

ZÁSADA „NE BIS IN IDEM“ V SOUVISLOSTI S VOLNÝM POHYBEM OSOB PO TERITORIU EU

TOMÁŠ GRÍVNA

I. ÚVOD DO PROBLEMATIKY

Právní věda patrně všech států kontinentálního právního systému používá latinského termínu *ne bis in idem*, popř. *ne bis de eadem re*¹ (ne dvakrát v téže záležitosti, popř. v téže věci) pro zásadu, která znamená zákaz opakovaného trestního stíhání, popř. potrestání za týž čin. Zpravidla se princip *ne bis in idem* vztahuje jen na trestní rozhodnutí příslušného vnitrostátního orgánu, popř. ještě úžeji jen na pravomocné rozhodnutí soudu či dokonce ještě úžeji, pouze na rozsudek. Většinou jsou účinky zásady *ne bis in idem* vztaženy nejen na opětovné rozhodnutí, ale též na opětovné trestní stíhání.

Princip *ne bis in idem* je jako **jedno ze základních lidských práv** garantováno nejen na ústavní úrovni v jednotlivých státech, ale též na úrovni mezinárodních úmluv o lidských právech a základních svobodách. Jak bude níže explikováno, směřují účinky této garance vesměs dovnitř státu (účinky vnitrostátní), nikoliv navenek (účinky mezistátní či mezinárodní).

Účelem zásady *ne bis in idem*² je zajistit **stav právní jistoty** zejména pro osobu, proti níž se trestní řízení vede. Zásada *ne bis in idem* tedy přispívá ke **stabilitě právních vztahů**. Konkrétně se jedná o trestněprávní i trestněprocesní vztah. **Trestněprávní vztah**³ vzniká v důsledku spáchání trestného činu, mezi pachatelem a státem. Obsahem tohoto vztahu je povinnost pachatele podrobit se trestu a právo státu pachateli trest uložit a vykonat, a tím přispět k dosažení účelu trestního práva (účinná ochrana zájmů společnosti, ústavního zřízení, práv a oprávněných zájmů fyzických a právnických osob). Trestněprávní vztah dochází svého naplnění a zaniká zejména výkonem trestu. Výkonem trestu pachatel „splatil dluh společnosti“, má možnost se do ní znovu začlenit a vést řádný život. Základní **trestněprocesní vztah**⁴ vzniká

¹ Srov. však terminologickou odlišnost v angloamerickém typu právní kultury – např. v Anglii (*autrefois acquit, autrefois convict*), Skotsku (*tholed assize*), USA a VB (*double jeopardy*).

² K pojednání o smyslu zásady *ne bis in idem* srov. Pipek, J.: Princip *ne bis in idem* v konkurenci jurisdikcí. In *Trestněprávní revue* č. 4/2004, str. 97 an.

³ Srov. Novotný, O. a kol.: *Trestní právo hmotné. I. Obecná část. 4. vydání*. Praha: Aspi Publishing, 2003, str. 14.

⁴ Čísařová, D., Fenyk, J. a kol.: *Trestní právo procesní. 4. vydání*. Praha: Linde, 2006, str. 13 an.

mezi orgány činnými v trestním řízení a osobou, proti níž se trestní řízení vede, zejména obviněným. Právní skutečností, která způsobuje vznik vztahu mezi orgánem činným v trestním řízení a obviněným, je obvinění ze spáchání trestného činu. Obsahem tohoto vztahu je právo (a zpravidla i povinnost) orgánů činných v trestním řízení provádět proti obviněnému trestní stíhání za účelem zjištění, zda se skutek, v němž je spatřován trestný čin, stal a zda se ho dopustil obviněný. Zjednodušeně řečeno, předmětem trestního řízení je rozhodnutí o skutku. Tomuto právu odpovídá recipročně povinnost obviněného strpět trestní stíhání včetně opatření, které zasahují do jeho základních práv a svobod, jestliže jsou aplikovány v souladu s právním řádem. Uvedený trestněprocesní vztah zaniká pravomocným rozhodnutím o skutku. Jelikož se trestněprávní vztah realizuje prostřednictvím trestněprocesního vztahu, pravomocným rozhodnutím o skutku (jinak než odsuzujícím rozsudkem) zaniká i trestněprávní vztah. Důsledkem pravomocného rozhodnutí je vytvoření překážky věci rozhodnuté, což je ve své podstatě pouze procesní vyjádření zásady *ne bis in idem*. Připustit možnost opětovného potrestání za tentýž skutek by bylo též v rozporu se **zásadou přiměřenosti trestu a zdrženlivosti**, znamenalo by narušení proporcionality mezi trestným činem a sankcí za něj uloženou, čemuž však lze částečně zabránit povinností započtení předchozího trestu do trestu nově uloženého.

Problematika zásady *ne bis in idem* se neomezuje pouze na zákaz dvojího stíhání a potrestání v rámci jurisdikce jednoho státu, ale má též mezinárodní dimenzi. Je třeba si uvědomit, že trestní právo každého státu je projevem jeho suverenity, které se jednotlivé státy jen nerady vzdávají. Každý stát chrání prostřednictvím trestního práva své nejdůležitější hodnoty a zájmy. Z důvodu důsledné ochrany základních právních statků se místní působnost trestních zákonů jednotlivých států neomezuje pouze na území daného státu (princip teritoriality), ale je rozšířena i na činy spáchané mimo jeho území. Především se trestní zákony vztahují na vlastní občany, ať čin spáchají kdekoliv (princip personality). Dále jsou rozšířením působnosti i mimo území státu chráněny zvláště důležité zájmy tohoto státu (zásada ochrany) a v zásadě i jeho personální substrát – občané (pasivní princip ochrany). V zájmu mezinárodní spolupráce bývá působnost trestních zákonů rozšířena i na další činy, ať již byly spáchány kýmkoliv a kdekoliv, i když nesměřují proti vlastním zájmům státu či proti jeho občanům (tzv. princip univerzality). Z uvedeného je zřejmé, že v případě konkrétního činu může být dána působnost trestních zákonů i několika států najednou. Každý z dotčených států bude mít zájem na potrestání pachatele. Jestliže dochází k překrývání působností trestních zákonů jednotlivých států, můžeme hovořit o konkurenci národních jurisdikcí, jinak řečeno o **konkurenci jurisdikcí na horizontální úrovni**.

O konkurenci jurisdikcí lze hovořit i **na vertikální úrovni**. Zde již nejde o překrývání působnosti trestních zákonů několika států, ale o příslušnost státu a jiného subjektu (mezinárodního) k výkonu trestní spravedlnosti v případě spáchání činu, který lze kvalifikovat jako zločin podle mezinárodního práva. Příslušnost mezinárodního subjektu k výkonu spravedlnosti je zde založena aktem mezinárodního práva. Příkladem z poslední doby budiž Mezinárodní trestní soud založený Římským statutem,

který byl přijat 17. 7. 1998 a vstoupil v platnost 1. 7. 2002⁵. V tomto případě se však nejedná o konkurenci stricto sensu, neboť vztah národní jurisdikce k jurisdikci Mezinárodního trestního soudu je založen na principu komplementarity⁶, tj. Mezinárodní trestní soud může konat řízení jen v případě, kdy vnitrostátní soudní systémy nejsou schopné či ochotné provádět vyšetřování nebo stíhání zločinů uvedených ve Statutu tohoto soudu (srov. Preambuli, čl. 17).

Pro úplnost (pouze teoreticky) lze konstruovat konkurenci jurisdikcí několika mezinárodních subjektů či mezinárodního a nadnárodního subjektu.

II. ZÁSADA NE BIS IN IDEM JAKO ZÁKLADNÍ LIDSKÉ PŘÁVO

Zásada ne bis in idem je zakotvena v několika mezinárodních lidsko-právních smlouvách, ať již v rámci univerzální úmluvy OSN, tak i regionálně.

1. Mezinárodní pakt o občanských a politických právech⁷ obsahuje zásadu ne bis in idem v čl. 14 odst. 7: „Trestní stíhání nelze zahájit proti tomu, proti němuž dřívější stíhání pro týž čin skončilo pravomocným rozhodnutím soudu, jímž byl obžalovaný uznán vinným nebo jímž byl obžaloby zproštěn“. Znění tohoto článku nedává jasnou odpověď na otázku, zda má zákaz opětovného trestního stíhání mezinárodní účinky. Výbor Spojených národů pro lidská práva ve věci *A. P. v. Itálie*⁸ vyložil čl. 14 odst. 7 tak, že zakazuje dvojí odsouzení za tentýž skutek jen v případě osob souzených v daném státě. Výjimky ze zákazu opětovného trestního stíhání (např. obnova řízení) nejsou Paktem výslovně připuštěny. Bez pochyby není porušením Paktu, je-li taková výjimka ve prospěch obviněného. Sporné je však, zdali se Paktu nepříčí výjimky v neprospěch obviněného.

