

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

Právnická fakulta

Katedra trestního práva

Iva Martinů

Europeizace trestního práva

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: doc. JUDr. Mgr. Jiří Herczeg, Ph.D.

Datum vypracování (uzavření rukopisu): červen 2014

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracovala samostatně za použití zdrojů a literatury v ní uvedených. Tato diplomová práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne 15. 6. 2014

.....
Iva Martinů

Poděkování

Děkuji panu doc. JUDr. Mgr. Jiřímu Herczegovi, Ph.D., za odborné vedení, pomoc a rady při zpracování této práce.

I. M.

Obsah:

Úvod	1
1. Pojem europeizace trestního práva a její vývoj v rámci EU	3
1.1 Pojem europeizace trestního práva	3
1.2 Historický vývoj europeizace trestního práva v rámci EU	5
1.2.1 Trestní spolupráce do přijetí Maastrichtské smlouvy	5
1.2.2 Přínos Maastrichtské smlouvy	7
1.2.3 Amsterdamská smlouva	8
1.2.4 Niceská smlouva	11
1.3 Vliv judikatury ESD na vývoj europeizace trestního práva	12
1.3.1 Pozitivní účinky komunitárního práva	13
1.3.2 Negativní účinky komunitárního práva	14
1.3.3 Aplikace zásady loajality ve třetím pilíři	14
1.3.4 Směrem k supranacionálnímu trestnímu právu	15
2. Současný právní stav po přijetí Lisabonské smlouvy	17
2.1 Obecná ustanovení	18
2.2 Justiční a policejní spolupráce v trestních věcech	19
2.2.1 Harmonizace trestního práva hmotného a procesního	20
2.2.2 Institut tzv. záchranné brzdy a posílená spolupráce	21
2.3 Změny v legislativním procesu	22
2.4 Rozšíření pravomoci ESD	23
2.5 Přistoupení k EÚLP a závazný charakter Listiny základních práv EU ...	23
2.6 Výjimky pro členské státy	24
2.6.1 Spojené království a Irsko	25
2.6.2 Spojené království a Polsko	25
2.6.3 Dánsko	26
2.7 Shrnutí	26
3. Instituce prosazování práva v rámci EU	28
3.1 Europol	28
3.1.1 Vznik Europolu a jeho právní základ	28
3.1.2 Struktura a orgány	29
3.1.3 Působnost	31

3.1.4	Cíle a pravomoci	32
3.1.5	Kontrola činnosti.....	33
3.1.6	Zhodnocení	35
3.1.7	De lege ferenda	37
3.2	Eurojust.....	40
3.2.1	Vznik Eurojustu a jeho právní rámec	40
3.2.2	Struktura.....	41
3.2.3	Působnost a cíle	43
3.2.4	Pravomoci	44
3.2.5	Eurojust, OLAF a Europol.....	48
3.2.6	De lege ferenda	52
3.3	Úřad evropského veřejného žalobce.....	56
3.3.1	Vývoj projektu	57
3.3.2	Teoretické varianty reforem podle čl. 85 a 86 SFEU	58
3.3.3	Analýza návrhu Komise.....	59
3.3.4	Úvahy nad budoucím vývojem	64
	Závěr	66
	Seznam zkratk	68
	Použitá literatura	69
	Abstrakt	74
	Abstract.....	75
	Klíčová slova/Key words	77

Úvod

Svrchovaná rovnost a nevměšování se do věcí, které patří do vnitřní pravomoci států, jsou vůdčími principy mezinárodního práva. Výkon trestní jurisdikce tvoří součást výlučné moci státu vůči všem osobám a věcem na jeho území a je považován za jednu z nejvýznamnějších a také nejcitlivějších složek suverenity, které se státy nerady vzdávají. V reakci na nárůst mezinárodní trestné činnosti a potřebu proti ní efektivně bojovat jsou však státy nuceny rozvíjet stále užší spolupráci a oslabovat své pravomoci ve prospěch nadnárodních celků.

V rámci Evropské unie (dále jen EU), jejímž původním cílem byla ekonomická integrace, vznikla potřeba spolupráce mezi státy v návaznosti na vytvoření jednotného vnitřního trhu. Volný pohyb osob, zboží, služeb a kapitálu s sebou bohužel nese i zvýšenou mobilitu zločinu a jeho pachatelů. Těsná kooperace členských států se stala ještě naléhavější po zrušení kontrol na vnitřních hranicích v rámci schengenské spolupráce.

Téma této diplomové práce je velmi široké. Rozhodla jsem se proto zaměřit pozornost na vývoj trestní spolupráce v rámci EU a současnou právní úpravu v Lisabonské smlouvě, jejichž analýza je nezbytným výchozím bodem pro pochopení procesu europeizace v prostoru EU. S ohledem na aktuální vývoj se pak hlavní část této práce věnuje stěžejním institucím policejní a justiční spolupráce. V uplynulém roce byla totiž předložena celá série legislativních návrhů reagujících na ustanovení Lisabonské smlouvy, jež umožňují hlubší reformu Europolu a Eurojustu a poskytují právní základ pro vytvoření Úřadu evropského veřejného žalobce. Po mnoha teoretických studiích byl poprvé představen konkrétní návrh nařízení, které má tento úřad zřídit, což přímo vybízí k jeho bližšímu prozkoumání.

V první kapitole této práce se nejdříve zabývám samotným pojmem europeizace. Poté je nastíněn vývoj policejní a justiční spolupráce v trestních věcech v rámci EU a zhodnocen přínos nejdůležitějších změn. Část této kapitoly věnuji také judikatuře Soudního dvora EU, která měla na vývoj europeizace trestního práva velký vliv. Ve druhé kapitole pak analyzuji současný právní rámec a nejdůležitější novinky, které zavedla Lisabonská smlouva.

Třetí kapitola je klíčová. Jejím cílem je rozebrat dvě zásadní instituce policejní a justiční spolupráce- Europol a Eurojust. Je popsána především jejich struktura, působnost a pravomoci a pokouším se o kritické posouzení jejich činnosti. Pojednávám též o návrzích nařízení předložených Komisí, které mají za cíl obě instituce reformovat. Na závěr se zabírám Úřadem evropského žalobce. Stručně shrnuji vývoj tohoto projektu a možné varianty jeho vytvoření. Poté se věnuji návrhu na jeho zřízení a zamýšlím se nad možným budoucím vývojem.

Tato diplomová práce je zpracována podle právního stavu ke dni 6. června 2014.

1. Pojem europeizace trestního práva a její vývoj v rámci EU

1.1 Pojem europeizace trestního práva

Pojem europeizace trestního práva není lehké vymezit. Jeho ustálená vědecká definice totiž neexistuje. Podle některých autorů můžeme europeizaci chápat v určité paralele k pojmu globalizace. M. Vrtek charakterizuje europeizaci jako jeden ze směrů globalizace. Vedle internacionalizace ekonomik různých zemí dochází totiž k propojování též dalších oblastí, jako je právo či kultura. V rámci Evropy se projevuje snaha vytvářet vyšší stupeň integrace a uplatňovat své zájmy a hodnoty mimo evropské území.¹ J. Olsen vnímá europeizaci obdobně, ovšem v užším smyslu, když se omezuje pouze na oblast EU. Podle něj tento proces zahrnuje změny vnějších hranic EU a rozšíření o nové státy, rozvoj institucí EU a posílení jejich pravomocí, pronikání evropské dimenze na národní úroveň, vývoz evropských hodnot za hranice Evropy a snahu o vybudování silnější a jednodušší Evropy stojící na společných pravidlech a hodnotách.²

J. Kmec přichází se zajímavým pohledem na europeizaci v trestněprávní rovině, když od sebe odlišuje pojmy europeizace trestního práva evropských zemí a evropské trestní právo. Pomocí jazykového výkladu Kmec definuje europeizaci jako proces harmonizace vnitrostátních trestněprávních norem. Naproti tomu evropským trestním právem rozumí proces vytváření souboru trestněprávních norem, které jsou evropským zemím společné.³ Podle M. Vrtka však spolu oba pojmy korelují, jelikož europeizaci chápe jako prostředek k dosažení skutečného evropského trestního práva. Závěrem M. Vrtek definuje europeizaci trestního práva jako proces přizpůsobení trestního práva

¹ VRTEK, Michal. Budoucnost trestního práva v kontextu jeho europeizace. *Trestněprávní revue*. Praha: C. H. Beck, 2007, roč. 2007, č. 2., s. 33-36.

² OLSEN, J. P. The Many Faces of Europeanization. *Journal of Common Market Studies* 40. (2002), č. 5, s. 921-952 in VRTEK, Michal. Budoucnost trestního práva v kontextu jeho europeizace. *Trestněprávní revue*. Praha: C. H. Beck, 2007, roč. 2007, č. 2., s. 33-36.

³ KMEC, Jiří. *Evropské trestní právo: mechanismy europeizace trestního práva a vytváření skutečného evropského trestního práva*. Vyd. 1. V Praze: C. H. Beck, 2006, xiii, s. 9-10.

evropským poměrům nejen v rámci EU, ale také v dalších oblastech spolupráce evropských zemí.⁴

H. Satzger se rovněž věnuje pojmu evropské trestní právo. Jako „evropské trestní právo v širším smyslu“ chápe ustanovení ukládající sankce, které se aplikují na všechny členské státy EU, a to i přesto, že nespádají do odvětví trestního práva.⁵ V užším slova smyslu pak rozumí evropským trestním právem „poevropštěné“ národní trestní právo hmotné na straně jedné a trestní právo procesní na straně druhé. H. Satzger nezapomíná dále zdůraznit vliv Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen EÚLP) na systém národního trestního práva.⁶

M. Tomášek europeizací rozumí „poevropštění“ právního řádu, jednosměrné sbližování práva nebo proces ovlivňování určitých vnitrostátních právních vztahů evropským právem. Europeizace trestního práva je podle něj postavena na třech východiscích: mezistátní spolupráci ve věcech trestních, základních právech a svobodách a na evropském právu. Podle M. Tomáška je europeizace procesem probíhajícím v EU, avšak připouští též vliv Rady Evropy v této oblasti.⁷

Dle B. Pikny je europeizace trestního práva součástí procesu přibližování práva členských států EU směrem k evropskému právu a zahrnuje právo hmotné i procesní.⁸

Z výše uvedeného je zřejmé, že pojem europeizace trestního práva není v odborné literatuře vnímán zcela jednoznačně. Můžeme souhlasit s tím, že ho lze charakterizovat jako proces vytváření evropských trestněprávních standardů státy za účelem efektivnějšího potírání kriminality, a to jak v oblasti trestního práva hmotného, tak procesního. Proces europeizace trestního práva neprobíhá pouze v rámci EU, ale taktéž na poli Rady Evropy, jež působí zejména v oblasti lidských práv. K europeizaci trestního práva v rámci Rady Evropy dochází prostřednictvím rezolucí, doporučení a mezistátních úmluv, z nichž nejvýznamnější postavení zaujímá bezesporu EÚLP spolu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva (dále jen ESLP).

⁴ VRTEK, Michal. Budoucnost trestního práva v kontextu jeho europeizace. *Trestněprávní revue*. Praha: C. H. Beck, 2007, roč. 2007, č. 2., s. 33-36.

⁵ Např. pokuty v oblasti soutěžního práva podle čl. 103 odst. 2 písm. a) SFEU a čl. 23 odst. 1 nařízení Rady (ES) č. 1/2003 ze dne 16. prosince 2002 o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v člancích 81 a 82 Smlouvy.

⁶ SATZGER, Helmut. *International and European criminal law*. Munich: C. H. Beck, 2012, xxxv, s. 43-44.

⁷ TOMÁŠEK, Michal et al. *Europeizace trestního práva*. Praha: Linde Praha, 2009, s. 13 a násl.

⁸ PIKNA, Bohumil. *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva (prizmatem Lisabonské smlouvy)*. 3. rozš. vyd. Praha: Linde, s. 305.

Přestože je europeizace trestního práva dynamickým procesem, na cestě jeho pokroku stojí hned několik překážek. První z nich je fakt, že je tento proces podmíněn omezením státní suverenity v tak citlivé oblasti, jakou je trestní právo. Jako další překážka v cestě europeizace působí rozdíly mezi národními právy evropských zemí. Asi největší odlišnost bývá spatřována mezi románskogermánským kontinentálním systémem práva a angloamerickým právem „common law“. Obtíže může dále činit také rozdílné pojmání některých právních institutů či zcela jiné nahlížení na společenské jevy v dané zemi.⁹ Ze všech těchto důvodů proto nelze očekávat, že v blízké budoucnosti budou evropské státy ochotny sblížit své národní právní úpravy natolik, abychom mohli hovořit o skutečném evropském právu.

1.2 Historický vývoj europeizace trestního práva v rámci EU

Zpočátku se spolupráce v oblasti trestního práva vyvíjela neformálně mimo právní rámec EU. Změnu v tomto ohledu přinesla až Maastrichtská smlouva, která začlenila spolupráci v trestních věcech do tzv. třetího pilíře chrámové struktury EU.

1.2.1 Trestní spolupráce do přijetí Maastrichtské smlouvy

Původní Smlouvy o založení Evropských společenství (dále jen SES) spolupráci v trestních věcech neupravovaly. Na počátku evropské integrace členské státy používaly klasické mezinárodněprávní instrumenty- dvou či vícestranné mezinárodní smlouvy. O bližší spolupráci se začalo diskutovat od sedmdesátých let 20. století z důvodu rostoucí hrozby závažného přeshraničního zločinu, vlny terorismu a neschopnosti institucí mezinárodní spolupráce (Interpolu a OSN) jim čelit. Tzv. Bernský klub od roku 1971 sdružoval ředitele bezpečnostních služeb členských států a soustřeďoval se na kooperaci zpravodajských služeb při potírání terorismu. Další platformou spolupráce byla Skupina Pompidou či Skupina Quantico.¹⁰

Na základě rozhodnutí přijatého na zasedání Evropské rady v Římě v prosinci 1975 se o rok později formuje tzv. skupina TREVI,¹¹ v jejímž rámci dochází ke

⁹ TOMÁŠEK, Michal et al. *Europeizace trestního práva*. Praha: Linde Praha, 2009, s. 13 a násl.

¹⁰ Blíže viz PIKNA, Bohumil. *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva (prizmatem Lisabonské smlouvy)*. 3. rozš. vyd. Praha: Linde, s. 148.

¹¹ Název TREVI je zkratkou francouzského označení „terrorisme, radicalisme, extrémisme et violence internationale“ (terorismus, radikalismus, extremismus a mezinárodní násilí).

vzájemné výměně informací na třech úrovních, a to na úrovni členů vlád, vysokých policejních důstojníků a policistů.¹² Zaměření skupiny TREVI se časem rozšířilo z terorismu i na další oblasti.¹³ Projekt TREVI bývá kritizován pro svou tehdejší utajenost, netransparentnost a absenci parlamentní kontroly, avšak ve své době byl ohromným krokem vpřed, který napomohl rozvinout důvěru mezi členskými státy. Vznikem EU se posléze pracovní skupiny TREVI staly součástí tzv. třetího pilíře.

Nejdůležitějším počinem v době před Maastrichtskou smlouvou byl zcela jistě schengenský systém, jenž byl vytvořen na základě Schengenské dohody¹⁴ a Schengenské prováděcí úmluvy (dále jen SPÚ)¹⁵ z let 1985 a 1990. V důsledku schengenských dohod postupně došlo k rušení kontrol na společných vnitřních hranicích mezi smluvními státy, čímž se významně usnadnil volný pohyb osob, a tedy i potenciálních pachatelů. Proto byla současně zavedena kompenzační opatření s cílem zabránit zneužití svobody pohybu k páčání trestné činnosti. Byla zásadně zlepšena spolupráce policejních orgánů,¹⁶ posílena role styčných důstojníků¹⁷ a výměna informací.¹⁸ Zřízením Schengenského informačního systému¹⁹ byl vytvořen společný pátrací a informační systém pomáhající při boji proti kriminalitě. Posílena byla rovněž justiční spolupráce v trestních věcech.²⁰ Ustanovení SPÚ o vzájemné právní pomoci (články 48 až 53) doplnila Evropskou úmluvu o právní pomoci ve věcech trestních z 20. dubna 1959. Obdobně byla usnadněna aplikace Evropské úmluvy o vydávání z 13. prosince 1957 mezi státy Schengenu, a to na základě článků 59 až 66 SPÚ upravujících vydávání osob. Nově byl umožněn přímý styk mezi justičními orgány.²¹ Zjednodušují

¹² TOMÁŠEK, Michal et al. *Europeizace trestního práva*. Praha: Linde Praha, 2009, s. 29.

¹³ Časem došlo k vytvoření čtyř pracovních skupin, a to TREVI 1 zabývající se terorismem, TREVI 2 výměnou informací, TREVI 3 potíráním organizovaného zločinu a obchodu s drogami a TREVI 4 zabývající se otázkou odstranění kontrol na hranicích mezi členskými státy v souvislosti se zavedením schengenské spolupráce.

¹⁴ Dohoda podepsaná 14. června 1985 v Schengenu mezi vládami států Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francie o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích. (Úř. věst. L 239 z 22. 9. 2000).

¹⁵ Úmluva podepsaná 19. června 1990 v Schengenu mezi Belgickým královstvím, Francií, Spolkovou republikou Německo, Lucemburským velkovévodstvím a Nizozemským královstvím k provedení dohody podepsané 14. června 1985 o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích. (Úř. věst. L 239 z 22. 9. 2000).

¹⁶ Viz Hlavu III Kapitoly 1 SPÚ.

¹⁷ Viz čl. 47 SPÚ.

¹⁸ Viz čl. 46 SPÚ.

¹⁹ Viz Hlavu IV SPÚ.

²⁰ Hlava III Kapitola 2 SPÚ.

²¹ Viz čl. 53 SPÚ.

se podmínky vzájemné právní pomoci a je zakotvena zásada *ne bis in idem*, což znamená významný projev principu vzájemného uznávání rozhodnutí.²²

Schengenský systém tedy původně vznikl mimo rámec evropského práva, měl čistě mezinárodněprávní charakter a ne všechny členské státy ES byly od počátku smluvními stranami schengenských dohod. Postupně se však jeho součástí staly téměř všechny členské státy²³ s výjimkou Spojeného království a Irska.

Vstupem Amsterdamské smlouvy v platnost došlo však posléze k začlenění Schengenu do evropského právního rámce. Schengenské dohody tak předznamenalý vývoj, který se později udál uvnitř ES/EU.

1.2.2 Přínos Maastrichtské smlouvy

Zatímco Jednotný evropský akt²⁴ spolupráci v trestních věcech neupravoval, Smlouva o Evropské Unii (dále jen SEU) či tzv. Maastrichtská smlouva,²⁵ podepsaná 7. 2. 1992 a vstupující v platnost 1. 11. 1993, přinesla změnu v tomto ohledu. Již ve svém úvodu v Hlavě I čl. B stanovila, že si Evropská unie klade za cíl rozvíjet úzkou spolupráci v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí. Tento cíl byl pak podrobněji upraven v Hlavě VI Maastrichtské smlouvy s názvem „Ustanovení o spolupráci v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí“, která vytvořila tzv. třetí pilíř chrámové struktury Evropské unie. Jako oblasti společného zájmu s cílem dosáhnout zejména volného pohybu osob byly definovány: boj proti drogové závislosti a proti podvodům v mezinárodním měřítku, justiční spolupráce v trestněprávních věcech a celní a policejní spolupráce, v jejímž rámci smlouva dále počítala s vytvořením Evropského policejního úřadu (Europolu) pro výměnu informací.²⁶

Maastrichtská smlouva vymezovala působnosti EU velmi široce, což odpovídá mezivládnímu charakteru spolupráce, jenž byl pro třetí pilíř typický. Právo zákonodárné iniciativy náleželo pouze členským státům.²⁷ Nově se zavádí společné akce a společné

²² Hlava III Kapitola 3 SPÚ.

²³ Členy schengenského prostoru zatím nejsou Kypr, Bulharsko, Rumunsko a Chorvatsko. Dánsko sice je součástí Schengenu, avšak má sjednanou výjimku umožňující mu odmítnout spolupráci. Některé nečlenské státy jsou přidruženými zeměmi- Norsko, Island a Švýcarsko.

²⁴ Jednotný evropský akt byl podepsán 17. 2. 1986 v Lucemburku a 28. 2. 1986 v Haagu, v platnost vstoupil 1. 7. 1987 (Úř. věst. L 169 z 29. 6. 1987).

²⁵ Úř. věst. C 191 z 29. 7. 1992.

²⁶ Viz čl. K.1 odst. 4, 5, 7, 8, 9 Maastrichtské smlouvy.

²⁷ Viz č. K.3 odst. 2 písm. b) Maastrichtské smlouvy.

postoje jako právní nástroje, které Rada přijímá jednomyslně a jejichž právní povaha nebyla úplně vyjasněna.²⁸ Na základě čl. K.4 Maastrichtské smlouvy byl zřízen koordinační výbor, jenž byl orgánem mezivládního typu, který měl za úkol podávat Radě stanoviska ohledně spolupráce v trestních věcech a přispívat k přípravě jejího jednání. Rada dále mohla vypracovávat úmluvy, jež byly dalším možným právním nástrojem, a předkládat je členským státům k přijetí v souladu s jejich ústavními předpisy.²⁹

Evropský parlament i Evropský soudní dvůr (dále jen ESD) měly v oblasti spolupráce v trestních věcech velmi slabé postavení. Evropský parlament byl pouze pravidelně informován Předsednictvím a Komisí, konzultován Předsednictvím ohledně stěžejních aspektů činností v dané oblasti a mohl klást Radě otázky a činit jí doporučení.³⁰ ESD měl pravomoc vykládat ustanovení úmluv a rozhodovat spory týkající se jejich aplikace, pokud tak úmluvy stanovily a za podmínek v nich uvedených.³¹

Maastrichtská smlouva však nepočítala s žádnými sankcemi pro členské státy, které by porušily závazky v rámci trestněprávní spolupráce, což korespondovalo mezivládnímu charakteru spolupráce v rámci třetího pilíře. Za největší přínos Maastrichtské smlouvy lze považovat to, že poprvé zakotvila spolupráci v trestních věcech do primárního evropského práva a otevřela tak prostor pro další diskusi o této problematice v orgánech ES.

1.2.3 Amsterdamská smlouva

Dne 17. 7. 1997 byla podepsána a 1. 5. 1999 vstoupila v platnost Amsterdamská smlouva,³² jež zásadně reformovala třetí pilíř EU. Do SES byla nově vložena Hlava IV týkající se vízové, azylové, přistěhovalecké politiky a jiných politik vztahujících se k volnému pohybu osob, čímž došlo k tzv. částečné komunitarizaci třetího pilíře.³³ Policejní a justiční spolupráce v trestních věcech si však jako nejcitlivější z problematik

²⁸ Viz čl. K3 odst. 2 písm. a), b) Maastrichtské smlouvy.

²⁹ Viz čl. K. 3 odst. 2 písm. c) Maastrichtské smlouvy.

³⁰ Viz čl. K.6 Maastrichtské smlouvy.

³¹ Viz čl. K.3 odst. 2 písm. c) poslední al. Maastrichtské smlouvy.

³² Úř. věst. C 340 z 10. 11. 1997.

³³ Proces komunitarizace znamená převedení určitých oblastí původně spadajících do třetího pilíře (tedy Hlavy VI SEU ve znění Maastrichtské smlouvy) do prvního pilíře (SES), a s tím spojené jejich podrobení výkonu pravomoci orgány ES.

původní Hlavy VI SEU ve znění Maastrichtské smlouvy ponechala nadále svou mezivládní povahu a zůstala součástí třetího pilíře v SEU.

