

Trestní právo v evropském právu

Anotace: Téma článku je vysoce aktuální vzhledem k úpravě, kterou přináší vstup Lisabonské smlouvy v platnost. Článek se zabývá tématem úpravy trestního práva hmotného v evropském právu, a to jak vývojem spolupráce mezi členskými státy v této oblasti, tak i její právní úpravou. I přes citlivost spolupráce v této oblasti týkající se otázek suverenity členských států a návazně i opatrnější integrační politiku, nicméně lisabonská úprava představuje určitý kvalitativní pokrok i v této oblasti spolupráce s předpoklady jejího dalšího rozvoje. V článku je popisován vývoj spolupráce v této oblasti ve smyslu postupné europeizace trestního práva hmotného, hlavní atributy a charakteristiky tohoto procesu od neformální spolupráce v rámci TREVI, přes úpravu maastrichtskou a amsterodamskou po úpravu v Lisabonské smlouvě. Přes jistý pokrok však nelze hovořit o zřetelnější tendenci ke vzniku skutečného evropského (unijního) trestního práva, ale spíše o proces pokračující postupné europeizace tohoto právního odvětví.

Klíčová slova: sblížování trestního práva, europeizace trestního práva, právní harmonizace, justiční spolupráce v trestních věcech, Lisabonská smlouva – tzv. záchranná brzda (emergency brake), prostor svobody, bezpečnosti a práva (spravedlnosti)

1. Geneze justiční spolupráce v trestních věcech

Tento článek reflektuje změny, které přináší Lisabonská smlouva do oblasti trestního práva včetně používané terminologie a institutů zvláště v oblasti prostor svobody, bezpečnosti a práva (spravedlnosti).¹ Článek je sice preferovaně zaměřen na materii trestního práva hmotného, nicméně musí být reflektována úzká návaznost obou částí trestního práva, tzn. i problematika trestního řízení. Vstupem Lisabonské smlouvy v platnost 1. prosince 2009² došlo k zpřesnění a větší precizaci oblasti justiční spolupráce v trestních věcech. Zrušením třípilířové struktury Unie došlo k přiřazení záležitostí justice a vnitřních věcí do původního „komunitárního“ režimu spolupráce jak ve smyslu věcném tak i legislativním.

Původní (primární) zakládající smlouvy Evropských společenství³ představovaly ekonomickou stránku spolupráce členských států a neobsahovaly bezpečnostní problematiku. Do evropského práva se trestněprávní rozměr dostává explicitně až Maastrichtskou smlouvou o Evropské unii („EU“ nebo „Unie“) z roku 1993 v podobě tzv. třetího pilíře (ex-hlava VI).

Tato původní maastrichtská úprava představovala ovšem legislativně i věcně poměrně vágní formu a způsoby spolupráce odrážející tehdejší stupeň ochoty členských států předat některé své kompetence v dané oblasti na úroveň Unie. Tato oblast je totiž tradičně považována za doménu kompetence a svrchovanosti každého suverénního státu a tudíž i za politicky velmi citlivou. Zasahuje totiž nejen do silové oblasti státu, ale též do lidských práv a osobní sféry vlastních občanů a je spojeno s identitou každé národa či státu. Na druhé straně nelze nevidět, že v rámci unijní spolupráce v oblasti justiční spolupráce v trestních věcech se tyto aspekty postupně stírají tím, že argumentované rozdíly mezi jednotlivými státy se formou aproximace vyrovnávají.

Přesto se podařilo, a to v důsledku dobrých zkušeností se spoluprací v této oblasti upravené původně Maastrichtskou smlouvou o EU, výrazně pokročit též na úseku legislativní

¹ Podrobnější výklad viz PIKNA, B. Základní kontury institutu evropského práva - prostor svobody, bezpečnosti a spravedlnosti. In *Justičná revue (časopis pre právnu prax)*, 2008, roč. 60, č. 8 - 9, s. 1243 - 1251; PIKNA, B. Vývoj europeizace trestního práva. In *Právnik*, 2008, roč. 147, č. 12, s. 1325 - 1346.

² Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství (Úřední věstník EU č. 2007/C 306/01 z 17. 12. 2007).

³ Smlouva o ESUO z roku 1952 a dvě tzv. římské smlouvy z roku 1958: Smlouva o EHS (ES) a Smlouva o EURATOM.

úpravy v tom smyslu, že následnou Amsterodamskou smlouvou o EU z roku 1999 byly přesunuty některé důležité politiky z původního třetího pilíře do práva komunitárního – pilíře prvního. Nicméně záležitosti trestněprávní a policejní spolupráce zůstávaly i nadále v rámci mezivládní spolupráce i když v podstatně precizovanějších formách, jakož i přesněji vymezených kooperačních postupech.

Jinými slovy požadavek na postupné sladování, asimilaci či harmonizaci, trestního práva nastolila poprvé původní Maastrichtská smlouva o EU v návaznosti na ustanovení o společném postupu v oblasti justice a vnitřních věcí. Konkrétnější legislativní kontury pak zavedla následná novelizující Amsterodamská smlouva o EU.⁴

Před Maastrichtskou smlouvou o EU nebyla tedy spolupráce v oblasti trestněprávní (ani policejní) v zakládajících třech primárních smlouvách Evropských společenství institucionalizována. Byla však zakotvena v Schengenské prováděcí úmluvě⁵ a k ní přijatých prováděcích aktech s tím ovšem, že schengenská spolupráce probíhala v tuto dobu mimo právní a institucionální rámec Unie.

Důležitý politický dokument pro aproximaci trestního práva představuje tzv. Haagský program z roku 2004⁶ obsahující rovněž zásadní požadavek na prohloubení vzájemného uznávání soudních rozhodnutí v trestních věcech. Mezi prostředky určené k dosažení cílů Haagského programu v dané oblasti patřilo také zlepšení praktické policejní a justiční spolupráce včetně sblížování právních předpisů. Přitom, jak konstatuje dokument, sblížování trestního práva hmotného splňuje stejný účel a týká se oblastí zvláště závažné trestné činnosti s mezinárodním rozměrem včetně terorismu.

