

Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta

DIPLOMOVÁ PRÁCE

**HARMONIZACE SKUTKOVÝCH PODSTAT TRESTNÝCH
ČINŮ V RÁMCI EVROPSKÉ UNIE**

2006

Michaela Hronová

Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta
Katedra Evropského práva

Diplomová práce na téma:

**HARMONIZACE SKUTKOVÝCH PODSTAT TRESTNÝCH ČINŮ
V RÁMCI EVROPSKÉ UNIE**

Vypracovala: Michaela Hronová

Vedoucí diplomové práce: Prof. JUDr. PhDr. Michal Tomášek, DrSc.

Rok zpracování: 2006

Prohlašuji, že jsem svou diplomovou práci na téma „Harmonizace skutkových podstat trestných činů v rámci Evropské unie“ vypracovala samostatně a pouze s využitím pramenů uvedených v seznamu literatury.

V Praze dne 15.10. 2006


.....

Děkuji panu Prof. JUDr. PhDr. Michalu Tomáškoví, DrSc. za pedagogické vedení při zpracování mé diplomové práce.

OBSAH

ÚVOD	1
1. Vývoj trestního práva v rámci Evropských společenství a Evropské unie	4
1.1 Vývoj předcházející Maastrichtské smlouvě	4
1.2 Vývoj v období mezi Maastrichtskou a Amsterdamskou smlouvou	6
1.3 Vývoj v období od Amsterdamské smlouvy do vytvoření Smlouvy o Ústavě pro Evropu	12
2. Metody harmonizace trestního práva	20
2.1 Metody harmonizace podle práva Evropské unie	22
2.2 Metody harmonizace podle práva Evropského společenství ...	27
2.3 Hranice mezi komunitární metodou harmonizace a unijní metodou harmonizace	30
2.4 Harmonizace rozhodovací činností Evropského soudního dvora	35
3. Příklad harmonizace trestního práva na Evropské úrovni: Ochrana finančních zájmů Evropských společenství	36
3.1 Právní základ ochrany finančních zájmů ES	36
3.2 Funkce OLAF	38
3.3 Úmluva o ochraně finančních zájmů ES – harmonizace skutkových podstat trestných činů týkajících se finančních zájmů ES na unijní úrovni	45
3.4 Corpus Juris	47
4. Budoucí vývoj – Smlouva o Ústavě pro Evropu	58
5. Závěr	66
Použité zkratky	72
Seznam literatury	73

ÚVOD

Právo trestat bylo vždy tradičně vyhrazeno státu. Je projevem suverenity státu a patří mezi jeho základní funkce a pravomoci. Je důležitou povinností zajistit svým občanům bezpečnost a jistotu a udržet uvnitř svých hranic veřejný pořádek. Každý stát má však jinou právní kulturu a historii, každý stát si sám vytváří pravidla pro trestní právo v závislosti na potřebách svých občanů, na svém prostředí a i na politické a ekonomické situaci. Jednotlivé systémy trestního práva jsou tedy založeny na osobní a místní působnosti a každý stát si určuje, jakým způsobem je bude vykonávat, každý stát je tedy suverénem v oblasti trestního práva.

Postupem času, především s rozvinutím obchodního styku, začaly mít státy potřebu vytvořit si mezi sebou pravidla, ať už pro spolupráci či pro případy sporů. Začalo se vyvíjet mezinárodní právo. Spolupráce i konflikty se prohlubovaly a úprava pouze obchodního práva na mezinárodní úrovni přestala postačovat. Vznikla potřeba regulovat závažná porušení mezinárodních norem, ať již obchodních, tak i proti lidskosti a k ochraně míru, a to zejména v období světových válek. Mezinárodní právo však zůstává právem, které se realizuje pouze na úrovni mezistátní. Jeho hlavním pramenem jsou smlouvy a každá norma mezinárodního práva, pokud má v daném státě platit, musí být do vnitrostátního právního řádu řádně recipována. Jedině tak bude závazná a přestane zavazovat pouze stát, který ji na mezinárodní úrovni schválil, ale bude zavazovat i lid, a díky tomu, že je zakotvena v obecně závazném právním aktu daného státu. Mezinárodní právo tedy potřebuje projít sítem svrchovaného

vnitrostátního souhlasu, aby mohlo začít působit zamýšlené účinky i vůči jednotlivcům.

Na počátku 50.let 20.století a v jejich průběhu se však na půdě evropského kontinentu začala vytvářet nová organizace a s ní i zcela nový právní systém. Roku 1957 byla v Římě podepsána poslední ze tří smluv a tímto se utvořila Evropská společenství. Státy tyto smlouvy zakládající a státy nově přistupující souhlasily s odevzdáním části své suverenity ve prospěch tohoto společenství. Tento nový právní systém tedy nefungoval na úrovni vnitrostátní ani mezinárodní, nýbrž nadnárodní. Evropská společenství byla založena pro usnadnění obchodní spolupráce mezi státy, ale postupem času se jejich funkce a vliv začala prohlubovat a byla cítit potřeba regulovat i jiné oblasti než obchodní. „Europeizace“ trestního práva však probíhala jen velmi pomalu, a to především díky výše uvedeným důvodům ohledně vztahu trestního práva a státu. Žádný stát se nechtěl vzdát suverenity v oblasti trestního práva, ale přesto roku 1992 byla vytvořena Evropská unie, jejíž III.pilíř se týká právě spolupráce v oblasti justice a vnitra. Již dříve však bylo jasné, že pokud se mají plně realizovat cíle ES, vyjádřené ve formě základních svobod ES, zejména volný pohyb osob, bude určitá minimální regulace a spolupráce v oblasti trestního práva na evropské úrovni nevyhnutelná. S podepsáním Schengenských dohod a otevřením hranic mezi státy se částečná úprava trestního práva stala přímo nutná. Nutnost spolupráce v trestněprávní oblasti mezi členskými státy vyplynula z několika důvodů¹:

¹ Tomášek Michal a kol: *Aktuální otázky europeizace trestního práva*, Acta Universatis Carolinae, Iuridica 2/2005, Univerzita Karlova v Praze, Nakladatelství Karolinum, 2005, str.14

- rozšíření volného pohybu osob a zavedení občanství EU (otevření hranic prakticky všem občanům členských států EU a možnost nekontrolovaného pohybu přes hranice mezi členskými státy, čímž se znesnadňuje potírání kriminality tradičním způsobem pouze uvnitř hranic suverénního státu)
- nutnost chránit Evropskou Unii jako takovou, její finanční aspekty a řádné fungování jejích orgánů
- vzestup organizovaného zločinu a pomoc při potírání terorismu

Je nutno však podotknout, že Evropská unie není nadána suverenitou ve smyslu, v jakém je nadáno Evropské společenství a tak úprava trestního práva probíhá pouze stále pozvolně, přestože vývoj neustále spěje hlouběji v tomto směru.

Harmonizace je jednou z metod, jak ovlivnit vnitrostátní úpravu trestního práva na evropské úrovni. Harmonizace se uplatňuje všude tam, kde přímá úprava na úrovni ES nebo EU anebo unifikace vnitrostátních právních předpisů není nutná, nebo spíše není reálná. Tato práce se zaměřuje na harmonizaci skutkových podstat trestných činů, tedy na trestní právo hmotné a na různé metody v rámci Evropské unie, kterými lze této harmonizace dosáhnout. Dále pojednává o ochraně finančních zájmů ES jakožto příkladu, kdy evropské právo ve své snaze harmonizovat trestní právo hmotné a tím efektivně působit na ochranu proti porušení svých hodnot došlo nejdále a dosáhlo nejkomplexnější úpravy.

KAPITOLA 1

VÝVOJ V TRESTNÍHO PRÁVA V RÁMCI EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ A EVROPSKÉ UNIE

1.1 Vývoj předcházející Maastrichtské smlouvě

Jak již bylo výše uvedeno, členské státy s podpisem smluv zakládající Evropská společenství neměly zájem o spolupráci v oblasti justice a vnitřních záležitostí, a proto žádná ze tří smluv neobsahovala ustanovení, které by se této oblasti týkalo. Evropská společenství měla sloužit výhradně k obchodní spolupráci mezi těmito státy, a i ustanovení o čtyřech základních svobodách (svoboda volného pohybu osob, volného pohybu zboží, volného pohybu služeb a volného pohybu kapitálu) se týkala pouze hospodářských záležitostí. Jediným článkem, který vyjadřoval určitou možnost spolupráce v oblasti justice, byl článek 220 Smlouvy o EHS (nyní 293 SES)². Taková spolupráce však nesměla překračovat rámec pomocného opatření k zajištění některého z cílů ES.

² Čl. 293 (ex.čl.220) Smlouvy o ES:

„Subsidiární dohody

Členské státy zahájí mezi sebou v případě potřeby jednání s cílem zajistit ve prospěch svých státních příslušníků

- ochranu osob, jakož i požívání a ochranu práv za týchž podmínek, které každý stát stanoví pro své vlastní příslušníky,
- zamezení dvojího zdanění uvnitř Společenství,
- vzájemné uznávání společností ve smyslu pododstavce 2 článku 48, zachování jejich právní subjektivity v případě přenesení sídla z jedné země do druhé a možnost slučování či splynutí společností, které se řídí právem různých členských států,
- zjednodušení formalit, kterým podléhá vzájemné uznávání a výkon soudních rozhodnutí a rozhodčích nálezů.“

Justiční spolupráce probíhala spíše na úrovni Rady Evropy, tedy na úrovni mezinárodní, formou multilaterálních či bilaterálních smluv.

V období sedmdesátých let se však začala vyvíjet tato spolupráce i na úrovni ES. Důvodem bylo narůstající nebezpečí pocházející z teroristických aktivit, proto členské státy souhlasily s pravidelnými schůzkami ministrů vnitra – tzv. TREVI skupina³. Tato spolupráce však byla opět pouze mezistátní, nicméně tyto počátky nezůstaly bez vlivu na pozdější spolupráci v oblasti policejní.

Dalším určitým náznakem bylo podepsání Jednotného evropského aktu a vytvoření tzv. Evropské politické spolupráce. Ale i tyto aktivity zůstaly bezúspěšné, protože naprostá většina smluv vypracovaných v rámci této spolupráce nevstoupila v platnost. Nicméně Jednotný evropský akt dále specifikoval rozvinutí volného pohybu osob a tím předeslal další vývoj v této oblasti.

Nejdůležitějším dokumentem a počinem z tohoto období je sepsání Schengenských dohod⁴ a vytvoření tzv. Schengenského systému. Tyto dohody byly původně dohody mezinárodního práva mezi státy Beneluxu, Francií a

³ V rámci TREVI skupiny se vytvořilo 5 úrovní – I. Boj proti terorismu, II. Veřejný pořádek, policejní technika, vzdělávání, III. Boj proti organizovanému zločinu, včetně drogové kriminality, IV. Koordinace doprovodných opatření v rámci programu společného trhu, V- ad-hoc skupina Europol (Špicar Přemysl: *Vývoj, institucionální rámec a instrumenty III. pilíře Evropské Unie*, Justiční Akademie ČR, 2005)

⁴ Dohoda mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích ze 14.6.1985 (tzv. Schengenská dohoda), úř.věstník L 239, 2000, str.13 a Úmluva k provedení Schengenské dohody ze dne 14.června 1985 o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích ze dne 19.6.1990 (tzv. Schengenská prováděcí úmluva), úř.věst.L 239, 2000, str.19

Německem a týkaly se postupného odstraňování kontrol na společných hranicích. Postupně se Schengenská skupina začala rozšiřovat o další členské státy ES. Teprve Amsterdamskou smlouvou byla část Schengenského systému začleněna do práva ES i EU. Pro vývoj justiční a policejní spolupráce měla význam především Schengenská prováděcí úmluva, která se týkala jak zrušení kontrol osob a zboží na vnitřních hranicích ES a zároveň posílení kontrol na jejich vnějších hranicích, tak i zlepšení kvality policejní a justiční spolupráce (výměna informací, přeshraniční sledování, zákaz dvojího trestu, vydávání a výkonu trestních rozsudků). Její důležitou součástí bylo též vytvoření Schengenského informačního systému (pátrací a informační systém v boji proti kriminalitě).

ES však zasahovala do trestní jurisdikce i nepřímo a prostřednictvím judikatury Evropského soudního dvora z tohoto období. Důležitý vliv na tento vývoj měli především rozsudky ve věcech 203/80 Casati, 186/80 Cowan, C-348/96 Donatella Calfa, o nichž bude blíže pojednáno níže.

1.2 Vývoj v období mezi Maastrichtskou a Amsterdamskou smlouvou

V roce 1992 byla podepsána Smlouva o založení Evropské unie (Maastrichtská smlouva, jenž vstoupila v platnost 1.11.1993) a posunula tak Evropu blíže k integraci. Kromě toho, že změnila některá ustanovení původních smluv Evropského společenství, vytvořila organizaci zcela novou – Evropskou unii.

Evropská unie byla složena ze tří pilířů: pod první pilíř spadaly dosavadní tři smlouvy, a tento pilíř byl celkově nazván Evropské společenství. Druhý pilíř se týkal společné zahraniční a bezpečnostní politiky, a třetí pilíř tvořila spolupráce v oblasti justice a vnitra. Přestože druhý a třetí pilíř zůstaly nadále v oblasti mezinárodní politiky, nikoliv nadnárodní, a státy se nemusely v těchto oblastech vzdávat své suverenity, bylo jasné, že při prohlubující se hospodářské integraci nelze opominout společnou úpravu i na jiných polích, především nutnost vystupovat jednotně v mezinárodních vztazích a též zabraňovat stále snazší přeshraniční kriminalitě a důrazněji chránit cíle EU. Zároveň bylo i nutné tyto oblasti upravit, neboť jinak by se nemohly plně realizovat nyní rozšířené čtyři základní svobody, především volný pohyb osob. Spolu s volným pohybem se zvyšovalo nebezpečí zločinu mezi členskými státy a narůstal problém imigrace, určitá úprava na poli trestního práva se tedy stávala nutnou realitou. Cílem III.pilíře Evropské unie podle Maastrichtské smlouvy bylo rozvíjet úzkou spolupráci v oblastech justice a vnitřních věcí, tedy cíl definovaný velmi opatrně, neurčitě a s nepříliš obsáhlou představou, jak takového cíle má být dosaženo.

Článek K1 Smlouvy o EU vymezil devět oblastí, kterými se třetí pilíř měl zabývat:

- azylová politika
- pravidla upravující překračování vnějších hranic členských států osobami a provádění kontrol na nich
- přistěhovalecká politika a politika vůči státním příslušníkům třetích zemí
- boj proti drogové závislosti

- boj proti podvodům v mezinárodním měřítku
- soudní spolupráce v občanských věcech
- soudní spolupráce v trestněprávních věcech
- celní spolupráce
- policejní spolupráce k potlačení a boji proti závažným formám mezinárodní kriminality, jako je terorismus a obchod s drogami

Důležitým posunem bylo i výslovné zakotvení právních nástrojů, které bylo možno použít k uskutečnění cílů druhého a třetího pilíře, a díky nimž Evropská unie získala jednotný institucionální a právní rámec. Upraveny byly v článku K3 Smlouvy o EU a těmito akty byly:

- Společné postoje, které členské státy hájily navenek především v mezinárodním měřítku a které celkově formulovaly cíle EU. Význam měly tedy spíše politický a jejich právní závaznost zůstala sporná.
- Společné akce (postupy), které byly přijímány v případě, že cíle EU lze dosáhnout lépe než-li postupem jednotlivých států. Právní závaznost i těchto aktů byla problematická. Rada povětšinou stanovila implementační povinnosti, které však byly prakticky nevynutitelné (ESD neměl v tomto směru žádné pravomoci).
- Úmluvy, které vypracovávala Rada EU a doporučovala členským státům v souladu s jejich ústavněprávními předpisy
- Dále bylo možno přijímat opatření k uskutečnění společných postupů (bylo lze i kvalifikovanou většinou) a opatření k provedení úmluv (dvoutřetinovou většinou smluvních stran)

Při rozhodování o těchto aktech platil téměř výhradně princip jednomyslnosti (kromě výše uvedených opatření). Tyto akty byly přijímány pouze Radou EU, a iniciační pravomoc měly jen členské státy. Evropský parlament byl zcela vynechán v tomto procesu, což snižovalo demokratickou hodnotu těchto aktů, hodnotu tak důležitou a citlivou na poli trestního práva. Třetí pilíř tedy měl i nadále jen mezivládní charakter, což nevyhnutelně trpělo závažnými nedostatky, jedním z nichž byl i zdouhavý a nejistý proces přijímání těchto právních nástrojů a tudíž nedostatečná a neefektivní realizace cílů EU. Na druhou stranu státy stále ještě nebyly připraveny na vzdání se části suverenity v oblasti trestního práva a jednomyslnost tedy byla na místě. V případě nelibosti vůči určité trestní politice stát takový akt nemusel vůbec přijmout.

Nejdůležitějším právním dokumentem z tohoto období se stala Úmluva o ochraně finančních zájmů Evropských společenství z 26.7.1995⁵. Této úmluvě již předcházela čl.209a, začleněná do Smlouvy ES Maastrichtskou smlouvou, a jenž zavazoval členské státy učinit stejná opatření k prevenci a postihu jednání postihujícím finanční zájmy ES, která činí, když čelí jednání postihující jejich vlastní finanční zájmy. Praktický význam však toto ustanovení dostalo až s přijetím právě zmíněné Úmluvy. Úmluva ukládala povinnost členským státům zakotvit do svého národního právního řádu definici podvodu a trestat jednání útočící proti finančním zájmům ES. Úmluva byla ratifikována všemi členskými státy a v platnost vstoupila teprve 17.10.2002. K této Úmluvě byl dále vypracován Protokol k Úmluvě o ochraně finančních zájmů ES ze dne

⁵ Úř.věstník C 316, 27.11.1995, str.49

27.9.1996⁶, jenž se zabýval povinností členských států zavést trestný čin úplatkářství, a Druhý protokol k Úmluvě o ochraně finančních zájmů ES ze dne 19.6.1997⁷, který předpokládal zavedení postihu praní špinavých peněz a odpovědnosti právnických osob za podvodné či korupční jednání.