Na základě tzv. Schengenského protokolu³⁴ připojeného k Amsterdamské smlouvě došlo k začlenění schengenského *acquis*³⁵ do rámce EU. Následně bylo Radou jednomyslně rozhodnuto o jeho právním základu a zahrnutí do Hlavy IV SES, nebo Hlavy VI SEU, a to podle vztahu k problematikám stanoveným v čl. 61 SES.³⁶ Schengenský systém byl tak integrován jak do záležitostí komunitárních, tak mezivládních (třetího pilíře). Schengenský protokol zavedl zvláštní režim pro Dánsko, Spojené království a Irsko. Dánsko má právo vznést námitky proti začlenění schengenského *acquis* do komunitárního práva. Pokud tak učiní, budou tyto dokumenty ve vztahu k Dánsku brány nadále za nástroje unijního práva podle Hlavy VI SEU. Naproti tomu Spojené království a Irsko mohou požadovat, aby se na ně některá nebo veškerá ustanovení Schengenu vztahovala. O jejich žádosti rozhoduje Rada jednomyslně.

Jak bylo již zmíněno výše, Amsterdamská smlouva podstatně změnila Hlavu VI SEU, která napříště upravovala pouze policejní a justiční spolupráci v trestních věcech. Nově se zavádí tzv. amsterdamský cíl- pojem prostoru svobody, bezpečnosti a práva, jehož zachování a rozvíjení je jedním z cílů EU. Účelem vytvoření prostoru svobody, bezpečnosti a práva je podpora a usnadnění volného pohybu osob za současného zajištění bezpečnosti a ochrany pomocí vhodných opatření týkajících se kontroly na vnějších hranicích, přistěhovalectví, práva azylu a předcházení a potírání kriminality.³⁷ K naplňování tohoto cíle mají přispět opatření a činnosti přijaté podle Hlavy IV SES, ale i podle Hlavy VI SEU. Společný amsterdamský cíl tak slouží jako pojítka mezi oběma oblastmi.

Amsterdamská smlouva přináší taxativní výčet oblastí, v nichž mohou být přijímána opatření v rámci policejní a justiční spolupráce,³⁸ čímž dochází k zúžení působnosti EU v dané oblasti oproti Maastrichtské smlouvě. Naopak je tomu v případě Europolu, když Amsterdamská smlouva vytváří právní základ pro rozšíření jeho

³⁴ Protokol o začlenění schengenského *acquis* do rámce Evropské unie.

³⁵ Schengenským *acquis* se rozumí soubor platných předpisů a dokumentů přijatých v rámci schengenského systému.

³⁶ V souladu s čl. 2 Schengenského protokolu.

³⁷ Viz preambule, čl. 2 pododst. 4 a čl. 29 SEU ve znění Amsterdamské smlouvy a čl. 61 SES ve znění Amsterdamské smlouvy.

³⁸ Viz čl. 30 až 32 SEU ve znění Amsterdamské smlouvy.

pravomocí nad rámec Úmluvy o Europolu, jež byla přijata na podkladě Maastrichtské smlouvy.

Novými právními nástroji v oblasti třetího pilíře podle Amsterdamské smlouvy jsou za prvé rámcová rozhodnutí, jejichž účelem mělo být sblížení právních úprav členských států, a za druhé rozhodnutí přijímaná za jiným účelem. Oba instrumenty byly závazné pro členské státy, avšak rámcová rozhodnutí jen co do výsledku, kterého mělo být dosaženo. Volba forem a prostředků byla ponechána národním orgánům. Přímý účinek obou nástrojů byl výslovně vyloučen.³⁹ Komise ani ESD tak neměly pravomoc vynutit jejich implementaci. V případě úmluv bylo nově stanoveno, že okamžikem jejich přijetí alespoň polovinou členských států vstupují v těchto státech v platnost.⁴⁰ Rada byla také oprávněna uzavírat dohody s jedním nebo více státy nebo mezinárodními organizacemi.⁴¹

Posilují se pravomoci ESD, který má za určitých podmínek pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se platnosti a výkladu rámcových rozhodnutí a rozhodnutí, výkladu úmluv, jakož i platnosti a výkladu opatření k jejich provedení. Dále má pravomoc přezkoumávat legalitu rámcových rozhodnutí a rozhodnutí a rozhodovat o všech sporech mezi členskými státy o výklad nebo použití sekundárních právních předpisů a o sporech mezi členskými státy a Komisí o výklad a použití úmluv.⁴²

Amsterdamská smlouva umožnila v rámci třetího pilíře vytvoření tzv. vícerychlostní integrace pomocí institutu posílené spolupráce.⁴³ K navázání posílené spolupráce byla třeba účast alespoň poloviny členských států a zablokovat ji mohl i jeden jediný členský stát z důležitých důvodů státní politiky. Zmocnění k posílené spolupráci udělovala Rada kvalifikovanou většinou.

Policejní a justiční spolupráce v trestních věcech měla po vstupu Amsterdamské smlouvy v platnost stále charakter mezivládní spolupráce. Při hlasování v Radě byla zásadně třeba jednomyslnost, Evropský parlament měl pouze konzultativní úlohu, pravomoci ESD byly omezené, neexistovaly sankce pro členské státy, které by porušily své závazky ve třetím pilíři, a v neposlední řadě bylo umožněno navázat posílenou

³⁹ Viz čl. 34 odst. 2 písm. b) a c) SEU ve znění Amsterdamské smlouvy.

⁴⁰ Viz čl. 34 odst. 2 písm. d) SEU ve znění Amsterdamské smlouvy.

⁴¹ Viz čl. 24 a 38 SEU ve znění Amsterdamské smlouvy.

⁴² Viz čl. 35 SEU ve znění Amsterdamské smlouvy.

⁴³ Viz čl. 40, 43, 44 a 45 SEU ve znění Amsterdamské smlouvy.

spolupráci. Přesto lze však vysledovat určitý posun směrem ke komunitárnímu přístupu. Svědčí o tom například právo zákonodárné iniciativy svěřené Komisi, mírné posílení role Evropského parlamentu či rozšíření pravomocí ESD. Pomocí tzv. klauzule passerelle mohlo být rozhodnuto, že policejní a justiční spolupráce v trestních věcech bude podrobena výkonu pravomoci podle hlavy IV SES.⁴⁴

Amsterdamská smlouva posunula trestněprávní spolupráci kupředu a byla politickým podnětem pro další rozvoj činnosti orgánů ES v dané oblasti. Na přijetí Amsterdamské smlouvy navázaly programové dokumenty, které stanovily priority EU v oblasti třetího pilíře a přestože nebyly právně závazné, předurčily přijetí rozsáhlého unijního *acquis*. Tzv. Vídeňský akční plán⁴⁵ se týkal implementace ustanovení Amsterdamské smlouvy o prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Tzv. závěry z Tampere, jež na svém zasedání schválila Evropská rada v roce 1999, určily priority v oblasti spolupráce v trestních věcech do roku 2004, kdy byl přijat tzv. Haagský program.⁴⁶ Následovalo sdělení priorit Komise⁴⁷ a další akční program.⁴⁸ V návaznosti na tyto programy byla přijata čtná rámcová rozhodnutí sblížující trestní právo hmotné i procesní. Poprvé byla představena koncepce vzájemného uznávání rozhodnutí v trestních věcech. Na základě Amsterdamské smlouvy byla rovněž přijata rozhodnutí, která zakládala většinu institucí trestněprávní spolupráce.

1.2.4 Niceská smlouva

Niceská smlouva⁴⁹ byla podepsána 26. 2. 2001 a v platnost vstoupila 1. 2. 2003. Do oblasti trestněprávní spolupráce přinesla dvě změny. Za první dochází k zakotvení Eurojustu do rámce primárního práva, čímž Niceská smlouva reflektuje vývoj sekundárního práva.⁵⁰ Za druhé Niceská smlouva usnadnila navázání posílené

⁴⁴ Viz čl. 42 SEU ve znění Amsterdamské smlouvy.

⁴⁵ Action plan of the Council and the Commission on how best to implement the provisions of the Treaty of Amsterdam on an area of freedom, security and justice — Text adopted by the Justice and Home Affairs Council of 3 December 1998 (Úř. věst. C 19 z 23. 1. 1999, s. 1- 15).

⁴⁶ Haagský program: posílení svobody, bezpečnosti a práva v Evropské unii (Úř. věst. C 053 z 3. 3. 2005 s. 1- 14).

⁴⁷ Sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu z 10. 5. 2005 „Haagský program: deset priorit pro nadcházejících pět let- Partnerství pro evropskou obnovu týkající se svobody, bezpečnosti a práva“ (COM (2005) 184 v konečném znění).

⁴⁸ Akční plán Rady a Komise, kterým se provádí Haagský program o posílení svobody, bezpečnosti a práva v Evropské unii (Úř. věst. C 198 z 12. 8. 2005, s. 1- 22).

⁴⁹ Úř. věst. C 80 z 10. 3.2001.

⁵⁰ Viz čl. 29 pododst. 2 a čl. 31 odst. 2 SEU ve znění Niceské smlouvy.

spolupráce tím, že snížila na osm minimální počet členských států, které se jí mohou účastnit, a zrušila možnost zablokování jedním členským státem z důvodů státní politiky.⁵¹ Přestože tak došlo k výraznému zjednodušení mechanismu tohoto institutu, členské státy místo toho raději dávají přednost uzavírání klasických mezinárodních smluv, například tzv. Prümské smlouvy.⁵²

Dne 7. 12. 2000 byla při příležitosti sjednávání Niceské smlouvy podepsána předsedy Evropského parlamentu, Rady a Komise Listina základních práv EU.⁵³ Její ustanovení jsou při dodržení zásady subsidiarity určena orgánům, institucím a jiným subjektům (například Europol, Eurojust), a dále členským státům, výhradně pokud uplatňují právo EU, tedy včetně aktů v oblasti prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Přestože se zpočátku nejednalo o právně závazný dokument, ESD Listinu základních práv EU začal brát v úvahu při rozhodování a odkazoval na ni ve svých rozhodnutích.⁵⁴ Součástí primárního práva se stala až s přijetím Lisabonské smlouvy, o čemž bude pojednáno dále.

1.3 Vliv judikatury ESD na vývoj europeizace trestního práva

Do vstupu Lisabonské smlouvy v platnost se tedy trestněprávní spolupráce mezi členskými státy uskutečňovala v rámci třetího pilíře a měla mezivládní a nikoliv nadnárodní charakter. Pouze pokud bychom chápali právo správních deliktů v oblasti hospodářské soutěže za trestní právo v širším smyslu, mohli bychom ho označit za supranacionální. Mechanismy třetího pilíře dovozovaly pouze omezené zapojení Evropského parlamentu v legislativním procesu, a proto mohou být oprávněně kritizovány, že nebyly transparentní a demokratické. Pravomoc ESD byla limitována a založena na předchozím dobrovolném prohlášení členským státem, že ji uznává.⁵⁵ Právní rámec tehdejšího třetího pilíře tedy nelze považovat za ideální protějšek prvního

⁵¹ Viz čl. 40, 40a, 40b, 43, 43a, 43b, 44, 44a SEU ve znění Niceské smlouvy.

⁵² Convention between the Kingdom of Belgium, the Federal Republic of Germany, the Kingdom of Spain, the French Republic, the Grand Duchy of Luxembourg, the Kingdom of the Netherlands and the Republic of Austria concerning the intensification of cross-border cooperation, particularly in the fight against terrorism, cross-border crime and illegal migration z 27. 5. 2005.

⁵³ Úř. věst. C 364 z 18. 12. 2000, s. 1.

⁵⁴ Např. rozhodnutí ESD ve věci C-275/06 Productores de Música de España (Promusicae) z 29. 1. 2008, SbSD 2008, s. I-271.

⁵⁵ Viz čl. 35 SEU ve znění Niceské smlouvy.

pilíře. Důvodem je fakt, že pravomoc v oblasti justice a vnitřních věcí byla vždy citlivou oblastí, které se členské státy nerady vzdávají.

ESD však ve svých rozhodnutích dovodil, že trestní právo je do jisté míry také ovlivňováno právními instrumenty prvního pilíře. V právní věci *Sail*⁵⁶ ESD rozhodl, že účinky komunitárního práva se nesmí lišit podle toho, jakého odvětví národního práva se zrovna dotýká. To ve svém důsledku vedlo ke sblížení trestního práva v národních právních řádech.⁵⁷ V souvislosti s tímto vlivem komunitárního práva na vnitrostátní trestní právo se hovoří buď o tzv. negativním účinku (národní norma se neaplikuje pro svůj rozpor s komunitárním právem) nebo tzv. pozitivním účinku (vnitrostátní právo musí zajistit výkon práva komunitárního).

1.3.1 Pozitivní účinky komunitárního práva

Základem pozitivních účinků komunitárního práva na trestní právo je princip loajality vyjádřený v čl. 10 SES ve znění Niceské smlouvy (současný čl. 4 odst. 3 SEU), jenž ukládá členským státům zajistit soulad s evropským právem. Členské státy učiní veškerá vhodná obecná i zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají ze smlouvy nebo jsou důsledkem činnosti orgánů ES, usnadňují ES plnění jeho úkolů a zdrží se jakýchkoli opatření, která by mohla ohrozit uskutečnění cílů smlouvy. Nejznámějším příkladem pozitivního účinku je rozsudek ve věci *Komise v. Řecko* (tzv. *Jugoslávská kukuřice*),⁵⁸ který se týkal podvodu proti ES. ESD zde judikoval, že ačkoliv stanovení trestu zůstává v diskreční pravomoci členských států, musí členské země zajistit, aby porušení komunitárního práva byla trestána za hmotněprávních a procesních podmínek analogických těm, které se použijí v případě porušení vnitrostátního práva stejné povahy a významu, přičemž sankce musí být účinná, přiměřená a odrazující. Tyto požadavky později ESD zopakoval v dalších svých rozhodnutích.⁵⁹

⁵⁶ Rozhodnutí ESD ve věci C-82/71 *Ministère public de la Italian Republic v Società agricola industria latte (SAIL)* z 21. 3. 1972, SbSD 1972, s. 119.

⁵⁷ Blíže viz *HERLIN-KARNELL, Ester. The constitutional dimension of European criminal law.* Portland, Or.: Hart Pub., 2012, xxi, 261 p. *Modern studies in European law*, s. 15-16.

⁵⁸ Rozhodnutí ESD ve věci C-68/88 *Komise v. Řecko* z 21. 9. 1989, SbSD 1989, s. 2965.

⁵⁹ Např. rozhodnutí ESD ve věci C-333/99 *Komise v. Francie* z 1. 2. 2001, SbSD 2001, s. I-1025.

1.3.2 Negativní účinky komunitárního práva

Na jedné straně tedy princip loajality působí tak, že členským státům ukládá „pozitivně“ stanovit sankce. Na straně druhé tato zásada členským státům brání stanovit takové sankce, které by omezovaly řádné fungování vnitřního trhu. Negativní účinek tudíž znamená povinnost členských států neaplikovat ustanovení vnitrostátního práva, která jsou v rozporu s evropským právem, a dále povinnost taková ustanovení z důvodu právní jistoty zrušit. V této oblasti existuje konstantní judikatura ESD.⁶⁰ Například ve věci Cowan⁶¹ ESD došel k závěru, že přestože jsou trestní právo a trestní řízení oblasti, které v zásadě zůstávají v pravomoci členských států, komunitární právo stanoví určité hranice s ohledem na kontrolní opatření ve spojení s volným pohybem. Tato opatření nesmí omezovat smlouvami zaručené základní svobody, které by se neměly stát pouze iluzorními a současně zde platí zákaz jakékoliv diskriminace na základě státní příslušnosti v souladu podle čl. 12 SES.

Zatímco výše zmíněný pozitivní účinek je obecně namířen vůči vnitrostátnímu zákonodárci (jelikož pouze zákonodárce je oprávněn rozhodnout, která jednání budou trestná), negativní účinek komunitárního práva není bez zajímavosti pro jednotlivce. Možnost tzv. euro-obhajoby se stala realitou a zásada loajality zavazuje členské státy k ní přihlížet.

1.3.3 Aplikace zásady loajality ve třetím pilíři

Jedním z nejvíce diskutovaných rozhodnutí ESD se stal případ Pupino.⁶² V dané věci se musel ESD vypořádat s otázkou, zda se princip loajality vyjádřený v čl. 10 SES použije i na oblast trestní spolupráce. Konkrétně šlo o to, zda mají členské státy povinnost tzv. eurokonformního výkladu národního práva⁶³ také ve vztahu k aktům třetího pilíře. ESD dovedl, že pokud by jednotlivci neměli právo dovolávat se před

⁶⁰ Např. rozhodnutí ESD ve věci C-203/80 trestní řízení proti Guerino Casati z 11. 11. 1981, SbSD 1981, s. 2595; rozhodnutí ESD ve věci C-163/94 Sanz de Leraz z 14. 12. 1995, SbSD 1995, s. I-4821; rozhodnutí ESD ve věci C-348/96 Donatella Calfa v. Arios Pagos z 19. 1. 1999, SbSD 1999, s. I-11.

⁶¹ Rozhodnutí ESD ve věci C-186/87 Ian William Cowan v. Le Trésor Public z 2. 2. 1989, SbSD 1989, s. 195.

⁶² Rozhodnutí ESD ve věci C-105/03 Tribunale di Firenze v. Maria Pupino z 16. 6. 2005, SbSD 2005, s. I-5285.

⁶³ Princip eurokonformního výkladu (nepřímého účinku) dovedl ESD z ustanovení čl. 10 SES poprvé ve věci Von Colson (rozhodnutí ESD ve věci C-14/83 Von Colson z 10. 4. 1984, SbSD 1984, s. 1891) a tato zásada znamená, že národní soudy mají povinnost vykládat vnitrostátní právo v maximální možné míře v souladu s komunitárním právem.

vnitrostátními soudy rámcových rozhodnutí s cílem získat konformní výklad národního práva, pravomoc ESD rozhodovat o předběžných otázkách podle čl. 35 SEU by ztratila podstatnou část svého účinku. Trestní spolupráce podle hlavy VI SEU je ostatně založena na spolupráci členských států a orgánů. Pokud by se na danou oblast nevztahovala zásada loajální spolupráce, EU by mohla jen velmi obtížně plnit své poslání. Vnitrostátní soudy mají tedy při uplatňování národního práva povinnost přihlížet k obsahu rámcového rozhodnutí a vykládat národní právo v co největším možném rozsahu ve světle znění a účelu rámcového rozhodnutí, aby byl dosažen výsledek, který rámcové rozhodnutí sleduje, a dosažen tak soulad s čl. 34 odst. 2 písm. b) SEU. Tato povinnost má nicméně své meze. Obecné právní zásady (zejména zásada právní jistoty a zákazu retroaktivity) nedovolují, aby na základě rámcového rozhodnutí a nezávisle na implementujícím zákonu došlo ke stanovení či zpřísnění trestní odpovědnosti osob, jež jednají v rozporu s ustanoveními rámcového rozhodnutí. Obdobně nesmí eurokonformní výklad vést k výkladu vnitrostátního práva *contra legem*. Zároveň nesmí být oslabena práva účastníků trestního řízení na spravedlivý proces podle čl. 6 EÚLP.

1.3.4 Směrem k supranacionálnímu trestnímu právu

V době před Lisabonskou smlouvou nebylo možné (kromě správních sankcí v rámci práva na ochranu hospodářské soutěže podle prvního pilíře) na poli trestního práva v užším smyslu přijímat právní nástroje prvního pilíře, tj. směrnice a nařízení. V dané oblasti nebyla ES odevzdána pravomoc.⁶⁴ Změnu v chápání této otázky přineslo až převratné rozhodnutí ESD ve věci *Komise v. Rada*⁶⁵, jež předznamenalo pozdější právní úpravu v Lisabonské smlouvě. ESD v tomto rozsudku stanovil, že ES má pravomoc v oblasti trestního práva, pokud je to nutné k dosažení plného účinku komunitárních norem v rámci politik ES (v daném případě se jednalo o politiku životního prostředí).

Ve výše zmíněném sporu se Komise domáhala před ESD zrušení Rámcového rozhodnutí Rady 2003/80/SVV z 27. 1. 2003 o trestněprávní ochraně životního

⁶⁴ Viz čl. 2 a 3 SES ve znění Niceské smlouvy.

⁶⁵ Rozhodnutí ESD ve věci C-176/03 *Komise v. Rada* ze 13. 9. 2005, SbSD 2005, s. I-7879.

prostředí,⁶⁶ které stanovilo určitý počet trestných činů proti životnímu prostředí, pro něž měly členské státy zavést sankce trestní či jiné povahy. Volba druhu sankcí byla ponechána na členských státech. Generální advokát Colomer ve svém stanovisku⁶⁷ poukázal na velmi zajímavou, avšak někdy opomíjenou dimenzi tohoto případu, která se nedotýká tolik států jako občanů. Ti mají totiž právo na to, aby určení trestných činů a sankcí bylo učiněno demokraticky zvolenými zástupci, což je v právní terminologii vyjádřeno zásadou zákonnosti trestných činů. Přiznání implicitní pravomoci ES v oblasti trestního práva je tak podle Colomera v souladu se zásadou legality.

ESD v této věci rozhodl o zrušení rámcového rozhodnutí o trestněprávní ochraně životního prostředí. Dospěl totiž k závěru, že hlavním cílem rámcového rozhodnutí byla ochrana životního prostředí (jež je podle čl. 175 SES v pravomoci ES), čímž byl porušen čl. 47 SEU, podle kterého nemůže být žádné ustanovení SES dotčeno ustanoveními SEU. ESD zopakoval, že v oblasti trestního práva zásadně nemá ES pravomoc. Pokud je však užití účinných, přiměřených a odrazujících trestních sankcí vnitrostátními orgány nezbytné pro boj proti vážným zásahům do životního prostředí, je ES oprávněno přijmout opatření vztahující se k trestnímu právu členských států, jestliže je to nutné k zajištění plné účinnosti komunitárního práva na poli ochrany životního prostředí.

Komise rozhodnutí ESD zastávající funkcionální přístup k trestnímu právu a trestní pravomoci uvítala a nedlouho poté vydala sdělení,⁶⁸ ve kterém se dala slyšet, že přistoupí k trestněprávním opatřením, bude-li jejich přijetí nezbytné k zajištění plného účinku komunitárních norem. Po přezkumu dříve přijatých rámcových rozhodnutí Komise určila, která z nich byla přijata na špatném právním základu. Avšak s ohledem na uplynutí lhůty pro podání žaloby na neplatnost bylo možné napadnout již jen rámcové rozhodnutí dotýkající se společné dopravní politiky (sbližující trestní normy na poli znečištění pocházející z lodní dopravy).⁶⁹ ESD v této věci⁷⁰ potvrdil své předchozí rozhodnutí a doktrínu implicitních sektorově vymezených pravomocí v oblasti trestního práva, ale současně dovedl, že není v pravomoci ES stanovit výši a druhy sankcí.

⁶⁶ Úř. věst. L 29 z 5. 2. 2003, s. 55.

⁶⁷ Stanovisko generálního advokáta Colomera přednesené 26. 5. 2005, odst. 77.

⁶⁸ Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě o důsledcích rozsudku Evropského soudního dvora ve věci C-176/03 Komise v. Rada ze 13. 9. 2005, SbSD 2005, s. I-7879,

⁶⁹ Rámcové rozhodnutí Rady 2005/667/SVV z 12. 7. 2005 k posílení rámce trestního práva pro boj proti znečištění z lodí (Úř. věst. L 255 z 30. 9. 2005, s. 164-167).