2. Právo nebýt souzen nebo trestán dvakrát (Right not to be tried or punished twice) je zakotveno v čl. 4 **Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod⁹**. Toto právo je podle Úmluvy natolik významné, že od něj nelze odstoupit ani v případě války nebo jiného veřejného ohrožení státní existence (čl. 4 odst. 3 Protokolu č. 7). V odst. 1 se uvádí: Nikdo nemůže být stíhán nebo potrestán v trestním řízení podléhajícím pravomoci téhož státu za trestný čin, za který již byl osvobozen nebo odsouzen konečným rozsudkem podle zákona a trestního řádu tohoto státu¹⁰. V kontex-

⁵ Srov. Šturma, P.: Historie a charakter Mezinárodního trestního soudu. IN: Problémy implementace Statutu Mezinárodního trestního soudu do právního řádu. Sborník příspěvků ze semináře pořádaného českou národní skupinou mezinárodní společnosti pro trestní právo. Praha: C. H. Beck, 2004, str. 1–25.

⁶ David, L.: Zásada komplementarity neoslabuje státní suverenitu. IN: Trestněprávní revue č. 6/2005, str. 141–144 nebo Šturma, P.: Historie a charakter Mezinárodního trestního soudu. IN: Problémy implementace Statutu Mezinárodního trestního soudu do právního řádu. Sborník příspěvků ze semináře pořádaného českou národní skupinou mezinárodní společnosti pro trestní právo. Praha: C. H. Beck, 2004, str. 13.

⁷ Vyhláška Ministra zahraničních věcí č. 120/1976 Sb.

⁸ Doporučení CPPR/C/31/D204 z 2. 11. 1987 ve věci *AP. v. Itálie*.

⁹ Sdělení Federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb.

¹⁰ Angl. znění: No one shall be liable to be tried or punished again in criminal proceedings under the jurisdiction of the same State for an offence for which he has already been finally acquitted or convicted in accordance with the law and penal procedure of that State.

tu citovaného ustanovení a jeho výkladu Evropským soudem pro lidská práva, popř. Komisí pro lidská práva lze upozornit na několik aspektů¹¹:

1. Zásada *ne bis in idem* je zde omezena jen na jurisdikci téhož státu, mezinárodní účinek ji není přiznán.
2. *Ne bis in idem* se vztahuje, jak na potrestání, tak již na samotné trestní stíhání.
3. Pojem „trestný čin“ (angl. offence, fr. infraction) je nutné vykládat autonomně, tj. za určitých podmínek se jím rozumí i delikt kvalifikovaný ve vnitrostátním právu jako přestupek či jiný správní delikt, popř. jako disciplinární delikt¹².
4. Konečným rozsudkem se rozumí rozsudek, proti němuž nelze podat řádný opravný prostředek. Rozsudkem je ve smyslu tohoto článku nejen rozhodnutí takto označené, ale i jiná rozhodnutí ve vnitrostátním právu, která znamenají meritorní rozhodnutí ve věci (např. usnesení o zastavení trestního stíhání, usnesení o schválení narovnání apod.).
5. V řešení otázky, zda se jedná o trestný čin, za který již byl někdo osvobozen nebo odsouzen, není judikatura jednotná. V některých rozhodnutích vycházel soud z totožnosti skutku (a v jeho rámci totožnosti jednání)¹³, jindy byla rozhodující právní kvalifikace¹⁴.

V odst. 2 je zakotvena výjimka ze zásady *ne bis in idem*: „Ustanovení předchozího odstavce nejsou na překážku obnově řízení podle zákona a trestního řádu příslušného státu, jestliže nové nebo nově odhalené skutečnosti nebo podstatná vada v předešlém řízení mohly ovlivnit rozhodnutí ve věci“. Obnovou řízení ve smyslu Úmluvy se podle českého trestního řízení zřejmě rozumí nejen obnova řízení, ale i další mimořádné opravné prostředky (stížnost pro porušení zákona, dovolání), ať již jsou podány ve prospěch nebo v neprospěch obviněného. Judikatura se zatím nevyjádřila k charakteru podstatné vady. Zřejmě sem spadají i vady hmotněprávní, jestliže mohou odůvodnit jiné rozhodnutí ve věci.

3. Charta základních práv EU upravuje v čl. 50, který nese název „právo nebýt dvakrát trestně stíhán nebo trestán pro týž trestný čin“, princip *ne bis in idem* následujícím způsobem:

„Nikdo nesmí být znovu trestně stíhán nebo trestán za trestný čin, pro který byl v Unii již podle zákona pravomocně zproštěn obžaloby nebo odsouzen¹⁵“. Je tedy patrné, že Charta přiznává principu *ne bis in idem* mezinárodní účinky omezené na teritorium EU. Z textu se zdá, že oním rozhodnutím, které činí opětovné stíhání nepřípust-

¹¹ Srov. Repík, B.: Evropská úmluva o lidských právech a trestní právo. Praha: Orac, 2002, str. 247–251 nebo Kmec, J.: K některým aspektům zásady „ne bis in idem“ ve světle judikatury Evropského soudu pro lidská práva. IN: Trestní právo č. 1/2004 (str. 21–24), 2/2004 (str. 20–23), 3/2004 (str. 16–18) anebo Trechsel, S.: Human Rights in Criminal Proceedings. Oxford University Press, 2005, str. 381–402.

¹² V podrobnostech srov. Repík, B. op. cit. 248, nebo Gřivna, T., Sekvard, O.: Nový pohled Nejvyššího soudu na zásadu *ne bis in idem*? IN: Právní fórum 3/2005, str. 98–103 nebo Růžička, M., Polák, P.: Nad jedním rozhodnutím Nejvyššího soudu týkajícím se problematiky „ne bis in idem“ z hlediska jeho aspektů mezinárodních a vnitrostátních. IN: Státní zastupitelství č. 6/2005, str. 2–16.

¹³ Viz rozhodnutí ve věci Gradinger v. Rakousko, Marte a Achberger v. Rakousko, Fischer v. Rakousko.

¹⁴ Viz rozhodnutí ve věci Olivier v. Švýcarsko, Ponsetti a Chesnel v. Rakousko, R. T. v. Švýcarsko.

¹⁵ Angl. znění: No one shall be liable to be tried or punished again in criminal proceedings for an offence for which he or she has already been finally acquitted or convicted within the Union in accordance with the law.

ným, je rozhodnutí, které má účinky pravomocného odsouzení nebo jiného meritorního rozhodnutí ve věci, jež tvoří překážku věci rozhodnuté. Autorovi tohoto příspěvku není znám podrobnější výklad citovaného článku v literatuře.

III. PRINCIP NE BIS IN IDEM V KONTEXTU EU

Z mnoha důvodů je pochopitelné, že právě EU se snaží hledat cestu, jak přiznat principu ne bis in idem mezistátní účinky. Vycházejí ze smyslu tohoto institutu je v zásadě lhostejné, který stát o činu rozhodl. Jestliže si více států osobuje právo pachatele trestně stíhat či potrestat, pak realizací tohoto práva jedním z nich je sledovaný účel naplněn. Snaha pouze o jedno trestní stíhání, popř. potrestání, vystupuje do popředí o to více tam, kde existuje zaručený volný pohyb osob. Možnost dalšího trestního stíhání by se mohlo snadno stát překážkou, která brání realizaci tohoto práva. Pachatel by totiž při realizaci svobody pohybu riskoval, že v jiném státě bude znovu trestně stíhán a potrestán. Proto vznikla v rámci EU řada návrhů a projektů, jak uvést princip ne bis in idem v život na mezistátní úrovni. Některé z nich zůstaly pouze ve fázi návrhů, jiné se daří realizovat. Nejprve se tedy věnujme platné právní úpravě, pak „živému“ návrhu a nakonec odmítnutým či nerealizovaným návrhům.

III.1 NE BIS IN IDEM V PROVÁDĚCÍ ÚMLUVĚ K SCHENGENSKÉ DOHODĚ A JEJÍ VÝKLAD EVROPSKÝM SOUDNÍM DVOREM

A. *Prováděcí úmluva k Schengenské dohodě*

Kapitola 3 (čl. 54–58) Prováděcí úmluvy ze dne 19. června 1990 k Schengenské dohodě ze dne 14. června 1985 (dále jen „Prováděcí úmluva“) upravuje zákaz dvojího trestního stíhání a potrestání v článku 54 takto: „Osoba, nad kterou byl vynesen 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 dále vykonáván“¹⁶.