Legislativní zakotvení spolupráce v oblasti trestněprávní (a policejní) do primárního evropského práva až v roce 1993 ovšem neznamená, že by Společenství předtím nereagovalo na sílící problémy s přeshraniční organizovanou kriminalitou a terorismem. Kromě nástrojů – dokumentů přijatých v rámci tzv. evropské politické spolupráce, jak byla tato spolupráce označována před Maastrichtskou smlouvou o EU, to byla i opatření (quasi) organizační přijatá mimo právní i institucionální rámec Evropského společenství zvláště ve formě tzv. **skupiny TREVI** (zkratka pro *Terrorisme, Radicalisme, Extremisme, Violence Internationale*). Tato skupina založená v 70-tých letech představovala mezivládní úroveň spolupráce a byla složena z vybraných představitelů členských států. V jejím rámci působily pracovní skupiny zaměřené na jednotlivé kriminální problematiky včetně oblastí trestněprávní. Představovala zvláště platformu pro výměnu informací a postupné přizpůsobování a sladování politik členských států v boji se závažným přeshraničním zločinem včetně terorismu.

V návaznosti na teroristické útoky v USA z 11. září 2001, resp. teroristické útoky v Evropě (Madrid 2004, Londýn 2005), přijala Unie zvláštní a důrazná opatření směřující k zefektivnění společného boje proti mezinárodnímu terorismu. Kromě konkrétních protiteroristických právních nástrojů byly přijaty komplexnější organizační nástroje evropského práva jako jsou zvláště Eurojust, společné vyšetřovací týmy a další, které slouží ke zrychlení, zpružnění a hlavně posílení důkazního trestně právního prvku při vyšetřování a

⁴ Srov. též judikát ESD ve věci Donatela Calfa v. Arios Pagos z 19. 1. 1999, s. 8 ve kterém se uvádí, že 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 vnitřního trhu Unie.

⁵ Úmluva podepsaná 19. června 1990 v Schengenu mezi Belgickým královstvím, Spolkovou republikou Německo, Lucemburským velkovévodstvím a Nizozemským královstvím k provedení dohody podepsané 14. června 1985 o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích (42000/A0922(02)).

⁶ Dokument Rady EU z 8. 12. 2004 (14292/04). Závěry předsednictví – Brusel 4. a 5. listopadu 2004. Příloha I Haagský program: posílení svobody, bezpečnosti a práva v Evropské unii. Haagský program byl zveřejněn v Úředním věstníku EU, C 53, 3. 3. 2005, s. 1-14. Tento program je od ledna 2010 nahrazen tzv. Stockholmským programem – otevřená a bezpečná Evropa, která slouží svým občanům a chrání je (Rada EU, Brusel 2. prosince 2009, 17024/09).

stíhání nejzávažnější trestné činnosti včetně terorismu. Současně byla přijata opatření na úseku harmonizace skutkových podstat trestných činů (definice teroristického činu) a sladění některých základních trestněprávních pojmů a sankcí.

2. Europeizace trestního práva

Europeizaci trestního práva lze charakterizovat jako součást (jednosměrného) procesu sblížení práva (*aproximation of law*), ve smyslu usměrněného přibližování práva členských států směrem k právu evropskému. Týká se oblasti práva procesního i hmotného.

Blízký pojem zde představuje právní harmonizace, která jako princip sleduje dosažení potřebného souladu mezi právními úpravami jednotlivých členských států coby předpokladu pro řádné fungování celého systému v rámci Unie. Jako harmonizační prostředky zde slouží hlavně právo a právní akty Unie, ale také některé nezávazné akty, jako jsou například doporučení obsahující „intelektuální“ složku ve smyslu politického vlivu na obsah vnitrostátní úpravy. V této souvislosti se používají rovněž pojmy sladování nebo asimilace.

Princip harmonizace sleduje dosažení zvýšeného souladu vnitrostátních právních řádů členských států Unie v odvětví trestního práva. Harmonizace ovšem neusiluje o unifikaci, coby (díleč) sjednocení, nýbrž chce překonat nejnápadnější rozdíly mezi národními úpravami. Harmonizace v původním komunitárním právu se dosahovala zpravidla cestou směrnic a unifikace cestou nařízení.⁷

Původní sekundární, odvozené akty přijaté na základě Maastrichtské smlouvy o EU (ex-článek 34) obsahovaly ustanovení, ve kterých se členské státy zavazovaly, že v případě nezbytnosti přijmou taková legislativní opatření, která zajistí, aby určitá specifikovaná jednání byla v národním právu postihována jako trestný čin. K realizaci této spolupráce přijímala Rada (EU) tzv. **právní akty třetího pilíře** zvláště rámcová rozhodnutí, rozhodnutí a úmluvy. I když tyto právní nástroje neměly legislativně takovou integrační sílu jako právní akty komunitární (prvního pilíře), nelze jim upřít významnou právní relevanci a pozitivní integrační náboj. Toto konstatování se týká též právních aktů třetího pilíře přijatých za účelem harmonizace trestního práva hmotného. Před vstupem Amsterodamské smlouvy o EU v platnost přijímala Unie v oblasti třetího pilíře zvláště tzv. společné akce (*Joint Action*), které představovaly nezbytný právní základ pro tuto spolupráci.

Kromě právních aktů Unie⁸ je třeba řadit mezi základní nástroje europeizace trestního práva hlavně rozhodovací činnost Evropského soudního dvora (Soudní dvůr EU), jakož i národních soudů členských států. Zvláště Evropský soudní dvůr svou rozhodovací činností přispívá ke sblížení trestního práva tím, že zajišťuje jednotný výklad a aplikaci evropského práva.

Jako účinný prostředek zde slouží institut tzv. předběžných otázek (*preliminary rulings*). Harmonizace evropského práva se uskutečňuje též prostřednictvím konceptu lidských práv především na základě judikatury Evropského soudu lidských práv (Štrasburský soud Rady Evropy) a jeho působením v národním trestním právu jednotlivých států. V neposlední řadě je to i otázka povinnosti Evropského soudního dvora k eurokonformního výkladu,⁹ vztahující se rovněž na původní oblast třetího pilíře.

