední věstník L 358, 31. 12. 1998, str. 2–4

⁶³ Viz White, S.: *Protection of the Financial Interests of the European Communities: The Fight against Fraud and Corruption*, Kluwer Law International, Hague, London, Boston 1998, str. 191.

(komunitarizovány či zespolečenšeny), na druhé straně je však charakterizován především větší propracovaností a širší účastí orgánů EU. V této souvislosti je třeba zmínit, že nový článek 42 Smlouvy o EU počítá s možností přenesení zbytku III. pilíře do I. pilíře na základě jednomyslného rozhodnutí Rady vydaného z podnětu Komise či členského státu a po konzultaci Evropského parlamentu. V takovém případě Rada zároveň rozhodne o příslušném hlasovacím postupu a doporučí členským státům, aby její rozhodnutí přijaly v souladu se svými ústavními předpisy.

Zmíněná větší propracovanost je zřejmá již z úvodního ustanovení nové hlavy VI. Smlouvy o EU, které definuje cíle ustanovení o policejní a justiční spolupráci v trestních věcech. Oproti Maastrichtské smlouvě zde došlo k přeformulování hlavního cíle spolupráce v oblasti III. pilíře a především přibylo stanovení prostředků k jeho dosažení. Tímto cílem je podle článku 29 Smlouvy o EU poskytovat občanům EU v prostoru svobody, bezpečnosti a spravedlnosti vysokou úroveň ochrany, a to rozvíjením společného postupu členských států v oblasti policejní a justiční spolupráce v trestních věcech, předcházením rasismu a xenofobii a jejich potíráním, přičemž tohoto cíle se dosáhne předcházením organizovanému i neorganizovanému zločinu a jeho potíráním (vyjmenovány jsou zde druhy trestné činnosti, na které je především třeba zaměřit pozornost – terorismus, obchod s lidmi, trestné činy proti dětem, obchod s drogami, se zbraněmi, korupce a podvod) prostřednictvím:

- užší spolupráce policejních, celních a jiných příslušných orgánů členských států přímo nebo prostřednictvím Evropského policejního úřadu (Europolu),
- užší spolupráce justičních a jiných příslušných orgánů členských států (viz dále sub a)-d) a postup dle článku 32),
- sblížováním předpisů trestního práva členských států (viz dále sub e)), je-li to nezbytné.

Společný postup v oblasti justiční spolupráce v trestních věcech podle článku 31 Smlouvy o EU zahrnuje:

- a) usnadňování a urychlování spolupráce příslušných ministerstev a soudních nebo obdobných orgánů členských států v trestním řízení a při výkonu rozhodnutí,
- b) usnadňování vydávání mezi členskými státy,
- c) zajišťování slučitelnosti příslušných předpisů členských států, pokud je to nezbytné ke zlepšení této spolupráce,
- d) předcházení kompetenčním konfliktům mezi členskými státy,
- e) postupné přijímání opatření k zavedení minimálních norem o skutkových podstatách trestných činů a trestech v oblasti organizovaného zločinu, terorismu a nedovoleného obchodu s drogami.

Amsterdamská smlouva dále přinesla jisté změny ohledně právních nástrojů III. pilíře. Jedná se o následující nástroje, které s dále uvedenými výjimkami Rada EU přijímá jednomyslně:

- a) **Společné postoje** podle článku 34 odstavec 2 písm. a), které vymezují přístup EU k určité otázce a které členské státy podle článku 37 hájí v mezinárodních organizacích a na mezinárodních konferencích, jichž se účastní. Povaha těchto nástrojů nedoznala ve srovnání s úpravou dle Maastrichtské smlouvy změn. Sama Smlouva o EU ani v amsterdamském znění povahu tohoto nástroje blíže nevynezuje.

- b) **Rámcová rozhodnutí** podle článku 34 odstavec 2 písmeno b) za účelem sblížení zákonů a jiných předpisů členských států, která jsou pro členské státy závazná co do výsledku, kterého má být dosaženo, přičemž volba forem a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům, a která nejsou bezprostředně účinná. Rámcová rozhodnutí jsou jedním ze dvou druhů právních nástrojů III. pilíře, které nahrazují společné postupy podle Maastrichtské smlouvy. Závazností svého cíle a volností ponechanou členským státům ohledně prostředků k jeho dosažení se tyto právní akty podobají směrnicím. Na rozdíl od směrnic je však u rámcových rozhodnutí Smlouvou o EU výslovně vyloučen přímý účinek.
- c) **Rozhodnutí** podle článku 34 odstavec 2 písmeno c), která jsou přijímána za jakýmkoli účelem, který je v souladu s cíli hlavy VI. Smlouvy o EU, s výjimkou sblížení zákonů a jiných předpisů členských států, a která jsou závazná, nikoli však bezprostředně účinná. Tato rozhodnutí jsou druhým druhem právních nástrojů III. pilíře nahrazujícím společné postupy.
- d) **Úmluvy** podle článku 34 odstavec 2 písmeno d), které může Rada vypracovat a doporučit členským státům k přijetí v souladu s jejich ústavními předpisy. Obecná charakteristika těchto úmluv zůstává stejná jako u úmluv podle dřívější úpravy, nicméně zde došlo k některým dílčím změnám. Vzhledem ke stanovení fakultativní pravomoci Evropského soudního dvora rozhodovat o předběžných otázkách mj. ohledně výkladu úmluv podle hlavy VI. přímo ve Smlouvě o EU není třeba stanovit tuto pravomoc v těchto úmluvách, jak předpokládala předchozí úprava. Za účelem urychlení vstupu v platnost úmluv podle hlavy VI. stanoví článek 34 odstavec 2 písmeno d) nově členským státům povinnost zahájit odpovídající postupy směřující k přijetí takové úmluvy v souladu se svými ústavními předpisy ve lhůtě stanovené Radou. Stejný účel má i další nové ustanovení v článku 34 odstavec 2 písmeno d), podle něhož není-li v těchto úmluvách stanoveno jinak, vstoupí v platnost, jakmile budou přijaty alespoň polovinou členských států, a to ve členských státech, které je přijaly. Jednotlivé úmluvy podle hlavy VI. dosud vyžadovaly ke svému vstupu v platnost přijetí všemi členskými státy EU.
- e) **Opatření, která jsou nezbytná k provedení rozhodnutí na úrovni EU**, podle článku 34 odstavec 2 písmeno c), která Rada přijímá kvalifikovanou většinou.
- f) **Opatření k provedení úmluv** podle článku 34 odstavec 2 písmeno d), která přijímá Rada dvoutřetinovou většinou hlasů smluvních stran.

U nástrojů sub e) a f) došlo ve srovnání s předchozí úpravou pouze k určitému zpřesnění způsobů jejich přijímání a u opatření k provedení rozhodnutí bylo, na rozdíl od opatření k provedení společných postupů, výslovně stanoveno, že jde o opatření na úrovni EU.⁶⁴

Vývoj spolupráce ve III. pilíři v postamsterdamském období osvětlují zejména následující dva dokumenty. V období mezi podpisem Amsterdamské smlouvy a jejím vstupem v platnost byl na základě výzvy Evropské rady z jejího zasedání v Cardiffu vypracován Akční plán Rady a Komise o nejlepších způsobech provádění ustanovení Amsterdamské smlouvy o vytvoření prostoru svobody, bezpečnosti

⁶⁴ K právním aktům III. pilíře viz též dílo uvedené sub 30, str. 34 a n.

a spravedlnosti,⁶⁵ jehož text byl přijat Radou dne 3. 12. 1998. Další politické směrnice v oblasti justice a vnitra byly vytyčeny v Závěrech předsednictva⁶⁶ zasedání Evropské rady konaného ve dnech 15. a 16. října 1999 v Tampere. Po obsahové stránce oba dokumenty vycházejí ze znalosti věci a neobsahují pouhé prázdné fráze. Akční plán Rady a Komise, tj. orgánů, které mají dané úkoly realizovat, je samozřejmě přesnější a jednoznačnější, nejprve dále rozpracovává cíle spolupráce ve III. pilíři EU, poté na základě jasně formulovaných kritérií určuje priority této spolupráce a hlavně lhůty pro jednotlivá opatření. Nicméně i dokument z Tampere, pocházející od Evropské rady jakožto orgánu tvorby politické vůle EU, v rámci výzev adresovaných Radě, Komisi a členským státům uvádí některá poměrně konkrétní praktická opatření a u některých výzev stanoví i lhůty pro jejich splnění.

Z Akčního plánu vyplynuly v trestněprávní oblasti zejména tyto priority:

- zdokonalit Evropskou justiční síť
- dokončit a provést úmluvu o vzájemné pomoci v trestních věcech a dodatkový protokol
- zjednodušit vydávání osob mezi členskými státy
- posílit boj proti praní špinavých peněz
- zjednodušit a urychlit přeshraniční spolupráci mezi příslušnými ministerstvy a justičními nebo obdobnými orgány členských států
- zahájit proces vedoucí k zjednodušení vzájemného uznávání a výkonu rozhodnutí v trestních věcech
- vyhodnocovat roli justičních orgánů ve vztahu k EUROPOLU
- vyhodnocovat a hledat způsoby, kterými mohou justiční nebo obdobné státní orgány působit na území jiného členského státu
- vyhodnotit možnosti věcného a formálního zlepšení řízení o vydávání, zejména pak předpisy o zkracování lhůt
- zlepšit některé formy přeshraniční spolupráce
- zvážit výměnu informací z trestních rejstříků členských států
- přezkoumat uplatňování zásady *ne bis in idem* v trestním řízení.

Ze Závěrů z Tampere lze z pohledu námi sledované trestněprávní problematiky vyzdvihnout především tyto:

- zavedení skutečného evropského justičního prostoru (přístup k soudům a vzájemné uznávání soudních rozhodnutí, zjednodušení vydávacího řízení mezi členskými státy EU, resp. jeho nahrazení předáním osob, prchájcích po pravomocném odsouzení před spravedlností),
- zkvalitnění boje proti kriminalitě na území celé EU (společné vyšetřovací týmy, zřízení Eurojustu atd.).

Hlava VI. Smlouvy o EU byla dílčím způsobem doplněna a pozměněna Smlouvou z Nice z 26. 2. 2001, která vstoupila v platnost 1. 2. 2003, a to zejména v článcích 29

⁶⁵ Akční plán Rady a Komise o nejlepších způsobech provádění ustanovení Amsterdamské smlouvy o vytvoření prostoru svobody, bezpečnosti a spravedlnosti, text přijatý Radou pro justici a vnitřní věci dne 3. prosince 1998 (199/C 19/01), český překlad zveřejněn např. v díle uvedeném sub 30, str. 177–192.

⁶⁶ Závěry předsednictva Zasedání Evropské rady konaného ve dnech 15. a 16. října 1999 v Tampere, český překlad zveřejněn např. v Příloze Mezinárodní politiky č. 12/99, str. 2–6.

a 31, do nichž byla zapracována ustanovení o spolupráci prostřednictvím Eurojustu, a v článku 40 o užší spolupráci (flexibilitě), který byl nahrazen novými články 40–40b.

Exkurs III. – Haagský program – Posílení svobody, bezpečnosti a spravedlnosti v Evropské unii⁶⁷

Haagský program přijatý v podobě Závěrů předsednictví ze zasedání Evropské rady v Bruselu ve dnech 4. a 5. 11. 2004 bezprostředně navazuje na předchozí Závěry z Tampere (u nichž byly vytýčeny priority na dobu 5 let) a nastiňuje přístup EU k oblasti svobody, bezpečnosti a spravedlnosti na dobu dalších pěti let. Tím je tento program „rozkrácen“ mezi současné období a období od předpokládaného vstupu Smlouvy o ústavě pro Evropu v platnost, která znamená nemalé změny (viz dále). Haagský program vychází z toho, že i když ne všechny cíle ze Závěrů z Tampere byly splněny, bylo dosaženo dalekosáhlého a koordinovaného pokroku. Jeho cílem je zlepšit všeobecnou schopnost EU a jejích členských států zaručit základní práva, minimální procesní záruky a přístup ke spravedlnosti, poskytovat potřebným osobám ochranu, regulovat migrační toky a kontrolovat vnější hranice EU, bojovat proti organizované mezinárodní trestné činnosti a potlačovat hrozbu terorismu, využívat potenciálu Europolu a Eurojustu, dále prohloubit vzájemné uznávání soudních rozhodnutí a osvědčení v občanských i trestních věcech a odstraňovat právní a soudní překážky soudních sporů v občanských a rodinných věcech s přeshraničními dopady. Evropská rada vyzvala Komisi, aby v roce 2005 předložila akční plán, v němž budou cíle a priority Haagského programu převedeny do konkrétních opatření a který bude obsahovat harmonogram pro přijetí a provedení opatření, jehož naplňování bude sledováno.

Na poli justiční spolupráce v trestních věcech stanoví Haagský program tyto priority:

- obecné zlepšení spolupráce omezováním stávajících právních překážek a posilováním koordinace vyšetřování;
- v oblasti vzájemného uznávání dokončení souhrnného programu opatření k uplatňování zásady vzájemného uznávání rozhodnutí justičních orgánů v trestních věcech (v této souvislosti se výslovně zmiňuje Rámcové rozhodnutí o některých procesních právech v trestním řízení v rámci EU a Rámcové rozhodnutí o evropském příkazu k zajištění důkazů);
- v oblasti sblížení právních předpisů se zmiňuje stanovení minimálních pravidel týkajících se některých aspektů trestního práva procesního a sblížení trestního práva hmotného v otázkách zvláště závažné trestné činnosti s mezinárodním rozměrem, obojí za účelem usnadnění vzájemného uznávání;
- ohledně Eurojustu – zajištění řádného fungování náležitou implementací rozhodnutí o jeho založení členskými státy, zlepšení práce ze strany Eurojustu, po vstupu Smlouvy o ústavě pro Evropu platnost přijetí evropského zákona o Eurojustu.

Pro trestněprávní oblast mají význam rovněž priority stanovené samostatně pro otázky zlepšení výměny informací, terorismus, operativní spolupráci, prevenci trestné činnosti, organizovanou trestnou činnost a korupci, evropskou protidrogovou strategii a budování vzájemné důvěry.

b) Nejdůležitější právní nástroje

Pravděpodobně nejvýznamnějším právním nástrojem tohoto období se stalo Rámcové rozhodnutí Rady (2002/582/SVV) ze dne 13. června 2002 o evropském zatýkáacím rozkazu a postupech předávání mezi členskými státy.⁶⁸ Toto rámcové roz-

⁶⁷ Dokument 14292/1/04, REV 1, CONCL 3, Brusel, 8. 12. 2004 (10.12).

⁶⁸ Úřední věstník L 190, 18. 7. 2002, strana 1–18.

hodnutí navázalo na Závěry z Tampere a jeho přijetí bylo jednou z odpovědí na požadavek účinnějšího boje proti mezinárodnímu terorismu, zvláště silně akcentovaný po teroristických útocích na USA z 11. 9. 2001.

Z hlediska právních úvah jde o jeden z realizačních milníků principu **evropské teritoriality**, spočívající na vzájemném uznávání, resp. v tomto případě též na systému **volného pohybu rozhodnutí** justičních orgánů v trestních věcech. Původní myšlenka zavést princip evropské teritoriality a v jeho intencích tento způsob zjednodušeného „vydávání“ pochází z projektu Corpus Juris.

Evropským zatýkáacím rozkazem se rozumí rozhodnutí vydané justičním orgánem členského státu s cílem **zatčení a předání (surrender)** požadované osoby jiným členským státem za účelem trestního stíhání **nebo výkonu nepodmíněného trestu odnětí svobody**. Dochází tedy fakticky i právně k nahrazení dosavadního vydávacího řízení (extradition).

Přínos evropského zatýkáacího rozkazu, lze schematicky shrnout do následujících bodů:

- jde o realizaci zásady vzájemného uznávání rozhodnutí justičních orgánů,
- zavádí se přímý styk justičních orgánů,
- došlo k omezení zásad oboustranné trestnosti a speciality, typických pro vydávání,
- zásada nevydávání (resp. nepředávání) vlastních státních občanů, typická pro kontinentální vydávací řízení, byla až na výslovně stanovené případy zrušena,
- dožadovaný justiční orgán je povinen, až na výjimky zatykač provést,
- došlo ke stanovení přesných lhůt omezení osobní svobody osob, které jsou zatčeny na základě evropského zatýkáacího rozkazu.

Právní forma rámcového rozhodnutí, které je závazné pouze co do výsledku a není přímo účinné, vyžaduje, aby podrobná úprava evropského zatýkáacího rozkazu obsažená v rámcovém rozhodnutí byla vnitrostátně provedena přijetím odpovídající právní úpravy ve všech členských státech EU. Již dnes je však zřejmé, že jednotlivé státy vykládají obsah rámcového rozhodnutí různým způsobem, což v praxi přináší neobvyklé potíže, které ilustruje Zpráva Komise vydaná na základě článku 34 Rámcového rozhodnutí o evropském zatýkáacím rozkazu.⁶⁹

Česká republika přijala z ústavního hlediska poměrně kontroverzní úpravu v ustanoveních **§ 404–§ 422 trestního řádu** s účinností od 1. 11. 2004. Jedním z mnoha sporných bodů (kromě toho, zda je třeba provést změny v Ústavě či nikoli) se za základní předmět veřejných diskusí považuje povinnost předat za splnění určitých podmínek k trestnímu stíhání vlastní státní občany. Podrobnosti o realizaci evropského zatýkáacího rozkazu v podmínkách České republiky jsou uvedeny v jedné z dalších kapitol publikace. Na tomto místě lze ke kvalitě vnitrostátního provedení Rámcového rozhodnutí o evropském zatýkáacím rozkazu v České republice uvést, že Česká republika byla zmíněnou Zprávou Komise zařazena mezi státy, u nichž je stále potřeba vyví-

⁶⁹ REPORT FROM THE COMMISSION based on Article 34 of the Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States, Brussels, 23. 2. 2005, COM(2005) 63 final, a příloha této zprávy – COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, Annex to the REPORT FROM THE COMMISSION ..., Brussels, 23. 2. 2005, SEC (2005) 267.

jet snahu za účelem nastolení souladu s rámcovým rozhodnutím. Hlavním důvodem tohoto nelichotivého postavení je, že český zákonodárce v přímém rozporu s Rámcovým rozhodnutím o evropském zatýkacím rozkazu omezil použití ustanovení o evropském zatýkacím rozkazu pouze na skutky spáchané ode dne účinnosti těchto novel, tj. od 1. 11. 2004 (viz přechodné ustanovení článku II odstavec 2 novely trestního řádu – zákona č. 539/2004 Sb.). Důsledkem tohoto kroku českého zákonodárce je, že žádostem o vydání pro skutky spáchané před 1. 11. 2004 hrozí ze strany členských států EU, které namísto vydávání realizují předávání na základě evropského zatýkacího rozkazu, odmítnutí, takže ohledně těchto skutků paradoxně dochází ke zhoršení spolupráce.⁷⁰

Proti formě rámcového rozhodnutí však lze vznést mnohem zásadnější námitky. Problémy vyvolává situace, kdy režim upravený rámcovým rozhodnutím, respektive jeho vnitrostátním provedením, má nahradit předcházející úpravu o témže předmětu obsaženou ve formě mezinárodní smlouvy. Rámcové rozhodnutí totiž jako jednostranný akt Rady EU, tedy nikoli členských států, sloužící ke sblížení zákonů a jiných předpisů členských států, tedy nikoli ke změně jejich mezinárodněprávních závazků, a postrádající bezprostřední účinek, tedy bez přímého vlivu na práva a povinnosti jednotlivců, nemůže samo o sobě nic měnit na mezinárodněprávních smluvních závazcích členských států, zejména nahrazovat či modifikovat závazky, které pro členské státy vyplývají z mezinárodních smluv. Na základě rámcového rozhodnutí jsou členské státy povinny přijmout prováděcí vnitrostátní právní úpravu, ovšem v souladu se zásadou mezinárodního práva *Pacta sunt servanda* se nemohou dovolávat svého vnitrostátního práva jako důvodu neplnění mezinárodní smlouvy, takže jejich závazky z mezinárodních smluv zůstanou rámcovým rozhodnutím, respektive jeho vnitrostátním provedením, nedotčeny. K vnitrostátnímu provedení rámcového rozhodnutí tedy musí přistoupit vyloučení aplikace příslušné mezinárodní smlouvy v souladu s předpisy mezinárodního smluvního práva. Pokud jde o Rámcové rozhodnutí o evropském zatýkacím rozkazu, zde k vyloučení aplikace úmluv uvedených v článku 31 odstavec 1 tohoto rámcového rozhodnutí postačí učinění oznámení podle článku 28 odstavec 3 Evropské úmluvy o vydávání ze 13. 12. 1957⁷¹, nicméně praxe členských států není v tomto ohledu jednotná, neboť ne všechny takové oznámení učinily a u těch členských států, které takové oznámení učinily, se jeho účinky značně liší.

Snad nejdále zašel v kritice Rámcového rozhodnutí o evropském zatýkacím rozkazu Gert Vermeulen, který zpochybnil jeho legitimitu a platnost. V návaznosti na podrobnou argumentaci dochází k závěru, že Smlouva o EU neobsahuje právní základ pro Rámcové rozhodnutí o evropském zatýkacím rozkazu, neboť rámcové rozhodnutí podle své definice v článku 34 odstavec 2 písmeno b) Smlouvy o EU slouží pouze ke sblížení zákonů a jiných předpisů členských států a může se proto uplatnit pouze při zavedení minimálních norem o skutkových podstatách trestných činů a trestech

⁷⁰ K tomuto závěru dochází rovněž zpráva sub 69, str. 3, a bohužel jej potvrzují i první praktické zkušenosti s některými, raději nejmenovanými, členskými státy EU.

⁷¹ Blíže ke vztahu rámcových rozhodnutí a mezinárodních smluv viz Polák, P.: Meze možností právní úpravy justiční spolupráce v trestních věcech rámcovým rozhodnutím, Právní rozhledy č. 17/2004, str. 630 a n.

v oblasti organizovaného zločinu, terorismu a nedovoleného obchodu s drogami, jak má na mysli článek 31 písmeno e) Smlouvy o EU. V ostatních oblastech společného postupu podle článku 31 písmeno a) – d) Smlouvy o EU (včetně ulehčení vydávání mezi členskými státy podle článku 31 písmeno b) Smlouvy o EU) nutno nadále použít úmluvu podle článku 34 odstavec 2 písmeno d) Smlouvy o EU. Rada EU proto neměla pravomoc v Rámcovém rozhodnutí o evropském zatýkacím rozkazu (článek 31) stanovit, že toto rámcové rozhodnutí nahrazuje vyjmenované mezinárodní smlouvy o vydávání. Rámcové rozhodnutí je pro tento účel neadekvátní také z toho důvodu, že zatímco úmluva podléhá schválení národními parlamenty, rámcové rozhodnutí je aktem Rady složené z ministrů, tedy představitelů moci výkonné, který jsou národní parlamenty zavázány vnitrostátně provést ve svém právním řádu. Vlády členských států EU tedy nejsou nadále závislé na schvalování mezinárodních smluv parlamenty, které jsou tak vyloučeny ze hry, což stává Montesquieuho teorii o rozdělení moci na hlavu.⁷² Ve světle tohoto názoru by nebylo možno našemu zákonodárci vyčítat, že se odchýlil od „diktátu“ moci výkonné a omezil aplikaci evropského zatýkacího rozkazu datem spáchání skutku, a negativní důsledky pro spolupráci s členskými státy EU v oblasti vydávání / předávání by bylo třeba připsat na vrub neadekvátnímu užití formy rámcového rozhodnutí ze strany Rady EU.

Zásadní krok ke zdokonalení mezinárodní justiční spolupráce v rámci EU představuje **Úmluva o vzájemné pomoci ve věcech trestních mezi členskými státy EU ze dne 29. 5. 2000.**⁷³ Účelem úmluvy je zlepšení justiční spolupráce v trestních věcech mezi členskými státy EU při zachování základních práv a svobod jednotlivce. Úmluva nenahrazuje, ale doplňuje předchozí úmluvy, zejména Evropskou úmluvu o vzájemné pomoci ve věcech trestních ze dne 20. 4. 1959.

Úmluva oproti dosavadní úrovni spolupráce významně posouvá oblast vzájemné pomoci vpřed, vedena principem vzájemné důvěry (především ve strukturu a fungování justičních systémů členských států a schopnost všech členských států zajistit spravedlivý proces (*fair trial*)) vyjádřeným v její preambuli, a s cílem zdokonalit a posílit vzájemnou pomoc mezi členskými státy, aby byla poskytována rychle, efektivně a v souladu se základními principy právních řádů členských států, právy jednotlivce a principy Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod z roku 1950. Velmi kladně je třeba ohodnotit zejména rozšíření věcné působnosti mateřských smluv o vzájemné pomoci na řízení o některých správních deliktech (tzv. správní právo trestní) (článek 3), které umožňuje překonat rozdíly v právní kvalifikaci některých totožných jednání (v jednom členském státě jako trestný čin, v jiném jako stanovený druh správního deliktu), ustanovení o způsobu vyřizování dožádání včetně stanovení postupu pro řešení sporných případů (článek 4), které zvýší použitelnost důkazů získaných formou dožádání v dožadujícím státě při zachování náležitého respektu pro právní řád dožadovaného státu, a zavedení přímého zasílání písemností osobám na území jiného členského státu a přímého styku justičních orgánů členských států jako pravidla s jistými nezbytnými výjimkami

⁷² Viz Professor Gert Vermeulen: Opinion regarding a European arrest warrant in respect of the enforcement of a penalty in France, 15. 8. 2004, předloženo jako příloha procesního stanoviska obhájky Ivese Lambrechta před Indictment Division in Gent.

⁷³ Úřední věstník C 197, 12. 7. 2000, str. 3–23.

(články 5 a 6). Tato zdokonalení umožňují co možná nejvíce přizpůsobit stávající systém vzájemné pomoci podmínkám volného pohybu osob, v nichž jsou zejména dvě posledně zmíněné formy vzájemné pomoci podle článku 5 a 6 a hmatatelný důsledek vyšší vzájemné důvěry v právní systémy mezi členskými státy v podobě článku 4 naprostou nezbytností. Obdobně jako tato zdokonalení i nové formy vzájemné pomoci dle článků 8 a 9, tj. předání věcí za účelem jejich vrácení a dočasné předání osoby ve vazbě či ve výkonu trestu, vyplynuly z praktické potřeby takové úpravy.

Ustanovení o výsledcích formou videokonference či telefonické konference (články 10 a 11) jsou odrazem technologického vývoje v podmínkách vzájemné pomoci. Převažujícím účelem dalších nových forem vzájemné pomoci – sledovaných zásilek podle článku 12, společných vyšetřovacích týmů podle článku 13, skrytého vyšetřování podle článku 14 a odposlechu telekomunikačního provozu podle článků 17–22 je potřeba posílit boj proti mezinárodní organizované trestné činnosti.

Nedlouho po svém podpisu a ještě před vstupem v platnost byla úmluva doplněna Protokolem ze 16. 10. 2001.⁷⁴ Zmíněný Protokol zejména stanovuje podmínky žádostí o vzájemnou pomoc v oblasti bankovníctví a zjednodušené podmínky dodatečných žádostí o vzájemnou pomoc a rozšiřuje vzájemnou pomoc ve vztahu k fiskálním a politickým trestným činům.

Zmíněná úmluva a protokol bohužel zatím nevstoupily v platnost. Zvýšený tlak na zlepšení spolupráce si vyžádal přijetí Rámcového rozhodnutí o společných vyšetřovacích týmech ze 13. 6. 2002,⁷⁵ jehož ustanovení kopírují odpovídající ustanovení úmluvy, a to z toho důvodu, aby tato ustanovení byla ze strany členských států rychleji provedena a jejich použití nebylo vázáno a ratifikací úmluvy.

Nejnovější vývoj ukazuje, že ačkoli zmíněná úmluva nevstoupila v platnost a neměla tak možnost prokázat svou hodnotu pro aplikační praxi, vydává se EU cestou nahrazení vzájemné pomoci postavené na spolupráci členských států režimem založeným na vzájemném uznávání rozhodnutí. Komise přitom nehodlá postupovat nahrazením celého systému vzájemné pomoci novým systémem najednou, ale tzv. krok za krokem. První krok představuje návrh Rámcového rozhodnutí o evropském příkazu k zajištění věcí, dokumentů a údajů pro účely řízení v trestních věcech.⁷⁶ Kromě námitek vůči formě rámcového rozhodnutí a jeho způsobnosti nahradit mezinárodní smlouvy, které vzájemnou pomoc v trestních věcech upravují (viz výše) nutno vyjádřit nesouhlas s přístupem tzv. krok za krokem, který zkomplikuje stávající praxi (ohledně některých důkazů bude třeba nadále zpracovávat žádost o právní pomoc, ohledně jiných evropský příkaz, zatímco dosud stačila pouze žádost), navíc lze pochybovat o praktickém přínosu evropského příkazu a jeho „přidané hodnotě“ vůči stávajícímu systému právní pomoci, zdokonalenému shora uvedenou úmluvou a protokolem.

Dalším významným počinem v tomto období se stalo rozhodnutí Rady o zřízení Eurojustu za účelem posílení boje proti závažné trestné činnosti z 28. 2. 2002.⁷⁷ Eurojust je orgánem EU, jehož úkolem je především koordinovat provádění mezinárodní

⁷⁴ Úřední věstník C 326, 21. 11. 2001, str. 2–8

⁷⁵ Úřední věstník L 162, 20. 6. 2002, str. 1–3

⁷⁶ Viz Dokument 15221/03, COPEN 119, Brussels, 25 November 2003 (26. 11).

⁷⁷ Úřední věstník L 63, 6. 3. 2002, str. 1–13

justiční spolupráce ve vybraných trestních věcech závažné, zejména přeshraniční kriminality. **Není tedy vybaven operativní působností** na území členských států. Eurojust působí prostřednictvím **národních členů**, kteří pracují přímo v sídle Eurojustu v Haagu a zajišťují zde jednak komunikaci směrem k členskými státům a naopak, jednak mezi jednotlivými členy navzájem. Organizační strukturu tvoří vedle národních členů národní korespondenti, kolegium, prezident, sekretariát, úředník pro ochranu osobních údajů a společný dohlížecí orgán.

Českou republiku zastupuje v Eurojustu od 1. 5. 2004 státní zástupce Nejvyššího státního zastupitelství, jenž zde plní úkoly jako dlouhodobě přidělený zástupce. Jeho postavení je výhodné proto, že nepřestal být státním zástupcem Nejvyššího státního zastupitelství a současně je národním členem. Proto jeho postavení má znaky téměř operativní působnosti ve vztahu k výkonu právní pomoci dovnitř ČR a současně pak není narušena ani jeho koordinační působnost v Haagu. Podrobnosti fungování Eurojustu jsou uvedeny v jedné z dalších kapitol této publikace.

Z dalších právních nástrojů z tohoto období lze uvést například rámcové rozhodnutí o postavení obětí v trestním řízení z 15. 3. 2001,⁷⁸ Rámcové rozhodnutí o boji proti podvodům a padělání bezhotovostních platebních prostředků z 28. 5. 2001,⁷⁹ Rámcové rozhodnutí o boji proti terorismu ze 13. 6. 2002,⁸⁰ Rámcové rozhodnutí o boji proti obchodování s lidmi z 19. 7. 2002⁸¹ a Rámcové rozhodnutí o boji proti sexuálnímu vykořisťování dětí a dětské pornografii z 22. 12. 2003.⁸²

Z připravovaných právních nástrojů nutno kromě návrhu Rámcového rozhodnutí o evropském příkazu k zajištění věcí, dokumentů a údajů pro účely řízení v trestních věcech zmínit návrh Rámcového rozhodnutí o některých procesních právech v trestním řízení v rámci Evropské unie,⁸³ které ve jménu prosazení zásady vzájemného uznávání v této „první fázi“ zavádí „minimální standardy“ u práva na právní pomoc, práva na tlumočnicka, práv osob nezpůsobilých chápat řízení, práva na komunikaci s konzulárním úřadem a práva na poučení podezřelé osoby o právech. Vůči tomuto návrhu lze namítnout, že chybí právní základ pro jeho přijetí, když článek 31 písmeno c) Smlouvy o EU, o který se návrh opírá a který hovoří o zajišťování slučitelnosti příslušných předpisů členských států, pokud je to nezbytné ke zlepšení této spolupráce, takovým základem není, neboť mezi harmonizací těchto procesních práv a zlepšením spolupráce není přímá souvislost. Nevyřešena pak zůstává otázka případné kolize s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva, nehledě na obecné námitky proti formě rámcového rozhodnutí a jeho vztahu k mezinárodním smlouvám (viz výše).

Podstatnější vývoj lze do budoucna očekávat rovněž v oblasti sbližování, vzájemného uznávání a výkonu trestních sankcí,⁸⁴ zahrnující mj. aktuální otázky evropského trestního rejstříku a účinků soudních rozhodnutí v trestních věcech na území jiných členských států EU.

⁷⁸ Úřední věstník L 82, 22. 3. 2001, str. 1–4.

⁷⁹ Úřední věstník L 149, 2. 6. 2001, str. 1–4.

⁸⁰ Úřední věstník L 164, 22. 6. 2002, sr. 3–7.

⁸¹ Úřední věstník L 203, 1. 8. 2002, str. 1–4.

⁸² Úřední věstník L 13, 20. 1. 2004, str. 44–48.

⁸³ Dokument 9318/04, COPEN 61, Brussels, 7 May 2004 (10. 05).

⁸⁴ Viz zejména Green paper on the approximation, mutual recognition and enforcement of criminal sanctions in the European Union, Dokument 9317/04, DROIPEEN 16, COPEN 60, Brussels, 7 May 2004 (10. 05).

c) Shrnutí

Pokud jde o zhodnocení dopadu Amsterdamské smlouvy na III. pilíř EU, zejména na justiční spolupráci v trestních věcech,⁸⁵ lze shrnout, že Amsterdamská smlouva odráží zvýšený politický důraz na oblast policejní a justiční spolupráce v trestních věcech, což se projevuje především v ambiciózním zavedení prostoru svobody, bezpečnosti a spravedlnosti a nově formulovaném cíli spolupráce v trestních věcech poskytovat v tomto prostoru občanům EU vysokou úroveň ochrany.

Ze čtyř hlavních nedostatků spolupráce v rámci III. pilíře dle Maastrichtské smlouvy (viz výše) se Amsterdamská smlouva pokusila tři vyřešit. Amsterdamská smlouva zavádí nové právní nástroje s jasněji vymezenou právní povahou (rámcová rozhodnutí a rozhodnutí namísto dřívějších společných postupů), nicméně praxe používání rámcových rozhodnutí v oblastech dosud upravených mezinárodními smlouvami, které mají být úpravou obsaženou v rámcových rozhodnutích nahrazeny, vyvolaná laxním přístupem členských států k ratifikaci úmluv III. pilíře v kontrastu s naléhavou potřebou posílení spolupráce v návaznosti na teroristické útoky z 11. 9. 2001, vede k dosti rozpačitým závěrům, jak dokládá rámcové rozhodnutí o evropském zatýkáacím rozkazu, a do budoucna lze očekávat nemalé problémy i u dalších rámcových rozhodnutí (zejména evropský příkaz k zajištění věcí, dokumentů a údajů pro účely řízení v trestních věcech). Vstup v platnost u úmluv uzavřených v rámci III. pilíře již sice není vázán na ratifikaci všemi členskými státy, postačí ratifikace polovinou z nich, ovšem na příkladu Úmluvy o vzájemné pomoci ve věcech trestních mezi členskými státy EU lze demonstrovat, že zlepšení nenastalo, a také v oblasti vzájemné pomoci ve věcech trestních se začínají prosazovat rámcová rozhodnutí. Demokratická kontrola a legitimita legislativního procesu v rámci III. pilíře byla na úrovni EU posílena zvýšením úlohy Evropského parlamentu a role národních parlamentů byla akcentována v 9. protokolu k Amsterdamské smlouvě (národní parlamenty mají právo být informovány, ovšem minimální šanci něco ovlivnit), nicméně zvýšené užívání rámcových rozhodnutí vyvolává problémy i v tomto ohledu.

Přes zvýšenou vůli ke spolupráci zůstala oblast policejní a justiční spolupráce v trestních věcech ve III. pilíři jakožto spolupráce mezivládní, nadále charakterizovaná mimo jiné požadavkem jednomyslnosti v rozhodování, což je dáno především citlivostí této oblasti z hlediska státní suverenity. Nicméně požadavek jednomyslnosti byl dle článku 67 Smlouvy o založení ES po přechodnou dobu pěti let od vstupu Amsterdamské smlouvy v platnost zachován i u oblastí převedených ze III. do I. pilíře.

Vytvoření prostoru svobody, bezpečnosti a spravedlnosti s cílem poskytovat v tomto prostoru občanům EU vysokou úroveň ochrany s uvedeným cílem svědčí o snaze EU vytvářet a prosazovat vlastní trestní politiku, ovšem bez vlastní trestní jurisdikce a bez způsobilých právních nástrojů. Potřeba zvýšené spolupráce v trestních věcech mezi členskými státy EU je sice nesporná, nicméně měla by být naplňována na nezpochybnitelném právním základě a v nezpochybnitelné právní formě.

⁸⁵ K dopadu Amsterdamské smlouvy na celý III. pilíř včetně policejní spolupráce viz dílo uvedené sub 30, str. 46 a n.

Bohužel však právní základ některých nástrojů (viz zejména návrh Rámcového rozhodnutí o některých procesních právech) zůstává pochybný. Nezpochybnitelnou právní formu pak ve většině případů představují mezinárodní smlouvy, jejichž ratifikace bohužel trvá neúměrně dlouhou dobu. Tento fakt by však neměl vést k rozšířenému používání jiných právních nástrojů, které ve svém důsledku mohou spolupráci spíše zkomplikovat. Ingerence EU do trestního práva členských států je stále širší a po obsahové stránce dohání integrace v této oblasti integraci v rámci I. pilíře (EU jako prostor bez vnitřních hranic s volným pohybem, zboží, osob, služeb a kapitálu) – zejména v podobě institutu evropského zatýkacího rozkazu, u něhož se poprvé v praxi projevuje princip evropské teritoriality. Za tímto obsahem však zatím stále výrazně pokulhává právní forma.

D. OBDOBÍ OD PŘEDPOKLÁDANÉHO VSTUPU SMLOUVY O ÚSTAVĚ PRO EVROPU V PLATNOST

Na rozdíl od předchozích období, představujících více či méně vzdálenou minulost a přítomnost, lze u tohoto období, které teprve má nastat, zmínit pouze okolnosti, již nyní známé, které by měly ovlivnit následující vývoj. Z obsahového hlediska půjde o realizaci cílů a priorit Haagského programu (viz výše samostatný exkurs), ovšem v novém právním rámci daném Smlouvou o ústavě pro Evropu. Právě na ustanovení této smlouvy se následující řádky zaměřují.

Smlouva o ústavě pro Evropu⁸⁶ **zakládá Unii, jíž členské státy svěřují pravomoci k dosažení společných cílů**; Unie koordinuje politiky členských států zaměřené na dosažení těchto cílů a **vykonává komunitárním způsobem pravomoci**, které jí členské státy svěřují (článek I–1). Unie má právní subjektivitu (článek I–7). **Obecným cílem** Unie je podporovat mír, své hodnoty a blahobyt svých obyvatel (článek I–3 odstavec 1). Tento obecný cíl je doplněn dalšími cíli pro jednotlivé oblasti. Mezi těmito cíli se uvádí poskytování občanům Unie **prostoru svobody, bezpečnosti a spravedlnosti** bez vnitřních hranic (článek I–3 odstavec 2).