⁷⁰ Rozhodnutí ESD ve věci C-440/05 Komise v. Rada z 23. 10. 2007, SbSD 2007, s.I-9097.

ESD pojal pravomoc ES v oblasti trestního práva jako výjimku z obecného vynětí této problematiky z pravomoci ES. Podle mého názoru však ESD tímto rozhodnutím obešel princip svěřených pravomocí, podle něhož smí ES konat pouze v případě, že mu byla odevzdána pravomoc v příslušné oblasti. ESD místo toho přichází s konceptem „plné účinnosti či účinku“ jako klíčovou hranicí, jež musí být překročena, aby v rámci ES mohla být přijímána opatření dotýkající se trestního práva. Pojem účinnosti je přitom velmi nejasný a neprůhledný.

Judikatuře ESD nicméně nelze upřít ohromný vliv, jaký měla na vývoj europeizace trestního práva. Rozhodnutí ESD doslova vydláždila cestu budoucí právní úpravě a předznamenala vývoj směrem k nadstátnímu trestnímu právu v rámci EU, a to v době, kdy projekt Smlouvy o Ústavě pro Evropu neuspěl a ratifikace Lisabonské smlouvy byla stále nejistá.

2. Současný právní stav po přijetí Lisabonské smlouvy

Dne 1. 12. 2009 vstoupila v platnost tzv. Lisabonská smlouva,⁷¹ jež zcela zásadním způsobem zreformovala primární právo EU. Evropská unie získala právní subjektivitu a byla zrušena tří pilířová struktura EU. Prostor svobody, bezpečnosti a práva je komplexně upraven v hlavě V Smlouvy o fungování EU (nový název pro SES, dále jen SFEU) a začleněn do sdílených pravomocí mezi EU a členskými státy.⁷² Hlava V SFEU je dále rozdělena do pěti kapitol:

- obecná ustanovení;
- politiky týkající se kontrol na hranicích, azylu a přistěhovalectví;
- justiční spolupráce v občanských věcech;
- justiční spolupráce v trestních věcech;
- a policejní spolupráce.

Dochází tak ke sloučení problematik, jež byly původně součástí prvního pilíře v rámci hlavy IV SES a třetího pilíře (policejní a justiční spolupráce v trestních věcech) podle hlavy VI SEU. Komunitární a unijní rámec spolupráce je tak sjednocen. Pro trestní spolupráci tato změna znamená, že se mění rozhodovací postupy, rozšiřuje se rozhodování kvalifikovanou většinou v Radě, posiluje se postavení Evropského

⁷¹ Úř. věst. C 306 ze 17. 12. 2007.

⁷² Viz čl. 4 odst. 2 písm. j) SFEU.

parlamentu a Komise, sjednocují se právní instrumenty (například se přijímají nástroje bývalého prvního pilíře – nařízení, směrnice, doporučení a stanoviska), rozšiřuje se pravomoc ESD a nově na trestní oblast působí principy rozvinuté ESD v komunitární sféře. Přestože je oblast policejní a justiční spolupráce v trestních věcech nově zařazena po boku původních komunitárních politik, zachovala si určitá specifika, jež pramení z toho, že mezi členskými státy existuje stále jistá nedůvěra v této citlivé oblasti.

2.1 Obecná ustanovení

V čl. 3 SEU se stanoví, že EU nejenom podporuje blahobyt obyvatel, ale také poskytuje svým občanům prostor svobody, bezpečnosti a práva bez vnitřních hranic, ve kterém je zaručen volný pohyb osob ve spojení s vhodnými opatřeními týkajícími se, kromě dalšího, předcházení a potírání kriminality.

Ustanovení čl. 67 SFEU v rámci obecných ustanovení poté vymezuje, že EU tvoří prostor svobody, bezpečnosti a práva při respektování základních práv a různých právních systémů a tradic členských států. EU má usilovat o to, aby byla zajištěna vysoká úroveň bezpečnosti, a to pomocí: opatření pro prevenci a potírání trestné činnosti, rasismu a xenofobie; opatření pro koordinaci a spolupráci mezi policejními, justičními a jinými orgány; vzájemného uznávání soudních rozhodnutí v trestních věcech; a je-li to nezbytné, prostřednictvím sblížení předpisů trestního práva.

V obecných ustanoveních je dále upraveno postavení Evropské rady, která určuje strategické směřování⁷³, úloha vnitrostátních parlamentů, které dohlíží na dodržování zásady subsidiarity při předkládání návrhů a podnětů v rámci trestní spolupráce⁷⁴ či zřízení Stálého výboru pro operativní spolupráci v oblasti vnitřní bezpečnosti (COSI).⁷⁵ Zůstává v platnosti, že prostor svobody, bezpečnosti a práva se nedotýká výkonu odpovědnosti členských států za udržování veřejného pořádku a ochranu vnitřní bezpečnosti.⁷⁶ Pokud to však členské státy považují za vhodné, mohou mezi sebou a na vlastní odpovědnost organizovat formy spolupráce a koordinace.⁷⁷

⁷³ Viz čl. 68 SFEU.

⁷⁴ Viz čl. 69 SFEU.

⁷⁵ Viz čl. 71 SFEU.

⁷⁶ Viz čl. 72 SFEU ve spojení s čl. 4 SEU.

⁷⁷ Viz čl. 73 SFEU.

Součástí obecných ustanovení je také ustanovení, jež umožňuje EU jednostranně omezit volný trh v rámci boje proti terorismu pomocí nařízení.⁷⁸

Čl. 67 vymezující generální prevenci kriminality na úrovni EU ve spojení s čl. 75, jenž umožňuje přijmout individuální sankce, poskytuje EU obecnou pravomoc na poli potírání trestné činnosti v kontrastu se speciálními ustaveními v rámci hlavy V kapitoly 4 (čl. 82 a 83). Odlišení mezi obecnou pravomocí podle kapitoly 1 a zvláštní pravomocí EU podle kapitoly 4 je velmi důležité, jelikož obecná ustanovení neupravují možnost záchranné brzdy (pozastavení či zablokování legislativního postupu) v případě, že se návrh dotýká základních aspektů vnitrostátního systému trestního soudnictví daného členského státu.

2.2 Justiční a policejní spolupráce v trestních věcech

Justiční a policejní spolupráci v trestních věcech jsou věnovány dvě samostatné kapitoly (kapitola 4 a 5) v rámci hlavy V. Justiční spolupráce v trestních věcech je založena na dvou pilířích, a to na zásadě vzájemného uznávání rozsudků a soudních rozhodnutí, které zahrnuje sblížování právních a správních předpisů.⁷⁹ Pravomoc EU na poli trestního práva je zpřesněna a do jisté míry omezena v porovnání s předchozí právní úpravou (bývalý čl. 31 SEU, který pojímal kompetence velice široce).⁸⁰ Lze ji rozdělit na sféru justiční spolupráce v trestních věcech v užším slova smyslu (čl. 82 odst. 1 SFEU), pravomoc ke sblížování právních předpisů v oblasti trestního práva procesního (čl. 82 odst. 2 SFEU) a trestního práva hmotného (čl. 83 odst. 1 a 2 SFEU). Lisabonská smlouva dále rozšiřuje možné nové úkoly Eurojustu⁸¹ a nově přichází s možností vytvořit Úřad evropského veřejného žalobce z Eurojustu.⁸²

V oblasti policejní spolupráce v trestních věcech lze shrnout, že nedochází k zásadnějším věcným změnám. Důraz je stále kladen na shromažďování a výměnu informací a na výcvik a výměnu osob. Širší působnost se zavádí ve vztahu k metodám vyšetřování závažných forem organizované trestné činnosti, když Lisabonská smlouva

⁷⁸ Viz čl. 75 SFEU (bývalý čl. 60 SES).

⁷⁹ Viz čl. 82 odst. 1 SFEU.

⁸⁰ Blíže viz BŘÍZA, Petr a Michal ŠVARC. Komunitarizace trestního práva v Lisabonské smlouvě a její (případná) reflexe v právním řádu České republiky. *Trestněprávní revue*. Praha: C. H. Beck, 2009, roč. 2009, č. 6., s. 163.

⁸¹ Zejména možnost zahájení vyšetřování a navrhování zahájení trestního stíhání, které vedou příslušné vnitrostátní orgány. Viz Čl. 85 odst. 1 písm. a) SFEU.

⁸² Viz čl. 86 SFEU.

umožňuje přijímat opatření ohledně těchto metod.⁸³ Také mandát Europolu se rozšiřuje z původní organizované kriminality na závažnou přeshraniční trestnou činnost⁸⁴ a na základě č. 88 odst. 2 SFEU je možné pomocí nařízení vymezit strukturu, fungování, oblast činnosti a úkoly Europolu.

2.2.1 Harmonizace trestního práva hmotného a procesního

Jak již bylo zmíněno výše, v oblasti justiční spolupráce v trestních věcech je nyní EU výslovně svěřena pravomoc sblížovat právní předpisy v oblasti trestního práva. Sféra trestního práva procesního je upravena v čl. 82 odst. 2 SFEU. Na jeho základě může Evropský parlament a Rada přijímat minimální pravidla formou směrnic v rozsahu, který je nezbytný pro usnadnění vzájemného uznávání rozsudků a soudních rozhodnutí a policejní a justiční spolupráce v trestních věcech s přeshraničním rozměrem. Tato pravidla musí brát v úvahu rozdíly mezi právními tradicemi a systémy členských států. Čl. 82 SFEU poté vymezuje oblasti, kterých se pravidla mohou týkat. Jsou jimi vzájemná přípustnost důkazů, práva osob v trestním řízení a práva obětí trestných činů. Nadto obsahuje čl. 82 SFEU tzv. generální klauzuli,⁸⁵ která rozšiřuje možnost harmonizovat na další zvláštní aspekty trestního řízení, které Rada předem jednomyslně určí po obdržení souhlasu Evropského parlamentu.

Právním základem pro aproximaci trestního práva hmotného je čl. 83 odst. 1 a 2 SFEU. Podle odst. 1 mohou Evropský parlament a Rada stanovit formou směrnic minimální pravidla týkající se vymezení trestných činů a sankcí v oblasti mimořádně závažné kriminality s přeshraničním rozměrem z důvodu povahy nebo dopadu vypočtených trestných činů nebo kvůli zvláštní potřebě potírat ji na společném základě. Odst. 1 dále taxativně stanoví oblasti trestné činnosti, o které jde.⁸⁶ Rada může po obdržení souhlasu Evropského parlamentu jednomyslně rozhodnout, kterých dalších oblastí, jež splňují požadavek přeshraničního rozměru a mimořádné závažnosti, se harmonizace může týkat.

⁸³ Srov. čl. 87 odst. 2 písm. c) SFEU.

⁸⁴ Viz čl. 88 odst. 1 SFEU.

⁸⁵ Viz čl. 82 odst. 2 písm. d) SFEU.

⁸⁶ Jedná se o terorismus, obchod 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 a organizovaná trestná činnost.

Čl. 83 odst. 2 pak navazuje na judikaturu ESD,⁸⁷ již byl věnován prostor výše, a kodifikuje tak funkcionální přístup k trestnímu právu. K harmonizaci podle tohoto ustanovení je možné přistoupit tehdy, pokud je to nezbytné pro zajištění účinného provádění politiky EU v oblasti, ve které byla přijata harmonizační opatření. Z toho vyplývá, že se může dotýkat jakékoliv unijní politiky a oproti předchozí právní úpravě ve spojení s judikaturou ESD stanovit také minimální úpravu sankcí. Toto „rozšíření“ pravomocí vyplývá z toho, že podle Lisabonské smlouvy již neexistuje rozdíl mezi prvním a třetím pilířem. Pro obě sféry nyní platí jednotné právní nástroje. Otázky v pravomoci EU tak mohou být upraveny jednotně použitelnou směrnicí.

Je třeba si povšimnout, že v rámci tohoto kompetenčního ustanovení chybí požadavek mimořádné závažnosti trestné činnosti a přeshraničního rozměru. Nabízí se proto otázka, zda toto ustanovení nemůže sloužit jako právní podklad pro jakoukoliv harmonizaci trestního práva pod zástěrkou efektivity či plného účinku, jež by ESD posléze potvrdil v souladu se svou dřívější judikaturou. Lisabonská smlouva však s sebou přináší také instituty, které by přílišné regulaci v této oblasti mohly zabránit. Jedná se o kontrolu dodržování zásady subsidiarity vnitrostátními parlamenty⁸⁸ a o institut tzv. záchranné brzdy, o kterém bude pojednáno níže.

2.2.2 Institut tzv. záchranné brzdy a posílená spolupráce

Lisabonská smlouva nově upravuje institut tzv. záchranné brzdy (emergency brake) a posílenou spolupráci. Každý členský stát může namítnout, že návrh směrnice harmonizující trestní právo hmotné nebo procesní se dotýká základních aspektů jeho systému trestního soudnictví, a požadovat, aby byl návrh předložen Evropské radě.⁸⁹ Tím dojde k pozastavení řádného legislativního postupu. Evropská rada vrátí návrh zpět k projednání Radě, pokud dosáhne konsensu do 4 měsíců. Jestliže se konsensus v rámci Evropské rady nepodaří nalézt a přeje-li si to alespoň 9 členských států, může být ve vztahu k danému návrhu navázána automaticky posílená spolupráce (povolení k jejímu zavedení se považuje za udělené). Záchrannou brzdou však nelze použít u opatření přijímaných v rámci justiční spolupráce v souladu s čl. 82 odst. 3 SFEU. Zvláštní

⁸⁷ Rozhodnutí ESD ve věci C-440/05 Komise v. Rada z 23. 10. 2007, SbSD 2007, s.I-9097, a rozhodnutí ESD ve věci C-176/03 Komise v. Rada ze 13. 9. 2005, SbSD 2005, s. I-7879.

⁸⁸ Na základě čl. 5 odst. 3 a čl. 12 písm. b) SEU.

⁸⁹ Viz čl. 82 odst. 3 a čl. 83 odst. 3 SFEU.

ustanovení upravující posílenou spolupráci nalezneme též v případě potencionálního vytvoření Úřadu evropského veřejného žalobce a v případě policejní spolupráce.⁹⁰

Mechanismus záchranné brzdy a posílené spolupráce bývá některými autory charakterizován jako „jeden krok vpřed a dva kroky vzad“.⁹¹ Oba instituty totiž vyvažují zavedení řádného legislativního postupu (a s ním spojené kvalifikované většiny) do oblasti justiční a policejní spolupráce, a jsou tak určitým ústupkem či krokem zpět. Umožňují členským státům zdržet se spolupráce nebo ve spolupráci pokračovat i tehdy, pokud některý členský stát nesouhlasí. Důvodem zavedení obou institutů bezpochyby byla obava členských států z toho, že by mohla být dotčena jejich státní suverenita. Využití těchto mechanismů však může v budoucnu působit proti duchu integrace a přinést fragmentaci trestněprávních předpisů, či dokonce negativně ovlivnit vzájemnou důvěru mezi členskými státy.

2.3 Změny v legislativním procesu

K velkým změnám došlo i v rozhodovacích procedurách. Navrhovat přijetí aktů v rámci trestní spolupráce již nemůže každý jednotlivý členský stát. Vedle Evropské komise má ovšem toto právo též ¼ členských států.⁹² Právní akty jsou (až na výjimky, kdy se aplikuje zvláštní legislativní postup)⁹³ přijímány řádným legislativním postupem. To znamená, že se prosazuje princip hlasování kvalifikovanou většinou v Radě za současného zapojení Evropského parlamentu jako rovnocenného partnera do spolurozhodovacího procesu. Klíčovou změnou je sjednocení forem sekundárních právních aktů původního prvního a třetího pilíře. Ve všech oblastech lze napříště přijímat pouze právní instrumenty tehdejšího prvního pilíře, tj. nařízení, směrnice, rozhodnutí, doporučení a stanoviska.

⁹⁰ Viz čl. 86 a čl. 87 SFEU.

⁹¹ Viz HERLIN-KARNELL, Ester. *The constitutional dimension of European criminal law*. Portland, Or.: Hart Pub., 2012, xxi, 261 p. Modern studies in European law, s. 35.

⁹² Viz čl. 76 SFEU.

⁹³ Např. opatření týkající se operativní spolupráce podle čl. 87 odst. 3 SFEU, která se přijímají zvláštním legislativním postupem, tj. Rada rozhoduje jednomyslně a Evropský parlament má pouze konzultační roli.

2.4 Rozšíření pravomoci ESD

Zrušení tří pilířové struktury EU mělo logicky za následek též významné posílení úlohy ESD ve sféře trestní spolupráce. ESD totiž získal úplnou jurisdikci v oblasti prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Tato jurisdikce zahrnuje řízení o porušené povinnosti vyplývající ze smluv, řízení o předběžné otázce a řízení o žalobách na neplatnost aktů. Nadále však ESD nemá pravomoc přezkoumávat platnost nebo přiměřenost vnitrostátních operací prováděných policií či jinými donucovacími orgány, ani rozhodovat o výkonu odpovědnosti členských států za udržování veřejného pořádku a ochranu vnitřní bezpečnosti.⁹⁴

Lisabonské smlouvě se tedy podařilo odstranit nedostatek předchozí úpravy, která neumožňovala ve sféře trestní spolupráce vynucení povinností ze smluv ani uložení sankcí. Komise nyní dohlíží na řádnou implementaci právních aktů EU a především může zahájit řízení o porušení smluv před ESD.⁹⁵ Řízení o předběžných otázkách již není závislé na předchozím prohlášení členského státu, ale jde o klasické obligatorní řízení. Další novinkou je urychlené řízení ve vazebních věcech.⁹⁶

Je zde však ještě třeba uvést, že na základě Protokolu č. 36 o přechodných ustanoveních⁹⁷ byla účinnost některých ustanovení Lisabonské smlouvy odložena. Právní účinky aktů dřívějšího třetího pilíře byly zachovány až do zrušení, zániku nebo změny těchto aktů. Rozšíření pravomoci Komise a ESD na oblast třetího pilíře bylo odloženo až do změny opatření přijatých původně v rámci třetího pilíře, nejpozději však do uplynutí 5 let od vstupu Lisabonské smlouvy v platnost.

2.5 Přistoupení k EÚLP a závazný charakter Listiny základních práv EU

Ustanovení čl. 6 odst. 2 SEU stanoví, že EU přistoupí k EÚLP. Toto přistoupení se však nedotkne pravomocí EU. K přistoupení k EÚLP bude třeba jednomyslné rozhodnutí Rady a ratifikace členskými státy. Je zřejmé, že tento akt bude mít velmi

⁹⁴ Srov. čl. 276 SFEU.

⁹⁵ Srov. čl. 258 a čl. 260 SFEU.

⁹⁶ Viz čl. 267 SFEU.

⁹⁷ Konkrétně ustanovení hlavy VII Protokolu č. 36, která se týká aktů přijatých na základě původních hlav V a VI SEU před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost.

symbolický význam, a to především v oblasti trestního práva a ochrany práv jednotlivce.

Listina základních práv EU se stává na základě čl. 6 odst. 1 SEU právně závaznou a tvoří nyní součást primárního práva. Dále se v čl. 6 odst. 1 stanoví, že Listina nijak nerozšiřuje pravomoci EU stanovené smlouvami. Obdobně čl. 51 Listiny vymezuje, že její ustanovení jsou určena orgánům, institucím, jiným subjektům EU a členským státům, pokud uplatňují právo EU. Přestože se Listina bude aplikovat pouze v případě uplatňování evropského práva, stále bude mít funkci jako zdroj právní interpretace. Na trestní právo budou mít největší dopad ustanovení čl. 47 až 49 Listiny, jelikož upravují právní rámec opatření EU v této oblasti. Listina základních práv EU nejen, že vyjasňuje právní status a práva a svobody jednotlivce tváří v tvář institucím EU, ale rovněž klade EU- konkrétně politikám v rámci prostoru svobody, bezpečnosti a práva nový právní základ.

Nabízí se tu otázka, do jaké míry se s přistoupením EU k EÚLP změní ochrana, kterou EÚLP poskytuje jednotlivci v trestním právu. Jak vyplývá z rozhodnutí ESLP ve věci Bosphorus,⁹⁸ ochrana lidských práv v rámci EU je srovnatelná se standardem ochrany poskytovaným ESLP. Platí tedy domněnka souladu právních aktů EU s EÚLP. Tato domněnka může být vyvrácena, pokud by v konkrétním případě byla ochrana ze strany ESD nedostatečná. Pokud však EU přistoupí v budoucnu k EÚLP, lze očekávat, že se judikatura ESLP bude vyvíjet ze současné srovnatelné ochrany směrem k maximální ochraně jednotlivce.

2.6 Výjimky pro členské státy

Použití ustanovení části třetí hlavy V SFEU (prostor svobody, bezpečnosti a práva) je podřízeno výjimkám pro Spojené království, Irsko a Dánsko. Ve vztahu k Listině existuje výjimka pro Spojené království a Dánsko. Tyto výjimky jsou obsaženy v protokolech, jež jsou připojeny k SFEU a SEU a jsou závazné.

⁹⁸ Rozhodnutí ESLP ve věci Bosphorus proti Irsku z 30. 6. 2005, SbSLP 2005.

2.6.1 Spojené království a Irsko

Protokol o použití některých hledisek článku 26 SFEU na Spojené království a Irsko stanoví výjimky týkající se volného pohybu osob bez vnitřních hranic. Obě země mají právo pokračovat v hraničních kontrolách osob. Vztah těchto států k části třetí hlavy V SFEU upravuje Protokol č. 21 o postavení Spojeného království a Irska s ohledem na prostor svobody, bezpečnosti a práva. Podle tohoto protokolu nejsou žádná z ustanovení části třetí hlavy V SFEU, opatření přijatá podle zmíněné hlavy, mezinárodní smlouvy uzavřené podle uvedené hlavy ani žádná rozhodnutí ESD ohledně těchto ustanovení či opatření závazná ani použitelná pro Spojené království a Irsko. Pokud si to však tyto státy přejí, mají možnost se přijímání opatření účastnit (tzv. opt-in), oznámí-li to do tří měsíců od předložení návrhu Radě. Nerozhodnou-li se účastnit v této lhůtě, můžou ještě na závěr jednání využít tzv. záchranné brzdy. Irsko je mimo to oprávněno předsedovi Rady písemně oznámit, že si již nepřeje, aby byl protokol uplatňován.

2.6.2 Spojené království a Polsko

Na Spojené království se spolu s Polskem vztahuje ještě výjimka ve vztahu k Listině základních práv EU podle Protokolu č. 30 o uplatňování Listiny v Polsku a ve Spojeném království. Nejedná se o ovšem o skutečnou výjimku či tzv. opt-out. Tento protokol má spíše politický či interpretační význam, když v podstatě opakuje to, co již stanoví čl. 6 odst. 1 SEU a čl. 51 odst. 2 Listiny. Protokol zdůrazňuje, že Listina nerozšiřuje možnost ESD ani vnitrostátních soudů rozhodnout, že vnitrostátní právní a správní předpisy, zvyklosti nebo postupy nejsou v souladu se základními právy, svobodami nebo zásadami garantovanými Listinou. Dále se v protokolu stanoví, že žádná z ustanovení hlavy V Listiny nezakládají soudně vymahatelná práva, pokud nejsou upravena vnitrostátním právem. Výjimka se tedy týká pouze Listiny, a nikoliv obecných principů podle čl. 6 odst. 3 SEU. Základní práva, která ESD nebude interpretovat (jen) na základě Listiny, budou tudíž použitelná a vynutitelná i na Spojeném království a Polsku.