Ochrana finančních zájmů se dostala do popředí zájmů ES a stala se také jedním z nejvýraznějších a nejhlubších projevů úpravy trestního práva na evropské úrovni. Evropská komise a Evropský parlament proto iniciovaly proces, který vyústil v projekt s názvem Corpus Juris, jenž byl jakýmsi modelovým trestním zákoníkem i trestním řádem v oblasti ochrany finančních zájmů ES. Tento projekt není závazný a ani nemá být, jeho význam však spočívá v analýze možností trestněprávní úpravy na evropské úrovni, přesto však některé instituty z tohoto návrhu byly již prakticky využity.

O ochraně finančních zájmů ES bude blíže pojednáno dále v této práci.

Další významnou (a jedinou) úmluvou, která vstoupila v platnost byla Úmluva o Europolu ze dne 26.7.1995, jenž zřídila evropskou policejní jednotku pro boj s organizovanou kriminalitou. Tento úřad vznikl s cílem vytvořit v rámci EU instituci, která by umožnila donucovacím složkám členských států co nejrychlejší a nejucelenější policejní spolupráci v oblasti boje s organizovaným zločinem (především terorismu, či pašování drog), a tak zefektivnit i prevenci příhraniční kriminality.

⁶ Úř.věstník C 313, 23.10.1996, str.1

⁷ Úř.věstník C 221, 19.7.1997, str.11

Dalšími úmluvami byly Úmluva o zkráceném vydávacím řízení mezi členskými státy EU ze dne 10.3.1995⁸ a Úmluva o vydávání mezi členskými státy EU ze dne 27.9.1996⁹. Tyto úmluvy z oblasti vydávání k trestnímu stíhání však nikdy nevstoupily v platnost a již byly nahrazeny postupem při vydávání na základě evropského zatýkacího rozkazu.

Dalším významným aktem byl Společný postup o vytvoření Evropské justiční sítě ze dne 29.6.1998¹⁰, která napomohla zlepšení justiční spolupráce mezi členskými státy zejména v oblasti boje proti organizované kriminalitě. Byla vytvořena síť kontaktních míst v každém státě, jež měly za úkol efektivní a nepřetržitou výměnu informací a organizování pravidelných setkávání zástupců členských států. Jedním z těchto kontaktních míst je i OLAF (European Anti-Fraud Office), zřízený Komisí, přestože OLAF je pouze orgán administrativního vyšetřování.

V tomto období vzniklo dále několik Společných postupů, např. další postupy v oblasti usnadnění justiční spolupráce v trestních věcech, dále postupy v oblasti boje proti rasismu, o trestních postihu účasti na zločinecké organizaci, o praní peněz, či korupci v soukromém sektoru. O sporné právní závaznosti těchto postupů již bylo pojednáno výše, nicméně i tyto akty jsou známkou zvýšené snahy EU o prohloubení spolupráce v trestní oblasti.

⁸ Úř.věstník C 78, 30.3.1995, str.2-5

⁹ Úř.věstník C 313, 23.10.1996, str.12-17

¹⁰ Úř.věstník L 191, 7.7.1998, str. 4

1.3 Vývoj v období od Amsterdamské smlouvy do vytvoření Smlouvy o Ústavě pro Evropu

Amsterdamská smlouva vstoupila v platnost 1.5.1999. Velmi výrazně změnila celý ráz spolupráce v trestních věcech, zefektivnila ji a předefinovala cíl Evropské Unie, jež se nyní měla vyvíjet jako prostor svobody, bezpečnosti a práva, ve kterém se zaručuje volný pohyb osob ve spojitosti s vhodnými opatřeními, týkajícími se kontroly na vnějších hranicích, přistěhovalectví, práva azylu a předcházení a potírání zločinnosti. Část původního III.pilíře byla přesunuta do I.pilíře, a to sice opatření spojená s volným pohybem osob (kontroly na vnějších hranicích, azylová politika, problematika uprchlíků a přistěhovalců, vízová politika, justiční spolupráce v civilních věcech), čímž tato opatření získala nadnárodní charakter (a členské státy se tedy vzdaly části své suverenity ve prospěch těchto ustanovení). Ve třetím pilíři zůstaly pouze otázky z oblasti justiční a policejní spolupráce ve věcech trestních.

Cíl Hlavy VI. Byl v článku 29 Smlouvy o EU popsán takto:

„Bez újmy pravomocím Evropského společenství si Unie klade za cíl poskytovat svým občanům v prostoru svobody, bezpečnosti a práva vysokou úroveň ochrany tím, že rozvíjí společný postup členských států v oblasti policejní a justiční spolupráce v trestních věcech a tím, že předchází a potírá rasismus a xenofobii. Tohoto cíle se dosáhne předcházením a potíráním organizované i neorganizované kriminality, zejména terorismu, obchodu s lidmi, trestných činů

proti dětem, obchodu s drogami, obchodu se zbraněmi, korupce a podvodu, prostřednictvím:

- užší spolupráce policejních, celních a jiných příslušných orgánů v členských státech jak přímo, tak prostřednictvím Europolu podle článku 30 a 32;
- užší spolupráce justičních a jiných příslušných orgánů členských států podle článku 31 písm. a - d a článku 32;
- harmonizace předpisů trestního práva v členských státech podle článku 31 písm. e, je-li toho zapotřebí.“

Celý třetí pilíř byl tedy více propracován a opět výrazně posunut směrem k integraci. Význam tohoto ustanovení je nejen právní, ale především politický. Zatímco Maastricht ještě podřizoval cíle ve Smlouvě o EU ekonomickým cílům Smlouvě o ES, především realizace volného pohybu, Amsterdam posouvá Unii nad tyto ekonomické priority, a vytvoření „prostoru svobody, bezpečnosti a práva“ se stává samostatným cílem Evropské unie.

Amsterdamská smlouva přinesla i změnu v legislativních formách třetího pilíře. Jde o tyto nástroje:

- Společné postoje, které se prakticky shodují se společnými postoji, jak byly vymezeny Maastrichtskou smlouvou
- Rámcová rozhodnutí, která jsou přijímána za účelem sblížení zákonů a jiných předpisů členských států, která jsou pro členské státy závazná co do výsledku, kterého má být dosaženo, přičemž volba forem a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům, a která

nejsou bezprostředně účinná¹¹. Nahrazují společné postupy a podobají se směrnicím (bez přímého účinku).

- Rozhodnutí, která jsou přijímána za jakýmkoli jiným účelem, kromě sblížení předpisů. Jinak pro ně platí totéž, co pro rámcová rozhodnutí.
- Úmluvy, které se víceméně neliší od původních úmluv, avšak zde bylo zakotveno několik změn, např. je nutná ratifikace pouze v polovině členských států na rozdíl od původní jednomyslnosti.
- Opatření nutná k provedení rozhodnutí na úrovni EU a opatření k provedení úmluv.

Tento výčet však není taxativní, Rada se může usnést i na formách jinak označených, které však mimo Unii nebudou mít právní závaznost. Rozhodovací proces je stále v rukou Rady EU a je nutné jednomyslné přijetí (kromě opatření k provedení rozhodnutí, kde je zapotřebí pouze kvalifikovaná většina, a opatření k provedení úmluv, kde je nutná dvoutřetinová většina). Nicméně vedle iniciační pravomoci členských států má nyní právo zahájit legislativní proces též Komise. Dalším posunem směrem k integraci se stal článek 42¹², podle něhož je možno přesunout určité záležitosti ze III. pilíře do pilíře I. a začlenit je tak do komunitárního práva. Zde je pak nutno konzultovat Evropský parlament a samozřejmě je třeba jednomyslnosti.

¹¹ Čl. 34 odst. 2b) Smlouvy o Evropské Unii

¹² Čl. 42 Smlouvy o EU:

„Rada se může z iniciativy Komise nebo členského státu a po konzultaci Evropského parlamentu jednomyslně usnést, že postup v oblastech uvedených v článku 29 spadá pod hlavu IV Smlouvy o založení Evropského společenství, a zároveň rozhodne o příslušné hlasovací proceduře. Doporučí členským státům, aby přijaly takové rozhodnutí v souladu se svými ústavně právními předpisy.“

Přestože ve většině případů zůstává požadavek jednomyslnosti a státy si stále střeží svou suverénní pravomoc na poli trestního práva, spolupráce ve třetím pilíři se posunula k jakémusi přechodnému stavu mezi mezivládní a nadnárodní spoluprací¹³. Významnější roli získává Evropský parlament, ale i národní parlamenty. Nové právní instrumenty mají lépe vymezenou právní povahu i svou právní závaznost, nicméně systém stále ještě není dokonalý, a jednoznačným a nezpochybnitelným právním nástrojem zůstává nadále pouze mezinárodní úmluva.

Další vývoj a podrobnější rozpracování cílů vzešel ze zasedání Evropské rady v Cardiffu jakožto dokument nazývaný Akční plán Rady a Komise o nejlepších způsobech provedení ustanovení Amsterdamské smlouvy o vytvoření prostoru svobody, bezpečnosti a práva ze dne 3.12.1998. Ten cíle nejen rozpracovává, ale určuje i priority a hlavně lhůty do kdy mají být tyto cíle uskutečněny. Stejně tak důležité bylo zasedání Evropské rady v Tampere ve dnech 15.-16.10.1999, kde byly vytýčeny další konkrétní cíle s konkrétními opatřeními, a vytvořen tak plán pro nadcházejících pět let. Na zasedání v Tampere navazovalo zasedání v Haagu v roce 2004, kde byl stanoven další plán ohledně přístupu EU k oblasti svobody, bezpečnosti a spravedlnosti na dobu dalších 5 let. Komise pak v roce 2005 předložila další Akční plán, kde cíle z Haagu byly převedeny do konkrétních opatření. Priority Haagského programu především obsahově směřovaly k překlenutí období do předpokládaného přijetí Ústavy pro Evropu, konkrétně se zaměřoval např. na omezování překážek ve vyšetřování, zlepšení

¹³ Špicar Přemysl: *Vývoj, institucionální rámec a instrumenty III.pilíře Evropské Unie*, Justiční Akademie ČR, 2005, str.17

postupů při vzájemném uznávání rozhodnutí, na sblížení předpisů trestního práva, na výměnu informací či na boj proti terorismu a prevenci trestné činnosti.

Smlouva z Nice znamenala jen minimální změny pro III.pilíř, důležitým počinem bylo zakotvení Eurojustu a Evropské justiční sítě v primárním právu (dostalo se jim tedy stejného právního postavení jako Europolu).

Jedním z nejvýznamnějších právních dokumentů z této doby je Rámcové rozhodnutí Rady ze dne 13.6.2002 o evropském zatýkacím rozkazu a postupech předávání mezi členskými státy¹⁴. Toto rámcové rozhodnutí je velmi konkrétní realizací principu evropské teritoriality, spočívající na volném pohybu rozhodnutí. Evropský zatýkací rozkaz je rozhodnutí jednoho členského státu spočívající v zatčení a předání hledané osoby jiným členským státem za účelem trestního stíhání nebo k výkonu nepodmíněného trestu odnětí svobody. Přestože velmi zefektivnilo pomoc mezi státy v tomto směru, potýká se s kritikou a nemalými právními problémy. Rámcové rozhodnutí vyžaduje, aby každý ze členských států přijal vlastní vnitrostátní opatření k provedení tohoto rámcového rozhodnutí, což však přineslo vážné praktické problémy, vzhledem k tomu že každý stát si toto opatření může vykládat jinak (jak se stalo např. v případě České republiky, neboť ta omezila použití evropského zatykače pouze na skutky spáchané po 1.11.2004, což v praxi přineslo problém odmítnutí evropského zatykače na skutky spáchané před tímto datem). Někteří autoři též kritizují i samotnou formu rámcového rozhodnutí (zejména z hlediska přijímání

¹⁴ 2002/582/SVV, úř.věstník L 190, 18.7.2002, str 1-18

tohoto dokumentu, kde působí pouze moc výkonná) a raději by na jeho místě viděli mezinárodní úmluvu¹⁵.

Neméně významnou záležitostí se stalo rozhodnutí Rady o zřízení Eurojustu za účelem posílení boje proti závažné trestné činnosti z 28.2.2002¹⁶. Již v Tampere byl formulován požadavek na jeho zřízení a od roku 2002 tato instituce sídlí v Haagu. Úkolem Eurojustu je podporovat a zlepšovat koordinaci vyšetřování prováděnou členskými státy a podporovat a zlepšovat mezi nimi spolupráci. Eurojust nemá postavení veřejného žalobce, ani není vybaven operativní působností, působí prostřednictvím národních členů a pouze zajišťuje komunikaci.

V oblasti dožádání se nejvýznamnějším právním nástrojem stala Úmluva o vzájemné pomoci ve věcech trestních mezi členskými státy EU ze dne 29.5.2000¹⁷, jejíž účelem je zlepšení justiční spolupráce v justičních věcech při zachování základních práv a svobod jednotlivce. Na ni navazoval Dodatkový protokol k Úmluvě ze dne 16.10.2001¹⁸. Oba dva dokumenty však nevstoupily v platnost a nutnost právní úpravy si vyžádalo přijetí Rámcového rozhodnutí o společných vyšetřovacích týmech ze dne 13.6.2002¹⁹.

¹⁵ Vermeulen Gert: *Opinion regarding a European arrest warrant in respect of the enforcement of a penalty in France*, 15.8.2004, předloženo jako příloha procesního stanoviska obhajoby Ivese Lambrechta před Indictment Division in Gent.

¹⁶ 2002/187/JHA, úř.věstník, L 63, 6:3.2002, str.1-13

¹⁷ Úř.věstník, C 197, 12.7.2000, str.1

¹⁸ Úř.věstník, C 326, 21.11.2001, str.1

¹⁹ Úř.věstník, L 162, 20.6.2002, str.1-3

Nejvyužívanějším právním nástrojem se stala rámcová rozhodnutí. Původně byla zamýšlená pouze na trestní právo hmotné, ale byla brzy využita i pro trestní právo procesní. Jako příklady lze uvést:

- Rámcové rozhodnutí Rady ze dne 26.6.2001 o praní peněz, identifikaci, pátrání, zmrazování, zajišťování a konfiskaci prostředků a výnosů z trestné činnosti²⁰
- Rámcové rozhodnutí Rady ze dne 28.5.2001 o boji proti podvodům a padělání bezhotovostních prostředků²¹
- Rámcové rozhodnutí Rady ze dne 15.3.2001 o postavení obětí v trestním řízení²²
- Rámcové rozhodnutí Rady ze dne 13.6.2002 o boji proti terorismu²³
- Rámcové rozhodnutí Rady ze dne 19.7.2002 o boji proti obchodování s lidmi²⁴
- Rámcové rozhodnutí Rady ze dne 22.12.2003 o boji proti sexuálnímu vykořisťování dětí a dětské pornografii²⁵
- Rámcové rozhodnutí ze dne 22.7.2003 o výkonu nařízení zajištění majetku a důkazů v rámci Evropské unie²⁶

²⁰ Úř.věstník L 182, 5.7.2001, str.1-2

²¹ Úř.věstník L 149, 2.6.2001, str.1-4

²² Úř.věstník L 82, 22.3.2001, str.1-4

²³ Úř.věstník L 164, 22.6.2002, str.3-7

²⁴ Úř.věstník L 203, 1.8.2002, str.1-4

²⁵ Úř.věstník L 13, 20.1.2004, str.44-48

²⁶ Úř.věstník L 196, 2.8.2003, str.45-55

- Rámcové rozhodnutí ze dne 24.2.2005 o uplatňování zásady vzájemného uznávání peněžitých trestů a pokut²⁷
- Rámcové rozhodnutí ze dne 24.2.2005 o konfiskaci výnosů a majetku z trestné činnosti a nástrojů trestné činnosti²⁸

Další vývoj v oblasti spolupráce ve věcech trestních byl předznamenán nově se rodícím dokumentem, a to sice tzv. Ústavou pro Evropu. Celá charakteristika III.pilíře tímto dokumentem získává zcela nový rozměr, a proto bude o této problematice pojednáváno později v jedné z následujících kapitol.

²⁷ Úř.věstník L 76, 22.3.2005, str.16-30

²⁸ Úř.věstník L 68, 15.3.2005, str.49-51

KAPITOLA 2

METODY HARMONIZACE TRESTNÍHO PRÁVA

Co se vlastně míní pod pojmem harmonizace trestního práva? Jak již bylo výše uvedeno, každý stát je suverénem v oblasti trestního práva a trestním právem si chrání svůj vnitrostátní veřejný pořádek. Kriminální chování však nelze omezit hranicemi státu, a často se určité trestné činy stávají předmětem zájmu více států. Je pak v zájmu těchto více států vytvořit si určitá pravidla pro spolupráci. Spolupráce uvnitř Evropské unie je již na tak vyspělé úrovni, že by dohody v dalších oblastech neměly být takovým problémem, alespoň ne větším problémem, než dohody na úrovni mezinárodní. Mezinárodní společenství bylo schopno se pro potřeby spolupráce dohodnout na kriminalizaci některých zvláště závažných trestných činů. Pro potřeby další spolupráce v rámci III. pilíře Evropské unie, je i v zájmu této organizace dohodnout se na určitých trestných činech, jež je třeba potírat a u nichž je třeba mít jasno, jaké jednání přesně zahrnují. Justiční a policejní spolupráce EU však sahá mnohem dále než spolupráce mezinárodní, a to především v zájmu efektivity a pružnosti a taktéž v zájmu dosahování cílů podle Smlouvy ES. Evropská unie však není nadána suverenitou v oblasti trestního práva, tato suverenita je stále a pouze v rukou členských států. Harmonizace některých trestných činů, tedy přesná formulace skutkové podstaty trestných činů evropskými právními nástroji a její následné přijetí do národního práva všemi členskými státy Evropské unie, nemůže být tedy uskutečňována ani na základě práva komunitárního, tedy práva Evropských společenství podle Smlouvy o ES, kdy státy odevzdaly do rukou

Společenství část své suverenity, protože tato suverenita byla odevzdána pouze vůči určitým oblastem, vymezeným ve Smlouvě o ES, a mezi těmito oblastmi trestní právo není. Přesto však Evropský soudní dvůr v několika případech konstatoval, že národní trestní právo může být komunitárním právem omezováno. V případě *Casati*²⁹ vyslovil zásadu, že trestní právo a trestní řízení zůstává plně v pravomoci členských států. Nicméně komunitární právo stanoví určité hranice v této oblasti s ohledem na kontrolní opatření ve spojení s volným pohybem zboží a osob (v tomto případě konkrétně by italská trestní sankce bránila volnému pohybu plateb a kapitálu). ESD pokračoval v tomto duchu a v dalším případě *Cowan*³⁰ konstatoval, že „trestní právo a trestní řízení je v působnosti členských států Společenství, avšak tato působnost je omezena. Výkon trestní jurisdikce nesmí vést k diskriminaci podle státní příslušnosti k jinému členskému státu a nesmí omezovat základní svobody, zaručené komunitárním právem“. Stejný právní názor ESD zopakoval ve věci *Donatella Calfa*³¹ i poté, co byl vytvořen Smlouvou o EU III.pilíř a spolupráce v trestních věcech dostala právní základ, především tedy to, že trestní právo zůstává v kompetenci členských států.