⁷ K bližší specifikaci pojmů „evropské trestní právo“, europeizace trestního práva, resp. k upřesnění další terminologie dotýkající se našeho tématu viz. KMEC, J. *Evropské trestní právo. Mechanismus europeizace trestního práva a vytváření skutečného evropského trestního práva*. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 1 – 20.

⁸ Podle Lisabonské smlouvy se právními akty Unie rozumí původní odvozené komunitární právo ve formách nařízení, směrnice, rozhodnutí, doporučení a stanoviska. Smlouva ruší třípilířovou strukturu Unie a tím i přijímání právních aktů původního třetího pilíře.

⁹ Srov. judikát ESD ve věci C-105/03 Tribunale di Firenze v. Maria Pupino, z 16. 6. 2005.

Požadavek na postupné slad'ování či harmonizaci trestního práva nastolila poprvé Maastrichtská smlouva o EU v návaznosti na ustanovení o společném postupu v oblasti justice a vnitřních věcí. Konkrétnější legislativní kontury pak zavedla následná novelizující Amsterodamská smlouva o EU v ex-článku 31.¹⁰

Přestože celkový vývoj v Unii směřuje k posílení svébytnosti systému justiční spolupráce v trestních věcech, základ této spolupráce založený na zásadě vzájemného uznávání justičních rozhodnutí v této oblasti, spočívá stále ještě v podstatné míře na tzv. trestních úmluvách Rady Evropy.¹¹ Přitom tyto úmluvy představují klasické mezinárodní smlouvy, stojí mimo evropské právo a jejich stranami jsou kromě všech členských států Unie také některé další země.

Pokud hovoříme o evropeizaci trestního práva musíme na tento proces nahlížet „dvojediným“ pohledem ve smyslu rámce Rady Evropy, resp. zvláště Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod,¹² a rámce Evropské unie, resp. příslušného *acquis* evropského práva včetně *acquis* Schengenu.

Role evropeizace trestního práva při budování prostoru svobody, bezpečnosti a práva reflektuje potřebu sjednocování právních řádů v oboru trestní právo. Přitom však není členskými státy často natolik pocíťována jako v jiných právních odvětvích. Existuje také zvýšená opatrnost při předávání národních pravomocí v této citlivé politické oblasti ve prospěch celku – společným orgánům Unie. Tomuto postoji odpovídá také intenzita, rozsah a hloubka současného integračního procesu v této oblasti zakotveného v Lisabonské smlouvě.

Společná kriminalizace některých skutků v rámci Unie byla přitom uskutečňována několika metodami:

- a) využitím aktů třetího pilíře (zvláště rámcová rozhodnutí a úmluvy),
- b) využitím aktů prvního pilíře (zvláště směrnice),
- c) rozhodovací (judikativní) činností Evropského soudního dvora,
- d) rozhodovací činností národních soudů členských států Unie.¹³

Harmonizační právní akty původního třetího pilíře měly právní formy zvláště rámcového rozhodnutí či společné akce (předchůdce rámcového rozhodnutí) nebo úmluvy. Přitom klasická struktura těchto aktů obsahuje zpravidla ustanovení definující jednání, která mají být na vnitrostátní úrovni prohlášena za trestná, ustanovení týkající se pravomoci národních soudů rozhodovat o takovýchto trestných činech a ustanovení upravující justiční spolupráci mezi členskými státy.

3. Základní právní kontury

V rámci našeho výkladu vyvstává otázka metod a forem sblížování trestněprávních norem za situace, kdy trestní právo nepatří mezi pravomoci, odevzdané členskými státy na úroveň Unie. Evropské právo a potažmo i Evropský soudní dvůr nemá tedy přímou působnost v oblasti práva trestního.

Nicméně ukládané různé druhy peněžitých sankcí mající povahu správní (administrativní) sankce mohou být poměrně velmi závažné a svým dopadem se podobají sankcím trestním. I když evropské právo se přímo nevztahuje na oblast trestního práva rovněž ve smyslu

¹⁰ Srov. též judikát ESD ve věci Donatela Calfa v. Arios Pagos z 19. 1. 1999.

¹¹ Těmito trestními úmluvami jsou: Evropská úmluva o vydávání ze dne 13. 12. 1957; Evropská úmluva o vzájemné pomoci ve věcech trestních ze dne 20. 4. 1959; Evropská úmluva o předávání trestního řízení ze dne 15. 5. 1972; Úmluva o předávání odsouzených osob ze dne 21. 3. 1983.

¹² Text viz sdělení FMZV č. 209/1992 Sb.

¹³ TOMÁŠEK, M. Komunitární a unijní metody harmonizace skutkových podstat některých trestných činů. In *Aktuální otázky evropeizace trestního práva*. Acta Universitatis Carolinae. Univerzita Karlova v Praze, Praha : Nakladatelství Karolinum, 2005, IURIDICA 2/2005, s. 50.

kompetence Evropského soudního dvora je povinností při rozhodování soudů a také při samotném vyšetřování respektovat základní procesní práva – zvláště právo na obhajobu a jeho demokratické principy a další procesní zásady zakotvené také v Listině základních práv EU, která je závaznou součástí Lisabonské smlouvy.

Tato neexistence trestního práva Společenství / Unie ovšem neznamenala, že „svrchovanost“ vnitrostátního trestního práva zůstala zcela nedotčena. Příkladně některé sekundární komunitární akty obsahovaly ustanovení, které naznačovaly aplikaci vnitrostátních sankcí¹⁴ nebo byla pro tyto případy přijímána i konkrétní judikatura Evropského soudního dvora.¹⁵

Kooperační postup v oblasti justice a vnitřních věcí podle původní úpravy postupoval vcelku pomalu. Přičemž zpravidla nabýval na intenzitě v době, kdy docházelo k zvýraznění závažné trestné činnosti s přeshraničním prvkem zvláště pak terorismu. Členské státy tak postupně docházely k přesvědčení, že žádoucí míra harmonizace na úseku předpisů trestního řízení a trestního práva hmotného je prospěšná a nezbytná pro úspěšný boj se zločinem v rámci Unie.