2.6.3 Dánsko

Protokol č. 22 o postavení Dánska vymezuje výjimky pro Dánsko. Dánsko se neúčastní přijímání opatření podle ustanovení části třetí hlavy V SFEU (s výjimkou dvou oblastí vízové politiky). Nejsou pro něj závazná ani použitelná žádná opatření nebo ustanovení mezinárodních smluv podle výše zmíněné hlavy, ani rozhodnutí ESD interpretující takové ustanovení nebo opatření. Explicitně se v protokolu stanoví, že akty EU v rámci policejní a justiční spolupráce v trestních věcech přijaté před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost jsou pro Dánsko závazné a použitelné v původním znění. Před Lisabonskou smlouvou se totiž Dánsko účastnilo spolupráce v oblasti třetího pilíře. Podle současné úpravy se tak tzv. opt- out klauzule nově vztahuje na celou oblast prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Dánsko na rozdíl od Spojeného království a Irska nemá vyjednánu možnost opt- in. Avšak stejně jako Irsko je Dánsko oprávněno oznámit, že si již nepřeje, aby byl protokol zcela nebo zčásti využíván.

2.7 Shrnutí

I po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost zůstala oblast justiční a policejní spolupráce v trestních věcech věrna spojení supranacionálního a mezivládního přístupu.⁹⁹ Za nadstátní rys je třeba na prvním místě považovat zrušení tří pilířové struktury, jež s sebou přineslo zavedení jednotných sekundárních právních aktů, posílení postavení Komise, zavedení kvalifikované většiny v Radě ve většině oblastí, úplné zapojení Evropského parlamentu do legislativního procesu, plnou jurisdikci ESD včetně uplatnění komunitárních principů a konečně možnost uložit členskými státem sankce za porušení jejich závazků. Lisabonská smlouva také kodifikuje funkcionální přístup k trestnímu právu a výslovně přenáší část svrchovaných trestněprávních pravomocí na EU, posiluje status Europolu a Eurojustu a umožňuje vytvořit Úřad evropského veřejného žalobce.

Naproti tomu mezivládní přístup lze spatřovat v novém institutu tzv. záchranné brzdy či v nejednotném právním rámci způsobeném zvláštním postavením některých států v oblasti prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Přestože se většinové hlasování stalo pravidlem, v některých sférách se stále rozhoduje jednomyslně. Mezi Europolem,

⁹⁹ Blíže viz TOMÁŠEK, Michal et al. *Europeizace trestního práva*. Praha: Linde Praha, 2009, s. 56-57.

Eurojustem a dalšími institucemi EU nedošlo k vytvoření žádných vertikálních vazeb a bylo upuštěno od pojetí Europolu jako federální evropské policie.

Lisabonská smlouva zavádí značně specifičtější a propracovanější úpravu, která je často koncipována restriktivněji oproti předchozímu stavu (viz taxativní výčty určitých aspektů trestního procesu).¹⁰⁰ Většina změn v oblasti justiční a policejní spolupráce ve věcech trestních ale není z praktického pohledu věcné povahy, ale spíše administrativně- organizační.¹⁰¹

Lze shrnout, že Lisabonská smlouva je pro oblast svobody, bezpečnosti a práva velkým přínosem zejména tím, že se pokouší nalézt rovnováhu mezi bezpečností a ochranou základních práv. Přináší otevřenější a více demokratické a efektivnější rozhodovací procesy. Rozšíření pravomocí ESD v důsledku zrušení tří pilířové struktury poskytuje ESD a Komisi silnější postavení při kontrole a vynucování implementace evropských opatření.

Zvyšuje se soudní ochrana v této oblasti, jelikož jsou napříště možné individuální žaloby na neplatnost aktů. Díky Lisabonské smlouvě dále roste ochrana základních práv a je umožněno přijímat opatření vztahující se k procesním zárukám, což je zcela zásadní a doposud opomíjená složka rostoucí spolupráce mezi orgány prosazujícími právo.

Přes všechnu snahu o standardizaci si však tato oblast stále zachovává svá specifika. Přetrvávající výjimky pro Spojené království, Irsko a Dánsko dokazují, že individuální zájem některých zemí stále převažuje nad unijním. Tyto výjimky mohou způsobit fragmentaci, potenciálně bránit rozvoji konzistentního prostoru svobody, bezpečnosti a práva a mít negativní dopad na efektivitu trestní spolupráce, ochranu jednotlivce v trestních věcech a rovněž na vzájemnou důvěru mezi orgány, jež je nezbytná pro těsnou spolupráci.

¹⁰⁰ Blíže srov. BŘÍZA, Petr a Michal ŠVARC. Komunitarizace trestního práva v Lisabonské smlouvě a její (případná) reflexe v právním řádu České republiky. *Trestněprávní revue*. Praha: C. H. Beck, 2009, roč. 2009, č. 6., s. 161-164.

¹⁰¹ PIKNA, Bohumil. *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva (prizmatem Lisabonské smlouvy)*. 3. rozš. vyd. Praha: Linde, s. 211-215.

3. Instituce prosazování práva v rámci EU

Pojem institucí prosazování práva používá H. Satzger¹⁰² pro označení unijních institucí policejní a justiční spolupráce. Za účelem usnadnění spolupráce mezi národními donucovacími orgány byl založen Evropský policejní úřad (Europol) a Evropská jednotka pro justiční spolupráci (Eurojust). V poslední době je stále více aktuální otázka vytvoření Úřadu evropského veřejného žalobce. Poprvé v historii EU se ocitáme na prahu zřízení evropského orgánu, jenž by byl nadán skutečnými donucovacími pravomocemi. Proto je použití výrazu institucí prosazujících právo zcela na místě.

3.1 Europol

3.1.1 Vznik Europolu a jeho právní základ

Idea založení Evropského policejního úřadu (Europolu) byla poprvé zmíněna na zasedání Evropské rady v Lucembursku v červnu 1991. Vytvoření Europolu bylo poté potvrzeno Maastrichtskou smlouvou v čl. K.1 odst. 9. Předchůdcem Europolu se stala Protidrogová jednotka Europolu,¹⁰³ která začala vyvíjet činnost v lednu 1994 na úseku boje proti drogové kriminalitě. K ukončení činnosti Protidrogové jednotky Europolu fakticky došlo vstupem v platnost Úmluvy o Europolu¹⁰⁴ 1. října 1998. Europol zahájil plně svou činnost 1. července 1999 a jeho sídlem se stal Haag v Nizozemsku.

Europol byl tedy založen na základě klasického právního nástroje mezinárodního práva- úmluvy mezi členskými státy jako mezinárodní organizace financovaná přímo příspěvky těchto států. Nevýhodou úmluvy byla potřeba ratifikace každé změny všemi státy, což se mohlo protáhnout i na několik let. Flexibilnější právní základ umožnila Amsterdamská smlouva, na jejímž podkladě Rada přijala

¹⁰² Satzger užívá pojem Institutions of Law Enforcement. Mezi tyto instituce řadí vedle Europolu a Eurojustu i OLAF. Srov. SATZGER, Helmut. *International and European criminal law*. Munich: C. H. Beck, 2012, xxxv, s. 110.

¹⁰³ Společná akce ze dne 10. 3. 1995 přijatá Radou na základě čl. K.3 SEU týkající se Protidrogové jednotky Europolu (95/73/JHA), Úř. věst. L 62 z 20. 3. 1995.

¹⁰⁴ Úmluva založená na čl. K3 SEU o zřízení Evropského policejního úřadu (Europol), Úř. věst. C 316 z 27. 11. 1995.

rozhodnutí,¹⁰⁵ které nahradilo Úmluvu o Europolu s účinností od 1. ledna 2010 a jež je v platnosti i v současné době. Europol se tak zařadil mezi další orgány a agentury zřízené v rámci tehdejšího třetího pilíře, když se stal unijním subjektem financovaným ze souhrnného unijního rozpočtu.

V mezičase ovšem vstoupila v platnost Lisabonská smlouva. Na základě čl. 88 odst. 2 SFEU budou napříště struktura, fungování, oblast činnosti a úkoly Europolu vymezeny nařízením přijatým řádným legislativním postupem. V březnu 2013 byl návrh nařízení o Europolu předložen Komisí.¹⁰⁶ Obsahem tohoto návrhu se budu zabývat dále v textu této práce v části nazvané *de lege ferenda*.

3.1.2 Struktura a orgány

Strukturu Europolu tvoří ústředí Europolu v Haagu a 28 národních jednotek v jednotlivých členských státech. Národní jednotky jsou kontaktním místem mezi příslušnými orgány členských států a Eupolem. Vztah mezi národní jednotkou a příslušnými orgány upravují vnitrostátní právní předpisy.¹⁰⁷ Členské státy mají povinnost zajistit, aby národní jednotky plnily své úkoly a především, aby měly přístup k potřebným národním údajům. V souladu s čl. 8 odst. 4 rozhodnutí o Europolu mají národní jednotky povinnost předávat Europolu operativní a jiné informace potřebné k plnění jeho úkolů, a to buď z vlastního podnětu či na žádost Europolu. Dále národní jednotky provádí analýzu informací určených příslušným vnitrostátním orgánům, mohou Europol žádat o poradenství, informace či analýzu a dodávají Europolu data, jež mají být uložena v jeho databázích. Vedoucí národních jednotek se pravidelně schází za účelem pomoci Europolu v provozních záležitostech, posouzení a vypracování návrhů ohledně zlepšení operativní účinnosti Europolu, vyhodnocení a zpracování zpráv a

¹⁰⁵ Rozhodnutí Rady ze dne 6. 4. 2009 o zřízení Evropského policejního úřadu (Europol), (2009/371/SVV), Úř. věst. L 121 z 15. 5. 2009.

¹⁰⁶ Návrh nařízení o zřízení agentury Evropské unie pro spolupráci a vzdělávání a výcvik v oblasti prosazování práva (Europol) a o zrušení rozhodnutí Rady 2009/371/SVV a 2005/681/SVV (COM (2013)173 final) z 27. 3. 2013. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1403009834041&uri=CELEX:52013PC0173>

¹⁰⁷ V České republice plní úlohu národní jednotky Europolu Odbor mezinárodní policejní spolupráce Policejního prezidia České republiky. Vztah mezi národní jednotkou a kompetentními orgány upravuje interní akt řízení (závazný pokyn policejního prezidenta ZP PP 124/2009).

analýz vypracovaných Europelem a za účelem podpory zřízení společných vyšetřovacích týmů.¹⁰⁸

Každá národní jednotka vyšle do ústředí Europolu nejméně jednoho styčného důstojníka.¹⁰⁹ Styčné důstojníky k Europolu přidělí též další subjekty a orgány Unie (např. Eurojust), třetí země (např. USA, Kanada) a další subjekty (např. Interpol), pokud s nimi Europol uzavřel dohodu o spolupráci.¹¹⁰ Styční důstojníci jsou pověřeni národní jednotkou zastupovat její zájmy a jsou v zásadě podřízeni národnímu právu vysílajícího státu. Jejich úkolem je poskytovat Europolu informace od vysílající národní jednotky a obdobně v opačném směru zprostředkovávat předání informace od Europolu, poskytovat informace a poradenství zaměstnancům Europolu a v rámci své odpovědnosti napomáhat při výměně informací mezi svou národní jednotkou a styčnými důstojníky z jiných zemí.¹¹¹ Práva a povinnosti styčných důstojníků ve vztahu k Europolu stanoví správní rada Europolu. Při plnění svých úkolů požívají styční důstojníci nezbytných výsad a imunit.

Orgány Europolu jsou správní rada a ředitel.¹¹² Správní rada Europolu se skládá ze zástupců členských států a Komise. Státy i Komise mají po jednom zástupci, který disponuje jedním hlasem. Při jednání správní rady je přítomen i ředitel Europolu, jenž ovšem nemá hlasovací právo. Předseda a místopředseda správní rady jsou zvoleni na období 18 měsíců skupinou tří členských států, které společně připravují osmnáctiměsíční program Rady. Předseda správní rady je odpovědný za její řádné a účinné fungování. Zasedání správní rady se konají alespoň dvakrát ročně. Pokud není stanoveno jinak, usnáší se dvoutřetinovou většinou svých členů. Správní rada plní úkoly podle čl. 37 odst. 9 až 13 rozhodnutí o Europolu. Kromě dalšího správní rada každý rok přijímá konečný rozpočet a souhrnnou zprávu o činnostech Europolu během předchozího roku včetně výsledků dosažených v oblasti priorit stanovených Radou.

Ředitele Europolu jmenuje Rada kvalifikovanou většinou na dobu čtyř let s možností prodloužení ze seznamu nejméně třech uchazečů předloženého správní radou. Obdobným způsobem jsou do funkce jmenováni též tři zástupci ředitele. Za

¹⁰⁸ Viz čl. 8 odst. 7 rozhodnutí o Europolu.

¹⁰⁹ Viz čl. 9 rozhodnutí o Europolu.

¹¹⁰ Viz čl. 22 a čl. 23 rozhodnutí o Europolu. Blíže viz PIKNA, Bohumil. *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva (prizmatem Lisabonské smlouvy)*. 3. rozš. vyd. Praha: Linde, s. 277-279.

¹¹¹ Pokud to připouští vnitrostátní právo, mohou se tyto dvoustranné výměny dotýkat i trestných činů, ve vztahu k nimž Europol nemá mandát (čl. 9 odst. 3 rozhodnutí o Europolu).

¹¹² Viz čl. 36 a násl. rozhodnutí o Europolu.

plnění svých povinností v souladu s čl. 38 rozhodnutí o Europolu je ředitel odpovědný správní radě. Ředitel je právním zástupcem Europolu.

Na zaměstnance Europolu včetně ředitele a jeho zástupců se uplatní služební a pracovní řád pro úředníky a ostatní zaměstnance EU,¹¹³ Protokol o výsadách a imunitách Evropských společenství a zvláštní nařízení podle čl. 16 tohoto protokolu.¹¹⁴

3.1.3 Působnost

Europol vyvíjí činnost pouze v situacích, kdy trestná činnost spadá do jeho působnosti neboli mandátu. Oproti Úmluvě o Europolu rozhodnutí Rady působnost Europolu značně rozšířilo, a to i na případy, které se přímo netýkají organizované trestné činnosti. Podle čl. 4 rozhodnutí o Europolu má Europol působnost v případě organizované trestné činnosti, terorismu či dalších forem závažné trestné činnosti uvedených v příloze rozhodnutí. Současně musí být splněny ještě další dvě podmínky, a to přeshraniční prvek (trestná činnost se musí týkat dvou nebo více členských států) a potřeba společného postupu členských států, tj. pokud si to žádá rozsah, význam či následky trestných činů. V působnosti Europolu jsou rovněž tzv. související trestné činy.¹¹⁵

Příloha rozhodnutí o Europolu upravující další formy závažné trestné činnosti se nijak neliší od přílohy Úmluvy o Europolu. Ačkoliv jsou v příloze převzaty definice trestných činů, ve vztahu k nimž měl Europol působnost podle původního znění Úmluvy o Europolu,¹¹⁶ ostatní trestné činy, ohledně kterých Europol posléze získal mandát na základě připojených protokolů, už nebyly definovány. Namísto toho mají být posouzeny příslušnými orgány členských států v souladu s vnitrostátním právem, což bohužel vede k tomu, že působnost Europolu je interpretována různými způsoby napříč EU.¹¹⁷

¹¹³ Viz čl. 39 rozhodnutí o Europolu.

¹¹⁴ Srov. čl. 51 rozhodnutí o Europolu.

¹¹⁵ Viz čl. 4 odst. 3 rozhodnutí o Europolu.

¹¹⁶ Tj. trestná činnost spojená s jadernými a radioaktivními látkami, nezákonné převaděčství přistěhovalců, obchodování s lidmi, trestná činnost související s motorovými vozidly, nezákonná činnost související s praním peněz a nedovolený obchod s drogami.

¹¹⁷ K tomu blíže DE MOOR, Alexandra., VERMEULEN, Gert. The Europol Council Decision: transforming Europol into an agency of the European Union. *Common Market Law Review*. 2010, vol. 47, issue 4, s. 1097-1099.

3.1.4 Cíle a pravomoci

Cílem Europolu je podpora a posílení činnosti příslušných orgánů členských států a jejich vzájemné spolupráce při prevenci a potírání organizované kriminality, terorismu a dalších forem závažné trestné činnosti, jež se týkají dvou nebo více členských států.¹¹⁸

Europol má za úkol¹¹⁹ zejména shromažďovat, zpracovávat, analyzovat a vyměňovat operativní a jiné informace. Dále má povinnost bezodkladně informovat příslušné vnitrostátní orgány prostřednictvím národních jednotek o informacích, které se daných států dotýkají a o souvislostech mezi trestnými činy. Europol také napomáhá vyšetřování v členských zemích, může příslušné orgány členských států žádat o zahájení, vedení nebo koordinaci vyšetřování a též navrhnout zřízení společných vyšetřovacích týmů. Rovněž Europol poskytuje zpravodajské informace a analytické podpory členským státům ve vztahu k významným mezinárodním událostem a vypracovává posouzení hrozeb, strategických analýz a všeobecných situačních zpráv týkajících se jeho cíle včetně posouzení hrozeb organizované trestné činnosti.¹²⁰

Mezi další úkoly Europolu patří rozvíjení odborných znalostí ohledně vyšetřovacích postupů, poskytování poradenství na poli vyšetřování a strategických operativních informací pro řádné využití dostupných zdrojů pro operativní činnosti. Europol může také členským státům pomáhat formou podpory, poradenství či výzkumu nejen na úseku odborné přípravy, ale též při vybavení národních orgánů, v oblasti metod předcházení kriminality či ohledně kriminalistických metod, analýz či postupů vyšetřování. V neposlední řadě působí Europol jako ústředna pro boj proti padělání eura.

Za účelem zpracování operativních a jiných informací Europol zřizuje a udržuje Informační systém Europolu a analytické pracovní soubory. Europolu je také umožněno zřídit další systémy zpracovávající osobní údaje.¹²¹ Do informačního systému Europolu se vkládají údaje týkající se osob, jež jsou podle národního práva podezřelé ze spáchání trestného činu spadajícího do mandátu Europolu, nebo osob, které byly za spáchání takového trestného činu odsouzeny. Dále se do informačního systému vloží údaje o

¹¹⁸ Viz čl. 3 rozhodnutí Rady o zřízení Europolu.

¹¹⁹ Protože jsou pravomoci Europolu podpůrné či neúplné, používá rozhodnutí o Europolu pojem úkoly.

¹²⁰ Srov. čl. 5 rozhodnutí o Europolu.

¹²¹ Viz čl. 10 rozhodnutí o Europolu.

osobách, u nichž se má na základě konkrétních podkladů nebo oprávněných důvodů za to, že spáchají trestný čin patřící do působnosti Europolu. O všech těchto osobách pak mohou být do informačního systému vkládány pouze druhy údajů vymezené v čl. 12 rozhodnutí o Europolu. Vkládat údaje do informačního systému, jakož je i vyhledávat, jsou oprávněny národní jednotky, styční důstojníci, ředitel Europolu a jeho zástupci a zmocnění zaměstnanci Europolu. Měnit, opravovat či mazat údaje může jen strana, která je do systému vložila.¹²² Europol má také přístup do Schengenského informačního systému¹²³ a Vízového informačního systému.¹²⁴ K zajištění bezpečné výměny informací mezi členskými státy, Europolem a jeho partnery slouží síťová aplikace SIENA.¹²⁵

Europol je oprávněn údaje o trestných činech, které eviduje, ukládat, měnit a využívat v analytických pracovních souborech. Tyto soubory se mohou týkat osob, ohledně nichž lze evidovat údaje v informačním systému, a dále osob, jež lze předvolat jako svědky, osob v postavení obětí trestného činu, kontaktních osob a společníků a v neposlední řadě osob, které mohou poskytnout informace ohledně daných trestných činů. Analytické pracovní soubory se zřizují s cílem provést analýzu, tj. shromáždit, zpracovat nebo využít informace za účelem podpoření vyšetřování trestných činů. Pro každý analytický projekt je vždy sestavena analytická skupina, jejíž součástí jsou analytici Europolu a další zaměstnanci Europolu jmenovaní ředitelem, styční důstojníci nebo odborníci z členských států. Závěry všeobecných a strategických analýz se sdělují všem členským státům. V případě analýzy určené k bezprostředně k operativním účelům ohledně konkrétního případu, který se týká jen některých členských států, se jí účastní omezený počet členských států.¹²⁶

3.1.5 Kontrola činnosti

Jak vyplývá z předchozího výkladu, je pro Europol práce s citlivými informacemi naprosto klíčová. Rozhodnutí o Europolu proto upravuje také

¹²² Viz čl. 13 rozhodnutí o Europolu.

¹²³ Viz čl. 101 A a 101 B SPÚ.

¹²⁴ Srov. čl. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 767/2008 ze dne 9. 7. 2008 o Vízovém informačním systému (VIS) a o výměně údajů o krátkodobých vízech mezi členskými státy, Úř. věst. L 218 z 13. 8. 2008.

¹²⁵ K tomu blíže viz PIKNA, Bohumil. *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva (prizmatem Lisabonské smlouvy)*. 3. rozš. vyd. Praha: Linde, s. 272.

¹²⁶ Viz čl. 14 rozhodnutí o Europolu.

problematiku ochrany osobních údajů.¹²⁷ Europol v této oblasti uplatňuje zásady úmluvy Rady Evropy o ochraně osob se zřetelem na automatizované zpracování osobních dat ze dne 28. ledna 1981 a doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. R (87) 15 ze dne 17. září 1987 o používání osobních údajů v policejní oblasti. Dohled na poli ochrany osobních dat je pak vykonáván inspektorem ochrany údajů, společným kontrolním orgánem a příslušným vnitrostátním kontrolním orgánem. Inspektor ochrany údajů je zaměstnancem Europolu, který ovšem jedná nezávisle. Má na starosti především dohled nad tím, aby byla dodržována ustanovení rozhodnutí o zřízení Europolu ohledně zpracování dat a má k dispozici určité prostředky ke zjednání nápravy. Obdobně byl zřízen nezávislý Společný kontrolní orgán Europolu, který dohlíží na činnost Europolu s cílem zajistit, aby nebyla porušována práva jednotlivců. Vedle toho stanoví každý členský stát nezávislý vnitrostátní kontrolní orgán, jenž má za úkol přezkoumávat, zda nejsou porušována práva subjektů údajů.¹²⁸ Rozhodnutí o Europolu také upravuje právo každého na přístup k informacím o tom, zda Europol zpracovává údaje, které s danou osobou souvisí.

Dalším typem kontroly činnosti Europolu je kontrola parlamentní. Vstupem rozhodnutí o Europolu v platnost se stal Europol unijní agenturou financovanou ze souhrnného unijního rozpočtu,¹²⁹ což s sebou přineslo posílení role Evropského parlamentu ve formě jeho zapojení při přijímání unijního rozpočtu. Předsednictví Rady, předseda správní rady Europolu a ředitel Europolu mají také povinnost předstoupit před Evropský parlament na jeho žádost a informovat ho o otázkách týkajících se Europolu. Na rozdíl od Úmluvy o Europolu neobsahuje rozhodnutí o Europolu žádné ustanovení ve vztahu k národním parlamentům. Možnost nápravy v tomto ohledu přináší Lisabonská smlouva. Podle čl. 88 SFEU totiž Evropský parlament a Rada přijmou nařízení, které mimo jiné stanoví způsoby kontroly činností Europolu Evropským parlamentem, do které jsou zapojeny vnitrostátní parlamenty.