Je tedy patrné, že komunitární právo má na vývoj národního trestního práva nepřímý i přímý vliv. Přesto však harmonizace skutkových podstat trestných činů je možná pouze na základě práva unijního, tedy práva založeného

²⁹ Rozhodnutí ESD v právní věci 208/80, trestní řízení proti *Guerino Casati* z 11.11.1981, SbSD 1981

³⁰ Rozhodnutí ESD v právní věci 186/87, *Ian William Cowan v. Trésor public*, SbSD 1989

³¹ Rozhodnutí ESD v právní věci C-348/96 *Donatella Calfa v. Arios Pagos* z 19.1.1999, SbSD 1999

Smlouvou o EU, neboť členské státy s takovou spoluprací počítaly, ale pouze na úrovni mezivládní, bez odevzdání jakékoliv národní suverenity ve prospěch Evropské unie.

Vzhledem k výše uvedeným informacím existuje několik metod harmonizace trestního práva na evropské úrovni. Především je tím harmonizace podle Smlouvy o EU, kde je tato metoda přímo stanovena jako jeden z nástrojů uskutečňování cílů v oblasti spolupráce v trestních věcech. Dále je zde harmonizace trestního práva v rámci I.pilíře, tedy práva komunitárního. Hranice mezi oběma typy harmonizací nejsou zcela jasné, a proto i o nich bude pojednáno v následujících kapitolách. V neposlední řadě je trestní právo možno i nepřímo harmonizovat cestou rozsudků Evropského soudního dvora.

2.1 Metody harmonizace podle práva Evropské unie

Harmonizace předpisů trestního práva byla výslovně uvedena ve Smlouvě o EU, jako jeden z nástrojů uskutečňování cílů III.pilíře jak stanovil čl.29³², a který odkazuje na článek 31 odst.1e):

³² Článek 29 (ex-čl.K.1) Smlouvy o EU:

„Cíle spolupráce v trestních věcech

Bez újmy pravomocím Evropského společenství si Unie klade za cíl poskytovat svým občanům v prostoru svobody, bezpečnosti a práva vysokou úroveň ochrany tím, že rozvíjí společný postup členských států v oblasti policejní a justiční spolupráce v trestních věcech a tím, že předchází a potírá rasismus a xenofobii.

Tohoto cíle se dosáhne předcházením a potíráním organizované i neorganizované kriminality, zejména terorismu, obchodu s lidmi, trestných činů proti dětem, obchodu s drogami, obchodu se zbraněmi, korupce a podvodu, prostřednictvím:

„Společný postup při justiční spolupráci v trestních věcech zahrnuje... postupné přijímání opatření k zavedení minimálních norem o skutkových podstatách trestných činů a trestech v oblasti organizované kriminality, terorismu a obchodu s drogami.“

Právním nástrojem uskutečňování harmonizace se stalo rámcové rozhodnutí. Rámcové rozhodnutí bylo doplněno do Smlouvy o EU Amsterdamskou smlouvou, a nahradilo tak původní společné postupy. Podle článku 34 odst.2 rámcová rozhodnutí přijímá Rada, a to jednomyslně. Čl.34 odst.2 b) pak charakterizuje tento právní nástroj:

„...rámcová rozhodnutí za účelem sblížení zákonů a jiných předpisů členských států; rámcová rozhodnutí jsou závazná pro členské státy co do výsledku, kterého má být dosaženo, přičemž volba forem a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům; nemají bezprostřední účinek.“

Rámcová rozhodnutí jsou tedy výslovně určena ke sblížení zákonů a jiných předpisů, což je odlišuje od rozhodnutí, která se pak použijí ve všech ostatních případech. Je zde patrná určitá podobnost se směrnicemi – rámcová rozhodnutí zavazují pouze členské státy, proto je třeba, aby je transponovaly do svých národních právních řádů. Rámcové rozhodnutí nemá bezprostřední účinek, ale na rozdíl od směrnic ani nelze přímý účinek nikterak vynucovat, protože je to akt mezivládního charakteru. Státy nesmí přijímat další národní opatření, která by byla s rámcovým rozhodnutím v rozporu, ale vzhledem k absenci přímého

- užší spolupráce policejních, celních a jiných příslušných orgánů v členských státech jak přímo, tak prostřednictvím Europolu podle článku 30 a 32;
- užší spolupráce justičních a jiných příslušných orgánů členských států podle článku 31 písm. a - d a článku 32;
- harmonizace předpisů trestního práva v členských státech podle článku 31 písm. e, je-li toho zapotřebí.“

účinku mu nelze přiznat přednost použití před národním právem. Ještě problematičtější je pak vztah rámcového rozhodnutí a mezinárodní smlouvy, pokud se daná problematika překrývá. Toto lze spolehlivě vyřešit pouze v případě, že mezinárodní smlouva sama pamatuje na takovou situaci a obsahuje ustanovení, který tento vztah řeší³³. Co se týče např. České republiky, podle č.10 Ústavy³⁴ budou mít mezinárodní smlouvy aplikační přednost před transponovaným rámcovým rozhodnutím. Sporný byl též požadavek eurokonformního výkladu, a tím i přiznání nepřímého účinku rámcového rozhodnutí. Názory v literatuře se lišily³⁵, nicméně to již bylo vyřešeno rozsudkem ESD ve věci Pupino³⁶, kde se Soud vyslovil pro přiznání nepřímého účinku i pro rámcová rozhodnutí, a to především proto, že „tvůrci Smlouvy o EU považovali za užitečné stanovit v rámci hlavy VI. této smlouvy použití právních nástrojů majících obdobné účinky jako nástroje stanovené Smlouvou o ES, a to za účelem účinného přispění ke sledování cílů Unie“³⁷, vycházejíce z formulace, že rámcová rozhodnutí mají závazný charakter. Kromě tohoto argumentu je zde ještě povinnost loajality členských států vůči Unii, která sice není přímo stanovena ve Smlouvě o EU, ale bez ní by spolupráce v rámci Unie byla jen těžko myslitelná. A v neposlední řadě by bylo ohroženo i samotné řízení o

³³ Polák Přemysl: *Meze možností právní úpravy justiční spolupráce v trestních věcech rámcovým rozhodnutím*, Právní rozhledy č.17/2004, str.635

³⁴ čl.10 Ústavy: „Vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.“

³⁵ Špicar Přemysl: *Vývoj, institucionální rámec a instrumenty III.pilíře Evropské Unie*, Justiční Akademie ČR, 2005, str.47

³⁶ Rozhodnutí ESD ze dne 16.6.2005 ve věci C-105/03 Pupino

³⁷ Rozhodnutí ESD ze dne 16.6.2005 ve věci C-105/03 Pupino, par.36

předběžných otázkách před ESD. Soudní kontrola III.pilíře je možná za podmínek čl.35 Smlouvy o EU³⁸. Smlouva o EU jako taková soudní kontrole nepodléhá, ale co se týče rámcových rozhodnutí, je možno rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se platnosti a výkladu rámcových rozhodnutí (to však nevyplývá automaticky ze Smlouvy, ale každý stát musel učinit prohlášení o uznání této pravomoci pro ESD). Dále ESD může přezkoumávat legalitu rámcových rozhodnutí na základě žalob podaných členskými státy nebo Komisí pro nepřislusnost, porušení podstatných formálních náležitostí, porušení

³⁸ čl.35 Smlouvy o EU:

„Soudní kontrola a výklad

1. Soudní dvůr Evropských společenství má za podmínek stanovených v tomto článku pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se platnosti a výkladu rámcových rozhodnutí a rozhodnutí, výkladu úmluv podle této hlavy a platnosti a výkladu opatření k jejich provedení.

2. Každý členský stát může uznat prohlášením učiněným při podpisu Amsterodamské smlouvy nebo kdykoli později pravomoc Soudního dvora rozhodovat o předběžných otázkách podle odstavce 1.

3. Učinil-li členský stát prohlášení podle odstavce 2 tohoto článku, specifikuje přitom, že buď:

a) každý soud tohoto státu, jeho rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, může, považuje-li rozhodnutí o otázce platnosti nebo výkladu aktu uvedeného v odstavci 1, která v řízení před ním vyvstala, za nutné k vydání svého rozsudku, požádat Soudní dvůr o rozhodnutí o této předběžné otázce; nebo že:

b) každý soud tohoto státu může, považuje-li rozhodnutí o otázce platnosti nebo výkladu aktu uvedeného v odstavci 1, která v řízení před ním vyvstala, za nutné k vydání svého rozsudku, požádat Soudní dvůr o rozhodnutí o této předběžné otázce.

4. Každý členský stát může nezávisle na tom, zda učinil prohlášení podle odstavce 2 či nikoli, předložit

Soudu v řízeních podle odstavce 1 svá stanoviska nebo písemné připomínky k věci.

5. Soudní dvůr nemá pravomoc přezkoumávat platnost nebo přiměřenost opatření policie nebo jiných

represivních orgánů členského státu, nebo výkon odpovědnosti členských států za udržování práva a

pořádku a zajišťování vnitřní bezpečnosti.

6. Soudní dvůr má pravomoc přezkoumávat právnost rámcových rozhodnutí a rozhodnutí na základě žalob podaných členským státem nebo Komisí pro nepřislusnost, porušení podstatných procesních náležitostí, porušení této smlouvy nebo právní normy vydané k jejímu provedení, anebo pro zneužití pravomoci. Žaloby podle tohoto odstavce je třeba podat do dvou měsíců od uveřejnění aktu.

7. Soudní dvůr má pravomoc rozhodovat o v.ech sporech mezi členskými státy o výklad nebo aplikaci

právních aktů přijatých podle článku 34 odstavec 2, které Rada nevyřeší do šesti měsíců od jejich postoupení jedním z jejich členů. Kromě toho má Soudní dvůr pravomoc rozhodovat spory mezi členskými státy a Komisí o výklad a aplikaci úmluv podle článku 34 odstavec 2 písm. d.“

Smlouvy o EU nebo právního předpisu týkajícího se jejího provádění anebo zneužití pravomoci.

Jak je vymezeno v čl.29 Smlouvy o EU, cíle EU se dosáhne „předcházením a potíráním organizované i neorganizované kriminality, zejména terorismu, obchodu s lidmi, trestných činů proti dětem, obchodu s drogami, obchodu se zbraněmi, korupce a podvodu“ (čl.29 viz.pozn.č.24). Rámcová rozhodnutí proto od Amsterdamské smlouvy byla přijímána ve všech těchto oblastech.

Příkladem unijní metody harmonizace jsou rámcová rozhodnutí ohledně padělání peněz, konkrétně ohledně ochrany evropské měny euro. Jsou jimi rámcové rozhodnutí Rady č.2000/383/JaV z 29.5.2000 o posilování ochrany trestními a jinými sankcemi proti padělání v souvislosti se zavedením eura, které bylo dále doplněno Rámcovým rozhodnutím Rady č.2001/888/JaV. Tato rozhodnutí vycházejí z mezinárodní úmluvy o potlačování penězokazectví z 20.4.1929 a ukládají členským státům, aby padělání eur bylo v každém členském státě trestné účinnými a přiměřenými tresty s náležitým výstražným účinkem. Dále bylo stanoveno, že je za uvedené skutky proti padělání eura možné vazební stíhání, horní hranice trestní sazby má být nejméně 8 let odnětí svobody, taktéž i zavedení trestní odpovědnosti právnických osob. Členské státy proto musely tato rámcová rozhodnutí implementovat do svých právních řádů v oblasti trestního práva. Česká republika ochranu proti padělání eura (a jiných cizích měn) zakotvila v §143 trestního zákona³⁹ (přestože to bylo již před

³⁹ §143 zákona č.140/1961 (trestní zákon):
„§ 143 Společné ustanovení

vydáním uvedených rámcových rozhodnutí, jelikož vycházela ze zmíněné mezinárodní úmluvy z roku 1929). Uvedená opatření jasně ukládají přijmout opatření v oblasti trestního práva, proto nebylo možno tato opatření uložit nástroji práva komunitárního, neboť Evropské společenství není nadáno v tomto směru příslušnou pravomocí, ale naopak je toto typickým příkladem, kdy je možno využít III.pilíře Evropské unie a tímto způsobem zharmonizovat trestněprávní řády členských států, a usnadnit tak následnou mezinárodní (evropskou) spolupráci při potlačování a potírání kriminality.

2.2 Metody harmonizace podle práva Evropského společenství

Podle G.J.M.Corstense⁴⁰ je možno rozlišovat pozitivní a negativní účinky komunitárního práva na trestní právo. Základem pozitivních účinků je čl.10 Smlouvy o ES⁴¹ a spočívá ve skutečnosti, že komunitární právo nelze

Ochrana podle § 140 až 142 se poskytuje též penězům jiným než tuzemským, tuzemským a cizozemským bezhotovostním platebním prostředkům, jakož i tuzemským a cizozemským cenným papírům.

§ 141 Udávání padělaných a pozměněných peněz

Kdo padělané nebo pozměněné peníze, jimiž mu bylo placeno jako pravými, udá jako pravé, bude potrestán odnětím svobody až na dvě léta nebo peněžitým trestem nebo propadnutím věci nebo jiné majetkové hodnoty.

§ 142 Výroba a držení padělatelského náčiní

(1) Kdo vyrobí, sobě nebo někomu jinému opatří anebo přechovává nástroj nebo jiný předmět určený k padělání nebo pozměňování peněz, bude potrestán odnětím svobody až na dvě léta.

(2) Odnětím svobody na jeden rok až pět let bude pachatel potrestán, spáchá-li čin uvedený v odstavci 1 při výkonu svého povolání.“

⁴⁰ Corstens G.J.M.: *Criminal Law in the First Pillar?*, European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice, Vol.11/1, 2003, str.132-133

⁴¹ Čl.10 (ex-čl.5) Smlouvy o ES:
„Povinnosti členských států

vykonávat bez národního právního řádů členských států. Střet trestního a komunitárního práva se vyskytuje ve třech možných případech. Tzv. národní metoda je metoda, kdy trestní právo členského státu postihuje porušení komunitárního práva, přestože komunitární právo takovýto postih nestanoví. Další metodou je metoda smíšená, kdy komunitární právo výslovně stanoví, že porušení musí být postihováno trestními sankcemi národního práva. Poslední je metoda komunitární, kdy trestní postih přímo vykonává Společenství (např. soutěžní právo). Účinky negativní přicházejí v úvahu tehdy, kdy se právo členského státu dostane do rozporu s právem Společenství, přičemž se zde uplatní přednost komunitárního práva.

Harmonizace národních trestněprávních předpisů nástroji I. pilíře možná není, neboť trestní právo zůstává plně v pravomoci členských států a na evropské úrovni lze realizovat pouze v rámci III. pilíře. Avšak nástroji I. pilíře je možno definovat skutkové podstaty trestných činů a na jaké jednání se takové vztahují, pro potřeby společné kriminalizace. Tuto komunitární dimenzi lze uvést na příkladu praní špinavých peněz.

V roce 1991 Rada přijala směrnici Rady ES z 10.6.1991 o předcházení zneužití finančního systému k praní peněz č.91/308/EHS. Tato směrnice byla dále novelizována směrnicí Evropského parlamentu a Rady EU z 4.12.2001, kterou se mění a doplňuje směrnice Rady ES č.91/308/EHS o předcházení zneužití finančního systému k praní peněz č.2001/97/ES. Právě pozdější směrnice

Členské státy učiní veškerá vhodná obecná i zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají z této smlouvy nebo jsou důsledkem činnosti orgánů Společenství. Usnadňují mu plnění jeho úkolů. Zdrží se jakýchkoli opatření, jež by mohla ohrozit uskutečnění cílů této smlouvy."

definovala praní peněz (neboli legalizaci výnosů z trestné činnosti), jako několik druhů úmyslného jednání. Dále tato směrnice ukládá členským státům přijmout opatření proti legalizaci výnosů ze závažné trestné činnosti. Původní směrnice stanovila tuto trestnou činnost poměrně úzce (trestné činy obchodu s drogami a obchodu s lidmi), a po většinou nechávala na členských státech, na jakou trestnou činnost působnost této směrnice vztáhne. Směrnice z roku 2001 již vyjmenovala poměrně přesněji na jakou trestnou činnost se má tato vztahovat: trestné činy uvedené v čl.3 odst.1a) Vídeňské úmluvy, trestný čin zpronevěry (ve smyslu čl.1, odst.1 a čl.2 Úmluvy o ochraně finančních zájmů Společenství), trestný čin úplatkářství a jakékoli jednání se závažnými následky, které je trestné závažným trestem podle trestního práva členského státu. Tento okruh však není uzavřen, a směrnice nabádá členské státy k vymezení dalších okruhů trestné činnosti.

Uvedené směrnice byly transponovány do českého právního řádu zákonem č.61/1996 Sb. o některých opatřeních proti legalizaci z výnosů trestné činnosti ve znění zákona č.159/2000. Tento zákon obsahuje důležité povinnosti pro předcházení legalizace výnosů z trestné činnosti a minimální hranice harmonizace v něm byla dokonce převýšena. Obě směrnice i zákon ovlivnily a odrazily se ve formulaci §252a Trestního zákona⁴², který definoval skutkovou

⁴² §252a zákona č. 140/1961 (trestní zákon):

„§ 252a Legalizace výnosů z trestné činnosti

(1) Kdo zastírá původ nebo jinak usiluje, aby bylo podstatně ztíženo nebo znemožněno zjištění původu věci nebo jiné majetkové hodnoty získané trestnou činností, s cílem vzbudit zdání, že taková věc nebo hodnota byly nabyty v souladu se zákonem, nebo kdo jinému spáchání takového činu umožní, bude potrestán odnětím svobody až na dvě léta nebo peněžitým trestem.