Zároveň úmluva dovoluje v článku 55 smluvním stranám učinit odvolatelné **prohlášení** (při ratifikaci, přijímání nebo schvalování této úmluvy), která znamenají **výjimky** z aplikace principu ne bis in idem. Výjimky umožňují smluvním státům, aby mohly plně aplikovat **princip teritoriality** (trestné činy, které byly spáchány zcela nebo částečně na jejím území; ve druhém případě však tato výjimka neplatí, jestliže čin byl spáchán částečně na území smluvní strany, která rozsudek vynesla) a **princip ochrany** (trestný čin proti bezpečnosti státu nebo jiným stejně zásadním zájmům dané smluvní strany, přičemž smluvní stát musí v prohlášení specifikovat tuto kategorii trestných činů), i když se jedná o čin, na který se vztahuje rozsudek vyneslý v za-

¹⁶ Angl. znění: A person whose trial has been finally disposed of in one contracting party may not be prosecuted in another contracting party for the same acts provided that, if a penalty has been imposed, it has been enforced, is actually in the process of being enforced or can no longer be enforced under the laws of the sentencing contracting party.

hraničí. Prohlášením lze též učinit výjimku pro **trestné činy spáchané úředním činitelem smluvní strany při porušení jeho služebních povinností**. Výjimky nelze uplatnit v případě, kdy dotčená smluvní strana žádala druhou smluvní stranu ve vztahu k těmto činům o stíhání nebo souhlasila s vydáním osoby.

Jestliže smluvní strana zahájí další soudní řízení proti osobě, nad kterou byl za tytéž trestné činy již vynesen pravomocný rozsudek jinou smluvní stranou, stanoví úmluva pro případ jejího dalšího odsouzení **povinnost započtení**. Z uloženého trestu musí být odečtena veškerá doba odnětí svobody vykonaného na území této jiné smluvní strany v souvislosti s danými trestnými činy. Současně se podle úmluvy bude, pokud to budou umožňovat vnitrostátní právní předpisy, přihlížet i k jiným trestům, kromě doby již odpykaného vězení.

Úmluva též za účelem získání informací o předchozím odsouzení v jiném státě stanoví právo smluvní strany vyžádat si u kompetentních orgánů jiného státu takové **informace** a tomu odpovídající povinnost dotázaného státu informace poskytnuty co nejdříve (článek 57).

Úmluva obsahuje i **záruku zachování vyššího standardu zaručených práv**, jestliže vnitrostátní úprava uplatňuje princip *ne bis in idem* v širším rozsahu ve vztahu k soudním rozhodnutím učiněným v zahraničí (článek 58).

Téměř totožným způsobem je upraven princip *ne bis in idem* v článku 7 **Úmluvy o ochraně finančních zájmů Evropských společenství** ze dne 26. 7. 1995, která vstoupila v platnost dnem 17. 10. 2002.

B. Rozhodnutí Evropského soudního dvora

Evropský soudní dvůr (dále jen „ESD“) se již k rozsahu účinků *ne bis in idem* podle čl. 54 a 55 Prováděcí úmluvy měl možnost vyjádřit v řízeních o předběžné otázce.

1. V prvním rozsudku ze dne 11. 2. 2003 ve spojených věcech C-187/01 a C-385/01 se vyjádřil k otázce, zda-li rozhodnutím ve smyslu čl. 54 se rozumí pouze rozhodnutí soudní. Soud přitom vycházel nikoliv z jazykového výkladu slov „pravomocný rozsudek“ (v angl. „trial has been finally disposed of“), ale z výkladu teleologického (zejména body 35, 37 a 38 rozsudku) a dospěl k tomuto právnímu závěru: **„Princip *ne bis in idem* zakotvený v čl. 54 se vztahuje také na řízení, ve kterém veřejný žalobce členského státu bez součinnosti se soudem v souladu se svou pravomocí zastavil trestní řízení, jestliže obviněný splnil určité povinnosti, zejména zaplatil určitou peněžitou částku určenou veřejným žalobcem, v důsledku čehož je další trestní stíhání nepřipustné, stejně jako v případě postupu ve věci samé v hlavním líčení“**.

Skutkově se jednalo o dva velmi podobné případy a též podobné předběžné otázky:

1. Hüseyin Gözütok, turecký státní příslušník, který žil několik let v Nizozemí, vedl v Heerlenu kavárnu a čajovnu. V těchto prostorech policie provedla prohlídku, objevila a zabavila nejprve 1 kg hašiše, 1,5 kg marihuany, a 41 hašišových cigaret (12. 1. 1996) a později dalších 56 g hašiše, 200 g marihuany a 10 hašišových ciga-

ret (11. 2. 1996). Trestní stíhání proti panu Gözütokovi bylo v Nizozemí zastaveno poté, co přijal nabídku učiněnou veřejným žalobcem a zaplatil částku 3750 guldenů. Veřejný žalobce přitom postupoval podle článku 74 odst. 1 nizozemského trestního zákona, který mu umožňuje u typově vymezených trestných činů (tj. u zločinů, u nichž trestní sazba odnětí svobody nepřesahuje 6 let, a u přečinů) před započítáním soudního řízení uložit obviněnému jednu nebo více podmínek, po jejichž splnění je další trestní stíhání nepřipustné. Takovou podmínkou může být i povinnost uhradit státu určitou částku. V lednu 1996 vzbudil pan Gözütok pozornost německých úřadů při převodu vysoké částky prostřednictvím svého účtu. Německé úřady si proto vyžádaly od nizozemských úřadů informace o panu Gözütokovi a na jejich základě byl v březnu 1996 zatčen policií a obviněn veřejným žalobcem z obchodování s narkotiky. V lednu 1997 ho prvoinstanční soud v Cáchách (Amtsgericht Aachen) odsoudil k 17 měsícům odnětí svobody s podmíněným odkladem výkonu trestu. Odvolací soud (Landgericht Aachen) tento rozsudek zrušil s odvoláním na čl. 54 Prováděcí úmluvy a poukazem na to, že o skutku již bylo pravomocně rozhodnuto v Nizozemí, a to i přes to, že rozhodnutí nemělo formu soudního rozhodnutí a ani na něm soud nijak neparticipoval. Veřejný žalobce pak inicioval řízení před vyšším soudem (Oberlandesgericht Köln), který přerušil řízení a předložil ESD tuto otázku jako otázku předběžnou: „*Je nepřipustné trestní stíhání v Německu podle čl. 54 Schengenské prováděcí úmluvy, jestliže trestní stíhání o tomtéž skutku je nepřipustné v Nizozemí? Zejména je-li nepřipustnost trestního stíhání před nizozemským soudem založena rozhodnutím veřejného žalobce o zastavení řízení po splnění uložených podmínek, přičemž podle práva jiných smluvních států by bylo nutné si vyžádat schválení soudem?*“

2. Pan Brügge, německý státní občan žijící v Německu, byl obviněn belgickým veřejným žalobcem z úmyslného napadení a zranění paní Leliaert dne 9. 10. 1997 v Oostduinkerke, v důsledku čehož byla v pracovní neschopnosti. Ve fázi vyšetřování vedeného proti panu Brügge mu německý veřejný žalobce v dopise ze dne 22. 7. 1998 navrhl mimosoudní vyřízení věci, pokud uhradí částku 1000 DEM. Pan Brügge částku dne 13. 8. 1998 zaplatil, a to v době, kdy věc ještě nebyla belgickým soudem rozhodnuta. Německý veřejný žalobce již dále v trestním stíhání nepokračoval v souladu se zákonem, který opravňuje veřejného žalobce, aby na základě určitých podmínek zastavil trestní řízení bez schválení příslušným soudem. Konkrétně, jestliže obviněný zaplatí přesně určenou částku charitativní organizaci nebo státu. Belgický soud první instance (Rechtbank van eerste aanleg te Veurne) proto rozhodl o přerušení řízení a obrátil se s touto předběžnou otázkou na ESD: „*Je podle čl. 54 Schengenské prováděcí úmluvy přípustné, aby belgický veřejný žalobce postavil německého občana před belgický trestní soud a obvinil jej z téhož skutku, pro nějž mu německý veřejný žalobce učinil návrh, že trestní stíhání zastaví, jestliže obviněný zaplatí, pakliže obviněný skutečně zaplatil?*“

V obou uvedených případech lze vysledovat následující společné rysy:

- trestní stíhání bylo zastaveno veřejným žalobcem, který je v národních státech orgánem činným v trestním řízení, tedy článkem trestní spravedlnosti,

- veřejný žalobce jednal v rámci své pravomoci v souladu se zákonem,
- rozhodnutí veřejného žalobce podle národního práva nevyžadovalo schválení ani souhlas soudu,
- účinky zastavení trestního stíhání byly závislé na tom, zda obviněný splní povinnosti, které mají povahu sankce za protiprávní jednání, uložené mu veřejným žalobcem.