Europol je též podroben soudní kontrole. V důsledku přijetí Lisabonské smlouvy oblast původního třetího pilíře nově podléhá plné jurisdikci ESD. Nicméně na základě přechodných ustanovení zůstávají pravomoci ESD ohledně aktů třetího pilíře přijatých před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost stejné, a to až do doby jejich změny.

¹²⁷ Viz čl. 27 až 35 rozhodnutí o Europolu.

¹²⁸ Za Českou republiku je tímto orgánem Úřad na ochranu osobních údajů.

¹²⁹ Viz čl. 42 rozhodnutí o Europolu.

Účinnost přechodného ustanovení skončí k 1. prosinci 2014. Přijetí nového právního rámce Europolu ve formě nařízení a jeho vstup v platnost ještě před tímto datem se mi nejeví jako pravděpodobné. Do té doby je proto na rozhodnutí Rady o zřízení Europolu stále aplikovat předchozí právní úpravu, podle které má ESD pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se platnosti a výkladu rozhodnutí vůči členským státům, jež jeho pravomoc uznaly předchozím prohlášením.

Nesmíme zde opomenout ani kontrolu, kterou provádí veřejnost. Tato kontrola se uskutečňuje jednak na základě pravidel o přístupu k dokumentům Europolu,¹³⁰ jednak prostřednictvím nezávislého externího hodnocení, které se týká provádění rozhodnutí o Europolu a činností prováděných Europolem.¹³¹ Tento nezávislý audit má správní rada povinnost zadat každé čtyři roky. Europol dále také zveřejňuje výroční zprávy a tisková prohlášení na svých webových stránkách a klíčoví představitelé rovněž pořádají tiskové konference či dávají rozhovory. Veškeré tyto formy informování veřejnosti pomáhají zvýšit legitimitu Europolu.

Na závěr je nutno zmínit též správní kontrolu, již provádí OLAF. Ten má mimo jiné pravomoc provádět interní vyšetřování v rámci evropských struktur. Na základě čl. 49 rozhodnutí o Europolu se pravidla upravující vyšetřování, které vede OLAF, aplikují i na Europol. Při podezření z podvodu ke škodě rozpočtu EU může OLAF tedy provést správní vyšetřování také v rámci Europolu. O činnosti OLAF i vzájemné vztahu OLAF a Europolu bude ještě pojednáno dále v této práci.

3.1.6 Zhodnocení

Při plnění svých úkolů se Europol potýká s určitými problémy. Jak vyplývá z předchozího výkladu, práce s informacemi je pro Europol klíčová. Přesto však musí Europol čelit situaci, kdy nemá k dispozici veškeré potřebné relevantní informace. Tento problém má svůj původ již v právním rámci Europolu. Podle ustanovení čl. 8 odst. 4 rozhodnutí o Europolu sice mají národní jednotky povinnost předávat Europolu informace, avšak při nedodržení této povinnosti není možné uplatnit žádné sankce. Podle čl. 8 odst. 5 jsou navíc národní jednotky povinnosti předat informace zbaveny úplně, pokud by to mohlo poškodit zásadní zájmy národní bezpečnosti, ohrozit

¹³⁰ Viz čl. 45 rozhodnutí o Europolu.

¹³¹ Viz čl. 37 odst. 11 rozhodnutí o Europolu.

probíhající vyšetřování nebo bezpečnost osob nebo pokud by to znamenalo vyzrazení informací týkajících se organizací nebo zvláštních zpravodajských činností v oblasti státní bezpečnosti. Europol je tak v podstatě závislý na dobré vůli členských států, jež jsou současně „klienty“ i „dodavateli“ Europolu. Jsou to totiž právě ony, kdo rozhodují, zda požádají Europol o podporu a pokud tak učiní, oprávněně očekávají vysoce kvalitní služby. Ty jsou ovšem závislé na kvalitních informacích od členských států.

Možnou příčinou nedostatečného poskytování informací může být nedůvěra v Europol ze strany národních orgánů, jelikož ve výsledcích práce Europolu nemusí spatřovat přidanou hodnotu. Výsledky činnosti Europolu však mohou mít přidanou hodnotu pouze v případě, že mu byly poskytnuty všechny relevantní údaje. R. Vande Sompel tento problém vtipně přirovnává k věčně řešené otázce, zda byla dříve „slepice nebo vejce“.¹³²

Dalším důvodem jsou problémy, se kterými se potýkají samotné národní jednotky, jež jsou ve většině členských států zřízeny v rámci policejních struktur na centrální úrovni. Komplikace pak mohou vznikat za situace, kdy v rámci působnosti Europolu na národní úrovni existuje více kompetentních orgánů (kromě policie např. orgány celní správy), které musí informace policejním orgánům poskytnout před tím, než budou předány Europolu. Národní jednotky jsou v mnohých členských státech součástí policejní struktury, která má na starosti i další formy mezinárodní spolupráce a která bývá oddělená od služby kriminálního vyšetřování. Schopnost shromáždit relevantní informace tudíž závisí na efektivitě systému interní spolupráce a koordinace. Navíc ve většině zemí národní jednotky mohou pouze požadovat informace od ostatních policejních jednotek, avšak nikoliv je vynutit.¹³³

Členské státy by proto měly zajistit (za pomoci národní legislativy, IT řešení atd.), aby národní jednotky, jež mají povinnost poskytovat data Europolu, měly požadované postavení a pravomoci podle vnitrostátního práva pro splnění této povinnosti. Dále by členské státy měly usilovat o zvýšení povědomí o Europolu, aby vyšetřovatelé v terénu byli motivováni využívat služeb Europolu.

¹³² VANDE SOMPEL, Roger. Europol, the high potential EU law enforcement agency, despite the Member States... How serious is the problem, knowing that Belgium is "a good pupil in the Europol class"? in VERHAGE, Antoinette. *Policing in Europe*. Portland: Maklu, 2010, 360 p. Cahiers politiestudies, jaarg. 2010/3, nr. 16, s. 143-144.

¹³³ Tamtéž, s. 143 a násl.

Pro vývoj Europolu je typické neustálé rozšiřování jeho působnosti a posilování operativních pravomocí. Někteří autoři však správně poukazují na to, že by se tak mělo dít za současného zvýšení kontroly a zlepšení ochrany osobních údajů.¹³⁴ Stávající právní úprava Europolu však neumožňuje adekvátní kontrolu Evropským parlamentem ani parlamenty vnitrostátními. Ochrana osobních údajů je velmi citlivým tématem, které je předmětem hlavně politické diskuse ohledně nového právního rámce.

Přes všechny nedostatky je Europol pro oblast policejní a justiční spolupráce nesmírným přínosem, a to především v oblasti vysoce kvalitní operativní analýzy a expertízy. Ke zjednodušení spolupráce mezi členskými státy významně přispívají styční důstojníci, kteří pracují „pod jednou střechou“ s analytiky a experty Europolu na principu vzájemné důvěry. Ohromnou přidanou hodnotu rovněž přináší strategické analýzy a posouzení hrozeb, včetně posouzení hrozeb organizované trestné činnosti, které mimo jiné pomáhají Radě a Komisi při stanovování strategických a operačních priorit EU v boji proti kriminalitě.

3.1.7 De lege ferenda

Dne 27. 3. 2013 předložila Komise návrh nařízení, které by se mělo stát novým právním rámcem Europolu v souladu s čl. 88 odst. 2 SFEU.¹³⁵ Návrh si klade za cíl v souladu se Stockholmským programem¹³⁶ rozvinout Europol jako centrum pro výměnu informací mezi donucovacími orgány členských států, poskytovatele služeb a platformu pro služby v oblasti vymáhání práva. V původním návrhu Komise především počítala se sloučením Europolu s Cepolem,¹³⁷ což se však neseťkalo s kladným ohlasem ani na půdě Evropského parlamentu, ani Rady. V současné době stále probíhá řádný

¹³⁴ Viz VLASTNÍK, Jiří. *Institucionální rámec spolupráce v trestních věcech v EU*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta v nakl. IFEC, Beroun, 2008, 284 s. Prameny a nové proudy právní vědy, 39, s. 153-154.

¹³⁵ Návrh nařízení o zřízení agentury Evropské unie pro spolupráci a vzdělávání a výcvik v oblasti prosazování práva (Europol) a o zrušení rozhodnutí Rady 2009/371/SVV a 2005/681/SVV (COM (2013)173 final) z 27. 3. 2013. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1403009834041&uri=CELEX:52013PC0173>

¹³⁶ Jedná se o programový dokument stanovující priority EU v návaznosti na přijetí Lisabonské smlouvy, Úř. věst. C 136 ze 4. 5. 2010.

¹³⁷ Cepol neboli Evropská policejní akademie je agenturou EU, jejímž cílem je výcvik „senior police officers“ prostřednictvím harmonizace a optimalizace evropského policejního vzdělávání a rozvoj evropského přístupu k hlavním problémům, kterým čelí členské státy - boj proti organizovanému zločinu, prevence kriminality a udržování veřejného pořádku.

legislativní proces.¹³⁸ Konečné znění nařízení se tak může ještě změnit. Přesto zde nastíním alespoň v obecné rovině hlavní změny, jež by mělo přinést.

Návrh nařízení na jedné straně zpřesňuje a rozšiřuje povinnost členských států poskytovat Europolu informace. Členské státy budou také motivovány sdílet více informací díky možnosti získat finanční podporu při přeshraničních vyšetřováních, a to nejen v případech padělání eura. Na straně druhé se zavádí každoroční podávání zpráv Europolem o množství a kvalitě dat poskytnutých jednotlivými členskými státy.¹³⁹ Dále by se měla podstatně modernizovat struktura zpracovávání informací Europolem.¹⁴⁰ Databáze a systémy již nebudou předběžně definovány, což umožní lepší propojení a analýzu dat. Nově bude Europolu též umožněno budovat specializovaná centra pro boj proti určitým druhům kriminality, které jsou v působnosti Europolu, zejména Evropské centrum pro boj proti kyberkriminalitě.¹⁴¹

Napříště budou vyjasněny podmínky, za kterých může Europol spolupracovat a vyměňovat informace se třetími zeměmi a mezinárodními organizacemi či unijními orgány. Strategické a technické údaje bude moci Europol vyměňovat volně, zatímco osobní údaje budou podrobeny přísné ochraně. Jejich poskytnutí bude možné pouze za určitých okolností a na základě mezinárodních smluv uzavřených EU, rozhodnutí Komise o tom, že dotyčná země nebo organizace zajišťuje adekvátní ochranu osobních dat či na základě již existující dohody o spolupráci.¹⁴²

Režim ochrany údajů bude významně zesílen, když bude ve velké míře založen na zásadách stanovených nařízením ES č. 45/2001 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováváním osobních údajů orgány a institucemi Společenství a o volném pohybu těchto údajů¹⁴³ a bude též v souladu s úmluvou č. 108,¹⁴⁴ doporučením Rady Evropy č. (R) 87¹⁴⁵ a rámcovým rozhodnutím Rady 2008/977/SVV o ochraně osobních údajů zpracovávaných v rámci policejní a justiční spolupráce v trestních

¹³⁸ Aktuální stav legislativního procesu je dostupný z:

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=202521

¹³⁹ Viz čl. 7 návrhu nařízení o Europolu.

¹⁴⁰ Viz čl. 23 a násl. návrhu nařízení o Europolu.

¹⁴¹ Viz čl. 4 odst. 1 písm. l) návrhu nařízení o Europolu.

¹⁴² Viz čl. 31 návrhu nařízení o Europolu.

¹⁴³ Úř. věst. L 8 z 12. 1. 2001.

¹⁴⁴ Dohoda o ochraně osob se zřetelem na zautomatizované zpracování osobních dat z 28. 1. 1981.

¹⁴⁵ Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy členským státům č. R (87) 15 o používání osobních údajů v policejní oblasti ze 17. 9. 1987.

věcech.¹⁴⁶ Mimo jiné dojde k posílení práva fyzických osob na přístup k osobním údajům uchovávaným Europolem. Návrh taxativně vyjmenovává informace, které Europol musí fyzické osobě na základě její žádosti poskytnout.¹⁴⁷ Každý může po Europolu požadovat náhradu škody za protiprávní zpracování údajů či za činnost neslučitelnou s nařízením.¹⁴⁸ V takovém případě ponese Europol a členský stát, kde vznikla škoda, společnou a nerozdílnou odpovědnost. Kromě dalšího bude také zvětšena role externího orgánu dozorujícího nad ochranou údajů v Europolu. Za dohled nad zpracováním osobních dat Europolem bude odpovědný evropský inspektor ochrany údajů.¹⁴⁹ Tím bude zajištěn efektivní dozor a současně splněna kritéria nezávislosti v souladu s judikaturou ESD.

Návrh nařízení v souladu s čl. 88 odst. 2 SFEU podřizuje činnost Europolu kontrole Evropského parlamentu, do které budou zapojeny i vnitrostátní parlamenty.¹⁵⁰ Evropský parlament a národní parlamenty mají dostávat informace prostřednictvím výročních zpráv o činnosti a každoroční konečné účetní závěrky, dále pro informaci obdržet posouzení hrozeb, strategické analýzy a všeobecné situační zprávy týkající se cílů Europolu, výsledky studií a hodnocení zadaná Europlem a pracovní ujednání s orgány třetích států, která slouží k provedení mezinárodních dohod uzavřených EU s těmito třetími zeměmi a víceleté a roční pracovní programy. Nadto budou dostávat zprávy o množství a kvalitě informací poskytovaných Europolu jednotlivými členskými státy a o výsledcích národních jednotek a mohou projednávat s výkonným ředitelem (dnes ředitel) a předsedou správní rady otázky ohledně Europolu. Evropský parlament navíc plní funkci rozpočtového orgánu, bude konzultován ohledně víceletého pracovního programu Europolu, může pozvat kandidáta na místo výkonného ředitele Europolu nebo na místo zástupce výkonného ředitele k pohovoru s příslušným parlamentním výborem či vyzvat výkonného ředitele nebo předsedu správní rady, aby zodpověděli otázky ohledně výkonu jejich funkcí.

Europol není donucovacím orgánem ve smyslu federální policie a nemá k dispozici skutečné operativní pravomoci, přesto návrh nařízení v tomto ohledu přináší určité rozšíření jeho kompetencí. Vedle možnosti žádat členské státy o zahájení,

¹⁴⁶ Úř. věst. L 350 z 30. 12. 2008.

¹⁴⁷ Viz čl. 39 návrhu nařízení o Europolu.

¹⁴⁸ Viz čl. 52 návrhu nařízení o Europolu.

¹⁴⁹ Viz čl. 46 návrhu nařízení o Europolu.

¹⁵⁰ Viz čl. 53 a 54 návrhu nařízení o Europolu.

provedení nebo koordinaci vyšetřování a možnosti navrhnout zřízení společného vyšetřovacího týmu a účasti na něm návrh počítá v souladu s čl. 88 odst. 2 písm. b) SFEU s tím, že Europol bude mít nově možnost rovněž koordinovat, organizovat a provádět vyšetřování a operativní činnost. To však bude moci činit pouze společně s příslušnými orgány členských států nebo v rámci společných vyšetřovacích týmů, případně ve spolupráci s Eurojustem.¹⁵¹ Používání donucovacích opatření tedy nadále zůstane ve výlučné pravomoci příslušných národních orgánů. Svěřit Europolu donucovací opatření by ostatně za stávajícího znění smluv ani nebylo možné.¹⁵²

Návrh nařízení tedy především uvádí činnost Europolu do souladu s požadavky, které klade Lisabonská smlouva. Vytváří zcela nový právní základ Europolu a zavádí mechanismus kontroly Evropským parlamentem a parlamenty vnitrostátními, jež jsou v současně platném právním rámci zcela opomíjeny. Tím by došlo k posílení legitimacy a odpovědnosti Europolu vůči evropským občanům. Také ochrana osobních údajů by měla být do budoucna podřízena přísnějšímu režimu. Návrh opět nepočítá (ani počítat nemůže) s žádnými sankcemi pro členské státy v případě, že nebudou v dostatečné míře poskytovat Europolu informace, avšak pozitivní dopad by mohly mít zprávy Europolu o množství a kvalitě poskytnutých informací.

3.2 Eurojust

3.2.1 Vznik Eurojustu a jeho právní rámec

Evropská jednotka pro soudní spolupráci (Eurojust), již můžeme označit za protějšek Europolu na poli justiční spolupráce v trestních věcech, byla založena rozhodnutím Rady z 28. 2. 2002¹⁵³ v souladu se závěry přijatými na zasedání Evropské rady v Tampere v roce 1999.¹⁵⁴ Před zahájením činnosti Eurojustu byla provizorně konstituována tzv. Předběžná jednotka pro soudní spolupráci či ProEurojust. Eurojust byl vytvořen jako orgán EU nadaný právní subjektivitou. Jeho sídlo bylo stejně jako

¹⁵¹ Viz čl. 4 odst. 1 písm. c) návrhu nařízení o Europolu.

¹⁵² Viz čl. 88 odst. 3 SFEU.

¹⁵³ Rozhodnutí Rady ze dne 28. 2. 2002 o zřízení Evropské jednotky pro soudní spolupráci (Eurojust) za účelem posílení boje proti závažné trestné činnosti (2002/187/SVV), Úř. věst. L 63/1 z 6. 3. 2002.

¹⁵⁴ Bod 46 Závěrů z Tampere.

v případě Europolu umístěno do nizozemského Haagu. Rozhodnutí o Eurojustu bylo dvakrát pozměněno, naposledy s účinností od roku 2009.¹⁵⁵

V primárním právu byl Eurojust reflektován až Niceskou smlouvou z roku 2003. Velkou změnu týkající se právního základu Eurojustu přinesla Lisabonská smlouva, když umožnila řádným legislativním postupem přijmout nařízení, které by nahradilo stávající rozhodnutí o Eurojustu. Podle ustanovení čl. 85 SFEU je nově výslovně umožněno na Eurojust přenést pravomoc zahajovat trestní vyšetřování, navrhopat zahájení stíhání, tato vyšetřování a stíhání koordinovat a řešit kompetenční spory. Revoluční novinkou je pak možnost vytvořit z Eurojustu Úřad evropského veřejného žalobce v souladu s čl. 86 SFEU. O těchto otázkách bude pojednáno dále v této práci.

Eurojust nesmí být zaměňován s Evropskou justiční sítí zřízenou na základě společné akce z června 1998.¹⁵⁶ Jedná se o síť kontaktních míst mezi členskými státy,¹⁵⁷ jejímž úkolem je usnadňovat justiční spolupráci mezi členskými státy zejména v oblasti vzájemné právní pomoci. Na rozdíl od Eurojustu není Evropská justiční síť opravdovou evropskou organizací s pevnou strukturou, ale spíše jen sítí založenou na výměně informací a neformálních kontaktech mezi národními kontaktními místy, které fungují jako prostředníci.¹⁵⁸

3.2.2 Struktura

Eurojust se skládá z národních členů, které po jednom vysílá do sídla Eurojustu v Haagu každý členský stát v souladu s vnitrostátním právním systémem, a to z řad státních zástupců, soudců nebo policistů s rovnocennými pravomocemi.¹⁵⁹ Národním členům jsou nápomocni jejich zástupci a asistenti.¹⁶⁰ Postavení národních členů i jejich asistentů a zástupců podléhá vnitrostátní právní úpravě v jednotlivých členských

¹⁵⁵ Rozhodnutí Rady ze dne 16. 12. 2008 o posílení Eurojustu a o změně rozhodnutí 2002/187/SVV o zřízení Evropské jednotky pro soudní spolupráci (Eurojust) za účelem posílení boje proti závažné trestné činnosti (2009/426/SVV), Úř. věst. L 138/14 ze 4. 6. 2009.

¹⁵⁶ Společná akce ze dne 29. 6. 1998 přijatá Radou na základě čl. K.3 SEU o vytvoření Evropské justiční sítě (98/428/JVV), Úř. věst. 191/4 ze 7. 7. 1998, posléze nahrazená rozhodnutím Rady ze dne 24. 12. 2008 o Evropské justiční síti (2008/976/SVV), Úř. věst. L 348/130 z 24. 12. 2008.

¹⁵⁷ Kontaktními osobami za ČR jsou zástupci mezinárodního odboru Ministerstva spravedlnosti a státní zástupci mezinárodního odboru Nejvyššího státního zastupitelství.

¹⁵⁸ K tomu blíže PIKNA, Bohumil. *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva (prizmatem Lisabonské smlouvy)*. 3. rozš. vyd. Praha: Linde, s. 323-325.

¹⁵⁹ Viz čl. 2 odst. 1 rozhodnutí o Eurojustu.

¹⁶⁰ Viz čl. 2 odst. 2 písm. b) rozhodnutí o Eurojustu.

státech.¹⁶¹ Rozhodnutí o Eurojustu stanoví pouze minimální pravidla týkající se délky funkčního období, možností odvolání z funkce či jejich pravomocí.¹⁶² To lze označit za národní rys Eurojustu. Vedle toho národní členové současně tvoří kolegium, jež je kolektivním unijním orgánem, což představuje unijní rys Eurojustu. V této souvislosti se proto hovoří o smíšené povaze Eurojustu,¹⁶³ jelikož národní členové nejsou zaměstnanci EU, zůstávají být součástí svých národních systémů, avšak současně plní určité funkce v rámci Eurojustu.

Kolegium je nejdůležitějším orgánem Eurojustu, který odpovídá za jeho organizaci a činnost. Z řad národních členů volí kolegium svého předsedu a místopředsedy, které předkládá ke schválení Radě a jejichž funkční období trvá čtyři roky. Výkladem můžeme dovodit, že kolegium je statutární orgán Eurojustu a předseda kolegia jeho zástupcem.¹⁶⁴ Ve vztahu ke členům kolegia však není jeho předseda ve vztahu nadřízenosti.

Eurojustu je dále nápomocen sekretariát v čele se správním ředitelem,¹⁶⁵ kterého jmenuje kolegium dvoutřetinovou většinou hlasů na dobu pěti let. Pod dohledem předsedy nese správní ředitel odpovědnost za běžné řízení Eurojustu a jeho zaměstnanců.

Na poli ochrany údajů byla vytvořena funkce úředníka osobních údajů, jenž je zvláštním zaměstnancem Eurojustu, který je při výkonu své funkce podřízen kolegiu.¹⁶⁶

Nezávislou externí kontrolu nakládání s osobními údaji zajišťuje společný kontrolní orgán složený ze tří stálých soudců (či z jiných osob v souladu s ústavním či státním systémem členského státu s dostatečnou mírou nezávislosti) a též ze soudců ad hoc v případě, že se jedná o přezkum odvolání týkajícího se osobních údajů pocházejících z členského státu, který je jmenoval.¹⁶⁷

¹⁶¹ V ČR je tato problematika upravena ustanoveními části druhé hlavy II zákona č. 104/2003 Sb., o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních.

¹⁶² Viz čl. 9, 9a, 9b, 9c, 9d, 9e a 9f rozhodnutí o Eurojustu.

¹⁶³ VLASTNÍK, Jirí. *Institucionální rámec spolupráce v trestních věcech v EU*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta v nakl. IFEC, Beroun, 2008, 284 s. *Prameny a nové proudy právní vědy*, 39, s. 174.

¹⁶⁴ To vyplývá ze znění čl. 28 odst. 3 rozhodnutí o Eurojustu.

¹⁶⁵ Viz čl. 28 odst. 5 rozhodnutí o Eurojustu.

¹⁶⁶ Viz čl. 17 rozhodnutí o Eurojustu.

¹⁶⁷ Blíže srov. čl. 23 rozhodnutí o Eurojustu.