Vymezení pravomocí Unie se řídí **zásadou svěřením pravomocí** (Unie jedná v mezích pravomocí svěřených jí Smlouvou členskými státy) a výkon těchto pravomocí zásadami **subsidiarity** (v oblastech, které nespádají do její výlučné pravomoci, Unie jedná pouze tehdy a do té míry, pokud cílů zamýšlené činnosti nemůže být dosaženo uspokojivě členskými státy na úrovni ústřední, regionální či místní, ale spíše jich z důvodu rozsahu či účinků může být lépe dosaženo na úrovni Unie) a **proporcionality** (obsah ani forma činnosti Unie nepřekročí rámec toho, co je nezbytné pro dosažení cílů Smlouvy) (článek I–11). Tyto zásady jsou dále precizovány v Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality připojeném ke Smlouvě. Smlouva rozlišuje tři druhy pravomocí – **výlučnou pravomoc** Unie, **pravomoc sdílenou** Uní s členskými státy a **pravomoc podpůrnou, koordinační a doplňující** (článek I–12). Prostor svobody, bezpečnosti a spravedlnosti náleží do oblasti sdílené pravomoci (článek I–14).

⁸⁶ Ke stručné charakteristice Smlouvy o ústavě pro Evropu viz tzv. Fact Sheets na www.europa.eu.int.

U **právních nástrojů** (článek I-33) se rozlišují **legislativní akty**, kterými jsou **evropský zákon** a **evropský rámcový zákon**, a **nelegislativní akty**, mezi něž náleží **evropské nařízení**, **evropské rozhodnutí**, **doporučení** a **stanoviska**. Evropský zákon odpovídá současnému nařízení a evropský rámcový zákon současné směrnici, evropské nařízení je akt s obecnou působností, sloužící k provádění legislativních aktů a některých ustanovení Smlouvy. Evropské rozhodnutí je závazné v celém rozsahu, jsou-li v něm uvedeni adresáti, je závazné pouze pro ně. Doporučení a stanoviska nejsou závazná.

Postup Unie v prostoru svobody, bezpečnosti a spravedlnosti zahrnuje:

- přijímání evropských zákonů a rámcových zákonů určených, je-li to nutné, ke sblížení právních předpisů členských států v oblastech uvedených v části III,
- podporu vzájemné důvěry mezi příslušnými orgány členských států, zejména na základě vzájemného uznávání rozhodnutí,
- operativní spolupráci příslušných orgánů členských států specializovaných na předcházení trestných činů a jejich odhalování (článek I-42).

Základními principy prostoru svobody, bezpečnosti a spravedlnosti jsou:

- respektování základních práv a různých právních systémů a tradic členských států,
- solidarita v oblasti společné azylové politiky, imigrace a vnějších hranic,
- koordinace spolupráce,
- vzájemné uznávání rozhodnutí v občanských i trestních věcech (článek III-257).

Justiční spolupráce v trestních věcech je upravena v článcích III-270 až III-274. Podle článku III-270 odstavec 1 **evropský zákon nebo rámcový zákon stanoví opatření**, která mají za cíl:

- a) stanovit pravidla a postupy pro zajištění uznávání všech forem rozsudků a rozhodnutí justičních orgánů v celé Unii;
- b) předcházet jurisdikčním konfliktům mezi členskými státy a urovnávat je;
- c) napomáhat dalšímu vzdělávání pracovníků justice;
- d) usnadňovat spolupráci mezi justičními a obdobnými orgány členských států v trestním řízení a při výkonu rozhodnutí.

Podle článku III-270 odstavec 2 **evropský rámcový zákon**, v rozsahu nezbytném pro usnadnění vzájemného uznávání rozsudků a rozhodnutí justičních orgánů a policejní a justiční spolupráce v trestních věcech s mezinárodním rozměrem a s přihlédnutím k rozdílům mezi právními tradicemi a systémy členských států, **může stanovit** minimální pravidla týkající se:

- a) vzájemné přípustnosti důkazů mezi členskými státy;
- b) práv osob v trestním řízení;
- c) práv obětí trestných činů;
- d) dalších zvláštních hledisek trestního řízení, která Rada předem určila v evropském rozhodnutí, při jehož přijímání rozhoduje jednomyslně po obdržení souhlasu Evropského parlamentu.

Podle článku III-271 **evropský rámcový zákon může stanovit** minimální pravidla týkající se vymezení trestných činů a sankcí v oblastech mimořádně závažné trestné činnosti s přeshraničním rozměrem (terorismus, obchod s lidmi a sexuální vykořisťování žen a dětí, nedovolený obchod s drogami a zbraněmi, praní peněz, korupce, padě-

lání platebních prostředků, počítačová trestná činnost a organizovaný zločin. Vyjmenované oblasti trestné činnosti mohou být rozšířeny stejným způsobem jako u minimálních pravidel dle článku III-270 odstavec 2.

Článek III-272 se věnuje opatřením v oblasti předcházení trestné činnosti. Článek III-273 vymezuje zmocnění k vydání evropského zákona o Eurojustu.

Článek III-274 dává Radě zmocnění k vytvoření (z Eurojustu) Úřadu evropského veřejného žalobce na základě evropského zákona, přijatého jednomyslně a po souhlasu Evropského parlamentu, a to pro boj proti trestným činům dotýkajícím se finančních zájmů Unie. Jeho úkolem by, případně ve spojení s Europolem, mělo být vyšetřování a stíhání pachatelů trestných činů proti finančním zájmům Unie vymezených evropským zákonem, ve vztahu k nimž by zastupoval veřejnou žalobu před příslušnými soudy členských států. Evropský zákon má dále určit obecná pravidla pro Úřad evropského veřejného žalobce, podmínky pro výkon jeho funkce, procesní pravidla použitelná pro jeho činnost, včetně přípustnosti důkazů a soudního přezkumu procesních opatření učiněných při výkonu jeho funkce. Evropská rada může ve formě evropského rozhodnutí rozšířit pravomoci Úřadu evropského veřejného žalobce i na boj proti závažné trestné činnosti s přeshraničním rozměrem, která se dotýká více než jednoho členského státu (článek III-274 odstavec 4).

Smlouva o ústavě pro Evropu tedy vytváří nový subjekt práva – Unii (Evropskou unii), která do sebe vtělí, respektive nahradí současná Evropská společenství a Evropskou unii, která dosud nebyla vybavena právní subjektivitou, čímž bude vytvořen nový základ pro supranacionální jednání.⁸⁷ Dosavadní třípilířová struktura EU, v jejímž rámci se komunitární metoda, charakterizovaná supranacionalitou, uplatňovala pouze v I. pilíři a ve II. a III. pilíři se postupovalo na základě mezivládní spolupráce, se tak přetváří v jednotný systém, v němž se aplikuje již pouze komunitární metoda. Zejména v otázkách, které dosud spadaly do II. a III. pilíře (mj. i pro policejní a justiční spolupráci v trestních věcech), to znamená významný posun oproti dosavadní mezivládní spolupráci.

Orgány Unie získávají od členských států mj. i na poli policejní a justiční spolupráce v trestních věcech pravomoci, které mohou realizovat prostřednictvím kvalitnějších právních nástrojů vybavených vůči národním právním řádům členských států přímým účinkem a předností. Tím důležitější je pak vymezení rozsahu pravomocí svěřených členskými státy Unii. V oblasti tzv. sdílených pravomocí, kam policejní a justiční spolupráce v trestních věcech náleží, bude klíčové, zda a v jaké formě se vyvine „kultura subsidiarity“ usilující o nalezení rovnováhy rozdělení pravomocí mezi Unii a členské státy.⁸⁸

U právních nástrojů dochází k podstatnému zjednodušení a snížení počtu, což by do budoucna mělo usnadnit orientaci v právním řádu Unie. Podstatné je, že jednotlivá zmocnění k vydání navazujících právních nástrojů ve Smlouvě o ústavě pro Evropu současně uvádějí i druh právního nástroje, kterým má být zmocnění realizováno.

⁸⁷ Viz Arnold, R.: Evropská ústava: základní dokument pro budoucnost, Právní rozhledy č. 9/2004, str. 316.

⁸⁸ Viz dílo uvedené sub 87, str. 319.

V oblasti justiční spolupráce v trestních věcech se sice po obsahové stránce převážně navazuje na dosavadní úroveň spolupráce, ovšem je třeba si uvědomit reálný dopad shora rozebraných skutečností – přenesení části pravomocí členských států v této oblasti na Unii a použití silnějších právních nástrojů.

Podstatným krokem Smlouvy o ústavě pro Evropu směrem k zavedení evropské trestní jurisdikce je zmocnění k vytvoření (z Eurojustu) Úřadu evropského veřejného žalobce. Původní myšlenka navazuje na princip evropské teritoriality a podobně jako evropský zatýkací rozkaz pochází z projektu Corpus Juris. Obecně lze říci, že Evropský veřejný žalobce by v určitých trestních věcech nebo skupinách věcí mohl zcela nahradit dosud existující problémy formalizované justiční spolupráce v přípravném řízení trestním, protože by úkony trestního řízení buď prováděl na území celé Unie sám nebo v těsné součinnosti s příslušnými orgány členských států. Po podání obžaloby by trestní řízení probíhalo před příslušným soudem členského státu. O ochranu základních lidských práv by pečoval „soudce svobod“, také justiční orgán příslušného členského státu. Nicméně transformace Eurojustu není právě nejšťastněji zvoleným řešením, protože Eurojust je koncipován jako jednotka koordinace vzájemné pomoci a nikoli jako orgán činný v trestním řízení. Jeho působnost je proto zcela odlišná a z tohoto pohledu označení „transformace“ nezní příliš smysluplně. Navíc, což je poměrně kuriózní, tvůrci Eurojustu (Rada EU) byli původně zásadně proti zřízení evropského veřejného žalobce v jakékoli podobě a vyzdvihovali údajné výhody koordinace nově vzniklého Eurojustu. Jejich optimismus patrně nebyl na místě, protože Eurojust se zatím tak efektivní, jak se předpokládalo, nejeví a tempo integrace Unie si vyžádá účinnější opatření na ochranu jejích prostředků. Ani kvalitní koordinace, kterou může Eurojust v současné podobě poskytnout, není způsobilá nahradit operativní pravomoc, kterou by disponoval evropský veřejný žalobce. Působnost evropského veřejného žalobce by ovšem měla být stanovena spíše úžeji, aby nedošlo k přetížení tohoto orgánu náročnou agendou.

7. ZÁVĚR

Spolu s G. J. M. Corstensem lze konstatovat, že EU je sice zatím vzdálena nové entitě, která upevňuje své právo výkonem vlastní trestní spravedlnosti, nicméně jde tímto směrem.⁸⁹ Není pochyb o tom, že pod vlajkou prostoru svobody, bezpečnosti a spravedlnosti proniká EU do dalších a dalších koutů trestněprávní oblasti, bytostně spjaté se státní suverenitou. S ohledem na mezivládní a koordinační povahu III. pilíře a právní povahu jeho právních nástrojů je zatím nucena spoléhat na ochotu členských států ke spolupráci. Přenesení části pravomocí v trestněprávní oblasti na EU spojené s postupem komunitární metodou a posílením právních nástrojů přináší zásadní průlom, který zřejmě bude dříve či později završen zavedením evropské trestní jurisdikce, k němuž Smlouva o ústavě pro Evropu pokládá základ v podobě zmocnění k vytvoření Úřadu evropského veřejného žalobce, byt

⁸⁹ Viz dílo uvedené sub 32, str. 131.

v zamýšlené podobě se jedná o jurisdikci neúplnou, neboť její výkon předpokládá zapojení soudů členských států. Záleží ovšem na občanech a zákonodárných sborech členských států EU, zda cestu tímto směrem podpoří a vysloví se pro Smlouvu o ústavě pro Evropu.

THE AETIOLOGY OF SOME MANIFESTATIONS OF CRIMINAL LAW IN THE EUROPEAN UNION

Summary

This work is focused in particular on explaining general questions of law in the European Union, which means primarily clarifying the legal nature of the European Community and the European Union, the essence of European law and its sources, as well as explaining the characteristics of both communal and union law. These introductory remarks are crucial for understanding the subsequent definitions regarding the development of the penal aspects of European law and are directed in particular toward the field affected by criminal law.

Historically, the development of criminal law and the often related stages of development in international judicial cooperation in criminal matters within a European Union context, may be characterised, for example, by period:

- a) Up to the establishment of the European Union
- b) From the establishment of the European Union to the Treaty of Amsterdam
- c) From the Treaty of Amsterdam to the present
- d) After the Treaty establishing a Constitution for Europe

All three of the aforementioned periods are characterised by the advancement of ideas related to so-called European judicial space in criminal matters as the legal instrument of international judicial cooperation. This originated in the period prior to the establishment of the European Union, but initially developed within its framework. Since the middle of the 1990s, the idea of European judicial space in criminal matters was specified in the requirement for introducing the so-called European territoriality requirement. The significance of European territoriality rests in expressing the fiction of a single European Union territory, in which jurisdiction would be performed for citizens of the European Union or persons in the territory of the Union without hindrance caused by state borders or under the conspicuously simplified valid rules of international judicial cooperation in effect prior to the establishment of the European Union.

The period up to the establishment of the European Union is characterised particularly by the conclusion of the so-called Schengen Treaty, particularly the agreement dated June 14, 1985 on the gradual removal of border controls at common borders. This agreement has become the basis for accepting the subsequent document, which is the Implementing Convention, dated June 19, 1990. Although "Schengen" was originally established in the period prior to the Maastricht Treaty, it gradually became clear that the conclusion of the Implementing Convention on Mutual Judicial Cooperation must also affect the European Union itself.

In the era from the Maastricht Treaty, prior to the Treaty of Amsterdam, new legal tools were successfully implemented legally for international judicial cooperation in criminal matters and for the protection of the financial interests of the European Community against perpetration of criminal activity of various types noted directly in the Maastricht Treaty itself.

In the field of protecting the financial interests of the European Community, the Convention on the Protection of the European Community's Financial Interests was finally prepared on July 26, 1995, followed by, the foundation of the European Judicial Network, and leading to the compilation of an opus on the substance and procedure of European criminal law under the title *Corpus Juris*.

In significance, the last period, beginning with the acceptance of the Treaty of Amsterdam, is further increase in the intensity of cooperation in the field of criminal law. The sitting of the European Council in Tampere provided an impetus to the establishment of a section for coordinating international judicial cooperation in select serious criminal matters of trans-national criminality – EUROJUST. The growing threat of international terrorism and the need to fight organised crime within the territory of the European Union have been the impetus for accepting a framework resolution on a European Arrest Warrant. The discussion has advanced on the theme of establishing a single European public prosecutor and the need for introducing a “European evidentiary order” and a European Criminal Record has also come under consideration. It is taken into consideration possible evolution of criminal law after ratification of the Treaty establishing a Constitution for Europe.

KOMUNITÁRNÍ A UNIJNÍ METODY HARMONIZACE SKUTKOVÝCH PODSTAT NĚKTERÝCH TRESTNÝCH ČINŮ

Doc. JUDr. PhDr. MICHAL TOMÁŠEK, DrSc.

Trestní právo a právo trestat se odvozuje ze suverenity nad určitým územím. Moc trestat se vztahuje na trestní stíhání a na souzení pro trestné činy, spáchané na území suveréna, tedy uvnitř jeho hranic. Takovým suverénem je tradičně stát. Evropská unie není dosud nadána suverenitou ani v mezinárodním ani ve vnitřním smyslu. Suverenitou v obojím smyslu jsou zatím nadána toliko Evropská společenství, a to jen v okruhu pravomocí, výslovně předaných členskými státy na jejich orgány. Mezi takovými pravomocemi se ovšem pravomoc trestat nevyskytuje, a tak otázky trestního práva stály dlouhá léta mimo diskusi v rámci evropské integrace. Zvláště když evropské právo bylo pojmáno jako soubor právních předpisů k ochraně výlučně ekonomicky motivovaných svobod – volného pohybu zboží, služeb, pracovníků a kapitálu a plateb, čili jako soubor právních norem, které upravují vztahy vznikající v členských státech při vytváření a fungování jednotného vnitřního trhu, hospodářské a měnové unie, jakož i při dosahování cílů jednotlivých komunitárních politik, např. politiky zemědělské, dopravní apod.

Výkon jednotlivých základních svobod neprobíhá a neprobíhal v evropském právu izolovaně. Jednotlivé základní svobody se vzájemně překrývají a to, co platí pro jednu z nich, platí většinou pro každou další¹. A nejen to. Výkon jednotlivých základních svobod může doutnákovým efektem působit i na jiné oblasti než ty, kde byly pravomoci členských států předány na orgány Společenství, včetně oblasti trestního práva. Trestní právo se tak dostávalo pod tlak výkonu některých základních svobod, přesněji řečeno volného pohybu osob a bylo tímto tlakem svým způsobem formováno. Teoreticky vzato, bylo by takový vztah možné pojmenovat jako omezování trestní jurisdikce členských států ES/EU komunitárním právem.

1. OMEZOVÁNÍ TRESTNÍ JURISDIKCE ČLENSKÝCH STÁTŮ ES/EU KOMUNITÁRNÍM PŘÁVEM

Volný pohyb osob je stejně jako další základní svobody jednotného vnitřního trhu EU založen na obecném zákazu diskriminace podle státní příslušnosti ve smyslu

¹ Podrobněji v článku M. Tomášek, In dubio pro eodem – k přesahu volného pohybu kapitálu do ostatních svobod evropského práva, Právník č. 2/2000.

článku 12 Smlouvy o ES, kde se stanoví, že „v rámci předmětu úpravy této Smlouvy, aniž by tím byla dotčena její zvláštní ustanovení, je zakázána diskriminace z důvodů státní příslušnosti“². Podle judikátu Evropského soudního dvora ve věci **Cowan**² se zákaz jakékoliv diskriminace podle státní příslušnosti v souladu s článkem 12 Smlouvy o ES vztahuje *ratione personae* na všechny osoby, pro které platí komunitární právo. Uvedený princip požaduje, aby tyto osoby měly naprosto stejné postavení jako příslušníci daného členského státu. Právo na stejné zacházení vyplývá přímo z komunitárního práva a nemůže být tedy předmětem osvědčení vydávaného orgány členského státu, jak konstatoval Evropský soudní dvůr v jiném judikátu, a to ve věci **Regina v. Pieck**³. Z věcného hlediska se zákaz diskriminace podle státní příslušnosti podle článku 12 Smlouvy o ES uplatňuje v rámci předmětu úpravy Smlouvy o ES, tedy aniž by byla dotčena její zvláštní ustanovení. To konkrétně znamená, že se tento obecný princip aplikuje dle zásady *in dubio pro eodem* na ostatní ustanovení Smlouvy o ES, včetně všech čtyř základních svobod. Zákaz diskriminace podle státní příslušnosti ve smyslu článku 12 Smlouvy o ES působí předně na eliminaci omezení volného pohybu pracovních sil, která patří spolu s volným pohybem zboží, služeb a kapitálu k pilířům jednotného vnitřního trhu Evropské unie. Zakazovanými omezeními je přitom třeba rozumět omezení přímá, čili administrativní ve smyslu právních úprav členských států⁴. Primární právo ES i právo sekundární mohou ovšem velmi obtížně eliminovat omezení nepřímá, daná kupříkladu ekonomickými důvody. Mezi ně lze řadit malý ekonomický zájem vyspělejších členských států na masových přílivech pracovníků z jiných, méně vyspělých členských států nebo stejný ekonomický zájem států s odlivem kvalifikovaných pracovních sil na jejich udržení v rámci regionu.

Volný pohyb osob rozšiřuje původní kategorii volného pohybu pracovníků od zavedení pojmu evropského občanství Smlouvou o EU v roce 1993. Na rozdíl od volného pohybu pracovníků a svobody usazování, které jsou vázány na ekonomický prvek, je volný pohyb osob vázán také na prvek občanský. Obsahem volného pohybu osob je zákaz diskriminace občanů členských států EU podle příslušnosti k jakémukoliv členskému státu EU při realizaci svobody pohybovat se volně a pobývat na území členských států (s výhradou omezení a podmínek stanovených ve Smlouvě o ES), práva volit a být volen ve státě, kde občan EU pobývá a jehož není státním příslušníkem. S tím souvisejí i práva evropských občanů na diplomatickou ochranu, petiční právo k Evropskému parlamentu a právo obracet se na ombudsmana. Volný pohyb osob je právem osobním, které je adresováno vždy konkrétní osobě. Náležitostí vzniku takového práva je občanství členského státu, které automaticky zakládá vznik občanství Unie, tedy nikoliv pouhý ekonomický vztah. Je třeba ovšem poznamenat, že platné evropské právo i judikatura Evropského soudního dvora většinou požadují pro realizaci tohoto práva přímé či nepřímé ekonomické odůvodnění.

² Evropský soudní dvůr v právní věci 186/87, Ian William Cowan v. Trésor public, SbSD 1989, str. 195.

³ Evropský soudní dvůr v právní věci 157/79, Regina v. Pieck, SbSD 1980, str. 2171.

⁴ Pojem „pracovník“ nemůže být definován odkazem na právní předpisy členských států neboť má komunitární význam. Jinak by totiž bylo dodržování komunitárních předpisů o volném pohybu pracovníků zcela zmařeno, neboť obsah těchto pojmů by mohl být bez kontroly orgánů EU jednostranně stanovován a měněn vnitrostátními předpisy členských států. Kterýkoliv členský stát by tak mohl libovolně omezovat volný pohyb pracovníků zbavováním určitých osob ochrany, již jim poskytuje Smlouva o ES. Tak argumentoval Evropský soudní dvůr v právních věcech 75/63 Unger, SbSD 1963, str. 379 a 50/81 D.M. Levin v. Staatssecretaris van Justitie, SbSD 1982, str. 1035.

Výkon volného pohybu osob se dostal výrazně do kolize s výkonem trestní jurisdikce členského státu v již shora zmiňované právní věci Cowan. Předmětem předběžné otázky byly podmínky, za jakých lze poskytnout odškodnění obětem trestných činů z jiného členského státu. Francie odmítala poskytnout odškodnění britskému státnímu občanu, který byl v době svého turistického zájezdu do Paříže napaden a těžce zraněn. Podle francouzského trestního řádu mohli poškození požadovat odškodné na francouzském státu za předpokladu, že nebyl zjištěn pachatel. Cizinci mohli takové odškodné požadovat jen tehdy, pokud mezi Francií a státem původu poškozeného existoval při odškodňování poškozených vzájemnost.

Evropský soudní dvůr v této věci konstatoval, že *trestní právo a trestní řízení je v působnosti členských států Společenství, avšak tato působnost členských států je omezena. Výkon trestní jurisdikce členského státu nesmí vést k diskriminaci podle státní příslušnosti k jinému členskému státu a nesmí omezovat základní svobody, zaručené komunitárním právem.* Podle názoru soudu vykonával v tomto případě poškozený Cowan své právo požívat volného pohybu služeb tím, že pobýval jako turista v Paříži, kde tyto služby využíval. V souvislosti s výkonem tohoto práva utrpěl újmu. Jestliže francouzské trestní právo přiznává v takových případech poškozeným právo na náhradu škody, nemůže tak činit selektivně podle poměru vzájemnosti k jiným státům, ale musí postupovat nediskriminačně vůči vlastním občanům jako vůči občanům jiných členských států ES. Trestní právo nelze aplikovat bez ohledu na výkon základních svobod, zaručených Smlouvou o ES.

Obdobně rozhodl Evropský soudní dvůr ve vztahu k normě trestního práva hmotného ve věci *Casati*⁵. Předmětem řízení o předběžné otázce byla oprávněnost sankcí, které byly podle italského trestního práva uloženy italskému státnímu příslušníkovi s trvalým pobytem v Německu za to, že neohlásil větší částku peněz, kterou převážel do Itálie. Tehdejší znění Smlouvy o EHS, případ se stal v roce 1980, mělo směřovat k postupné liberalizaci volného pohybu kapitálu a plateb, zejména odstraňování administrativních či devizových omezení⁶. V daném případě Evropský soudní dvůr posuzoval přiměřenost trestní sankce ve vztahu k devizovým deliktům v podmínkách liberalizace volného pohybu kapitálu a plateb. Podle názoru Evropského soudního dvora ve věci *Casati jsou trestní právo a trestní řízení oblasti, které v zásadě zůstávají v pravomoci členských států. Z konstantní judikatury ESD je však zřejmé, že komunitární právo stanoví určité hranice v této oblasti s ohledem na kontrolní opatření ve spojení s volným pohybem zboží a osob. Administrativní opatření a sankce nesmějí jít za rámec toho, co je nezbytně nutné. Kontrolní postupy nesmějí být chápány tak, aby omezily svobody zaručené smlouvo a nesmějí mít za následek sankce, které jsou nepřiměřeně přísné ve srovnání se závažností protiprávního jednání do té míry, že by se staly překážkou výkonu těchto svobod.* Uplatnění italské trestní sankce by tak podle názoru Evropského soudního dvora bránilo výkonu volného pohybu kapitálu a plateb v rámci vnitřního trhu EU.

⁵ Rozhodnutí Evropského soudního dvora v právní věci 208/80, trestní řízení proti Guerino Casati z 11. listopadu 1981, SbSD 1981, 2595.

⁶ K liberalizaci volného pohybu kapitálu a plateb podrobněji např. v článku M. Tomášek, Kapitál a platby od vnitřního trhu k měnové unii, Evropské a mezinárodní právo č. 7/1998 nebo v knize M. Tomášek, Právní základy evropské měnové unie, Praha 1999.

Nejen norma národního trestního práva hmotného či procesního, ale i aplikace této normy nesmí podle Evropského soudního dvora bránit průchodu komunitárního práva. V rozsudku ve věci *Calfa*⁷ Evropský soudní dvůr zopakoval, že *trestní zákonodárství je v zásadě v pravomoci členských států, ale nesmí vytvářet překážky základním svobodám, zaručeným systémem komunitárního práva*. Předmětem řízení o předběžné otázce bylo tentokrát uložení trestu doživotního vyhoštění řeckým soudem italské státní příslušnici. Sám trest vyhoštění vyvolává v kontextu režimu volného pohybu zásadní otázku, zda je vůbec možné vyhostit státního občana jiného členského státu, který je zároveň občanem Evropské unie. Obecně vzato, je trest vyhoštění v tomto ohledu srovnatelný s trestem zákazu pobytu, který rovněž umožňuje omezit pohyb a pobyt v některém místě státního území. V daném případě byl ovšem trest doživotního vyhoštění uložen mechanicky na základě ustanovení řeckého trestního zákona, podle něhož se tento trest ukládá v drogových deliktech automaticky. Evropský soudní dvůr označil takovou praxi za nesprávnou. V souladu se svojí dřívější judikaturou, zejména s rozsudkem ve věci *Van Duyn*⁸, konstatoval, že při ukládání takového trestu je třeba přihlédnout k osobnímu chování jednotlivce ve vztahu k ochraně veřejného pořádku. Členský stát sice může považovat držení drog za takové nebezpečí pro společnost, které ospravedlňuje použití zvláštních opatření vůči občanům jiného členského státu. Na druhé straně je třeba výhradu veřejného pořádku vykládat restriktivně tak, že použitá opatření musejí být odůvodněna výlučně reálným osobním chováním dotčeného jednotlivce, které znamená skutečné ohrožení veřejného pořádku. Automatická aplikace založila v tomto případě překážku volného pohybu služeb, osob a svobodu usazování. Koneckonců i čl. 3 **Směrnice Rady EHS č. 64/221 o koordinaci zvláštních opatření vztahujících se na cizince v oblasti přesídlení a pobytu, přijatých z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a ochrany zdraví**, zakazuje paušální hodnocení pro ukládání trestu vyhoštění.

Samo vyhoštění považuje evropské právo tedy za excesivní sankci, a proto k němu vyžaduje též restriktivní přístup. Srovnání se nabízí i s rozhodnutím Evropského soudního dvora ve věci *John Gallagher*⁹, v němž Evropský soudní dvůr uvedl, že „*pro přijetí rozhodnutí o vyhoštění je vždy nutné zvláštní stanovisko příslušného orgánu*“.

2. MINIMÁLNÍ HARMONIZACE TRESTNÍHO PRÁVA

Jestliže je tedy, jak opakovaně konstatoval Evropský soudní dvůr, trestní jurisdikce v pravomoci členských států, pak je potvrzena obecná zásada, že každý stát chrání veřejný pořádek vlastními normami trestního práva¹⁰. Ovšem také mezinárodní společenství může chránit mezinárodní pořádek určitým systémem norem. Meziná-

⁷ Rozhodnutí Evropského soudního dvora v právní věci C-348/96 *Donatella Calfa v. Arios Pagos* z 19. ledna 1999, SbSD 1999, 8.

⁸ Rozhodnutí Evropského soudního dvora v právní věci 41/71 *Van Duyn v. Home Office*, SbSD 1974, 1337

⁹ Rozhodnutí Evropského soudního dvora v právní věci C 174/94 *John Gallagher*, SbSD 1995, I-4628.

¹⁰ Srov. Kamlach, M., Repík, B., *Mezinárodní spolupráce v trestním a občanskoprávním řízení*, Panorama, Praha 1990.

rodní zločin je zaměřen proti mezinárodnímu veřejnému pořádku, vnitrostátní trestný čin proti vnitrostátnímu trestnímu pořádku. Tomu však neodpovídá formální stránka věci. Vnitrostátní trestné činy jsou souzeny soudy příslušných států, a to podle jejich trestního práva. Ovšem mezinárodní trestní soudnictví zaznamenává neustálý vývoj¹¹. Tzv. „mezinárodní právo trestní“ je tvořeno mezinárodními smlouvami, mnohostrannými a dvoustrannými, které zavazují smluvní strany stanovit trestnost určitých skutků ve vnitrostátním právu a vytvořit předpoklady pro jejich stíhání. Jde o zvláště zavrženíhodná jednání, na jejichž kriminalizaci je schopno se shodnout více států mezinárodního společenství:

- obchod s lidmi,
- ochrana peněz a obecně prospěšných zájmů,
- obchod s drogami,
- dětská pornografie,
- útoky proti letecké a námořní dopravě,
- terorismus,
- korupce,
- organizovaný zločin.

Jestliže je na kriminalizaci takových skutků schopno se dohodnout mezinárodní společenství, pak by bylo na pováženou, kdyby se na obdobném postupu neshodlo společenství natolik integrované, jakým je Evropská unie. Po přijetí Smlouvy o EU (tzv. „Maastrichtské smlouvy“) v roce 1992, účinné od 1. listopadu 1993, byl v rámci EU vytvořen tzv. „třetí pilíř“ – spolupráce v oblasti justice a vnitra. Zatímco Maastrichtská smlouva obecně formulovala cíl třetího pilíře jako „rozvoj úzké spolupráce v oblasti justice a vnitra“, Amsterodamská smlouva s účinností od 1. května 1999 ukládá rozvíjet Unii jako „prostor svobody, bezpečnosti a práva, ve kterém je zajištěn volný pohyb osob ve spojení s vhodnými opatřeními, týkajícími se kontroly na vnějších hranicích, práva azylu, přistěhovalectví a předcházení a potírání zločinnosti“. V posledně jmenované souvislosti, totiž v souvislosti s potíráním zločinnosti v rámci prostoru svobody, bezpečnosti a práva EU vyvstává otázka tzv. „evropského trestního práva“. Tedy otázka, zda jsou členské státy EU schopny se shodnout na kriminalizaci některých druhů jednání.

Otázka minimální harmonizace trestního práva byla nastolena s přijetím Smlouvy o Evropské unii v roce 1992, s to zejména v souvislosti s kodifikací společného postupu při justiční spolupráci ve věcech trestních. Základní rámec tu vytváří článek 31 Smlouvy o EU, odst. 1, písm e), ve znění Amsterodamské smlouvy roku 1999, podle něhož společný postup při justiční spolupráci ve věcech trestních předpokládá postupné přijetí opatření k zavedení minimálních norem o skutkových podstatách trestných činů a trestech v oblasti organizovaného zločinu, terorismu a obchodu s drogami. Jak však konstatoval Evropský soudní dvůr v již citované právní věci Donatella Calfa, postupné přijímání opatření k zavedení minimálních norem o skutkových podstatách trestných činů a trestech v oblasti organizovaného zločinu, terorismu a obchodu s drogami musí až do přijetí společného postupu mezi členskými státy respektovat platné předpisy každého členského státu a nedotknutelnost zásad jednotného vnitřního trhu EU.

¹¹ Srov. Šturma, P., *Mezinárodní trestní soud a stíhání zločinů podle mezinárodního práva*, Praha, Karolinum 2002.

Přestože členské státy EU jsou schopny se shodnout na kriminalizaci některých druhů jednání, nelze říci, že by existovalo „evropské trestní právo“. Existuje tu spolupráce ve věcech trestních mezi členskými státy EU. V hmotněprávním smyslu nejde zatím o odstranění stávajících rozdílů v trestněprávní kodifikaci členských států, ale o minimalizaci těchto rozdílů a o sblížení skutkových podstat tam, kde jsou členské státy schopny se dohodnout na kriminalizaci některých druhů jednání. Shody bylo nalezeno zejména v oblasti poškozování finančních zájmů Společenství. V uvedené souvislosti měl projekt **Corpus Iuris** popsat osm trestných činů, poškozujících finanční zájmy Společenství. V připomínkovém řízení byl tento výsledný produkt připomínkovan a v roce 2000 znovu předložen. Zůstává však spíše v teoretické rovině, i když některé jeho části se začínají naplňovat v praxi¹². Jde hlavně o procesněprávní stránku věci – evropský zatýkácí rozkaz. V souladu s ustanovením čl. 280 Smlouvy o založení ES, které zavádí společnou odpovědnost mezi Společenstvím a členskými státy při ochraně finančních zájmů Evropských společenství, byl v r. 1999 zřízen při Evropské komisi **Evropský úřad pro potírání podvodných jednání** (Office européen de la lutte antifraude – OLAF). Do jeho působnosti náleží podíl na boji proti podvodům, korupci, praní peněz a jiným nezákonným aktivitám, které poškozují finanční zájmy ES.

Společná kriminalizace některých skutků může být vedena několika metodami:

- využitím aktů prvního pilíře EU – sekundárního práva ES
- využitím aktů třetího pilíře EU – rámcovými rozhodnutími
- rozhodovací činností Evropského soudního dvora
- rozhodovací činností národních soudů

3. KOMUNITÁRNÍ METODY HARMONIZACE (PŘÍPADOVÁ STUDIE – PRANÍ PENĚŽ)

Boj proti praní peněz se stal velkým tématem komunitárního práva na přelomu 80. a 90. let v důsledku přijetí především dvou mezinárodněprávních dokumentů:

1. Úmluvy Organizace spojených národů proti nedovolenému obchodu s omamnými a psychotropními látkami ze dne 20. prosince 1988 (dále jen „Viedeňská úmluva“).
2. Úmluvy Rady Evropy o praní, sledování, zabavování a propadnutí příjmů z trestné činnosti z 8. listopadu 1990.

Na základě zejména těchto dokumentů přijala Rada ES v roce 1991 **směrnici Rady ES z 10. června 1991 o předcházení zneužití finančního systému k praní peněz č. 91/308/EHS**. Směrnice 91/308/EHS měla především preventivní funkci ve smyslu předcházet legalizaci výnosů z trestné činnosti¹³. Do našeho právního řádu byla v tomto smyslu implementována zákonem č. 61/1996 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti ve znění zákona č. 159/2000 Sb.

¹² Podrobněji Fenyk, J., Kloučková, S., *Mezinárodní justiční spolupráce v trestních věcech*, Praha 2003.

¹³ Podrobněji o implementaci této směrnice do českého právního řádu srov. Tomášek, M., *Nový zákon proti legalizaci příjmů z trestné činnosti a právo ES, Evropské a mezinárodní právo č. 2/1996*, str. 31–33.

Druhým, řekněme koncepčním přínosem této směrnice byla skutečnost, že posloužila za základ vymezení skutkových podstat jednání, směřujících k legalizaci výnosů z trestné činnosti tak, jak se tomu stalo u nás v § 252a trestního zákona a obdobně v řadě jiných států EU. Za pozornost stojí, že se tak děje normou prvního pilíře, čili práva komunitárního, takže vlastně vně pravomocí ES vůči trestnímu právu.

Důsledná aplikace a implementace směrnice 91/308/EHS a její novela, **směrnice Evropského parlamentu a Rady EU ze 4. prosince 2001, kterou se mění a doplňuje Rada ES č. 91/308/EHS o předcházení zneužití finančního systému k praní peněz č. 2001/97/ES** nastolily ve členských státech dvě důležité otázky:

1. Jaká je definice „praní peněz“;
2. Na výnosy z jaké trestné činnosti se mají příslušné normy aplikovat.

Směrnice č. 2001/97/ES vymezuje praní peněz, čili legalizaci výnosů z trestné činnosti jako **úmyslné jednání**, které spočívá:

- v přeměně nebo převodu majetku s vědomím, že tento majetek vyplývá z trestné činnosti nebo z účasti na trestné činnosti za účelem zatajit nebo zastírat nezákonný původ takového majetku nebo v napomáhání jiné osobě, která je zapojena do takové činnosti, vyhnout se následkům příslušného jednání;
- v zatajování nebo zastírání pravé povahy, původu, umístění, dispozice, pohybu nebo práv ve vztahu k vlastnictví majetku s vědomím, že takový majetek vyplývá z trestné činnosti nebo z účasti na trestné činnosti;
- v nabytí, držení nebo užívání majetku s vědomím, že v době jeho nabytí byl tento majetek získán z trestné činnosti nebo z účasti na trestné činnosti;
- v účastenství a ve spolčení za účelem spáchat či pokusit se spáchat trestný čin nebo napomáhat, podněcovat, umožňovat či navádět k jakýmkoliv skutkům, výš uvedeným v předchozích odřázkách.

Jak již výše zdůrazněno, evropské právo definuje praní peněz (legalizaci výnosů z trestné činnosti) jako úmyslné jednání. Vědomost a úmysl se odvozují z objektivních skutečností. Důležitá je přitom skutečnost, že evropské právo nejen nerozlišuje, zda k některému z výše popsaných jednání došlo na území jiného členského státu, ale dokonce bere v úvahu i jednání, která se stala na území nečlenských států, pokud se jejich důsledky projevují na území EU. Evropská právní úprava tu využívá zásadu exterritoriality evropského práva tak, jak je definována v judikatuře Evropského soudního dvora, zejména ve věci **Wood Pulp**¹⁴.

Druhou otázkou, kterou důsledná aplikace a implementace směrnice 91/308/EHS nastolila, bylo, na výnosy z jaké trestné činnosti se má evropský systém prevence praní peněz vztahovat. Původní koncepcí bylo, že se má jednat o trestné činy zvláště zvrženíhodné, tedy o trestné činy při obchodu s drogami a obchodu s lidmi. Tam také sahal minimální harmonizační práh směrnice 91/308/EHS při její implementaci do právních řádů členských států. Tedy členské státy při transpozici směrnice 91/308/EHS do svých právních předpisů musely obligatorně vztáhnout prevenci proti praní peněz na obchod s omamnými a psychotropními látkami a na obchod s lidmi.

¹⁴ Rozhodnutí Evropského soudního dvora ve spojených věcech 89, 104, 114, 116, 117, 125-129/85 A. Ahlström Osak Eyhtioe et al., z 27. září 1988, SbSD 1985, 85.

Prevence legalizace výnosů z ostatní trestné činnosti byla fakultativní, a to z pochopitelných důvodů. Členské státy EU mají různé trestní právo, různé skutkové podstaty trestných činů a mohou nastat i případy, že skutek trestný podle trestního zákona v jednom členském státě nemusí být trestný podle trestního zákona jiných členských států. Kupříkladu po zrušení devizových omezení při volném pohybu kapitálu mezi většinou členských států k 1. červenci 1990 nemohly v takových státech existovat trestné činy devizové, zatímco v těch státech, kde pro zrušení devizových omezení existoval delší přechodné období (např. Portugalsko, Řecko či Španělsko) teoreticky byly takové trestné činy představitelné¹⁵.

Velmi problematickou kategorií trestných činů se v ES/EU jeví od samého počátku trestné činy daňové. Zatímco v USA byly zejména od účinnosti federálního zákona o bankovním tajemství z roku 1986 daňové úniky kvalifikovány jako skutky, zakládající důvod k prevenci proti legalizaci výnosů z trestné činnosti, směrnice 91/308/EHS nezavázala členské státy k takovým krokům. Není dokonce bez zajímavosti poznamenat, že Bankovní federace EU v průběhu 90. let odmítala angažovanost bank při předcházení legalizaci výnosů z daňových úniků s odůvodněním, že na základě směrnice 91/308/EHS banky vzaly na sebe nejen právní, ale i morální povinnost podílet se na potírání zvláště zavržených trestné činností, jako obchod s drogami či s lidmi. Banky ovšem v žádném případě nemohou podle Bankovní federace EU suplovat úlohu policie a tím méně úlohu finančních úřadů.