(2) Odnětím svobody na jeden rok až pět let bude pachatel potrestán,

a) spáchá-li čin uvedený v odstavci 1 jako člen organizované skupiny, nebo
b) získá-li takovým činem značný prospěch.

podstatu trestného činu legalizace výnosů z trestné činnosti. Tento paragraf, na rozdíl od zákona implementující směrnice, je normou sankční.

Na tomto příkladě je patrné, jak má komunitární právo vliv i na oblasti, které se komunitárního práva netýkají a které (stále ještě) patří mezi svrchované pravomoci členských států (tedy na trestní právo). Uvedený příklad je dále důkazem, že právo Evropských společenství se nadále neobejde bez zasahování i do jiných oblastí, než které jsou zahrnuty v Smlouvě o ES, neboť by mohlo být ohroženo uskutečňování samotných cílů ES.

2.3 Hranice mezi komunitární metodou harmonizace a unijní metodou harmonizace

Z výše uvedených příkladů je patrné, že harmonizovat trestní právo je možné oběma způsoby. Kde však leží hranice mezi nimi a jak je možné, že Evropské společenství může zasahovat do trestního práva členských států, přestože to není v jeho kompetenci? Odpověď na tuto otázku dal Evropský soudní dvůr v rozhodnutí ze dne 13.9.2005 ve věci C-176/03 Komise v. Rada.

-
- (3) Odnětím svobody na dvě léta až osm let nebo propadnutím majetku bude pachatel potrestán,
- a) spáchá-li čin uvedený v odstavci 1 ve vztahu k věcem nebo jiným majetkovým hodnotám pocházejícím z obchodu s omamnými nebo psychotropními látkami nebo z jiného zvlášť závažného trestného činu,
 - b) získá-li činem uvedeným v odstavci 1 prospěch velkého rozsahu, nebo
 - c) zneužije-li ke spáchání takového činu svého postavení v zaměstnání nebo funkce."

Komise se v uvedeném rozhodnutí žalobou na neplatnost domáhala u ESD zrušení rámcového rozhodnutí Rady č.2003/80 o trestněprávní ochraně životního prostředí. Toto rámcové rozhodnutí zavazuje každý členský stát, aby přijal do svého národního práva opatření postihující určitý počet jednání, která jsou v rámcovém rozhodnutí uvedena a která definují, jak úmyslné tak nedbalostní skutkové podstaty trestných činů proti životnímu prostředí. Dále stanovilo, že za závažné trestné činy mají být ukládány tresty odnětí svobody a peněžité pokuty a členské státy mají zajistit též odpovědnost právnických osob. Komise již v roce 2001 předložila návrh směrnice se stejným obsahem, ale na základě čl.175 odst.1 SES⁴³, nikoli na základě ustanovení o spolupráci ve věcech trestních. Rada však tento návrh nepřijala.

⁴³ Čl. 175 (ex-čl. 130s) Smlouvy o ES:

„Rozhodování; zásada, že škodu hradí znečišťovatel

1. Rada rozhodne postupem podle článku 251 a po konzultaci s Hospodářským a sociálním výborem a Výborem regionů o činnostech Společenství k dosažení cílů uvedených v článku 174.

2. Odchylně od postupu rozhodování stanoveného v odstavci 1 a ani. by byl dotčen článek 95 přijme Rada jednomyslně na návrh Komise a po konzultaci s Evropským parlamentem, Hospodářským a sociálním výborem a Výborem regionů:

- předpisy především fiskální povahy,
- opatření týkající se územního plánování, využívání půdy, s výjimkou hospodaření s odpady a opatření všeobecné povahy, jakož i hospodaření s vodními zdroji,
- opatření významně ovlivňující volbu členského státu mezi různými energetickými zdroji a základní skladbu jeho zásobování energií.

Rada může za podmínek stanovených v předchozím pododstavci stanovit, o kterých záležitostech podle tohoto odstavce rozhodne kvalifikovanou většinou.

3. V ostatních oblastech přijímá Rada postupem podle článku 251 a po konzultaci s Hospodářským a sociálním výborem a Výborem regionů všeobecné programy činnosti, v nich stanoví přednostní cíle. Rada přijme za podmínek odstavce 1 nebo odstavce 2, podle povahy věci, opatření nezbytná pro uskutečňování těchto programů.

4. Aniž by tím byla dotčena určitá opatření komunitární povahy, členské státy financují a provádějí politiku v oblasti životního prostředí.

5. Zahrnuje-li opatření založené na ustanoveních odstavce 1 náklady považované orgány členského státu za neúměrné, stanoví Rada v aktu zavádějícím toto opatření, ani. by tím byla dotčena zásada náhrady škody znečišťovatelem, přiměřená ustanovení ve formě:

- dočasné výjimky a nebo
- finanční podpory z Fondu solidarity, vytvořeného podle článku 161.“

Komise se v tomto sporu domáhala zrušení tohoto rámcového rozhodnutí, protože podle jejího názoru právní základ nespočívá ve III.pilíři (čl.34 SEU ve spojení se článkem 29 a 31 odst.1 e)), ale v pilíři prvním na základě čl.175, kdy Společenství má pravomoc stanovit trestní sankce v případě trestných činů proti právním předpisům Společenství v oblasti ochrany životního prostředí, pokud má za to, že je to nezbytným opatřením pro zajištění účinnosti těchto právních předpisů. Komise tvrdila, že sblížování trestněprávních předpisů v oblasti životního prostředí je nástroj ekologické politiky a tudíž jej lze dosáhnout lépe komunitárním aktem, protože chráněný zájem vyplývá ze Smlouvy o ES. Argumentovala též dřívější judikaturou ESD týkající se zásady loajality, efektivy a ekvivalence (Rozsudky ve věci 50/76 Amsterdam Bulb, 2/88 Zwartfeld a C-186/98 Nunes a de Matos) a uvedla i příklady komunitárních aktů, které stanoví povinnost zavést sankce trestněprávní povahy (např. Směrnice Rady č.91/308 ze dne 10.6.1991 o předcházení zneužití finančního systému k praní peněz).

Rada však byla toho názoru, že Společenství nemá pravomoc uložit členským státům, aby zakotvily ve svém právním řádu trestní sankce za chování uvedená v rámcovém rozhodnutí, protože Společenství nemá v tomto ohledu výslovnou pravomoc a bylo by velkým zásahem do suverenity členských států, kdyby bylo připuštěno implicitní převedení této pravomoci na Společenství. Rada též uvedla, že ESD nikdy neuložil členským státům přijmout trestní sankce, nýbrž jen mají dbát na to, aby porušení komunitárních předpisů bylo sankcionováno za obdobných podmínek jako jsou ty, které členský stát použije v případě porušení podobného vnitrostátního práva (rozsudek ve věci 68/88 Komise

v.Řecko). Komunitární předpisy vždy ponechávaly volbu mezi správní a trestněprávní cestou. Podle Rady je tedy hlavním předmětem rámcového rozhodnutí sblížení trestního práva, ochrana životního prostředí nastupuje až na druhém místě.

Podle judikatury ESD se musí volba právního základu legislativního aktu zakládat na objektivních skutečnostech, které mohou být předmětem soudní kontroly, mezi které patří zejména cíl a obsah aktu (rozsudek ve věci C-300/89 Komise v.Rada, a rozsudek ve věci C-336/00 Huber). Ochrana životního prostředí je jedním z hlavních cílů Společenství. Z uvedeného rámcového rozhodnutí vyplývá, že i jeho cílem je ochrana životního prostředí. ESD zopakoval, že trestněprávní předpisy nejsou v pravomoci Společenství (rozsudek ve věci 203/80 Casati). Ale z této judikatury též vyplývá, že komunitární právo může stanovit určité hranice vnitrostátnímu trestnímu právu s ohledem na kontrolní opatření (např.ve spojení s volným pohybem zboží a osob), tyto hranice (v podobě administrativních opatření nebo sankcí) nesmějí jít za rámec toho, co je nezbytně nutné a nesmějí být nepřiměřeně přísné. Zásahy do trestního práva členských států lze činit i nepřímo skrz akty Společenství, zejména směrnicemi, pokud mají za cíl ochranu důležitého zájmu Společenství. Proto ESD v této věci judikoval, že na komunitární úrovni mohou být přijata „opatření vztahující se k trestnímu právu členských států, která považuje za nezbytná pro zajištění plné účinnosti norem, které vydal v oblasti ochrany životního prostředí“ (bod 28). Dále ESD uvedl, že „příslušná ustanovení rámcového rozhodnutí upravují skutkové podstaty trestných činů, ale ponechávají členským státům volbu jednotlivých sankcí za podmínky, že

v.Řecko). Komunitární předpisy vždy ponechávaly volbu mezi správní a trestněprávní cestou. Podle Rady je tedy hlavním předmětem rámcového rozhodnutí sbližování trestního práva, ochrana životního prostředí nastupuje až na druhém místě.

Podle judikatury ESD se musí volba právního základu legislativního aktu zakládat na objektivních skutečnostech, které mohou být předmětem soudní kontroly, mezi které patří zejména cíl a obsah aktu (rozsudek ve věci C-300/89 Komise v.Rada, a rozsudek ve věci C-336/00 Huber). Ochrana životního prostředí je jedním z hlavních cílů Společenství. Z uvedeného rámcového rozhodnutí vyplývá, že i jeho cílem je ochrana životního prostředí. ESD zopakoval, že trestněprávní předpisy nejsou v pravomoci Společenství (rozsudek ve věci 203/80 Casati). Ale z této judikatury též vyplývá, že komunitární právo může stanovit určité hranice vnitrostátnímu trestnímu právu s ohledem na kontrolní opatření (např.ve spojení s volným pohybem zboží a osob), tyto hranice (v podobě administrativních opatření nebo sankcí) nesmějí jít za rámec toho, co je nezbytně nutné a nesmějí být nepřiměřeně přísné. Zásahy do trestního práva členských států lze činit i nepřímo skrz akty Společenství, zejména směrnicemi, pokud mají za cíl ochranu důležitého zájmu Společenství. Proto ESD v této věci judikoval, že na komunitární úrovni mohou být přijata „opatření vztahující se k trestnímu právu členských států, která považuje za nezbytná pro zajištění plné účinnosti norem, které vydal v oblasti ochrany životního prostředí“ (bod 28). Dále ESD uvedl, že „příslušná ustanovení rámcového rozhodnutí upravují skutkové podstaty trestných činů, ale ponechávají členským státům volbu jednotlivých sankcí za podmínek, že

tyto budou účinné, přiměřené a odrazující“ (bod 49). Evropský soudní dvůr proto rozhodl, že rámcové rozhodnutí zasahuje do pravomocí, které čl.175 SES svěřuje Společenství a tím tak porušuje čl.47 SEU⁴⁴, který zajišťuje nedotčení ustanovení Smlouvy o ES, a touto klauzulí je chráněno nejen právo primární, ale i právo sekundární. Státy proto nemají využívat slabších nástrojů III.pilíře, ale mají plně využívat možností, které nabízí Společenství. Z tohoto argumentu je patrný jakýsi primát práva Společenství nad právem unijním, tedy požadavek využívat práva komunitárního a teprve tehdy, pokud pro takovou akci není možno nalézt právní základ ve Smlouvě o ES, použít metod práva unijního.

Určení právního základu, neboli určení zda uvedený akt má spadat do rámce I. či III.pilíře, má dalekosáhlý význam. Pokud by akt zůstal v působnosti III.pilíře, nebylo by možno například aplikovat ustanovení čl.226 SES upravující řízení o porušení Smlouvy, či by byla modifikována možnost podání předběžné otázky, protože podle č.35 není stanovena povinnost tuto otázku k ESD podat. Tento rozsudek jasně stanovil hranice mezi I. a III.pilířem a zdá se, že přiznává Společenství jeho stále rostoucí nepřímý vliv na trestní právo členských států, přestože státy v této oblasti zůstávají nadále suverény. Je věcí do budoucna na kolik se bude Komise nyní snažit o sblížení trestněprávních norem v dalších oblastech, které jsou cílem Společenství, a zda tento vliv nepřesáhne určitou hranici.

⁴⁴ Článek 47 Smlouvy o EU:

„S výhradou ustanovení pozměňujících Smlouvu o založení Evropského hospodářského společenství s cílem založit Evropské společenství, Smlouvu o založení Evropského společenství uhlí a oceli a Smlouvu o založení Evropského společenství pro atomovou energii a těchto závěrečných ustanovení nic v této smlouvě se nedotýká Smluv o založení Evropských společenství nebo následných smluv či aktů, pozměňujících nebo doplňujících tyto smlouvy.“

2.4 Harmonizace rozhodovací činností Evropského soudního dvora

Evropský soudní dvůr v průběhu své existence již prokázal, že dokáže evropské právo nejen aplikovat, ale i interpretovat takovým způsobem, který vlastně vyplňuje mezery v ustanoveních evropského práva. Na příklad z výše uvedených případů *Casati*, *Cowan*, a *Donatella Calfa* je patrné jak ESD vyložil a především zpřesnil vztah Evropské unie a trestního práva členských států. Tato judikatura omezila národní trestní právo ve prospěch cílů Společenství, ESD tak negativním zásahem zharmonizoval trestní právo členských států. I v průběhu přijímání předpisů, které harmonizují trestní právo členských států, či jinak zasahují do trestního práva členských států (především normami I.pilíře), vznikaly a budou vznikat interpretační problémy a nejasnosti, které bude třeba vyložit, zpřesnit či dotvořit judikaturou Evropského soudního dvora. Jasným příkladem pozitivní harmonizace činností ESD je rozsudek ve věci C-11/00 *Komise v. Evropská centrální banka* (detaily k tomuto případu viz níže, v kapitole 3.2), kdy ESD vyložil několik pojmů jako „ochrana finančních zájmů ES“ a takéž podal odpověď na důležitou otázku, zda nezávislá Evropská centrální banka může být předmětem kontroly ze strany nezávislého, avšak Komisí vytvořeného, orgánu, který má na starosti prověřování možných podvodů a jiných nesrovnalostí proti finančním zájmům Evropských Společenství.

**PŘÍKLAD HARMONIZACE TRESTNÍHO PRÁVA NA EVROPSKÉ ÚROVNI:
OCHRANA FINANČNÍCH ZÁJMŮ EVROPSKÉHO SPOLEČENSTVÍ**

3.1 Právní základ ochrany finančních zájmů ES

Evropská unie je velká organizace s velkým rozpočtem. A tam, kde proudí velký finanční tok, tam je i velké riziko zneužití těchto peněz protiprávním způsobem. Se stále větším rozvojem volného pohybu zboží, služeb, osob a kapitálu, se zvyšuje i hrozba, že tyto podvody postihující finanční zájmy Společenství nabudou více mezinárodní podoby.

Komise si tento problém začala uvědomovat již v roce 1976, kdy předložila návrh ustanovení Smlouvy ES o pravidlech trestněprávní ochrany finančních zájmů ES. Tenkrát však takovéto ustanovení nebylo myslitelné, vzhledem k tvrdému zastávání suverenity členských států v oblasti trestního práva. Ještě před vznikem Evropské unie se podařilo ESD dotknout se této problematiky v případě 68/88 Komise v. Řecko (případ Jugoslávské kukuřice) ze dne 21.9.1989. Zde se soud vyslovil pro zásadu asimilace, tedy že členské státy mají povinnost učinit stejná opatření, aby čelily podvodům postihujícím finanční zájmy Společenství, jaká činí, když čelí podvodům postihujícím jejich vlastní zájmy. Dále zde byl vysloven požadavek trestat porušení komunitárního práva účinnými, přiměřenými a odstrašujícími sankcemi. Toto byl nepřímý zásah do

trestní jurisdikce členských států a tento vývoj pak vyvrcholil při přijetí Maastrichtské smlouvy.

Původní článek Smlouvy o ES, 209a, měl poskytovat ochranu finančním zájmům ES (na podkladě výše zmíněného rozsudku), ale pro praktické využití mu chyběla prováděcí ustanovení. Na jeho základě však nebyly přijaty žádné předpisy sekundárního práva ES. Při Amsterdamské revizi znění tohoto článku zůstalo zachováno jako odstavce 2 a 3 nyní článku 280. Ten byl doplněn o první odstavec:

„1. Společenství a členské státy čelí podvodům a jiným protiprávním jednáním postihujícím finanční zájmy Společenství opatřeními podle tohoto článku, která odstrašují a jsou schopna zajistit v členských státech efektivní ochranu.

2. Členské státy učiní stejná opatření, aby čelily podvodům postihujícím finanční zájmy Společenství, jaká činí, když čelí podvodům postihujícím jejich vlastní finanční zájmy.

3. Aniž by byla dotčena jiná ustanovení této smlouvy, členské státy koordinují svou činnost zaměřenou na ochranu finančních zájmů Společenství proti podvodům. Za tím účelem organizují s podporou Komise úzkou a pravidelnou spolupráci mezi příslušnými útvary státní správy.

4. K zajištění účinné a rovnocenné ochrany v členských státech přijímá Rada postupem podle článku 251 po konzultaci Účetního dvora nutná opatření k předcházení a potírání podvodů, postihujících finanční zájmy Společenství. Použití trestního a procesního práva členských států není těmito opatřeními dotčeno.

5. Komise předkládá ve spolupráci s členskými státy Radě a Evropskému parlamentu zprávu o opatřeních, která byla přijata k provedení tohoto článku.“

Toto ustanovení dalo právní základ přijímání norem pro ochranu finančních zájmů Společenství a je to přímo ES, kdo může tato opatření přijímat, protože ochrana finančních zájmů ES je cílem Evropských společenství, nikoli Evropské unie. Dalo by se říci, že tento článek zakládá trestněprávní pravomoc ES, protože „efektivní ochrana“ zahrnuje v členských státech nepochybně i trestní opatření, ale tato pravomoc lze aplikovat pouze v případě, že trestní právo členských států zůstane nedotčeno.

3.2 Funkce OLAF

Podle Smlouvy ES orgánem odpovědným za přípravu a realizaci rozpočtu Společenství, tudíž i za ochranu finančních zájmů, je Evropská komise, a to na základě článku 274⁴⁵. V rámci boje proti nesrovnalostem⁴⁶ vznikajících při

⁴⁵ Čl. 274 (ex-čl. 205) Smlouvy o ES:

„Provádění rozpočtu

Komise provádí rozpočet v souladu s ustanoveními rozpočtových nařízení vydaných k provedení článku 279 na vlastní odpovědnost a v mezích určených prostředků, v souladu se zásadami řádného finančního hospodaření. Členské státy spolupracují s Komisí, aby zajistily využití rozpočtových prostředků v souladu se zásadou řádného finančního hospodaření.