Orgány úseku řádného plnění rozpočtu jsou finanční kontrolor a interní auditor, které jmenuje kolegium dvoutřetinovou většinou hlasů.¹⁶⁸

Za účelem přípravy rozhodnutí ohledně organizace a činnosti Eurojustu může kolegium zřizovat zvláštní výbory, na něž mohou být rovněž delegovány některé pravomoci kolegia.¹⁶⁹ V praxi však také bývají neformálně zřizovány týmy, které umožňují úzkou spolupráci na konkrétních otázkách. To ovšem bývá předmětem kritiky z hlediska efektivity, jelikož na týmy kolegium nemůže delegovat své pravomoci.¹⁷⁰

Na závěr zde musíme zmínit národní koordinační systémy Eurojustu nebo také národní zpravodaje pro Eurojust, které lze přirovnat k národním jednotkám Europolu. Jejich cílem je usnadnit v rámci členských států plnění úkolů Eurojustu a přimět členské státy zajistit koordinaci na národní úrovni nejen ve vztahu k Eurojustu, ale také ohledně dalších sítí zapojených do trestněprávní spolupráce.¹⁷¹

3.2.3 Působnost a cíle

Eurojust má působnost v oblasti závažné kriminality (zejména organizované) týkající se dvou nebo více členských států. Konkrétně má v působnosti stejné formy trestné činnosti a trestné činy, které spadají do působnosti Europolu, a též ostatní trestné činy páchané s nimi ve spojení. Nadto může Eurojust doplňkově pomáhat také při vyšetřování a stíhání i dalších forem trestné činnosti, pokud je o to příslušným orgánem členského státu požádán.¹⁷²

Na rozdíl od Europolu má Eurojust za stanovených podmínek působnost i v situacích, které se nedotýkají dvou a více členských států. V případě, že je dotčen jeden členský stát a třetí země, může Eurojust na žádost příslušného orgánu dotčeného členského státu pomáhat při vyšetřování a stíhání, jestliže byla s třetím státem uzavřena dohoda o spolupráci či pokud je na tom významný zájem. Do působnosti Eurojustu konečně spadají i případy, které se týkají pouze jednoho členského státu a EU jako takové. Za těchto okolností je třeba buď žádosti dotčeného státu, nebo Komise.¹⁷³

¹⁶⁸ Viz čl. 38 rozhodnutí o Eurojustu a čl. 2 odst. 3, 4 Jednacího řádu Eurojustu.

¹⁶⁹ Viz čl. 2 odst. 1 a čl. 6 Jednacího řádu Eurojustu.

¹⁷⁰ Blíže viz VLASTNÍK, Jiří. *Institucionální rámec spolupráce v trestních věcech v EU*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta v nakl. IFEC, Beroun, 2008, 284 s. Prameny a nové proudy právní vědy, 39, s. 175-176.

¹⁷¹ Viz čl. 12 rozhodnutí o Eurojustu.

¹⁷² Viz čl. 3 odst. 1 a čl. 4 rozhodnutí o Eurojustu.

¹⁷³ Viz čl. 3 odst. 2 a odst. 3 rozhodnutí o Eurojustu.

Při vyšetřování a stíhání trestné činnosti, jež je v jeho působnosti, má Eurojust tři stěžejní cíle. Prvním z nich je podpora a zdokonalování koordinace příslušných orgánů členských států. Druhým vytyčeným cílem je zdokonalování jejich spolupráce, a to především pokud jde o vyřizování žádostí o vzájemnou právní pomoc a o instrumenty založené na zásadě vzájemného uznání. Za třetí má Eurojust za cíl jinak podporovat příslušné orgány členských států.¹⁷⁴

Ze stanovených cílů vyplývá, že posláním Eurojustu je pouze pomoc a podpora při vyšetřování a stíhání a při jejich koordinaci. Eurojust tedy činnost příslušných orgánů členských států doplňuje, avšak nenahrazuje.

3.2.4 Pravomoci

S ohledem na smíšený charakter Eurojustu je nutné rozlišovat mezi pravomocemi Eurojustu, jež vyplývají z evropského práva, a pravomocemi národních členů Eurojustu, které mají zdroj ve vnitrostátním právu členských států (rozhodnutí o Eurojustu stanoví pouze minimální pravidla).

Pravomoci Eurojustu

Pravomoci Eurojustu můžeme stejně jako v případě Europolu označit za podpůrné či neúplné, jelikož neobsahují prvek donucení¹⁷⁵. Jsou rozděleny na pravomoci Eurojustu jednajícího prostřednictvím jednoho nebo více národních členů na straně jedné, a pravomoci Eurojustu jednajícího jako kolegium na straně druhé.¹⁷⁶ Ze znění čl. 5 rozhodnutí o Eurojustu je patrné, že jednání kolegiem je výjimkou, zatímco jednání národními členy pravidlem.

Eurojust je oprávněn prostřednictvím národních členů i kolegia žádat příslušné orgány členských států, aby 1) zahájily vyšetřování nebo stíhání; 2) souhlasily s tím, že jeden z nich je schopen vést lépe vyšetřování nebo stíhání; 3) koordinovaly příslušné orgány členských států; 4) sestavily společný vyšetřovací tým a 5) poskytly Eurojustu informace, které jsou nezbytné k plnění jeho úkolů.¹⁷⁷ Národní členové mohou navíc

¹⁷⁴ Viz čl. 3 odst. 1 písm. a), b) a c) rozhodnutí o Eurojustu.

¹⁷⁵ Rozhodnutí o Eurojustu stejně jako rozhodnutí o Europolu proto místo pojmu pravomoci používá pojem úkoly.

¹⁷⁶ Viz čl. 5 rozhodnutí o Eurojustu.

¹⁷⁷ Viz čl. 6 odst. 1 písm. a) a čl. 7 odst. 1 písm. a) rozhodnutí o Eurojustu.

také požadovat přijetí zvláštních vyšetřovacích postupů či jakýchkoliv jiných odůvodněných opatření.¹⁷⁸

Kromě těchto pravomocí Eurojustu, které spočívají v žádosti o výkon určitého úkonu trestního řízení, nebo v poskytnutí informací, má Eurojust dále pravomoc napomáhat členským státům na jejich žádost,¹⁷⁹ pravomoc ve vztahu ke spolupráci s Evropskou justiční sítí¹⁸⁰ nebo Europolem,¹⁸¹ pravomoc zajišťovat logistickou podporu¹⁸² nebo další koordinační pravomoci.¹⁸³

Kolegium má nad to pravomoc vydávat nezávazná stanoviska ve dvou situacích. Za prvé se jedná o případ povinného předložení záležitosti kolegiu, pokud národní členové nemohou dosáhnout shody v kompetenčním sporu. Kolegium poté vydá své nezávazné stanovisko (přijaté dvoutřetinovou většinou), které bude předáno příslušným členským státům.¹⁸⁴ Tím bude zajištěno, že národní orgány obdrží stanovisko Eurojustu, když ho požadovaly. Druhým případem je možnost příslušných vnitrostátních orgánů hlásit opakující se odmítnutí nebo obtíže, které se týkají vyřízení žádostí a rozhodnutí o justiční spolupráci, a požadovat po kolegiu vydání nezávazného stanoviska v dané věci.¹⁸⁵

Všechny žádosti národních členů i kolegia Eurojustu adresované členských státům musí být odůvodněny.¹⁸⁶ Stejnou povinnost mají též příslušné vnitrostátní orgány, jestliže se rozhodnou nevyhovět těmto žádostem nebo neřídit se stanovisky Eurojustu. Pokud příslušné orgány nemohou důvody sdělit, protože hrozí poškození zásadních zájmů národní bezpečnosti nebo je ohrožena bezpečnost fyzických osob, mohou uvést provozní důvody.¹⁸⁷ Jedinou sankcí, kterou má Eurojust k dispozici ve vztahu k členským státům, tedy zůstává uveřejnění ve výroční zprávě Eurojustu, jež může mít potencionální negativní dopad na veřejné mínění.

¹⁷⁸ Viz čl. 6 odst. 1 písm. a) bod vi), vii) rozhodnutí o Eurojustu.

¹⁷⁹ Viz čl. 6 odst. 1 písm. c), f) a čl. 7 odst. 1 písm. c) rozhodnutí o Eurojustu.

¹⁸⁰ Viz čl. 6 odst. 1 písm. e) a čl. 7 odst. 1 písm. e) rozhodnutí o Eurojustu.

¹⁸¹ Viz čl. 7 odst. 1 písm. f) rozhodnutí o Eurojustu.

¹⁸² Viz čl. 7 odst. 1 písm. g) rozhodnutí o Eurojustu.

¹⁸³ Viz čl. 6 odst. 1 písm. b), d) a čl. 7 odst. 1 písm. b), d) rozhodnutí o Eurojustu.

¹⁸⁴ Viz čl. 7 odst. 2 rozhodnutí o Eurojustu.

¹⁸⁵ Viz čl. 7 odst. 3 rozhodnutí o Eurojustu.

¹⁸⁶ Viz čl. 6 odst. 1 písm. a) čl. 7 odst. 1 písm. a) rozhodnutí o Eurojustu.

¹⁸⁷ Viz čl. 8 rozhodnutí o Eurojustu.

Pravomoci národních členů Eurojustu

Jak už bylo zmíněno, rozhodnutí o Eurojustu stanoví pouze společný minimální rámec týkající se pravomocí národních členů. Nejdříve rozhodnutí o Eurojustu vymezuje, že prostřednictvím národních členů probíhá veškerá výměna informací mezi členskými státy a Eurojustem.¹⁸⁸ Členské státy musí zajistit, aby národní členové měli alespoň rovnocenný přístup k informacím obsaženým ve vyjmenovaných rejstřících či měli možnost tyto informace získat, jak by jim na národní úrovni náleželo jako státním zástupcům, soudcům nebo policistům.¹⁸⁹ Národní členové mají oprávnění vyměňovat mezi sebou nebo s příslušnými orgány svých členských států veškeré informace, které jsou nezbytné k plnění úkolů Eurojustu. Na tomto místě je nutné zmínit také informační povinnost členských států. Příslušné vnitrostátní orgány mají totiž povinnost poskytovat národním členům veškeré relevantní informace nezbytné k plnění úkolů Eurojustu přesto, že v daném případě nepožadují od Eurojustu pomoc.¹⁹⁰ Některé velmi důležité druhy informací jsou konkrétně vymezeny,¹⁹¹ protože povinnost předávat informace je stanovena velmi široce a existovala zřejmě obava, že bude vykládána restriktivně. Obdobně jako v případě Europolu existuje z této povinnosti výjimka¹⁹² a nepočítá se s žádnými sankcemi pro členské státy, pokud vnitrostátní orgány povinnost poskytnout informace poruší.

Rozhodnutí o Eurojustu dále stanoví tři kategorie pravomocí národních členů: běžné pravomoci, pravomoci vykonávané se souhlasem příslušného vnitrostátního orgánu a pravomoci vykonávané v naléhavých případech.

Výkon běžných pravomocí nepodléhá žádné výslovné podmínce. Tyto pravomoci se vztahují k přijímání a vyřizování žádostí o spolupráci s jedinou výjimkou jejich výkonu. To umožňuje národním členům jednat jako převodový kanál a usnadňovat výkon těchto žádostí.¹⁹³ Pravomoci vykonávané se souhlasem příslušného vnitrostátního orgánu představují delegaci pravomocí z příslušného orgánu na

¹⁸⁸ Viz čl. 9 odst. 2 rozhodnutí o Eurojustu.

¹⁸⁹ Ustanovení čl. 9 odst. 3 rozhodnutí o Eurojustu vyjmenovává tyto rejstříky: rejstříky trestů, rejstříky zatčených osob, vyšetřovací rejstříky, rejstříky DNA a další rejstříky, usoudí-li, že obsažené informace jsou nezbytné k tomu, by mohl plnit své úkoly.

¹⁹⁰ Viz čl. 13 rozhodnutí o Eurojustu.

¹⁹¹ Například informování o zřízení společného vyšetřovacího týmu, informace o případu, do něhož jsou zapojeny nejméně tři členské státy po splnění dalších kritérií nebo v případě kompetenčního sporu (srov. čl. 13 odst. 5, 6 a 7 rozhodnutí o Eurojustu).

¹⁹² Srov. čl. 13 odst. 7 rozhodnutí o Eurojustu.

¹⁹³ Viz čl. 9b rozhodnutí o Eurojustu.

národního člena na základě konkrétního případu. Každý takový přenos pravomocí musí zahrnovat následující pravomoci: vydávání, doplňování nebo výkon žádostí a rozhodnutí o justiční spolupráci, nařizování vyšetřovacích opatření a schvalování a koordinaci sledované zásilky ve svém členském státě.¹⁹⁴ Pravomoci vykonávané v naléhavých případech mohou být použity jen, pokud národní člen nemůže včas určit příslušný vnitrostátní orgán nebo se s ním spojit. Jakmile je však příslušný orgán určen nebo je s ním navázáno spojení, musí být informován o vykonaných pravomocech. Tyto pravomoci zahrnují schvalování a koordinaci sledované zásilky v členském státě původu národního člena a výkon žádosti a rozhodnutí o justiční spolupráci ve vztahu k tomuto státu.¹⁹⁵

Ustanovení čl. 9e rozhodnutí o Eurojustu však současně stanoví široce koncipovanou výjimku. Je totiž umožněno nesvěřit národním členům pravomoci podle čl. 9c (pravomoci vykonávané se souhlasem příslušného vnitrostátního orgánu) a čl. 9d (pravomoci vykonávané v naléhavých případech), pokud by to bylo v rozporu s ústavními pravidly nebo základními aspekty systému trestního soudnictví v souvislosti s rozdělením pravomocí mezi policii, státní zástupce a soudce, ve vztahu k funkčnímu rozdělení úkolů mezi orgány činné v trestním řízení nebo vzhledem k vnitrostátnímu federativnímu uspořádání. Jestliže se členský stát rozhodne využít této výjimky, musí alespoň umožnit národnímu členovi předkládat nezávazné návrhy ohledně výkonu těchto pravomocí příslušným orgánům.

Je na místě nyní ještě zmínit ustanovení čl. 9f, jež vymezuje právo národních členů účastnit se na společných vyšetřovacích týmech včetně jejich zřízení, pokud se týkají členského státu jejich původu. Členské státy jsou ovšem oprávněni takovou účast podmínit souhlasem příslušného vnitrostátního orgánu. Národní členové by také měli být přizváni k účasti na kterémkoliv společném vyšetřovacím týmu, do něhož je zapojen jejich členský stát a jenž je financován z prostředků EU.

Z předchozího výkladu plyne, že pravomoci národních členů, které předepisuje rozhodnutí o Eurojustu, jsou velmi omezené. Jedná se sice o minimální právní úpravu a členské státy tudíž mohou svěřit svým národním členům více pravomocí, ovšem tendence je spíše opačná. Příčinou může být zejména nedůvěra k institucím EU nebo chybějící centralizace na národní úrovni. Nedostatek pravomocí může být způsoben

¹⁹⁴ Viz čl. 9c rozhodnutí o Eurojustu.

¹⁹⁵ Viz čl. 9d rozhodnutí o Eurojustu.

také pozdní či vůbec neexistující implementací¹⁹⁶ tohoto rozhodnutí. Rozdíly v pravomocích národních členů ubírají Eurojustu přidanou hodnotu.¹⁹⁷

Česká republika upravila pravomoci svého národního člena poměrně štedře,¹⁹⁸ což vyplývá už jen z toho, že národní člen je zástupcem Nejvyššího státního zastupitelství. Jsou mu svěřeny pravomoci zejména v souvislosti s přístupem k informacím a s koordinací mezinárodní justiční spolupráce. Co se týká operativních pravomocí, drží se právní úprava celkem zpátky. Pouze v naléhavých případech je národní člen oprávněn zpracovat nebo doplnit žádost o právní pomoc na základě a v mezích písemného pověření dozorového státního zástupce nebo předsedy senátu. Toto pověření musí splňovat v podstatě stejné požadavky jako samotná žádost o právní pomoc. Větším operativním pravomocem národního člena stojí v cestě především to, že vnitrostátní právní systém současně neposkytuje adekvátní kontrolu jeho činností, jestliže by měl mít pravomoc činit úkony trestního řízení v prvním stupni.

3.2.5 Eurojust, OLAF a Europol

Evropský úřad pro boj proti podvodům (OLAF)¹⁹⁹ byl zřízen jako orgán Komise s cílem zesílit boj proti podvodům, korupci a dalším trestním jednáním na úkor EU. OLAF sice nemá působnost v oblasti trestního práva, nicméně disponuje některými významnými pravomocemi, které naopak nebyly svěřeny Europolu ani Eurojustu.

V této části práce se chci zabývat vztahem mezi výše zmíněnými institucemi. Nejdříve se však budu krátce věnovat úřadu OLAF. Byť se nejedná o instituci trestní spolupráce, činnost OLAF na poli správního vyšetřování je relevantní pro své případné trestněprávní konsekvence, a proto má v této práci oprávněně své místo. Poté pojednám o vzájemných vztazích Eurojustu, OLAF a Europolu. Spolupráce těchto tří institucí je

¹⁹⁶ Avšak nejedná se o implementaci v pravém slova smyslu, jelikož rozhodnutí Rady jako právní akt tehdejšího třetího pilíře jsou závazná, nemají přímý účinek a slouží k jinému účelu než rámcová rozhodnutí, tudíž nikoliv ke sblížení právních předpisů členských států. Přesto však ve vztahu k rozhodnutí o Eurojustu vznikla potřeba přijmout právní úpravu odrážející status, působnost a pravomoci Eurojustu na národní úrovni.

¹⁹⁷ K tomu blíže VLASTNÍK, Jiří. *Institucionální rámec spolupráce v trestních věcech v EU*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta v nakl. IFEC, Beroun, 2008, 284 s. Prameny a nové proudy právní vědy, 39, s. 179-180.

¹⁹⁸ Viz § 28 a násl. zákona č. 104/2013 Sb., o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních.

¹⁹⁹ L'Office européen de lutte antifraude neboli Evropský úřad pro boj proti podvodům.

zcela zásadní, jelikož dochází k překryvu jejich cílů a působností. Přesto však mezi nimi existuje soutěživost a rivalita.²⁰⁰

Úkolem OLAF je posílit boj proti podvodům, korupci a veškeré jiné protiprávní činnosti poškozující nebo ohrožující finanční zájmy EU²⁰¹ a odhalovat případy porušení povinností úředníků a zaměstnanců EU i jiných osob. Na rozdíl od Europolu a Eurojustu nemá OLAF právní subjektivitu a tvoří součást Komise. Oproti svému předchůdci „UCLAF“, který měl omezenější pravomoci, je OLAF plně nezávislým. Požadavek na vytvoření nezávislého úřadu se stal totiž naléhavějším v reakci na skandál Komise v roce 1999.

OLAF byl tedy zřízen jako instituce prvního pilíře rozhodnutím Komise z 28. dubna 1999²⁰² a svou činnost započal 1. června 1999. Jeho působnost, pravomoci a úkoly jsou vymezeny v nařízení o provádění vyšetřování OLAF.²⁰³ Od Eurojustu OLAF sice odlišuje to, že nebyl vytvořen jako instituce justiční spolupráce, nýbrž jako orgán správního vyšetřování nadaný významnými pravomocemi, avšak cíle obou institucí ve vztahu k ochraně finančních zájmů EU jsou totožné.

OLAF vykonává tzv. vnější vyšetřování (kontroly a inspekce na místě v členských státech a v souladu s dohodami o spolupráci i ve třetích zemích a mezinárodních organizacích), v jehož rámci se OLAF kromě evropského práva řídí rovněž pravidly a zvyklostmi dotyčného členského státu a spolupracuje s národními orgány²⁰⁴ a tzv. vnitřní vyšetřování (uvnitř orgánů, institucí a jiných subjektů), při němž má některé důležité pravomoci.²⁰⁵

²⁰⁰ K tomu srov. blíže například WEYEMBERGH, Anne. The Development of Eurojust: Potential and Limitations of Article 85 of the TFEU. *New Journal of European Criminal Law*, 2011, vol. 2, issue 1, s. 95.

²⁰¹ Pojem „finanční zájmy EU“ zahrnuje veškeré v rozpočtech EU vykázané příjmy a výdaje, které jsou spravovány přímo EU nebo jejím jménem. Poprvé byl tento pojem použit v rozhodnutí ESD ve věci tzv. Jugoslávské kukuřice (viz výše).

²⁰² Rozhodnutí Komise z 28. 4. 1999 o zřízení Evropského úřadu pro boj proti podvodům (OLAF), Úř. věst. L 136/20 z 31. 5. 1999.

²⁰³ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euroatom) č. 883/2013 ze dne 11. 9. 2013 o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF) a o zrušení nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1073/1999 a nařízení Rady (Euroatom) č. 1074/1999, Úř. věst. L 248 z 18. 9. 2013.

²⁰⁴ Viz čl. 3 nařízení o vyšetřování prováděném OLAF a čl. 4 odst. 1 a čl. 6 odst. 1 nařízení Rady (Euroatom, ES) č. 2185/96 z 11. 12. 1996 o kontrolách a inspekcích na místě prováděných Komisí za účelem ochrany finančních zájmů Evropských společenství proti podvodům a jiným nesrovnalostem, Úř. věst. L 292/2 z 15. 11. 1996.

²⁰⁵ Viz čl. 4 nařízení o vyšetřování prováděném OLAF. OLAF disponuje například těmito oprávněními: právo okamžitého a neohlášeného přístupu k jakýmkoliv informacím, právo okamžitého a neohlášeného přístupu do prostor, oprávnění kontrolovat účetnictví atd.

Vyšetřování je zahajováno a řízeno generálním ředitelem OLAF. Vyšetřování může generální ředitel zahájit buď z vlastního podnětu, nebo na žádost dotčeného členského státu (v případě vnějšího vyšetřování) nebo jakéhokoliv orgánu či instituce EU (v případě vnitřního vyšetřování).²⁰⁶

OLAF těsně spolupracuje s policejními, celními nebo justičními orgány v rámci EU i mimo ni. Ke koordinaci sdílení informací mezi národními orgány a OLAF přispívá Síť kontaktních bodů AFCOS (AntiFraud Coordination Service). Ústředním koordinátorem AFCOS v ČR je Nejvyšší státní zastupitelství, jež uzavřelo dohody s jednotlivými ústředními orgány státní správy (kontaktními místy jsou například ministerstvo financí, vnitra, pro místní rozvoj a další). Síť AFCOS je nenahraditelným prostředníkem mezi členskými státy a OLAF, nicméně někteří autoři poukazují na problémy s ní spojené, jež spočívají v odlišnostech organizačního uspořádání v jednotlivých státech, nevyhovujícím technickém vybavení, nedostatečné znalosti evropského práva, špatné implementaci či malé motivaci chránit finanční zájmy EU.²⁰⁷ Nedostatky ve fungování AFCOS jsou jedním z důvodů pro úsilí Komise zřídít Úřad evropského veřejného žalobce, jenž by měl k dispozici veškeré potřebné vybavení a zázemí pro výkon své nezávislé činnosti.