Aktivity směřované do „trestněprávní integrace“ sledují ochranu bytostných bezpečnostních zájmů Unie v rámci zajišťování ochranné funkce členských států. Evropská dimenze zde představuje nadstavbu odrážející stále sílící mezinárodní rozměr pro společnost nebezpečných forem zločinu. Důležitou funkci v tomto snažení hraje úsilí členských států o pokrok v nezbytné harmonizaci trestněprávních předpisů jak na úseku trestního řízení, tak i trestního práva hmotného.

V porovnání s trestně procesní oblastí lze vysledovat, že opatření na úseku právní harmonizace trestního práva hmotného členských států přichází až ve „druhém sledu“, což ovšem neznamená podceňování této stránky integrační harmonizace. Věcně se jedná v tomto případě o

- opatření směřující k podání definic protiprávních jednání, která je třeba postihovat v národních trestních zákonících, nebo
- stanovení minimálních sankcí, které jsou členské státy povinny zakomponovat do svých právních předpisů.

Nové možnosti evropského práva zavedené zvláště Amsterodamskou smlouvou o EU dávaly policii a justičním orgánům nezbytné prostředky k realizaci účinnějšího pojetí boje se zločinem. K tomuto účelu byly přijaty potřebné nástroje, obsahující kromě úpravy přeshraniční spolupráce, rovněž některé skutkové podstaty trestných činů, jakož i tresty a definovány některé základní pojmy a instituty, které jsou členské státy povinny transponovat do svého trestního práva.

Tato možnost byla zakotvena až Amsterodamskou smlouvou o EU s tím, že předchozí maastrichtská úprava vymezovala spolupráci na tomto úseku příliš vágně a legislativně stěží uchopitelným způsobem. Přesto se podařilo i v tomto období přijmout řadu právních aktů hlavně ve formě společné akce (*Joint Action*), která představovala určitý solidní základ rovněž pro sblížení trestního práva členských států.

Rovněž pokud jde o výklad jednotlivých ustanovení evropského práva, musí být reflektovány základní právní principy a souladnost se základními právy. V této souvislosti lze

¹⁴ Podrobněji srov. SEVENSTER, H., G. Criminal law and EC law. In *Common Market Law Review*, 1992, pgs. 29 – 70.

¹⁵ Srov. např. judikát ESD ve věci 186/87 Cowan, Poznámka 10, bod 19. V tomto rozsudku Evropský soudní dvůr konstatuje, že „Ačkoliv jsou v zásadě trestní právo a pravidla trestního řízení záležitostmi, za něž nesou odpovědnost členské státy, Soudní dvůr pevně trvá na tom, že právo Společenství určitým způsobem omezuje jejich pravomoci“.

citovat z rozsudku Evropského soudního dvora ve věci *Nold* z roku 1974,¹⁶ kde se uvádí, že podle konstantní judikatury tvoří základní práva nedílnou součást základních principů práva, na jejichž dodržování tento soud dohlíží, v souladu s ústavními tradicemi společnými členským státům stejně jako s mezinárodními instrumenty, na nichž členské státy spolupracovaly nebo k nimž se připojily (srov. též článek 6 SEU).

Rovněž Listina základních práv EU obsahuje v člancích 47 – 50 ustanovení pod názvem Soudnictví (*Justice*), zakotvující právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces, ustanovení o presumpci nevinny a právo na obhajobu obviněného, zásady zákonnosti a přiměřenosti trestných činů a trestů a právo nebýt dvakrát trestně stíhán za stejný trestný čin (*ne bis in idem*).

4. Úprava v sekundárním právu EU

Co se týče trestního práva hmotného, lze pro lepší názornost předeslat, že se jedná zejména o zakomponování evropských témat – označovaných často jako „zvláště zavržená jednání“, na jejichž kriminalizaci jsou členské státy ochotny na mezinárodní úrovni se dohodnout. Jedná se zejména o terorismus, organizovaný zločin, obchodování s lidmi, trestná činnost páchaná na dětech, boj proti drogám, finanční kriminalita (ochrana finančních zájmů Unie, padělání měny, resp. ochrana zavádění eura), praní peněz, korupce, zneužití bezhotovostních platebních prostředků, ochrana duševního vlastnictví, ochrana životního prostředí, rasismus a xenofobie, dětská pornografie či ochrana obětí kriminálního činu nebo útoky na informační systémy.

Dokument *Corpus Juris*¹⁷ je prvním seriózním pokusem o ujednocení trestněprávní úpravy na úrovni Společenství v sektorové oblasti. Představuje návrh souboru norem trestního práva určený k minimální ochraně finančních zájmů Unie. Je to první projekt obsahující trestněprávní sankce, neboť doposud existovaly pouze sankce správní. S touto problematikou souvisel i zámysl na zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce.

Evropská právní oblast založená na trestněprávní jurisdikci společné členským státům Unie má podle *Corpus Juris* usnadnit přímé a hranicemi neomezené vyšetřování a trestní stíhání závažné organizované trestné činnosti zaměřené proti zájmům Unie, jakož i výkon rozhodnutí o trestních věcech. Realizace tohoto projektu však vyžaduje překonání řady úskalí spojených s rozdílným postavením a rozdílnými pravomocemi státních zástupců, státních návladních nebo prokurátorů v členských státech, a v neposlední řadě i rozdílností vyplývající z kontinentálního a anglosaského právního systému (*common law*).¹⁸

Dokument byl vypracován na žádost Evropského parlamentu členy Asociace evropských právníků na ochranu finančních zájmů Společenství. *Corpus Juris* má, a to přes opakovaně nastolované návrhy na úrovni Unie, stále charakter pouhého projektu a nemá tudíž právní závaznost. Představuje snahu o materializaci myšlenky na vytvoření nadnárodního trestního práva v parciální oblasti při současném zachování autonomního národního systému trestního práva členských států Unie. Dokument obsahuje problematiku trestního práva hmotného a trestního práva procesního a obsahuje též katalog sankcí. Lisabonská smlouva v této souvislosti zavádí možnost z Eurojustu vytvořit Úřad evropského veřejného žalobce.