Nařízení stanoví podrobná pravidla účasti každého orgánu při provádění jeho výdajů.

V rámci rozpočtu může Komise v mezích a za podmínek stanovených nařízením vydaným k provedení článku 279 přesunovat prostředky z jedné kapitoly do druhé nebo z jednoho oddílu do druhého.“

⁴⁶ Nesrovnalost, nepravidelnost (irregularities) jak vymezeno v čl.1 nařízení č.2988/95: skutková podstata nepravidelnosti je dána při každém porušení ustanovení Společenství jako následku konání nebo opomenutí účastníka hospodářství, které způsobilo nebo mohlo způsobit škodu na

nakládání s prostředky z rozpočtů ES dala podnět pro vytvoření Úřadu pro koordinaci boje proti podvodům – UCLAF (Unité de Coordination de la Lutte Antifraud). Tento úřad vznikl na základě rozhodnutí Rady č.88/376/EHS⁴⁷ v oblasti správního práva a v boji proti podvodům měl jen koordináční působnost. Ta se projevila jako nepostačující a tak byl tento úřad rozhodnutím Komise č.1999/352 ze dne 28.4.1999⁴⁸ nahrazen úřadem novým, s novým jménem – Evropský úřad pro potírání podvodných jednání neboli OLAF (Organisation de la lutte antifraud).

Tento úřad začal naplno pracovat od 1.6.1999, kdy vstoupily v platnost dva důležité předpisy a to sice nařízení č.1073/1999⁴⁹ a nařízení č.1074/1999⁵⁰, o vyšetřování prováděných úřadem OLAF. Jeho úkolem je provádět správní vyšetřování tj.inspekce, kontroly a jiná opatření, přičemž členské státy samy mohou zahájit ve stejné záležitosti vyšetřování trestní. Přestože je OLAF orgánem Komise a náleží do působnosti komisaře, který se stará o rozpočet Unie, je orgánem nezávislým. To znamená, že mu nesmí být v rámci vyšetřování ukládány žádné pokyny či instrukce ze strany vládní nebo jiné instituce a to včetně všech orgánů EU, Evropskou komisi nevyjímaje. OLAF

rozpočtu Společenství nebo rozpočtech spravovaných Společenstvím, ať už zmenšením nebo ztrátou na vlastních příjmech, které přímo vznikly na účet Společenství, či neodůvodněným výdajem, popřípadě vzdání se příjmu.

⁴⁷ Rozhodnutí Rady z 24.6.1988 o systému vlastních zdrojů Společenství

⁴⁸ Rozhodnutí Komise č.1999/352/ES z 28.4.1999 o zřízení Evropského úřadu pro potírání podvodných jednání – OLAF

⁴⁹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady č.1073/1999 ze dne 25.5.1999 o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF)

⁵⁰ Nařízení Rady č.1074/1999 ze dne 25.5.1999 o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF)

podléhá pouze kontrole dozorčího výboru, který je tvořen pěti členy, nezávislými na jakékoli instituci EU.

OLAF provádí vyšetřování dvojího druhu – vnitřní a vnější. Vnitřní vyšetřování se týká správní kontroly uvnitř všech institucí a orgánů ES (rozhodnutí č.1999/394 a 1999/396 EC). Jedná se o orgány, subjekty, úřady a agentury založené primárními smlouvami nebo na jejich základě, samozřejmě pouze v rozsahu oblasti finančních zájmů ES. V této souvislosti vyvstal problém rozsahu působnosti OLAF, a to konkrétně, zda se toto jeho oprávnění může týkat i orgánu ES natolik nezávislého jako je Evropská centrální banka. Tuto otázku řešil Evropský soudní dvůr v právní věci C-11/00 Komise v. Evropská centrální banka ze dne 10.7.2003, neboť ECB přijala vlastní opatření k potírání podvodů proti finančním zájmům ES a v rámci něho vytvořila ředitelství pro vnitřní audit, které provádělo v podstatě to, co OLAF vůči orgánům ES. ECB tvrdila, že nařízení 1073/1999 by bylo průlomem do její nezávislosti. Komise podala žalobu na neplatnost tohoto nařízení. ESD ve svém rozsudku rozhodnutí ECB zrušil. Záměrem nařízení 1073/1999 bylo podrobit kontrole všechny orgány a instituce Společenství. I když ECB není výslovně uvedena v čl.7⁵¹ Smlouvy o ES, z dalších ustanovení vyplývá, že bylo záměrem autorů Smlouvy

⁵¹ Čl. 7 (ex-čl. 4) Smlouvy o ES:

„Orgány Společenství

1. Úkoly svěřené Společenství uskutečňují:

Evropský parlament,

Rada,

Komise,

Soudní dvůr,

Účetní dvůr.

Každý orgán jedná v mezích pravomocí, svěřených mu touto smlouvou.

2. Radě a Komisi pomáhají Hospodářský a sociální výbor a Výbor regionů s poradní funkcí.“

zahrnout i ECB mezi orgány Společenství (např. čl. 8 a 9)⁵². ECB je tedy součástí určitého celku, a proto i ona musí být součástí kontroly financí plynoucích od Společenství. Finanční zájmy Společenství jsou zájmy všech účastníků Společenství, tedy i příjmů a výdajů ECB. A dle čl. 10 Smlouvy o ES⁵³, zakotvující princip loajality, i ECB musí přispívat k naplňování cílů Společenství.

Při vnitřním vyšetřování má OLAF řadu oprávnění jako např. právo okamžitého a předem neohlášeného přístupu k jakékoli informaci u dané instituce, právo provést inspekci bankovních účtů, právo obdržet obsah všech dokumentů, jakožto i požadovat ústní informace od členů kontrolovaných institucí a orgánů. Orgány a instituce mají též oznamovací povinnost, pokud nastane podezření možného případu podvodného jednání.

Při vnějším vyšetřování je OLAF zaměřen všude tam mimo orgány EU, kde je možnost potencionálního podvodu a jiných nesrovnalostí ohledně financí Společenství. Tato šetření pak probíhají v jednotlivých členských státech, a proto OLAF pracuje v úzké spolupráci s příslušnými národními orgány (orgány vyšetřování, orgány činné v trestním řízení atd.). Podle nařízení Rady

⁵² Čl. 8 (ex-čl. 4a) Smlouvy o ES:

„Evropská ústřední banka
Evropský systém ústředních bank (dále jen .ESÚB.) a Evropská ústřední banka (dále jen .EÚB.)
budou ustaveny v souladu s postupy stanovenými v této smlouvě; jednají v mezích pravomocí
svěřených jim touto smlouvou a Statutem ESÚB a EÚB (dále jen .Statut ESÚB.) připojeným k
této smlouvě.

Čl. 9 (ex-čl. 4b) Smlouvy o ES:

Evropská investiční banka
Ustavuje se Evropská investiční banka, která jedná v mezích pravomocí svěřených jí touto
smlouvou a Statutem připojeným k této smlouvě.“

⁵³ Čl. 10 Smlouvy o ES viz pozn. 41

č.2185/96⁵⁴ OLAF může provádět kontroly různých ekonomických subjektů⁵⁵ ke zjištění případného podvodu proti finančním zájmům Společenství a to přímo na místě. Přes počáteční odpor členských států k této metodě, kdy kontrolorům Komise je umožněno vyšetřovat na území členského státu bez vlivu tohoto státu, vyvstalo v praktické rovině méně problémů, než se očekávalo, a kontroly na místě se ukázaly být efektivní. Sporné otázky však nastaly v jiném ohledu, a to sice v oblasti ochrany základních práv a svobod, přestože podle judikatury ESD⁵⁶ i OLAF musí respektovat základní práva kontrolovaných subjektů (dovozeno analogicky na základě srovnatelnosti s kontrolami v oblasti hospodářské soutěže). Úprava základních práv v evropském právu však není dostačující, a proto je i tato problematika řešena ve Smlouvě o Ústavě pro Evropu⁵⁷, neboť další vývoj Evropské unie není myslitelný bez vyřešení tak zásadního problému. V oblastech, kde pachatelé mohou získat vysoké finanční zdroje, působí dále tzv.Task-Groups, které se zaměřují na speciální oblasti (alkohol, cigarety atd.)

⁵⁴ Nařízení Rady ES č.2185/96 vztahující se ke kontrolám a prověřování na místě, prováděným Komisí za účelem ochrany finančních zájmů Evropských společenství proti podvodům a jiným nekalým praktikám, úř.věstník L 292, 15.11.1996

⁵⁵ Pojetí ekonomického subjektu podle nařízení Rady č.2185/96: ekonomickým subjektem je každá fyzická nebo právnická osoba bez ohledu na vymezení národním právem členského státu. Podle rozsudku ESD v právní věci C-41/90 Höfner byl vymezen pojem podnik jako jakákoli ekonomická jednotka, tedy fyzická i právnická osoba, vykonávající ekonomickou činnost, a to bez ohledu na právní formu takového subjektu. Pro účely kontrol na místě při vyšetřování podvodů a jiných nesrovnalostí tak může být soukromý či veřejný podnik, veřejná instituce i jednotlivec. Vyloučeny jsou státy při výkonu veřejné moci.

⁵⁶ Rozsudek ESD v právní věci 46/87 a 227/88 Hoechst AG v.Komise z 21.9.1989

⁵⁷ Tomášek Michal: *Odhaltování podvodů proti finančním zájmům Evropských společenství prostřednictvím kontrol na místě*, Trestněprávní revue, č.6/2005, str.152

OLAF není orgánem podobným orgánu policejnímu, ale pouze nástroj administrativní povahy. Postupy tohoto orgánu nemají sankční charakter (což je dáno povahou právního základu na jakém byl OLAF zřízen). Pokud bylo lze doposud spatřovat v činnosti OLAF jistou paralelu s kontrolní činností Společenství v oblasti hospodářské soutěže, zde tato podobnost končí, protože OLAF má daleko menší možnosti donucovacích opatření k nápravě. Ovšem výsledky jeho kontrolní činnosti jsou využitelné pro správní, ale i trestní řízení. A velké množství zjištění během vyšetřování má povahu trestných činů. Proto OLAF musí úzce spolupracovat s orgány členských států. V případě, že je zjištěno podezření ze spáchání trestného činu, OLAF předá výsledky řízení národním orgánům, zpracované v tzv.zprávě. Tato zpráva může být dokonce připuštěna jako důkaz v dalším trestním řízení členského státu, což však vyvolává nemalé rozpaky, které by pravděpodobně byly vyřešeny institutem Evropského veřejného žalobce (viz níže)⁵⁸. Pro překonání této nedokonalosti ohledně pravomocí na poli trestního práva OLAF využívá též činnosti Eurojustu a Europolu. Spojovacím mezičlánkem mezi OLAF a členskými státy je činnost nově vytvořeného úřadu – Služby pro koordinaci protikorupčních operačních aktivit, AFCOS (Anti-Fraud Coordination Service's operational activities), který

⁵⁸ Především není jasné, co by měl tento důkaz dokazovat. Z textu nařízení, který bezprostředně požadavku závaznosti předchází, lze vyrozumět, že se tím dokazuje průběh a výsledky řízení vedeného ze strany OLAF. Důkaz o řízení však v rámci trestní řízení lze těžko považovat za důkaz podle trestního řádu. Nepůjde ani o obdobu tzv.účetní závěrky, která není vlastním výsledkem administrativního vyšetřování, ale kontroly. V souvislosti s tím se ovšem nabízí otázka, zda nejde o prorůstání trestního práva do práva správního a pokud tato tendence bude pokračovat, pak by bylo třeba se zamyslet nad tím, do jaké míry je v takto vedeném řízení možno trpět absencí kontroly ze strany orgánu veřejné žaloby anebo soudu. Proto je OLAF označován za „hnací motor“ projektu Evropského prokurátora, jehož základy byly dány již v dokumentu Corpus Juris. Viz Fenyk Jaroslav: *Mechanismus ochrany finančních zájmů Evropských společenství v České republice*, In: Aktuální otázky evropeizace trestního práva, Acta Universitatis Carolinae, Iuridica 2/2005, Univerzita Karlova v Praze, nakladatelství Karolinum, 2005

byl vytvořen v každém členském státě při některém z vládních orgánů (u nás je kontaktním místem Nejvyšší státní zastupitelství). Spolupráce s Eurojustem nabízí stále ještě prostor pro vylepšení a zkvalitnění spolupráce, vytvoření AFCOS je slibnou cestou pro budoucnost, neboť z části řeší problém nedostatku trestní pravomoci OLAF, která tento úřad činí jen málo efektivním (spojení administrativních pravomocí OLAF a trestních pravomocí národních orgánů). Na podobném základě by měl v budoucnu pracovat i úřad Evropského veřejného žalobce (viz níže).

Podle statistiky Účetního dvora ES je každý rok zhruba 10% fondů ES užíváno nezákonným způsobem⁵⁹. OLAF již v roce 1999 vydal zprávu, v níž se uvádí, že prošetřil 5318 případů a zjistil ztrátu 538 miliónů euro⁶⁰. Již z těchto alarmujících figur je patrné, že ochrana finančních zájmů by měla být jedním z nejdůležitějších cílů Evropské unie a je třeba proti podvodům v této oblasti bojovat efektivním způsobem. Evropská unie stále ještě takovýto efektivní způsob hledá, a je tomu tak především vzhledem k nedostatku kompetencí EU v oblasti trestního práva. Odpověď na tento problém by mohla přinést Smlouva o Ústavě pro Evropu.

⁵⁹ Fenyk Jaroslav, Kloučková Světlana: *Mezinárodní justiční spolupráce v trestním řízení*, Linde Praha, 2003, str.411

⁶⁰ Fenyk Jaroslav, Kloučková Světlana: *Mezinárodní justiční spolupráce v trestním řízení*, Linde Praha, 2003, str.422

3.3 Úmluva o ochraně finančních zájmů ES – harmonizace skutkových podstat trestných činů týkající se finančních zájmů ES na unijní úrovni

Pro efektivní ochranu finančních zájmů Evropských společenství bylo třeba i legislativního zásahu, a to především v souvislosti sladování právních řádů členských států v oblasti trestního práva. Protože pokud by mezi těmito státy přetrvávaly markantní rozdíly v jejich úpravách, nebylo by možné vyvinout jakoukoli přeshraniční spolupráci při potírání podvodů (a jiných nesrovnalostí) proti finančním zájmům ES. Vývoj v této době napovídal, že jakoukoli úpravu s trestním prvkem nelze realizovat v rámci I.pilíře, ale pouze v rámci III.pilíře. I proto byla v roce 1995 přijata Úmluva o ochraně finančních zájmů Evropských společenství ze dne 26.7.1995⁶¹, a to v rámci unijní spolupráce III.pilíře.

Úmluva byla ratifikována všemi členskými státy a po sedmiletém zdlouhavém procesu vstoupila v platnost dne 17.10.2002, což odráží úskalí III.pilíře, jak již bylo popsáno výše. Má velký význam pro harmonizaci skutkových podstat trestných činů v oblasti finančních zájmů ES. Nejprve úmluva definovala pojem finanční zájmy, a to jako veškeré v rozpočtu Společenství vykázané příjmy a výdaje, dále všechny příjmy nebo výdaje, které jsou spravovány přímo nebo z pověření Společenství a jeho orgánů nebo zařízení. Dále Úmluva definovala některé skutkové podstaty trestných činů, především definici podvodu proti finančním zájmům ES⁶². Oproti definici podvodu v našem trestním právu

⁶¹ Úř.věstník C 136, 27.11.1995

⁶² Podvod podle Úmluvy o ochraně finančních zájmů ES, čl.1:

a) „V oblasti výdajů jde o komisivní (úmyslný) čin nebo omisivní (nedbalostní) jednání týkající se:

zahrnuje i určité formy nedbalostního zavinění, a je třeba jej odlišovat i od tzv. nesrovnalostí (irregularities) při nakládání s prostředky z rozpočtu ES⁶³, které mají širší skutkovou podstatu a nemusí se vždy jednat o trestný čin. Úmluva stanovila povinnost členským státům tuto definici zakotvit ve svých právních řádech a taktéž povinnost trestat taková jednání účinnými, přiměřenými a odstrašujícími sankcemi.

Úmluva byla doplněna dvěma Protokoly, které mají neméně důležitý význam. První protokol (Protokol k Úmluvě o ochraně finančních zájmů ES z 27.9.1996⁶⁴) definoval skutkovou podstatu úplatkářství (pasivní korupce)⁶⁵ a podplácení (aktivní korupce)⁶⁶. Druhý protokol (Druhý protokol k Úmluvě o

-
- použití nebo předložení nepravých, nesprávných nebo neúplných výkazů nebo dokladů, které mají za následek nesprávné přidělení finančních prostředků nebo nezákonné zadržování prostředků ze základního rozpočtu Společenství či rozpočtů spravovaných Společenstvími nebo jejich jménem
 - nepředložení informací v rozporu s nějakým konkrétním závazkem s tímž následkem
 - chybné použití finančních prostředků pro jiné účely, než pro které byly původně přiděleny
- b) V oblasti příjmů jde o úmyslný čin nebo nedbalostní jednání týkající se:
- použití nebo předložení nepravých, nesprávných nebo neúplných výkazů nebo dokladů, které mají za následek nezákonné zmenšení zdrojů základního rozpočtu Společenství či rozpočtů spravovaných Společenstvími nebo jejich jménem
 - nepředložení informací v rozporu s nějakým konkrétním závazkem s tímž následkem
 - chybné použití oprávněně získané dávky, což má stejný účinek, jak výše uvedeno“

⁶³ Nepravidelnost (viz pozn.46)

⁶⁴ Úř.věstník C 313, 23.10.1996

⁶⁵ Úplatkářství čl.2 Protokolu k Úmluvě o ochraně finančních zájmů ES:
„Skutková podstata úplatkářství je dána, když úředník úmyslně buď přímo nebo přes prostředníka získá výhody jakéhokoliv druhu pro sebe nebo pro jiného nebo přijme příslib této výhody, která spočívá v komisivním nebo omisivním jednání v rámci plnění povinností nebo výkonu jeho funkce v rozporu s úředními povinnostmi, a to způsobem, kterým poškozují nebo potencionálně poškozují finanční zájmy Společenství.“

⁶⁶ Podplácení, čl.3 Protokolu k Úmluvě o ochraně finančních zájmů ES:
„Skutková podstata podplácení je dána, jestliže osoba úmyslně přímo nebo přes prostředníka poskytne výhody jakéhokoliv druhu úředníkovi nebo jinému za to, že se dopustí úmyslného nebo omisivního jednání v rámci plnění povinností nebo výkonu funkce v rozporu s úředními

ochraně finančních zájmů ES z 19.6.1997⁶⁷) zavedl skutkovou podstatu praní výnosů z podvodů a dále z podplácení a z přijímání úplatků, též zavádí odpovědnost právnických osob⁶⁸.