Jak už bylo výše nastíněno, správní vyšetřování OLAF může mít trestněprávní důsledky, jestliže v daném případě výsledky správního vyšetřování nasvědčují tomu, že se jedná o trestnou činnost. Po skončení vyšetřování OLAF pod vedením generálního ředitele vypracuje zprávu o vyšetřování a opatření, jež mají být přijata. Tato zpráva představuje důkaz použitelný ve správním nebo soudním řízení členského státu za stejných podmínek, jako úřední zprávy vnitrostátních kontrolorů.²⁰⁸ V ČR lze zprávu jako důkaz použít na základě obecného ustanovení § 89 odst. 2 trestního řádu. Nicméně s ohledem na zásadu bezprostřednosti trestního řízení bude třeba dokazovat i její zdroje. Proto je zcela stěžejní těsná spolupráce OLAF s příslušnými orgány členských států. Vztah s Eurojustem pak nabývá na důležitosti zejména, pokud závěry vyšetřování ukazují, že se může jednat o trestnou činnost dotýkající se několika členských států,

²⁰⁶ Viz čl. 5, 6 a 7 nařízení o vyšetřování prováděném OLAF.

²⁰⁷ Například FENYK, Jaroslav. Mechanismus ochrany finančních zájmů Evropských společenství v České republice. *Acta Universitatis Carolinae : Iuridica*, Praha: Universita Karlova, 2005, Roč. 2005, č. 2, s. 7-44.

²⁰⁸ Viz čl. 11 nařízení o vyšetřování prováděném OLAF.

jejíž vyšetřování bude nutné koordinovat. V těchto případech je zcela nezbytné Eurojust včas informovat.

Navázání spolupráce s Eurojustem vymezuje v obecné rovině ustanovení čl. 26 rozhodnutí o Eurojustu. Při koordinaci vyšetřování a stíhání na poli ochrany finančních zájmů EU je OLAF oprávněn přispívat k práci Eurojustu na vlastní žádost nebo z podnětu Eurojustu. Podrobněji upravuje jejich vzájemné vztahy Praktická dohoda o úpravě spolupráce mezi Eurojustem a OLAF uzavřená 24. září 2008,²⁰⁹ ve které se mimo jiné počítá s udržováním úzkých a pravidelných kontaktů, s výměnou informací, s konzultací a koordinací činnosti či se společnou účastí na společných vyšetřovacích týmech. Úprava vzájemné spolupráce bývá kritizována jako nedostatečná.²¹⁰ Navíc právní povaha této dohody je neurčitá, když je uzavřena mezi agenturou EU na straně jedné a úřadem bez právní subjektivity na straně druhé.

Stejně významnou je také spolupráce OLAF s Europolem.²¹¹ Rozhodnutí o Europolu ale zmiňuje OLAF pouze ve vztahu ke správní kontrole Europolu. Tato problematika je tak upravena pouze Správním ujednáním ze dne 8. dubna 2004 mezi Europolem a OLAF²¹² týkajícím se strategické spolupráce, a Správní dohodou mezi Europolem a Komisí o vzájemné spolupráci ze dne 28. února 2003.²¹³ Oba dokumenty jsou však jen strategické povahy a neumožňují výměnu osobních údajů.

Vztah Eurojustu k Europolu je obecně vymezen již v primárním právu.²¹⁴ Zmínka o Europolu se objevuje dále na několika místech rozhodnutí o Eurojustu.²¹⁵ Rozhodnutí o Europolu analogicky zmiňuje několikrát Eurojust.²¹⁶ Ani jednomu z instrumentů se však nedaří upravit vzájemný vztah institucí odpovídajícím způsobem.

²⁰⁹ Tato dohoda je dostupná z:

[http://www.eurojust.europa.eu/doclibrary/Eurojust-framework/agreements/Practical%20Agreement%20on%20arrangements%20of%20cooperation%20between%20Eurojust%20and%20OLAF%20\(2008\)/Eurojust-OLAF-2008-09-24-EN.pdf](http://www.eurojust.europa.eu/doclibrary/Eurojust-framework/agreements/Practical%20Agreement%20on%20arrangements%20of%20cooperation%20between%20Eurojust%20and%20OLAF%20(2008)/Eurojust-OLAF-2008-09-24-EN.pdf)

²¹⁰ K tomu blíže srov. WEYEMBERGH, Anne. The Development of Eurojust: Potential and Limitations of Article 85 of the TFEU. *New Journal of European Criminal Law*, 2011, vol. 2, issue 1, s. 96.

²¹¹ Viz DE MOOR, Alexandra., VERMEULEN, Gert. The Europol Council Decision: transforming Europol into an agency of the European Union. *Common Market Law Review*. 2010, vol. 47, issue 4, s. 1111.

²¹² Dostupné z: <https://www.europol.europa.eu/content/administrative-arrangement-between-european-police-office-europol-and-european-anti-fraud-of>

²¹³ Dostupné z: <https://www.europol.europa.eu/content/administrative-agreement-co-operation-between-european-commission-and-european-police-office>

²¹⁴ Viz čl. 85 odst. 1 a čl. 88 odst. 2 písm. b) SFEU.

²¹⁵ Viz čl. 7 odst. 1 písm. d) a f) ohledně pravomocí kolegia, čl. 12 odst. 5 písm. d) týkající se národních koordinačních systémů, jež usnadňují plnění úkolů Eurojustu tím, že udržují úzké vztahy s národními jednotkami Europolu, a čl. 26 rozhodnutí o Eurojustu.

²¹⁶ Viz čl. 7 odst. 1 a čl. 22 odst. 1 rozhodnutí o Europolu.

V roce 2004 spolu Eurojust a Europol uzavřely dohodu o spolupráci, která byla posléze nahrazena dohodou z 1. října 2009.²¹⁷ Úprava vzájemného vztahu a povinností týkajících se výměny informací je detailnější než v předchozí verzi z roku 2004.²¹⁸ Přesto však nebyla využita dostatečně příležitost přistoupit k hlubší revizi vztahu mezi těmito partnery. Jejich spolupráce tak zůstává v některých ohledech stále omezená.²¹⁹

Na závěr je zde ještě třeba upozornit, že výše zmíněné dohody by měly být vykládány v co největší míře v souladu se zásadou loajality²²⁰, a vést tak k co nejefektivnější spolupráci. Osobně se domnívám, že spolupráce Eurojustu, Europolu a OLAF je natolik zásadní, že by neměla být ponechána na jejich dohodě, jež bude z podstaty vždy kompromisem, ale měla by být upravena legislativním právním aktem (nařízením).

3.2.6 De lege ferenda

Dne 17. července 2013 Komise předložila návrh nařízení o Eurojustu²²¹ podle ustanovení čl. 85 SFEU. Tato iniciativa byla představena současně s návrhem nařízení o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce.²²² Nyní se pokusím rozebrat největší změny, které návrh přináší, a kriticky zhodnotit jejich přínos.

Návrh přináší několik zajímavých inovací. Na prvním místě je třeba konstatovat vylepšení již díky novému právnímu instrumentu (nařízení přímo použitelné v členských státech EU), které bude mít účinnější právní dopad než současné rozhodnutí Rady, jelikož bude podléhat plné jurisdikci ESD. Otázkou ovšem zůstává, jaký postoj k návrhu zaujme Spojené království, Irsko a Dánsko.

Návrh dále usiluje o větší sblížení pravomocí národních členů Eurojustu v jednotlivých členských státech. Ustanovení čl. 8 návrhu zachovává rozdělení pravomocí na tři kategorie: pravomocí běžné, na základě dohody s příslušným

²¹⁷ Tato dohoda je dostupná z: https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/flags/eurojust_.pdf

²¹⁸ Viz čl. 7 a násl. dohody mezi Eurojustem a Europolem.

²¹⁹ Bylo by mimo jiné žádoucí zavést vzájemnou účast na operativních jednáních Europolu nebo Eurojustu či zapojit Eurojust do analytických pracovních souborů.

²²⁰ Srov. čl. 4 odst. 3 SEU ve světle judikatury ESD- viz zejména rozhodnutí ESD ve věci C-2/88 trestní řízení proti J. J. Zwartveld a ostatní z 13. 7. 1990, SbSD 1990, s. I-3365.

²²¹ Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o Agentuře Evropské unie pro justiční spolupráci v trestních věcech (Eurojust) COM (2013) 535 final z 17. 7. 2013. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1403009994803&uri=CELEX:52013PC0535>

²²² Návrh nařízení Rady o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce COM (2013) 534 final z 17. 7. 2013. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1403010115043&uri=CELEX:52013PC0534>

vnitrostátním orgánem a pravomoci v naléhavých případech. Navíc ale byly přidány nové běžné pravomoci, a to zejména pravomoc vydávat a vykonávat žádosti o právní pomoc nebo vzájemné uznávání.²²³ Podle současné právní úpravy může být tato pravomoc vykonána jen na základě dohody. Pravomoci v naléhavých případech byly rozšířeny o pravomoc nařizovat vyšetřovací opatření.²²⁴ Navíc by měla být zrušena rozsáhlá výjimka, která umožňovala nesvěřit národním členům pravomoci vykonávané se souhlasem a pravomoci v naléhavých případech, pokud by takové svěření pravomocí bylo v rozporu s ústavními pravidly nebo základními aspekty systému trestního soudnictví.²²⁵ Zde se vybízí otázka, zda zrušení tohoto ustanovení nemůže znamenat pro některé členské státy nepřiměřené komplikace ve vztahu k rozdělení kompetencí mezi soudce, státní zástupce a policii.

Všechny tyto změny by měly přinést posílení pravomocí národních členů. A. Weyembergh však ve svém příspěvku²²⁶ upozorňuje na to, že pravomoci některých národních členů (například švédského a estonského) mohou být v důsledku nařízení naopak zmenšeny. Návrh totiž nepočítá výslovně s ustanovením, jež by umožňovalo svěřit národním členům pravomocí více, ani neříká, že pravomoci v návrhu upravené jsou pouze minimální. Vložení takového ustanovení by však dle mého názoru na druhou stranu omezilo sblížení národních právních úprav. Dále souhlasím s A. Weyembergh, že v návrhu chybí úprava kritérií pro jmenování národních členů, což je nepochopitelné s ohledem na to, že návrh upravuje jejich pravomoci.

Vztahy Eurojustu s jeho partnery mají být nově podrobněji upraveny. Ustanovení čl. 40 návrhu nařízení o Eurojustu zajišťuje vzájemnost, jelikož zrcadlí ustanovení čl. 27 návrhu nařízení o Europolu, když předpokládá přístup Europolu k informacím Eurojustu. Avšak úprava vztahu Eurojustu s OLAF v čl. 42 odst. 2 návrhu nařízení o Eurojustu je ještě více strohá než dosavadní čl. 26 rozhodnutí o Eurojustu.

Postavení Eurojustu v rámci společných vyšetřovacích týmů se posiluje.²²⁷ Ustanovení návrhu, jež toto posílení zavádí, jsou nicméně velmi podobná úpravě postavení Europolu ve společných vyšetřovacích týmech podle návrhu nařízení o

²²³ Viz čl. 8 odst. 1 písm. a) návrhu nařízení o Eurojustu.

²²⁴ Viz čl. 8 odst. 3 ve spojení s odst. 2 písm. a) návrhu nařízení o Eurojustu,

²²⁵ Viz čl. 9e rozhodnutí o Eurojustu.

²²⁶ WEYEMBERGH, Anne. An Overall Analysis of the Proposal for a Regulation on Eurojust. *Eucrim*, 2013, issue 4, s. 128.

²²⁷ Viz čl. 8 odst. 1 písm. d) a čl. 4 odst. 1 písm. e) návrhu nařízení o Eurojustu.

Europolu,²²⁸ což vytváří riziko překryvu působnosti a jejich úkolů. Bylo by proto na místě upravit zrcadlově koordinaci Europolu a Eurojust v tomto ohledu v obou nařízeních.

Co se týká vztahu Eurojustu a Úřadu evropského veřejného žalobce (dále jen ÚEVŽ), ani jedno z navrhovaných nařízení neimplementuje výraz použitý v čl. 86 SFEU „z Eurojustu“.²²⁹ Spíše se zdá, že Eurojust a ÚEVŽ jsou koncipovány jako dva naprosto odlišné orgány. Na místě by přitom byla jejich větší integrace.

Návrhy nařízení o Europolu, Eurojustu a ÚEVŽ jsou navzájem nekonzistentní rovněž z dalších důvodů. Seznamy trestných činů, pro něž mají být Eurojust a Europol příslušní, se totiž liší, přestože Komise usilovala o to, aby byly totožné.²³⁰ A nejistým je i soulad kompetencí Eurojustu a ÚEVŽ ve vztahu k trestné činnosti proti finančním zájmům EU. Ustanovení čl. 3 odst. 1 návrhu nařízení o Eurojustu totiž působnost Eurojustu v oblasti ochrany finančních zájmů EU vylučuje, zatímco Příloha č. 1 stejného návrhu ji zmiňuje. Vyloučit toto pole zcela z působnosti Eurojustu by ale bylo v každém případě problematické, jelikož se domnívám, že je na místě, aby Eurojust v souvislosti s touto problematikou poskytoval ÚEVŽ podporu.

Další velkou změnou, kterou přináší návrh nařízení o Eurojustu, je to, že se již nerozlišuje mezi pravomocemi národních členů jako příslušných vnitrostátních orgánů a jako členů kolegia Eurojustu. Napříště mají národní členové při výkonu operativních funkcí vždy jednat jako „Eurojust“,²³¹ což významně posílí evropský charakter Eurojustu. Ale jak podotýká A. Weyembergh,²³² národním členům dvojí postavení do jisté míry zůstane. Jako členové kolegia Eurojustu budou totiž jednat jen při výkonu operativních funkcí, zatímco ve funkcích řídicích budou stále vystupovat jako zástupci svého vysílajícího státu.

Pozitivně je třeba hodnotit implementaci ustanovení čl. 85 odst. 1 pododst. 3 SFEU, jež posiluje demokratickou kontrolu Eurojustu tím, že do ní zapojuje Evropský parlament a vnitrostátní parlamenty.²³³

²²⁸ Srov. čl. 4 odst. 1 písm. h) návrhu nařízení o Europolu.

²²⁹ Viz čl. 41 návrhu nařízení o Eurojustu a čl. 57 návrhu nařízení o ÚEVŽ.

²³⁰ Porovnej Přílohu č. 1 návrhu nařízení o Eurojustu a Přílohu č. 1 návrhu nařízení o ÚEVŽ.

²³¹ Viz čl. 5 návrhu nařízení o Eurojustu.

²³² WEYEMBERGH, Anne. An Overall Analysis of the Proposal for a Regulation on Eurojust. *Eucrim*, 2013, issue 4, s. 129.

²³³ Viz čl. 55 návrhu nařízení o Eurojustu.

Oprávněným zdrojem obav je ovšem fakt, že návrh ruší možnost rozšíření působnosti Eurojustu na jiné než vyjmenované trestné činy, pokud o to příslušné vnitrostátní orgány v daném případě požádaly.²³⁴ To bude znamenat, že z působnosti Eurojustu budou vyloučeny všechny případy, kdy vnitrostátní orgány bez ohledu na druh kriminality žádají Eurojust o podporu (například žádosti o právní pomoc nebo vzájemné uznání).

Předložení návrhu nařízení o Eurojustu a ÚEVŽ současně je oprávněně kritizováno. Podle A. Weyembergh by logičtějším a rozumnějším bylo postupovat v následujících krocích: 1) posouzení změn představených rozhodnutím Rady o Eurojustu z roku 2008 a závěrečné zprávy šestého kola vzájemného hodnocení; 2) pokud by to výsledky takového posouzení odůvodňovaly, posílení pravomocí Eurojustu podle čl. 85 SFEU včetně pravomocí v oblasti ochrany finančních zájmů EU; 3) posouzení přidané hodnoty takové reformy; a konečně 4) pokud by reforma Eurojustu byla nedostatečná, uchýlení se k čl. 86 SFEU a vytvoření ÚEVŽ.²³⁵

Politické rozhodnutí Komise však nebylo implementovat čl. 85 s cílem posílit výkonnost Eurojustu a jeho pravomoci, ale zachovat Eurojust jako podpůrnou instituci bez skutečných operativních pravomocí ve vztahu k vnitrostátním orgánům. Volba, kterou Komise učinila, by se dala pochopit na základě argumentu, že na posílení pravomocí Eurojustu nenastal ten pravý čas. Ovšem potom se jeví provedení čl. 86 SFEU ještě méně odůvodněným, když s sebou nese mnohem vyšší stupeň vertikalizace.

Návrh nařízení o Eurojustu podle mého názoru není příliš ambiciózní, protože nevyužívá ani jedné ze tří možností výslovně stanovených v čl. 85 SFEU k posílení pravomocí Eurojustu.²³⁶ Zde je ovšem nutné zmínit, že ustanovení čl. 85 je samo celkem limitující. Na jeho základě je sice možné pomocí nařízení svěřit Eurojustu pravomoc zahajovat trestní vyšetřování, zahájení trestního stíhání by však mohl už jen navrhopat. Ustanovení čl. 85 odst. 2 SFEU navíc stanoví, že procesní úkony ve vztahu k soudnímu řízení vykonávají vnitrostátní úředníci, aniž je tím dotčeno ustanovení čl. 86 SFEU. Vystává zde však otázka, jestli by Eurojust mohl sám vést vyšetřování. Zdá se, že nikoliv, jelikož spojení „která vedou příslušné vnitrostátní orgány“ v čl. 85 SFEU

²³⁴ Tato možnost je současně vymezena v čl. 4 odst. 2 rozhodnutí o Eurojustu.

²³⁵ WEYEMBERGH, Anne. An Overall Analysis of the Proposal for a Regulation on Eurojust. *Eucrim*, 2013, issue 4, s. 129.

²³⁶ Podle ustanovení čl. 85 SFEU je výslovně umožněno na Eurojust přenést pravomoc zahajovat trestní vyšetřování, navrhopat zahájení stíhání, tato vyšetřování a stíhání koordinovat a řešit kompetenční spory.

se vztahuje k vyšetřování i stíhání. To by znamenalo, že pravomoc Eurojustu by končila okamžikem, kdy by vyšetřování byla zahájena. Lze si však představit, že pokud by tato pravomoc byla udělena národním členům Eurojustu, bylo by to díky jejich dvojímu postavení a jejich pravomocem na vnitrostátní úrovni teoreticky možné.

Návrh Komise ovšem zvětšuje pravomoci Eurojustu pouze v oblasti výměny informací, pomoci příslušným vnitrostátním orgánům, poskytování konzultací a operativní, technické a finanční podpory. Co se týká skutečných donucovacích pravomocí, Eurojust bude nadále oprávněn pouze žádat členské státy, aby provedly určitá opatření, a nikoliv jim je nařizovat. Z tohoto pohledu návrh nepřináší žádnou revoluční změnu.

Nezbývá nicméně, než počkat, jaký bude konečný výsledek přijímání návrhu nařízení o Eurojustu.²³⁷ Vyjednávání probíhají od léta 2013 a nezdají se být vůbec snadná už proto, že se dotýkají citlivé problematiky národní suverenity.

3.3 Úřad evropského veřejného žalobce

Dne 17. července 2013 navrhla Komise vytvoření Úřadu evropského veřejného žalobce²³⁸ (ÚEVŽ) podle čl. 86 SFEU. Tento návrh by měl znamenat naprostou revoluci pro oblast svobody, bezpečnosti a práva. Komise si klade za cíl zefektivnit vymáhání trestních činů poškozujících nebo ohrožujících finanční zájmy EU. V současnosti jsou tyto trestné činy vyšetřovány a stíhány příslušnými vnitrostátními orgány a pachatelé těchto činů předváděni před národní soudy. Takový přístup je však považován za nedostatečný. Trestná činnost poškozující či ohrožující finanční zájmy EU totiž obvykle zahrnuje velmi složité případy s přeshraničním prvkem a národní orgány jí často nepřikládají takový význam, který zasluhuje.²³⁹ Statistiky Komise navíc ukazují podstatné rozdíly v úspěšnosti trestního stíhání takové kriminality mezi

²³⁷ Aktuální stav legislativního procesu je dostupný z:

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=1041111

²³⁸ Návrh nařízení Rady o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce COM (2013) 534 final z 17. 7. 2013. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1403010115043&uri=CELEX:52013PC0534>

²³⁹ Viz Pracovní dokument útvarů Komise- souhrn posouzení dopadů. Průvodní dokument k návrhu nařízení Rady o zřízení ÚEVŽ, SWD(2013) 275 final z 17. 1. 2013, s. 2. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1403010250314&uri=CELEX:52013SC0275>

jednotlivými členskými státy.²⁴⁰ Od zřízení ÚEVŽ si Komise slibuje podstatné zlepšení v tomto ohledu.

3.3.1 Vývoj projektu

Idea vytvoření ÚEVŽ není žádnou novinkou. Poprvé spatřila světlo světa v roce 1997 v trestněprávní studii *Corpus Juris* zpracované na žádost Komise a Evropského parlamentu pod vedením pařížské profesorky Delmas- Martys. V roce 2000 byla přepracována jako tzv. Florentská verze s názvem *Corpus Juris 2000*. Tato studie navrhovala zřízení ÚEVŽ s centrálním postavením, jemuž by byli podřízeni delegovaní žalobci v členských státech. Tito delegovaní žalobci by měli dvojí postavení v tom smyslu, že by na vnitrostátní případy aplikovali národní právo, zatímco na případy trestných činů proti finančním zájmům EU by užívali speciální evropskou hmotněprávní a procesněprávní úpravu předvídanou v *Corpus Juris*.

V roce 2001 Komise představila Zelenou knihu,²⁴¹ která se ubírala opačným směrem, když základem projektu ÚEVŽ měl být princip vzájemného uznávání. Podle Zelené knihy by ÚEVŽ měl při své činnosti týkající se kriminality proti finančním zájmům EU aplikovat národní trestní právo procesní.

Myšlenka zřídit ÚEVŽ byla kontroverzní od samého počátku, protože některé členské státy se obávaly, že takový úřad by mohl ohrozit jejich státní suverenitu. Několik zemí rovněž zpochybňovalo užitečnost vytvoření tohoto úřadu či vnímalo jako problematickou odpovědnost ÚEVŽ nebo zajištění spravedlivého procesu pro obviněného. Reakce členských států na Zelenou knihu shrnuje následná zpráva Komise z roku 2003.²⁴² Tehdy byla myšlenka vytvoření ÚEVŽ podporována Belgií, Řeckem, Nizozemskem, Portugalskem a Španělskem. Rakousko, Dánsko, Finsko, Francie, Irsko a Spojené království byly proti. Zbývající členské státy měly určité pochybnosti.

Po neúspěchu Smlouvy o Ústavě pro Evropu přinesla výslovný právní základ umožňující vytvořit ÚEVŽ až Lisabonská smlouva v čl. 86 SFEU, podle kterého je

²⁴⁰ Viz REDING, Viviane. Establishing a European Public Prosecutor's Office – A federal budget needs federal protection, SPEECH 13/644, tisková konference v Bruselu, 17. 7. 2013, s. 2. Dostupné z: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-644_en.htm

²⁴¹ Zelená kniha o trestněprávní ochraně finančních zájmů ES a zřízení ÚEVŽ COM (2001) 715 final z 11. 12. 2001.

²⁴² Follow-up report on the Green Paper on criminal protection of the Financial Interests of the Community and the establishment of a European prosecutor COM (2003) 128 z 19. 3. 2003.

Rada oprávněna ÚEVŽ zřídít pomocí nařízení přijatého jednomyslně po obdržení souhlasu Evropského parlamentu. Kromě procesu přijímání čl. 86 SFEU dále stanoví působnost a pravomoci ÚEVŽ. Ostatní otázky jsou ponechány uvážení evropského zákonodárce.