¹⁶ Judikát ESD ve věci 4/73 *Nold* z 14. 6. 1974.

¹⁷ Srov. *Corpus Juris*. Přepřacovaná a doplněná studie k zajištění ochrany finančních zájmů Evropských společenství (překlad proveden S. Kloučkovou a J. Fenykem). Brno: říjen 2000.

¹⁸ Srov. FENYK, J. *Veřejná žaloba*. Díl první. Historie, současnost a možný vývoj veřejné žaloby. Praha : Institut Ministerstva spravedlnosti ČR pro další vzdělávání soudců a státních zástupců. Svazek 62, 2001, s. 128-130.

Zvláštní program Trestní soudnictví, byl přijat právním nástrojem původního třetího pilíře.¹⁹ Mezi obecné cíle tohoto programu patří:

- podporovat soudní spolupráci, a tak přispět k vytvoření autentického evropského prostoru práva v trestních věcech, založeného na vzájemném uznávání a vzájemné důvěře,
- podporovat slučitelnost vnitrostátních předpisů v míře nezbytné pro zlepšení soudní spolupráce, podporovat omezování stávajících právních překážek při této spolupráci v zájmu posilování koordinace vyšetřování a zlepšení slučitelnosti stávajících soudních systémů členských států, s cílem zajistit tak potřebnou provázanost na vyšetřování prováděné donucovacími orgány,
- zlepšit výměnu informací a podporovat vzdělávání soudců včetně napojených profesí,
- dále zlepšovat vzájemnou důvěru v zájmu zajištění ochrany práv obětí a obžalovaných.

Mezi konkrétní cíle programu patří podpora vzájemného uznávání soudních rozhodnutí a rozsudků, podpora sblížení trestního práva hmotného a zavádění minimálních norem v trestním právu procesním, dále zlepšení výměny informací hlavně z národních trestních rejstříků (zavedení evropského počítačového systému) a působení na posílení spolupráce s Eurojustem.²⁰

V rámci původního třetího pilíře byly přijaty zvláště tyto právní akty za účelem harmonizovat skutkové podstaty (resp. i trestní sankce) vybraných trestných činů:

- Úmluva o ochraně finančních zájmů Evropských společenství uzavřená na základě článku K.3 Smlouvy o EU ze dne 26. července 1995.
- Protokol k Úmluvě o ochraně finančních zájmů Evropských společenství přijatý na základě článku K.3 Smlouvy o EU (96/C/313/01).
- Úmluva o boji proti korupci úředníků Evropských společenství nebo členských států Evropské unie vypracovaná na základě článku K.3 Smlouvy o EU ze dne 6. května 1997.
- Společná akce z 22. prosince 1998, o boji proti korupci v soukromém sektoru (98/742/SVV).²¹
- Rámcové rozhodnutí Rady z 12. července 2003, o boji proti korupci v soukromém sektoru (2003/568/SVV).
- Druhý protokol k Úmluvě o ochraně finančních zájmů Evropských společenství přijatý na základě článku K.3 Smlouvy o EU ze dne 19. 7. 1997.
- Rámcové rozhodnutí Rady z 24. února 2005, o konfiskaci výnosů a majetku z trestné činnosti a nástrojů trestné činnosti (2005/212/SVV).
- Společná akce z 21. prosince 1998 přijatá Radou na základě článku K.3 Smlouvy o EU, kterou se stanoví, že účast na zločinném spolčení je v členských státech EU trestným činem (98/733/SVV).
- Rámcové rozhodnutí Rady z 29. května 2000, o zvýšené ochraně trestními a jinými sankcemi proti padělání ve spojitosti se zaváděním eura (2000/383/SVV).
- Rámcové rozhodnutí Rady z 28. května 2001, o potírání podvodů a padělání bezhotovostních platebních prostředků (2001/413/SVV).
- Rámcové rozhodnutí Rady z 13. června 2002, o boji proti terorismu (2002/475/SVV).

¹⁹ Rozhodnutí Rady, kterým se na období 2007 – 2013 zavádí zvláštní program „Trestní soudnictví“. Předkládací materiál Rady EU, 16945/3/06, 8. 2. 2007.

²⁰ Rozhodnutí Rady ze dne 28. února 2002 o zřízení Evropské jednotky pro soudní spolupráci (Eurojust) za účelem posílení boje proti závažné trestné činnosti (2002/187/SVV). Rozhodnutí bylo pozměněno rozhodnutím Rady č. 2003/659/SVV ze dne 18. června 2003 (32003D0659).

²¹ Úřední věstník ES č. L 358 z 31. 12. 1998.

- Rámcové rozhodnutí Rady z 19. července 2002, o boji proti obchodu s lidmi (2002/629/SVV).
- Rámcové rozhodnutí Rady z 28. listopadu 2002, o posílení trestního rámce s cílem zabránit napomáhání k nepovolenému vstupu, tranzitu a pobytu (2002/946/SVV).
- Rámcové rozhodnutí Rady z 27. prosince 2003, o boji proti pohlavnímu vykořisťování dětí a dětské pornografii (2004/68/SVV).
- Rámcové rozhodnutí Rady z 24. února 2005, o útocích proti informačním systémům (2005/222/SVV).
- Rámcové rozhodnutí Rady z 25. října 2004, kterým se stanoví minimální ustanovení týkající se znaků skutkových podstat trestných činů a sankcí v oblasti nedovoleného obchodu s drogami (2004/757/SVV).²²

Za specifický nástroj týkající se europeizace sankcí lze považovat rámcové rozhodnutí o konfiskaci výnosů a majetků z trestné činnosti z roku 2005.²³

5. Současná úprava v Lisabonské smlouvě

5.1. Základní pravidla spolupráce

Lisabonskou smlouvou dochází k formálnímu zrušení původní koncepce třetího pilíře, za současného postupného převodu opatření přijatých v rámci třetího pilíře. Zároveň dochází k rozšíření pravomocí Evropské komise a Soudního dvora EU pro oblast původního třetího pilíře, nicméně s časovým odkladem - do okamžiku změny původních opatření podle třetího pilíře a maximálně pěti let pro ostatní opatření. Původní Smlouva o založení Evropského společenství se nyní nazývá Smlouva o fungování EU (někde „SFEU“). V této smlouvě je zakotvena jako samostatná oblast pod označením Prostor svobody, bezpečnosti a práva, která sdružuje celou původní oblast justice a vnitřních věcí včetně spolupráce policejní a justiční v trestních věcech.