K vyjasnění rozporných stanovisek paradoxně přispěly události z 11. září 2001 a tím i shoda všech účastníků evropských diskusí o pojetí boje proti legalizaci výnosů z trestné činnosti, že jde o významný prostředek potírání mezinárodního terorismu¹⁶. Směrnice 2001/97/ES, kterou se mění a doplňuje směrnice 91/308/ES usiluje o jasnější a hlavně širší vymezení skutků, na jejichž výnosy se má boj proti praní peněz vztahovat. Současně tím alespoň rámcově stanoví určité zásady pro další pokusy na cestě k harmonizaci trestního práva mezi členskými státy EU.

Směrnice 2001/97/ES ukládá členským státům přijmout opatření proti legalizaci výnosů ze závažné trestné činnosti. Za závažné trestné činy pokládá:

- trestné činy uvedené v čl. 3, odst. 1, písm. a) Vídeňské úmluvy¹⁷;
- trestný čin zpronevěry ve smyslu čl. 1, odst. 1 a čl. 2 Úmluvy o ochraně finančních zájmů Společenství ze dne 26. července 1995;
- trestný čin úplatkářství;
- jakékoliv jednání se závažnými následky, která je trestné závažným trestem podle trestního práva členského státu.

¹⁵ Tomášek, M., Právní nástupnictví měny euro, Praha 2000.

¹⁶ Srov. Šturma, P., Tomášek, M., Předmluva ke knize B. Pikny Evropská unie – vnitřní a vnější bezpečnost a ochrana lidských práv, Praha 2002.

¹⁷ Zejména výroba, zhotovování, extrahování, příprava, nabídnutí, nabídnutí za účelem prodeje, rozšiřování, prodej, dodávání za jakýchkoliv podmínek, překupnictví, převoz, tranzitní přeprava, převážení, dovoz či vývoz jakékoliv omamné nebo psychotropní látky, porušující ustanovení Úmluvy z roku 1961, Úmluvy z roku 1961 s doplňky či Úmluvy z roku 1971; Pěstování opiového máku, kokainových keřů nebo rostlin Cannabis za účelem výroby omamných látek v rozporu s ustanoveními Úmluvy z roku 1961 a této Úmluvy s doplňky; přechovávání, nebo nákup kterékoliv omamné nebo psychotropní látky. Podrobněji sdělení FMZV č. 462/1991 Sb.

V českém právu je implementace směrnice 2001/97/ES snadno řešitelná díky ustanovením § 1 odst. 2 zákona č. 159/2000 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 61/1996 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti, podle něhož je výnosem z trestné činnosti „*jakákoliv ekonomická výhoda z jednání, které vykazuje znaky trestného činu.*“

Z hlediska dalších projektů harmonizace trestního práva v rámci EU je zvláště důležité, že směrnice 2001/97/ES vyzývá členské státy k vymezování dalších okruhů trestné činnosti. V tomto ohledu lze očekávat možné pokusy o sblížování skutkových podstat mezi jednotlivými členskými státy.

Předcházení legalizace výnosů z trestné činnosti spojuje evropské právy se dvěma důležitými povinnostmi, kterými jsou:

- povinnost identifikační a
- povinnost ohlašovací.

Směrnice 91/308/EHS která, jak již řečeno, byla adresována především činnosti finančních institucí, stanovila obě povinnosti především těmto subjektům. V rámci **identifikační povinnosti** jsou finanční instituce povinny znát své klienty. Důsledná transpozice směrnic ES proti praní peněz proto vylučuje anonymní bankovní produkty, například vkladní knížky na doručitele. V rámci **oznamovací povinnosti** jsou finanční instituce, popřípadě jiné subjekty povinny oznámit jakoukoliv finanční transakci, která jim připadá podezřelá, a to institucím, které jsou za takovým účelem členské státy povinny na svém území vytvářet.

Jakkoliv původní úprava evropského práva směrnicí 91/308/EHS zavazovala k předcházení legalizaci výnosů z trestné činnosti zejména finanční instituce, považující na majetkový prospěch z trestné činnosti především peníze, novela směrnice 91/308/EHS směrnicí 2001/97/ES považuje za majetkový prospěch z trestné činnosti nejen peníze a jiné finanční prostředky, ale jakékoliv prostředky hmotné či nehmotné, movité či nemovité, jakož i dokumenty či jiné nástroje, osvědčující práva nebo právní zájmy k takovému majetku. Proto bylo třeba rozšířit okruh subjektů povinných k plnění identifikační, resp. ohlašovací povinnosti.

Novela směrnice 91/308/EHS směrnicí 2001/97/ES rozšiřuje uvedené povinnosti z finančních institucí také na auditory, účetní a daňové poradce, realitní makléře, na notáře, na obchodníky s drahými předměty, jejichž hodnota přesahuje 15 000 EUR a na kasina. V této souvislosti vzniká sporná otázka vztahu ohlašovací povinnosti na advokáty. Platná úprava evropského práva považuje za nevhodné ukládat ohlašovací povinnost ve vztahu k legalizaci výnosů z trestné činnosti též advokátům. Taková povinnost by byla v rozporu se zásadou mlčenlivosti advokáta. Evropské právo přitom vychází i ze skutečnosti, že činnost advokátů je regulována a kontrolována v rámci členských států, zejména tamními advokátními komorami, čili že tam platí přesná etická pravidla, která by sotva mohla připustit situaci, kdy advokát radí svým klientům, jak legalizovat příjmy z trestné činnosti a dopouštět se tak dalšího protiprávního jednání.

Jak směrnice 91/308/EHS ve znění směrnice 2001/97/ES, tak český zákon č. 61/1996 Sb. ve znění zákona č. 159/2000 Sb. jsou preventivními normami ve vztahu k ustanovením § 252a trestního zákona, který je samozřejmě normou sankční.

Zákon č. 61/1996 Sb. ve znění zákona č. 159/2000 Sb. obsahuje důležité povinnosti v oblasti předcházení legalizace výnosů z trestné činnosti. Z hlediska vztahu ke komunitární úpravě dlužno podotknout, že český zákonodárce v tomto ohledu důsledně naplnil požadavek transpozice komunitární normy do českého právního řádu. Nejen že bylo dosaženo minimálního harmonizačního prahu, ale v řadě ohledů byl minimální harmonizační práh překročen, a to zcela v intencích přiměřenosti. Správnost směru, jímž se ubírala novela zákona č. 61/1996 Sb. zákonem č. 159/2000 Sb. ověřila novela směrnice 91/308/EHS, přijatá o rok později, tedy koncem roku 2001.

Stejně znaky vykazuje vůči komunitární úpravě i skutková podstata trestného činu „legalizace výnosů z trestné činnosti“ tak, jak je formulována v § 252a trestního zákona: „*Kdo zastírá původ nebo jinak usiluje, aby bylo podstatně ztíženo nebo znemožněno zjištění původu věci nebo jiného majetkového prospěchu získaného trestnou činností, s cílem vzbudit zdání, že taková věc nebo prospěch byly nabyty v souladu se zákonem nebo kdo jinému spáchání takového činu umožní, bude potrestán odnětím svobody až na dvě léta nebo peněžitým trestem*“. Česká právní úprava tak spolu s ostatními právními úpravami v jiných členských státech EU (zejm. v Irsku, Německu, Nizozemsku, Rakousku nebo ve Velké Británii) nese znaky vysoké míry harmonizace podle evropského práva.

Je ovšem důležité, aby i v oblasti aplikace při posuzování tohoto druhu trestné činnosti bylo českými soudy zohledňováno také evropské právo. Ideální příležitostí je v tomto ohledu institut předběžné otázky podle čl. 234 Smlouvy o ES. Ten umožňuje českým soudům, které se od 1. května 2004 staly obecnými soudy komunitárními, podávat Evropskému soudnímu dvoru návrhy na zahájení řízení o předběžné otázce. Jestliže rozhodovací praxe Evropského soudního dvora, jakož i soudů členských států ukazuje na jednoznačnou přednost komunitárního práva před právem vnitrostátním, pak se toto pojetí v institutu předběžné otázky odráží snad nejzřetelněji. Soud členského státu je například povinen předložit Evropskému soudnímu dvoru k posouzení předběžnou otázku slučitelnosti s komunitárním právem, vznikne-li taková otázka v průběhu řízení, kde tento soud rozhoduje v poslední instanci. Pokud by této povinnosti nedostál, pak se vystavuje nejen sankci ve smyslu komunitárního práva, ale z druhé strany se taková nečinnost národního soudu ve věci obligatorní předběžné otázky stává porušením ústavního práva přístupu ke spravedlnosti. To je ve všech členských státech ústavně chráněno a odepření spravedlnosti tam tak může být předmětem žaloby k ústavnímu soudu. Například německý Spolkový ústavní soud ve svém nálezu z 8. dubna 1987 v právní věci **Kloppenburger** výslovně konstatoval, že nepředložení předběžné otázky Evropskému soudnímu dvoru v případě, kdy je k tomu příslušný soud povinen, tedy, jde-li o soud poslední instance, je porušením ústavního práva na zákonného soudce.

Na mechanismu konstrukce a aplikace trestného činu „legalizace výnosů z trestné činnosti“ podle § 252a trestního zákona tu byla demonstrována komunitární dimenze harmonizace minimálních skutkových podstat trestných činů. Ta naznačuje jednak sílicí vliv evropské právní úpravy na trestní právo, ale i jeho zapojení do širšího kontextu celoevropské cesty k větší harmonizaci skutkových podstat trestných činů v rámci EU.

4. UNIJNÍ METODY HARMONIZACE (PŘÍPADOVÁ STUDIE – PADĚLÁNÍ PENĚŽ)

Základním nástrojem minimální harmonizace skutkových podstat trestných činů unijní metodou, tedy v rámci třetího pilíře EU, jsou akty sekundárního práva unijního, nazývané **rámcová rozhodnutí**.

Rámcová rozhodnutí přijímá Rada EU podle čl. 34, písm. c) Smlouvy o EU jednomyslně, a to za účelem sblížení zákonů a jiných předpisů členských států. Je potom na členských státech jakou formu implementace rámcových rozhodnutí do svých právních řádů zvolí. Rámcová rozhodnutí, jakožto akty III. pilíře EU, jsou stejně jako směrnice, jakožto akty I. pilíře EU, určena členským státům a stejně jako směrnice zavazují členské státy co do výsledku, jehož má být dosaženo. Na rozdíl od směrnic nejsou ovšem rámcová rozhodnutí akty nadnárodními, nýbrž mezivládními. Nelze z nich tedy, například na rozdíl od směrnic či nařízení vynucovat přímý účinek, kupříkladu formou občanskoprávní odpovědnosti. Evropský soudní dvůr může podle čl. 35 Smlouvy o EU, odst. 1 rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se platnosti a výkladu rámcových rozhodnutí. Evropský soudní dvůr může rovněž podle čl. 35 Smlouvy o EU, odst. 6 přezkoumat právnost rámcových rozhodnutí na základě žalob, podaných členskými státy nebo Komisí pro nepřislušnost, porušení podstatných procedurálních náležitostí, porušení Smlouvy o EU nebo právní normy vydané k jejímu provedení anebo pro zneužití pravomoci.

Za příklad sladování trestního práva členských států rámcovými rozhodnutími je možno uvést kriminalizaci penězokazectví. Z pohledu českého práva nejde o zásadní zlom. Československo je účastníkem **mezinárodní úmluvy o potlačování penězokazectví z 20. dubna 1929** už od roku 1931¹⁸, Česká republika jako samostatný stát od roku 1996. Na této mezinárodní úmluvě jsou postavena i ustanovení našeho trestního zákona, zejména ustanovení § 143, podle něhož se ochrana podle § 140 (padělání a pozměňování peněz), § 141 (udávání padělaných a pozměňovaných peněz) a § 142 (výroba a držení padělatelského náčiní) poskytuje též penězům jiným než tuzemským. Uvedená ustanovení § 140–142 tedy nesměřují v našem trestním zákoně toliko k ochraně české koruny, nýbrž i k ochraně cizích měn včetně evropské měny euro. Euro je tak podle našeho trestního zákona chráněno již od svého vzniku. V tomto ohledu je ovšem třeba lišit ochranu eura jako měny a jeho ochranu jako peněz stejně, jako rozlišujeme mezi měnou a penězi. Peníze jsou materiálním vyjádřením měny v podobě bankovek a mincí. Měna ovšem může být vyjádřena i prostředky bezhotovostního placení jako jsou např. šeky, platební karty, prostředky elektronického placení apod.¹⁹

Na rozdíl od České republiky bylo jen málo členských států účastníky úmluvy z roku 1929 o potlačování penězokazectví²⁰. Proto bylo v roce 2000 přijato v rámci

¹⁸ Vyhlášeno ve sbírce zákonů pod č. 15/1932 Sb.

¹⁹ Srov. M. Tomášek, *Evropský systém ochrany bankovního klienta*, Praha, Karolinum 2001.

²⁰ V době přijetí příslušných rámcových rozhodnutí v roce 2000 byly účastníky úmluvy z roku 1929 ze členských států EU pouze Finsko (od 25. 8. 1930), Portugalsko (od 18. 9. 1930), Rakousko (od 25. 6. 1931), Řecko (od 19. 5. 1931) a Španělsko (od 28. 4. 1930). Švédsko přistoupilo k úmluvě 15. 3. 2001. Z nových členských států jsou účastníky úmluvy Česko (ČSR od 12. 9. 1931/ČR od 9. 2. 1996), Estonsko (od 30. 8. 1930), Kypr (od 10. 6. 1965), Lotyšsko (od 22. 7. 1939), Polsko (15. 6. 1934) a Slovensko (ČSR od 12. 9. 1931/SR od 28. 5. 1993).

III. pilíře EU – spolupráce ve věcech trestních – **Rámcové rozhodnutí Rady č. 2000/383/JaV z 29. května 2000 o posilování ochrany trestními a jinými sankcemi proti padělání v souvislosti se zavedením eura.** Toto rámcové rozhodnutí nejen přejímá základní zásady úmluvy z roku 1929, ale navíc je pro členské státy dále doplňuje v tom smyslu, že padělání eur musí být v každém členském státě trestně účinnými a přiměřenými tresty s náležitým výstražným účinkem. Dále pak, že za skutky směřující proti euru je možné i vazební stíhání, a to zejména za účelem vydání do jiného členského státu. Podle tohoto rámcového rozhodnutí by měla být horní hranice trestní sazby v jednotlivých členských státech stanovena na nejméně osm let odnětí svobody. Rámcové rozhodnutí konečně ukládá členským státům, které zavedly euro, zahajovat trestní stíhání skutků souvisejících s paděláním eura bez ohledu na místo, kde ke spáchání trestného činu došlo. Tedy i mimo území členských států, které euro zavedly, takže například na území České republiky. Pokud došlo k zahájení trestního stíhání ve více členských státech, musejí tyto členské státy spolupracovat tak, aby bylo příslušné trestní stíhání soustředěno v jednom členském státě²¹. Členské státy mají rovněž zajistit odpovědnost právnických osob podle trestního práva, zejména za porušení důležité povinnosti v souvislosti s bojem proti padělání eur. Takové důležité povinnosti stanoví sekundární právo ES. Uvedené Rámcové rozhodnutí bylo dále doplněno **Rámcovým rozhodnutím Rady č. 2001/888/JaV o posilování ochrany trestními a jinými sankcemi proti padělání v souvislosti se zavedením eura**, jímž se ukládá členským státům uznávat rozsudky ostatních členských států v souvislosti s paděláním eura. Členské státy měly k realizaci takového kroku přijmout opatření do 31. prosince 2002. Rámcové rozhodnutí z roku 2000 byla jediným, v rámci evropského práva možným nástrojem, jak koordinovat nebo dokonce harmonizovat trestněprávní stránku boje proti penězokazectví. Komunitární harmonizace, tedy harmonizace v rámci I. pilíře EU, možná nebyla a není, neboť právní normy I. pilíře, komunitární právo, není povoláno zasahovat do trestněprávních úprav členských států. Na druhé straně, skutkovou podstatu penězokazectví pro potřeby společné kriminalizace takového jednání lze formulovat normou I. pilíře, což se skutečně stalo v podobě **Nařízení Rady č. ES 1338/2001, kterým se stanoví opatření, nezbytná k ochraně eura proti padělání.** Pojmové znaky padělání jsou v nařízení ES 1338/2001 dány následovně:

- jakékoliv nedovolené zhotovování nebo pozměňování bankovek nebo mincí eur jakýmkoliv prostředky;
- uvádění do oběhu padělaných bankovek nebo mincí eur;
- dovoz, vývoz, přijímání nebo obstarávání padělaných bankovek nebo mincí eur za účelem jejich uvádění do oběhu s vědomím, že jde o padělané peníze;
- výroba, získávání, obstarávání nebo držení nástrojů, předmětů, počítačových programů a jakýchkoliv postupů, které jsou svojí povahou určeny k padělání nebo pozměňování bankovek nebo mincí eur nebo hologramů a jiných prvků, sloužících k ochraně bankovek a mincí eur proti padělání.

Důležitá je rovněž definice padělaných bankovek a padělaných mincí. Podle článku 2 nařízení ES 1338/2001 se za „padělané bankovky“ a „padělané mince“ pokládá-

²¹ Srov. též B. Píkna, Podvody s eurem a ochrana finančních zájmů ES, Kriminálnístika č. 2/2001, s. 142–143.

jí bankovky a mince v denominacích eur, které mají vzhled odpovídající bankovkám a mincím eur a které byly vyrobeny nebo pozměněny v podvodném úmyslu.

Zde je důležité podtrhnout, že české právo mělo problém z trestností výroby, držení a získávání samotných ochranných prvků k bankovkám. Těmi jsou u bankovek v denominacích 5, 10 a 20 eur hlubotisk, vodoznak, ochranný proužek, soutisková značka, fólie s hologramem a irisidentní pruh a u bankovek v denominacích 50, 100, 200 a 500 eur hlubotisk, vodoznak, ochranný proužek, soutisková značka, fólie s hologramem a opticky proměnlivá barva²².

Citované nařízení je součástí tzv. „evropského měnového statutu“, který vznikl po zavedení jednotné měny euro a po přechodu měnových kompetencí dvanácti členskými státy – účastníky zavedení jednotné měny, na orgány EU²³. Prostorový účinek evropského měnového statutu je ovšem různorodý. Jelikož jednotnou měnu, jak známo, nezavedlo všech patnáct členů EU, nýbrž jen členskými státy dvanáct²⁴, bylo třeba tuto skutečnost v sekundárním právu zohlednit. Z toho důvodu existují v EU dvojice předpisů v rámci měnového statutu. Jedny, které se vztahují na účastníky měnové unie a druhé, které se vztahují na ostatní státy. V oblasti boje proti padělání eura bylo citované nařízení 1338/2001 přijato pro území těch členskými státy, které zavedly euro. Pro území členskými státy, které euro nezavedly, je platnost nařízení ES 1338/2001 rozšířena nařízením ES 1339/2001. Od 1. ledna 2002 je tak nařízení ES 1338/2001 účinné nejen na území dvanácti účastnických států měnové unie, kde je euro oficiální měnou, nýbrž díky nařízením ES 1339/2001 i na území Dánska, Švédska a Velké Británie.

Evropské právo volí pro vymezení měnového statutu v sekundárním právu formu nařízení, které čl. 249 Smlouvy ES definuje jako obecně závazný akt, který je závazný ve všech svých částech a bezprostředně použitelný v každém členském státě. Na rozdíl od směrnice jsou tedy nařízením vázány nejen členské státy, ale veškeré subjekty, tj. i jednotlivci, jejichž vztahy nařízení upravuje. Nařízení je totiž závazné po všech stránkách, tedy na rozdíl od směrnice, není závazné pouze co do výsledku, jehož dosažení je požadováno, ale je závazné plně. Taková funkce nařízení je významná právě pro měnový statut, neboť bylo třeba zaručit, aby měnové nástupnictví skutečně zohlednilo všechny subjekty, jichž se mělo týkat. Nařízení je ovšem také aktem obecně závazným, tj. aktem, který závazně dopadá na objektivně určené skutkové situace a způsobuje právní následky pro obecně a abstraktně definované skupiny osob²⁵.

Nařízení jsou v členských státech bezprostředně použitelná, a to přednostně, tedy sama o sobě, bez vnitrostátního transpozičního, či transformačního aktu, do něhož by byl promítnut obsah nařízení. Jinými slovy, nařízení ke své aplikovatelnosti ve vnitrostátní právní sféře nevyžadují přenesení do vnitrostátního práva. Proto se zmíněná nařízení ES 1338/2001 a ES 1339/2001 stala součástí právního řádu Česka, Estonska, Kypru, Litvy, Lotyšska, Maďarska, Malty, Polska, Slovenska a Slovinska okamžikem vstupu každé z těchto zemí do Evropské unie, tedy k 1. květnu 2004 a k platnosti těch-

²² Podrobněji o bankovkách euro např. Tomášek, M. Právní nástupnictví měny euro, Praha, Linde 2000.

²³ K otázkám měnového statutu podrobněji např. v knize M. Tomášek, Evropské měnové právo, Praha C. H. Beck 2004.

²⁴ Belgie, Finsko, Francie, Irsko, Itálie, Lucembursko, Německo, Nizozemsko, Portugalsko, Rakousko a Španělsko. 1. ledna 2001 k nim přistoupilo Řecko.

²⁵ Věc 6/68 Zuckerfabrik Watenstedt, SbSD 1968, str. 415.

to nařízení nebylo třeba dalšího vnitrostátního aktu. Z takového úhlu je samozřejmě třeba zkoumat vztah předmětného nařízení k ostatním ustanovením, jež se vztahují k ochraně proti padělání a pozměňování peněz, zvláště k příslušným ustanovením trestního zákona. Shora analyzovaná nařízení ES mohla však v oblasti boje proti penězokazectví toliko ukládat důležité povinnosti a naznačit, že za neplnění příslušných povinností lze ukládat sankce v mezích národních trestněprávních úprav, ale koordinovaných rámcovými rozhodnutími z roku 2000.

Euro bylo jako měna zavedeno k 1. lednu 1999, ovšem toliko pro bezhotovostní operace. V hotovostním platebním styku bylo až do konce roku 2001 zastupováno bankovkami a mincemi té národní měny, která platila na území příslušného účastnického státu třetí etapy hospodářské a měnové unie, například na území Německa německými markami, na území Rakouska rakouskými šilinky apod. Posuzování skutků směřujících proti euru před uvedením hotovostního eura do oběhu, tedy skutků spáchaných před 1. lednem 2002, lze podřadit pod ustanovení § 143 tr. zák., podle něhož se ochrana podle § 140 až 142 poskytuje též tuzemským a cizozemským bezhotovostním platebním prostředkům, jakož i tuzemským a cizozemským cenným papírům. Euro bylo od 1. ledna 1999 používáno také jako měna šekovní a trestní odpovědnost za padělání a pozměňování šeků znějících na euro po 1. lednu 1999 je nejen v našich podmínkách představitelná, ale odpovídá i praxi trestní justice v jiných státech EU. Totéž platilo a platí v souvislosti s dalšími prostředky bezhotovostního placení v eurech, které fungovaly počínaje 1. lednem 1999.

Podstatným znakem naplnění skutkové podstaty padělání a pozměňování peněz je uvádění padělaných a pozměněných peněz do oběhu, jako by byly peníze pravé. Trestnost takového jednání v souvislosti s bankovkami a mincemi eura nepočíná patrně 1. lednem 2002, kdy byly tyto bankovky a mince poprvé skutečně emitovány, ale ještě před tímto datem. Podoba bankovek eur byla známa od roku 1996 a podoba mincí eur od roku 1997. U mincí byly navíc známy od roku 1999 jejich technické specifikace²⁶. V září 2001 navíc Evropská centrální banka zveřejnila ochranné prvky bankovek eur. Jinými slovy, padělané bankovky a mince eur mohli padělatelé udávat do oběhu za pravé již před 1. lednem 2002 a také tak činili.

Ať se však na v předchozích odstavcích uvedené problémy díváme jakkoliv, není sporu, že nová měna euro je dobře chráněna už od roku 1999, kdy byly poprvé zavedena jako bezhotovostní platidlo i podle českého trestního zákona. Co nám tedy nová účinnost nařízení ES přináší natolik převratného? Nařízení předně vycházejí z předpokladu, že ochrana eura proti padělání a pozměňování nemůže být uspokojivě zajišťována jednotlivými členskými státy. Proto je třeba přijmout účinná celokomunitární opatření k ochraně jednotné měny. K tomu je nezbytné sjednotit některé pojmy, jako například „padělání eura“ a vytvořit podmínky pro shromažďování údajů, nutných pro identifikaci a odhalování padělků nové jednotné měny. K takovým údajům by měl mít přístup i Euro-pol a Proti- padělatelské analytické centrum Evropské centrální banky (dále jen CAC). Na podporu odhalování padělků mincí eur byl již v průběhu roku 2000 vytvořen Evropskou centrální bankou informační systém za spolupůsobení Evropského technického

²⁶ Nařízení Rady č. ES 975/98 o denominacích a technických specifikacích mincí eur, určených k oběhu, ze 3. května 1998.

a vědeckého centra (ETSC) v Paříži. Nařízení vycházejí dále z požadavku, aby banky a jiné subjekty, které přicházejí do styku s peněžním oběhem, byly povinny činit opatření ke stahování z oběhu takových peněz, které považují za padělané nebo jejichž pravost si nejsou jisty. Členské státy jsou v této souvislosti povinny přijmout opatření k uvalování trestních sankcí na instituce, které by takové povinnosti nedostály.

Důležitou povinností, kterou nařízení ukládá příslušným institucím členských států je povinnost shromažďovat a předávat údaje o padělaných penězích. Takovými institucemi jsou zejména banky, které evropské právo označuje jako „úvěrové instituce“. Podle **Směrnice Evropského parlamentu a Rady z 20. března 2000 o zřízení a provozování činnosti úvěrových institucí č. 2000/12/ES** jsou úvěrové instituce definovány jako podniky, jejichž obchodní činností je přijímat vklady nebo jiné splatné fondy od veřejnosti a poskytovat úvěry na vlastní účet. Takovými subjekty nemusí být toliko instituce, které nesou ve svém obchodním jménu označení „banka“, nýbrž veškeré subjekty, které získaly v členském státě licenci k provozování činnosti, spojené s přijímáním vkladů a poskytováním úvěrů.

Úvěrovým institucím, jakož i jiným institucím, které se podílejí na rozdělování a distribuci peněz (kupříkladu směnárnám) nařízení ES 1338/2001 ukládá stáhnout z oběhu veškeré bankovky a mince eur, u nichž je podezření z padělání a předat je příslušným orgánům členského státu. Nařízení zároveň ukládá členským státům přijmout náležitá opatření vůči těm institucím, které takovým povinnostem nedostojí tak, aby použitá opatření měla náležitý výstražný účinek. Nařízení nehovoří a ani nemůže hovořit o trestní sankci. Nařízení je totiž právním aktem prvního pilíře EU a nikoliv pilíře třetího, z něhož vyplývá spolupráce ve věcech trestních. Lze však soudit, že sankce, předvídané v nařízení, mohou implikovat i sankce trestní včetně směřování k odpovědnosti úvěrových institucí jakožto právnických osob podle trestního práva ve smyslu příslušných rámcových rozhodnutí z roku 2000, jak uvedeno výše.

S ohledem na skutečnost, že jednotná měna euro je českým právním řádem dostatečně chráněna už od svého zavedení v bezhotovostní podobě, včetně trestněprávní dimenze a s ohledem na účast naší země v mezinárodní úmluvě z roku 1929 o potlačování penězokazectví, neznamena pro nás, na rozdíl od některých nových členských států, například Litvy nebo Maďarska, vstup do EU a přímá účinnost komunitárních aktů na ochranu eura žádný zásadní zlom. Z hlediska rozvoje našeho trestního práva má ovšem význam koncepční. Předně obohacuje diskusi o rozvoji odpovědnosti právnických osob podle trestního práva. Dále vtahuje české trestní právo hlouběji do procesu „europeizace“ trestního práva tím, že nás zapojuje do rozměru evropské teritoriality trestního práva.

5. HARMONIZACE ROZHODOVACÍ ČINNOSTÍ EVROPSKÉHO SOUDNÍHO DVORA

Evropský soudní dvůr jako orgán zajišťující jednotný výklad a jednotnou aplikaci komunitárního práva nepochybně zasahuje i do pozitivního i negativního formování „europeizace“ trestního práva. Příklady negativních zásahů v podobě omezování trestnosti v souvislosti s výkonem základních svobod jednotného vnitřního trhu

byly ukázány výše. Může však judikatura Evropského soudního dvora formovat jednotnou aplikaci „europeizovaného“ trestního práva? Odpověď se zdá být pozitivní, i když níže uvedený příklad je opřen o normu I. pilíře EU. Nicméně dává odpověď na otázku, jaké je vymezení objektu útoku proti finančním zájmům Společenství, jež má chránit trestní právo každého členského státu.

Ochrana finančních zájmů Společenství patří k typickým příkladům spolupráce členských států při potírání trestné činnosti. V dubnu 1999 zřídila Evropská komise podle čl. 218 Smlouvy o ES Úřad pro potírání podvodných jednání OLAF (Office européen de la lutte antifraud – OLAF). Do jeho působnosti náleží podíl na boji proti podvodům²⁷, korupci, praní peněz a jiným nezákonným aktivitám, které poškozují finanční zájmy ES. K organizaci tohoto úřadu přijala Komise vnitřní **rozhodnutí č. 1999/352 týkající se vnitřní struktury a zásad činnosti OLAF**, zejména jeho nezávislosti. OLAF ovšem mohl podle citovaného vnitřního rozhodnutí Komise vykonávat vyšetřovací funkce toliko v rámci Komise a nikoliv vůči jiným orgánům EU a členským státům. K naplnění zásadního cíle tohoto úřadu, totiž konat vyšetřování podvodů proti finančním zájmům Společenství ve všech orgánech a institucích EU a ve členských státech, Amsterodamská smlouva, účinná od 1. května 1999 novelizovala ustanovení č. 280 Smlouvy o ES ve smyslu rovných opatření orgánů Společenství a členských států v boji s podvodem proti finančním zájmům Společenství. Příslušné nařízení ES 1073/1999 zavázalo v uvedeném směru všechny orgány a instituce přijmout opatření k potírání podvodů proti finančním zájmům Společenství.

V souvislosti se zahájením činnosti OLAF nicméně vyvstala závažná otázka po rozsahu jeho působnosti vůči těm orgánům EU, které ze Smlouvy o ES disponují nezávislostí na ostatních orgánech EU, zejména vůči Evropské centrální bance. Konkrétněji řečeno, zda OLAF jako nástroj evropské exekutivy – Komise ES může vykonávat kontrolní činnosti k potírání podvodů proti finančním zájmům Společenství též vůči nezávislé centrální bance. Ve smyslu uvedených východisek pro pojetí rozpočtové nezávislosti Evropské centrální banky přijala v říjnu 1999 Evropská centrální banka vlastní opatření k potírání podvodů proti finančním zájmům Společenství. Na základě **rozhodnutí ECB č. 1999/726 ES** bylo v rámci ECB vytvořeno ředitelství pro vnitřní audit, jež mělo v náplni činnosti také boj s podvodem proti finančním zájmům Společenství²⁸. Základním argumentem na straně ECB pro přijetí takového rozhodnutí bylo tvrzení, že působnost OLAF v rámci ECB by znamenala průlom do nezávislosti tohoto orgánu.

Evropská komise označila citované rozhodnutí ECB za neslučitelné s ustanoveními Nařízení ES 1073/1999 a podala dne 14. ledna 2000 podle čl. 230 Smlouvy o ES žalobu na neplatnost rozhodnutí ECB č. 1999/726 ES k Evropskému soudnímu dvoru za podpory Rady EU, Evropského parlamentu a vlády Nizozemska²⁹. Evropská centrální banka k žalobě na neplatnost svého rozhodnutí uvedla, že jeho smyslem nebylo

²⁷ Konstrukce pojmu podvod je ve vztahu k finančním zájmům Společenství poněkud širší než konstrukce českého pojmu „podvod“. Podvod vůči finančním zájmům Společenství může totiž v duchu francouzského pojetí termínu „fraud“ spočívat jak v úmyslném tak i v nedbalostním jednání.

²⁸ Obdobné opatření přijala ve stejné době i Evropská investiční banka.

²⁹ Rozsudek Evropského soudního dvora v právní věci C-11/00 Komise ES v. Evropská centrální banka ze dne 10. července 2003.

zpochybňovat nařízení ES 1073/1999, ale že toto nařízení nemůže být z důvodu nezávislosti centrální banky na tuto instituci aplikováno. Východisko argumentace ECB bylo tak založeno na tvrzení, že OLAF jako orgán Komise pro potírání podvodů proti finančním zájmům Společenství nemůže z důvodu nezávislosti centrální banky vykonávat kontrolní činnosti v rámci ECB. K tomu by měla být povolána toliko specializovaná složka ECB³⁰. Konečně tu vznikla otázka, zda nařízení ES jde proti principu proporcionality.

Protože Nařízení ES 1073/1999 bylo přijato na základě článku 280 Smlouvy o ES, vznesla ECB argument, že záměrem Rady a Parlamentu bylo vyloučit z působnosti nařízení ty instituce, jejichž rozpočet a tím i finanční zájmy jsou odděleny od rozpočtu a tedy i finančních zájmů Společenství. Podle ECB sousloví „finanční zájmy Společenství“ ve smyslu článku 280 Smlouvy o ES znamená toliko vztah k výdajům a příjmům rozpočtu ES, protože tato část Smlouvy se vztahuje jen k rozpočtu ES jako takovému a neobsahuje žádnou výslovnou zmínku o rozpočtu ECB. Na podporu svého tvrzení uvedla ECB odkaz na Nařízení Rady č. ES 2988/95, jímž se vymezuje vztah mezi rozpočtem ES a „finančními zájmy Společenství“ *negative*, a to tak, že tyto finanční zájmy se nedotýkají rozpočtů, které nemají vztah k rozpočtu Společenství. Útok proti finančním zájmům Společenství je přitom definován jako „**protiprávní akt nebo opomenutí směřující ke ztrátě příjmů rozpočtu Společenství**“. V této souvislosti ECB zdůraznila, že její zdroje pocházejí z podílů upisovatelů základního kapitálu a z jejích měnových operací, čímž je rozpočet ECB nezávislý na rozpočtu Společenství a na jeho zdrojích. Jediným vztahem mezi rozpočtem ECB a rozpočtem Společenství je daň z příjmů zaměstnanců, jež však představuje pouhých 3 % objemu rozpočtu Společenství. ECB dále uvedla, že schvalování rozpočtu ECB a roční účetní závěrky podléhají výlučně schvalování řídicími orgány ECB.

Ve zprávě generálního advokáta byl vysloven zásadní nesouhlas s takovou argumentací. Generální advokát se odvolal zejména na sedmý odstavec preambule napadeného nařízení, které jasně říká, že OLAF provádí vnitřní šetření ve všech orgánech a institucích, vytvořených podle Smlouvy o ES. Podle názoru generálního advokáta není sice ECB výslovně uvedena v článku 7 Smlouvy o ES, ale její postavení jako orgánu EU vyplývá z článků 8 a 9 Smlouvy o ES³¹, a proto spadá do předmětu výkladu působnosti Nařízení ES 1073/1999. Na základě názoru generálního advokáta Evropský soudní dvůr odmítl argument ECB omezit působnost ochrany finančních zájmů Společenství toliko na Společenství v užším smyslu s tím, že ECB je součástí Společenství v širším smyslu, neboť každá instituce EU, která odvozuje svoji existenci ze Smlouvy o ES je součástí komunitárního rámce a tedy i finančních zájmů Společenství jako celku. Zvláště ECB jakožto ústřední orgán měnové politiky Společenství je klíčovou součástí uskutečňování finančních cílů Společenství. Evropský soudní dvůr vyložil pojem „finanční zájmy Společenství“ jako finanční zájmy všech účastníků Společenství včetně příjmů a výdajů ECB.

³⁰ Obdobné opatření přijala Evropská investiční banka a také proti ní byla podána podobná žaloba. Tu řešil Evropský soudní dvůr rozsudkem č. C-15/00 se shodnou argumentací.

³¹ Podrobněji o postavení ECB v soustavě orgánů EU srov. např. např. Tomášek, M., *Evropské měnové právo*, Praha, C. H. Beck 2004.

Přestože pojem „finanční zájmy Společenství“ byl měl zahrnovat jak rozpočtové příjmy tak rozpočtové výdaje, ECB namítala, že článek 280 umožňuje Radě pouze přijímat opatření k boji s podvody proti finančním zájmům Společenství na úrovni členských států. Také v tomto bodě generální advokát a později i Evropský soudní dvůr odmítli omezit výklad článku 280 Smlouvy o ES jen na opatření vztahující se toliko ke členským státům, neboť takový výklad by byl neslučitelný s cíli, sledovanými touto právní úpravou. Evropský soudní dvůr potvrdil oprávnění OLAF vykonávat kontrolní funkce ve všech institucích, které odvozují svůj původ s primárního práva ES.

Pokud jde o neplatnost Nařízení ES 1073/1999, kterou ECB v žalobě namítala, Evropský soudní dvůr, vycházející ze své dřívější judikatury³² rozhodl, že se žaloba v tomto bodě zamítá, neboť ECB neuplatnila tuto námitku ve dvouměsíční lhůtě, jak předepsáno v posledním odstavci čl. 230 Smlouvy o ES. V odůvodnění svého stanoviska dal Evropský soudní dvůr zapravdu názoru generální advokáta, že dodržování dvouměsíční lhůty pro podání žalob na neplatnost tak, jak konstatováno ve dřívější judikatuře Evropského soudního dvora, je významným požadavkem z hlediska právní jistoty, neboť se tak předchází situacím, kdy by mohly být právní akty Společenství do nekonečna zpochybňovány. Z věcného hlediska ovšem generální advokát připustil, že pokud by ECB bývala dodržela stanovenou tříměsíční lhůtu, pak by její argumentace mohla obstát. ECB je totiž aktivně legitimována k podání žaloby o neplatnost toliko v případech, kdy se právní akt dotýká jejích práv. Jak následně potvrdil i Evropský soudní dvůr, ECB v tomto případě nemohla předpokládat, že se jí přijaté nařízení dotýká, neboť podstatou žaloby byla sama neaplikovatelnost nařízení na ECB. Žaloba na neplatnost by proto byla možná podle čl. 241 Smlouvy o ES.

Pokud by se ovšem vyšlo z předpokladu, že Nařízení ES 1073/1999 se mělo od samého počátku aplikovat na ECB, pak právo tvůrci opomněli konzultovat ECB ve smyslu čl. 105 Smlouvy o ES. ECB se tak mohla důvodně domnívat, že se na ni nařízení nemá vztahovat a pokud na ni následně bylo vztáženo, pak mohla mít důvodně zato, že byla porušena povinnost konzultovat ECB. Přestože totiž předcházení podvodům proti finančním zájmům Společenství není výslovně uvedenou pravomocí ECB podle čl. 105 Smlouvy o ES, má ECB právo organizovat své vnitřní záležitosti orgánu ES při výkonu svých základních pravomocí, zejména měnové politiky. ECB tak argumentovala, že právnost nařízení je podlomena právě skutečností, že nebyla při jeho přijímání konzultována. Generální advokát a následně Evropský soudní dvůr ovšem konstatovali, že úloha ECB je natolik specifická, je podle článku 105 orgánem měnové politiky a že povinnost ostatních orgánů konzultovat ECB v právo tvůrném procesu musí být vykládána restriktivně, vztahující se pouze k právním aktům Společenství, které nějak souvisejí s měnovými funkcemi a s měnovou politikou.