ESD při posuzování případu zvýraznil zejména tyto okolnosti:

- za situace uvedené shora musí být obviněný v řízeních, jejichž důsledkem je konečná nepřipustnost trestního stíhání, považován za osobu, jejíž věc byla konečným způsobem rozhodnuta ve smyslu čl. 54 Provděcí úmluvy. Navíc, jakmile obviněný vyhověl povinností, sankci nezbytné k tomu, aby bylo další stíhání nepřipustné, musí být považován za osobu, která byla potrestána ve smyslu čl. 54 (bod 30);
- skutečnost, že v řízení nehrál žádnou roli soud a že rozhodnutí o potrestání nemělo formu soudního rozsudku, má jenom formální a procedurální význam, neboť tím není zpochybněno, že o zastavení stíhání rozhodoval orgán činný v trestním řízení a že stíhaná osoba byla podle ustanovení vnitrostátního práva sankcionována, což – při nedostatku jiných výslovně uvedených podmínek v ustanovení čl. 54 – postačuje k tomu, aby mohl být aplikován princip *ne bis in idem* (bod 31);
- je nutno vzít v úvahu i to, že ani ustanovení šesté hlavy Smlouvy o Evropské unii, týkající se policejní a justiční spolupráce v trestních věcech, ani ustanovení Schengenské smlouvy a Provděcí úmluvy neukládají povinnost harmonizovat nebo sblížit trestní zákonodárství jednotlivých členských států pro účely použití principu *ne bis in idem* v případech, kdy nelze pokračovat v trestním stíhání (bod 32);
- princip *ne bis in idem* může být ve smyslu článku 54 Provděcí úmluvy uplatněn jak tehdy, skončilo-li trestní řízení vynesením pravomocného soudního rozhodnutí, tak tehdy, bylo-li stíhání zastaveno a nelze-li v něm pokračovat, a to bez ohledu na angažovanost trestního soudu. Logickým aspektem tohoto pravidla je to, že členské státy mají vzájemnou důvěru k jednotlivým systémům trestní spravedlnosti a že každý z členských států uznává platné trestní právo jiného členského státu, a to i v případě, že uplatnění trestního práva jiného členského státu vede v konkrétním případě k jiným výsledkům než uplatnění vnitrostátního práva (bod 33); z týchž důvodů tedy nemůže být použití principu *ne bis in idem* zpochybněno tím, že jeden členský stát rozhodl konečným způsobem v trestní věci tak, jak by v druhém členském státě rozhodnuto být nemohlo (bod 34);
- jiný výklad ustanovení čl. 54 Provděcí úmluvy nelze připustit, dááme-li přednost obsahu a účelu tohoto ustanovení před formálním a procedurálním aspektem, neboť ve formálních a procedurálních otázkách se trestní právo jednotlivých členských států natolik liší, že by mohl být plný účinek uplatnění principu *ne bis in idem* značně oslaben (bod 35);
- především, jak je zřejmé z 4. bodu odstavce 1 článku 2 EU, Amsterdamská úmluva stanovila cílem EU zachovávat a rozvíjet Unii jako prostor svobody, bezpečnosti a práva, ve kterém se zaručuje volný pohyb osob (bod 36); nadto, první odstavec preambule protokolu o začlenění Schengenského systému (který zahrnuje i čl. 54) do

- rámce EU má za cíl prohloubit evropskou integraci a zejména umožnit EU rychleji se rozvinout do prostoru svobody, bezpečnosti a spravedlnosti (bod 37);
- účel čl. 54, tj. zabezpečit, aby nikdo nebyl stíhán na základě stejných faktů v několika členských zemích, kvůli tomu, že uplatňuje své právo volného pohybu, nemůže hrát účinnou roli v zabezpečení úplného dosažení cíle, pokud nebude čl. 54 aplikován na rozhodnutí o konečném zastavení trestního stíhání v členském státě také tehdy, jestliže takové rozhodnutí je přijato bez ingerence soudu a nemá formu soudního rozhodnutí (bod 38);
 - národní právní systémy, které upravují pravidla, podle nichž je další řízení nepřipustné, tak činí jen za určitých okolností nebo jen vzhledem k taxativně vyjmenovaným nebo přesně definovaným trestným činům, které obecně nejsou závažnými činy a jsou postižitelné pouze relativně mírnými sankcemi (bod 39); za těchto okolností, kdyby byl čl. 54 aplikován jen v případech zastavení trestního stíhání soudem nebo měl jen formu soudního rozhodnutí, mělo by to za důsledek, že princip ne bis in idem by byl benefitem pouze pro pachatele, kteří jsou vinni závažnějšími trestnými činy, které neumožňují užití alternativního nebo zjednodušeného řízení, jež vede k zastavení trestního stíhání (bod 40);
 - formulace čl. 54 odpovídá účelu a cíli čl. 54; tedy použití termínu „finally disposed of“ nebrání vyložit toto ustanovení takovým způsobem, aby se vztahovalo na řízení, která způsobují, že další stíhání je nepřipustné, tak jako v případech hlavního líčení, ve kterých participuje soud (bod 42);
 - užití čl. 54 na řízení, která znamenají nepřípustnost dalšího trestního stíhání, nečiní čl. 58 zbytečným. Podle čl. 58 je možné aplikovat národní ustanovení, která jsou širší než uvedená v čl. 54 a dalších. Navíc, umožňuje státům aplikovat princip ne bis in idem i na jiná rozhodnutí než uvedená v čl. 54., tedy přiznává jim právo aplikovat princip ne bis in idem v širším rozsahu nebo za méně přísných podmínek bez ohledu na povahu dotčeného cizozemského rozhodnutí (bod 45);
 - k námitce, že aplikace čl. 54 poškozuje práva oběti, soud uvádí, že princip ne bis in idem nebrání oběti nebo třetím osobám poškozeným jednáním obviněného, aby podali civilní žalobu za účelem kompenzace škod, které jim byly způsobeny (bod 47).

2. V jiné věci (C-469/03) pak soud dospěl v rozsudku ze dne 10. 3. 2005 k závěru, že *zásada zákazu dvojího trestu, upravená v čl. 54 se neuplatní na rozhodnutí soudních orgánů členského státu, kterým se zastavuje trestní řízení poté, co se státní zastupitelství rozhodlo nepokračovat v trestním stíhání z důvodu, že trestní stíhání proti témuž obviněnému pro tentýž čin bylo zahájeno v jiném členském státě, aniž by bylo provedeno posouzení věci samé.*

Skutkově se jednalo o následující případ: F. M. Miraglia byl dne 1. února 2001 zadržán a obviněn italskými orgány za to, že spolu s dalšími osobami organizoval dopravu 20,16 kg omamných látek typu heroin z Nizozemska do Itálie. Zároveň bylo proti F. M. Miragliovi zahájeno pro tentýž trestný čin trestní řízení nizozemskými soudními orgány. Trestní řízení proti obviněnému bylo v Nizozemí zastaveno dne 13. února 2001, aniž by byl odsouzen k trestu nebo k jiné sankci. Ze spisu vyplývá, že

toto rozhodnutí bylo přijato proto, že již byla podána obžaloba pro tentýž čin v Itálii. Dopisem ze dne 7. listopadu 2002 státní zastupitelství u Rechtbank te Amsterdam zamítlo dožádání právní pomoci od italského státního zastupitelství u Tribunale di Bologna na základě výhrady učiněné Nizozemským královstvím k čl. 2 písm. b) Evropské úmluvy o právní pomoci vzhledem k tomu, že uvedený Rechtbank zastavil řízení, aniž by uložil trest. Dne 10. dubna 2003 italské státní zastupitelství zaslalo nizozemským soudním orgánům žádost o informace o výsledku trestního řízení proti F. M. Miragliovi a o způsobu jeho vyřízení, za účelem posouzení jejich relevance s ohledem na čl. 54 Prováděcí úmluvy. Ve své zprávě ze dne 18. dubna 2003 nizozemské státní zastupitelství uvědomilo italské státní zastupitelství o zastavení trestního stíhání proti F. M. Miragliovi, nicméně však neuvedlo údaje o přijatém opatření a jeho obsahu, které by postupující soud považoval za dostatečné. Nizozemské státní zastupitelství uvedlo, že se jedná o pravomocné soudní rozhodnutí zakazující podle článku 255 nizozemského trestního řádu jakékoliv stíhání pro tentýž trestný čin a jakoukoliv právní spolupráci se zahraničními orgány, pokud se proti F. M. Miragliovi neobjeví nové důkazy. Nizozemské soudní orgány dále uvedly, že čl. 54 Prováděcí úmluvy brání jakémukoliv dožádání právní spolupráce podané italským státem. Podle soudu, předkládajícího předběžnou otázku, se nizozemské orgány rozhodly nezahájit stíhání F. M. Miraglii, protože mezitím již bylo trestní řízení proti obviněnému zahájeno pro tentýž trestný čin v Itálii. Takové posouzení lze vysvětlit preventivním použitím zásady zákazu dvojího trestu. Tribunale di Bologna však považoval tento výklad čl. 54 Prováděcí úmluvy za nesprávný, neboť zbavuje oba dotyčné členské státy jakékoliv možnosti skutečně přezkoumat odpovědnost obviněného. Takový výklad čl. 54 Prováděcí úmluvy by totiž zabránil jak nizozemským orgánům trestně stíhat F. M. Miragliu, protože kvůli témuž trestnému činu již probíhá řízení v Itálii, tak i italským orgánům zjistit vinu obviněného. Za těchto podmínek se Tribunale di Bologna rozhodl přerušit řízení a položit ESD následující předběžnou otázku: *Je namístě použít článek 54 Prováděcí úmluvy, pokud obsahem soudního rozhodnutí přijatého v prvním státě je upuštění od trestního stíhání, aniž by bylo rozhodnuto ve věci samé, které bylo přijato pouze na základě toho, že stíhání bylo již zahájeno v jiném státě?*