Lisabonská smlouva²⁴ vymezuje oblast justiční spolupráce ve věcech trestních podrobněji, šířeji a precizněji než původní ex-články 31 – 34 Smlouvy o EU. Standardní legislativní proces má dvě výjimky, a to možnost legislativní iniciativy čtvrtiny členských států (kromě Komise) a zvláštní postup označovaný jako tzv. záchranná brzda (*emergency brake*).²⁵

Justiční spolupráce v trestních věcech stojí dle Lisabonu na dvou hlavních pilířích s tím, že

- je založena na základě vzájemného uznávání rozsudků a soudních rozhodnutí a
- zahrnuje sblížování právních a správních předpisů členských států v zájmových (níže uvedených) oblastech (článek 82 SFEU).²⁶

Nově je výslovně zakotvena stěžejní zásada vzájemného uznávání soudních rozhodnutí v trestních věcech znamenající, že rozhodnutí vydané v jednom členském státě bude ve druhém členském státě bez dalšího zkoumání akceptováno a vykonáno.²⁷ Lze mít za to, že se bude jednat o právní model přímé aplikace těchto soudních rozsudků a rozhodnutí na území všech členských států.

²² Na tomto místě lze vzpomenout další dvě rámcová rozhodnutí týkající se ochrany životního prostředí a ohledně potírání znečištění z lodí, která byla Evropským soudem zrušena, jak je popisováno v následující části.

²³ Rámcové rozhodnutí Rady ze dne 24. února 2005 č. 2005/212/SVV.

²⁴ Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství (Úřední věstník EU č. 2007/C 306/01 z 17. 12. 2007).

²⁵ Podrobněji k této části pojednání viz PIKNA, B. Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva (prizmatem Lisabonské smlouvy). Praha : Linde Praha, 2010, s. 231-267.

²⁶ Blíže srov. FENYK, J., SVÁK, J. *Europeizace trestního práva*. Bratislava : Bratislavská vysoká škola práva, 2008, s. 71 an. Pokud jde o vazbu Rada Evropy a trestní právo ve smyslu europeizace viz s. 87 an. Dále k podrobnému výkladu viz TOMÁŠEK, M. a kol. *Europeizace trestního práva*. Praha : Linde Praha, 2009.

²⁷ Příkladem postupného zavádění této zásady do praxe Unie je rámcové rozhodnutí o evropském zatýkacím rozkazu z 13. června 2002 (2002/584/JVV).

Z právní úpravy vyplývá, že trestní právo v rámci Unie:

- se neomezuje pouze na oblast právní pomoci a související otázky trestního práva procesního, ale
- předpokládá rovněž sblížení trestněprávních předpisů členských států; k tomu má patřit podle článku 82 a 83 SFEU stanovení minimálních pravidel hmotného práva pro vymezení trestných činů a sankcí v dané oblasti.

Řádným legislativním postupem²⁸ jsou přijímána opatření, která mají za cíl:

- a) stanovit pravidla a postupy pro zajištění uznávání všech forem rozsudků a soudních rozhodnutí v celé Unii,
- b) předcházet střetům příslušnosti mezi členskými státy a řešit je,
- c) podporovat další vzdělávání soudců a soudních zaměstnanců,
- d) usnadňovat spolupráci mezi justičními a obdobnými orgány členských států v rámci trestního řízení a výkonu rozhodnutí.

Řádným legislativním postupem mohou být stanovena formou směrnic minimální pravidla týkající se vymezení trestných činů a sankcí v oblastech mimořádně závažné trestné činnosti s přeshraničním rozměrem z důvodu povahy nebo dopadu těchto trestných činů nebo kvůli zvláštní potřebě potírat ji na společném základě (článek 83 SFEU).

Jde o tyto oblasti trestné činnosti: terorismus, obchod s lidmi a sexuální vykořisťování žen a dětí, nedovolený obchod s drogami, praní peněz, korupce, padělání platebních prostředků, trestná činnost v oblasti výpočetní techniky a organizovaná trestná činnost.

Seznam oblastí trestné činnosti je oproti stavu před Lisabonem formálně rozšířen.²⁹ Kromě toho je nově stanoveno, že musí jít o trestnou činnost, která je mimořádně závažná a zároveň nabývá mezinárodního významu.³⁰

Pokud se člen Rady domnívá, že by se předmětný návrh (týkající se vymezené dané materie) dotkl základních aspektů jeho systému trestního soudnictví, může požádat, aby se návrhem zabývala Evropská rada, přičemž se řádný legislativní postup pozastaví a následuje zvláštní řízení. Není-li dohody dosaženo a pokud si alespoň devět členských států přeje navázat posílenou spoluprací na základě dotčeného návrhu směrnice, oznámí to ve stanovené lhůtě Evropskému parlamentu, Radě a Komisi. Povolení k zavedení posílené spolupráce se v takovém případě považuje za možnost použití ustanovení o posílené spolupráci.³¹

Ukáže-li se, že sblížení trestněprávních předpisů členského státu je nezbytné pro zajištění účinného provádění politiky Unie v oblasti, která byla předmětem harmonizačního opatření,³² mohou směrnice stanovit minimální pravidla pro vymezení trestných činů a sankcí v dané oblasti. Jde o zvláštní pružnost pokrytou legislativně právně Lisabonskou smlouvou, která umožňuje doplnění jejího textu bez formální a zdlouhavé novelizační procedury primárních ustanovení.

Také v případě návrhu přijímaného na základě tohoto ustanovení může každý členský stát využít tzv. pojistky či brzdy (*emergency brake*) a namítnout v Radě, že návrh konkrétní

²⁸ Označení řádný legislativní postup zavádí Lisabonská smlouva a představuje původní spolurozhodovací postup Evropského parlamentu a Rady při přijímání právních aktů Unie.