Evropská centrální banka ve svém podání argumentovala možným ohrožením své nezávislosti. Generální advokát ve svém stanovisku vyložil obsah pojmu nezávislost tak, jak ho podává Smlouva o ES a Statut ECB, totiž jako souhrn nezávislosti institucionální, finanční a osobní. V souvislosti s finanční nezávislostí ECB správně argu-

³² Kupříkladu rozhodnutí Evropského soudního dvora v právní věci C-156/77 National Farmers' Union v. Secrétariat du gouvernement, SbSD I-9079 nebo C-183/91 Komise v. Řecko, SbSD I-313, C-188/92 Textilwerke Degendorf GmbH v. Komise a Německo, SbSD I-833 atd.

mentovala skutečností, že Smlouva o ES a Statut ECB umožňují centrální bance autonomní výkon vnitřních funkcí organizace, včetně správy rozpočtu a že tento rozpočet má být auditován nezávislými auditory. K tomu účelu je třeba vyloučit veškerý vliv jiných orgánů EU ve vztahu k rozpočtu ECB, včetně působení OLAF jako orgánu Komise. Generální advokát uvedl, že přes tento poměrně široký pojem nezávislosti nestojí ECB zcela mimo oblasti spolupráce s ostatními orgány Společenství. Podle principu loajality na základě čl. 10 Smlouvy o ES a související judikatury³³ musí i ECB přispívat k naplňování cílů Společenství a právního řádu ES. Nicméně, jak generální advokát tak Evropský soudní dvůr připustili, že kontrolní postupy OLAF v jednotlivých orgánech a institucích EU musejí probíhat v souladu s vnitřními předpisy každé z těchto institucí.

Další vážnou výhradou ECB proti Nařízení ES 1073/1999 bylo narušení principu proporcionality. Ten, jak známo, požaduje, aby opatření Společenství byla přijímána přiměřeně k dosažení zamýšlených cílů a aby taková opatření tyto cíle nepřekračovala. Evropský soudní dvůr již ve dřívější judikatuře vyslovil názor, že právní normy ES mohou být napadeny porušením principu proporcionality tehdy, pokud jsou „zjevně nepřiměřené“³⁴. V této souvislosti Evropská centrální banka uvedla, že činnost OLAF je nadbytečná, neboť v rámci ECB fungují dostatečné kontrolní mechanismy pro předcházení a odhalování podvodů v rámci jejího rozpočtu. Kromě toho je rozpočet ECB auditován nezávislými auditory, které jmenuje Rada ECB a schvaluje je Rada EU. V tomto bodě zaujali jak generální advokát, tak posléze Evropský soudní dvůr silný obranný postoj na podporu nařízení, napadeného Evropskou centrální bankou. Podle jejich právního názoru je nezbytné vytvořit centralizovanou, jednotnou a nezávislou jednotku, která provádí veškerá šetření podvodů proti finančním zájmům Společenství. Takovou činnost je schopen zajistit v plné míře pouze OLAF. ECB dále namítala, že případná šetření OLAF v rámci ECB budou vyžadovat vysoký stupeň ohledu na bankovní tajemství v souvislosti s výkonem měnové funkce ECB. Takový požadavek bude mít dle právního názoru ECB vliv na účinnost kontrol prováděných ze strany OLAF. Generální advokát a Evropský soudní dvůr sice uznali zvýšený zřetel na bankovní tajemství v souvislosti s měnovými funkcemi ECB, nicméně odmítli názor, že by se tak kontrola ze strany OLAF stala méně účinnou. Námitky porušení principu proporcionality tak byly Evropským soudním dvorem zcela odmítnuty.

Závěrečnou otázkou bylo posoudit oprávnění ECB vydat vlastní rozhodnutí ECB č. 1999/726 ES, na jehož základě bylo v rámci ECB vytvořeno ředitelství pro vnitřní audit, které mělo v náplni činnosti také boj s podvody proti finančním zájmům Společenství. Generální advokát konstatoval, že uvedené rozhodnutí ECB není sice v rozporu s Nařízením ES 1073/1999, nicméně může účinnost tohoto nařízení oslabovat. Evropská komise navíc poukázala na záměr ECB tímto svým rozhodnutím nahradit Nařízením ES 1073/1999 a tím i činnost OLAF v rámci této instituce. Evropský soudní dvůr proto rozhodnutí ECB zrušil.

³³ Zejména usnesení Evropského soudního dvora v právní věci C-2/88 J.J. Zwartveld et al. ze 13. července 1990, SbSD 1990, 301.

³⁴ Kupříkladu rozsudek Evropského soudního dvora v právní věci C-84/94 Spojené království v. Rada, SbSD 1996, I-5755 nebo C-233/94 Německo v. Rada a Parlament, SbSD 1997, I-2405.

30 Rozsudek Evropského soudního dvora v právní věci C-11/00 Komise ES v. Evropská centrální banka ze dne 10. července 2003 dává odpověď na řadu teoretických i praktických otázek. V teoretické rovině je dalším velmi důležitým výkladem pojmu „nezávislost centrální banky“, a to v oblasti tzv. „rozpočtové nezávislosti“ této instituce. Z praktického hlediska přispívá k výkladu pojmu „ochrana finančních zájmů Společenství“ a k výkladu činnosti příslušného orgánu – OLAF. Z hmotně-právního hlediska je ovšem nejdůležitější, že se tato judikatura jednoznačně staví k otázce, zda existují zvláštní objekty útoků proti finančním zájmům Společenství, totiž, zda finance a rozpočty centrální banky lze považovat za mimořádný objekt útoku proti finančním zájmům a zda tedy tyto rozpočty zasluhují mimořádnou ochranu. Odpověď je spíše negativní, vycházejíc ze zásady jednotnosti ochrany finančních zájmů Společenství, která má být v rámci všech orgánů a institucí ES centralizovaná a unifikovaná. Útok proti rozpočtům centrální banky by tak *per analogiam* neměl zakládat ani žádné zvláštní okolnosti pro trestnost takových jednání na úrovni členských států.

6. HARMONIZACE ROZHODOVACÍ ČINNOSTÍ NÁRODNÍCH SOUDŮ (PŘÍPADOVÁ STUDIE – *INSIDER DEALING*)

Předběžná otázka národních soudů, které jsou obecnými komunitárními soudy v trestním řízení není při aplikaci komunitárního práva ničím novým. Příklady citované v první části této stati tomu ostatně nasvědčují. V této typologii jde o něco jiného totiž o otázku, zda tzv. „eurokonformní výklad“ může ovlivnit harmonizaci trestního práva napříč EU. Jelikož zůstává trestní právo ve všech členských státech ve své podstatě mimo proces harmonizace s komunitárním právem, jde o možnosti promítání norem ES i do některých oblastí práva trestního. Jak konstatoval Evropský soudní dvůr ve svém rozhodnutí ve věci **Marleasing**³⁵, předmětem konformního výkladu národního práva je rozhodující úsek národního práva, který se srovnává se směrnicemi ES. Ten může překračovat i konkrétní ustanovení. Jestliže tedy směrnice ES o *insider dealing* byly určeny k transpozici především do norem obchodního práva, uvedená doktrína nejen připouští jejich aplikaci v oblasti příslušných pasáží práva trestního, ale přímo k takové eurokonformní aplikaci vybízí.

Jako příklad tu budiž analyzována otázka, do jaké míry mohou směrnice ES v oblasti tzv. „*insider dealing*“ působit na společný výklad trestnosti některých skutků v souvislosti s příslušnými ustanoveními národních trestních kodexů. Podle zásady minimální harmonizace mohou členské státy přijímat opatření přísnější než stanoví směrnice ES, a to za podmínky, že taková ustanovení budou aplikována nediskriminačním způsobem, tedy že jejich aplikací nebudou diskriminovány subjekty z jiných členských států. Jak výslovně konstatoval Evropský soudní dvůr v právní věci **Jean**

³⁵ Rozhodnutí Evropského soudního dvora C-108/98, *Marleasing, SA v. La Comercial Internacional de Alimentación SA* ze 13. 11. 1990, SbSD 1990, 4135.

Verdonck v. Belgie,³⁶ směrnice proti zneužívání informací v obchodním styku nemůže bránit přijetí předpisů národního práva, které jsou přísnější než ustanovení této směrnice a které se vztahují k zákazu zneužívání privilegovaných informací. Nezbytnou podmínku je ovšem požadavek, aby takové předpisy národního práva byly aplikovány na všechny fyzické či právnické osoby bez rozdílu příslušnosti ke kterémukoliv členskému státu.

Na tomto místě je ovšem třeba zdůraznit, že nejde o požadavek, směřující k trestnímu právu. Otázka, zda trestněprávní pohled členských států na zneužívání informací v obchodním styku je či není shodný, nesouvisí s minimální harmonizací kupříkladu obchodněprávních úprav. Na druhé straně je ovšem pravda, že většina členských států má ve své právní úpravě i trestnost skutků, souvisejících se zneužíváním privilegovaných informací. Evropské právo tak rozhodně přispívá, i když nepřímo, k harmonizaci této části trestního práva hmotného³⁷. Zneužívání privilegovaných informací na trhu cenných papírů a finančních instrumentů, tzv. *insider dealing*, někdy též označované synonymním výrazem *insider trading*, je evropským právem považováno za bezprávní jednání proto, že je založeno na nerovnosti účastníků především kapitálových obchodů zvýhodněním těch, kdo mají přístup k neveřejným informacím. Chrání zájem na rovných podmínkách hospodářské soutěže před zneužíváním interních informací, ke kterým má někdo přístup z titulu svého zaměstnání, povolání, postavení nebo funkce. Jedním ze zájmů, chráněných § 128 trestního zákona by tak měla být rovnováha trhů s cennými papíry ve smyslu rovnovážné nabídky a poptávky a náležitě likvidity těchto trhů s cennými papíry. Míru rovnováhy a likvidity trhů s cennými papíry vyjadřuje mimo jiné požadavek, aby si investoři byli jisti, že kursy cenných papírů odrážejí jen objektivní skutečnosti, které mají na kursy vliv a že nejsou výsledkem pletich a nekalých dohod. Důvěra investorů je jednou ze základních podmínek náležitého fungování trhů s cennými papíry.

Společenská nebezpečnost zneužívání privilegovaných informací těmi, kdo k nim mají přístup směřuje proto především k ohrožení likvidity trhů s cennými papíry ve směru ohrožení důvěry investorů. Proto také k naplnění skutkové podstaty trestného činu zneužívání informací v obchodním styku není nutné získání majetkového prospěchu nebo prospěchu nemajetkového (výhoda na trhu), ale postačuje úmysl takový prospěch získat. Samo jednání spočívající v užití informace, kterým se narušuje rovnost na trhu, ať už z něho v konečném důsledku pro pachatele vyplynul majetkový či nemajetkový prospěch, vede, jak řečeno k oslabení důvěry v kapitálový trh, což je samo o sobě společensky nebezpečné. Dokonání trestného činu zneužití informací v obchodním styku tak v tomto smyslu není určeno nabytím majetkového či nemajetkového prospěchu, nýbrž dokončením příslušné obchodní transakce. Skutková podstata trestného činu zneužívání informací v obchodním styku bude naplněna také tehdy, dá-li pachatel podnět k uskutečnění operace na trhu cenných papírů, neboli dá-li jiné osobě takové doporučení, které u ní vzbudí zájem uskutečnit transakci na trhu s cennými papíry.

³⁶ Rozhodnutí Evropského soudního dvora v právní věci C-28/99 v právní věci Jean Verdonck v. Belgie, SbSD, I-3399, 2001.

³⁷ Srov. Tomášek, M., Komunitární dimenze skutkové podstaty trestného činu legalizace výnosu z trestné činnosti (§252a trestního zákona), Trestní právo č. 2/2004.

Z etického hlediska je zneužívání privilegovaných informací opakem spekulace. Vede k zisku, dosaženému bez rizika na úkor těch, kdo nedisponují příslušnými informacemi. Spekulace není v tržním hospodářství jednáním nekalým nebo dokonce trestným. Vede k dosažení zisku, ale na základě určitého rizika. Spekulace musí sice počítat s rizikem, ale zároveň se musí odehrávat v rámci pravidel volné soutěže a rovnosti na trhu. Rizikem spekulace nemůže být skutečnost, že kdokoliv z účastníků trhu disponuje lepšími podmínkami, třeba díky privilegované informační vybavenosti, než účastník jiný. Nikdo by tedy neměl získávat výhodu na základě nerovného přístupu k informacím. Pokud privilegovanou informací nelze zveřejnit nesmí být ani využita těmi, kdo k ní mají přístup.

Právní úprava směřující proti zneužívání privilegovaných informací v obchodním styku je ve členských státech EU, jakož i v právu ES výsledkem diskusí o tomto hospodářském i právním problému, které vyústily přijetím příslušné konvence Rady Evropy v roce 1989. Evropská společenství reagovala tehdy spontánně přijetím **Směrnice Rady ze 13. listopadu 1989, kterou se koordinují předpisy o obchodování osob s privilegovaným přístupem k interním informacím, č. 89/592/EHS**, která byla v loňském roce pozměněna a doplněna **směrnicí Rady z 28. ledna 2003 o obchodování s privilegovanými informacemi a manipulacích s trhem, č. 2003/6/ES**³⁸.

Také v našem právním řádu se příslušná konvence Rady Evropy svým způsobem odrazila, a to v § 128 trestního zákona jako **zneužívání informací v obchodním styku**, jehož skutková podstata platí s účinností od 1. ledna 1992. Shodně jako v právní úpravě evropské považuje náš trestní zákon za nedovolené jednání porušování hospodářské kázně, pokud jde o zacházení s privilegovanými informacemi, které někdo získá z titulu svého postavení a pokud jde o zneužívání volné soutěže. Úprava trestněprávní je samozřejmě úpravou sankční, kdežto úprava evropskými směrnicemi proti zneužívání privilegovaných informací má hodnotu preventivní.

Skutková podstata trestného činu zneužívání informací v obchodním styku je zaměřena na zneužívání takových informací, které *cumulative* nejsou veřejně dostupné a jejichž zveřejnění by mohlo podstatně ovlivnit rozhodování v obchodním styku. Vyklad takto kvalifikovaných informací vykazuje některé odlišnosti z hlediska českého práva a z hlediska práva evropského. Vycházím bodem úpravy evropského práva je **privilegovaná informace**, definovaná jako neuvěřitelná a přesná informace týkající se jednoho nebo více emitentů převoditelných cenných papírů³⁹ nebo jednoho nebo více převoditelných cenných papírů, která by v případě jejího zveřejnění mohla významně ovlivnit cenu předmětného cenného papíru. Je to tedy informace dosud nikoli veřejně přístupná a dosud nezveřejněná. Nemusí mít sice povahu hospodářského tajemství, ovšem její obsah může nicméně vyžadovat, aby byla později zveřejněna. Musí jít o informaci, jejíž zveřejnění podstatně **ovlivňuje rozhodování** v obchodním styku, která je obchodně využitelná, která má podstatný význam v obchodní činnosti.

³⁸ Srov. Tomášek, M., Bankovníctví jednotného vnitřního trhu Evropské unie, Praha, Linde 1997

³⁹ Směrnice ES definuje převoditelné cenné papíry jako akcie a dluhopisy, jakož i cenné papíry rovnocenné akciím či dluhopisům; smlouvy nebo upisovací práva, nabytí nebo zřízení cenných papírů; termínové smlouvy, opční smlouvy a finanční termínové smlouvy, týkající se cenných papírů; indexové smlouvy týkající se cenných papírů.

Je tedy otázkou, zda je trestně postižitelné zneužití každé privilegované informace anebo zda je vždy třeba zkoumat vztah informace k určité ekonomické skutečnosti. Jde také o to, zda informace může ovlivnit rozhodování v obchodním styku přímo anebo nepřímo, skutečně anebo jen potenciálně.

Z tohoto hlediska vychází evropské právo ze dvou kritérií, totiž z **kritéria reálnosti** a z **kritéria přesnosti**. Obchodní skutečnost lze označit za reálnou tehdy, pokud je možné prokázat, že objektivně existuje. V této souvislosti musí informace vycházet z určité objektivní reality. Uvedené kritérium je tak důležité pro odlišení informace od fámy. Kritérium přesnosti posuzuje, zda obsah údajů v informaci obsažených, je natolik shodný s realitou, aby zneužití celé informace mohlo vést k narušení rovnosti subjektů na trhu. Přitom by nemělo být rozhodné, zda skutečnost, k níž se informace a údaje v ní obsažené váží již nastala nebo zda teprve nastane. Je ovšem třeba, aby podstatná část údajů této skutečnosti odpovídala. V opačném případě by se nemuselo jednat o informaci zneužitelnou v obchodním styku, nýbrž o domněnku či odhad. K tomu také směřuje i další kritérium vymezení takové informace podle § 128 trestního zákona, podle něhož je nutné, aby příslušná informace byla způsobilá ovlivnit rozhodování v obchodním styku, tedy, aby taková informace byla obchodně využitelná a měla podstatný význam v obchodní činnosti hospodářských subjektů⁴⁰. České právo definuje „důvěrnou informaci“ v § 81 zákona č. 591/1992 Sb., o cenných papírech jako informaci, která není veřejně známá, týká se jednoho nebo několika instrumentů kapitálového trhu, přijatých k obchodování na veřejném trhu nebo jednoho či několika jejich emitentů anebo jiné skutečnosti významné pro vývoj kursu nebo jiné ceny z takových instrumentů a dále jako informaci, která by mohla poté, co by se stala veřejně známou, výrazně ovlivnit kurs nebo jinou cenu nebo výnos instrumentu kapitálového trhu, přijatého k obchodování na veřejném trhu⁴¹. V uvedené definici lze postrádat kritéria reálnosti a přesnosti, na něž klade takový důraz evropské právo. Je samozřejmě otázkou pro českou soudní praxi, do jaké míry by měla v tomto i jiných případech přihlížet ke komunitárním pojmům a definicím. Autor se domnívá, že v rámci tzv. „eurokonformního výkladu“, kterým by se měly naše soudy po vstupu do EU řídit, by byl pozitivní přístup ke komunitárním definicím žádoucí.

Jistá nejasnost může v souvislosti s komunitárním pojetím privilegované informace vyvstat ohledně její **zveřejnitelnosti**. Evropské právo rozlišuje mezi „dostupností“ a „zveřejnitelností“. V první kategorii jde o to, zda jsou příslušné informace dostupné trhu, ve druhé, zda tu je nebo není úmysl takové informace zveřejnit. Obě pojetí ovšem odlišují „nedostupné“ nebo „nezveřejněné“ informace od nepodložených zpráv, zvěstí a fám. Posouzení otázky, zda jde o zneužití nezveřejněné nebo nedostupné informace na jedné straně či o šíření nepodložených zvěstí a využívání následných fám, spočívá ve faktickém porovnání šíření informace se skutečností⁴². Orgány činné v trestním řízení tak následně mohou zjistit, zda šlo o zveřejnění privilegované informace či třeba o šíření poplašné zprávy. Je ovšem otázkou, co se rozumí pojmem „zve-

⁴⁰ Jedlička, S., Akcie a zneužívání důvěrných informací, Právní rádce č. 9/1997.

⁴¹ Podrobněji Pelikánová, I., Čech, P., Využívání důvěrných informací na kapitálovém trhu (insider trading), Právo a podnikání č. 11/2002.

⁴² Srov. Hopt, K. J., Wymeersch, E., European Insider Dealing, London 1991.

řejnění“. Jestli jde o takové kroky, kdy se informace stane obecně známou, či o kroky, na jejichž základě se informace stane známou širokému okruhu osob v určitém místě a v určitém čase. V tomto bodě dosavadní výklad velmi neustálený. Patrně nejjednodušším řešením je považovat informaci za zveřejněnou tehdy, jestliže je dostupná všem, kdo projeví o její získání zájem (kupříkladu v prospektech cenných papírů, ve výročních zprávách apod.) Dalším významným kritériem, které evropské právo nastoluje je skutečnost, že privilegovaná informace může významnou měrou **ovlivnit cenu** předmětného cenného papíru. Z tohoto může pro kvalifikaci míry společenské nebezpečnosti konkrétních skutků plynout důležité kritérium **podstatného účinku** privilegované informace na trhy cenných papírů.

Insider dealing je definován jako převádění cenných papírů s využitím informací, které jsou známy pouze osobě, která takovou transakci provádí, popřípadě několika málo dalším osobám. *Insider dealing* je tak zneužitím privilegovaných informací těmi, kdo k nim mají přístup, jež evropské právo označuje jako **zasvěcené osoby**. Z hlediska trestněprávního, v kontextu výkladu § 128 trestního zákona se právě **zasvěcená osoba** může stát pachatelem trestného činu zneužívání informací v obchodním styku. Zasvěcenými osobami jsou podle evropského práva ti, kdo mají přístup k privilegovaným informacím z titulu svého členství ve statutárních orgánech emitenta, na základě svého podílu na základním kapitálu emitenta nebo proto, že mají přístup k takovým informacím na základě výkonu svého zaměstnání, povolání nebo funkce. Definice je dostatečně široká proto, aby mohla zahrnovat nejen členy statutárních orgánů společností, ale i celý management společností, které vydávají cenné papíry. Pokud jde o tu část definice, které definuje **zasvěcené osoby** z hlediska podílu na základním kapitálu emitenta, je třeba mít zato, že jde předně o tzv. „institucionální“ akcionáře, kteří zaujímají nezřídka v klíčové pozice ve společnosti a mají tudíž přístup k privilegovaným informacím. Dále mají možnost dosazovat do vedení společností spřízněné osoby a často udržují se společnostmi neformální styky. Pokud jde o osoby, které mají na základě výkonu svého zaměstnání, povolání či funkce přístup k privilegovaným informacím, lze za ně patrně považovat nejen zaměstnance společnosti, ale všechny, kdo se o takových informacích dozvědí z titulu určitého vztahu ke společnosti. Mohou to být tedy například auditoři, advokáti, notáři, soudní tlumočníci apod.

Evropské právo zakazuje **zasvěceným osobám** využívat privilegované informace při obchodování s cennými papíry buď jimi samými nebo na základě takových privilegovaných informací podávat instrukce či doporučení třetím osobám⁴³. Je tedy možný i extenzivní výklad v tom smyslu, že **zasvěcenou osobou** může být i osoba, která získala důvěrnou informaci od jiné osoby, jež má oprávnění získat důvěrnou informaci ze svého zaměstnání, povolání, postavení nebo své funkce, kupříkladu od manžela, který je členem statutárního orgánu. Citované směrnice ES vymezují takové „**sekundární zasvěcené osoby**“ jako ty, kdo jsou s plnou znalostí věci držitelem důvěrné

⁴³ Např. Ruiz, L., European Community Directive on Insider dealing: A Model for Effective Enforcement of Prohibition on Insider trading in International Securities Markets, Columbia Journal of Transnational Law, 1995 nebo Stutz, A. E., A New Look at the European Economic Community Directive on Insider Trading, Journal of Transnational Law, 135, 1990 nebo Mc Guinness, C. A., Towards the Unification of European Capital Markets: The EEC's Proposed Directive on Insider Trading, Fordham International Law Journal, 432, 1988.

informace, kterou mohli přímo nebo nepřímo získat jen od zasvěcené osoby. Důležitá je přitom skutečnost, že sekundární zasvěcená osoba ví nebo vzhledem k okolnostem vědět má, že disponuje privilegovanou informací. Tento znak je důležitý pro dokazování úmyslu takovou informaci od privilegované osoby získat a následně jí použít za účelem získání určitého prospěchu. Přitom, jak již řečeno na jiném místě, sám vznik prospěchu není nutný pro naplnění společenské nebezpečnosti zneužívání informací v obchodním styku, neboť společensky nebezpečný je sám útok na rovnost účastníků finančních trhů. Za zdroj informací je v tomto ohledu považováno i jejich zjištění z dokumentů společnosti, protože se má oprávněně zato, že dokumenty s privilegovanými informacemi pocházejí od „primárních zasvěcených osob“.

Jinou situací je skutečnost, když třetí osoba získá privilegované informace nezákonným způsobem. Evropské právo na základě směrnice č. 2003/6/ES takovou kategorii „zasvěcených osob“ charakterizuje jako osoby, které získaly přístup k privilegovaným informacím na základě trestné činnosti. Cílem takového postoje je nepochybně snaha o posílení boje s mezinárodním terorismem⁴⁴, metodou je pak další postup k harmonizaci některých skutkových podstat trestných činů v rámci EU.

V českém právu lze pojem zasvěcené osoby chápat v kontextu § 81, odst. 2 zákona č. 591/1992 Sb., o cenných papírech jako osobu, která má ze svého zaměstnání, povolání, postavení nebo své funkce oprávnění získat důvěrnou informaci o hospodářské a finanční situaci emitenta nebo o jiných skutečnostech významných pro vývoj finančního trhu a kurzů cenných papírů. Nesmí tedy uzavírat obchody s těmito cennými papíry nebo své informace využít ve svůj prospěch nebo ve prospěch jiných osob, a to do doby, než se tyto informace stanou obecně známými. Podobně přistupuje k vymezení zasvěcených osob i zákon č. 214/1992 Sb., o burze cenných papírů, a to v ustanoveních § 20 a § 23, která jsou velmi podobná úpravě v zákoně o cenných papírech. Burzovní řád Burzy cenných papírů Praha, a.s. dokonce upravuje např. vedení seznamu nositelů důvěrných informací, povinnost pro určité osob oznamovat úplatné nabytí cenných papírů přijatých k obchodování na burze. Zasvěcenou osobou nemusí konečně být osoba, která přichází do styku s privilegovanými informacemi pravidelně, nýbrž to může být i ten, kdo se k takovým informacím dostane nahodile, kupříkladu jako člen orgánu, který rozhoduje ve výběrovém řízení při veřejné soutěži apod.

Vymezení okruhu zasvěcených osob má přirozeně význam pro stanovení **okruhu pachatelů** trestného činu zneužívání informací v obchodním styku. Podle § 128 mohou být pachateli tohoto trestného činu toliko osoby, které získaly informace z důvodu svého zaměstnání, povolání či funkce. Je otázkou, zda je možné rozšiřovat okruh trestní odpovědnosti i na jiné skupiny, tedy na osoby, které získaly přístup k privilegované informaci jako držitelé podílů na základním kapitálu emitenta nebo je dokonce získaly od „sekundární zasvěcené osoby“. Při posuzování dané otázky je třeba mít samozřejmě na paměti ustanovení § 90, odst. 1 trestního zákona, podle něhož platí, že pachatelem nebo spolupachatelem trestného činu může být pouze osoba, kte-

⁴⁴ Podrobněji k cílům takového postupu srov. Např. Šturma, P., Tomášek, M., Předmluva ke knize B. Pikny Evropská unie – vnitřní a vnější bezpečnost a ochrana lidských práv, Praha, Linde 2002.

rá má požadovanou vlastnost, způsobilost nebo postavení, jestliže trestní zákon ke spáchání příslušného trestného činu takovou vlastnost požaduje. Pouhý podíl na základním kapitálu emitenta je z tohoto pohledu zřejmě jako taková vlastnost ve smyslu § 90 tr. zák. sporný, pokud není spojen s výkonem určité funkce ve statutárním orgánu nebo v managementu společnosti. Trestní odpovědnost sekundárních zasvěcených osob ve smyslu § 128 tr. zák. je určitě ještě spornější. Patrně by bylo třeba se nad ní zamýšlet z pohledu účastenství na takovém trestném činu.

7. SMLOUVA O ÚSTAVĚ PRO EVROPU

Na rozdíl od dosavadní dikce č. 31 Smlouvy o EU počítá Smlouva o Ústavě pro Evropu⁴⁵ ve svém článku 171 s tím, aby v pravomoci EU bylo též přijímání pravidel a postupů k uznání všech druhů rozsudků a soudních rozhodnutí, úprava dalšího vzdělávání soudců, státních zástupců a justičních zaměstnanců, stejně jako přijímání předpisů o minimálním standardu práv jednotlivců v trestním řízení, úprava práv obětí trestných činů a jiných specifických aspektů trestního řízení, stejně jako vydání pravidel o minimálních standardech v oblasti zvláště závažné trestné činnosti, jako např. terorismus, obchodování s lidmi, sexuální vykořisťování žen a dětí apod. včetně počítačové a organizované kriminality. K tomu účelu musejí evropské zákony a evropské rámcové zákony vytvořit opatření k uznávání a výkonu soudních rozhodnutí mezi členskými státy a k předcházení a řešení sporů o jurisdikci mezi členskými státy, jakož i opatření ke vzdělávání soudců a soudních úředníků.

I před přijetím a účinností Smlouvy o Ústavě pro Evropu jsme ovšem zaznamenávali a zaznamenáváme jisté posilování pravomocí v rámci třetího pilíře právě s cílem neustále zvyšovat standard svobody, bezpečnosti a práva. Podle navrhovaného článku 158 Smlouvy o Ústavě pro Evropu má prostor svobody, bezpečnosti a práva zohledňovat především ochranu základních lidských práv a dále různé právní tradice a právní systémy členských států. Na druhé straně musí Unie v rámci tohoto prostoru zajišťovat vysoký stupeň bezpečnosti. K tomu účelu bude Rada přijímat evropská nařízení. Dosavadní posilování „unijních“ pravomocí, před přijetím výslovně kodifikované pojišťky proti zneužití základních lidských práv ve Smlouvě o Ústavě pro Evropu, má ovšem i své odpůrce. Výhrady směřují k postavení tzv. „unijního práva“. Na rozdíl od práva „komunitárního“, které je produktem pravomocí odevzdaných členskými státy na Evropské společenství, nadaná právní subjektivitou, nemá unijní právo dosud v podobné právní subjektivitě EU oporu. Situaci by mohla změnit právě až Smlouva o Ústavě pro Evropu.

Přestože členské státy EU jsou schopny se shodnout na kriminalizaci některých druhů jednání, nelze říci, že by existovalo „evropské trestní právo“. Existuje tu spolupráce ve věcech trestních mezi členskými státy EU. V hmotněprávním smyslu nejde zatím o odstranění stávajících rozdílů v trestněprávní kodifikaci členských států, ale

⁴⁵ Oficiální text Smlouvy o Ústavě pro Evropu publikován v Úředním věstníku ES dne 16. prosince 2004, C310/01.

o minimalizaci těchto rozdílů a o sblížení skutkových podstat tam, kde jsou členské státy schopny se dohodnout na kriminalizaci některých druhů jednání. Smlouva o Ústavě pro Evropu přináší v uvedeném ohledu zásadní posun, a to zakotvením způsobu, jak budou přijímány minimální zásady trestní spolupráce mezi členskými státy v procesněprávním i v hmotněprávním smyslu. K usnadnění vzájemného uznávání soudních rozhodnutí mohou evropské rámcové zákony stanovit minimální zásady přípustnosti důkazních prostředků, práva účastníku trestního řízení, práva poškozených v trestním řízení a zejména minimální skutkové podstaty trestných činů. Veškeré tyto zásady přijme Rada jednomyslně se souhlasem Evropského parlamentu. Takto přijaté opatření se stanou minimálním standardem, čili nebude možné bránit členskými státy přijímat opatření přísnější, než jsou opatření stanovená rámcovými zákony. Podle článku 172 Smlouvy o Ústavě pro Evropu lze minimální skutkové podstaty trestných činů stanovit na trestné činy terorismu, obchodování s lidmi, sexuálního využívání žen a dětí, nedovoleného obchodu s drogami, nedovoleného obchodování se zbraněmi, praní peněz, úplatkářství, padělání platebních prostředků, počítačové kriminality a organizovaného zločinu. Takto vymezený okruh trestných činů může Rada rozšířit evropským rozhodnutím, které přijme jednomyslně se souhlasem Evropského parlamentu.

Zařazení spolupráce ve věcech trestních mezi sdílené pravomoci podle Smlouvy o Ústavě pro Evropu v kontextu zamýšleného rozšíření suverenity EU i na tuto oblast pochopitelně nesnímá ze členských států suverenitu trestat. Členské státy budou i nadále v tomto ohledu suverény, i když nikoliv výlučnými, jako tomu bylo doposud. V přesně vymezených oblastech předávají část této své suverenity v oblasti trestní jurisdikce do rukou Unie, a to na základě jednomyslně přijímaných unijních aktů. Jde předně o společnou kriminalizaci některých jednání a o předávání ke trestnímu stíhání. Suverenita EU v trestních věcech bude suverenitou sdílenou, a to vertikálně se členskými státy. Většina skutků obecné kriminality bude i nadále podléhat trestní jurisdikci každého členského státu. Pokud by měla být suverenitou výlučnou, musel by existovat jakýsi evropský trestní kodex, což je zatím obtížně představitelné.

Očekávaný příchod tolik potřebného nového trestního zákona u nás je anoncován právě v době kdy probíhá diskuse k ratifikaci Smlouvy o Ústavě pro Evropu, která se nevyhýbá ani otázkám spolupráce členských států ve věcech trestních. Pravomoc trestat nepatří zatím k pravomocím odevzdávaným členskými státy na orgány EU a nesouvisí tak až do přijetí Smlouvy o Ústavě pro Evropu s výkonem suverenity na evropské úrovni. Smlouva o Ústavě pro Evropu zakládá právní subjektivitu Unie jako celku také v oblasti dosavadního třetího pilíře EU – spolupráce ve věcech trestních. Zároveň explicitně zakotvuje přednost evropského práva před právem národním. Oblast spolupráce ve věcech trestních v rámci prostoru svobody, bezpečnosti a práva patří podle úpravy čl. 13, odst. 2 Smlouvy o Ústavě pro Evropu k tzv. sdíleným pravomocím. Suverenita nad výkonem trestní jurisdikce na území každého členského státu má tak být nově dělena mezi unijní orgány a příslušný členský stát. To je nepochybným průlomem do moci státu trestat, která se tradičně vztahuje na trestní stíhání uvnitř jeho hranic.

COMMUNITY AND UNION LAW METHODS OF HARMONISING OBJECTIVE FEATURES OF SOME CRIMINAL ACTS

Summary

Criminal law and criminal proceeding has been outside Community competencies since the foundation of the EEC. Nevertheless the Court of Justice expressed on several occasions an opinion that criminal law should not be applied to the detriment of four basic freedoms of the Single Market. In the famous case Cowan the Court of Justice concluded that the indemnity paid to a victim of criminal assault has to be paid under the same conditions to any citizen of any EC Member State.

Negative harmonization of the criminal law was completed by a positive one after the EU Treaty in 1992 introduced a concept of cooperation in criminal and justice matters under the Third Pillar of the European Union. Common criminalisation of some types of criminal attacks was strengthened after the introduction of Amsterdam Treaty in 1999.

As from the early 1990s, the EU was able to define some criminal activities to be prosecuted in the common interest of Member States and thus to be harmonised as to their minimal subjective features: e.g. money laundering, drug dealings etc. Community tools can only formulate preventive steps of Member States like reporting of suspicious money transactions but a harmonisation of criminal prosecution can be done only by Third Pillar acts like framework decisions. The article is dealing in detail with framework decisions on euro counterfeiting.

Another method of harmonisation of objective features of criminal activities is the case-law. The article deals with two examples: fraud against financial interests of the Community and "insider trading".

The Treaty establishing a Constitution for Europe is going to integrate community and union methods of harmonisation of selected criminal offences under one area of European Union law. This can obviously contribute not only to a more efficient system of criminal prosecution among Member States but as well to a strengthened reflection of human rights system as established by the Constitution for Europe.

EUROJUST – EVROPSKÁ INSTITUCE PRO JUSTIČNÍ SPOLUPRÁCI¹

Mgr. PAVEL ZEMAN

HISTORIE VÝVOJE EUROJUST

Jestliže chceme hovořit o Eurojust a o justiční spolupráci ve věcech trestních v rámci EU, je nezbytné alespoň krátce připomenout jednotlivá stádia vývoje evropského justičního prostoru. První zmínka o evropském justičním prostoru pochází od pozdějšího francouzského prezidenta Valéry Giscard d'Estaing, který tak učinil v 70. letech dvacátého století v souvislosti s ochranou společnosti před terorismem. Jeho snaha vyústila v roce 1977 k sepsání Evropské úmluvy o potlačování terorismu² a to v rámci struktury Rady Evropy. Vytvoření justičního prostoru v rámci Evropské unie nebylo prvotním záměrem evropských společenství. Evropská integrace začala na bázi odbourávání překážek volného obchodu tak, aby vznikl společný hospodářský prostor bez omezení a aby došly naplnění čtyři základní svobody evropských společenství – volný pohyb zboží, služeb, kapitálu a osob.

Právě s volným pohybem osob souvisí vytváření evropského justičního prostoru. Zprvu byl volný pohyb omezen na volný pohyb pracovních sil, později došlo k rozšíření této zásady v tom smyslu, že již není potřeba nějakého zvláštního účelu k migraci mezi jednotlivými členskými státy EU. S tím souvisí i občanství EU a logickým vyústěním je pochopitelně i odbourání hraničních kontrol v rámci Schengenského systému. Jakkoliv nelze srovnávat prostupnost státních hranic mezi demokratickými a totalitními státy, je nezbytné si uvědomit, že i přesto tvořily hraniční kontroly mezi státy západní Evropy jakýsi filtr pro migraci závadových osob. Odbouráním těchto kontrol se jednotlivé členské státy připravily i o možnost kontrolovat zda jejich státní hranice překračují osoby hledané. Kontroly na hranicích tak byly do značné míry nahrazeny pátráním v rámci evropského prostoru za využití tzv. Schengenského informačního systému.³

¹ V českém překladu Rozhodnutí o zřízení Eurojust se hovoří o „Evropské jednotce pro soudní spolupráci.“ Dle našeho názoru se jedná o špatný překlad anglického „judicial“ do češtiny. Překládat „judicial“ v této souvislosti jako soudní je v případě Eurojust značně omezující a nevystihuje podstatu věci. Zejména by pak mohlo docházet k nežádoucímu výkladu, že se jedná pouze o soudní spolupráci. Činnost Eurojust spadá naopak z velké většiny do přípravného řízení.

² Pro Českou republiku vstoupila v platnost dne 1. 1. 1993 a byla publikována pod č. 552/1992 Sb.

³ Schengenský informační systém (SIS) má svůj základ v Schengenské prováděcí úmluvě a jedná se o elektronickou databázi hledaných osob a věcí. Česká republika, stejně jako ostatní nové členské státy EU, nemá dosud přístup k tomuto systému z důvodu jeho omezených technických možností (nedostatečný počet vstupů). EU v současnosti pracuje na vývoji tzv. SIS II, který umožní připojit všechny členské státy EU.

Bylo by mylné se domnívat, že odbouráním kontrol na státních hranicích došlo zároveň ke zrušení státních hranic. Státní hranice existují i nadále a vymezují tak prostor, ve kterém se vykonává suverénní státní moc.

Jestliže již do značné míry postoupila hospodářská spolupráce a integrace v rámci Evropy, nelze bohužel to samé říci o justiční spolupráci ve věcech trestních. I nadále totiž nejvýznamnější nástroje právní pomoci zůstávají zakotveny v dokumentech pocházejících z 50. let dvacátého století, totiž v úmluvách Rady Evropy. Dochází tak k paradoxní situaci, kdy není problém během několika hodin přejet z území České republiky několika členskými státy EU až např. do Španělska, ale na druhé straně je velký problém v krátkém časovém období získat důkaz z jiného členského státu EU v rámci tzv. dožádání o právní pomoc.

Pojem evropský justiční prostor byl poprvé institucionalizován v Maastrichtské smlouvě, která zavedla tzv. třetí pilíř EU zahrnující otázky vnitra a justice, lapidárně řečeno všechny otázky související s volným pohybem osob (např. azyl, migrace, atd)⁴. K modifikaci náplně tzv. třetího pilíře došlo Amsterdamskou smlouvou v roce 1999, která ponechala v tomto pilíři pouze otázky policejní a justiční spolupráce. Pro třetí pilíř jsou charakteristické nástroje jako např. společné postoje, rozhodnutí rady, rámcová rozhodnutí, usnesení, doporučení, stanoviska atd. Zatímco tzv. první pilíř EU je ovládán zásadou supranacionality, třetí pilíř má mezivládní charakter a nadále respektuje zásadu, že právo trestat je projevem vnitřní suverenity státu.