Z odůvodnění rozhodnutí lze jako nosné důvody citovat: Soudní rozhodnutí jako v původním řízení přijaté poté, co se státní zastupitelství rozhodlo nepokračovat v trestním stíhání z důvodu, že trestní stíhání již bylo proti témuž obviněnému pro tentýž čin zahájeno v jiném členském státě, aniž by bylo provedeno jakékoliv posouzení věci samé, nelze považovat za rozhodnutí pravomocně odsuzující tuto osobu ve smyslu čl. 54 (bod 30). Pouze takový výklad upřednostňuje předmět a cíl tohoto ustanovení před procesněprávními aspekty, které se ostatně v jednotlivých členských státech mohou lišit, a zaručuje užitečnou aplikaci tohoto článku (bod 31). Je totiž nepochybné, že cílem čl. 54 je zabránit tomu, aby jedna osoba v důsledku toho, že využila své svobody pohybu, nebyla stíhána za tentýž čin na území více členských států (bod 32). Použití tohoto článku na takové rozhodnutí o zastavení trestního řízení jako v původním řízení by však ztěžovalo, ne-li bránilo, každé konkrétní možnosti potrestat protiprávní chování obviněného v dotyčných členských státech (bod 33). Jednak bylo uve-

dené rozhodnutí o zastavení trestního řízení přijato soudními orgány členského státu bez jakéhokoliv posouzení protiprávního jednání obviněného. Jednak by zahájení trestního řízení v jiném členském státě pro tentýž čin bylo ohroženo, i když právě zahájení takového stíhání bylo důvodem nepokračování trestního stíhání ze strany státního zastupitelství v prvním členském státě. Takový důsledek by zjevně odporoval účelu ustanovení hlavy VI Smlouvy o Evropské unii, jak je uveden v článku 2 prvním pododstavci čtvrté odrážce EU, a sice zachovávat a rozvíjet Unii jako prostor svobody, bezpečnosti a práva, ve kterém je zaručen volný pohyb osob ve spojení s vhodnými opatřeními týkajícími se [...] předcházení a potírání zločinnosti (bod 34).

3. V prozatím posledním rozhodnutí ze dne 9. 3. 2006, týkajícím se aplikace čl. 54 Prováděcí úmluvy, ve věci C-435/04 se ESD zabýval dvěma otázkami:

1. Zda má být čl. 54 Prováděcí úmluvy aplikován i v tom případě, jestliže bylo zahájeno trestní stíhání v jednom smluvním státě pro čin, pro který již byla osoba odsouzena rozsudkem v jiném smluvním státě, avšak v době, kdy Prováděcí úmluva nebyla v tomto státě ještě platná.
2. Zda trestné činy spočívající ve vývozu a dovozu týchž omamných látek stíhané v různých smluvních státech musí být považovány za tentýž čin ve smyslu čl. 54 Prováděcí úmluvy.

ESD dospěl k následujícím závěrům:

ad 1) Zásada zákazu dvojího trestu zakotvená článkem 54 Prováděcí úmluvy se musí uplatnit na trestní řízení zahájené v jednom smluvním státě pro čin, za který již byla dotčená osoba v jiném smluvním státě odsouzena, i když uvedená úmluva v tomto posledně uvedeném státě ještě nebyla v platnosti v okamžiku, kdy byl vynešen uvedený odsuzující rozsudek, byla-li v dotčených smluvních státech v platnosti v okamžiku posuzování podmínek pro uplatnění zásady zákazu dvojího trestu orgánem, u něhož bylo řízení zahájeno později.

ad 2) Článek 54 Prováděcí úmluvy musí být vykládán v tom smyslu, že:

- *relevantním kritériem pro účely uplatnění uvedeného článku je kritérium totožnosti skutkové podstaty činu chápané jako existence souboru skutečností, které jsou vzájemně neoddělitelně spojeny, nezávisle na právní kvalifikaci tohoto činu nebo chráněném právním zájmu;*
- *trestné činy spočívající ve vývozu a dovozu týchž omamných látek stíhané v různých smluvních státech této úmluvy musí být v zásadě považovány za „tentýž čin“ ve smyslu tohoto článku 54, přičemž konečné posouzení v tomto ohledu přísluší příslušným vnitrostátním orgánům.*

Skutkově: L. H. Van Esbroeck, belgický státní příslušník, byl odsouzen rozsudkem soudu v Bregen (Norsko) ze dne 2. října 2000 k trestu vězení v délce trvání pěti let za nedovolený dovoz omamných látek do Norska dne 1. června 1999. Poté, co L. H. Van Esbroeck vykonal část trestu, který mu byl uložen, byl podmíněčně propuštěn na svobodu a dopraven eskortou do Belgie. Dne 27. listopadu 2002 bylo v Belgii zahájeno proti L. H. Van Esbroeckovi řízení, které bylo ukončeno odsouzením rozsudkem

k trestu vězení v délce trvání jednoho roku zejména za nedovolený vývoz omamných látek z Belgie dne 31. května 1999. Tento rozsudek byl potvrzen rozsudkem odvolacího soudu. Oba dva soudy uplatnily čl. 36 odst. 2 písm. a) jednotné úmluvy OSN o omamných látkách z roku 1961, ve znění protokolu z roku 1972, na jehož základě každý z trestných činů uvedených v této úmluvě, mezi kterými se vyskytuje dovoz a vývoz omamných látek, bude považován za zvláštní trestný čin, byl-li spáchán v rozličných zemích. Dotyčná osoba proti tomuto rozsudku podala kasační opravný prostředek, přičemž uplatnila porušení zásady zákazu dvojího trestu uvedenou v čl. 54 Prováděcí úmluvy. Za těchto okolností se kasační soud rozhodl přerušit řízení a položit ESD následující předběžné otázky:

1. Má být čl. 54 Prováděcí úmluvy vykládán v tom smyslu, že může být uplatněn belgickým soudem na osobu, která je v Belgii po 25. březnu 2001 stíhána u trestního soudu za tentýž čin jako za ten, za nějž již byla souzena a odsouzena rozsudkem norského trestního soudu ze dne 2. října 2000, byla-li sankce nebo opatření již vykonáno, i když na základě čl. 2 odst. 1 Dohody mezi Radou EU a Islandskou republikou a Norským královstvím o přidružení těchto dvou států k provádění, uplatňování a rozvoji schengenského acquis, bude článek 54 zejména provedený a uplatnitelný Norskem až od 25. března 2001?

Pokud bude odpověď na první otázku kladná:

2. Má být čl. 54 Prováděcí úmluvy vykládán ve vzájemném spojení s čl. 71 téže úmluvy v důsledku toho vykládán v tom smyslu, že má být trestný čin držení omamných a psychotropních látek spočívající ve vývozu a dovozu těchto omamných a psychotropních látek jakékoli povahy, včetně konopí, které jsou stíhány v různých státech, které podepsaly Prováděcí úmluvu nebo provedly a uplatnily schengenské acquis, považován jakožto vývoz nebo dovoz za „tentýž čin“ ve smyslu výše uvedeného čl. 54?

První výrok ESD odůvodnil v podstatě tím, že Schengenské acquis neobsahují žádné zvláštní ustanovení týkající se vstupu čl. 54 Prováděcí úmluvy v platnost nebo týkající se jeho časových účinků (bod 20). Problém uplatnění zásady zákazu dvojího trestu tedy vzniká až v okamžiku, kdy je v jiném smluvním státě (tj. v Belgii) zahájeno druhé (opětovné) trestní řízení proti téže osobě (bod 21). V rámci tohoto trestního řízení náleží příslušnému orgánu, aby posoudil, zda jsou splněny všechny podmínky pro uplatnění uvedené zásady. Posuzuje tedy zda je Prováděcí úmluva k okamžiku zahájení druhého trestního stíhání v platnosti ve druhém smluvním státě (tj. v Norsku) (bod 22). V důsledku toho je irelevantní ta skutečnost, že Prováděcí úmluva ještě nezavazovala tento smluvní stát (tj. Norsko) v okamžiku, kdy v něm byla dotyčná osoba pravomocně odsouzena (bod 23).