Tuto úmluvu mají členské státy povinnost implementovat do svého národního řádu. Přestože ve výsledku má důležitý význam pro zavedení minimální harmonizace skutkových podstat trestných činů na poli ochrany finančních zájmů ES a jedině na jejím základě je možná trestněprávní ochrana finančních zájmů ES, efektivita této spolupráce byla podkopána značnou formálností a zdoluhavým procesem ratifikace všech členských států. I proto byla z iniciativy Komise a Evropského parlamentu svolána odborná pracovní skupina složená z předních znalců trestního práva z různých členských států, aby vypracovala studii o možnostech trestněprávní úpravy pro minimální ochranu finančních zájmů Společenství. Jejím výsledkem byl projekt zvaný Corpus Juris.

3.4 Corpus Juris

Cílem této skupiny odborníků, pod vedením profesorky pařížské univerzity M.Delmas-Marty, bylo vypracovat vůdčí principy, které se budou vztahovat

povinnostmi způsobem, kterým se poškozuji nebo potencionálně poškozuji finanční zájmy Společenství.“

⁶⁷ Úř.věstník, C 221, 19.7.1997

⁶⁸ Právnická osoba je jakákoliv společnost mající povahu právnické osoby podle národního práva. Není za ni považován stát a veřejné korporace působící při výkonu státní moci, ani mezinárodní mezivládní organizace.

k ochraně finančních zájmů ES v rámci Evropského justičního prostoru. Práce začaly v roce 1995, do projektu bylo zapojeno mnoho expertů ze všech členských států a již v roce 1997 vyšla první francouzská a anglická verze⁶⁹. Velmi brzy následovaly překlady do dalších jazyků⁷⁰. Tento projekt byl jakýmsi „modelovým“ trestním zákoníkem i trestním řádem, protože zahrnoval celou oblast trestního práva, tedy jak hmotné, tak procesní (viz níže), i když pouze ve vztahu k ochraně finančních zájmů Společenství. Je ovšem třeba poznamenat, že Corpus Juris neměl nikdy ambice stát se „opravdovým“ trestním zákoníkem Evropské unie, tedy mít právní závaznost na území Unie. Šlo o pouhou analýzu možností v tomto směru. Projekt také vyvolal řadu diskusí a konferencí na téma trestní právo a Evropská unie. Ještě v roce 1997 Evropský parlament vyzval Komisi, aby vypracovala studii o možnostech Corpu Juris. Tato studie se týkala dvou problémů. První skupina problémů zahrnovala možnost provedení Corpu Juris ve vztahu k právním řádům členských států, především z pohledu ústavního práva a trestního práva hmotného i procesního. Druhý okruh problémů se týkal zvláštních otázek horizontální spolupráce mezi členskými státy, a vertikální spolupráce mezi členskými státy a Evropskou unií. Tato studie byla vypracována v rekordním čase a vydána již v roce 1999. Následoval neformální připomínkový proces v jednotlivých členských, i kandidátských

⁶⁹ Delmas-Marty and collective: *Corpus Juris, introducing penal provisions for the purpose of the financial interests of the European Union*, Paris, 1997

⁷⁰ Překlad původního díla do češtiny: J.Fenyk, D.Jílek, *Corpus Juris*, Vydavatelství Sypták, Brno 1998

zemích⁷¹, a na konferenci konané 6. a 7. května 1999 ve Florencii vznikla verze nová, označovaná jako Corpus Juris 2000⁷².

Proč vznikla potřeba Corpus Juris vypracovat? Podvody a jiné protiprávní zásahy do finančních zájmů Evropské unie se ukázaly být závažným problémem, a do roku 1997 byly pokusy přijmout různá opatření, která se však jevila jako nedostatečná. Ochranu finančních zájmů je možno realizovat na základě tří metod. První z nich je princip asimilace, zakotven ve Smlouvě o ES již roku 1992 v článku 209a, později po Amsterdamské revizi v článku 280⁷³, který stanoví, že státy musí zajistit takovou ochranu finančním zájmům ES, jakou poskytuje svým vlastním finančním zájmům. Druhé řešení daného problému spočívá v principu spolupráce, neboli kooperace, který je vyjádřen

⁷¹ Např. Fenyk Jaroslav: *Report on Penal and Administrative Sanctions, Settlement, Whistleblowing and Corpus Juris in the Czech Republic*, Trier 2001

⁷² Delmas-Marty M., Vervaele J.A.E.: *The Implementation of the Corpus Juris in the Member States*, Intersentia, Antwerp-Groningen-Oxford, 2000, v překladu do češtiny J.Fenyk, S.Kloučková, Corpus Juris 2000, Trestněprávní ustanovení za účelem ochrany financí Evropské unie, vydavatelství Sypták, Brno 2001

⁷³ Čl. 280 (ex-čl. 209a) Smlouvy o ES:

„Boj proti podvodům

1. Společenství a členské státy čelí podvodům a jiným protiprávním jednáním postihujícím finanční zájmy Společenství opatřeními podle tohoto článku, která odstrašují a jsou schopna zajistit v členských státech efektivní ochranu.

2. Členské státy učiní stejná opatření, aby čelily podvodům postihujícím finanční zájmy Společenství, jaká činí, když čelí podvodům postihujícím jejich vlastní finanční zájmy.

3. Aniž by byla dotčena jiná ustanovení této smlouvy, členské státy koordinují svou činnost zaměřenou na ochranu finančních zájmů Společenství proti podvodům. Za tím účelem organizují s podporou Komise úzkou a pravidelnou spolupráci mezi příslušnými útvary státní správy.

4. K zajištění účinné a rovnocenné ochrany v členských státech přijímá Rada postupem podle článku 251 po konzultaci Účetního dvora nutná opatření k předcházení a potírání podvodů, postihujících finanční zájmy Společenství. Použití trestního a procesního práva členských států není těmito opatřeními dotčeno.

5. Komise předkládá ve spolupráci s členskými státy Radě a Evropskému parlamentu zprávu o opatřeních, která byla přijata k provedení tohoto článku.“

v odst.3 čl.280⁷⁴. Takováto spolupráce je možná jak na základě čl.280, tak v rámci III.pilíře. Z ústavního hlediska princip spolupráce nevykazuje větších problémů, ale na druhou stranou je oslaben tradičními problémy mezinárodní spolupráce, tedy dlouhým, nejistým procesem ratifikace úmluv, malou závazností, případně i znemožnění spolupráce zablokováním přijetí opatření byť i jedním státem. Beztak se ukázalo, že princip spolupráce čelí nízké efektivitě bez alespoň částečné harmonizace právních řádů v dané problematice. Proto princip harmonizace, jakožto třetí metoda, se jevil jako zatím nejefektivnější směr, kterého je třeba se držet. Harmonizace neusiluje o sjednocení trestněprávních řádů jednotlivých států, nýbrž pouze o překonání nejnápadnějších rozdílů mezi nimi. Harmonizaci je možno realizovat jak v rámci III.pilíře (jak bylo výše poukázáno, např.v Úmluvě o ochraně finančních zájmů ES), ale i nástroji pilíře prvního, jako jsou směrnice (např. směrnicí Evropského parlamentu a Rady EU č.2001/97/ES z 4.12.2001, kterou se mění a doplňuje směrnice Rady ES č.91/308/EHS o předcházení zneužití finančního systému k praní peněz, kde byla definována skutková podstata trestného činu legalizace výnosů z trestné činnosti). Avšak i metoda harmonizace není zcela efektivní, vzhledem k tomu, že doposud se více uplatnila ve sféře trestního práva hmotného, a pro plnou ochranu je nutno sladit i předpisy v oblasti práva procesního. Jak bylo popsáno i ve výši uvedené studii provedené Komisí po přijetí první verze Corpus Juris, harmonizace je dobrým nástrojem v oblasti horizontální spolupráce, ale nezlepšuje spolupráci v rovině vertikální, tedy mezi členskými státy a Evropskou unií.

⁷⁴ viz.pozn.73

Corpus Juris jde v uvedeném směru dále. Jak prohlašují jeho autoři, je třeba nejen harmonizace ale i unifikace, tedy sjednocení národní trestní úpravy, a to jak v oblasti hmotněprávní, tedy i unifikace skutkových podstat trestných činů, ale také unifikace pravidel v trestním řízení⁷⁵.

Samotný obsah Corpu Juris je rozdělen do čtyř částí. První část je nazvána Trestní právo hmotné – zvláštní část, ve druhé části je rozpracována obecná část trestního práva hmotného, třetí část se týká trestního práva procesního a ve čtvrté části je pak stanovena zásada subsidiarity národních práv vůči Corpu Juris.

Těmto čtyřem částem předchází úvod, který obsahuje šest základních principů, z čehož čtyři jsou takzvaně tradiční a dva jsou „nové“. Tradiční principy jsou podobné těm, které se vyskytují v mnoha ústavách členských států, a proto není třeba o nich dlouze diskutovat. Jsou jimi princip legality, princip individuální trestní odpovědnosti, princip proporcionality (přiměřenosti trestů) a princip soudní záruky (princip nezávislosti soudu). Principy „novými“ jsou princip evropské teritoriality a princip kontradiktornosti. Princip evropské teritoriality je v originálním znění vymezen takto:

„For the purposes of investigation, prosecution, trial and execution of sentences concerning the offences set out above (Articles 1 to 8), the territory of Member

⁷⁵ Delmas-Marty M., Vervaele J.A.E.: *The Implementation of the Corpus Juris in the Member States*, Intersentia, Antwerp-Groningen-Oxford, 2000, Chapter 1 The Need for the Corpus Juris, str.11-31

States of the Union constitutes a single area, called the European judicial area.⁷⁶

Tento princip je vlastně rozšířením Evropského justičního prostoru jako součást prostoru svobody, bezpečnosti a spravedlnosti, jak byl vymezen v Amsterdamské smlouvě⁷⁷. V *Corpu Juris* se předpokládá, že úřad Evropského veřejného žalobce (European Public Prosecutor - EPP) tento princip evropské teritoriality zastřeší. EPP by měl vyšetřovat a vést trestní stíhání ve vztahu k trestným činům po celém území Evropské unie, a tím tak překonat rozdíly v procesně právních úpravách jednotlivých států (především co se týče principu legality oproti principu oportunité). O trestných činech samotných by pak měly rozhodovat již národní soudy jednotlivých členských států. Druhým „novým“ principem je princip kontradiktornosti, založený na „rovnosti zbraní“ ve smyslu, že obě strany mají přístup k jakýmkoli důkazům a podnětům prezentovaným soudci, a od počátku vedou mezi sebou debatu, která zajistí spravedlivé rozhodnutí. Tento princip má za účel opět překonat rozdíly národních úprav v případě způsobu vedení řízení (řízení inkvizitorní oproti řízení akusatornímu).

První část, tedy část týkající se trestního práva hmotného zvláštní části, obsahuje v 8 člancích 8 skutkových podstat trestných činů proti finančním

⁷⁶ Delmas-Marty M., Vervaele J.A.E.: *The Implementation of the Corpus Juris in the Member States*, Intersentia, Antwerp-Groningen-Oxford, 2000, Appendix II – Guiding Principles of Corpus Juris, str.188

⁷⁷ Delmas-Marty M., Vervaele J.A.E.: *The Implementation of the Corpus Juris in the Member States*, Intersentia, Antwerp-Groningen-Oxford, 2000, Chapter 2 – Legitimacy of the Corpus Juris, str.37

zájmům Společenství. Čl.1obsahuje definici skutkové podstaty trestného činu s názvem „Fraud affecting financial interests of the European Communities and assimilated offences“, tudíž definici podvodu proti finančním zájmům Společenství (zahrnující úmysl) a jiné příbuzné trestné činy, které jsou spáchány v nedbalosti. Čl.2 s názvem „Market-rigging“ je podvod ve sféře volné soutěže a u nás se podobá trestným činům pletichy při veřejné dražbě a veřejné soutěži. Čl.3 obsahuje definici praní špinavých peněz a podílnictví (money laundering and recieving) a čl.4 pod názvem „conspiracy“ neboli zločinné spolčení ve vztahu k finančním zájmům ES. V člancích 5 až 8 jsou pak pod společným nadpisem Trestné činy spáchané veřejnými činiteli definovány trestné činy: korupce (corruption), popisujíc jak aktivní tak pasivní korupci⁷⁸, čl.6 obsahuje trestný čin zpronevěry fondů (misappropriation of funds), přičemž tohoto jednání se může dopustit jen úředník Společenství, v čl.7 je zneužití pravomoci (abuse of office) a posledním trestním činem je v čl.8 definováno vyzrazení služebního tajemství (disclosure of secrets pertaining to one's office).

Definování skutkových podstat trestných činů pro účely harmonizace právních řádů mezi členskými státy nebylo v této době nic nového. Takovéto definice obsahuje např. i Úmluva na ochranu finančních zájmů. Co však bylo v *Corpu Juris* nové a co autoři tohoto díla správně pochopili, je fakt, že každé zvláštní části musí předcházet část obecná. Definice skutkových podstat trestných činů pro potřeby spolupráce je v zásadě věc užitečná, ale v případě rozdílných úprav obecných částí trestního práva jednotlivých členských států to může být věc i

⁷⁸ V případě korupce v soukromém sektoru byla přijata Společná akce týkající se korupce v soukromém sektoru z 22.12.1998, úř.věstník L 358, 31.12.1998

zcela neefektivní vzhledem k tomu, že stejné pojmy mohou mít vlivem různých právních tradic zcela různý výklad. Problémem samozřejmě zůstává, že pokus o harmonizaci některých institutů obecné části trestního práva by byl velkým zásahem do trestně právních řádů členských států, a tedy velkým zásahem do citlivého, státní suverenitou pokrytého místa. Takováto legislativní úprava by se mohla odehrát samozřejmě pouze na poli III.pilíře, ale vzhledem právě k různým právním tradicím (obzvláště velkých rozdílů mezi kontinentálním systémem práva a právem common law) by takovýto právní nástroj ratifikoval jen velmi těžko a jestli vůbec tak i velmi dlouho. Nicméně Corpus Juris se o to pokusil, a ve své druhé části se zabývá právě pojmy z obecné části trestního práva hmotného. V článcích 9-13 je vyloženo několik pojmů jako subjektivní stránka (mens rea), dále ustanovení o omylu, ustanovení definující pachatele, návodce a pomocníka, novým článkem (oproti verzi z roku 1997) je definice pokusu. V článcích 12 a 13 je pak vyložena odpovědnost vedoucích pracovníků a hlavně odpovědnost právnických osob. Ta nastává pokud je trestný čin spáchán v jejich prospěch jejich orgánem, statutárním zástupcem nebo kýmkoliv, kdo je oprávněn jednat jejich jménem nebo jejich jménem fakticky rozhodovat. V téže věci není však vyloučena i odpovědnost osob fyzických. Články 14 až 17 pak obsahují ustanovení o sankcích, výměrech trestu, jakož i o polehčujících a přitěžujících okolnostech, či o souběhu trestných činů.

V projektu Corpus Juris je třetí částí část procesní. Nejvýraznějšími instituty této části je Úřad evropského veřejného žalobce (European Public Prosecutor) v čl.18 až 24, a taktéž institut evropského příkazu k zatčení. Evropský příkaz k zatčení již byl uveden v život, a o něm bylo krátce pojednáno v kapitole 1.3.

EPP byl krátce představen již v části o principech Corpus Juris jakožto úřad, který by naplňoval zásadu evropské teritoriality. EPP má stejné pravomoci ve všech členských státech a operuje na celém území Evropské unie. Je odpovědný za vyšetřování, trestní stíhání, podání obžaloby, zastupování obžaloby v hlavním líčení a výkon rozsudků ohledně vyjmenovaných trestných činů proti finančním zájmům ES (zde dohlíží i na dodržování principu ne bis in idem). Je orgánem nezávislým, ale na druhou stranu úzce spolupracuje s orgány členských států. Soudní záruky v přípravném řízení by pak vykonával tzv. soudce svobod (judge of freedoms, čl.25bis), který by byl jmenovaný každým členským státem ze soudu, u něhož působí delegovaný evropský veřejný žalobce. Ten by také vydával evropský příkaz k zatčení. Samotný proces před soudem by však neprobíhal před Evropským soudním dvorem, ale byl již v kompetenci členského státu, a to takového státu, který by určil EPP podle zásady účinného výkonu spravedlnosti a jinými podpůrnými kritérii. Soudy by pak měly aplikovat pravidla stanovená v Corpus Juris a v případě absence některých pravidel by podpůrně použily národního práva.