V říjnu 1999 proběhlo ve finském Tampere zasedání předsednictví Evropské Rady, které se věnovalo otázkám svobody, bezpečnosti a justice. Ve své podstatě navrhlo politický program dalšího vývoje v této oblasti na příštích pět let, přičemž vycházelo právě z Amsterdamské smlouvy. Byl kladen důraz na zesílení boje proti závažné organizované nadnárodní kriminalitě. V oblasti policejní spolupráce bylo navrženo zřízení pracovní skupiny evropských policejních šéfů. V oblasti justiční spolupráce byla v obecné rovině navržena struktura Eurojust. Bylo řečeno, že Eurojust se má skládat z prokurátorů, „magistrates“ (jedná se o výraz, který v některých zemích souhrnně označuje státní zástupce a soudce, včetně vyšetřujících soudců) nebo policejních důstojníků s obdobnými kompetencemi vyslanými každým členským státem v rámci vlastního právního systému.⁵ Eurojust měl mít za úkol napomáhat justiční spolupráci mezi jednotlivými členskými státy. Předpokládala se jeho spolupráce s Europol a evropskou justiční sítí. Rada EU byla požádána, aby do konce roku 2001 připravila nezbytný právní předpis ke zřízení Eurojust.

V návaznosti na zasedání v Tampere bylo dne 14. prosince 2000 přijato Rozhodnutí Rady o zřízení tzv. Pro-eurojust.⁶ Toto rozhodnutí zavazovalo jednotlivé členské státy k vyslání jednoho prokurátora, soudce nebo policejního důstojníka k Pro-eurojust, který fungoval v Bruselu. Úkolem Pro-eurojust bylo zlepšovat spolupráci mezi příslušnými národními orgány při vyšetřování závažné trestné činnos-

⁴ Blíže viz Polák, P: Úprava mezinárodní právní pomoci v trestních věcech v rámci Evropské unie s přihlédnutím k ochraně jejích finančních zájmů, Masarykova univerzita, Brno, 2003, strana 88 a násl.

⁵ Závěry předsednictva Zasedání Evropské Rady v Tampere konaném ve dnech 15.–16. října 1999, bod 46

⁶ Úř. věst. č. L 342/2–3, 21. 12. 2000

ti, toto vyšetřování koordinovat a poskytovat své odborné znalosti členským státům a Radě.

Dne 28. února 2002 bylo vydáno Rozhodnutí Rady o zřízení Eurojust za účelem posílení boje proti závažné trestné činnosti⁷ (dále jen Rozhodnutí). Tím skončila činnost Pro-eurojust a jednotliví vyslaní státní zástupci a soudci pokračovali v Bruselu ve své práci jako tzv. národní členové Eurojust. V prosinci 2002 došlo k přestěhování Eurojust do nizozemského Haagu. Smyslem tohoto přestěhování bylo umístit Eurojust co nejbližší Europol tak, aby vzájemné spolupráci nebránilo ani rozdílné umístění těchto dvou organizací.

Jak již bylo shora zmíněno, Eurojust byl zřízen Rozhodnutím Rady. Je nutné si uvědomit, že se jedná o Rozhodnutí Rady v rámci třetího pilíře EU, čímž je ovlivněn i charakter, popř. dopad tohoto rozhodnutí. Rozhodnutí podle čl. 34 odst. 2 písm. c) Smlouvy o EU nemá přímý účinek, jak jej známe u nařízení prvního pilíře. Přesto je toto rozhodnutí pro jednotlivé členské státy závazné a to co do výsledku, kterého má být dosaženo. Každý členský stát je povinen Rozhodnutí Rady tzv. implementovat, to znamená zajistit, aby požadavky uvedené v rozhodnutí našly svůj odraz ve vnitrostátním právu. Naopak je ponecháno na členském státu jaký způsob implementace zvolí. Implementace neznamená automatický přepis Rozhodnutí do vnitrostátního práva formou vnitrostátního zákona. Pokud vnitrostátní právo již obsahuje práva a povinnosti obsažené v Rozhodnutí, není potřeba nového zákona, postačí maximálně dílčí legislativní změny.

CO TO JE EUROJUST?

Eurojust by bylo možné definovat jako orgán Evropské unie sloužící ke zlepšení mezinárodní justiční spolupráce v trestních věcech v případech závažné přeshraniční kriminality. Eurojust má právní subjektivitu. V dané definici je nutné si povšimnout zejména toho, že Eurojust slouží pro justiční spolupráci v trestních věcech.⁸

Je tak na místě si uvědomit rozdíl mezi justiční a policejní spoluprací. Mezinárodní policejní spolupráce slouží zejména k obstarání informací, které jsou důležité pro objasnění, resp. odhalení pachatele trestného činu. V rámci mezinárodní policejní spolupráce tak můžeme např. získat údaje o bydlišti určité osoby v zahraničí, popř. o tom zda se v místě trvalého bydliště zdržuje apod. Tyto informace slouží k nasměrování dalšího vyšetřování, nebo mohou být podkladem pro zaslání žádosti o právní pomoc v rámci justiční spolupráce.

V rámci dožadování o právní pomoc v oblasti justiční spolupráce⁹ jsou naopak získávány důkazy pro trestní řízení. Takto získané důkazy mohou být zpravidla použi-

⁷ Úř. věst. č. L 63/1–13, 6. 3. 2002

⁸ Za justiční orgány jsou v ČR podle výhrady k článku 24 Evropské úmluvy o právní pomoci ve věcech trestních (č. 550/1992 Sb.) považovány: Nejvyšší státní zastupitelství, krajská a okresní státní zastupitelství, Městské státní zastupitelství v Praze, ministerstvo spravedlnosti, krajské a okresní soudy a Městský soud v Praze.

⁹ Bližší viz. Fenyk, J., Kloučková, S: Mezinárodní justiční spolupráce v trestních věcech, Linde Praha, a.s., 2003, str. 167 a násl.

ty i v dalším řízení před soudem. Běžně se tak bude jednat o výslech svědka či obviněného, provedení domovní prohlídky, získání informací z bankovního tajemství apod. K policejní spolupráci je využíváno organizací jako např. Interpol, Europol nebo styčných policejních důstojníků při jednotlivých ambasádách. K justiční spolupráci ve věcech trestních je naopak využíváno justičních orgánů (soudy, státní zastupitelství), centrálních justičních orgánů (nejvyšší státní zastupitelství, ministerstvo spravedlnosti) nebo Eurojust, který je vůbec prvním orgánem pracujícím na permanentní bázi určeným pro justiční spolupráci v trestních věcech mimo strukturu státu.

Podle článku 3 Rozhodnutí je cílem Eurojust:

- podněcovat a zlepšovat koordinaci příslušných orgánů členských států při vyšetřování a stíhání konaném v těchto členských státech s ohledem na všechny žádosti příslušných orgánů členského státu a na všechny informace poskytnuté jakýmkoliv orgánem, který je příslušný podle ustanovení přijatých v rámci smluv;
- zlepšovat spolupráci příslušných orgánů členských států, zejména usnadňovat výkon mezinárodní právní pomoci a vyřizování žádostí o vydání stíhaných osob;
- jinak podporovat příslušné orgány členských států za účelem zvyšování účinnosti jejich činnosti při vyšetřování a stíhání.

Ze shora uvedeného je zřejmé, že Eurojust rozhodně není orgánem s vlastní exekutivní pravomocí. Jeho úkolem není řídit vyšetřování anebo vydávat pokyny, ale napomáhat koordinaci vyšetřování v různých členských státech. Za tím účelem byla působnost Eurojust vymezena v článku 4 odst. 1 rozhodnutí a zahrnuje:

- a) formy trestné činnosti a přestupků, ke kterým je v souladu s článkem 2 Úmluvy o Europolu ze dne 26. července 1995 Europol kdykoli příslušný,¹⁰
- b) tyto formy trestné činnosti:
 - počítačová trestná činnost,
 - podvody a korupce, jakož i veškerá trestná činnost postihující finanční zájmy Společenství,
 - zločiny proti životnímu prostředí,
 - účast na zločinecké organizaci ve smyslu společného postoje Rady 98/733/JVV ze dne 21. prosince 1998 o kriminalizaci účasti v zločineckých organizacích v členských státech Evropské unie¹¹,
- c) ostatní přestupky páchané spolu s formami trestné činnosti a přestupky uvedenými pod písmeny a) a b).

Podle článku 4 odst. 2 Rozhodnutí může Eurojust na žádost příslušného orgánu členského státu, v souladu se svými cíli, pomáhat i při vyšetřování a stíhání forem trestné činnosti neuvedených v odstavci 1. Z praktického hlediska lze tedy v Eurojust po vyslovení souhlasu kolegia registrovat i případ právní pomoci ve věci trestního řízení vedeného pro jiný trestný čin než uvedený v článku 4 odst. 1 Rozhodnutí. Je pochopitelné, že musí splňovat obecné předpoklady pro registraci.

¹⁰ Smlouva o spolupráci mezi Českou republikou a Evropským policejním úřadem č. 108/2002 Sb.m.s.

¹¹ Úř. věst. č. L 351, 29. 12. 1998, s. 1.

STRUKTURA EUROJUST

Eurojust je tvořen kolegiem složeným ze všech národních členů a administrativní částí tvořenou zaměstnanci Eurojust. Jakoby mimo stojí společný kontrolní orgán¹², který má za úkol kontrolovat nakládání s osobními údaji.

Národním členem může být státní zástupce (prokurátor), soudce a nebo policejní důstojník s rovnocennými pravomocemi.¹³ Jestliže hovoříme o soudci je nutné si uvědomit že se jedná spíše o vyšetřujícího soudce, tedy osobu mající kompetence v přípravném řízení. V současné době je v Eurojust převážná většina státních zástupců, minimum soudců a žádný policista. Národní člen by měl být osobou nejen znalou vnitrostátního práva svého státu, ale rovněž osobou, která má znalosti a zkušenosti z oblasti mezinárodní justiční spolupráce v trestních věcech. Zároveň se musí jednat o člověka jazykově vybaveného. Při jednání kolegia Eurojust totiž není využíváno tlumočnických služeb a bylo odsouhlaseno, že společným jazykem bude angličtina. Pro činnost národního člena je tedy nezbytná velmi dobrá znalost anglického jazyka, přičemž je vítána i znalost dalších oficiálních jazyků EU. Národní členové podléhají vnitrostátním předpisům svého členského státu, kdy národní člen si i nadále musí zachovat své vnitrostátní postavení (státního zástupce, soudce a nebo policisty) a kompetence z tohoto postavení vyplývající.

Z Rozhodnutí vyplývá požadavek na minimální kompetence národního člena. Národní člen tak musí mít podle článku 9 odst. 4, 5 přístup k informacím obsaženým ve vnitrostátním trestním rejstříku nebo v jakémkoliv jiném rejstříku svého členského státu za stejných podmínek, jaké jeho vnitrostátní právní předpisy stanoví u státního zástupce, soudce nebo policisty s rovnocennými pravomocemi a zároveň musí mít možnost obracet se přímo na příslušné orgány svého státu. Je zřejmé, že rozsah kompetencí vyžadovaných v Rozhodnutí je minimální a pokud by všichni národní členové byli vybaveni pouze oprávněním přístupu do trestního rejstříku a možností komunikovat s jakýmkoliv orgánem v rámci svého státu, nemohl by být Eurojust příliš efektivní. Naštěstí kompetence jednotlivých národních členů jsou zpravidla širší, což umožňuje efektivnější spolupráci. Výrazným handicapem je že v Rozhodnutí byl zvolen minimalistický přístup při definování kompetencí národního člena. V praxi to znamená, že efektivita Eurojust je přímo úměrná kompetencím jednotlivých národních členů.

Každému národnímu členovi může podle článku 2 odst. 2 Rozhodnutí pomáhat další osoba. Tato osoba se nazývá **asistent** (v praxi se ještě používá výraz zástupce národního člena). Pokud národní člen požaduje přidělení více než jednoho asistenta, musí o souhlas požádat kolegium Eurojust. Asistent národnímu členovi nejen pomáhá, ale rovněž národního člena zastupuje v době jeho nepřítomnosti. Asistent se může účastnit jednání kolegia, podávat návrhy a hlasovat. Předpokládá se, že hlasuje v souladu s mandátem, který mu vymezil národní člen. Způsob rozdělení práce mezi národního člena a asistenta je u různých národních zastoupení různý. V některých případech zpracovává každý svůj nápad spisů a k tomu zároveň oba provádí další činnost (jednání

¹² Podle čl. 23 Rozhodnutí jmenuje každý členský stát jednoho soudce na seznam soudců. Společný kontrolní orgán se schází nejméně jednou za půl roku. Společný kontrolní orgán se skládá ze tří stálých členů a ze soudců ad hoc. Jeho předsedou je soudce jmenovaný členským státem, který předsedá Radě.

¹³ Článek 2 odstavec 1 Rozhodnutí.

s dalšími institucemi, prezentace Eurojust apod.), v některých národních zastoupeních si národní člen vyhradí vedoucí roli a otázky související s vymezením směřování národního zastoupení a asistentovi ponechá práci na jednotlivých registrovaných případech.¹⁴ Liší se rovněž způsob práce asistenta. Ve velké většině případů je asistent činný na permanentní bázi v Eurojust, nejsou však výjimečné ani případy, kdy asistent vykonává svoji práci v členské zemi a národního člena zastoupí, resp. v Eurojust pracuje pouze na ad hoc bázi, to znamená v případě potřeby. Česká republika prozatím uplatňuje druhý model.

Na tomto místě je rovněž vhodné zmínit způsob ustanovení národního člena a asistenta, popř. zástupce. Jak bylo shora uvedeno národní člen a asistent podléhají vnitrostátnímu právu svého státu. Tato zásada se vztahuje i na otázky jmenování. Je tedy plně v kompetenci členského státu, koho vybere za národního člena (asistenta) a jaký způsob jeho ustavení do funkce zvolí – jmenování, dočasné přidělení apod. Národnímu členovi je v Eurojust poskytnuta veškerá nutná podpora pro jeho práci (kancelář, vypočetní technika, telefon atd.), avšak ostatní náklady související s jeho vysláním nese vysílající členský stát. Těmito náklady jsou zejména výdaje na jeho odměňování, ubytování apod. Je pochopitelné, že podobný model se vztahuje i na asistenty, resp. zástupce. Z praktického hlediska tak posílení národního zastoupení o asistenty závisí nejen na objemu práce v Eurojust, ale i na finančních možnostech státu.

V Rozhodnutí není ani vymezeno funkční období národního člena a asistenta, když i toto je ponecháno na jednotlivých členských státech. Určitým vodítkem by v tomto případě mohlo být funkční období prezidenta Eurojust, které je tříleté. Z praktického hlediska není vhodné určovat funkční období kratší. Práce v Eurojust spočívá do značné míry v komunikaci nejen mezi jednotlivými národními členy a vlastními národními orgány, ale rovněž v komunikaci se stálou misí členského státu v Bruselu a národním zastoupením v Europol, jakož i v kontaktu s různými činiteli v rámci bruselské byrokracie. Dané kontakty je nutné nejdříve vybudovat, což vyžaduje určité časové období. Obecně lze říci, že při intenzivní práci je zapotřebí přibližně půl roku k vytvoření základních kontaktů pro práci. V praxi osciluje funkční období mezi dvěma a čtyřmi roky. Funkční období v trvání dvou let (Rakousko) lze považovat za výjimečné, stejně jako lze považovat za výjimečné jeho časové neohrazení (Irsko).

Na tomto místě výkladu je ze systematického hlediska vhodné zmínit i tzv. **národní korespondenty**.¹⁵ Článek 12 Rozhodnutí umožňuje dosazení či jmenování jednoho či více národních korespondentů, bohužel již ani náznakem nezmiňuje náplň jejich práce. Pouze určuje, že pracoviště národního korespondenta je v členském státě, který ho jmenoval a že jmenování národního korespondenta má vysokou prioritu v otázkách terorismu.¹⁶ Národní korespondent může být zároveň kontaktním bodem Evropské jus-

¹⁴ Jako příklad lze uvést Velkou Británii, jejíž národní člen je současně prezidentem Eurojust a naplno se věnuje výkonu této funkce. Jeho asistenti tudíž vykonávají veškerou práci národního člena.

¹⁵ Český překlad rozhodnutí hovoří o národních zpravodajích, což však může navozovat dojem, že se jedná o pojem ze žurnalistiky. Pojem národní korespondent (v anglickém originále „national correspondent“) se nám zdá příležitější.

¹⁶ Ve smyslu článku 3 odst. 1 Rozhodnutí Rady ze dne 19.12.2002 o přijetí zvláštních opatření na úrovni policejní a justiční spolupráce v boji proti terorismu (L 16/68) jsou všechny členské státy povinny jmenovat svého národního korespondenta pro terorismus. Zároveň jsou specifikovány informace, které má předávat prostřednictvím národního člena Eurojust.

tiční síť a jeho vztahy s národním členem se řídí právem členského státu. K náplni práce národního korespondenta mlčí bohužel i jednací řád Eurojust. Z požadavku ustanovit národního korespondenta pro otázky terorismu však lze dovodit záměr zřizovat tuto funkci pro určité specifické oblasti trestné činnosti. Funkce národního korespondenta by měla sloužit ke snažší a rychlejší výměně informací s národním členem v dané oblasti. Logicky lze tudíž dovodit, že národním korespondentem by měl být někdo, kdo má celorepublikový přehled o vývoji v dané oblasti trestné činnosti. Česká republika prozatím jmenovala národního korespondenta pro terorismus, který pochází z centrální složky Policie ČR s celorepublikovou působností. Do budoucna si lze představit i jmenování národního korespondenta pro další oblasti jako např. obchod s lidmi, obchod s drogami, finanční kriminalita apod. Je možno si položit otázku, proč je národním korespondentem pro terorismus v ČR jmenován policista, když Eurojust slouží pro oblast justiční spolupráce. Problém spočívá v určité disproporcionalitě systému policie a státního zastupitelství v ČR. Jestliže na úrovni policie existuje složka s centrální celorepublikovou působností pro oblast vyšetřování trestných činů,¹⁷ v soustavě státního zastupitelství takovou složku pro oblast výkonu dozoru nenajdeme (pochopitelně s výjimkou odborů zvláště závažné hospodářské a finanční kriminality zřízených při vrchních státních zastupitelstvích). S ohledem na požadavek získávat od národního korespondenta informace o trestné činnosti v rámci celé ČR byl zvolen shora naznačený model a prozatím se toto řešení jeví jako vhodné. Existence národního korespondenta pochopitelně neomezuje národního člena v komunikaci s dalšími orgány státu, byť pro shodnou oblast trestné činnosti.

Kolegium je vrcholným orgánem Eurojust a je tvořeno souhrnem všech národních členů. Je vycházeno ze zásady rovnosti jednotlivých národních členů, a proto má každý z nich jeden hlas, tzn. že ani prezident či viceprezident Eurojust nemá rozhodující slovo a jeho postavení by bylo možno označit jako „první mezi rovnými“. Kromě určitých ceremoniálních úkolů spočívá úloha prezidenta a viceprezidentů zejména v předsedání kolegiu a v přípravě programu pro jednání kolegia. Přijatá rozhodnutí jsou podepisována prezidentem a nebo viceprezidentem. Po rozšíření EU tvoří kolegium 25 národních členů. Kolegium rozhoduje buď jednomyslně (v případě schvalování a změny jednacího řádu Eurojust), dvoutřetinovou většinou (v případě věcí, které je nutné předložit následně ke schválení Radě EU), v ostatních případech rozhoduje nadpoloviční většinou. Kolegium Eurojust je usnášeníschopné pokud jsou přítomny nejméně dvě třetiny národních členů.

Z jednacího řádu Eurojust vyplývá, že kolegium se schází nejméně jednou týdně. Vyvinula se však praxe svolávání kolegia dvakrát týdně, vždy v úterý a ve čtvrtek. Na návrh národního člena je možno svolat i mimořádné zasedání kolegia. Na kolegiu jsou registrovány jednotlivé případy právní pomoci, velká část práce kolegia je rovněž věnována administrativním otázkám a dalšímu vývoji Eurojust. V této souvislosti je nutné si uvědomit, že Eurojust je dosud poměrně novým orgánem EU a z toho důvodu bylo a je nutno přijímat mnoho opatření organizačního povahy (např. schvalovat plán přijímání zaměstnanců, rozhodovat o přesunech v rozpočtu, schválit jednací řád apod.).

¹⁷ Takovým útvarem na úrovni Policie ČR je například Útvar pro odhalování organizovaného zločinu anebo Národní protidrogová centrála.

Je pochopitelné, že všechny věci nelze z časových důvodů projednat na jednání kolegia. V době před rozšířením EU proto fungovalo pět výborů složených z vybraných národních členů a jejich asistentů, které připravovaly jednotlivé věci pro další projednání na kolegium. Po rozšíření EU došlo k poměrně zásadní reorganizaci v této struktuře, když bylo zavedeno celkem 21 tzv. pracovních skupin. Pracovní skupiny, které jsou organizovány systematicky, sdružují vždy tři až pět národních členů a ke své činnosti mohou pochopitelně přizvat i další zaměstnance Eurojust (např. z právního oddělení). Je zřejmé, že jeden národní člen může být členem více pracovních skupin.

Při kolegiu byla zřízena funkce tajemníka kolegia, který se stará o záležitosti více-méně administrativní povahy, jako např. rozeslání návrhu programu jednání, včetně obstarání a zaslání příslušných dokumentů. Tajemník rovněž pořizuje zápisy z jednání kolegia.

Administrativní ředitel je jmenován do své funkce jednomyslným rozhodnutím kolegia na funkční období pěti let. Je odpovědný pod dohledem prezidenta kolegia za fungování administrativní části Eurojust. Jeho kompetence se vztahuje zejména na návrh rozpočtu a jeho plnění, uzavírání smluv nezbytných pro provoz Eurojust, nákup vybavení, přijímání zaměstnanců atd.

Jestliže hovoříme o administrativní části Eurojust je vhodné podotknout, že bylo zřízeno **právní oddělení**, které má poskytovat podporu jak kolegiu, tak administrativnímu řediteli. Předpokládá se do budoucna značné zapojení právního oddělení do činnosti národních členů a to zejména s ohledem na další vývoj Eurojust. S tím bude souviset i personální navýšení právního oddělení. V rámci administrativy byla rovněž zřízena funkce **úředníka pro ochranu osobních údajů**.¹⁸ Jeho kompetence vyplývají z článku 17 Rozhodnutí a lze je shrnout jako kontrolu, zda nakládání s osobními údaji je v souladu s Rozhodnutím a jednáním řádem Eurojust.

Jako by mimo rámec Eurojust stojí generální sekretariát **Evropské justiční sítě**, který však není možné při výkladu opomenout. Generální sekretariát nejen že sídlí ve stejné budově jako Eurojust, ale má s Eurojust i společný rozpočet. Toto řešení bylo navrženo s ohledem na předpokládanou velmi úzkou spolupráci obou organizací. Rozdílů, a to zcela zásadních, lze však nalézt hned několik. Jestliže Eurojust byl založen Rozhodnutím Rady, které je pro členské státy závazné, a má právní subjektivitu, Evropská justiční síť byla založena společnou akcí, jejíž praktická využitelnost je přinejmenším diskutabilní.¹⁹ Je zřejmé, že Evropská justiční síť nemá právní subjektivitu a jejím jediným permanentním orgánem je generální sekretariát, jehož úloha je především organizační. Účelem Evropské justiční sítě je napomáhat zlepšení spolupráce v oblasti mezinárodní právní pomoci ve věcech trestních. Za tím účelem stanoví každý členský stát tzv. kontaktní body (státní zástupci, soudci), které se dvakrát ročně setkávají na setkáních Evropské justiční sítě. Setkání jsou organizována vždy státem, který má zrovna v daném půl roce předsednictví. Účelem setkání je nejen poznat své partnery z jiných členských zemí, ale rovněž vyměnit si zkušenosti ze spolupráce. Jednotlivé kontaktní body zůstávají i nadále ve svém původním pracovním zařazení a na

¹⁸ Úředník pro ochranu osobních údajů je subjektem odlišným od společného kontrolního orgánu, jedná se o zaměstnance Eurojust. Blíže viz. čl. 17 Rozhodnutí.

¹⁹ Blíže viz Polák.

původním pracovním místě. Funkce kontaktního bodu je funkcí čestnou a tudíž neplacenou. Spolupráce probíhá na horizontální úrovni mezi jednotlivými kontaktními body, přímo a na bázi dobrovolnosti. Jednotlivé kontaktní body nedisponují žádnými oprávněními v případě nečinnosti svého protějšku v jiné členské zemi. Rovněž vnitrostátní kompetence jsou limitovány postavením kontaktního bodu podle svého vnitrostátního práva. Eurojust naproti tomu napomáhá vzájemné spolupráci na vertikální úrovni, přičemž postavení národních členů je silnější a jejich kompetence jim ve velké většině umožňují efektivnější zásah do vyřizování právní pomoci.

PRAVOMOCI EUROJUST

Shora bylo popsáno jaké jsou cíle Eurojust. Aby bylo možno dosáhnout těchto cílů je nutno stanovit určité pravomoci. Eurojust může vykonávat své pravomoci prostřednictvím národních členů nebo kolegia. Podle toho jsou pravomoci rozděleny. Jedná-li Eurojust prostřednictvím dotčených národních členů, může podle článku 6 Rozhodnutí požádat příslušné orgány členských států, aby zvážily:

- zahájení vyšetřování nebo stíhání určitých činů,
- souhlas s tím, že jeden z nich je lépe schopen provádět vyšetřování nebo stíhání určitých činů,
- koordinaci příslušných orgánů dotčených členských států,
- sestavení společného vyšetřovacího týmu na základě příslušných mechanismů spolupráce,
- poskytnutí informací Eurojustu, které jsou nezbytné k vykonávání jeho úkolů.

Článek 7 Rozhodnutí stanoví jaké pravomoci má Eurojust pokud jedná prostřednictvím kolegia. V takovém případě může ohledně forem trestné činnosti a přestupků uvedených v článku 4 odst. 1 s odpovídajícím odůvodněním požádat příslušné orgány dotčených členských států, aby

1. zahájily vyšetřování nebo stíhání určitých činů,
2. souhlasily s tím, že jeden z nich je lépe schopen provádět vyšetřování nebo stíhání určitých činů,
3. koordinovaly svou činnost s příslušnými orgány dotčených členských států,
4. na základě příslušných mechanismů spolupráce sestavily společný vyšetřovací tým,
5. mu poskytly jakékoliv informace nezbytné k vykonávání jeho úkolů.

Přestože je jazykové vyjádření použité v článku 6 a 7 Rozhodnutí odlišné, po obsahové stránce se jedná o shodné vymezení pravomocí. Nelze tedy říci, že by kolegium Eurojust mělo v daných věcech více pravomocí než národní člen. Odlišnosti je proto nutno hledat v následcích případného odmítnutí žádosti národního člena a kolegia. Jestliže pro odmítnutí žádosti národního člena podle článku 6 Rozhodnutí není stanovena žádná zvláštní forma, pro odmítnutí žádosti kolegia platí odlišný režim. V případě, že se příslušné orgány členského státu rozhodnou nevyhovět žádosti kolegia podle článku 7 písm. a) Rozhodnutí, informují o tomto svém postupu Eurojust, přičemž své rozhodnutí musí zdůvodnit. Negativní rozhodnutí v případech uvedených pod body 1, 2, 5 není třeba zdůvodňovat, pokud by to poškodilo základní zájmy

národní bezpečnosti a nebo ohrozilo úspěch vyšetřování a nebo bezpečnost konkrétních osob.

Zamyslíme-li se nad obsahem pravomocí uvedených v člancích 6 a 7 Rozhodnutí, je nezbytné si položit otázku do jaké míry se skutečně jedná o kompetence orgánu, když má pouze pravomoc něco žádat po orgánech členských států a navíc není ani zajištěno efektivní vynucení vyhovění žádosti. Opět se zde vracíme k úvodu výkladu o Eurojust, kde bylo řečeno, že Eurojust byl zřízen v rámci tzv. třetího pilíře EU. Obecně se tedy pohybuje na úrovni mezivládní kooperace, jakýkoliv orgán zřízený v rámci tohoto pilíře nemůže nic nařizovat jednotlivému členskému státu, neboť by tak porušil jeho státní suverenitu.

Pokud tedy chceme zajistit efektivní plnění úkolů Eurojust prostřednictvím národního členu, je nutné aby byl příslušnými kompetencemi vybaven právě národní člen. Je nanejvýš vhodné, aby národní člen mohl nejen přímo komunikovat s příslušnými orgány svého státu, ale aby jim případně mohl vydávat i pokyny v konkrétních věcech a měl nástroje pro případné odmítnutí splnění pokynu.

Na úrovni plnění úkolů prostřednictvím kolegia Eurojust je vynutitelnost žádosti kolegia zajištěna jednak povinností dotčeného orgánu své negativní stanovisko zdůvodnit a jednak možností Eurojust zmínit případ odmítnutí ve své výroční zprávě. Právě publikace případu v Eurojust je jeho poměrně silnou „zbraní“, byť se nejedná o právní nástroj, ale o nástroj spíše politické povahy. Výroční zpráva je oficiálním dokumentem, který je publikován v úředním věstníku a přeložen do všech úředních jazyků EU.

Doposud jsme popisovali pouze pravomoci Eurojust vyplývající z Rozhodnutí. V průběhu času však byly dány Eurojust i další kompetence vyplývající z jiných právních aktů Rady EU. Systematicky lze rozlišovat kompetence v následujících oblastech:

Terorismus

Jestliže útoky ze září 2001 uspíšily zřízení Eurojust a donutily jednotlivé státy zamyslet se nad užší spoluprací a výměnou informací, březnové útoky v Madridu v roce 2004 ukázaly, že ani Evropa není izolovaná a chráněná před terorismem ve velkém měřítku. Reakcí bylo jednak zřízení funkce tzv. Koordinátora pro terorismus, kterou zastává pan Chrijs de Vries, a jednak uvědomění si, že členské státy EU by měly lépe spolupracovat nejen při výměně operativních informací, ale že by měla být posílena spolupráce justičních orgánů. Rada EU vydala dne 19. prosince 2002 Rozhodnutí o přijetí zvláštních opatření v oblasti justiční a policejní spolupráce pro boj s terorismem.²⁰ Předmětné rozhodnutí zavazuje ve svém článku 3 všechny členské státy, aby jednak jmenovaly svého národního korespondenta pro terorismus a jednak, aby Eurojust prostřednictvím národního korespondenta předávaly informace o probíhajícím vyšetřování teroristických trestných činů. Podle článku 3 odst. 2 citovaného rozhodnutí mají být předávána data:

- identifikující osobu, skupinu anebo věci,
- popis skutku a zvláštní okolnosti případu,
- souvislost s dalšími vyšetřovanými případy,
- existenci žádosti o právní pomoc ve věci.

²⁰ Publikováno v Úředním věstníku pod L 16/68 dne 22. 1. 2003.

Všechna data mají být předávána v souladu s vnitrostátní legislativou. Za nizozemského předsednictví byl navíc připraven materiál, který citované rozhodnutí novelizuje a rozšiřuje okruh předávaných informací. Nově by tak měly být předávány informace o odsouzeních pro teroristické trestné činy registrované v národních rejstřících trestů a specifické okolnosti těchto trestných činů; souvislost s dalšími případy; u žádostí o právní pomoc navíc i odpověď na dožádání.²¹ Eurojust by tak měl do budoucna vytvořit evropskou databázi vyšetřovaných anebo pravomocně odsouzených teroristických trestných činů. Panuje obecná shoda, že Eurojust nepřísluší shromažďování zpravodajských informací. Za Českou republiku bylo rozhodnuto, že budou předávány informace o trestním řízení zahájeném ve smyslu § 158 odst. 3 trestního řádu.

EVROPSKÝ ZATÝKACÍ ROZKAZ

Evropským zatýkacím rozkazem ve smyslu článku 1 odstavec 1 Rámcového rozhodnutí Rady EU ze dne 13. června 2002 o evropském zatýkacím rozkazu a postupech předávání mezi jednotlivými členskými státy²² je justiční rozhodnutí, které vydal některý členský stát proto, aby jiný členský stát zatkl a předal hledanou osobu za účelem trestního stíhání, výkonu trestu odnětí svobody nebo ochranného opatření. Evropský zatýkací rozkaz má ve styku mezi jednotlivými členskými státy Evropské unie nahradit a tím zjednodušit vydávací řízení. Základní zjednodušení spočívá ve vypuštění administrativní fáze extradičního řízení (povolení ministra spravedlnosti k vydání) a v zachování pouze justiční fáze, kdy příslušný soud rozhoduje o předání. Další podstatnou změnou je zavedení lhůt pro rozhodnutí a následné předání osoby. Je stanovena základní 60-ti denní lhůta pro vydání pravomocného rozhodnutí o předání osoby (resp. o jejím nepředání), která může být za určitých podmínek prodloužena o dalších 30 dnů. Pro samotné předání osoby je stanovena 10-ti denní lhůta.

Se stanovenými lhůtami souvisí jedna z pravomocí Eurojust ve vztahu k EZR. O každém překročení lhůt musí být ve smyslu článku 17 odst. 7 Rámcového rozhodnutí o EZR informován Eurojust spolu s uvedením důvodů, které k překročení lhůt vedly. Rámcové rozhodnutí blíže nespecifikuje, co má Eurojust s takovými informacemi dělat. Určitým minimem by byla pouhá statistická evidence překročení lhůt. Pak by ale nebylo nutné sdělovat důvody, které k překročení lhůt vedly. Lze proto mít za to, že se předpokládá určité analytické zpracování těchto údajů a vyvození obecných závěrů. Své výstupy by měl Eurojust publikovat ve své výroční zprávě (ve výroční zprávě má definovat překážky způsobující problémy při vyřizování právní pomoci). Pokud by navíc byly definovány opakující se problémy při aplikaci EZR, měl by Eurojust ve smyslu článku 17 odst. 7 per analogiam své závěry sdělit i Radě EU.

V praxi může dojít k tomu, že na jednu osobu bylo vydáno více členskými státy několik evropských zatýkacích rozkazů. Organ rozhodující o předání pak musí rozhodnout, kterému z konkurujících EZR dá přednost. Ve smyslu článku 16 odst. 2 Rám-

²¹ Dlužno poznamenat, že povinnost předávat informace mají členské státy na základě citovaného rozhodnutí i vůči Europol.

²² Úř. Věstník L 190/1, 18. 7. 2002.

cového rozhodnutí může v takovém případě požádat o stanovisko Eurojust. Jestliže v případě nedodržení lhůt byl použit poněkud rozšiřující výklad kompetence Eurojust, v případě konkurujících EZR je nutné si uvědomit, že ve většině členských států EU bude rozhodovat o předání soud. Soudy mají v rámci EU nezávislé postavení a je rovněž nepřijatelné jejich činnost jakkoliv ovlivňovat. Eurojust tak může podat své stanovisko pouze v případě, že o to bude příslušným orgánem požádán, rozhodně by zde neměl postupovat z vlastní iniciativy. Stanovisko by rovněž nemělo být ani náznakem imperativní a nelze ani vyvozovat jakékoliv závěry z toho, když se příslušný orgán stanoviskem řídit nebude.

EVROPSKÝ DŮKAZNÍ ROZKAZ

Návrh evropského důkazního rozkazu sleduje linii vzájemného uznávání rozhodnutí. Jeho účelem by mělo být zjednodušení právního styku při dožádání o předání věcí, listin anebo všech druhů dat pro účely trestního řízení anebo správního řízení o přestupcích v případě, že proti jejich rozhodnutí je přípustné odvolání k soudu.²³ Evropský důkazní rozkaz musí být vykonán nejpozději do 60-ti dnů a věci předány dožadujícímu státu nejpozději do 30-ti dnů. V případě nedodržení jedné z těchto lhůt má členský stát povinnost informovat Eurojust. Současně musí sdělit důvody, které vedly k překročení lhůty.

Kompetence Eurojust vyplývající z Rámcových rozhodnutí o evropském zatýkacím rozkazu a o evropském důkazním rozkazu jsou velmi podobné. V obou případech má být Eurojust informován o překročení základních lhůt pro vyřízení věci dožadovaným státem. Povinnost sdělit důvody, které vedly k překročení lhůty znamená, že Eurojust by se neměl omezovat pouze na registraci těchto věcí, ale měl by uvedené důvody analyzovat a vyvozovat obecné závěry. Případy porušení rámcových rozhodnutí by měl rozebrat ve své výroční zprávě. Pokud by dospěl k závěru, že vyvstala potřeba rámcové rozhodnutí změnit, měl by toto signalizovat Radě EU spolu se svým návrhem. Od čistě koordinační práce v případech vyřizování právní pomoci tak Eurojust může ovlivňovat legislativní proces v rámci Evropské unie. Dlužno poznamenat, že v současné době Eurojust teprve začíná své kompetence v případě evropského zatýkacího rozkazu využívat a až budoucnost ukáže, zda Eurojust bude kapacitně schopen zasahovat do legislativního procesu.

ZAPOJENÍ ČESKÉ REPUBLIKY DO EUROJUST

Přistoupením České republiky k EU vznikla našemu státu povinnost implementovat Rozhodnutí do českého právního řádu a zároveň vyslat národního člena k Eurojust. V případě implementace Rozhodnutí bylo nejdříve zkoumáno jaké nové instituty by měly být v českém právním řádu zakotveny. S ohledem na minimální rozsah kompetencí národního člena stanovených článkem 9 Rozhodnutí bylo zjištěno, že

²³ Články 3,4 návrhu Rámcového rozhodnutí Rady o Evropském důkazním rozkazu (2003/0270(CNS)).

v České republice není třeba vytvářet nový zákon o Eurojust, neboť státní zástupce Nejvyššího státního zastupitelství splňuje nejen tyto minimální požadavky, ale má navíc ještě podstatně širší kompetence. Jeho relativně silné postavení v porovnání s jinými národními členy vyplývá i z toho, že Nejvyšší státní zastupitelství je ústředním justičním orgánem ve smyslu článku 15 odst. 6 Evropské úmluvy o právní pomoci ve věcech trestních pro přípravné řízení trestní. Pravomoci státního zástupce při vyřizování právní pomoci ve věcech trestních vyplývají z následujících právních předpisů:

- trestní řád (zákon č. 141/1961 Sb., ve znění pozdějších změn),
- zákon o státním zastupitelství (zákon č. 283/1993 Sb., ve znění pozdějších změn),
- vyhláška Ministerstva spravedlnosti ze dne 7. ledna 1994 o jednacím řádu státního zastupitelství, zřízení poboček některých státních zastupitelství a podrobnostech o úkonech prováděných právními čekateli (č. 23/1994 Sb.),
- pokyn obecné povahy nejvyššího státního zástupce ze dne 26. ledna 2005, poř. č. 1/2005, kterým se upravuje postup státních zástupců při výkonu působnosti státního zastupitelství v oblasti právního styku s cizinou v trestních věcech.

Z uvedených právních předpisů vyplývají kompetence národního člena spočívající v:

- přímém kontaktu se všemi státními zástupci v České republice, soudy, Ministerstvem spravedlnosti a Policejním prezídiem,
- přístupu do trestních spisů a databází týkajících se trestního řízení a stíhání,
- možnosti zasílat do ciziny žádosti o vzájemnou pomoc ve věcech trestních a přijímat je,
- možnosti koordinovat vyřizování žádostí o vzájemnou pomoc ve věcech trestních na celém území České republiky,
- možnosti žádat státního zástupce o odstranění průtahů při vyřizování dožádání z ciziny,
- možnosti žádat nadřízené státní zastupitelství o dohled nad nižším státním zastupitelstvím při vyřizování dožádání z ciziny,
- rozhodování o převzetí trestního řízení nebo stíhání do České republiky,
- možnosti dohodnout a podepsat dohodu o založení společného vyšetřovacího týmu,
- přikázání místní příslušnosti ve věci vyřizování právní pomoci.

Národnímu členovi České republiky je i nadále zachováno postavení státního zástupce NSZ. V případě, že by tomu tak nebylo, ztratil by i všechny shora popsané kompetence. K jeho přidělení do Eurojust bylo využito institutu dočasného přidělení podle § 19a zák. č. 283/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, o státním zastupitelství.

Velmi cennou devizou českého národního člena je jeho předchozí činnost na mezinárodním odboru Nejvyššího státního zastupitelství. Nejen že disponuje potřebnými znalostmi mezinárodního práva, ale rovněž disponuje důležitými kontakty s příslušnými českými justičními orgány. Asistentem národního člena byla ustanovena ředitelka mezinárodního odboru Nejvyššího státního zastupitelství, která pracuje na permanentní bázi v Brně, do Eurojust dojíždí příležitostně v případě potřeby a zajišťuje podporu práce národního člena na území České republiky.