²⁹ Lisabonská smlouva doplňuje a rozšiřuje dosavadní výčet o obchod s lidmi, sexuální vykořisťování žen a dětí, obchodování se zbraněmi, padělání platebních prostředků či trestnou činnost v oblasti výpočetní techniky.

³⁰ Na základě vývoje trestné činnosti může Rada přijmout rozhodnutí určující další oblasti trestné činnosti, které splňují daná kritéria. Rozhoduje jednomyslně po obdržení souhlasu Evropského parlamentu.

³¹ Posílenou spoluprací se podle Lisabonské smlouvy (článek 20 SEU, články 326-334 SFEU) rozumí možnost, aby nejméně devět členských států mohlo přijmout za stanovených podmínek právní akty Unie v případě neprůchodnosti návrhu předpisu ve schvalovacím procesu.

³² Tyto směrnice se přijmou stejným řádným nebo zvláštním legislativním postupem, který byl použit pro přijetí dotyčných harmonizačních opatření.

směrnice se dotýká základních aspektů jeho vnitrostátního systému trestního soudnictví. S tím je spojena možnost pozastavení (případně zablokování) započatého legislativního postupu.

Lisabonská smlouva v této souvislosti zavádí možnost z Eurojustu vytvořit Úřad evropského veřejného žalobce. Konkrétně stanoví, že *pro boj proti trestným činům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Unie může Rada zvláštním legislativním postupem formou nařízení vytvořit z Eurojustu Úřad evropského veřejného žalobce. Rada rozhoduje jednomyslně po obdržení souhlasu Evropského parlamentu* (článek 86 SFEU).

Obdobným legislativním postupem může Evropská rada současně nebo následně přijmout rozhodnutí, kterým rozšíří pravomoci tohoto úřadu tak, aby zahrnovaly boj proti závažné trestné činnosti s přeshraničním rozměrem.

V případě přijetí předmětného nařízení Úřad veřejného žalobce bude, případně ve spojení s Europolem:

- příslušný k vyšetřování a stíhání pachatelů trestných činů poškozujících nebo ohrožujících finanční zájmy Unie, a
- jejich předvedení před soud.

5.2. Legislativní změny

Lisabonská smlouva obsahuje i některé výjimky pro oblast policejní a justiční spolupráce v trestních věcech, jako jsou:

- pravomoci Komise a Evropského dvora EU nebudou po dobu pěti let rozšířeny na tyto dvě oblasti,
- Spojené království a Irsko mají pro tyto oblasti rozšířen systém volby tzv. *opt-in*, jak byl původně zaveden pro spolupráci v oblasti azylu, přistěhovalectví, vízové politiky a justiční spolupráce v občanskoprávních věcech.

Protokol o přechodných ustanoveních³³ umožňuje, aby pro tyto státy ještě po uplynutí pětiletého období mohla být vyloučena pravomoc Evropského soudního dvora, pokud jde o akty přijaté v rámci původního třetího pilíře.

Lisabonská smlouva současně odstraňuje dosavadní omezení jurisdikce Evropského soudního dvora. Přitom však i nadále vylučuje jeho působnost ve vztahu k vnitrostátním opatřením členských států, pokud se týkají opatření na ochranu vnitřního pořádku a veřejné bezpečnosti, a také pokud jde o operativní akce. Odvozeně to znamená, že unijní činnost v této oblasti nesmí znamenat jakékoliv přebírání výkonných pravomocí členských států při udržování veřejného pořádku a ochraně vnitřní bezpečnosti.

Konkrétně se stanoví, že při výkonu svých funkcí týkajících se justiční spolupráce v trestních věcech a policejní spolupráce *nemá Soudní dvůr EU pravomoc přezkoumávat platnost nebo přiměřenost operací prováděných policií nebo jinými donucovacími orgány členského státu, ani rozhodovat o výkonu odpovědnosti členských států za udržování veřejného pořádku a ochranu vnitřní bezpečnosti* (článek 276 SFEU).

V této souvislosti je třeba zdůraznit, že Evropský soudní dvůr má nyní obecně plnou jurisdikci v oblasti prostoty svobody, bezpečnosti a práva (spravedlnosti).

Pokud jde o změny v legislativním a rozhodovacím procesu, k zásadní změně dochází i v hlasovací proceduře. Původní třetí pilíř byl charakterizován jednomyslností, která odpovídala mezivládnímu typu spolupráce. Zrušením třípilířové struktury se jednomyslnost stává výjimkou a jako pravidlo se zavádí hlasování kvalifikovanou většinou, což zužuje

³³ Protokol o přechodných ustanoveních týkající se aktů přijatých na základě hlavy V a VI Smlouvy o Evropské unii před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost.

možnost uplatnění práva veta (jediným) členským státem. Přesto zachovává Lisabonská smlouva několik oblastí, kde se bude nadále rozhodovat jednomyslně.

Závěrečné poznámky

Problematika trestního práva, jeho postavení a úloha v právu evropském je napojena na oblast spolupráce policejní v rámci Unie. Obě tyto paralelní oblasti představují ovšem zřetelné zpoždění integračních snah ve vztahu k jiným (původně komunitárním) oblastem, které již dosáhly úrovně evropské. Lze spíše očekávat, že tato právně legislativní i věcná „retardace“ nebude mít v krátkodobé ani bližší střednědobé perspektivě výraznější integrační náboj, a tím ani viditelnější progres. Toto konstatování platí přirozeně pro současnou lisabonskou úpravu, která trestněprávní působnost zásadněji nerozšiřuje a dává jí spíše jinou kvalitu.

Mechanismus postupné europeizace trestního práva dosud nevyústil v integraci práva v této oblasti ve smyslu existence skutečného evropského (unijního) práva. Je třeba vidět, že evropské trestní právo, resp. jeho vytvoření, by představovalo posun – přidanou hodnotu – oproti (pouhé) europeizaci trestního práva členských států, neboť by se jednalo o vytvoření vlastních autonomních norem v rámci evropského práva, jakož i citlivá opatření institucionální povahy. Lze přitom předpokládat, že i případný vznik „vlastních“ evropských justičních orgánů by představovalo určitý vymezený rozsah sdílení příslušných pravomocí s orgány členských států.