Trestní právo procesní je systém práva, který uvádí hmotné právo v život. Spolupráce ve věcech trestních by nemohla existovat bez nutné minimální harmonizace práva hmotného. Poté je nutno upravit trestní právo procesní tak, aby spolupráce probíhala bez zdlouhavých byrokratických formalit. Na druhou stranu procesní právo trestní je velmi citlivou oblastí z hlediska lidských práv. Dalo by se říci, že zatímco trestní právo hmotné většinou garantuje určitou minimální ochranu práv, trestní právo procesní ve prospěch ochrany těchto chráněných práv zasahuje do práv jiných. A nezdá se, že by tato práva

lidská. Proto si každý stát tuto oblast pečlivě hlídá jako objekt státní suverenity a jen demokraticky zvolený parlament, který získal statut legitimního reprezentanta lidu, může přijmout zákony týkající se zásahů do lidských práv ve prospěch bezpečnosti ostatních občanů. Na půdě Evropské unie se stěrává věčný problém trestního práva procesního, tedy zda zjednodušit proces a zefektivnit tak boj proti organizovanému zločinu na úkor zásahů do lidských práv s tím, že pokud by se takovýto proces měl odehrávat v rámci Evropské unie, je stále ještě plně nevyjasněný problém legitimacy takovýchto legislativních zásahů. Vzhledem k tomuto problému byl vytvořen III.pilíř, neboť tam probíhá spolupráce na základě klasického mezinárodního systému a akty jsou přijímány na základě jednomyslnosti, i přesto však je pochybné zda takovéto citlivé akty by měly vycházet z prostředí exekutivního orgánu (role Evropského parlamentu je jen velmi slabá v tomto procesu). Do doby vytvoření a následného přepracování *Corpu Juris* byly přijímány akty týkající se pouze harmonizace některých skutkových podstat trestných činů. Většina rámcových rozhodnutí ohledně této materie byla přijata až po roce 2000, a rámcová rozhodnutí týkající se procesního práva začala být v platnosti až teprve po roce 2002. Z toho je patrné, že projekt jako *Corpus Juris* byl velmi nadčasový v této době. Znovu je třeba připomenout, že *Corpus Juris* měl být pouhou analýzou a výhledem do budoucna, nikoli platným „trestním zákoníkem a řádem“, už z toho důvodu, že členské státy by nikdy v tomto ohledu nedosáhly jednomyslnosti. Z hlediska cíle tohoto projektu (tedy ochrany finančních zájmů ES) by se dalo říci, že by bylo možné nalézt pro takovýto legislativní akt právní základ v čl.280 Smlouvy o ES. Zde však najdeme limit takovýmto ambicím, a to sice požadavek, že trestní právo členských států, hmotné a procesní, by nesmělo být dotčeno takovouto

úpravou. Což si lze v tak komplexním díle jako je Corpus Juris představit jen těžko, i když se najdou autoři, kteří tvrdí, že Corpus Juris slouží k ochraně evropského veřejného pořádku, což je třeba striktně odlišovat od národního veřejného pořádku⁷⁹. Ale i většina samotných tvůrců tohoto díla tento názor odmítla a navrhla jediný možný způsob, a to sice že hmotněprávní část by byla přijata na základě čl.280 Smlouvy o ES, kdežto procesněprávní část v rámci III.pilíře⁸⁰.

Přestože Corpus Juris byl dílem vesměs pouze vědeckým, nezůstal bez vlivu na platné evropské právo. Některé instituty z něho pocházející již byly uvedeny v život. Například návrh rámcového rozhodnutí ohledně evropského zatýkacího rozkazu byl předložen a přijat ve velmi krátké době také v návaznosti na teroristické útoky z 11.zář 2001 a v pocítované potřebě zvýšené spolupráce v trestních věcech. Další institut, a to sice institut Evropského veřejného žalobce, byl zapracován do Smlouvy o Ústavě pro Evropu, o níž bude pojednáno níže.

⁷⁹ Delmas-Marty M., Vervaele J.A.E.: *The Implementation of the Corpus Juris in the Member States*, Intersentia, Antwerp-Groningen-Oxford, 2000, Chapter 2 – Legitimacy of the Corpus Juris, str.56

⁸⁰ Delmas-Marty M., Vervaele J.A.E.: *The Implementation of the Corpus Juris in the Member States*, Intersentia, Antwerp-Groningen-Oxford, 2000, Chapter 2 – Legitimacy of the Corpus Juris, str.53-59

KAPITOLA 4

BUDOUCÍ VÝVOJ - SMLOUVA O ÚSTAVĚ PRO EVROPU

Již na Evropské konferenci v Nice v roce 2000 byla rozvinuta debata na téma institucionální reforma EU. Vznikla potřeba rozpracovat a dát odpověď na tyto otázky: rozdělení moci mezi členskými státy a EU, otázka závaznosti Charty základních práv EU, zjednodušení základních evropských smluv a definování budoucí role národních parlamentů. Rok na to se konala konference v Laekenu, která odstartovala práce na Ústavě pro budoucí Evropu. Tento konvent pod předsednictvím V.G.d'Estainga trval od 28.února 2002 do 13.června 2003 a vzešel z něho první návrh Smlouvy zakládající Ústavu pro Evropu (Treaty establishing a Constitution for Europe). Jeho projednávání proběhlo na mezivládní konferenci členských států zahájené v říjnu 2003 (včetně deseti nových přistupujících členů), a text Evropské ústavy byl finalizován a parafován na summitu konajícím se dne 16.-18.června 2004 v Bruselu. Text smlouvy podléhal následné ratifikaci všemi členskými státy (buď národním parlamentem nebo referendem), která měla proběhnout do konce roku 2006.

Ústava z velké části přebírá dosavadní ustanovení smluv o ES i EU, ale s tím, že zakládá Unii, která již nemá třípilířovou strukturu a má v celém svém rozsahu právní subjektivitu. Jejím hlavním cílem je podporovat mír, své hodnoty a blahobyt svých obyvatel (článek I-3 odst.1). Přesněji Unie vymezuje své pravomoci, které dělí na výlučnou, sdílenou (mezi Uníí a členskými státy) a

pravomoc podpůrnou, koordinační a doplňující. V článku I-33⁸¹ též nově člení a nazývá právní nástroje Unie, které dělí na legislativní akty, mezi které spadá evropský zákon (obdoba nařízení ES) a evropský rámcový zákon (obdoba směrnice ES), a na nelegislativní akty představující právní předpisy podzákonného charakteru, kam řadí evropské nařízení, evropské rozhodnutí, doporučení a stanoviska. Dále zavádí některé nové instituty (např. Předseda Evropské rady, Ministr zahraničních věcí Unie atd.) a zakotvuje nová pravidla pro hlasování kvalifikovanou většinou⁸², což je způsob hlasování, který napříč Smlouvou převažuje. Z hlediska trestního práva bude též velmi důležité výslovné začlenění Charty základní práv EU přímo do textu Ústavy, vycházející z judikatury ESD i národních právních řádů.

⁸¹ Čl.I-33 Smlouvy o Ústavě pro Evropu:

„1. Pro výkon pravomocí Unie využívají orgány v souladu s částí III jako právní nástroje evropské zákony, evropské rámcové zákony, evropská nařízení, evropská rozhodnutí, doporučení a stanoviska.

Evropský zákon je legislativní akt s obecnou působností. Je závazný v celém rozsahu a přímo použitelný ve všech členských státech.

Evropský rámcový zákon je legislativní akt, který je závazný pro každý členský stát, kterému je určen, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba formy a prostředků pro dosažení výsledku se ponechává vnitrostátním orgánům.

Evropské nařízení je nelegislativní akt s obecnou působností určený k provádění legislativních aktů a některých ustanovení Ústavy. Může být buď závazné v celém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech, nebo být závazné pro každý členský stát, kterému je určeno, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba formy a prostředků pro dosažení výsledku se ponechává vnitrostátním orgánům.

Evropské rozhodnutí je nelegislativní akt, který je závazný v celém rozsahu. Pokud jsou v něm uvedeni ti, jimž je určeno, je závazné pouze pro ně.

Doporučení a stanoviska nejsou závazná.

2. Posuzují-li Evropský parlament a Rada návrh legislativního aktu, zdrží se přijetí aktů, které příslušný legislativní postup pro danou oblast nestanoví.“

⁸² Č.I-25 Smlouvy o Ústavě pro Evropu:

„Vymezení kvalifikované většiny v Evropské radě a v Radě

1. Kvalifikovaná většina je vymezena jako nejméně 55 % členů Rady, tvořených nejméně patnácti z nich a zastupujících členské státy, které představují nejméně 65 % obyvatelstva Unie. Blokační menšinu musí tvořit nejméně čtyři členové Rady, jinak se kvalifikovaná většina považuje za dosaženou.

2. Odchylně od odstavce 1, pokud Rada nerozhoduje na návrh Komise nebo ministra zahraničních věcí Unie, je kvalifikovaná většina vymezena jako nejméně 72 % členů Rady zastupujících členské státy, které představují nejméně 65 % obyvatelstva Unie.

3. Odstavce 1 a 2 se vztahují na Evropskou radu, pokud rozhoduje kvalifikovanou většinou.

4. V Evropské radě se její předseda a předseda Komise neúčastní hlasování.“

Co se týče oblasti justice a vnitřních věcí, již v článku 1-3 odst.2 Smlouvy stanoví:

„Unie poskytuje svým občanům prostor svobody, bezpečnosti a práva bez vnitřních hranic a vnitřní trh s volnou a nenarušenou soutěží.“

Prostor svobody, bezpečnosti a práva tvoří tedy jeden z hlavních cílů Unie a patří mezi sdílené pravomoci mezi členskými státy a Unií (čl.1-14 odst.2j)).

V části I., hlavě V. je dále jakožto zvláštní ustanovení popsáno jakým způsobem Unie vytváří tento prostor svobody, bezpečnosti a práva:

„Unie vytváří prostor svobody, bezpečnosti a práva

- a) přijímáním evropských zákonů a rámcových zákonů určených, je-li to nutné, ke sblížení právních předpisů členských států v oblastech uvedených v části III,
- b) podporou vzájemné důvěry mezi příslušnými orgány členských států, zejména na základě vzájemného uznávání soudních a mimosoudních rozhodnutí,
- c) operativní spoluprací příslušných orgánů členských států včetně policie, celních orgánů a dalších orgánů specializovaných na předcházení trestným činům a jejich odhalování.“

Rozpracování této oblasti spadá do části III., hlavy IV.nazvané Prostor svobody, bezpečnosti a práva. Unie i v této oblasti musí respektovat základní lidská práva, a různé právní systémy a tradice členských států. Do této hlavy spadají především politika v oblasti azylu a přistěhovalectví, problematika vnitřních a

vnějších hranic Unie, boj proti trestné činnosti, opatření pro koordinaci a spolupráci mezi policejními a soudními orgány, a navazující záležitosti jako Europol či Eurojust. Dosavadní hlava IV. Smlouvy o ES a hlava VI. Smlouvy o EU se tedy opět spojují v jeden celek. Nejzásadnější rozdílem oproti stávající úpravě je, že se právní akty mají nyní přijímat zásadně kvalifikovanou většinou.

Soudní spolupráce v trestních věcech je založena na vzájemném uznávání rozsudků a soudních rozhodnutí a zahrnuje i sbližování právních předpisů v dále uvedených oblastech a upravena je v člancích III-270 až III-274. Oproti článkům ve stávající Smlouvě o EU, čl. III-270 též předpokládá přijetí pravidel, která umožňují uznávání všech druhů rozsudků a soudních rozhodnutí, předchází kompetenčním konfliktům mezi členskými státy, napomáhá dalšímu vzdělávání pracovníků justice a jinak usnadňovat spolupráci soudních orgánů. Dále lze přijímat minimální pravidla ohledně vzájemné přípustnosti důkazů mezi členskými státy, práv osob v trestním řízení, práv obětí trestných činů a dalších zvláštních hledisek, které za taková jednomyslně přijala Rada v evropském rozhodnutí. Takováto pravidla však musí respektovat rozdílnosti mezi právními tradicemi a právními systémy členských států a státy mohou přijmout i pravidla přísnější.

Pokud jde o harmonizaci skutkových podstat trestných činů, tedy o hmotné právo, důležitý v tomto ohledu je článek III-271. Ten stanoví, že evropské rámcové zákony mohou stanovit minimální pravidla týkající se definice trestných činů a trestů v oblastech zvláště závažné trestné činnosti s přeshraniční dimenzí vyplývající z podstaty nebo důsledků takových trestných

činů nebo zvláštní potřeby bojovat proti nim na společném základě. Článek i dále vyjmenovává, kterých oblastí se to týká:

- terorismus
- obchodování s lidmi a sexuální vykořisťování žen a dětí
- nedovolený obchod s drogami
- nedovolený obchod se zbraněmi
- praní peněz
- korupce
- padělání platebních prostředků
- trestná činnost v oblasti výpočetní techniky
- organizovaný zločin

Pokud si však Rada opatří souhlas Evropského parlamentu, může jednomyslně přijmout evropské rozhodnutí určující další oblasti trestné činnosti, které splňují kritéria popsaná v úvodu článku III-271. Ukáže-li se, že sblížení trestněprávních předpisů členského státu je nezbytné pro zajištění účinného provádění politiky Unie v oblasti, která byla předmětem harmonizačního opatření, může evropský rámcový zákon stanovit minimální pravidla pro vymezení trestných činů a sankcí v dané oblasti. Navíc je zde stanovena pojistka pro členské státy, které by měly pocit, že evropský rámcový zákon přijatý na základě výše uvedených ustanovení by porušoval základní zásady jeho systému trestního práva, a to taková, že v tomto případě mohou požádat, aby návrh takového zákona prodiskutovala do čtyř měsíců Evropská rada.

Ústava tedy ohledně sblížení právních předpisů členských států má mnohem jasnější a širší právní základ, než Smlouva o EU. Především výslovně zmiňuje

procesní právo, které vlastně nemělo ve Smlouvě o EU přímou oporu. Ohledně hmotného práva rozšiřuje oblasti, ve kterých je možno harmonizovat skutkové podstaty trestných činů, a sankce k nim, a navíc stanoví možnost jejich dalšího rozšíření. Přestože ve Smlouvě byl tento právní základ stanoven v podstatě úzce⁸³, i tak byly přijímány právní nástroje týkající se jak jiných oblastí než-li je oblast organizované kriminality, terorismu a obchodu s drogami, právní nástroje ohledně sankcí a procesního práva (i když jen velmi málo a pouze v posledních letech). Právní základ pro tyto oblasti byl nalezen implicitně. Je tedy nepochybné, že explicitní právní základ ve Smlouvě o Ústavě pro Evropu je přijatelnější z hlediska legitimacy právních aktů a přinesl by tak výrazné zlepšení v tomto ohledu. Jiná otázka je, zda jsou státy ochotny výslovnou pravomoc v těchto oblastech odevzdat do rukou Unie.

Velmi revolučním ustanovením v této souvislosti je předpokládaná možnost vytvoření Úřadu evropského veřejného žalobce. Jeho právní základ musí být zakotven v evropském zákoně, přijatým jednomyslně Radou a po souhlasu Evropského parlamentu, stejně tak bližší podmínky pro výkon jeho funkce Evropský veřejný žalobce by pak měl za úkol vyšetřovat a stíhat pachatele trestných činů dotýkajících se finančních zájmů Unie. Rada může později přijmout rozhodnutí, kterým rozšíří pravomoci Evropského veřejného žalobce i na boj proti závažné trestné činnosti s přeshraničním rozměrem, která se dotýká více než jednoho členského státu. Tento úřad tedy v podstatě vychází z úpravy, jak byla představena v projektu Corpus Juris.

⁸³ čl.31 (1e) Smlouvy o EU: „...postupné přijímání opatření k zavedení minimálních norem o skutkových podstatách trestných činů a trestech v oblasti organizované kriminality, terorismu a obchodu s drogami“

Opatření na ochranu finančních zájmů Unie v zásadě Ústava přejímá ze stávající úpravy. Již v první části v oddíle ohledně financí (čl.I-53) je stanoveno, že Unie a členské státy bojují proti podvodům a jiným protiprávním jednáním poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Unie. Další ustanovení se nacházejí v hlavě VI. části III., kde je v podstatě přepsán článek 280 Smlouvy o ES⁸⁴. Členské státy tedy nadále mají chránit finance Unie podle stejných pravidel, podle jakých chrání své finanční zájmy. Důležitým v tomto ohledu je i potencionální institut Evropského veřejného žalobce, do jehož působnosti by pak nepochybně spadaly i trestné činy ohledně finančních zájmů Unie.

Smlouva o Ústavě pro Evropu znamená další krok k hlubší integraci. Ustanovení jsou více podrobnější a navíc zavádí možnosti nových institutů jako je Evropský veřejný žalobce. Klíčovým problémem pro většinu členských států patrně bude fakt, že oblast spolupráce ve věcech trestních již nebude spolupráce mezivládní, ale členské státy by souhlasily, že tato oblast bude

⁸⁴ Článek III-415 Smlouvy o Ústavě pro Evropu:

„1. Unie a členské státy bojují proti podvodům a jiným protiprávním jednáním poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Unie opatřeními přijatými podle tohoto článku. Tato opatření mají odstrašující účinek a poskytují v členských státech a ve všech orgánech, institucích a jiných subjektech Unie účinnou ochranu.

2. Členské státy přijmou k zamezení podvodů poškozujících nebo ohrožujících finanční zájmy Unie stejná opatření, jaká přijímají k zamezení podvodů poškozujících nebo ohrožujících jejich vlastní finanční zájmy.

3. Aniž jsou dotčena ostatní ustanovení Ústavy, členské státy koordinují svou činnost zaměřenou na ochranu finančních zájmů Unie proti podvodům. Za tím účelem organizují s Komisí úzkou a pravidelnou spolupráci mezi příslušnými orgány.

4. K zajištění účinné a rovnocenné ochrany v členských státech a ve všech orgánech, institucích a jiných subjektech Unie stanoví evropský zákon nebo rámcový zákon opatření nezbytná k předcházení a potírání podvodů poškozujících nebo ohrožujících finanční zájmy Unie. Přijme se po konzultaci s Účetním dvorem.

5. Komise každoročně předkládá ve spolupráci s členskými státy Evropskému parlamentu a Radě zprávu o opatřeních, která byla přijata k provedení tohoto článku.“

realizována v rámci tzv. sdílené pravomoci. Takováto sdílená pravomoc je vertikální, členské státy se o ni dělí společně s Uníí. Určitou část své suverenity tedy státy předají Unii, ale na základě jednomyslnosti. Především jde o oblasti společné kriminalizace některých trestných činů a předávání k trestnímu jednání. Spolupráce pod Evropskou ústavou by se nepochybně stala efektivnější, ale neztratily by tak členské státy suverenitu nad tak citlivou oblastí jako je trestní právo? Zcela určitě neztratí veškerou moc, jak napovídá i čl. III-262, ve kterém se stanoví, že se ustanovení v hlavě o prostoru svobody, bezpečnosti a práva nedotýkají výkonu odpovědnosti členských států za udržování veřejného pořádku a ochranu vnitřní bezpečnosti. Jde zde o pravomoc sdílenou a podle principu subsidiarity Unie jedná pouze tehdy a do té míry, pokud cílů zamýšlené činnosti nemůže být dosaženo uspokojivě členskými státy a může jich být lépe dosaženo na úrovni unijní. Je proto velmi důležité stanovit přesně podrobně rozsah pravomocí svěřených Unii, a též pak na interpretačním směru, který bude zvolen v případných sporech o pravomoc mezi Uníí a státy. Ale je nepochybné, že takovýto posun je prolomením do tradiční moci státu nad trestním právem.