Národní člen České republiky působí na tzv. permanentní bázi. K výkonu funkce byl ministrem spravedlnosti dočasně přidělen od 1. května 2004, tedy od okamžiku přístupu České republiky k Evropské unii. Nutno podotknout, že ne všech-

ny přístupové státy vyslaly svého národního člena k Eurojust na permanentní bázi. Zejména z finančních důvodů fungují národní členové některých států pouze na ad hoc bázi, když se účastní pouze některých jednání.

POSTUP PŘI VYŘIZOVÁNÍ PRÁVNÍ POMOCI V SOUČINNOSTI S EUROJUST

Jak již bylo řečeno Eurojust je především koordinačním orgánem při vyřizování právní pomoci. Je tedy logické, že Eurojust nemůže jakkoliv nahradit žádost o právní pomoc.

Jestliže justiční orgán dožadujícího státu chce požádat o součinnost Eurojust, musí v první řadě sepsat žádost o právní pomoc a tuto doručit orgánu státu dožádaného. Ve složitých případech lze doporučit před samotným sepsáním žádosti o právní pomoc konzultaci s národním členem, popř. s pracovníkem příslušného mezinárodního odboru. Ve výjimečných případech, za předpokladu, že národní člen dožádaného státu reprezentuje ústřední justiční orgán, lze za pomoci národního člena v Eurojust žádost o právní pomoc také doručit. S ohledem na platnost Schengenské prováděcí úmluvy však lze doporučit přímý styk justičních orgánů ve smyslu článku 53.

Národního člena je možno o součinnost v konkrétní věci požádat buď od samého počátku, tzn. v okamžiku sepsání a odeslání žádosti o právní pomoc anebo v průběhu jejího vyřizování. Druhá varianta se týká klasicky věcí, kdy již byla odeslána žádost o právní pomoc, avšak její vyřizování trvá v dožádaném státě neúměrně dlouho. Cestou Eurojust je možno dosáhnout urychlení vyřízení takové právní pomoci.

První varianta bude dopadat na případy, kdy je již od počátku zřejmé, že bez součinnosti Eurojust by vyřizování právní pomoci probíhalo zdlouhavě a s ohledem na komplikovanost a náročnost provedení dožádaných úkonů by bylo možno mít pochybnosti o zdárném vyřízení právní pomoci. Zpravidla takový případ nastane, když je v žádosti o právní pomoc žádáno více úkonů na sebe logicky navazujících (např. doručení usnesení o zahájení trestního stíhání, následně výslech obviněného spojený např. s výzvou o vydání věci), nebo pokud je žádáno více členských států o provedení určitého úkonu ve stejnou dobu – např. provedení vícero domovních prohlídek v různých státech ve stejný okamžik.

Jaké případy jsou vlastně vhodné k registraci v Eurojust? Výčet trestných činů je do značné míry uvedený v článku 4 Rozhodnutí a v článku 2, resp. 3 smlouvy o Euro-pol. V případě souhlasu kolegia může být v Eurojust registrován i případ právní pomoci týkající se jiných než vyjmenovaných trestných činů (článek 4 odst. 2 Rozhodnutí). Promítneme-li všechna kritéria stanovená Rozhodnutím do českého právního řádu je možné zobecnit, že Eurojust by měl být žádán o součinnost v případech, kdy je žádáno o právní pomoc v souvislosti s vedením trestního řízení pro závažnější trestnou činnost. Záměrně je používán pojem závažnější trestná činnost, tedy pojem, který trestní řád nezná, neboť ne vždy bude vyhovovat měřítko zvláště závažných trestných činů podle § 41 odst. 2 trestního zákona. Lze si představit případ, kdy trestný čin nebude možno zařadit do kategorie zvláště závažných trestných činů, avšak přesto např. s ohle-

dem na komplikovanost případu, vazební charakter řízení, rozsah dožádání o právní pomoc anebo počet dotčených států, bude vhodné, aby se věci Eurojust zabýval. Při hledání vhodných věcí bude do značné míry záviset na uvážení a zkušenostech dozorového státního zástupce, resp. soudce. K tomu zda věci navrhnout k registraci v Eurojust či nikoliv lze využít předběžné konzultace s národním členem, vždy při vědomí toho, že o navržení případu k registraci rozhoduje národní člen a o konečné registraci rozhoduje kolegium Eurojust.

V případě konkrétního případu, kdy je žádán o součinnost Eurojust musí dozorující státní zástupce vyhotovit žádost o právní pomoc a tuto doručit příslušným justičním orgánům dotčených zemí. Jak již bylo řečeno dříve může tak učinit cestou přímého zaslání ve smyslu článku 53 Schengenské prováděcí úmluvy, aniž by musel využívat postupu přes ústřední justiční orgány. Současně s odesláním žádosti o právní pomoc, pokud tak neučinil již dříve, kontaktuje národního člena a požádá ho o registraci této věci v Eurojust. Za tím účelem musí národnímu členovi předložit kopii žádosti o právní pomoc včetně veškeré dosavadní korespondence s dožádaným justičním orgánem, pokud existuje. Zároveň by dozorující státní zástupce měl sdělit další podrobnosti týkající se vyšetřování tohoto trestného činu, které by mohly mít vliv na vyřizování právní pomoci. Součástí informace by mělo být i sdělení do kdy je třeba právní pomoc vyřídit, např. s ohledem na lhůty vazby.

Další jednání lze rozdělit do tří etap:²⁴

1. úroveň 1 – jednání všech 25 národních členů v kolegiu
2. úroveň 2 – jednání národních členů zúčastněných zemí
3. úroveň 3 – jednání zúčastněných národních členů a zpracovatelů případu

Národní člen v Eurojust věc přezkoumá a v případě, že splňuje požadavky na registraci, zkontaktuje se s dotčenými národními členy, vylíčí jim okolnosti případu a sdělí jim, že tuto věc hodlá registrovat na kolegiu. Věc musí být nejdříve zapsána do elektronického registru spisů v Eurojust a poté probíhá její registrace v kolegiu. Registrace probíhá tím způsobem, že národní člen krátce popíše skutkový děj, stádium trestního řízení a popíše úkony, které jsou dožadovány. Věc je registrována okamžikem, kdy dá kolegium k registraci souhlas. Toto jednání se zároveň nazývá jednání na úrovni jedna.

Další část práce národního člena spočívá v nyní již podrobném informování svých kolegů z dožádaných zemí o průběhu vyšetřování a povaze dožádaných úkonů. Zpravidla se tak děje na schůzce, které se účastní všichni dožádaní národní členové. Tato schůzka, jednání na úrovni dva, má sloužit k výměně informací, vyjasnění problémů, popř. k určení zda před samotným vyřízením právní pomoci je na místě setkání všech osob ve věci zúčastněných.²⁵

Pokud národní členové dospějí k závěru, že je takové schůzky potřeba, dohodnou datum, kdy jsou do Eurojust sezváni zpracovatelé případu (státní zástupci, policisté,

²⁴ Naznačené členění odpovídá článku 15–17 Jednacího řádu Eurojust publikovaného v př. věstníku dne 22. 11. 2002 pod č. C 286/1

²⁵ Mnohdy tato schůzka slouží i k objasnění procesního postupu v různých státech. V různých systémech se totiž způsob provedení úkonů liší a může to mít vliv jednak na provedení dožádaných úkonů a jednak na jejich použitelnost v řízení před soudem.

vyšetřující soudci). Tato schůzka se nazývá jednání na úrovni tři a za účelem jejího hladkého průběhu Eurojust zajišťuje a financuje simultánní tlumočení. Tato zdánlivá maličkost umožňuje, že se schůzky mohou účastnit skuteční zpracovatelé případu, ačkoliv mnohdy nehovoří cizím jazykem. Je tudíž zajištěna účast osob, které se v případě dobře orientují a mají ty nejlepší znalosti věci.

Ve zvlášť komplikovaných případech není vyloučeno aby se jednání na úrovni dvě, resp. tři, opakovalo. Jediným limitem pořádání jednání na úrovni tři tak jsou paradoxně finanční možnosti jednotlivých členských států, neboť Eurojust nehradí náklady na cestu a ubytování zúčastněných.

DALŠÍ ČINNOST EUROJUST

Eurojust kromě své činnosti na poli koordinace právní pomoci a dalších svěřených pravomocí pořádá i pravidelné semináře, vždy tématicky zaměřené. Eurojust se snaží, aby se těchto seminářů účastnili skutečně odborníci na danou problematiku z členských zemí. Je zavedena praxe pořádání tzv. jeden a půl denních seminářů, kdy jeden den je vyhrazen výměně zkušeností a druhý den je vyhrazen bilaterálním, resp. multilaterálním jednáním, popř. jednáním na úrovni tři. Svě pravidelné místo mají v rozvrhu akcí semináře na téma: evropský zatýkácí rozkaz, obchodování s lidmi, obchodování s drogami, finanční a hospodářská kriminalita, setkání se styčnými soudci.

Jednou ročně Eurojust pořádá také seminář mimo svou budovu v Haagu v některé z členských zemí. V roce 2004 to byl seminář o evropském zatýkáčím rozkazu pořádaný v Praze. Jednalo se o vůbec první seminář pořádaný v novém členském státě Evropské unie.

VZTAH K TŘETÍM SUBJEKTŮM

Eurojust není ve své činnosti omezen pouze na spolupráci s členskými státy, byť je pochopitelné, že tato spolupráce bude nejintenzivnější. S ohledem na to, že se předpokládá zintenzivnění spolupráce s Europol, byla uzavřena dohoda o spolupráci. Dalším orgánem se kterým má Eurojust uzavřenu dohodu o spolupráci je OLAF. Při pohledu na předmět činnosti obou organizací se může zdát, že se jejich kompetence překrývají. Ve skutečnosti tomu tak není, neboť OLAF je orgánem prvního pilíře EU a provádí administrativní vyšetřování podvodů (finančních nesrovnalostí) proti finančním zájmům společenství, zatímco Eurojust je výhradně koordinační orgán na poli vzájemné pomoci bez vyšetřovacích kompetencí.

Ve vztahu k třetím zemím (mám na mysli nečlenské státy Evropské unie), zaujímá Eurojust dvojí přístup. Nejvyšší formou spolupráce je uzavření dohody o spolupráci. V současné době má Eurojust uzavřenou dohodu o spolupráci s Norskem. Byla ukončena jednání o dohodě o spolupráci s Rumunskem a znění této dohody je v současné době předloženo Radě EU ke schválení. Teprve po schválení dohody Radou bude

možné dohodu oběma zúčastněnými stranami podepsat. Obě zmiňované dohody mají zvláštní postavení, neboť v prvním případě se jedná o stát, který sice není členským státem EU, ale je zapojen do Schengenského systému a v druhém případě se jedná o kandidátskou zemi. Tomu odpovídá i obsah dohody, kdy jsou nejenom stanoveny způsoby spolupráce a výměny informací, ale oběma státům je dána i možnost vyslat k Eurojust styčného prokurátora.

V případech mnoha dalších států nejsou uzavřeny dohody o spolupráci, avšak tyto státy ustanovily tzv. kontaktní body, které mají sloužit k lepší komunikaci mezi Eurojust a těmito státy. Eurojust má v současné době své kontaktní body v Albánii, Argentině, Bulharsku, Chorvatsku, Kanadě, Japonsku, Lichtenštejnsku, Norsku, Rumunsku, Rusku, Černé Hoře, Srbsku, Švýcarsku, Turecku, Ukrajině a USA.

VÝHLED DO BUDOUCNA

Eurojust je vůbec prvním pokusem o ustavení orgánu pro koordinaci a zlepšení vyřizování právní pomoci, kde je zastoupeno více států. Bylo již řečeno, že Eurojust je orgánem třetího pilíře EU a z toho vyplývá i jeho „slabé postavení“. Eurojust má pravomoc pouze žádat členské státy, aby něco učinily, nemá žádnou možnost dávat pokyny v konkrétních věcech. Dokud bude existovat rozdělení EU na pilíře, nelze předpokládat, že by se charakter Eurojust mohl v tomto směru změnit. Jediným východiskem by bylo přesunutí policejní a justiční spolupráce v trestních věcech do oblasti prvního pilíře. Tato úvaha je v současné době velmi nereálná.

Ústavní smlouva²⁶ předpokládá vytvoření evropského zákona o Eurojust. Pokud budeme hovořit o budoucí podobě evropského zákona o Eurojust je nutno především vyjít z toho, co v současném Rozhodnutí chybí. Eurojust má sice v současné době v Rozhodnutí definovány určité pravomoci, avšak při bližším studiu zjistíme, že se jedná pouze o pravomoc něco žádat. Pokud stát odmítne vyhovět žádosti Eurojust, musí své stanovisko zdůvodnit. Avšak i pokud své odmítavé stanovisko nezdůvodní, nemůže Eurojust provedení své žádosti vynucovat. Největší sankcí za nesplnění požadavku Eurojust je tak zmínění případu ve výroční zprávě. Lze shrnout, že Eurojust má pouze pravomoc žádat a v určitých případech doporučovat. Pokud má být Eurojust v budoucnu efektivní, je nutné mu dát nejen kompetence, ale i nástroje k jejich prosazení.

Další věcí, která je nutná pro fungování Eurojust jsou pravomoci národního členu. Jejich definice v Rozhodnutí není v současné době uspokojivá. Domnívám se, že by měly být stanoveny minimální pravomoci národního členu širěji než je tomu v současném Rozhodnutí (pokud by měl každý národní člen alespoň takové kompetence jako český národní člen, byla by spolupráce podstatně snazší). Dosavadní kompetence vyžadované Rozhodnutím lze shrnout jako požadavek přímého kontaktu se všemi justičními orgány v členské zemi a požadavek přístupu k rejstříku trestů (anebo obdobné databázi). Pro účely mezinárodní justiční spolupráce v trestních věcech by však bylo

²⁶ Smlouva o Ústavě pro Evropu, úř. věstn. CIG 87/04.

vhodné, aby národní člen měl alespoň pro fázi přípravného řízení pravomoc udělovat závazné pokyny k vyřízení konkrétní věci právní pomoci a jejich splnění vynucovat.

Součástí evropského zákona by měla být i pasáž o předávání dat Eurojust. Přestože Rada v současné době schvaluje pravidla o nakládání s osobními údaji v Eurojust, bude se jimi řídit pouze interní nakládání s daty. Komunikace s členskými státy bude i nadále probíhat podle národních předpisů. Tato disproporce by měla být odstraněna.

Podíváme-li se do velmi vzdálené budoucnosti, je možné uvažovat o vytvoření Evropského prokurátora. Považuji však za vhodné zmínit, že vytvořením Evropského prokurátora nebude agenda Eurojust jako koordinátora právní pomoci eliminována. Evropský prokurátor bude-li zřízen, bude mít zprvu zřejmě působnost pouze ve věcech podvodů proti finančním zájmům EU. V ostatních věcech přeshraniční kriminality bude i nadále potřeba právní pomoci ve věcech trestních a potažmo její koordinace (na nutnosti koordinace nezmění nic ani fakt vývoje směrem ke stále širšímu pojetí uznávání rozhodnutí).

EUROJUST – EUROPEAN INSTITUTION FOR COOPERATION IN JUSTICE

Summary

The article about Eurojust starts by mentioning the Presidency Conclusions in Tampere in 1999 and tries to put the history of Eurojust in a wider frame of the mutual legal assistance in criminal matters such as the treaties of Council of Europe and the Schengen system.

The author describes the role, structure, powers and future of Eurojust not only on the basis of the legal instruments (the Council decision setting up Eurojust) but also on the basis of the practical experience. You can get the knowledge about the status of the national member, the work of the college, the role of the administrative director but also about the newly created legal department. By describing the powers of Eurojust the author mentions not only the Council decision setting up Eurojust but also other European documents which have the impact on the work and competences of Eurojust. Special place have the competence on the field of the fight against terrorism and the competence in the execution of the European arrest warrant.

Speaking about the position and powers of the national member, there is a special part explaining the powers and possibilities of the Czech national member and also describing the Czech approach to the implementation of the Council decision.

The article describes not only the current stage of Eurojust but mentions also some weak points of the current situation, possibility how to improve the functioning of Eurojust and some ideas for the future of the organisation.

EVROPSKÝ ZATÝKACÍ ROZKAZ

JUDr. SVĚTLANA KLOUČKOVÁ, Ph.D.

HISTORICKÝ VÝVOJ

Se stále se zvyšující integrací Evropské unie, která s sebou přinesla volný pohyb osob, zboží, kapitálu a služeb, vzrostly rovněž možnosti přeshraniční kriminality a nadnárodního organizovaného zločinu. V konfrontaci s touto skutečností bylo stále častěji a naléhavěji diskutováno řešení velmi pomalého systému vydávacího řízení. Za hlavní cíl bylo vytyčeno zjednodušení výkonu trestní jurisdikce, a to na základě vzájemné důvěry ve své národní právní řády a respektování lidských práv.

V průběhu devadesátých let 20. století došlo v rámci Evropské unie k velmi rychlému a zásadnímu vývoji v oblasti vydávání.

V r. 1989 byla v San Sebastianu přijata **Dohoda mezi 12 členskými státy Evropských společenství ze dne 26. května 1989** o zjednodušení a modernizaci způsobů doručování žádostí o vydání, která umožnila zaslání žádostí o vydání faxem.

Další reakcí bylo přijetí **Úmluvy ze dne 19. června 1990, kterou se provádí Schengenská dohoda ze dne 14. června 1985** o postupném zrušení kontrol na společných hranicích, avšak její ustanovení o vydávání již byla nahrazena dalšími dokumenty Evropské unie.

Dalšími kroky bylo přijetí **Úmluvy o zkráceném vydávacím řízení mezi členskými státy Evropské unie ze dne 10. března 1995** a **Úmluvy o vydávání mezi členskými státy Evropské unie ze dne 27. září 1996**.

Tyto úmluvy nenahrazovaly Evropskou úmluvu o vydávání z r. 1957 s jejími dodatkovými protokoly, ale pouze ji doplňovaly, resp. všechny případy, které nebyly upraveny těmito novými úmluvami z r. 1995 a 1996, měly být řešeny na základě Evropské úmluvy o vydávání z r. 1957, s jejími dodatkovými protokoly, jejichž součástí jsou samozřejmě výhrady a prohlášení smluvních států.

Tyto shora uvedené úmluvy z r. 1995 a 1996 však dosud nevstoupily v platnost a již byly zcela nahrazeny dále uvedeným rámcovým rozhodnutím o evropském zatýkacím rozkazu, kterému se budeme podrobně věnovat dále.

Vývoj v rámci Evropské unie v oblasti vydávání postupoval rovněž na přelomu 20. a 21. století velmi rychle. Ve dnech 15.–16. 10. 1999 se konalo **zasedání Evropské rady v Tampere**, které poprvé bylo věnováno pouze otázkám spolupráce mezi členskými státy ve věcech trestních. V bodě 35 závěrů tohoto zasedání byl formulován požadavek, aby byl zrušen formální postup vydávání osob, které se po vynesení roz-

sudku vyhýbají spravedlnosti a aby bylo urychleno řízení o vydávání osob, které jsou podezřelé ze spáchání trestného činu. Stejně tak toto zasedání poukázalo na zásadu vzájemného uznávání justičních rozhodnutí jako na „základní kámen“ justiční spolupráce.

Dne 30. 11. 2000 Rada přijala **Program opatření k provedení zásady vzájemného uznávání soudních rozhodnutí ve věcech trestních**, který je uveden v bodě 37 závěrů ze zasedání Evropské rady v Tampere,¹ který se zabývá problematikou vzájemného výkonu zatýkacích rozkazů.

Výsledkem tohoto vývoje bylo přijetí **rámcového rozhodnutí ze dne 13. 6. 2002 o evropském zatýkacím rozkazu a postupech předávání mezi jednotlivými členskými státy**.² Toto rámcové rozhodnutí má pro vydávání osob mezi členskými státy zcela mimořádný význam, neboť zásadním způsobem mění dosavadní způsob vyřizování tohoto druhu mezinárodní justiční spolupráce. Mezi členskými státy Evropské unie postup podle tohoto rámcového rozhodnutí má zcela nahradit:

- Evropskou úmluvu o vydávání ze dne 13. prosince 1957, její Dodatkový protokol ze dne 15. října 1975 a Druhý dodatkový protokol ze dne 17. března 1978,
- Evropskou úmluvu o potlačování terorismu ze dne 27. ledna 1977, pokud jde o vydávání,
- Dohodu mezi 12 členskými státy Evropských společenství ze dne 26. května 1989 o zjednodušení a modernizaci způsobů doručování žádostí o vydání,
- Úmluvu ze dne 10. března 1995 o zjednodušeném postupu vydávání mezi členskými státy Evropské unie³,
- Úmluvu ze dne 27. září 1996 o vydávání mezi členskými státy Evropské unie⁴ a
- hlavu III kapitoly 4 Úmluvy ze dne 19. června 1990, kterou se provádí Schengenská dohoda ze dne 14. června 1985 o postupném zrušení kontrol na společných hranicích⁵.

Tohoto cíle bohužel nebylo zcela dosaženo. Vydávací řízení v omezené míře stále uplatňují: Česká republika, Francie, Itálie, Lucembursko, Rakousko a Slovinsko. Byť je velmi často uváděno, že přijetí rámcového rozhodnutí o evropském zatýkacím rozkazu bylo urychleno teroristickými útoky v USA dne 11. 9. 2001, není pravdou, že by tato tragická událost byla jediným a hlavním důvodem pro přijetí tohoto rámcového rozhodnutí. Ze shora uvedeného naopak vyplývá, že jeho přijetí předcházely v Evropské unii poměrně dlouhý vývoj.

IMPLEMENTACE EVROPSKÉHO ZATÝKACÍHO ROZKAZU V ČESKÉ REPUBLICE

Shora uvedené rámcové rozhodnutí bylo do právního řádu implementováno dvěma kroky, a to přijetím novely trestního řádu č. 539/2004 Sb. a učiněním

¹ Úř. věst. č. C 12 E, 15. 1. 2001, s. 10.

² Rámcové rozhodnutí Rady ze dne 13. 6. 2002 o evropském zatýkacím rozkazu a postupech předávání mezi jednotlivými členskými státy (2002/584/JVV).

³ Úř. věst. č. C 78, 30. 3. 1995, s. 2.

⁴ Úř. věst. č. C 313, 13. 10. 1996, s. 12.

⁵ Úř. věst., Zvl. vyd. 2004, Kap. 19, sv. 02 (L 239, 22. 9. 2000, s. 19).

prohlášení podle čl. 28 odst. 3 Evropské úmluvy o vydávání z r. 1957 (č. 24/2005 Sb. m. s.).

Tyto dva kroky byly nezbytné z těchto důvodů. Rámcová rozhodnutí jsou právním nástrojem III. pilíře Evropské unie. Podle článku 34 odstavce 2 písmene b) Smlouvy o Evropské unii⁶ rámcová rozhodnutí slouží ke sblížení zákonů a jiných předpisů členských států, jsou pro členské státy závazná co do výsledku, jehož má být dosaženo, přičemž volba forem a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům, a nemají přímý účinek. Rámcová rozhodnutí tedy sama o sobě nezakládají práva a povinnosti vnitrostátních právních subjektů a nemění mezinárodněprávní závazky členských států. Členské státy jsou však povinny provést veškeré potřebné kroky, aby jejich vnitrostátní právní úprava byla uvedena do souladu s rámcovým rozhodnutím. Pokud jejich ústavní právo dává mezinárodním smlouvám přednost před vnitrostátním právem, státy se musí se svými případnými mezinárodně právními závazky vypořádat tak, aby jejich vnitrostátní právní úprava přijatá na základě rámcového rozhodnutí, mohla být používána.⁷

Vztah mezi mezinárodním a vnitrostátním právem v České republice je zakotven v článku 10 Ústavy ČR, který stanoví, že vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.

Po 1. 6. 2002 jsou součástí právního řádu všechny mezinárodní smlouvy, které byly:

- a) ratifikovány,
- b) k jejichž ratifikaci dal souhlas československý nebo český Parlament,
- c) zavazují v současnosti Českou republiku (byly např. ratifikovány potřebným počtem států),
- d) byly vyhlášeny v Sbírce zákonů nebo Sbírce mezinárodních smluv (od 1. 1. 2000).

Pokud tedy mezinárodní smlouva splní tyto čtyři podmínky stane se podle čl. 10 naší Ústavy:

1. součástí právního řádu,
2. její přímo proveditelná ustanovení se použijí tehdy, když stanoví něco jiného než zákon.

Vnitrostátně přímo proveditelná (self executing) jsou pak taková ustanovení shora uvedených mezinárodních smluv, která jsou vnitrostátní aplikace způsobilá a schopná.

Ustanovení mezinárodních smluv:

- a) nejsou k přímému vnitrostátnímu použití způsobilá, pokud dávají pouze pokyn vnitrostátnímu zákonodárci k jejich vnitrostátnímu provedení,
- b) nejsou přímého vnitrostátního použití schopná, pokud se neobracejí na subjekty vnitrostátního práva nebo jim stanoví práva a povinnosti pouze podmíněčně, nejasně či neurčitě.

⁶ Úř. věst., C 325, 24. 12. 2002

⁷ Polák, P.: Meze možnosti právní úpravy justiční spolupráce v trestních věcech rámcovým rozhodnutím, Právnícké rozhledy č. 17/2004.

Pokud tedy některé z ustanovení mezinárodní smlouvy splňuje shora uvedené požadavky, pak jeho neaplikace v praxi bude porušením Ústavy.⁸

Vzhledem k výše uvedené definici rámcových rozhodnutí, k čl. 10 Ústavy ČR a skutečnosti, že Evropská úmluva o vydávání ze dne 13. prosince 1957 (včetně jejích dodatků) obsahuje přímo proveditelná ustanovení, jejichž provádění je neslučitelné s prováděním ustanovení trestního řádu o evropském zatýkacím rozkazu, vnitrostátní provedení rámcového rozhodnutí o evropském zatýkacím rozkazu v České republice, jak již je shora uvedeno, zahrnovalo dva kroky. Prvním bylo přijetí vnitrostátní právní úpravy evropského zatýkacího rozkazu a druhým vyloučení aplikace Evropské úmluvy o vydávání ze dne 13. prosince 1957 (včetně jejích dodatků), kterou se jinak řídí vydávání mezi členskými státy Evropské unie.

První krok byl proveden nabytím účinnosti novely trestního zákona (č. 537/2004 Sb.) a trestního řádu (č. 539/2004 Sb.), ovšem s tou výhradou, že český zákonodárce v přímém rozporu s rámcovým rozhodnutím o evropském zatýkacím rozkazu omezil použití ustanovení o evropském zatýkacím rozkazu pouze na skutky spáchané ode dne účinnosti těchto novel, tj. od 1. 11. 2004 (viz přechodné ustanovení článku II odstavce 2 novely trestního řádu č. 539/2004 Sb.).

Druhý krok spočíval v učinění prohlášení podle článku 28 odstavce 3 Evropské úmluvy o vydávání ze dne 13. prosince 1957 (dále jen Úmluva z r. 1957), které bylo doručeno generálnímu tajemníkovi Rady Evropy dne **14. ledna 2005**, kterým došlo k vyloučení aplikace této úmluvy a jejích dodatků vůči členským státům Evropské unie, které aplikují evropský zatýkací rozkaz.

V tomto prohlášení Česká republika oznámila, že přijala s účinností od 1. 11. 2004 právní předpisy k provedení rámcového rozhodnutí Rady EU ze dne 13. června 2002 o evropském zatýkacím rozkazu, které považuje za jednotné právní předpisy ve smyslu čl. 28 odst. 3 Úmluvy z r. 1957. Toto prohlášení dále obsahuje tři podstatné body – stanoví, že Česká republika:

- bude uplatňovat novou právní úpravu přijatou na základě shora uvedeného rámcového rozhodnutí ve vztahu ke členským státům Evropské unie, které rovněž uplatňují právní předpisy k provedení tohoto rámcového rozhodnutí (tato část měla význam ve vztahu k Itálii, která začala provádět svá vnitrostátní ustanovení týkající se evropského zatýkacího rozkazu až od 14. 5. 2005),
- bude nadále Úmluvu z r. 1957 s jejími dodatkovými protokoly aplikovat na skutky spáchané před 1. 11. 2004,
- ve vztazích s Rakouskem a Slovenskem bude nadále používat ustanovení dvoustranných smluv týkající se používání jazyka (článek 3 Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o právní pomoci poskytované justičními orgány a úpravě některých právních vztahů v občanských a trestních věcech ze dne 29. října 1992, č. 209/1993 Sb. a článek XV Smlouvy mezi Českou republikou a Rakouskou republikou o dodatku k Evropské úmluvě o vydávání z 13. prosince 1957 a o usnadnění jejího uplatnění, sjednané ze dne 27. června 1994, č. 2/1996 Sb.), na jejichž základě

⁸ Malenovský, J.: Postavení mezinárodních smluv o lidských právech v českém právu po 1. červnu 2002, Právník č. 9/2002, s. 924 a n.

se evropské zatýkáací rozkazy a další písemnosti zasílají bez překladů do úředního jazyka dožadného státu.

DEFINICE EVROPSKÉHO ZATÝKACÍHO ROZKAZU

Evropský zatýkáací rozkaz je definován jako justiční rozhodnutí,⁹ které vydal některý členský stát proto, aby jiný členský stát zatkl a předal hledanou osobu za účelem trestního stíhání, výkonu trestu odnětí svobody nebo ochranného opatření (článek 1 Rámcového rozhodnutí, dále jen RR).

Ustanovení § 404 tr. ř. definuje evropský zatýkáací rozkaz jako zatýkáací rozkaz vydaný v souladu s předpisy Evropské unie, který může vydat justiční orgán členského státu proti osobě, která se zdržuje v jiném členském státě, je-li třeba vyžádat její předání za účelem trestního stíhání nebo k výkonu trestu odnětí svobody nebo ochranného opatření spojeného s omezením svobody,

- a) je-li stíháána pro trestný čin, za který podle právních předpisů vyžadujícího státu může být odsouzena k trestu odnětí svobody s horní hranicí trestní sazby nejméně dvanáct měsíců nebo jí může být uloženo ochranné opatření spojené s omezením svobody v délce nejméně dvanáct měsíců, nebo
- b) byla-li odsouzena k trestu odnětí svobody v délce nejméně čtyř měsíců, anebo jí bylo uloženo ochranné opatření spojené s omezením svobody v délce nejméně čtyř měsíců.

ROZSAH APLIKACE EVROPSKÉHO ZATÝKACÍHO ROZKAZU

Pokud jde o rozsah aplikace ustanovení § 404 až 422 tr. ř. týkající se evropského zatýkáacího rozkazu, lze shrnout, že tato ustanovení se vztahují:

- na trestné činy (skutky) spáchané od 1. 11. 2004,
- na trestné činy, za které je možno uložit trest odnětí svobody či ochranné opatření s horní hranicí nejméně 1 rok anebo, je-li hledaná osoba již odsouzena, byl jí uložen trest odnětí svobody či ochranné opatření v délce nejméně 4 měsíců,
- podle prohlášení jednotlivých členských států učiněných Radě EU je možné na základě evropského zatýkáacího rozkazu vyžádat hledané osoby pouze z metropolitních území členských států (tj. není možné aplikovat řízení o evropském zatýkáacím rozkazu např. na území Nizozemských Antil a Aruby),
- až do 31. 12. 2008 Rakouská republika nebude předávat rakouské občany na základě evropského zatýkáacího rozkazu bez jejich vlastního souhlasu (podle § 403 odst. 2 tr. ř. tedy může Česká republika recipročně rovněž až do 31. 12. 2008 předávat své občany na základě evropského zatýkáacího rozkazu Rakouska jen s jejich vlastním souhlasem).

⁹ V úředním překladu rámcového rozhodnutí o evropském zatýkáacím rozkazu do češtiny je bohužel, stejně jako v překladu jiných právních předpisů Evropské unie, zcela chybně překládáno slovo „judicial“ jako „soudní“ a nikoli jako „justiční“. Pokud by tento chybný překlad byl převzat i do trestního řádu ČR, bylo by pak nutné odmítnout předání hledaných osob do značného počtu členských států, neboť v nich evropské zatýkáací rozkazy jsou vydávány státními zástupci a nikoli soudy.

PŘEDPOKLADY VYDÁNÍ EVROPSKÉHO ZATÝKACÍHO ROZKAZU

Evropský zatýkací rozkaz vydaný příslušným justičním orgánem členského státu není přímo vykonatelný na území jiného členského státu, tj. není možné, aby na jeho základě byl někdo zatčen a bez jakéhokoli rozhodování vnitrostátních orgánů členského státu předán do jiného členského státu. Naopak rozhodnutí o výkonu evropského zatýkacího rozkazu podléhá justiční kontrole, tj. soudní orgán členského státu, ve kterém byla hledaná osoba zatčena, musí vždy přijmout rozhodnutí o jejím předání. Přestože článek 1 odst. 1 RR definuje evropský zatýkací rozkaz jako „soudní“, přesněji „justiční rozhodnutí“, de facto se jedná o zvláštní druh žádosti o zatčení a předání hledané osoby, jehož podkladem vždy musí být vykonatelný rozsudek, zatýkací rozkaz nebo jiné vykonatelné soudní rozhodnutí se stejným účinkem. Tento systém vyplývá ze zásady vzájemného uznávání rozhodnutí justičních orgánů členských států Evropské unie.

Předpokladem vydání evropského zatýkacího rozkazu je tedy vydání vnitrostátního rozhodnutí, na základě kterého může dojít k omezení osobní svobody hledané osoby. Podle § 405 odst. 2 písm. c) tr. ř. je předpokladem vydání evropského zatýkacího rozkazu:

- vykonatelný rozsudek ukládající trest odnětí svobody (event. i ochranné ústavní léčení),
- příkaz k zatčení podle § 69 tr. ř.,
- mezinárodní zatýkací rozkaz podle § 384 tr. ř.,
- jiné vykonatelné rozhodnutí mající též účinek (např. usnesení o uložení ochranného ústavního léčení).

ZÁKLADNÍ ROZDÍLY MEZI VYDÁVACÍM A PŘEDÁVACÍM ŘÍZENÍM

Základní rozdíly mezi vydávacím a předávacím řízením je možné shrnout do těchto bodů:

- a) odstranění administrativní fáze vydávacího řízení,
- b) přímý právní styk justičních orgánů,
- c) stanovení lhůt pro rozhodování,
- d) povinnost předat až na stanovené výjimky,
- e) povinnost předávat vlastní občany,
- f) odstranění principu přezkoumávání oboustranné trestnosti u vybraných kategorií trestných činů.

ad a) odstranění administrativní fáze vydávacího řízení

Vydávací řízení (v trestním řádu obsažené v ustanoveních § 383 až § 402) má dvě základní fáze – justiční a administrativní. V rámci justiční fáze vydávacího řízení probíhá jednak předběžné šetření státního zástupce (§ 394 tr. ř.) a jednak rozhodování krajského soudu o přípustnosti, ev. nepřípustnosti vydání (§ 397 tr. ř.). V rámci admi-

nistrativní fáze vydávacího řízení ministr spravedlnosti rozhoduje o vydání, ev. nevydání hledané osoby (§ 399 tr. ř.). Trestní řád umožňuje pouze jeden způsob zkrácení tohoto řízení, a to v § 398 tr. ř. Jestliže hledaná osoba souhlasí se svým vydáním, odpadá justiční fáze řízení a případ je ihned předán přímo ministru spravedlnosti k rozhodnutí o vydání.

V řízení o předání na základě evropského zatýkacího rozkazu naopak zcela odpadá administrativní fáze řízení, tj. rozhodování ministra spravedlnosti, a o předání rozhodují přímo krajské soudy (§ 411 tr. ř.).

ad b) přímý právní styk justičních orgánů

Ve vydávacím řízení justiční orgány různých států komunikují pouze přes své ústřední justiční orgány (zpravidla ministerstva spravedlnosti), pokud mezinárodní smlouva nestanoví jinak (např. bylo možné v přímém styku žádat dodatkové informace ve vydávacím řízení ze Spolkové republiky Německo podle dvoustranné smlouvy publikované pod č. 67/2000 Sb.m.s.).

V řízení o předání na základě evropského zatýkacího rozkazu je naopak základní zásadou přímý právní styk mezi justičními orgány členských států (např. § 405 odst. 5 tr. ř., který předpokládá, že soud, který evropský zatýkací rozkaz vydal, jej bude doručovat přímo příslušnému orgánu předávajícího státu). Možnost přímého právního styku však samozřejmě nevylučuje, aby v případě jakýchkoli problémů státní zástupce nebo soudce kontaktoval ústřední orgány – mezinárodní odbory Ministerstva spravedlnosti nebo Nejvyššího státního zastupitelství nebo odbor mezinárodní policejní spolupráce, oddělení SIRENE Policejního prezidia. Podle RR má být role ústředních orgánů při výkonu evropského zatýkacího rozkazu omezena pouze na praktickou a administrativní pomoc pokud jde o doručení a převzetí evropského zatýkacího rozkazu a o další úřední korespondenci, která s tím souvisí, je-li to nutné kvůli organizaci vnitrostátního soudního systému členského státu.

ad c) stanovení lhůt pro rozhodování

RR o evropském zatýkacím rozkazu klade velký důraz na rychlost řízení o předání hledaných osob a proto stanovilo lhůty pro řízení o předání hledaných osob, které byly rovněž převzaty do trestního řádu České republiky (viz § 411 odst. 11, 12 a § 413 odst. 4 tr. ř.).

Pokud ve věci neprobíhá zkrácené předávací řízení soud má rozhodnout o evropském zatýkacím rozkazu do 60 dnů od zadržení hledané osoby. Nelze-li ve výjimečném případě rozhodnout v této lhůtě, soud má rozhodnout o evropském zatýkacím rozkazu ve lhůtě prodloužené o dalších 30 dnů. Tj. rozhodnutí o předání na základě evropského zatýkacího rozkazu by v praxi nemělo trvat déle než 90 dnů od zadržení hledané osoby.

Pokud ve věci probíhá zkrácené předávací řízení podle § 413 tr. ř., soud má rozhodnout o evropském zatýkacím rozkazu do 10 dnů od souhlasného prohlášení hledané osoby. Nelze-li ve výjimečném případě rozhodnout v této lhůtě, soud má rozhodnout o evropském zatýkacím rozkazu ve lhůtě prodloužené o dalších 30 dnů. Tj. rozhodnutí o předání na základě evropského zatýkacího rozkazu ve zkráceném řízení by v praxi nemělo trvat déle než 40 dnů od souhlasného prohlášení hledané osoby. ◻

Trestní řád však počítá se dvěma případy, kdy může dojít k přerušení běhu těchto lhůt. Těmito případy jsou jednak přezkoumávání existence výsad a imunit, ev. řízení o jejich zbavení a jednak rozhodování o ústavní stížnosti podané hledanou osobou.

V případě přezkoumávání existence výsad a imunit závisí postup státního zástupce konajícího předběžné šetření na tom, kdo příslušné výsady a imunity hledané osobě udělil, zda vyplývají z právního řádu České republiky nebo z právního řádu jiného státu nebo mezinárodního práva.

Je-li příslušný k rozhodnutí o udělení výsad nebo imunit orgán České republiky, státní zástupce konající předběžné šetření sám požádá o zbavení imunity tento orgán.

Je-li ke zbavení výsad nebo imunit příslušný orgán jiného státu, mezinárodní organizace nebo Evropské unie, tento státní zástupce neprodleně o této skutečnosti informuje orgán státu, který evropský zatýkácí rozkaz vydal (§ 415 odst. 2 tr. ř.). O zbavení imunit nebo výsad v tomto případě pak žádá orgán jiného členského státu, který evropský zatýkácí rozkaz vydal.

Lhůty v obou případech začínají běžet po doručení informace, že vyžádaná osoba byla imunity nebo výsady zbavena (§ 415 odst. 1 tr. ř.).

Druhým případem přerušení běhu lhůt v předávacím řízení je **podání stížnosti k Ústavnímu soudu** hledanou osobou. Lhůty pak začínají běžet ode dne, kdy bylo doručeno rozhodnutí Ústavního soudu o této stížnosti (§ 415 odst. 3 tr. ř.).