Při rozhodování o druhé otázce se ESD zejména zabýval otázkou, jaké kritérium je relevantní pro posouzení, zda jde o „tentýž čin“. Není bez zajímavosti, že česká vláda tvrdila, že totožnost činu předpokládá totožnost právní kvalifikace, jakož i totožnost chráněných právních zájmů (bod 26). Tomuto názoru však ESD nepřisvědčil. Nejprve

konstatoval pojmovou odlišnost od jiných mezinárodních nástrojů, které zakotvují zásadu *ne bis in idem*, zejména od čl. 14 odst. 7 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech a od čl. 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, které používají pojem „trestný čin“ (angl.: „offence“), zatímco čl. 54 Prováděcí úmluvy používá pojem tentýž čin (angl.: „the same acts“). Z toho ESD dovozuje relevantnost kritéria právní kvalifikace činu jen u uvedených dvou smluv (bod 27, 28). Dále ESD upozornil, že žádné ustanovení Smlouvy o EU, Schengenské dohody ani Prováděcí úmluva nepodmiňují uplatnění čl. 54 harmonizací trestněprávních předpisů členských států. Možnost rozdílných právních kvalifikací téhož činu ve dvou různých členských státech nemůže být překážkou pro uplatnění čl. 54 (bod 29, 31). Ze stejných důvodů nelze přijmout kritérium totožnosti chráněného právního zájmu, neboť se toto kritérium může měnit v závislosti na smluvním státu (bod 32). ESD opětovně jako v dalších rozhodnutích týkajících se čl. 54 zdůraznil, že uvedený článek má zabránit tomu, aby jedna osoba v důsledku toho, že využila svého práva volného pohybu, byla stíhána za tentýž čin na území více smluvních států. Kritérium vycházející z právní kvalifikace činu nebo z chráněného právního zájmu by totiž při neexistenci harmonizace vnitrostátních trestněprávních předpisů mohlo vytvářet tolik překážek svobodě pohybu v schengenském prostoru, kolik existuje trestněprávních systémů ve smluvních státech (bod 33–35). Za těchto podmínek je jediným relevantním kritériem pro účely uplatnění čl. 54 kritérium totožnosti skutku („material acts“), chápané jako existence souboru konkrétních okolností, které jsou vzájemně neoddělitelně spojeny.

Při řešení druhé otázky se též musel ESD vypořádat s čl. 71 Prováděcí úmluvy, který stanoví, že smluvní státy přijmou veškerá opatření nezbytná k boji proti nedovolenému obchodu s omamnými látkami (bod 39). ESD má za to, že Prováděcí úmluva ani nestanoví pořadí přednosti mezi jednotlivými ustanoveními, ani samotný čl. 71 neobsahuje žádnou skutečnost, která by směřovala k omezení rozsahu působnosti čl. 54 (bod 40). Z toho vyplývá, že odkaz učiněný v čl. 71 na stávající úmluvy OSN, které stanoví, že každý z v úmluvě uvedených trestných činů bude považován za zvláštní trestný čin, bude-li spáchán v rozličných zemích¹⁷, nelze chápat tak, že je překážkou uplatnění zásady zákazu dvojího trestu uvedené v čl. 54, který zabraňuje pouze více stíháním jedné osoby pro tentýž čin, aniž by tak v schengenském prostoru způsobil depenalizaci (bod 41).

III.2 ZELENÁ KNIHA O KOMPETENČNÍCH KONFLIKTECH A ZÁSADĚ NE BIS IN IDEM

Ukazuje se, že rozdílnost jednotlivých národních úprav trestního řízení si jistě vyžádá další rozhodnutí ESD. Již dnes si Komise Evropských společenství uvědomuje, že princip *ne bis in idem* podle čl. 54 a násl. brání opakovanému trestnímu stíhání či potrestání pouze tehdy, jestliže již existuje konečné rozhodnutí ve stejné věci. Dosavadní úprava však nebrání souběžnému stíhání v několika státech, jestliže takové

¹⁷ Viz čl. 36 odst. 2 písm. a), i) jednotné úmluvy OSN o omamných látkách z roku 1961, ve znění protokolu z roku 1972, a čl. 22 Úmluvy OSN o psychotropních látkách z roku 1971.

rozhodnutí ještě neexistuje. V současnosti mají vnitrostátní orgány členských států volné ruce v zahajování souběžných stíhání v týchž věcech. Absence jakýchkoliv pravidel pro souběžné trestní řízení může vést k náhodným či dokonce svévolným výsledkům. Takový systém, resp. nahodilost lze také zneužít, a to jak ze strany pachatele, tak případně ze strany státu. Vzhledem k rozdílům nejen v trestním řízení, ale také v hmotněprávním posouzení činu, může být pro pachatele výhodnější, aby se nechal odsoudit (či dokonce zprostit) ve státě, jehož úprava je pro něj příznivější.

K zabránění nežádoucích účinků při **kompetenčních konfliktech** (A.) a k řešení problémů spojených s aplikací principu **ne bis in idem** (B.) předložila v Bruselu dne 23. 12. 2005 Komise Evropských společenství tzv. Zelenou knihu o kompetenčních konfliktech a zásadě ne bis in idem v trestním řízení. Cílem této Zelené knihy je zahájit rozsáhlé konzultace se zúčastněnými stranami o těchto otázkách. V Zelené knize jsou uvedeny problémy, jež mohou vznikat za stávajícího stavu, a návrhy jejich možných řešení. V Zelené knize podává Komise náčrt možností pro vytvoření mechanismu, jenž by usnadnil volbu příslušného členského státu v trestních řízeních, a možnosti revize norem upravujících zásadu ne bis in idem.

A. Základním předpokladem pro **řešení kompetenčních konfliktů** je vzájemná informovanost mezi členskými státy o řízení a o příslušných rozhodnutích ve svých zemích. Následně, jakmile se dotčené státy dovědí o řízení v jiných členských státech, měly by mít orgány členského státu pověřené stíháním možnost zdržet se zahájení stíhání nebo zastavit probíhající stíhání už z pouhého důvodu, že tatáž věc je stíhána v jiném členském státě.

Mechanismus, jak řešit kompetenční konflikt, by tedy měl probíhat v několika (3 až 4) postupných krocích.

1. **Označení a informování „zúčastněných stran“** – vnitrostátní orgán členského státu, který zahájil nebo hodlá zahájit trestní stíhání ve věci, jež vykazuje významné vazby na jiný členský stát, musí včas informovat tento jiný členský stát. Následně by informované orgány mohly uvést, zda mají zájem o stíhání předmětné věci. Lze předpokládat, že zájem by měl být vyjádřen do určité přesně stanovené lhůty.
2. **Konzultace/diskuse** – pokud o stíhání stejné věci projeví zájem dva nebo více členských států, měly by jejich odpovídající příslušné orgány mít možnost společně posoudit otázku „optimálního místa“ pro stíhání věci. Jako alternativní možnost by se mohla zavést povinnost zahájit diskusi s cílem zohlednit stanoviska všech zainteresovaných členských států. V zájmu zajištění právní jistoty a aby se vyhnuly znovotevření diskuse by však vnitrostátní orgány v některých případech mohly upřednostnit uzavření závazné dohody.
3. **Smírčí řízení/zprostředkování** – nebude-li dohoda snadno dosažitelná, bude zapotřebí mechanismus pro řešení sporů. Tento krok by měl nabídnout možnost strukturovaného dialogu mezi zúčastněnými stranami, v jehož rámci by bylo možné objektivně posoudit jejich zájmy. Za tím účelem by bylo zřejmě vhodné zapojit některý orgán na úrovni EU, který by vystupoval jako zprostředkovatel, např. Eurojust. V úvahu připadá i vytvoření nového smírčího orgánu. Třetí krok by mohl být iniciován z podnětu kteréhokoli členského státu, který vyjádřil zájem o stíhání dané

věci, popř. by mělo být povinné po uplynutí lhůty stanovené v kroku č. 2, aby se zajistilo, že sporné případy budou urychleně převedeny do fáze, kde svou pomocnou a centrální roli sehrává EU. Bude-li v rámci kroku č. 3 dosaženo shody, budou mít příslušné orgány tytéž možnosti jako v kroku č. 2 (dobrovolné zastavení řízení v některých členských státech vzhledem ke stíhání vedenému v jiném členském státě, nebo uzavření závazné dohody).

4. **Závazné rozhodnutí učiněné některým orgánem EU?** – jestliže by navrhované smírčí řízení nevedlo k úspěchu, lze uvažovat o tom, zda by v rámci dalšího kroku neměla být některému orgánu na úrovni EU svěřena pravomoc přijímat závazná rozhodnutí ohledně nevhodnějšího státu příslušného ke stíhání činu.

Vedle mechanismu přidělování by ustanovení přijaté na úrovni EU mohlo zavázat členské státy, aby soustředily řízení v téže věci do jednoho „gestorského“ státu. Počínaje od určité fáze řízení by ostatní členské státy byly povinny zastavit svá stíhání a zdržet se zahajování nových stíhání (**pravidlo přednosti**).

Třetím prvkem komplexní strategie zaměřené na prevenci a řešení kompetenčních konfliktů by měl být vedle procesního mechanismu a pravidla přednosti ještě **seznam kritérií**, s nímž budou členské státy pracovat při výběru gestorské země. Tento seznam by měl konkrétně zahrnovat kritérium teritoriality, kritéria týkající se podezřelého či obviněného, zájmy obětí, kritéria týkající se státních zájmů a některá další kritéria týkající se účinnosti a rychlosti řízení. Snad by se daly označit i faktory, které by neměly mít význam. Zřejmě bude možné a nutné se shodnout minimálně na obecném vůdčím principu přidělování místní příslušnosti. Taková zásada by mohla přihlížet například k **přiměřenosti** a/nebo k právu na **spravedlivý proces**.