KAPITOLA 5

ZÁVĚR

Ustanovení o justiční a policejní spolupráci je od doby platnosti Maastrichtské smlouvy jednou z nejrychleji se vyvíjející oblastí. Jen do roku 2003 bylo přijato na 500 dokumentů, ať již právně závazných či nezávazných⁸⁵. Je tomu tak proto, že se stále hlubší evropskou integrací narůstá zájem na tom, aby v tak velkém prostoru de facto bez hranic bylo též bezpečno. K tomu je nepochybně zapotřebí, aby členské státy mezi sebou spolupracovaly. Vzhledem ke stupni evropské integrace však už nebylo možno si vystačit se spoluprací, na jakou jsou státy zvyklí z mezinárodního práva. Bylo třeba spolupráce užší, rychlejší a efektivnější. Proto byl Maastrichtskou smlouvou vytvořen III.pilíř, který byl Amsterdamskou smlouvou přeformulován, doplněn a hlavně upřesněn. Protože však členské státy mají rozdílné právní systémy a právní tradice, vytváří se na takovém základě spolupráce velmi obtížně. Vznikla proto potřeba společně kriminalizovat některá jednání, která mají přeshraniční dopad a která by narušovala chod jednotného vnitřního trhu. Postupně se z potírání takovéto závažné kriminality vyvinul samostatný cíl, tedy vytvoření prostoru svobody, bezpečnosti a práva, a k původním kriminalizovaným jednáním se přidávala další. Cílem Evropské unie není sjednotit trestní právo hmotné členských států, ale pouze minimalizovat největší rozdíly mezi nimi, z důvodu hladké spolupráce v tomto ohledu. Základní, a jak se ukázalo též nejefektivnější, metodou je

⁸⁵ Monar Jorg: *The EU as an International actor in the domain of justice and home affairs*, European Foreign Affairs Review 9, Kluwer Law International, 2004

harmonizace. Harmonizace skutkových podstat trestných činů není až tak novým fenoménem, protože se již dříve uskutečňovala na půdě Rady Evropy. Mnoho aktů EU proto také vychází z již existujících úmluv Rady Evropy, ale Evropská unie jde v tomto směru dále, s mnohem ambicióznějšími cíli.

Harmonizaci trestního práva hmotného na evropské úrovni lze uskutečňovat dvěma základními způsoby – přímo na právním základě zakotveným ve Smlouvě o EU a nepřímo skrze komunitární právo. Zatímco harmonizace na unijní úrovni nedoznává větších problémů, protože je výslovně předpokládána jako jedna z metod naplňující cíl prostoru svobody, bezpečnosti a práva (čl.31 (1e) Smlouvy o EU), harmonizace na komunitární úrovni není možná, protože trestní právo nepatří mezi oblasti, které je možno na základě čl.95 Smlouvy o ES⁸⁶ harmonizovat. Přesto komunitární právo má velký vliv na trestní právo a nástroji I.pilíře lze například uložit členským státům, aby přijaly minimální standard ochrany proti určitému nežádoucímu jednání. Komunitární právo však nemůže členským státům uložit, aby takovéto jednání postihovaly trestními sankcemi, ale na druhou stranu jim to nezakazuje. Stejně tak lze komunitární metodou definovat skutkové podstaty trestných činů. Podmínkou v obou případech však je, aby uvedené nežádoucí jednání zabraňovalo řádnému fungování jednotného vnitřního trhu, tedy aby se týkalo jednoho z cílů Evropského společenství. A zde právě leží hranice mezi unijním právem a

⁸⁶ Čl.95 odst.1 (ex.čl.100a) Smlouvy o ES:

„Sbližování právních předpisů o vnitřním trhu; ochranná doložka

1. Odchylně od ustanovení článku 94 budou použita k dosažení cílů uvedených v článku 14 ustanovení dále uvedená, pokud tato smlouva nestanoví jinak. Rada postupem podle článku 251 a po konzultaci s Hospodářským a sociálním výborem přijímá opatření ke sbližování ustanovení těch zákonů a jiných předpisů členských států, které mají přímý vliv na vytváření a fungování vnitřního trhu.“

komunitárním právem, rozdíl mezi oběma systémy je tedy v oblastech, které se pokoušejí harmonizovat. Velmi vhodnou metodou je proto kombinace nástrojů I. pilíře (např. definování skutkové podstaty trestného činu) a nástrojů III. pilíře (stanovení trestních sankcí za čin definovaný komunitárním právem). Avšak protože hranice mezi komunitární a unijní metodou harmonizace a právní základ harmonizace některých oblastí nejsou stále ještě plně jasné a zřetelné, neméně důležitou úlohu zde hraje Evropský soudní dvůr při své interpretaci obou zmíněných smluv. I on tak má nepřímý vliv na trestní právo jednotlivých členských států.

Jednou z oblastí, kde se podařilo dosáhnout úspěchu v harmonizaci skutkových podstat trestných činů, je ochrana finančních zájmů Společenství. Nežádoucí jednání namířené proti financím Společenství znemožňovalo efektivní fungování celé organizace, a proto bylo nutné najít co nejrychleji účinné prostředky jak mu zabraňovat. Úmluva na ochranu finančních zájmů ES, kde byly stanoveny skutkové podstaty trestných činů pro jejich společnou kriminalizaci členskými státy, byla ratifikována (jako jedna z mála) a na jejím základě se mohla začít rozvíjet praktická spolupráce v oblasti procesního práva. Problematickou zůstala otázka, zda jednání proti finančním zájmům ES postihovat na úrovni unijní či komunitární, jak ukázalo působení úřadu OLAF, který je komunitárním orgánem, efektivně fungujícím, ale pro plnou realizaci ochrany finančních zájmů by bylo nutno mu přiznat určité trestněprávní pravomoci. Společenství se pokoušelo nalézt odpověď na tuto otázku, neboť bude nutno v budoucnu tuto rozpačitou situaci nevyhnutelně řešit. Sezvalo skupinu expertů a ti vypracovali teoretickou studii na téma ochrany finančních

zájmů ES s názvem Corpus Juris. Ta ukázala, že zásahy do trestního práva nebude možno v budoucnu řešit pouze fragmentovitě, ale pro efektivní ochranu bude nutný komplexní přístup ze všech stran trestního práva, protože komplexní přístup je jediným účinným nástrojem pro boj proti organizovanému zločinu.

Harmonizace je silnější metodou než koordinace nebo spolupráce, ale naopak je slabší integrační metodou než unifikace. Harmonizace ponechává určitou legislativní volnost členským státům (stanoví pouze minimální standardy) a neodstraňuje stávající vnitrostátní zákony. Avšak unifikace má vliv jak na obsah, tak na formu právního předpisu členského státu a je systematictější a komplexnější.

Smlouva o Ústavě pro Evropu ve svých člancích III-270 a III-271 obsahuje harmonizaci jak trestního práva hmotného, tak i procesního. Tato výslovná pravomoc sblížovat zákony i v oblasti trestního práva procesního je jednou z největších změn, které ústavní smlouva přináší. Harmonizace v oblasti hmotného práva je prvním důležitým základem pro realizaci cíle pod názvem prostor svobody, bezpečnosti a práva. Tento cíl, stavějící na základech určitých harmonizovaných trestných činů, které mají největší přeshraniční dopad, lze realizovat jen pomocí spolupráce ve věcech soudních a policejních. Pro efektivní spolupráci je nutno tedy částečně harmonizovat procesní právo, stejně tak je nutno částečně harmonizovat předpisy týkající se sankcí, už jen proto, aby instituce jako Europol a Eurojust mohly účinně fungovat. Praktické výsledky v tomto ohledu jsme měly možnost spatřit díky právnímu zakotvení institutu

Evropského zatýkacího rozkazu, kdy vzhledem k harmonizaci některých trestných činů, bylo možno upustit od podmínky oboustranné trestnosti (jak je to běžné v mezinárodním právu) a tím celý proces vydávání urychlit a potírání mezinárodní kriminality výrazně zlepšit. Problematictější zůstává otázka vytvoření Úřadu Evropského veřejného žalobce, jak byl navržen v díle Corpus Juris, a možnost jeho realizace byla dána ve Smlouvě o Ústavě pro Evropu. Aby bylo možno tento úřad vůbec uvést v život je nutná nejen harmonizace, ale komplexní unifikace trestního práva hmotného i procesního okolo trestných činů, jichž by se tento úřad týkal. K tomu ovšem členské státy zatím nevyvíjí přílišnou aktivitu, a i samotný neúspěch při přijímání Smlouvy o Ústavě pro Evropu a tudíž její následná nejistá budoucnost (negativní výsledky referenda ve Francii a Nizozemsku) napovídají, že členské státy nemají přílišný zájem odevzdávat část své suverenity týkající se trestního práva do rukou Unie, a tím pádem už vůbec ne, aby v určitých oblastech Unie trestní právo unifikovala ze všech hledisek tak, jak výše například popsal projekt Corpus Juris.

Dalším problémem, který překáží úspěšnému vývoji v oblasti harmonizace trestního práva a který bude třeba do budoucna nevyhnutelně řešit, je nutnost právního zakotvení základních lidských práv. Od roku 1992, kdy začal fungovat III. pilíř EU, se tento nedostatek jeví jako velmi základní. Jakákoli aktivita na poli trestního práva, a zejména pak trestního práva procesního vyžaduje přesné zakotvení lidských práv a základních právních záruk pro jednotlivce. Takovéto zakotvení je nutno učinit komplexně a v primárním právu EU, jejich existence v evropském právu na základě rozsudků Evropského soudního dvora je pro potřeby trestního práva hrubě nedostatečná. Tento nedostatek by napravila

Smlouva o Ústavě pro Evropu, jelikož do svého znění zapracovala Chartu základních práv EU, kde je převážná většina potřebných lidských práv zakotvena. Lidská práva by v evropském právu dostala konečně přímý právní základ v primárním právu.

Budoucnost Smlouvy o Ústavě pro Evropu je však nejistá. Po výše zmíněných negativních referendech bude jen velmi obtížné znovu otevřít rozhovory a přijímací procesy v jednotlivých státech a někteří experti dokonce tvrdí, že Evropská unie se ocitla ve svém vývoji v krizi, na „mrtvém bodě“. Jak bude postupovat další vývoj v oblasti trestního práva hmotného i procesního je otázkou budoucnosti, ale zdá se, že bude pokračovat trend prohlubující se harmonizace jednotlivých skutkových podstat trestných činů, které mají dopad na život a řádné fungování Evropské unie, a že se jejich okruh bude s rozšiřováním evropské integrace do dalších oblastí stále zvětšovat. Taktéž oblasti procesního práva budou stále více podléhat harmonizaci. Zatím však pravděpodobně v blízké budoucnosti nedojde ke komplexnější úpravě a pokračovat se bude pouze v dílčích úpravách, jako doposud. Zda se podaří prosadit alespoň některé instituty nově upravené ve Smlouvě o Ústavě pro Evropu, které by napomohly větší efektivitě spolupráce ve věcech trestních a boji proti organizovanému zločinu a které by vyjasnily právní základ a upřesnily legitimitu právních nástrojů v některých oblastech trestního práva, ukáže budoucnost a politická vůle jednotlivých členských států.

POUŽITÉ ZKRATKY

EHS	Evropské hospodářské společenství
ES	Evropské společenství
ESD	Evropský soudní dvůr
EU	Evropská unie
OLAF	Organisation de la Lutte Antifraud – Úřad pro potírání podvodných jednání
SES	Smlouva o Evropském společenství
SEU	Smlouva o Evropské unii
UCLAF	Unité de Coordination de la Lutte Antifraud – Úřad pro koordinaci boje proti podvodům

SEZNAM LITERATURY:

Arnold, Rainer: *Evropská ústava: základní dokument pro budoucnost*, Právní rozhledy, 9/2004

Balaš, Vladimír: *Aplikace mezinárodních smluv uzavíraných v rámci III.pilíře*, Právní fórum, 1/2004

Corstens, G.J.M.: *Criminal Law in the First Pillar?*, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, Vol.11/1, 2003

Císařová a kol.: *Trestní právo procesní*, 4.aktualizované a přepracované vydání, Linde Praha, 2006

Delmas-Marty and collective: *Corpus Juris, introducing penal provisions for the purpose of the financial interests of the European Union*, Paris, 1997

Delmas-Marty, Mireille: *The European Union and Penal Law*, *European Law Journal*, Vol.4, 1998

Delmas-Marty, Mireille; Vervaele, J.A.E.: *The Implementation of the Corpus Juris in the Member States*, Intersentia, Antwerp-Groningen-Oxford, 2000

Fenyk, Jaroslav; Kloučková, Světlana: *Mezinárodní justiční spolupráce v trestních věcech*, Linde Praha, 2003

Král, Richard: *Transpozice a implementace směrnic EU a ČR*, C.H.Beck, Praha, 2002

Kuijper, Pieter Jan: *The evolution of the third pillar from Maastricht to the European Constitution: Institutional aspects*, *Common Law Market Review* 41, Kluwer Law International, 2004

Novotná, Jaroslava: *O justiční spolupráci v trestních věcech ve sjednocené Evropě, o styčných plochách justiční a policejní spolupráce a o tom, jak využít příležitostí*, *Trestněprávní revue*, 8/2004

Monar, Jorg: *The EU as an international actor in the domain of Justice and Home Affairs*, European Foreign Affairs Review 9, Kluwer Law International, 2004

Peers, Steve: *EU Justice and Home Affairs Law*, Pearson Education Ltd., 2000

Peers, Steve: *Mutual recognition and criminal law in the European union: Has the Council got it wrong?*, Common Market Law Review 41, Kluwer Law International, 2004

Pikna, Bohumil: *Moderní nástroje evropského práva v oblasti policejní a justiční spolupráce*, Trestní právo, 9/2004

Pikna, Bohumil: *Ochrana finančních zájmů Společenství*, Trestní právo, 11/2004

Pikna, Bohumil: *OLAF a jeho úloha při ochraně finančních zájmů Společenství*. Trestní právo, 10/2004

Pikna, Bohumil: *Podvody s eurem a ochrana finančních zájmů Evropských Společenství*, Kriminallistika, 2/2001

Pikna, Bohumil: *Specifické instrumenty právní a věcné aproximace v oblastech justice a vnitřních věcí*, Právník, 4/2002

Pikna, Bohumil: *Vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek v evropském právu (oblast policejní a justiční spolupráce)*, 2.vydání, Linde Praha, 2004

Pikna, Bohumil: *Základní instrumenty aproximace českého práva s právem evropským se zaměřením na justici a vnitřní věci*, Právník, 11/2001

Pipek, Jiří: *Evropský modelový trestní zákon*, Právník, 9/1999

Polák, Přemysl: *Meze možností právní úpravy justiční spolupráce v trestních věcech rámcovým rozhodnutím*, Právní rozhledy, 17/2004

Polák, Přemysl: *Úprava mezinárodní právní pomoci trestních věcech v rámci Evropské unie s přihlédnutím k ochraně jejích finančních zájmů*, Spisy právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, svazek 266, 2003

Polák, Přemysl: *Závaznost a použitelnost ustanovení Schengenské prováděcí úmluvy o justiční spolupráci v trestních věcech pro Českou republiku*, Právní fórum, 4/2004

Pomahač, Richard: *Evropský soudní dvůr: K pravomoci stanovit trestní sankce na ochranu životního prostředí*, Trestněprávní revue, 2/2006

Púry, František: *Vliv evropského práva na trestní postih některých negativních jevů v podnikání*, Trestněprávní revue, 9/2005

Smolek, Martin: *Evropský soudní dvůr: Trestní sankce v oblasti životního prostředí – revoluce v trestním právu členských států?*, Trestněprávní revue, 12/2005

Špicar, Přemysl: *K povinnosti eurokonformního výkladu českého práva a k rozšíření jeho dopadu na oblast III.pilíře Evropské unie*, Trestněprávní revue, 10/2005

Špicar, Přemysl: *Soudní kontrola III.pilíře*, Mezinárodní a srovnávací právní revue, 12/2004

Špicar, Přemysl: *Vývoj, institucionální rámec a instrumenty III.pilíře Evropské unie*, Justiční Akademie ČR, 2005

Tichý a kol: *Evropské právo*, 3.vydání, C.H.Beck, 2006

Tomášek Michal a kol.: *Aktuální otázky europeizace trestního práva*, Acta Universitatis Carolinae, Iuridica 2/2005, Univerzita Karlova v Praze, nakladatelství Karolinum, 2005

Tomášek, Michal: *Evropská ústavní smlouva a trestní právo*, Právní rádce 10/2004

Tomášek, Michal: *Existuje „evropské trestní právo“?*, Trestněprávní revue, 5/2004

Tomášek, Michal: *Jsou rámcová rozhodnutí klíčovým nástrojem europeizace trestního práva?*, Trestněprávní revue, 3/2006

Tomášek, Michal: *Komunitární dimenze skutkové podstaty trestného činu legalizace výnosů z trestné činnosti (§252a trestního zákon)*, Trestní právo, 2/2004

Tomášek, Michal: *Odhalování podvodů proti finančním zájmům Evropských společenství prostřednictvím kontrol na místě*, Trestněprávní revue, 6/2005

Tomášek, Michal: *Trestněprávní ochrana peněz a princip evropské teritoriality (na okraj §143 trestního zákona)*, Trestní právo, 5/2004

Tomášek, Michal: *Vytyčování hranic prvního a třetího pilíře Evropské unie*, Právník, 7/2005

Tomášek, Michal: *Zvláštní objekty útoků proti finančním zájmům Evropských společenství*, Trestněprávní revue, 1/2005

Vermeulen Gert: *Opinion regarding a European arrest warrant in respect of the enforcement of a penalty in France*, 15.8.2004, předloženo jako příloha

procesního stanoviska obhajoby Ivese Lambrechta před Indictment Division in Gent

Walker, Neil: *Europe's Area of Freedom, Security and Justice*, Oxford University press, 2004

Weyebergh, Anne: *Approximation of criminal laws, the Constitutional Treaty and the Hague programme*, Common Market Law Review 42, Kluwer Law International, 2005

Zemánek, Jiří: *Evropskoprávní meze přezkumu ústavnosti transpozice rámcového rozhodnutí o eurozatykači*, Právní rozhledy, 3/2006

Zimianitis, Dimitrios: *Judicia Cooperation in civil and criminal matters: The perspective of the Convention on the Constitutional Treaty for the EU*, lecture given in the framework of GROTIUS project JAI/02/FPC/13/UK, concerning the training of EU Officials in the recent developments in the EU procedura law, held in London, by the Institute of Advanced Legal Studies (IALS) from 27.5.2003 until 6.6.2003