Z tohoto důvodu bude proto přesnější hovořit o postupném sblížování trestního práva v rámci Unie, a nikoli o vzniku společného evropského trestního práva ve smyslu reálně fungujícího odvětví evropského práva s vlastním institucionálním a soudním zajištěním. Přitom významnou úlohu v tomto procesu právní aproximace bude i nadále sehrávat právo Rady Evropy včetně judikativní činnosti jejího soudu ve Štrasburku. Ostatně reálné kontury tohoto procesu určované silou politické vůle členských států Unie byly nastíněny na jedné straně vytvořením Eurojustu a institutem společných vyšetřovacích týmů a na straně druhé původní neprůchodností projektu *Corpus Juris* a také neblahým osudem návrhu Ústavní smlouvy.

Myšlenka vytvoření skutečného evropského práva má své zastánce i odpůrce. Limitující překážku pro vytvoření jednotného evropského trestního práva (hmotného a procesního ve smyslu evropského trestního zákoníku) představuje hlavně idea suverenity, na kterou jsou členské státy Unie stále citlivé, zvláště pokud by šlo o institucionalizaci řídicího mechanismu a jeho zázemí na unijní úrovni.

Zcela na závěr je vhodné znovu zdůraznit, že v rámci procesu postupné integrace trestního práva do unijního rámce nejde vlastně o snahy o plné odstranění stávajících rozdílů v trestním právu členských států, nýbrž o jejich minimalizaci s cílem usnadnit spolupráci tam, kde jsou členské státy ochotny se dohodnout. Jedinou reálně schůdnou cestu (s politickým podtextem) v současné a nastávající době představuje forma postupného sblížování na způsob právní aproximace, cestou prohlubující se europeizace trestního práva.

Literatura

BŘÍZA, P., ŠVARC, M. Komunitarizace trestního práva v Lisabonské smlouvě a její (případná) reflexe v právním řádu ČR. In ZEMÁNEK, J. (ed.) *Vliv Lisabonské smlouvy na český právní řád (sborník příspěvků z mezinárodní konference, Praha 27. března 2009)*. Praha : Metropolitní univerzita Praha, 2009, ISBN 978-80-86855-55-4
Corpus Juris. Přepracovaná a doplněná studie k zajištění ochrany finančních zájmů Evropských společenství (Překlad proveden Světlanou Kloučkovou a Jaroslavem Fenykem). Brno : říjen 2000.

- FENYK, J. *Veřejná žaloba*. Díl první. Historie, současnost a možný vývoj veřejné žaloby. Praha : Institut Ministerstva spravedlnosti ČR pro další vzdělávání soudců a státních zástupců. Svazek 62, 2001.
- FENYK, J., SVÁK, J. *Europeizace trestního práva*. Bratislava : Bratislavská vysoká škola práva, 2008. 229 s. ISBN 978-80-88931-88-1
- KMEC, J. *Evropské trestní právo. Mechanismy europeizace trestního práva a vytváření skutečného evropského práva*. Praha : C.H. BECK, 2006. 217 s. ISBN 80-7179-535-6
- PIKNA, B. Vývoj europeizace trestního práva. In *Právník*, 2008, roč. 147, č. 12.
- PIKNA, B. Základní kontury institutu evropského práva - prostor svobody, bezpečnosti a spravedlnosti. In *Justičná revue (časopis pre právnu prax)*, 2008, roč. 60, č. 8 - 9.
- práva. *Policajná teória a prax*. Bratislava, 2008, roč. XVI., č. 4.
- PIKNA, B. *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva (prizmatem Lisabonské smlouvy)*. Praha : Linde Praha, 2010. 346 s. ISBN 978-80-7201-114-6
- SEVENSTER, H., G. Criminal law and EC law. *Common Market Law Review*, 1992. *Právník*, 2007, roč. 146, č. 4.
- TOMÁŠEK, M. Komunitární a unijní metody harmonizace skutkových podstat některých trestných činů. In *Aktuální otázky europeizace trestního práva*. Acta Universitatis Carolinae. Univerzita Karlova v Praze, Praha : Nakladatelství Karolinum, 2005, IURIDICA 2/2005. 122 s. ISBN 0323-0619
- TOMÁŠEK, M. a kol. *Europeizace trestního práva*. 1. vydání. Praha : Linde Praha, 2009. 459 s. ISBN 97880-7201-737-9

Keywords: approximation of criminal law, the Europeanisation of criminal law, legal harmonization, judicial cooperation in criminal matters, the Lisbon Treaty - the so-called emergency brake, an area of freedom, security and justice

Summary

The article focuses on criminal law in Europe, with particular focus on substantive law and the development of cooperation between member states in this area as well as its regulation. It points out the fact that after the ratification of the Lisbon Treaty, states are sensitive to the transfer of their powers in favour of the whole - the Union's common institutions; and the overall integration process in this area is somewhat slower and less intense. However, Lisbon represents qualitative progress in this area of cooperation with the preconditions for its further development.

The mechanism of the gradual Europeanisation of criminal law still has not resulted in the integration of law in this area in the sense of a genuine European (Union's) law. It should be obvious that European criminal law, or its creation, would represent a step forward - added value - as opposed to (mere) Europeanisation of criminal law in member states; as it would mean setting up their own autonomous standards under European law, as well as sensitive measures of an institutional nature. It can be expected that creating "own" European judicial institutions could mean a limited range of the power-sharing with authorities in member states. For this reason, it will therefore be more accurate to speak of the gradual convergence of criminal justice within the Union and not the creation of a European criminal law (substantive and procedural) in terms of the real functioning of European law with its own institutional and legal security.

*doc. JUDr. Bohumil Pikna, CSc.
Metropolitní univerzita Praha*

e-mail: pikna@mup.cz

Recenzent: JUDr. PhDr. Ivo Svoboda, Ph.D.