B. V Zelené knize jsou dále předestřeny tři okruhy problémů spojených s **aplikací principu ne bis in idem** vyjádřeného v čl. 54–58. Především by se mělo důkladněji zvážit, zda je zapotřebí **vyjasnit některé prvky a definice**, například druhy rozhodnutí s možným účinkem ne bis in idem a/nebo co se rozumí pod pojmem „idem“ či „stejně skutečnosti“. Jak se ukazuje v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva, je právě vymezení „idem“ značně problematické. Co je, či není tatáž věc, činí nemalé obtíže i ve vnitrostátním, natož v mezinárodním měřítku. Mám za to, že v budoucnu budou právě problematika totožnosti činu častým předmětem řízení o předběžné otázce.

V případě odsouzení se zásada ne bis in idem v současnosti uplatňuje, pouze pokud uložený trest „byl vykonán, je ve stadiu skutečného vykonávání nebo ho už nelze vykonat...“. Tato **podmínka výkonu trestu** byla odůvodněná v tradičním systému vzájemné pomoci, v němž bylo někdy obtížné vykonat trest v jiných členských státech. Je otázkou, zda je to ještě zapotřebí v prostoru svobody, bezpečnosti a práva, kde k přeshraničnímu výkonu trestů dochází s pomocí nástrojů EU o vzájemném uznávání soudních rozhodnutí.

Konečně je třeba též posoudit, zda jsou stále nezbytné aktuální možnosti **uplatňování výjimek ze zásady ne bis in idem**.

Komise Evropských společenství vyzvala jednotlivé státy, aby zaslaly své příspěvky, resp. odpovědi na 24 položených otázek v závěru Zelené knihy do 31. března 2006.

III.3 EXKURS: VYBRANÉ NEREALIZOVANÉ ÚMLUVY, PROJEKTY A NÁVRHY

A. Úmluva o dvojím postihu ze dne 25. 5. 1987

Zřejmě první pokus o úpravu principu *ne bis in idem* mezi členskými státy ES znamenalo uzavření Úmluvy mezi členskými státy ES o dvojím postihu (Convention between the Member states of the European Communities on double jeopardy) ze dne 25. 5. 1987. Tato úmluva, která byla uzavřena v období do založení EU, má podobu smlouvy mezinárodního práva veřejného¹⁸. Úmluva nikdy nevstoupila v platnost z důvodu nedostatku ratifikace ze strany členských států. Její význam spočívá v tom, že předznamenala další vývoj. Pozdější Prováděcí úmluva ze dne 19. června 1990 k Schengenské dohodě totiž v čl. 54 až 58 obsahuje s drobnými jazykovými odchylkami shodná ustanovení jako v čl. 1 až 5 této Úmluvy.

B. Corpus Juris 2000

Corpus Juris a jeho pozdější novelizovaná verze – Corpus Juris 2000 – je projekt, který vznikl na základě požadavku Evropské komise a Evropského parlamentu, a je jakýmsi komplexním modelovým trestním kodexem (zahrnuje materii trestního práva hmotného a procesního) v oblasti finančních zájmů ES¹⁹. Nebyl a není předpisem či návrhem právní normy. Přesto ovlivnil další vývoj v legislativě EU v některých dílčích otázkách. V ustanoveních deklarujících základní zásady Corplusu Juris nalezneme v části „Nové principy“ princip Evropské teritoriality, jehož nezbytným logickým důsledkem je bezpodmínečné uznání zásady *ne bis in idem*. Ve vztahu k čl. 1–8 Corplusu Juris, které definují znaky trestných činů proti finančním zájmům ES, tato zásada vyžaduje od všech národních orgánů odpovědných za vyšetřování nebo stíhání a od všech trestních soudních orgánů Unie, aby uznávaly status *res iudicata* o stejných trestných činech a stejných skutečnostech z jiných evropských trestních soudních orgánů. Úřad evropského prokurátora, který Corpus Juris konstituuje, by měl mimo jiné dohlížet na dodržování principu *ne bis in idem* (čl. 23 odst. 1).

C. Návrh rámcového rozhodnutí z iniciativy Řecka

V roce 2003 předložilo Řecko Radě EU návrh rámcového rozhodnutí²⁰ týkajícího se aplikace principu *ne bis in idem*. V návrhu se uvádí, že cílem rámcového rozhodnutí je stanovit obecná právní pravidla aplikace principu *ne bis in idem*, aby byla zajištěna jednotnost ve výkladu i v aplikaci. Za tím účelem se v návrhu **definují i pojmy „trestný čin“, „rozsudek“, „Lis pendens“, „idem“**. Pojem trestného činu je

¹⁸ Polák, P., Fenyk, J.: Etiologie projevů trestního práva v Evropské Unii. IN: AUC – Iuridica 2/2005, str. 15.

¹⁹ Podrobnější informace viz Polák, P., Fenyk, J.: Etiologie projevů trestního práva v Evropské Unii. IN: AUC – Iuridica 2/2005, str. 23–27. Znění obou dokumentů byly přeloženy do češtiny: Fenyk, J., Jílek, D.: Corpus Juris. Brno: vydavatelství P. Sypták, 1998; Fenyk, J., Kloučková, S.: Corpus Juris 2000, Brno: vydavatelství P. Sypták, 2001.

²⁰ Návrh byl publikován v úředním věstníku EU pod č. 2003/C 100/12.

definován šířeji než by odpovídalo pouze vnitrostátnímu označení deliktu jako trestného činu, ale zahrnuje též některá jednání, která lze označit za správní delikty. Stejně tak se pod rozsudkem nerozumí jen rozhodnutí soudu, jímž se osoba uznává vinou nebo obžaloby zprošťuje, ale též jakékoliv konečné rozhodnutí, které vytváří překážku věci rozhodnuté. Definice „téhož činu“ (neboli „idem“) je založena na totožnosti skutku bez ohledu na právní kvalifikaci.

Zásadní odlišnosti od čl. 54 a násl. Prováděcí úmluvy spočívají vedle pojmových odlišností též v těchto aspektech:

- v čl. 2 je výslovně připuštěna možnost nového projednání věci v souladu s vnitrostátní úpravou členského státu, jestliže se objeví nová fakta nebo skutečnosti anebo trpí-li předchozí řízení zásadní vadou, která mohla mít vliv na výsledek rozhodnutí;
- čl. 3 zavádí rovněž překážku věci projednávané (*lis pendens*), přičemž obsahuje též pravidla pro řešení kompetenčních konfliktů.

Ačkoliv nebyl tento návrh rámcového rozhodnutí přijat, lze předpokládat, že dříve či později bude nutné přijmout závazná řešení sporných otázek.

D. Listina základních práv Unie podle Smlouvy o ústavě pro Evropu

Podle čl. II–110 nazvaném „Právo nebýt dvakrát trestně stíhán nebo trestán za stejný trestný čin“ (*Right not to be tried or punished twice in criminal proceedings for the same criminal offence*) nesmí být nikdo stíhán nebo potrestán v trestním řízení za čin, za který již byl v Unii osvobozen nebo odsouzen konečným trestním rozsudkem podle zákona²¹.

IV. ZÁSADA NE BIS IN IDEM VE VNITROSTÁTNÍM PRÁVU S OHLEDEM NA PROVÁDĚCÍ ÚMLUVU

Zásada *ne bis in idem* je na ústavní úrovni upravena v čl. 40 odst. 5 **Listiny**: „Nikdo nemůže být trestně stíhán za čin, pro který již byl pravomocně odsouzen nebo zproštěn obžaloby. Tato zásada nevylučuje uplatnění mimořádných opravných prostředků v souladu se zákonem.“ Z citovaného znění vyplývá poměrně úzký rozsah účinků principu *ne bis in idem*. Vztahuje se pouze na rozsudek (nikoliv jiné rozhodnutí). Nejednoznačné je použití pojmu „čin“, který je třeba vykládat tak, že se jím rozumí skutek. Z jazykového výkladu není též jasné, zda se zásada *ne bis in idem* vztahuje pouze na vnitrostátní rozhodnutí nebo i na rozhodnutí cizozemská. Lze mít za to (výkladem historickým, teleologickým, komparativním a systematickým), že je míněn jen rozsudek vnitrostátního soudu. Listina nebrání souběhu několika trestních stíhání pro tutéž věc, dokud není alespoň v jedné věci pravomocný rozsudek. Listina tedy zná pouze překážku věci rozhodnuté, nikoliv překážku věci projednávané.

²¹ Angl. znění: No one shall be liable to be tried or punished again in criminal proceedings for an offence for which he or she has already been finally acquitted or convicted within the Union in accordance with the law.