V praxi však mohou nastat případy, kdy je třeba vyžádat dodatkové informace od orgánu jiného členského státu, který evropský zatýkácí rozkaz vydal, a tento orgán je neposkytne ve lhůtě stanovené státním zástupcem nebo soudem. Může jít např. o dodatkové informace týkající se doložení oboustranné trestnosti – v případě že nejde o jednání uvedené v § 412 tr. ř. (v takovém případě je vždy nutné vyžádání znění ustanovení trestního zákona o právní kvalifikaci skutku a o promlčení). Eventuálně je třeba provádět jiné prověřování skutečností, které jsou rozhodné pro rozhodnutí o předání a dojde tak k překročení lhůt uvedených v § 411 odst. 11, 12 a § 413 odst. 4 tr. ř.).

Podstatné je, že překročení shora uvedených lhůt, ať už z důvodů podle § 415 tr. ř. nebo z jakýchkoli jiných důvodů, neznamená povinnost propuštění osoby z předběžné vazby (§ 410 ve spojení s § 396 tr. ř.), ale pouze povinnost informovat o této skutečnosti a důvodech překročení těchto lhůt:

- orgán jiného členského státu, který evropský zatýkácí rozkaz vydal a
- Evropskou jednotku pro justiční spolupráci (Eurojust), a to prostřednictvím národního člena České republiky v této jednotce.

ad d) povinnost předat hledanou osobu až na stanovené výjimky

Shora uvedené RR obecně ukládá členským státům povinnost vyhovět evropskému zatýkácímu rozkazu a hledanou osobu předat do dožadujícího členského státu. Odmítnout výkon evropského zatýkácího rozkazu je možné pouze z důvodů, které toto RR stanoví, přičemž toto RR stanoví obligatorní důvody, na základě kterých bude výkon evropského zatýkácího rozkazu odmítnut vždy a dále fakultativní důvody, kdy je na rozhodnutí členského státu, zda ve svém vnitrostátním právu stanoví takovéto možnosti odmítnutí výkonu evropského zatýkácího rozkazu.

RR stanoví těchto třináct důvodů, kdy je možné odmítnout provedení evropského zatýkacího rozkazu:

- a) došlo k úmrtí vyžádané osoby,
- b) vyžádaná osoba není podle právního řádu dožádaného členského státu vzhledem ke svému věku trestně odpovědná za jednání, pro které je evropský zatýkací rozkaz vydán,
- c) vyžádanou osobu nelze zadržet (např. z důvodu, že nedošlo ke zproštění imunit, které požívá hledaná osoba),
- d) vyžádaná osoba se zdržuje mimo území dožádaného členského státu nebo místo jejího pobytu není známo,
- e) evropský zatýkací rozkaz byl doručen po právní moci rozhodnutí o předání vyžádané osoby nebo rozhodnutí o jejím předání nebo vydání,
- f) v případě rozhodování o předání do dalšího členského státu nebyl dán souhlas členského státu s předáním do dalšího členského státu event. s vydáním do dalšího nečlenského státu,
- g) v případě předchozího vydání do členského státu ze státu, který není členským státem, nebyl dán souhlas tohoto třetího státu s dalším předáním do jiného členského státu,
- h) ve vyžadujícím členském státě došlo k promlčení trestního stíhání nebo výkonu trestu odnětí svobody nebo ochranného opatření,
- ch) čin není trestný podle práva obou členských států (pokud nejde o druh trestné činnosti vyjmenovaný v článku 2 odst. 2 RR anebo vystavující členský stát ukládá za tyto vyjmenované trestné činy trest odnětí svobody s horní hranicí nižší než 3 roky),
- i) na trestný čin, pro který je evropský zatýkací rozkaz vydán, se vztahuje amnestie, která byla udělena v dožádaném členském státě, anebo trestní stíhání či výkon trestu jsou v dožádaném členském státě promlčeny, jestliže stíhání tohoto trestného činu spadá do působnosti trestních zákonů tohoto členského státu,
- j) vyžádaná osoba byla v dožádaném nebo jiném členském státě za tentýž skutek již pravomocným rozhodnutím odsouzena a trest byl již vykonán nebo je právě vykonáván nebo ho již nelze vykonat anebo trestní řízení bylo v dožádaném nebo jiném členském státě pravomocným rozhodnutím skončeno, nebyla-li taková rozhodnutí v předepsaném řízení zrušena,
- k) vyžádaná osoba je v dožádaném členském státě trestně stíhána za stejný čin, pro který byl evropský zatýkací rozkaz vydán,
- l) hledaná osoba je státním občanem dožádaného členského státu nebo má zde trvalé bydliště, její předání se vyžaduje k výkonu trestu odnětí svobody nebo ochranného léčení nebo ochranné výchovy a tato osoba před příslušným soudem do protokolu prohlásila, že se odmítá podrobit výkonu tohoto trestu nebo ochranného opatření ve vyžadujícím členském státě, přičemž dožádaný členský stát se zavázal provést výkon trestu odnětí svobody nebo ochranného opatření v souladu se svými vnitrostátními právními předpisy.

Do trestního řádu byly tyto možnosti zařazeny do ustanovení § 409 odst. 3 tr. ř., kde jsou uvedeny případy, kdy státní zástupce ještě v průběhu předběžného šetření vrátí evropský zatýkací rozkaz a dále do ustanovení § 411 odst. 6, odst. 7 tr. ř., kde jsou uvedeny důvody, na základě kterých může soud rozhodnout o tom, že hledaná osoba předána nebude.

ad e) povinnost předávat vlastní občany

Jednou ze základních zásad vydávacího řízení byla zásada nevydávání vlastních státních příslušníků, kterou dosud uplatňovala nejen Česká republika, ale kromě Nizozemí a členských států uplatňujících anglosaský způsob řízení i všechny ostatní členské státy Evropské unie.

V řízení o předání na základě evropského zatýkacího rozkazu naopak platí zásada předávání vlastních občanů.

Povinnost předávat vlastní občany jiným členským státům k trestnímu stíhání nebo výkonu trestu odnětí svobody na základě evropského zatýkacího rozkazu stanovená RR byla v právním řádu České republiky provedena jednak novelou trestního zákona (č. 537/2004 Sb.) a jednak novelou trestního řádu (č. 539/2004 Sb.).

Ustanovení § 21 odst. 2 tr. zák. stanoví, že občan České republiky může být předán jinému členskému státu Evropské unie pouze na základě evropského zatýkacího rozkazu.

V trestním řádu se předávání vlastních občanů týkají ustanovení § 411 odst. 6 písm. e), § 411 odst. 7 a § 417 tr. ř.

Žádá-li jiný členský stát předání občana České republiky pro účely výkonu trestu odnětí svobody, je podstatné, zda tento občan s předáním pro tento účel souhlasí. Pokud nikoli, je to důvodem k zamítnutí předání podle § 411 odst. 1, odst. 6 písm. e) tr. ř. V takovém případě však České republice vzniká povinnost uznat rozhodnutí soudu jiného členského státu o uložení trestu odnětí svobody a tento vykonat na svém území (§ 417 tr. ř.).

Pokud jiný členský stát žádá předání občana České republiky pro účely trestního stíhání, nejsou-li dány důvody uvedené v § 411 odst. 6 písm. a) až d) tr.ř., je povinností soudu rozhodnout o předání tohoto občana. Pokud tento občan České republiky před soudem prohlásí, že nesouhlasí s tím, aby v jiném členském státě vykonával trest odnětí svobody, pokud by mu byl uložen, soud předá tohoto občana České republiky pouze tehdy, pokud vyžadující členský stát poskytl záruku, že osobu předá do České republiky k výkonu trestu nebo ochranného opatření (viz § 411 odst. 7, druhá věta tr. ř.). V takovém případě je opět povinností České republiky zajistit výkon trestu na svém území.

V současné době je stále diskutována otázka, zda předávání občanů České republiky na základě evropského zatýkacího rozkazu jiným členským státům k trestnímu stíhání nebo výkonu trestu odnětí svobody je v souladu s čl. 14 odst. 4 věta druhá usnesení předsednictva ČNR o vyhlášení Listiny základních práv a svobod (č. 2/1993 Sb.), který zní: „občan nemůže být nucen k opuštění své vlasti“. Do současné doby tato věta byla vždy vykládána jako ústavní překážka vydávání vlastních občanů. Ve vydávacím řízení však neexistují záruky na vrácení našich občanů na území České republiky k výkonu trestu odnětí svobody tak, jako to je v předávacím řízení na základě evropského zatýkacího rozkazu.

Pokud tedy bude v praxi vydán orgánem jiného členského státu evropský zatýkací rozkaz týkající se našeho občana pro podezření, že od 1. 11. 2004 spáchal skutek postižitelný sazbou nejméně 12 měsíců odnětí svobody, pak je povinností státního zástupce zahájit předběžné šetření v této věci podle § 409 tr. ř., neboť o výkladu Ústavy ČR může rozhodovat pouze Ústavní soud ČR. Bude pak na tomto občanu České republiky, zda stížnost k Ústavnímu soudu podá či nikoli.

ad f) odstranění principu přezkoumávání oboustranné trestnosti u vybraných kategorií trestných činů

K základním zásadám vydávacího řízení rovněž vždy patřila zásada přezkoumávání oboustranné trestnosti.

V rámci předávacího řízení na základě evropského zatýkacího rozkazu dochází ke zrušení této zásady pro vybrané kategorie trestných činů. Výše uvedené RR vyjmenovává v čl. 2 odst. 2 kategorie trestných činů, které, pokud je možné je ve vystavujícím členském státě potrestat trestem odnětí svobody nebo ochranným opatřením s horní hranicí sazby v délce nejméně tři roky, jsou důvodem pro předání bez ověření oboustranné trestnosti těchto činů. Jedná se o tyto kategorie trestných činů:

- účast na zločinném spolení,
- terorismus,
- obchod s lidmi,
- pohlavní vykořisťování dětí a dětská pornografie,
- nedovolený obchod s omamnými a psychotropními látkami,
- nedovolený obchod se zbraněmi, střelivem a výbušninami,
- korupce,
- podvody včetně podvodů postihujících zájmy Evropských společenství ve smyslu Úmluvy ze dne 26. července 1995 o ochraně finančních zájmů Evropských společenství,
- praní výnosů z trestné činnosti,
- padělání měny včetně eura,
- počítačová trestná činnost,
- trestné činy proti životnímu prostředí, včetně nedovoleného obchodu s ohroženými druhy živočichů a ohroženými druhy a odrůdami rostlin,
- napomáhání při nedovoleném překročení státní hranice a nedovoleném, pobytu,
- vražda, těžké ublížení na zdraví,
- nedovolený obchod s lidskými orgány a tkáněmi,
- únos, omezování osobní svobody a braní rukojmí,
- rasismus a xenofobie,
- organizovaná nebo ozbrojená loupež,
- nedovolený obchod s kulturními statky, včetně starožitností a uměleckých děl,
- podvod,
- vydírání a vymáhání peněz za ochranu,
- výroba padělků a nedovolených napodobenin,
- padělání veřejných listin a obchodování s nimi,
- padělání platebních prostředků,
- nedovolený obchod s hormonálními látkami a jinými prostředky na podporu růstu,
- nedovolený obchod s jadernými a radioaktivními materiály,
- obchod s odcizenými vozidly,
- znásilnění,
- zhářství,
- trestné činy spadající do příslušnosti Mezinárodního trestního soudu,
- únos letadla nebo plavidla,
- sabotáž.

Členské státy provedly toto ustanovení ve svém právním řádu různým způsobem. Některé, stejně jako Česká republika v ustanovení § 412 tr. ř., v podstatě převzaly tento seznam jednání, jiné členské státy se pokusily přiřadit k těmto kategoriím trestných činů své vlastní skutkové podstaty, o kterých mají za to, že těmto kategoriím odpovídají.

Pokud je tedy v evropském zatýkacím rozkazu vyznačeno, že popis skutku v něm uvedený odpovídá jedné z vyjmenovaných kategorií jednání, pak obecně není nutné od orgánu jiného členského státu, který evropský zatýkací rozkaz vydal, vyžadovat zaslání znění ustanovení trestního zákona týkající se právní kvalifikace skutku a promlčení. Naopak, pokud trestný čin nespadá pod jednu z těchto vyjmenovaných kategorií, je třeba znění těchto ustanovení trestního zákona vyžádat vždy, pokud nejsou v evropském zatýkacím rozkazu uvedena.

Přestože v evropském zatýkacím rozkazu je uvedeno, že popis skutku v něm uvedený spadá pod jednu z vyjmenovaných kategorií jednání, státní zástupce, ev. soud, je oprávněn si od orgánu jiného členského státu, který evropský zatýkací rozkaz vydal, vyžádat dodatkové informace, pokud má pochybnosti o tom, že:

- popis skutku je nedostatečný, tj. skutek není popsán tak, aby nemohl být zaměněn s jiným skutkem,
- jsou pochybnosti o tom, zda skutek není ve vyžadujícím členském státě promlčen,
- jsou pochybnosti o tom, zda skutek skutečně spadá pod jednu z vyjmenovaných kategorií jednání.

PRÁVA HLEDANÉ OSOBY

Je-li hledaná osoba na základě evropského zatýkacího rozkazu zadržena, RR ukládá členským státům v souladu s jejich vnitrostátními předpisy zajistit hledané osobě minimálně tato základní práva (článek 11 RR):

- a) právo na obhajobu, tj. právo na právního zástupce,
- b) právo na tlumočnicka,
- c) právo být informován o obsahu evropského zatýkacího rozkazu,
- d) právo být informován o možnosti souhlasit s předáním orgánu jiného členského státu, který evropský zatýkací rozkaz vydal,
- e) právo být informován o možnosti vzdát se zásady speciality,
- f) respektování zásady *ne bis in idem*.

ad a) právo na obhajobu, tj. právo na právního zástupce

Podle § 36 odst. 4 písm. d) tr. ř. obviněný musí mít obhájce v řízení o dalším předání do jiného členského státu Evropské unie [§ 421 odst. 2 písm. a) tr. ř.]. Přestože hledaná osoba nemá na území České republiky postavení obviněného, neboť trestní řízení je vedeno v cizině, a přestože zákonodárce uvedl, pouze odkaz na rozhodování o dalším předání z České republiky do jiného členského státu a nikoli na celé předávací řízení, není pochyb o tom, že nutná obhajoba je jednou ze základních zásad předávacího řízení, a to z těchto důvodů:

- v řízení předávacím, stejně jako v řízení vydávacím vždy dochází k omezení osobní svobody (vazba vydávací podle § 397 odst. 3 tr. ř., stejně jako vazba předávací podle § 411 odst. 4 tr. ř. jsou vazbami obligatorními),
- ustanovení § 36 odst. 4 písm. c) tr. ř. stanoví nutnou obhajobu v řízení o vydání do cizího státu – je zřejmé, že i když obě řízení, vydávací a předávací, jsou vzájemně neslučitelná, neboť v nich rozhodují různé orgány za různých podmínek, řízení předávací lze považovat za *lex specialis* ve vztahu k řízení vydávacímu, neboť jejich základní smysl je stejný,
- oddíl třetí hlavy 25 trestního řádu obsahuje ustanovení, ve kterých je výslovně odkazováno na přítomnost obhájce hledané osoby (§ 406 odst. 2, § 410 ve spojení s § 396 odst. 3, § 413 ve spojení s § 406 tr. ř.).

Vzhledem k tomu, že se jedná o analogie ve prospěch hledané osoby, je možné tyto analogie považovat za analogie v trestním řízení přípustné. Lze tedy uzavřít, že v předávacím řízení je třeba vždy přibrat obhájce podle § 36 odst. 4 písm. d) tr. ř. per analogiam.

ad b) právo na tlumočnicka

Toto právo hledané osoby je zajištěno podle § 2 odst. 14 a § 28 tr. ř. Právo na tlumočnicka má jakákoli osoba, která prohlásí, že neovládá český jazyk (tj. i včetně osob, jejichž mateřským jazykem je slovenština). Jedná se o subjektivní právo každé osoby vyslychané orgány činnými v trestním řízení a tyto orgány nejsou nijak oprávněny přezkoušovat znalost českého jazyka u vyslychaných osob.

ad c) právo být informován o obsahu evropského zatýkacího rozkazu

Hledaná osoba musí být vyslechnuta ihned po svém zadržení policejním orgánem (§ 410 ve spojení s § 395 odst. 2 tr. ř.), a to k důvodům svého zadržení. Již u tohoto výslechu má hledaná osoba právo na přítomnost svého obhájce.

Státní zástupce má povinnost vyslechnout hledanou osobu v průběhu předběžného šetření, nejpozději poté, co obdržel originál evropského zatýkacího rozkazu (§ 409 odst. 2, ve spojení s § 403 odst. 3 a § 396 odst. 5 tr. ř.).

ad d) právo být informován o možnosti souhlasit s předáním orgánu jiného členského státu, který evropský zatýkací rozkaz vydal

Hledaná osoba by měla být co nejdříve seznámena s možností souhlasit s předáním orgánu jiného členského státu, který evropský zatýkací rozkaz vydal a o důsledcích tohoto souhlasu, tj. o možnosti vést zkrácené předávací řízení (§ 413 tr.ř.). Poprvé má hledaná osoba možnost dát souhlas se svým předáním při rozhodování soudu o vzetí do předběžné vazby podle § 410 ve spojení s § 396 odst. 3 tr. ř. Souhlas s předáním však může hledaná osoba dát kdykoli v průběhu předávacího řízení až do právní moci rozhodnutí soudu o předání podle § 411 odst. 1 tr.ř.

ad e) právo být informován o možnosti vzdát se zásady speciality

Hledaná osoba by měla být rovněž co nejdříve seznámena s možností vzdát se zásady speciality a o důsledcích tohoto souhlasu, tj. že po předání z České republiky

bude možné ji stíhat v jiném členském státě, jehož orgán ji vyžádal, pro jakékoli jiné skutky, kterých se měla dopustit před svým předáním, přestože nebyly uvedeny v evropském zatýkacím rozkazu. Prohlášení, kterým se hledaná osoba vzdává zásady speciality musí být učiněno před soudem do protokolu za přítomnosti obhájce (§ 406 odst. 2 tr. ř.). Soud pak ve svém rozhodnutí o předání podle § 411 odst. 1 tr. ř. by měl uvést, jakým způsobem se hledaná osoba vyjádřila k zásadě speciality. Stejně tak v případě předání hledané osoby do České republiky, pokud soud jiného členského státu ve svém rozhodnutí neuvedl jak se hledaná osoba vyjádřila k zásadě speciality, je třeba tuto informaci vždy vyžádat.

ad f) respektování zásady ne bis in idem

Jedním z důvodů odmítnutí předání je i respektování zásady ne bis in idem – viz § 411 odst. 6 písm. c) a d) tr. ř. Hledanou osobu je tedy možné podle tohoto ustanovení odmítnout předat z těchto důvodů:

- v České republice nebo cizím státě za tentýž skutek již byla pravomocným rozhodnutím odsouzena a trest byl již vykonán nebo je právě vykonáván nebo ho již nelze vykonat,
- trestní řízení bylo v České republice nebo jiném členském státě pravomocným rozhodnutím skončeno, nebyla-li taková rozhodnutí v předepsaném řízení zrušena,¹⁰
- v České republice je trestně stíhána za stejný čin, pro který byl evropský zatýkací rozkaz vydán.

POSTUP PŘI PŘEDÁNÍ DO ČESKÉ REPUBLIKY

Návrh státního zástupce na vydání evropského zatýkacího rozkazu lze podat buď samostatně poté, co byl vydán příkaz k zatčení podle § 69 tr. ř. nebo mezinárodní zatýkací rozkaz podle § 384 tr. ř. anebo zároveň s podáním návrhu na vydání příkazu k zatčení podle § 69 tr. ř. nebo mezinárodního zatýkacího rozkazu podle § 384 tr. ř. Tento návrh musí obsahovat:

- údaje umožňující identifikaci obviněného,
- vylíčení skutkového děje,
- uvedení právní kvalifikace,
- údaj o známém místě pobytu obviněného v členském státě,
- uvedení dosavadního procesního postupu orgánů činných v trestním řízení, jakož i odůvodnění potřeby vyžádat obviněného z členského státu.

Příslušným k vydání evropského zatýkacího rozkazu je v přípravném řízení předseda senátu okresního soudu, v jehož obvodě je činný státní zástupce, který podal příslušný návrh (§ 26 odst. 1 tr. ř.), tj. státní zástupce jak okresního, tak krajského či vrchního státního zastupitelství provádějící dozor v trestním řízení podává tento návrh u okresního soudu, v jehož obvodě je činný.

¹⁰ V této souvislosti je třeba upozornit, že novelou trestního řádu č. 539/2004 Sb. bylo do trestního řádu vloženo ustanovení § 11 odst. 4 tr. ř., které rozšířilo použití zásady ne bis in idem na celé území Evropské unie.

Pokud pominou důvody pro vydání evropského zatýkacího rozkazu, státní zástupce musí neprodleně podat soudu návrh na jeho zrušení (§ 403 odst. 3, § 384 odst. 6 tr. ř.).

Před předáním hledané osoby do České republiky lze jiný členský stát požádat:

- a) o výslech hledané osoby,
- b) o dočasné převzetí osoby z jiného členského státu do České republiky za účelem provedení neodkladných úkonů.

POSTUP PŘI PŘEDÁNÍ Z ČESKÉ REPUBLIKY

Příslušným k přijetí evropského zatýkacího rozkazu je krajské státní zastupitelství (§ 408 odst. 1 tr. ř.):

- a) v jehož obvodu se vyžádaná osoba zdržuje, nebo
- b) v jehož obvodu byla zadržena.

K provedení předběžného šetření je pak příslušné krajské státní zastupitelství (§ 403 odst. 3 ve spojení s § 394 odst. 1 tr. ř.):

- a) v jehož obvodu se vyžádaná osoba zdržuje nebo v jehož obvodu byla zadržena,
- b) kterému justiční orgán jiného členského státu, Ministerstvo spravedlnosti, Nejvyšší státní zastupitelství nebo Policejní prezidium zaslaly evropský zatýkací rozkaz.

Účelem předběžného šetření (§ 409 tr. ř.) je zjistit, zda jsou podmínky pro předání na základě evropského zatýkacího rozkazu, zejména:

- zda se hledaná osoba zdržuje na území České republiky,
- věk hledané osoby,
- event. imunity a výsady hledané osoby,
- občanství hledané osoby,
- trestnost podle práva České republiky, nejde-li o jednání uvedené v § 412 tr. ř.,
- udělení amnestie v České republice,
- zda trestní stíhání či výkon trestu není promlčen podle právního řádu vyžadujícího členského státu (zejména jsou-li o tom pochybnosti vzhledem k době spáchání skutku),
- zda trestní stíhání či výkon trestu není promlčen podle trestního zákona České republiky, jestliže stíhání tohoto trestného činu spadá do působnosti trestních právních předpisů České republiky,
- zda není hledaná osoba pro stejný skutek stíhána v České republice.

Na rozdíl od vydávacího řízení není prověřováno udělení azylu z důvodu jednotné azylové politiky Evropské unie.

Předběžné šetření může být ukončeno dvojím způsobem, a to:

- a) vrácením evropského zatýkacího rozkazu podle § 409 odst. 3 tr. ř.,
- b) podáním návrhu soudu na předání hledané osoby podle § 411 odst. 1 tr. ř.

Státní zástupce může soudu navrhnout tento postup:

- *předání podle § 411 odst. 1 tr. ř.* – proti rozhodnutí o předání je přípustná stížnost (§ 411 odst. 5 tr. ř.); pokud orgán vyžadujícího členského státu o to požádá, je stanovená povinnost vyslechnout vyžádanou osobu dle požadavků vyžadujícího členského státu, event. připustit účast zástupců orgánu tohoto členského státu (§ 411 odst. 2 tr. ř.),

- návrh na zamítnutí předání podle § 411 odst. 1 tr. ř. pro jeden z důvodů uvedených v § 411 odst. 6 tr. ř.; odmítnut předání by bylo rovněž možné z důvodů, že v řízení o evropském zatýkacím rozkazu došlo v jiném členském státě k porušení základních lidských práv – předání by bylo odmítnuto podle § 411 odst. 1 ve spojení s § 377 tr. ř., který chrání základní zájmy státu, mezi které nepochybně patří rovněž ochrana základních lidských práv (odkaz na povinnost členských států dodržovat v předávacím řízení základní lidská práva obsahuje i bod 12 preambule RR o evropském zatýkacím rozkazu),¹¹
- návrh na předání podle § 411 odst. 1 tr. ř. za podmínek uvedených v § 411 odst. 7 tr. ř. (podmínka návratu občana České republiky k výkonu trestu odnětí svobody), § 411 odst. 8 tr. ř. (podmínka zajištění nového řízení v případě odsouzení in absentia) a § 411 odst. 10 tr. ř. (podmínka vrácení osoby k výkonu trestu nebo jeho zbývající části).

Pokud soud rozhodne o předání podle § 411 odst. 1 tr. ř. může rovněž rozhodnout o jeho **odkladu** (§ 411 odst. 9 tr. ř.), je-li to nezbytné k splnění účelu trestního stíhání nebo výkonu trestu uloženého za jiný trestný čin, než který je uveden v evropském zatýkacím rozkazu. Pokud soud rozhodl o odkladu předání může podle § 414 tr. ř. rozhodnout o dočasném předání k vykonání nezbytných procesních úkonů trestního řízení.

Nejpozději po právní moci rozhodnutí o předání má soud povinnost informovat o předání odbor mezinárodní policejní spolupráce Policejního prezidia, tak aby mohlo být realizováno předání hledané osoby do jiného členského státu do 10 dnů od právní moci rozhodnutí (§ 416 odst. 2 tr. ř.).

OMEZENÍ OSOBNÍ SVOBODY V ŘÍZENÍ O PŘEDÁNÍ

ZADRŽENÍ

Hledaná osoba je v řízení o evropském zatýkacím rozkazu zadržena podle § 410 ve spojení § 395 tr. ř. za těchto podmínek:

- je dán důvod vazby,
- státní zástupce dal k jejímu zadržení příkaz – v naléhavých případech však může policejní orgán zadržet hledanou osobu sám i bez předchozího příkazu státního zástupce, má však poté povinnost ihned státního zástupce o zadržení informovat a předat mu opis protokolu o zadržení,
- do 48 hod. musí státní zástupce podat návrh k soudu na předběžnou vazbu,
- zadržené osobě je třeba ustanovit obhájce, pokud si jej sama ne zvolila.

¹¹ Bod 12 preambule RR o evropském zatýkacím rozkazu stanoví, že – „Nic v tomto rámcovém rozhodnutí nelze vykládat tak, že zakazuje odmítnout předání osoby, na kterou byl vydán evropský zatýkací rozkaz, existují-li na základě objektivních skutečností důvody domnívat se, že uvedený zatýkací rozkaz byl vydán za účelem stíhání nebo potrestání této osoby na základě jejího pohlaví, rasy, náboženství, etnického původu, státní příslušnosti, jazyka, politického přesvědčení nebo sexuální orientace nebo že by postavení této osoby mohlo být pro některý z těchto důvodů zhoršeno. Toto rámcové rozhodnutí nebrání členskému státu v tom, aby uplatňoval své ústavní zásady týkající se práva na spravedlivý proces, svobody sdružování, svobody tisku a svobody projevu v jiných sdělovacích prostředcích.“

Zadrženou osobu musí policejní orgán vyslechnout a poučit o možnosti zkráceného předávacího řízení (§ 395 odst. 2 tr. ř.).

PŘEDBĚŽNÁ VAZBA

Soud rozhoduje o vzetí hledané osoby do předběžné vazby podle § 410 ve spojení s § 396 tr. ř., a to do 48 hod. od podání návrhu státním zástupcem. Jedná se o vazbu fakultativní a útěkovou. Proti rozhodnutí o vzetí do předběžné vazby je stížnost přípustná, která nemá odkladný účinek (§ 410 ve spojení s § 396 odst. 7 tr. ř.). Před rozhodnutím o předběžné vazbě musí soud hledanou osobu vyslechnout. Pokud se má tato osoba vyjadřovat rovněž k otázce vzdání se zásady speciality, musí být u toto výslechu vždy obhájce.

Orgán jiného členského státu, který vydal evropský zatýkácí rozkaz, je třeba ihned vyzvat k doručení originálu evropského zatýkácího rozkazu přeloženého do českého jazyka (s výjimkou Rakouska a Slovenska, kde se překlady z němčiny a slovenštiny na základě stále uplatňovaných dvoustranných smluv nepožadují), a to nejpozději do 40 dnů od vzetí do předběžné vazby.

O propuštění z předběžné vazby rozhoduje státní zástupce na návrh hledané osoby nebo i bez jejího návrhu, jestliže:

- pomínou důvody útěkové vazby,
- pokud do 40 dnů od vzetí do předběžné vazby není doručen originál evropského zatýkácího rozkazu.

Propuštění z předběžné vazby nevyklučuje nové vzetí do předběžné vazby (§ 410 ve spojení s § 396 odst. 5 tr. ř.). Na žádost hledané osoby o propuštění z předběžné vazby se přiměřeně použijí § 72 odst. 2, § 73, § 73a a § 73b odst. 3 tr. ř.

PŘEDÁVACÍ VAZBA

Pokud krajský soud rozhodl o předání podle § 411 odst. 1 tr. ř., vezme hledanou osobu vždy do předávací vazby (§ 411 odst. 4 tr. ř.), pokud je hledaná osoba na svobodě. Pokud byla vzata do předběžné vazby, přemění tuto vazbu na vazbu předávací. Společně s vazbou vydávací (§ 397 odst. 3 tr. ř.) se jedná o jediný případ obligatorní vazby v trestním řízení. Vazebními důvody podle § 67 tr. ř. soud není vázán. Proti rozhodnutí o vzetí do předávací vazby nebo o přeměně předběžné vazby na vazbu předávací je přípustná stížnost, která má odkladný účinek (§ 411 odst. 5 tr. ř.).

ZÁSADA SPECIALITY

Osobu, která byla předána do České republiky na základě evropského zatýkácího rozkazu, nelze v České republice stíhat, omezit její osobní svobodu či ji osobní svobody zbavit pro jiný trestný čin spáchaný před předáním než ten, pro který byla předána, pokud není dána jedna z výjimek uvedených v § 406 odst. 1 tr. ř.

Obdobné ustanovení obsahují na základě RR o evropském zatýkacím rozkazu (článek 27) i právní úpravy jiných členských států.

Projevem zásady speciality je rovněž zásada, že pokud má být hledaná osoba z České republiky předána jinému členskému státu, avšak tato osoba byla na území České republiky již předána z jiného členského státu či vydána ze třetího státu, musí členský nebo třetí stát, který ji na území České republiky původně předal nebo vydal, nejprve dát České republice souhlas k tomu, aby hledaná osoba mohla být předána dále do jiného členského státu nebo vydána do třetího státu.

O udělení stejného souhlasu je jiným členským státem žádána i Česká republika (viz čl. 21 rámcového rozhodnutí). V České republice rozhoduje soud, který rozhodl o předání, a to do 30 dnů od doručení žádosti, o udělení souhlasu (§ 418 tr. ř.):

- se stíháním pro jiný trestný čin spáchaný před předáním či vykonáním trestu odnětí svobody či ochranného opatření spojeného s odnětím svobody,
- s předáním do dalšího členského státu,
- s vydáním do třetího státu.

SOUBĚH VÍCE EVROPSKÝCH ZATÝKACÍCH ROZKAZŮ

V případech doručení více evropských zatýkacích rozkazů před právní mocí rozhodnutí o předání podle § 411 odst. 1 tr. ř. neplatí zásada předstížení, tj. neplatí, že by bylo stanovena povinnost vyhovět evropskému zatýkacímu rozkazu, který byl České republice doručen jako první.

Soud je podle § 419 odst. 1 tr. ř. povinen zvažovat okolnosti, závažnost a místo spáchání trestných činů, data vydání evropských zatýkacích rozkazů, zda byl evropský zatýkací rozkaz vydán za účelem trestního stíhání či výkonu trestu odnětí svobody či ochranného opatření. Lhůty pro vyřízení evropského zatýkacího rozkazu začínají běžet od data doručení posledního evropského zatýkacího rozkazu.

SOUBĚH EVROPSKÉHO ZATÝKACÍHO ROZKAZU A ŽÁDOSTI O VYDÁNÍ

Stejně tak jako v předchozím případě ani zde neplatí zásada předstížení. V takovémto případě je třeba vést předběžné šetření jak ve vydávacím řízení, tak v předávacím řízení. Vzhledem ke krátkým lhůtám vyřizování evropského zatýkacího rozkazu je vhodné rozhodovat o omezení osobní svobody ve vydávacím řízení.

Pokud soud shledá důvody jak pro předání, tak přípustnost vydání, rozhodne jednak o předání podle § 411 odst. 1 tr. ř. a jednak o přípustnosti vydání podle § 397 odst. 1 tr. ř. Poté předá věc ministru spravedlnosti k rozhodnutí, zda bude upřednostněno vydání nebo předání hledané osoby (§ 420 odst. 1 tr. ř.). Při rozhodování, které řízení dostane přednost, ministr spravedlnosti zvažuje stejné okolnosti, které jsou uvedeny § 419 odst. 1 a které jsou rovněž uvedeny v § 420 odst. 2 tr. ř.

Pokud ministr spravedlnosti rozhodne o přednosti evropského zatýkacího rozkazu, soud hledanou osobu předá do 10 dnů od doručení sdělení ministra. Jestliže ministr spravedlnosti rozhodne o přednosti žádosti o vydání, rozhodne o vydání a krajský soud zruší rozhodnutí o předání podle § 420 odst. 5 tr. ř.

SHRnutí

Vstupem do Evropské unie na sebe Česká republika přejala závazky z tohoto členství plynoucí a spoluzodpovědnost za další vývoj spolupráce v rámci Evropské unie. K těmto závazkům rovněž patří provádění RR o evropském zatýkacím rozkazu. Povinnost provádět požadavky tohoto RR měla Česká republika již od svého vstupu do Evropského unie, tj. od 1. 5. 2004. Tento závazek však splnila až dne 14. 1. 2005, a to pouze částečně, neboť v přímém rozporu s textem RR omezila používání ustanovení trestního řádu o evropském zatýkacím rozkazu pouze na skutky spáchané po 1. 11. 2004.

Shora popsané řízení o evropském zatýkacím rozkazu je založeno na vysoké úrovni důvěry mezi členskými státy, respektování práva na spravedlivý proces a základních lidských práv a je přínosem i pro řadu poškozených, kteří se většinou lépe mohou domáhat svých práv na náhradu škody ve svém domovském prostředí.

Lze očekávat, že uplatňování řízení o evropském zatýkacím rozkazu přinese i snížení počtu předaných trestních řízení do ciziny, neboť jestliže nyní většina členských států Evropské unie předává své vlastní občany, v praxi bude mít více států praktickou možnost uplatnit svoji trestní jurisdikci. Právě v této oblasti lze očekávat zvýšení úlohy jednotky Eurojust jako orgánu, v rámci kterého bude docházet ke konzultacím, který stát nadále jako jediný provede trestní řízení v dané věci.

Pokud jde o skutky spáchané před 1. 11. 2004 Česká republika bude ohledně těchto skutků vést i nadále vydávací řízení (pokud to bude akceptováno jinými členskými státy). V této souvislosti je třeba upozornit na to, že novela č. 539/2004 Sb. přinesla změny ustanovení, které se týkají vydávacího řízení a dále že se vstupem České republiky do Evropské unie je třeba pro tyto skutky respektovat i ustanovení Schengenské prováděcí úmluvy,¹² která se týkající vydávacího řízení. Závaznost ustanovení Schengenské prováděcí úmluvy pro Českou republiku vyplývá ze Smlouvy o přistoupení České republiky k Evropské unii z 16. dubna 2003 (č. 44/2004 Sb.m.s.; dále jen „Smlouva o přistoupení“) a Aktu o podmínkách přistoupení České republiky a o úpravách smluv, na nichž je založena Evropská unie, který je nedílnou součástí Smlouvy o přistoupení. Ode dne přistoupení jsou pro Českou republiku závazná a použitelná ustanovení článků 59, 61–63, 65 a 66 Schengenské prováděcí úmluvy týkající se o vydávání, která doplňují Evropskou úmluvu o vydávání z 13. prosince 1957

¹² Úmluva k provedení Schengenské dohody ze dne 14. června 1985 mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích podepsané dne 19. června 1990 v Schengenu (OJ, L 239, 22. 9. 2000), znění v češtině je uveřejněno pod číslem Úřední věstník, Zvláštní vydání 2004, Kap. 19, sv. 02 (OJ, L 239, 22.9.2000, s. 19).

(č. 549/1992 Sb.) s jejími dodatkovými protokoly z r. 1975 (č. 29/1997 Sb.) a z r. 1978 (č. 30/1997 Sb.).

Podmínky vydání se ve vztahu ke členským státům (kromě Irsku), **jakož i Norsku a Islandu**, řídí následující právní úpravou, která je obsažena ve výše uvedených článcích Schengenské prováděcí úmluvy:

- a) pro přerušení běhu promlčecí doby jsou rozhodující pouze předpisy dožadující smluvní strany (čl. 62 odst. 1 Schengenské prováděcí úmluvy),
- b) amnestie vyhlášená dožádanou smluvní stranou nebrání vydání osoby, pokud trestný čin nepodléhá pravomoci soudu dožádané smluvní strany (čl. 62 odst. 2 Schengenské prováděcí úmluvy),
- c) vydání osoby nebrání skutečnost, že nebyl podán návrh na zahájení trestního řízení, nebo že chybí úřední zmocnění opravňující ke stíhání, vyžadované pouze podle zákonů dožádané smluvní strany (čl. 62 odst. 3 Schengenské prováděcí úmluvy),
- d) vydání je možné i pro porušení právních předpisů v oblasti spotřebních daní, daní z přidané hodnoty a cel (čl. 63 ve spojení s čl. 50 odst. 1 Schengenské prováděcí úmluvy).

Ve vztahu k Francii je možné požádat o vydání osoby pro trestný čin, za nějž lze podle trestního zákona uložit trest odnětí svobody nebo ochranné opatření omezující svobodu s horní hranicí nejméně jeden rok v dožadujícím státě, a ve Francii 2 roky.

EVROPSKÁ JUSTIČNÍ SÍŤ

Nejefektivnějším způsobem mezinárodní justiční spolupráce v trestním řízení je přímý právní styk mezi soudci a státními zástupci jednotlivých zemí, který je od 1. 5. 2004 pro Českou republiku umožněn článkem 53 odst. 1 Schengenské prováděcí úmluvy. Tento způsob komunikace má však v praxi několik úskalí – pro orgán činný v trestním řízení, který žádá pomoc v jiném státě, může být obtížné zjistitelné, který orgán je v dožádaném státě věcně a místně příslušný pro poskytnutí vzájemné pomoci. Další častou překážkou je jazyková bariéra a dále to mohou být průtahy při vyřizování žádosti způsobené buď neochotou či nepochopením ze strany dožádaného orgánu.

Za účelem překonání těchto problémů a za účelem lepší koordinace, zvýšení efektivity a rychlosti poskytování vzájemné pomoci ve věcech trestních již byly v rámci Evropské unie zřízeny struktury, které mají těmto cílům napomoci. Jedná se především o Evropskou justiční síť (někdy nepřesně nazývaná Evropská soudní síť) a Eurojust.

Evropská justiční síť byla zřízena Společnou akcí o vytvoření Evropské justiční sítě z 29. června 1998¹³. Jejím cílem je především napomoci zlepšení justiční spolupráce mezi členskými státy Evropské unie, a to zejména v oblasti boje proti závažné trestné činnosti (organizovaný zločin, korupce, nelegální obchod s drogami nebo tero-

¹³ Společná akce ze dne 29. června 1998, přijatá Radou na základě článku K.3 Smlouvy o Evropské unii o vytvoření Evropské justiční sítě (98/428/JVV) – Úř. věst.č. L 191, 7. 7. 1998, s. 4.

rismus), a to formou podpory neformálních přímých kontaktů mezi justičními orgány a orgány odpovědnými za justiční spolupráci a stíhání závažné trestné činnosti v rámci členských států Evropské unie.

Každý členský stát nominoval do této sítě své kontaktní osoby. Počet těchto kontaktních osob je závislý plně na rozhodnutí každého státu. Např. Rakousko má takových osob 7, Nizozemí 5, Francie 48, Itálie 56, Německo 18 a Velká Británie 19, Slovensko 4 a Česká republika 8.

Požadavkem, který je kladen na kontaktní osoby je, že musí mít stálý přístup k následujícím typům informací:

1. úplné údaje o kontaktních osobách v každém členském státě Evropské unie, včetně jejich pracovního zařazení v jejich státech;
2. zjednodušený seznam justičních orgánů a adresář místních orgánů v každém členském státě;
3. stručné právní a praktické informace týkající se justičních a procesních systémů v členských státech;
4. znění příslušných právních nástrojů a v případě platných úmluv znění prohlášení a výhrad k nim učiněným.

Některé nově připravované právní předpisy Evropské unie, které jednoznačně preferují přímý právní styk mezi soudci a státními zástupci, již přímo odkazují na využívání Evropské justiční sítě za účelem zjištění, kterému justičnímu orgánu provádějícího státu má být žádost či rozhodnutí zaslány. Bude tedy povinností orgánů činných v trestním řízení, aby prostřednictvím kontaktních osob svého státu si tyto údaje vyhledaly.

Evropská justiční síť zejména:

- a) usnadňuje vhodné propojení mezi kontaktními místy v různých členských státech Unie tak, aby mohla plnit své funkce – tuto funkci plní především sekretariát Evropské justiční sítě, který byl od 1. 7. 2003 sjednocen se sekretariátem jednotky Eurojust a nyní sídlí v Haagu;
- b) organizuje jednou za půl roku setkání kontaktních osob, která se vždy konají v zemi, která předsedá Evropské unii (od prosince 2000 byli pravidelně na tato setkání zváni také zástupci nových členských států);
- c) nepřetržitě poskytuje určité množství základních aktualizovaných informací, zejména prostřednictvím internetových stránek, ke kterým mají členové této sítě přístup.

Důležitou funkcí kontaktních míst této sítě je poskytovat nezbytné právní a praktické informace místním justičním orgánům v jejich vlastní zemi a kontaktním osobám v ostatních státech tak, aby jim umožnily efektivně připravovat žádosti o justiční spolupráci ve věcech trestních.

Účelem pravidelných setkání Evropské justiční sítě je:

- a) umožnit kontaktním osobám se vzájemně poznávat, informovat se o svých národních úpravách, které mohou mít vliv na vyřizování vzájemné pomoci a vyměňovat si praktické zkušenosti;
- b) poskytovat fórum pro diskusi o praktických a právních problémech členských států v oblasti justiční spolupráce, zejména pokud jde o provádění nové legislativy Evropské unie v této oblasti.

Za správu této sítě, za dostupnost a aktualizaci informací odpovídá Generální sekretariát Rady Evropské unie. Ze společné akce vyplývá rovněž úkol pro Radu přezkoumat do tří let, na základě zkušeností s fungováním sítě a rozvoje pravomocí Europolu, postavení a úlohu, kterou by síť mohla plnit ve vztahu k Europolu. Na základě tohoto vyhodnocení bylo rozhodnuto o propojení Evropské justiční sítě a Eurojustu na úrovni jejich sekretariátů a rozpočtu, a to od 1. 7. 2003.

EUROPEAN ARREST WARRANT

Summary

The Council of EU issued the Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States.¹ This Framework Decision is based on the Treaty establishing the European Union, and in particular Articles 31 (a) and (b), and Article 34(2) (b) thereof.

Under this Framework Decision a decision to issue the European Arrest Warrant (EAW) should be made by the judicial authorities without interference of the Executive. In principle, the EAW is based on direct contacts between judicial authorities. Grounds for refusal have been strictly limited to legal motives provided in the Framework Decision. The general principle is that surrender of nationals and residents is no longer prohibited. Proceedings are simplified and accelerated thanks to the transmission of an EAW through various means and based on a unique common form. In principle decisions on surrender and their execution are subject to short time limits.

Framework decisions are binding upon Member States as to the result to be achieved but leave to the national authorities the choice of form and methods; however, they shall not entail direct effect. Therefore it is necessary for each Member State to enact its own national legislation about EAW in the line of above-mentioned Framework decision.

The implementation of this Framework decision in the Czech Republic had two steps: an amendment of Criminal Code and Criminal Procedural Code (in force since November 1, 2004) and notification to Council of Europe under Art. 28 (3) of European convention on extradition (done on January 14, 2005).

EJN

The European Judicial Network was established under the Joint Action 98/428 JHA of 29 June 1998, on the creation of the European Judicial Network (EJN). The EJN was created to fulfil recommendation no 21 of the Action Plan to Combat Organised Crime, approved by the Council on 28 April 1997 (OJ C 251, 15.8.1997). Nevertheless it had, since the beginning, not restricted to organized crime but encompassing all types of transnational criminality. The EJN was conceived to operate in particular in the field of mutual assistance and associates public prosecutors, investigative magistrates and officials from Ministries of Justice specialised mutual assistance in criminal matters.

MECHANISMUS OCHRANY FINANČNÍCH ZÁJMŮ EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ V ČESKÉ REPUBLICE

doc. JUDr. JAROSLAV FENYK, Ph.D.,

1. ÚVODEM

Generální rozpočet Evropských společenství se pohyboval do okamžiku přistoupení nových členských států v r. 2004 kolem 100 miliard EURO.¹

Přitom podle některých zdrojů je každoročně zhruba 10 % prostředků pocházejících z rozpočtů Evropských společenství používáno nesprávným způsobem (jde o tzv. nesrovnalosti) a existují odhady, podle kterých 1–2 % těchto nesrovnalostí tvoří trestná činnost.²

První přímou reakcí na tento stav ještě v době před vznikem Evropské unie bylo rozhodnutí Evropského soudního dvora, týkajícího se Jugoslávské kukuřice, z r. 1989,³ kterým soud zdůraznil, že sankce, které poškozují finance Evropských společenství, musí být **odstrašující, účinné a přiměřené** a to ve všech členských státech.

Podle současného znění čl. 280 Smlouvy o založení Evropských společenství, jsou Evropská společenství společně s členskými státy spoluodpovědná za přijetí opatření za účelem ochrany jejich finančních zájmů, která musí poskytovat **účinnou a stejnou** ochranu těmto zájmům ve všech členských státech. Pod touto ochranou se rozumí prevence škody nebo ohrožení finančních zájmů podvodnou činností a mezinárodním ekonomických a finančním trestným činem, případně účinný postih těchto. Smlouva současně omezuje tyto prostředky tak, že vyslovuje požadavek, podle kterého použití trestního práva hmotného a procesního členských států nesmí být opatřeními tohoto ustanovení dotčeno.

Předchozí odstavce naznačují, že okruh nástrojů, které by měly poskytovat dostatečnou ochranu evropským penězům není taxativně omezen. Výjimka týkající se trestního práva zde nebrání tomu, aby ze strany Evropské unie byly vytvářeny předpoklady k dostatečně účinné, a stejné aplikaci národního trestního práva v rámci celé Unie.

Česká republika v době, kdy byla tzv. kandidátskou zemí, byla (a i jako členský stát zčásti je) zapojena převážně do čerpání tzv. předvstupních fondů PHARE, ISPA, SAPARD⁴ (ve skutečnosti se jednalo i o prostředky z dalších fondů, které nelze jed-

¹ OLAF – L'Europe de la légalité contre l'internationale de la fraude, Bruxelles 2002, str. 8.

² European Commission, Protecting of Community's Financial Interests, The Fight against Fraud, Annual Report 1995, str. 6.

³ „Yugoslavian Maize Case“ No. 68/88.

⁴ Srov. např. sdělení č. 7/1995 Sb. č. 207/1995 Sb. nebo č. 4/2002 Sb.m.s., č. 53/2003 Sb.m.s., 61 a 62/2003 Sb.m.s., či příslušné metodické pokyny Ministerstva financí ČR z let 1996–2001.

noznačně jako předvstupní označit – Fond solidarity, programy Fiscalis, Leonardo da Vinci, Socrates, Mládež a Kultura 200 atd.). Po přistoupení může Česká republika při splnění určitých podmínek čerpat ze **Strukturálních fondů** (Evropský fond regionálního rozvoje, Evropský sociální fond, Evropský zemědělský záruční a orientační fond) **Fond soudržnosti** (financování projektů v oblasti dopravy a životního prostředí) a tzv. **Přechodného opatření** (které má usnadnit vstup nových členských států do EU). Vzniknou jí samozřejmě stejné povinnosti v oblasti ochrany těchto prostředků jako jiným členským státům.⁵

Činy ohrožující nebo poškozující finanční zájmy Evropských společenství mají různorodou povahu. Lze je rozčlenit převážně na oblasti trestněprávní (trestné činy) a oblast správní (správní delikty, disciplinární delikty, jiná porušení správních předpisů). V tomto smyslu jim korespondují právní nástroje realizace požadavku ochrany finančních zájmů (trestní sankce, správní trestání, různé jiné sankce).

Oblast trestního práva je z hlediska pohledu Evropské unie oblastí nejvíce problematickou, protože tato oblast (justiční spolupráce v trestních věcech, jakož i spolupráce policejní) zůstává stále v rámci tzv. třetího pilíře jako důsledek přetrvávajících pochybností některých států Evropské unie v oblasti státní suverenity. Z tohoto důvodu má tato forma spolupráce stále povahu buď „pouhé“ harmonizace nebo klasické mezivládní spolupráce, která k aplikaci vyžaduje absolutní konsensus všech hlasů členských států vyúsťující v ratifikaci mezinárodní smlouvy a stále více se diskutuje o nástrojích smíšené povahy.⁶ Rada komunitárních právních nástrojů, které byly legislativou Evropské unie připraveny a členské státy k nim přistoupily, pro nedostatek ratifikace zatím aplikována není.

Z hlediska ochrany finančních zájmů ES nás dnes zajímají zejména následující dokumenty:

- **Úmluva o ochraně finančních zájmů Evropských společenství ze dne 26. července 1995⁷**, která stanoví:
 - definici podvodného jednání útočícího na finanční zájmy Evropských společenství,
 - povinnosti členských států zavést podvodná jednání jako trestné činy a spolupracovat při jejich stíhání, jakož i zjednodušit vydávací řízení,
 - povinnost členských států zavést trestní odpovědnost vedoucích obchodních společností.

Protokolem o výkladu Úmluvy o ochraně finančních zájmů ES Evropským soudním dvorem ze dne 29. 11. 1996 byla pro členské státy otevřena možnost využít Evropského soudního dvora pro řízení o předběžné otázce.

Úmluva vstoupila v platnost dnem 17. 10. 2002.⁸

⁵ Srov. přílohu k usnesení Vlády ČR č. 456 ze dne 12. 5. 2004, kde jsou tyto prostředky rozpracovány podrobně.

⁶ Srov. např. názory členů expertního týmu in: Delmas-Marty, M. – Vervaele, J.A.E. (eds.) vol. I. *Inter-sentia*, Antwerp-Groningen-Oxford, 2000, Part III str. 369n.

⁷ Úřední věstník C 316, 27. 11. 1995, str. 48n.

⁸ O průběhu implementace Úmluvy a protokolů však srov. dokument: *Implementation of the member states of the Convention on the Protection of the Communities's financial interests and its protocols – Commission of the EC*, 26. 10. 2004 – COM (2004) 709 final.

– **Protokol k Úmluvě o ochraně finančních zájmů Evropských společenství ze dne 27. 9. 1996**⁹ stanoví:

– definici korupčního jednání útočícího na finanční zájmy Evropských společenství,
– povinnost členských států zavést korupční jednání jako trestný čin a vzájemně spolupracovat při jeho stíhání.

– **Druhý protokol k Úmluvě o ochraně finančních zájmů ES ze dne 19. 6. 1997**¹⁰ předpokládá:

– povinnost členských států vzhledem k trestným činům, uvedeným v předchozích dokumentech zavést jako trestné praní špinavých peněz a zavést účinnou například trestní odpovědnost právnických osob,
– povinnost členských států zajistit a konfiskovat výnosy z této trestné činnosti a věci použité ke spáchání těchto trestných činů.

Druhý protokol byl provázen přijetím vysvětlujícího textu¹¹ k jednotlivým jeho ustanovením.

Vedle shora uvedených mezivládních dokumentů je třeba zmínit též nařízení Rady (EC, EURATOM) č. 2988/95 ze dne 18. 12. 1995¹² o ochraně finančních zájmů ES. Toto nařízení sice vycházelo především z požadavků uvedených smluv, ale bez ohledu na jejich platnost ukládalo členským státům konkrétní povinnosti v oblasti ochrany finančních zájmů, takže vlastně tyto smluvní dokumenty předstihlo. Nařízení obsahuje zejména definici nesrovnalostí při nakládání s prostředky pocházejícími z rozpočtů ES.

Mezi nástroje boje proti trestným činům ohrožujícím nebo poškozujícím finanční zájmy ES jsou zahrnovány některé další předpisy jako např. Úmluva o boji proti korupci úředníků Evropské komise nebo úředníků členských států EU ze dne 25. 6. 1997.¹³

2. VZNIK A PŮSOBNOST OLAF

Oblast správního práva, oficiálně neomezovaná „stigmatem“ suverenity, umožňuje oproti trestněprávní oblasti postupovat mnohem účinněji. Proto ve správní legislativě Evropské unie byly připraveny a platí předpisy, zavazující jak Evropskou unii, tak i členské státy.

Právě v této – správní – oblasti byl v devadesátých letech minulého století zřízen orgán na ochranu finančních a ekonomických zájmů ES, který by byl schopen účinně bojovat proti tzv. trans-nacionálnímu organizovanému zločinu, podvodům, korupci a všem dalším nezákonným aktivitám, útočícím na evropské veřejné finance. – UCLAF (Unité de la coordination de la lutte anti-fraude).

Odpovědnost za ochranu finančních zájmů proti různým druhům nesrovnalostí byla počátkem 90. let přenesena na Evropskou komisi, zejména v souvislosti s její odpo-

⁹ Úřední věstník C 313, 23. 10. 1996, str. 2n.

¹⁰ Úřední věstník C 221, 19. 7. 1997, str. 12n.

¹¹ Explanatory report on the Second Protocol to the Convention on the Protection of the EC's financial interests – Úřední věstník C 91/8, 31. 3. 1999, str. 23n.

¹² Úřední věstník č. L 312, 23. 12. 1995, str. 1n.

¹³ Úřední věstník C 195, 25. 06. 1997 str. 2n.

vědností za přípravu a realizaci rozpočtu (pův. čl. 205, resp. 209A. dnes čl. 274, resp. 280 Smlouvy o založení ES). Ve výsledku jejího úsilí se však typicky promítla citlivá otázka **vnitřní suverenity** členských zemí a tak, ať byly původní záměry jakékoli, vznikl orgán administrativní povahy, jenž se, alespoň navenek, distancuje od trestního postihu nesrovnalostí vznikajících při nakládání z prostředky z rozpočtů ES. Přesto, jak bude patrné z níže podaných výkladů, si i tento orgán zaslouží pozornosti také z úhlu pohledu práva trestního. Původně tento orgán byl vybaven jen koordinační působností (proto také nesl označení Unité de la coordination de la lutte anti-fraude – UCLAF), jenž se však postupně projevil jako nedostatečný, právě pro absenci operačních působností, ale také pro podezření z korupce některých jeho členů, což v souhrnu vedlo k přijetí podrobné a zejména z hlediska odpovědnosti a působnosti zcela nově koncipované evropské legislativy. Tak vznikl **Evropský úřad pro potírání podvodných jednání**¹⁴ – **OLAF (Organisation de la lutte anti-fraude – European Anti-Fraud Office)**. Byl zřízen rozhodnutím č. **1999/352 (EC, ECSC)** ze dne 28. dubna 1999. OLAF je orgánem Evropské komise a náleží do působnosti komisaře, který má pečovat o rozpočet Evropské unie.¹⁵

Úřad je vybaven **vyšetřovacími pravomocemi v oblasti správního práva**, a tomu odpovídající odpovědností.

OLAF má v oblasti administrativního vyšetřování úlohu dvojjakou. **Jednak je povinen provádět vnitřní a jednak vnější vyšetřování.** Vnitřní vyšetřování se týká **všech institucí ES (rozhodnutí č. 394/1999 a 396/1999 ES)**. Pochopitelně tato působnost je vymezena oblastí **ochrany finančních zájmů**. OLAF je odpovědným za zjišťování závažných faktů, týkajících se výkonu služby nebo profesionálních aktivit úředníků EU. Vnější vyšetřování je zaměřeno převážně vně orgánů EU, tedy zejména do členských států.

Charakteristika týmu vyšetřovatelů OLAF je dána multidisciplinární povahou věci, které řeší a také tzv. intersektorálním přístupem (jde vlastně o jakousi kombinaci metodických činností, kterou vykonávají orgány činné v trestním řízení, orgány v oblasti finanční, celní, v oblasti zemědělské politiky, atd.). Řada pracovníků OLAF přichází od národních vyšetřovacích orgánů (státní zástupci, vyšetřující soudci, policisté, celníci, auditoři, účetní atd.).

Nadto je OLAF vybaven legislativní iniciativou směřující k trestněprávní ochraně finančních zájmů ES (v současnosti je to např. legislativa k ochraně jednotné měny **EURO – mincí**).

Vedení OLAF si stále více uvědomuje, že v rámci své působnosti bez silné podpory členských států, ale i třetích zemí nebude moci plnit své úkoly. OLAF dobře vnímá, že jeho slabinou je absence pravomocí v trestním řízení, neboť řada nesrovnalostí při nakládání s prostředky EU má povahu trestných činů a výsledky jeho administrativního vyšetřování se v trestním řízení mohou použít jen velmi omezeným

¹⁴ Tohoto označení používáme přesto, že oficiální překlad, uvedený v právních předpisech je odlišný a preferuje především skutečnost, že jde o úřad boje proti podvodům. Protože podvodná jednání a jejich eliminaci nelze zaměřovat s trestněprávním označením „podvodu“, použili jsme širší definice a máme za to, že je výstižnější.

¹⁵ Zatím není zcela jasný vztah OLAFu a působností místopředsedy EK pro administrativní záležitosti, audit a boj proti podvodům v rámci nové Komise po 1. 5. 2004.

způsobem, pokud vůbec. Proto se snaží jednak navázat spolupráci se systémem koordinujícím trestněprávní spolupráci, který je v rámci Evropské unie označován jako EUROJUST.¹⁶

OLAF je oprávněn vést vyšetřování až do okamžiku, kdy je dáno důvodné podezření ze spáchání trestného činu. Od tohoto momentu mu vzniká povinnost předat výsledky řízení příslušnému národnímu orgánu. Činí tak ve formě tzv. zprávy (Report) podle ustanovení čl. 9 odst. 1 nařízení č. 1073/99. Pokud si odmyslíme obtíže při definování onoho okamžiku, pak nemůžeme bez povšimnutí ponechat poměrně kuriózní požadavek vyslovený v ustanovení čl. 9 odst.2 zmíněného nařízení, podle kterého tato „zpráva“ zakládá **přípustný** (admissible evidence) **důkaz ve správním nebo soudním řízení** (pozn. – tedy i trestním) v členských státech za stejných podmínek, jako národní zprávy, vyhotovené na základě národních administrativních inspekcí. V tomto ohledu lze totiž namítnout řadu problémů, které by důsledné provedení tohoto ustanovení přineslo. Především není jasné, co by měl tento důkaz (roz. důkazní prostředek) dokazovat. Z textu nařízení, který bezprostředně požadavku závaznosti předchází, lze vyrozumět, že se tím dokazuje průběh a výsledky řízení vedeného ze strany OLAF. Důkaz o řízení však v rámci trestního řízení těžko lze považovat za důkaz podle trestního řádu. Nepůjde patrně ani o obdobu tzv. účetní závěrky, která není vlastním výsledkem administrativního vyšetřování, ale kontroly. Takovou možnost ostatně vylučuje i postoj OLAF, který se snaží vytvořit pro potřeby administrativního vyšetřování minimální standardy lidských práv, resp. minimální standardy pro **požitelnost (resp. přípustnost) jednotlivých úkonů** administrativního vyšetřování v trestním řízení a tím dává najevo, jakou představu o vyšetřování má. V souvislosti s tím se ovšem nabízí otázka, zda nejde o prorůstání trestního práva do práva správního (naopak by to nemělo smysl) a pokud tato tendence bude pokračovat, pak by bylo třeba se zamyslet nad tím, do jaké míry je v takto vedeném řízení možno trpět absencí kontroly ze strany orgánu veřejné žaloby (jenž ostatně se zprávami OLAF musí pracovat) a/nebo soudu.

Domníváme se, že OLAF si je dobře vědom této slabiny a hledá v oblasti trestního práva partnera, jenž by požadavky shora zmíněné mohl naplnit. Je jasné, že unijní orgán odpovídajícího partnera na národní úrovni nenajde. Proto je OLAF označován za „hnačí motor“ projektu **Evropského prokurátora**, jehož základy byly dány již v dokumentu Corpus Juris, resp. Corpus Juris 2000.

Činnost OLAF se ale aktivizovala i v rámci konkrétních projektů připravovaných s tzv. kandidátskými státy (členské země nejsou v tomto ohledu dostatečně motivovány podmínkami přístupového partnerství a spoléhají na „zažitě“ a tradiční postupy). OLAF za pomoci příslušných národních orgánů již po několik let usiluje o vytvoření systému centrálních kontaktních bodů v každém kandidátském státě, bodů, které by zajišťovaly jednak důslednou evidenci případů tzv. nesrovnalostí při nakládání s prostředky z rozpočtu EU a dále koordinaci jejich důsledného vyšetření. Tak postupně vznikly ve většině těchto států systémy označované jako **AFCOS** (Anti-Fraud Co-

¹⁶ Podle názoru vedení EUROJUSTu je však dosavadní spolupráce mezi oběma orgány EU neuspokojivá a je třeba pracovat na jejím zkvalitnění (EUROJUST – Annual Report 2003, Hague 2004, str. 36).

ordination Service), které vytváří slibný základ pro účinné sledování a vyšetření případů zjištěných nesrovnalostí. Vedení OLAF si uvědomuje, že při současném nízkém početním stavu (kolem 400 zaměstnanců) a počtu hlášených nesrovnalostí v jednotlivých členských státech, OLAF není způsobilý účinně plnit úlohu, která mu byla v r. 1999 svěřena. Proto se snaží o zkvalitnění vnitrostátních kontrolních a spolupracujících struktur. Systém spolupráce s AFCOS zatím v rámci tzv. kandidátských států nebo nových členských zemí pokročil nejdále.

3. OLAF A ČESKÁ REPUBLIKA

V České republice je to Nejvyšší státní zastupitelství, které je v současné době odpovědným kontaktním bodem ve vztahu k OLAF a zastřešuje strukturu orgánů označovanou právě jako AFCOS.

Nejvyšší státní zastupitelství bylo v r. 2000 ministrem spravedlnosti požádáno, aby se ujalo spolupráce s OLAF. Po zvážení všech okolností pak rozhodlo o tom, že úlohu, o níž je žádáno, přijme. S odstupem času je jasné, že volba byla správná. Lze to doložit například následujícími argumenty:

a) Od roku 1997 existuje v České republice Asociace na ochranu finančních zájmů Evropských společenství. Tato Asociace byla zřízena na základě podnětu pana Francesca de Angelis z tehdejšího DG 20 EK – finanční kontrola. Takováto asociace existuje ve většině členských států a v mnoha kandidátských i přístupových zemích.

Prostřednictvím informací této nevládní organizace, na jejímž založení se podíleli a v jejímž vedení jsou zastoupeni státní zástupci se Nejvyšší státního zastupitelství velmi brzy seznámilo s podstatou ochrany finančních zájmů ES a s určitými požadavky, které zejména ve 2. polovině 90. let v této oblasti sílily i v rámci EU. Vytvořila se zde určitá výhodnější výchozí informační pozice oproti jiným orgánům.

Uvádíme tyto skutečnosti proto, aby bylo zřejmé, že v okamžiku, kdy Vláda České republiky řešila budoucí spolupráci s OLAF (1999–2000), již u Nejvyššího státního zastupitelství existovalo dostatečné povědomí o fungování této organizace. Také proto se Ministerstvo spravedlnosti v květnu roku 2000 obrátilo na Nejvyšší státní zastupitelství, jako orgán informovaný, se žádostí o zajištění spolupráce s OLAF.

b) Nařízení Evropského Parlamentu a Rady č. 1073 z roku 1999, stanoví podmínky vzniku a působnosti OLAF. Jsou svým způsobem zaměřena především do sféry administrativní, ale dotýkají se i oblasti trestněprávní. Obsahují totiž terminologii, která pokrývá obě tyto sféry. Jako příklad lze uvést korupční jednání státního úředníka či úředníka EU v souvislosti s podvodem proti rozpočtu EU, která v podmínkách českého trestního práva vždy jsou trestným činem a nikoli administrativním deliktem, resp. jiným protiprávním jednáním. Podobně je tomu i v případě samotného označení „fraud“, které se v textech nařízení objevuje nesčetněkrát a bude v českém prostředí zpravidla s odkazem na nejnižší výši škody 4000,- EUR (pův. ECU), předpokládanou při povinném hlášení nesrovnalostí Evropské komisi trestným činem. Zcela mimo diskusi jsou jednání spočívající v praní špinavých peněz nebo v padělání nebo pozměňo-

vání peněz měny EURO, která rovněž budou téměř vždy trestným činem. Domníváme se tedy, že řada nesrovnalostí ve vztahu k rozpočtu EU bude mít charakter trestného činu a bude řešena multidisciplinární cestou, zakončenou v řadě případů trestním řízením.

c) Nejvyšší státní zastupitelství a obě vrchní státní zastupitelství dnes disponují speciálními odbory závažné hospodářské a finanční kriminality, v jejichž zvláštní působnosti, založené vyhláškou ministra spravedlnosti¹⁷ je, kromě jiného, přímo provádět dozor, resp. dohled nad řešením věcí, týkajících se poškození nebo ohrožení finančních zájmů Evropské unie, včetně případů padělání EURO. Existuje tak bezprostřední kontrola nad vyřizováním těchto věcí u policie a obou Vrchních státních zastupitelství, jež jsou v těchto kauzách nastavena jako veřejná žaloba prvního stupně, pokud jde o podezření ze spáchání trestného činu. Současně postavení veřejné žaloby v trestním řízení umožňuje zajistit majetkové hodnoty a ve spolupráci s poškozeným zařadit jejich návratnost do rozpočtu EU, je-li toho třeba.

d) Nejvyšší státní zastupitelství v současné době není podřízeno ministru spravedlnosti (kromě výkonu správy), což mu umožňuje působit nezávisle na exekutivě, a tedy zejména subjektech podléhajících vnitřní a vnější finanční kontrole a hospodařících s prostředky, které budou poskytnuty z budoucích strukturálních fondů, jichž státní zastupitelství nebude v žádném ohledu používat (což jsou Evropský fond regionálního rozvoje, Evropský sociální fond, Evropský zemědělský a orientační fond) a dále Fondu soudržnosti, určeného pro financování projektů v oblasti dopravy a životního prostředí v zemích, jejichž HDP nepřesahuje 90 procent průměru EU).

e) Nejvyšší státní zastupitelství je oprávněno (pokud to nenarušuje jeho působnost) uzavírat s ústředními státními orgány jakékoli dohody, které pomohou předcházet nebo postihovat účinněji finanční a hospodářskou kriminalitu a současně může působit jako konzultační místo nebo pověřit působením nižší státní zastupitelství v případech, kdy si ústřední orgán, který zjistí nesrovnalost při nakládání s prostředky z rozpočtu EU, není jist tím, zda jde o administrativní nebo trestněprávní čin. Z dosavadních zhruba 10 případů nesrovnalostí byly více jak dvě třetiny řešeny jako podezření ze spáchání trestného činu a jeden případ byl pravomocně odsouzen. Navázalo tak i dohodu s Nejvyšším kontrolním úřadem, aniž by vzájemně nezávislé postavení obou orgánů bylo jakkoli narušeno. V rámci vzdělávacích aktivit v Justiční akademii a prostřednictvím pokynů obecné povahy a výkladových stanovisek usměrňuje a sjednocuje trestní politiku nižších stupňů státního zastupitelství v oblasti trestního postihu jednání proti finančním zájmům ES.

f) Nejvyšší státní zastupitelství je ústředním orgánem České republiky pro mezinárodní justiční spolupráci v přípravném řízení trestním, tj. ve většině trestních věcí, takže je rovněž způsobilé uvádět do souladu spolupráci s OLAF s mezinárodní justiční spoluprací. To se prokázalo například v naší součinnosti při vyšetřování případu zahraničního experta, u něhož bylo podezření na zneužití prostředků z programu PHARE, jehož se měl dopustit v několika zemích současně a kdy OLAF o nutnosti připravit se na rychlé vyřízení právní pomoci do Německa s časovým předstihem upozornil,

¹⁷ Vyhláška č. 23/1993 Sb. ve znění pozdějších předpisů.

a v němž vlastní realizace právní pomoci pak proběhla v rámci jediného týdne. Nejvyšší státní zastupitelství má svého zástupce v EUROJUSTU.

g) Nejvyšší státní zastupitelství disponuje, kromě jiných, útvary netrestním a legislativně analytickým, které v součinnosti s odborem závažné hospodářské a finanční kriminality již prokázaly způsobilost být multidisciplinárním koordinačním místem pro AFCOS a připravit výkladová stanoviska ke sporným problémům předmětného druhu.

h) Nejvyšší státní zastupitelství se od r. 1999 dosud, kromě pravidelné spolupráce orgánů celní služby, která ovšem probíhala až do přístupu ČR k EU po zcela jiné právní linii a na základě samostatné mezinárodní smlouvy (6. dodatek k tzv. asociačním dohodám), ze státních orgánů nejvíce soustředilo na spolupráci s OLAF, jak v oblasti personální (osobní kontakty, rozsáhlé vzdělávání, praktické výsledky spolupráce) tak i organizační (zřízením zvláštního útvaru pro spolupráci s OLAF) a přizpůsobilo se tak potřebě této formy spolupráce. Disponuje prostředky z přímého grantu, poskytnutého OLAF a stalo se centrálním koordinátorem vzdělávacích aktivit celé sítě AFCOS v rámci ČR.

i) Nejvyšší státní zastupitelství vypracovalo ve spolupráci s Ministerstvem financí a Ministerstvem vnitra a dalšími členy AFCOS návrh Národní strategie proti podvodným jednáním ohrožujícím nebo poškozujícím finanční zájmy ES, kterou schválila usnesením č. 456 ze dne 12. 5. 2004 Vláda České republiky a která promítá dosavadní výsledky budování ochrany rozpočtových prostředků ES a stanoví priority v této oblasti pro nejbližší období.

4. ZÁVĚR

Všechna jednání o vybudování sítě AFCOS v České republice provázela dlouhá a složitá vyjednávání s OLAF, byly navazovány osobní oboustranné kontakty, zpracovány návrhy organizačního zajištění ve vztahu k Vládě České republiky, provázená poté kladnými usneseními Vlády. Proběhla příprava a podpis Ujednání o spolupráci mezi Nejvyšším státním zastupitelstvím a OLAF, příprava a podpisy součinnostních dohod mezi Nejvyšším státním zastupitelstvím a ústředními orgány České republiky o vytvoření komunikační vnitřní sítě AFCOS, včetně personálního zajištění, atd.

AFCOS dnes tvoří vedle Nejvyššího státního zastupitelství kontaktní osoby z **ministerstva financí** (druhé nejvýznamnější kontaktní místo v ČR¹⁸), **ministerstva vnitra**, **ministerstva pro místní rozvoj**, **ministerstva zemědělství**, **ministerstva životního prostředí**, **ministerstva dopravy**, **ministerstva práce a sociálních věcí** a **ministerstva průmyslu a obchodu**, (resp. jejich příslušných vnitřních organizačních jednotek) a dále **Nejvyššího kontrolního úřadu** (při zachování jeho nezávislosti, ale v intencích politiky prosazované Evropským účetním dvorem).

V současné době je systém ze značné části legislativně i organizačně ošetřen. Členové AFCOS se podle potřeby scházejí a průběžně se informují a existuje i plynulý

¹⁸ MF je ústředním orgánem pro finanční kontrolu – srov. § 7 odst. 1 zák. č. 320/2001 Sb. o finanční kontrole, ve znění pozdějších předpisů.

komunikační kanál mezi AFCOS a OLAF. Hodnocení organizace SIGMA z OECD, které bylo provedeno počátkem r. 2004¹⁹ potvrdilo, že volba Nejvyššího státního zastupitelství jako centrálního kontaktního bodu AFCOS byla správná a že si Nejvyšší státní zastupitelství získalo potřebou autoritu u ostatních členů AFCOS. Zcela zásadní podmínkou spolupráce v rámci AFCOS a ve vztahu k OLAF se stalo vytvoření vnitřní elektronické informační sítě napojené na systém OLAF – **Anti-fraud Information System – AFIS**, které je v současné době pod koordinací Nejvyššího státního zastupitelství v rámci AFCOS zaváděno.

Samostatnou kapitolou by byl popis praktických problémů, s nimiž se Nejvyšší státní zastupitelství setkává při komunikaci s jednotlivými kontaktními body. Překážky jsou například personální nedostatečnost přímo na Nejvyšším státním zastupitelství, personální podhodnocení finanční kontroly, špatné technické vybavení, jazyková bariéra, nedostatky v legislativě vnějšího a v legislativě, organizaci a provádění vnitřního auditu, zaměňování státní a vnitřní kontroly, nepochopení nebo podhodnocení předpisů ES v oblasti ochrany finančních zájmů, mezery v českých právních předpisech, byrokracie různého druhu a koneckonců určitý přehnaný euroskepticismus či naopak přílišný eurooptimismus v závislosti na politické orientaci příslušného odpovědného funkcionáře, atd. To všechno samozřejmě má vliv na akceschopnost AFCOS.

Po přistoupení České republiky k Evropské unii nastalo poměrně krušné období, kdy bylo třeba strukturu AFCOS, jejímž hlavním smyslem je vzájemná informovanost a koordinace v oblasti důsledného postihu nesrovnalostí proti rozpočtu ES, dobudovat. Tento úkol je postupně zvládnán a zdá se, že okamžik přístupu znamenal pro AFCOS pouze plynulý přechod na každodenní formu spolupráce mezi orgány Evropské unie a národními orgány České republiky, tedy mezi OLAF a AFCOS.

Jestli i v budoucnu bude Nejvyšší státní zastupitelství stále vedoucím koordinátorem, není podle našeho názoru zcela rozhodující. Důležité je, že byly nastaveny standardy určité, byť stále ještě nedokonalé formy organizované spolupráce v boji proti podvodům a jiným nezákonnostem ve vztahu k prostředkům ES, standardy, které se stávají běžnou praxí a jistou zárukou pro evropské občany, že jejich peníze, soustředěné v rukou českých orgánů, nebudou zneužity, nebo alespoň že boji proti zneužívání bude věnována maximální pozornost. Faktem ovšem zůstává, že systém AFCOS vybudovaný v České republice nápadně připomíná záměry OLAF obsažené v projektu tzv. Evropského veřejného žalobce a výsledky zatím dokazují, že podobný projekt by i v evropských podmínkách mohl mít naději na úspěch.

¹⁹ Report SIGMA (OECD) sp. zn. NSZ 8 Spr 54/2003.

PROTECTION OF THE FINANCIAL INTERESTS
OF THE EUROPEAN COMMUNITY (THE EUROPEAN ANTI-FRAUD OFFICE) OLAF
AND ANTI-FRAUD CO-ORDINATING SERVICE IN THE CZECH REPUBLIC – AFCOS

Summary

Nearly 10% of the resources originating from the budget of the European Community are used in incorrectly and about 1–2% of this amount consists of criminal activity.

In the period when the Czech Republic was a candidate nation, it was engaged predominantly in drawing from so-called pre-entry funds, particularly PHARE, ISPA, SAPARD, etc. After entry, it will be able to draw from structural funds, from the cohesive fund, and from so-called transition measures. The same obligations apply to other member states in relation to the field of protecting these resources.

According to art. 280 of the Treaty establishing the European Community, the European Community and member states are jointly responsible for taking measures for the purpose of protecting the financial interests of the European Community, which must provide effective and equivalent protection of these interests to all member states.

The protection of the financial interests of the European Community is not a new requirement. Already at the end of the 1980s, such were included in a specific ruling of the Court of Justice of the EC in the matter of the so-called Greek Corn ruling, through the relevant provisions of art. 280 of the Agreement establishing the EC, and incorporated into the Convention on Protection of the Financial Interests of the European Community dated July 26, 1995, as well as related protocols in this convention from 1996 and 1997. These documents assume effective (both administrative and criminal/legal) protective resources from the budget of the EC, which are endangered by misuse or which have been misused.

At the end of the 1990s, the field of administrative protection was incorporated into regulations, which were the basis for the establishment of the European Anti-Fraud Office – OLAF). OLAF is the organ of administrative investigation, authorised to conduct internal and external investigations. Internal investigations affect all institutions of the European Community, while external investigations are focused on relations for handling resources in member states.

While all legal regulations modifying the position of OLAF emphasise its administrative/legal character, it is apparent that it currently creates a somewhat unclear image of relations of this type of legal means for criminal law. This manifests itself, in particular, in the unique schizophrenia in the use of terminology in regulations, which define this or that method of OLAF. Of the hitherto results of OLAF activities, it is also more and more apparent, that legal protection by administration alone is insufficient. For some time now, it is also possible that OLAF has been engaged with the idea of establishing a European public prosecutor, which would be entrusted in particular to investigate and criminally prosecute possible criminal activities against the financial interests of the EC. At present, OLAF has initiated the establishment of the so-called Anti-Fraud Coordination Service (AFCOS) in individual member states, the sense of which is to create a system of control points in relevant state organs handling resources from the budgets of the ES and securing a mutual level of an informed OLAF and state organs on possible inequalities when handling these resources.

In the Czech Republic, this is the Supreme Public Prosecutor's Office, which in the context of AFCOS coordinates the activity of relevant ministries and other official state organs and by communicating with the OLAF contact worksite. In 2004, the Government of the Czech Republic approved a national strategy against fraud by negotiating with damaged or endangered financial interests of the EC.

AKTUÁLNÍ OTÁZKY EUROPEIZACE TRESTNÍHO PRÁVA

Redakční rada prof. JUDr. Petr Tröster, CSc. (předseda)

prof. JUDr. Alena Winterová, CSc. (místopředsedkyně)

Blanka Jandová (tajemnice)

prof. JUDr. Miroslav Bělina, CSc., prof. JUDr. Jiří Boguszak, DrSc.,

doc. JUDr. Taisia Čebišová, CSc., doc. JUDr. Miroslav Drobník, CSc.,

doc. JUDr. Marie Karfíková, CSc., prof. JUDr. Zdeněk Kučera, DrSc.,

prof. JUDr. Václav Pavlíček, CSc., prof. JUDr. Pavel Šturma, CSc.,

prof. JUDr. Jiří Švestka, DrSc., doc. JUDr. Jiří Rajmund Tretera,

JUDr. Marie Vanduchová, CSc.

Prorektor-editor prof. MUDr. Pavel Klener, DrSc.

Vědecký redaktor: doc. JUDr. PhDr. Michal Tomášek, DrSc.

Recenzovali: prof. JUDr. Dagmar Čísařová, DrSc.

prof. dr. h.c. JUDr. Jan Musil, CSc.

Obálku navrhla Jarmila Lorencová

Graficky upravila Kateřina Rezáčková

Vydala Univerzita Karlova v Praze

Nakladatelství Karolinum, Ovocný trh 3, 116 36 Praha 1

Praha 2005

Sazba a zlom DTP Nakladatelství Karolinum

Vydání I. Náklad 400 výtisků

Vytiskla tiskárna Nakladatelství Karolinum

ISBN 80-246-1034-5

ISSN 0323-0619



<http://cupress.cuni.cz>

ISBN 80-246-1034-5



9 788024 610344

ISSN 0323-0619