Trestní řád výslovně nedefinuje zásadu *ne bis in idem*, ale reaguje na ni tím, že **trestní stíhání je nepřipustné** v případě existence vyjmenovaných pravomocných rozhodnutí týkajících se téže osoby a téhož skutku. Těmito rozhodnutími jsou:

- a) pravomocný rozsudek soudu nebo pravomocné rozhodnutí soudu nebo jiného oprávněného orgánu o zastavení trestního stíhání (nebylo-li v předepsaném řízení zrušeno) – § 11 odst. 1 písm. f) TŘ;
- b) pravomocné rozhodnutí o schválení narovnání (nebylo-li v předepsaném řízení zrušeno) – § 11 odst. 1 písm. g) TŘ;
- c) pravomocné rozhodnutí o postoupení věci s podezřením, že skutek je přestupkem, jiným správním deliktem nebo kárným proviněním (nebylo-li v předepsaném řízení zrušeno) – § 11 odst. 1 písm. h) TŘ;
- d) rozhodnutí státního zástupce ve zkráceném řízení, kterým schválil narovnání a věc odložil – § 11a písm. a) TŘ;
- e) rozhodnutí státního zástupce ve zkráceném řízení o podmíněném odložení podání návrhu na potrestání, pokud se podezřelý osvědčil, nebo se má za to, že se osvědčil – § 11a písm. b) TŘ.

Novelou v roce 2004 (zákon č. 539/2004 Sb.) byl s účinností od 1. 11. 2004 doplněn § 11 TŘ o odstavce 4, který rozšiřuje okruh rozhodnutí uvedených shora pod písmeny a)–c) o typově shodná **rozhodnutí soudů a jiných justičních orgánů členských států Evropské unie**. Per analogiam je nutné rozšířit okruh rozhodnutí též na rozhodnutí uvedené shora pod písmeny d), e).²²

Zákonodárcem zvolená formulace je podle mého názoru velmi široká a jde za hranici požadavku práva EU. Ustanovení § 11 odst. 4 se totiž patrně vztahuje i na rozhodnutí, která jsou projevem diskreční pravomoci veřejného žalobce nebo která jsou učiněna aniž by bylo provedeno posouzení věci samé. Zřejmě by sem tedy spadalo i rozhodnutí uvedené v případě *Miraglia* (C-469/03). Trestní řád rovněž nezakotvuje žádnou výjimku z aplikace ustanovení § 11 odst. 4 TŘ, jak ji připouští čl. 55 Prováděcí úmluvy.

Rozsah účinků principu *ne bis in idem* posuzují orgány činné v trestním řízení samostatně jako tzv. *předběžnou otázku* (§ 9 TŘ). To se však týká pouze vnitrostátních účinků *ne bis in idem* u vlastních (vnitrostátních) rozhodnutí. Jestliže bude posuzován horizontální rozsah účinků *ne bis in idem* mezi členskými státy EU podle Prováděcí úmluvy, pak ji soud (nikoliv též policejní orgán nebo státní zástupce, pokud nebylo dosud o této otázce rozhodnuto), má-li při jeho výkladu pochybnosti, nesmí posuzovat samostatně. Soud, který podává žádost o rozhodnutí o předběžné otázce ESD, popř. Soudu prvního stupně (§ 9a TŘ), je povinen trestní řízení přerušit (§ 9a odst. 2, § 231 odst. 1, § 224 odst. 1, § 255 odst. 1, § 257 odst. 1 písm. d) TŘ). Rozhodnutím ESD, popř. Soudy první instance jsou vázány všechny orgány činné v trestním řízení (§ 9a odst. 4 TŘ).

Rozhodnutí jiných států (nečlenů EU) nespádají pod ustanovení § 11 odst. 4 TŘ. Takové rozhodnutí nebrání novému trestnímu stíhání či potrestání v České republice.

²² Šámal, P. a kol.: *Trestní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2005, str. 137.

Stejně tak nebrání novému trestnímu stíhání či potrestání **rozhodnutí, které nesplňuje podmínky § 11 odst. 4 TŘ**, byť se jedná o rozhodnutí justičního orgánu členského státu EU. Bylo již uvedeno, že z hlediska účelu a smyslu principu *ne bis in idem* není v zásadě rozhodné, který stát o činu rozhodl. Proto se jak trestní zákon, tak trestní řád snaží zmírnit negativní důsledky dalšího trestního stíhání, popř. potrestání za týž čin. **Obligatorním důsledkem** potrestání orgánem cizího státu za týž skutek je započtení vykonaného trestu do nově uloženého trestu soudem České republiky, pokud je to vzhledem k uloženému trestu možné (§ 22 odst. 1 TZ). Započítává se nejen vykonaný trest, ale případně též doba strávená ve vazbě (resp. též doba jakéhokoliv omezení osobní svobody). Není-li započtení možné, přihledne soud k této skutečnosti při stanovení druhu trestu, popř. jeho výměry (§ 22 odst. 2 TZ). **Fakultativním důsledkem** potrestání orgánem cizího státu za týž skutek je možnost zastavení trestního stíhání (§ 172 odst. 2 písm. b), § 188 odst. 2, § 223 odst. 2, § 231 odst. 1, § 257 odst. 1 písm. c), § 314c odst. 1 písm. b) TŘ), popř. odložení věci z téhož důvodu (§ 159a odst. 3 TŘ). Podmínkou použití uvedených ustanovení je, že o skutku již bylo pravomocně rozhodnuto, a toto rozhodnutí lze považovat za postačující.

V. ZÁVĚR

Princip *ne bis in idem* jako jedno ze základních lidských práv je především garancí vnitrostátní, tj. vztahuje se pouze na opakované trestní stíhání a potrestání v rámci jurisdikce jednoho státu. Vzhledem k překrývání působností trestních zákonů jednotlivých států se může snadno stát, že osoba bude vystavena trestnímu stíhání či potrestána za týž čin ve více státech (tzv. horizontální konkurence jurisdikcí). Z hlediska účelu a smyslu institutu *ne bis in idem* však není teritoriální omezenost jeho účinků odůvodněna. Cílem Evropské unie je zachovávat a rozvíjet prostor svobody, bezpečnosti a práva, ve kterém se zaručuje volný pohyb osob. Je proto nutné zabezpečit, aby osoba užívající práva volného pohybu nebyla v tomto právu omezena tím, že jí hrozí opětovné trestní stíhání nebo potrestání v jiném státě EU.

Horizontální konflikt jurisdikcí členských států EU řeší Provdávčí úmluva k Schengenským dohodám. Ustanovení upravující zásadu *ne bis in idem* jsou koncentrována v čl. 54–58 Provdávčí úmluvy. Při výkladu a aplikaci těchto ustanovení vzniká řada problémů, což je způsobeno jednak použitými pojmy, které mají v národních právních řádech různý význam, jednak též odlišnostmi trestněprávních úprav jednotlivých členských států. Použitým pojmům je tak třeba mnohdy přiznat autonomní význam. V této souvislosti jistě poroste úloha ESD, popř. Soudů první instance při výkladu příslušných ustanovení v řízeních o předběžné otázce. Provdávčí úmluva samozřejmě neřeší všechny problémy, proto se ozývají hlasy po zevrubnější úpravě, která by řešila též otázku souběžných trestních řízení ve více státech. Tato problematika je obsahem Zelené knihy o kompetenčních konfliktech a zásadě *ne bis in idem*, jež patrně ukazuje, jakým směrem se bude ubírat další vývoj.

Právní úprava trestního řízení v České republice je po přijetí novely (zákon č. 539/2004 Sb.) v souladu s čl. 54 a násl. Provdávčí úmluvy. Použitá formulace

ustanovení § 11 odst. 4 jde dokonce nad rámec požadavků vyplývajících z Prováděcí úmluvy.

THE PRINCIPLE NE BIS IN IDEM IN CONNECTION WITH THE RIGHT OF FREE MOVEMENT OF PERSONS ON THE TERRITORY OF EU

Summary

The principle “ne bis in idem” declares a right of person not to be trial or punished again for the same offence. It is one of the fundamental human rights guaranteed not only by national laws but also by the international laws such as article 4 of the 7th Protocol to the European Convention for the Protection of Human rights and Fundamental Freedoms.

All the guaranties are mostly focused only on national consequences of principle ne bis in idem. But as to the aim and sense of principle ne bis in idem it is not difference between inner state decision and foreign decision. Over and above, such a restriction of the effects of this principle means to obstruct the right of free movement of EU citizen in the territory of EU. The articles 54 – 58 of the Convention implementing the Schengen Agreement tried to solve thus conflict of jurisdictions.

The author of article tries to describe the sense of the principle ne bis in idem and its declaration in the law inside and outside of European Union. The work is focused mainly on the aspects of this principle inside EU showing the recent stage as well as the proposals and unrealized projects. There is also presented the view of European Court of EC on the article 54 in its decisions (C-469/03; joined Cases C-187/01 and C-385/01).

The author gives serious consideration to the harmonization of the Czech Code of criminal procedure with the EU law in the aspect of principle ne bis in idem.

Key words: „Ne bis in idem“ in the European law, Case-law concerning principle ne bis in idem, Schengen acquis (article 54–58), Green Paper on conflicts of jurisdiction and the principle of ne bis in idem in criminal proceedings, Implementing article 54 of the Schengen Agreement into the Czech criminal law