3.3.2 Teoretické varianty reformem podle čl. 85 a 86 SFEU

Ustanovení čl. 86 odst. 1 SFEU konkrétně stanoví, že ÚEVŽ má být vytvořen z Eurojustu. Tato formulace byla zvolena zřejmě proto, že v době přijímání Lisabonské smlouvy neexistovala shoda mezi členskými státy na budoucí podobě ÚEVŽ. Mnoho odborníků se zabývalo výkladem tohoto ustanovení a bylo vytvořeno nespočet variant scénářů, jak by ÚEVŽ měl v budoucnu vypadat, a to i s ohledem na možnosti, které nabízí čl. 85 SFEU ve vztahu k reformě Eurojustu.

Podle S. White lze rozlišit tři základní scénáře možného vývoje.²⁴³ První z nich nazývá posílenou horizontální spoluprací. Podle tohoto scénáře by nebyla vytvořena žádná nová unijní instituce, ale pouze posíleny pravomoci Eurojustu v souladu s čl. 85 SFEU, který umožňuje Eurojustu svěřit pravomoc zahajovat trestní vyšetřování a navrhopat zahájení stíhání, tato vyšetřování a stíhání koordinovat a pravomoc rozhodovat spory o příslušnost. V trestním právu na evropské úrovni by převládala zásada vzájemného uznávání. Výhodou by bylo postupné zavádění změn a jejich monitoring. Jednalo by se o politicky přijatelné řešení. Ale pravděpodobně by tento scénář nepřinesl větší efektivitu oproti stávajícímu stavu.

Druhý scénář počítá s decentralizovaným ÚEVŽ založeným na národních zdrojích, a to podle čl. 85 SFEU s možným pozdějším přechodem k centralizovanějšímu modelu podle čl. 86 SFEU. Předsedové příslušných vnitrostátních orgánů by byli jmenováni jako národní členové ÚEVŽ a na evropské úrovni by tvořili kolegium. Z Eurojustu by se stalo tzv. „soft centrum“. Kromě vzájemného uznávání by se v tomto scénáři uplatnila také harmonizace.

A konečně třetí scénář, podle kterého by byla zřízena nová centrální instituce podle čl. 86 ve smyslu *Corpus Juris*. ÚEVŽ a Eurojust by mohly buď fungovat paralelně, nebo by ÚEVŽ vznikl postupným přechodem z Eurojustu, nebo se nabízí

²⁴³ WHITE, Simone. A decentralised European Public Prosecutor's Office. Contradiction in Terms or Highly Workable Solution? *Eucrim*, 2012, issue 2, s. 67-75.

možnost volného propojení obou institucí. Důraz by byl kladen na maximální harmonizaci trestního práva. V případě tohoto scénáře lze očekávat politický odpor ze strany některých členských států, pravděpodobně nezapojení všech zemí a pochybnosti týkající se efektivity.

J. Monar v reakci na strategický seminář věnovaný Eurojustu²⁴⁴ vymezil také tři hlavní varianty.²⁴⁵ První z nich představuje postupnou přeměnu Eurojustu v ÚEVŽ, které by se dosáhlo přechodným zvýšením pravomocí Eurojustu podle čl. 85 SFEU. Druhá varianta počítá s vytvořením ÚEVŽ jako součást Eurojustu. Podle třetího scénáře by ÚEVŽ vzešel z Eurojustu, ale nakonec by se vydělil a vytvořil samostatnou instituci.

Bez zajímavosti není ani role OLAF v celém projektu. V odborné literatuře byly rozpracovány především následující řešení: plná nezávislost OLAF mimo rámec Komise, sloučení OLAF s Europolem, OLAF jako vyšetřující jednotka v rámci ÚEVŽ či úplné vymizení OLAF v dlouhodobém horizontu.²⁴⁶

3.3.3 Analýza návrhu Komise

Návrh nařízení Komise z července 2013 má svůj právní základ v čl. 86 SFEU a čerpá z Modelových pravidel²⁴⁷ vypracovaných v rámci vědeckého projektu ÚEVŽ financovaného Komisí.²⁴⁸ Je třeba uvést, že návrh nařízení o ÚEVŽ není osamocenou iniciativou, ale že v jeho pozadí stojí několik dalších návrhů. Za prvé se jedná o návrh směrnice,²⁴⁹ která má harmonizovat definice trestných činů proti finančním zájmům EU a sankce, které lze za ně uložit. Hmotněprávní základ trestných činů v působnosti ÚEVŽ by tak měl spočívat v harmonizovaném vnitrostátním právu.²⁵⁰ Dále je

²⁴⁴ Council of the European Union (2011) Eurojust strategic seminar: New perspectives in judicial cooperation, Council document 14428/11 of 21 September 2011. Dostupné z: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/libe/dv/02_st14428_/02_st14428_en.pdf

²⁴⁵ MONAR, Jörg. Eurojust and the European Public Prosecutor Perspective: From Cooperation to Integration in EU Criminal Justice?. *Perspectives on European Politics and Society*. 2013, vol. 14, issue 3, s. 11 a násl.

²⁴⁶ K tomu blíže COVOLO, Valentina. From Europol to Eurojust- towards a European Public Prosecutor. *Where Does OLAF Fit In? Eucrim*, 2012, issue 2, s. 83-88.

²⁴⁷ Modelová pravidla jsou dostupná z: <http://epro-project.eu/design/eppodesign/pdf/converted/index.html?url=d7bf5b9a999f5d266c34ece7ddcb5efd.pdf&search=>

²⁴⁸ Více informací o tomto projektu dostupných z: <http://www.eppo-project.eu/index.php/Home>

²⁴⁹ Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie COM (2012) 363 final z 11. 7. 2012. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1403011638518&uri=CELEX:52012PC0363>

²⁵⁰ Viz čl. 12 návrhu nařízení o ÚEVŽ.

navrhované nařízení o ÚEVŽ spojeno s návrhem nařízení o Eurojustu podle čl. 85 SFEU, kterému byl věnován prostor výše. V neposlední řadě doprovází návrh i nové nařízení o OLAF, jež posílilo řízení tohoto orgánu, procesní práva a zlepšilo výměnu informací s dalšími institucemi a národními orgány.²⁵¹ Komise již sdělila své plány ohledně dalších změn týkajících se OLAF,²⁵² jehož role musí být omezena pouze na správní vyšetřování jednání, která nespádají do působnosti ÚEVŽ, aby nedocházelo ke zdvojení správního a trestního vyšetřování na evropské úrovni.

Návrh nařízení prosazuje ÚEVŽ jako decentralizovanou supranacionální instituci s vertikální strukturou. ÚEVŽ má být nedělitelný.²⁵³ Strukturu ÚEVŽ bude tvořit centrální úřad, v němž bude sídlit evropský veřejný žalobce (dále jen EVŽ) spolu se čtyřmi zástupci a dalšími zaměstnanci, a evropští pověřeni žalobci (dále jen EPŽ) v členských státech (v každém členském státě alespoň jeden).²⁵⁴ EPŽ jednají na základě výlučné pravomoci EVŽ a řídí se při výkonu vyšetřování a stíhání, kterými jsou pověřeni, jen jeho pokyny, směrnicemi a rozhodnutími. Současně však EPŽ mohou vykonávat své funkce jako vnitrostátní veřejní žalobci.²⁵⁵ ÚEVŽ bude nezávislý na národních orgánech, evropských institucích, orgánech či jiných subjektech Unie.²⁵⁶ Přesto však bude do velké míry odkázán na jejich znalosti, pomoc a podporu.²⁵⁷ ÚEVŽ bude také spoléhat na informace poskytnuté Eurojustem a Europolem.²⁵⁸ Návrh tedy nepočítá s žádným zvláštním propojením ÚEVŽ s Eurojustem (snad až na úpravu společného účetního).²⁵⁹ ÚEVŽ bude pouze umožněno využívat odborné znalosti, technickou podporu a informace poskytované Eurojustem. Všechny národní i evropské

²⁵¹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euroatom) č. 883/2013 ze dne 11. 9. 2013 o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF) a o zrušení nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1073/1999 a nařízení Rady (Euroatom) č. 1074/1999, Úř. věst. L 248 z 18. 9. 2013. Tomuto nařízení již byla věnována pozornost výše.

²⁵² Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů- zlepšení řízení OLAF a posílení procesních záruk v rámci vyšetřování: postupný přístup doprovázející zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce. COM (2013) 533 final z 17. 7. 2013. Dostupné z: http://eur-lex.europa.eu/search.html?or0=DTT%3DPC,DTT%3DDC&DD_YEAR=2013&DTN=0533&qid=1403011754179&type=advanced&DTS=5&SUBDOM_INIT=PRE_ACTS&DTS_SUBDOM=PRE_ACTS

²⁵³ Viz bod 14 preambule návrhu nařízení o ÚEVŽ.

²⁵⁴ Viz čl. 6 odst. 1, a 2 návrhu nařízení o ÚEVŽ.

²⁵⁵ Viz čl. 6 odst. 6 návrhu nařízení o ÚEVŽ.

²⁵⁶ Viz čl. 5 návrhu nařízení o ÚEVŽ.

²⁵⁷ Viz čl. 11 odst. 7 návrhu nařízení o ÚEVŽ.

²⁵⁸ Viz čl. 57 a čl. 58 návrhu nařízení o ÚEVŽ.

²⁵⁹ Viz čl. 52 návrhu nařízení o ÚEVŽ.

orgány budou mít povinnost informovat ÚEVŽ o jakémkoli jednání, které by mohlo být trestným činem v jeho působnosti.²⁶⁰

V souladu s čl. 86 odst. 2 SFEU má mít ÚEVŽ výlučnou působnost k vyšetřování a stíhání trestných činů proti finančním zájmům Unie²⁶¹ (jak je vymezí výše zmíněná směrnice a posléze provede vnitrostátní úprava). V mezích své působnosti bude tedy ÚEVŽ vykonávat úlohu veřejného žalobce s výjimkou dozoru nad výkonem trestů.²⁶² Trestné činy v působnosti ÚEVŽ zahrnují například podvod,²⁶³ pasivní a aktivní korupci či zpronevěru.²⁶⁴ Tyto trestné činy budou sice často obsahovat přeshraniční prvek, nicméně není vyloučeno, že se omezí pouze na území jednoho členského státu.²⁶⁵ Navíc návrh dále zavádí tzv. doplňkovou působnost v zájmu řádného výkonu spravedlnosti,²⁶⁶ čímž podstatně rozšiřuje působnost ÚEVŽ. ÚEVŽ tak nebude mít působnost pouze ve vztahu k trestným činům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy EU, ale rovněž ohledně trestných činů, jež jsou s nimi neoddelitelně spojeny. Podmínkou doplňkové působnosti však je, aby trestné činy proti finančním zájmům EU převládaly a ostatní trestné činy vycházely ze stejné skutkové podstaty. Není těžké předvídat, že toto ustanovení o doplňkové působnosti bude velmi problematické, jelikož otevírá možnost různým výkladům. Konečné slovo v této otázce je svěřeno do rukou národních soudů. V případě neshody mezi ÚEVŽ a vnitrostátními orgány v otázce působnosti rozhodne totiž o doplňkové působnosti vnitrostátní justiční orgán, který má způsobilost rozhodovat o rozdělení působnosti při stíhání na vnitrostátní úrovni.²⁶⁷

Pokud bude návrh nařízení přijat, nabízí čl. 86 odst. 4 SFEU další možnost rozšíření působnosti ÚEVŽ. Evropská rada bude moci jednomyslně po obdržení souhlasu Evropského parlamentu rozhodnutím zahrnout do působnosti ÚEVŽ závažnou trestnou činnost s přeshraničním rozměrem.

Co se týká procesní úpravy, návrh nařízení o ÚEVŽ staví na vnitrostátních právních úpravách. Sice převažuje zásada vzájemného uznávání, ale částečně je

²⁶⁰ Viz čl. 15 odst. 1 návrhu nařízení o ÚEVŽ.

²⁶¹ Viz čl. 11 odst. 4 návrhu nařízení o ÚEVŽ.

²⁶² Viz čl. 4 odst. 3 návrhu nařízení o ÚEVŽ.

²⁶³ Viz čl. 3 návrhu výše zmiňované směrnice.

²⁶⁴ Viz čl. 4 návrhu výše zmiňované směrnice.

²⁶⁵ Viz čl. 14 návrhu nařízení o ÚEVŽ.

²⁶⁶ Viz čl. 13 návrhu nařízení o ÚEVŽ.

²⁶⁷ Viz čl. 13 odst. 3 návrhu nařízení o ÚEVŽ.

kombinována s harmonizačními principy. Návrh pracuje s pojmem jednotný prostor, za který jsou považována území všech členských států, na kterých může ÚEVŽ vykonávat svou pravomoc, aniž by se musel uchýlit k použití nástrojů právní pomoci.²⁶⁸ Návrh konkrétně říká, které vyšetřovací pravomoci ÚEVŽ bude mít, ale neupravuje je detailním způsobem.²⁶⁹ Nechává na členských státech, aby zajistily, že ÚEVŽ bude moci využívat opatření vymezená v návrhu.²⁷⁰ Návrh přichází s harmonizací pouze v souvislosti s požadavkem na předchozí povolení vyjmenovaných vyšetřovacích opatření příslušným orgánem členského státu.²⁷¹ Dále návrh stanoví, že veškeré důkazy, které předloží ÚEVŽ národním soudům, jsou přípustné i tehdy, pokud nebyly shromážděny podle vnitrostátních pravidel dotčeného státu. Národní soudy budou mít tedy povinnost připustit důkazy získané v jiných členských státech, pokud ovšem nedospějí k závěru, že připuštění takových důkazů by nepříznivě ovlivnilo spravedlivý proces nebo právo na obhajobu zakotvené v čl. 47 a 48 Listiny základních práv EU.²⁷²

Také je třeba zkoumat, jaké procesní záruky tento návrh přináší. Podle Komise nabízí vysokou úroveň ochrany práv jednotlivců i společností.²⁷³ Při bližším pohledu však zjistíme, že příslušná ustanovení návrhu²⁷⁴ pouze potvrzují použití záruk, které stanoví Listina základních práv EU a některé další právní nástroje.²⁷⁵ Návrh nařízení o ÚEVŽ konkrétně zmiňuje právo na právní pomoc a práva týkající se důkazů, ale těmto právům poskytuje ochranu též čl. 6 EÚLP. Navíc po podání obžaloby budou procesní práva obžalovaného určována vnitrostátním právem.²⁷⁶ V souhrnu bude muset ÚEVŽ dodržovat jen stejné minimální požadavky, jaké jsou kladeny na ostatní instituce EU a na členské státy v situacích, které se řídí unijním právem.²⁷⁷

²⁶⁸ Viz čl. 25 odst. 1 návrhu nařízení o ÚEVŽ.

²⁶⁹ Viz čl. 26 návrhu nařízení o ÚEVŽ.

²⁷⁰ Viz čl. 26 odst. 2 návrhu nařízení o ÚEVŽ.

²⁷¹ Viz čl. 26 odst. 4 návrhu nařízení o ÚEVŽ.

²⁷² Viz čl. 30 návrhu nařízení o ÚEVŽ.

²⁷³ Srov. Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů- lepší ochrana finančních zájmů Unie: zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce a reforma Eurojustu, COM (2013) 532 final z 17. 7. 2013, s. 2-3. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1403011894149&uri=CELEX:52013DC0532>

²⁷⁴ Viz čl. 32-35 návrhu nařízení o ÚEVŽ.

²⁷⁵ Například směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/64/EU z 20. 10. 2010 o právu na tlumočení a překlad v trestním řízení.

²⁷⁶ Viz čl. 32 odst. 3 návrhu nařízení o ÚEVŽ.

²⁷⁷ Čl. 51 odst. 1 Listiny základních práv EU ve světle judikatury (například rozhodnutí ESD ve věci C-617/10 Åkerberg Fransson z 26. 2. 2013, SbSD 2013, s. 105).

Komise ve svém návrhu nezamýšlí zřídit žádný nový unijní soud federálního typu. Procesní opatření ÚEVŽ podléhají přezkumu příslušnými vnitrostátními soudy,²⁷⁸ které budou rovněž rozhodovat o případech vyšetřovaných a stíhaných ÚEVŽ. ESD nebude mít žádnou pravomoc ve vztahu k těmto případům s výjimkou, kdy národní soud vznesne předběžnou otázku.

Zajímavé zamyšlení nad návrhem nařízení o ÚEVŽ přináší M. Caianiello.²⁷⁹ Podle něj tento návrh (oproti rétorice Komise) vytváří spíše instituci zaměřenou na spolupráci a koordinaci. Po operativní stránce se totiž ÚEVŽ bude muset spoléhat na členské státy. Centrální úřad ÚEVŽ nebude disponovat takovými prostředky, aby mohl zasahovat přímo v každém případě, a proto se většinou omezí na pouhé instrukce a monitoring vyšetřování prováděného EPŽ. Pokud se však počet EPŽ v členských státech nezvýší, nebudou mít ani oni dostatečnou kapacitu na to, aby mohli sami provádět všechna nezbytná opatření. To by mohlo vést k tomu, že EPŽ budou často využívat oprávnění stanoveného v čl. 18 odst. 1 návrhu, které jim umožňuje předat pokyny příslušným národním orgánům a pověřit je výkonem vyšetřovacích oprávnění. Dle názoru M. Caianiello se tedy zdá pravděpodobné, že vnitrostátní orgány budou nadále vykonávat většinu operativních pravomocí, zatímco EVŽ a EPŽ budou dohlížet a koordinovat vyšetřování zejména s přeshraničním přesahem. ÚEVŽ tak v závěru působí jako posílený Eurojust, protože bude spíše udílet pokyny, než zasahovat přímo na místě. K tomu ještě musím doplnit, že s ohledem na výlučnou působnost ÚEVŽ bude vyloučeno jakékoliv uvážení ze strany vnitrostátních orgánů. To může potencionálně působit velké problémy, jelikož národní kapacity jsou také omezené a návrh vůbec nezohledňuje priority trestněprávních politik členských států.

S ohledem na výše uvedené bych se osobně raději přikláněla k variantě postupné reformy Eurojustu podle čl. 85 SFEU s výhledem budoucí teoretické přeměny v ÚEVŽ. Myslím, že na vytvoření ÚEVŽ ještě nenastala příhodná doba. Jeho zřízení bez předchozího využití a náležitého zhodnocení veškerých dostupných a méně invazivních možností, jež nabízí Lisabonská smlouva, je dle mého názoru v rozporu se zásadou

²⁷⁸ Viz čl. 36 návrhu nařízení o ÚEVŽ.

²⁷⁹ CAIANIELLO, Michele. The Proposal for a Regulation on the Establishment of an European Public Prosecutor's Office: Everything Changes, or Nothing Changes?. *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*. 2013-01-01, vol. 21, issue 2, s. 115-125.

subsidiarity. V souladu s touto zásadou by měl být ÚEVŽ zřízen až jako poslední možnost.

3.3.4 Úvahy nad budoucím vývojem

Museli bychom mít věšteckou kouli, abychom mohli předpovědět, zda ÚEVŽ bude nakonec zřízen. Ve hře je velké množství neznámých. Dovolím si však tvrdit téměř s jistotou, že jednomyslnosti potřebné k přijetí nařízení nebude dosaženo.

Lisabonská smlouva nicméně počítá v ustanovení čl. 86 SFEU s náhradním řešením v podobě posílené spolupráce nejméně 9 členských států. Myslím, že ať už výsledek legislativního procesu bude jakýkoliv, nařízení pravděpodobně nebude použitelné na celém území EU, což bude ovšem kolidovat s celou myšlenkou tohoto projektu a sníží to schopnost efektivně chránit evropské finanční zájmy. Na druhou stranu však musíme připustit, že podobným mechanismem (byť úplně mimo struktury EU) započala i schengenská spolupráce, do které bylo zpočátku zapojeno dokonce jen 5 členských států.

Nezbývá tedy, než s napětím sledovat průběh legislativního procesu.²⁸⁰ Jak se dalo čekat, návrh vyvolal velké množství negativních ohlasů. Vnitrostátní parlamenty čtrnácti členských států vyjádřily své kritické obavy týkající se tohoto návrhu. Jedenáct z nich dokonce formálně předložilo odůvodněná stanoviska, ve kterých namítají porušení zásady subsidiarity a proporcionality, čímž dávají návrhu tzv. žlutou kartu podle čl. 7 Protokolu č. 2 připojeného k Lisabonské smlouvě.²⁸¹ Některé parlamenty (britský, nizozemský, irský a maďarský) uvedly již tradiční důvod, že trestní vyšetřování a stíhání je primárně záležitostí národní suverenity. Pro mnohé parlamenty (nizozemský, polský, rumunský, maďarský, německý, britský) je bolavým místem výlučná působnost ÚEVŽ, pro jiné (rumunský, nizozemský, německý, kyperský) zase doplňková působnost. Německo uvedlo zajímavý argument, že princip subsidiarity by byl porušen, pokud by se projektu neúčastnily všechny členské státy, respektive pokud

²⁸⁰ Aktuální stav legislativního procesu dostupný z:

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=1041110

²⁸¹ Bližší informace dostupné z:

<http://www.ipex.eu/IPEXL->

[WEB/dossier/dossier.do?code=APP&year=2013&number=0255&appLng=EN](http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/dossier.do?code=APP&year=2013&number=0255&appLng=EN)

Srov. FRANSSEN, Vanessa. National Parliaments Issue Yellow Card against the European Public Prosecutor's Office. In: The European Law Blog: News and comments on EU law. Dostupné z: <http://europeanlawblog.eu/?p=2025>

by byla využita možnost posílené spolupráce. Celkem ironicky tento argument uvedla i Britská sněmovna lordů. Česká republika a Kypr naproti tomu zdůrazňovaly, že základní práva obviněného nejsou v návrhu dostatečně chráněna. Téměř všechny členské státy otevřeně kritizovaly, že se Komise nejdříve nepokusila využít stávající možnosti spolupráce mezi členskými státy a nepočkala na vyhodnocení dopadů v poslední době přijatých nebo navržených změn posilujících Eurojust a OLAF a směrnice harmonizující trestné činy proti finančním zájmům EU. Konečně některá stanoviska byla celkem skeptická ohledně dvojího postavená EPŽ a faktu, že pokyny ÚEVŽ mohou snadno přebít národní priority.

Vystavení tzv. žluté karty je velmi výjimečné²⁸² a znamená, že Komise musí návrh přezkoumat a poté rozhodnout, zda ho zachová, změní nebo stáhne.²⁸³ Komise nicméně ve svém sdělení²⁸⁴ dospěla k závěru, že její návrh není se zásadou subsidiarity v rozporu a jeho stažení či změna není zapotřebí.

Jak jsem již zmínila výše, myslím, že návrh na vytvoření ÚEVŽ v této době není nejšťastnějším řešením. Pokud se ovšem najde politická vůle k jeho přijetí, domnívám se, že by se mělo jednat o odvážnější projekt, než jaký nyní prosazuje Komise. Vytvoření neurčité instituce, jež nebude schopna přinést skutečnou změnu, by mohlo napáchat více škody než užítku a mít negativní dopad na celou trestněprávní politiku EU.

²⁸² Jedná se o druhý případ jejího použití od vstupu Lisabonské smlouvy v platnost.

²⁸³ Viz čl. 7 odst. 2 Protokolu č. 2 o používání zásad subsidiarity a proporcionality.

²⁸⁴ Viz Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě a vnitrostátním parlamentům o přezkumu návrhu nařízení Rady o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce s ohledem na zásadu subsidiarity v souladu s Protokolem č. 2 COM (2013) 851 final z 27. 11. 2013. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1403012025480&uri=CELEX:52013DC0851>

Závěr

Tato práce nejdříve osvětluje samotný pojem europeizace trestního práva a poté se soustřeďuje na vývoj europeizace v EU. Zpočátku se trestní spolupráce vyvíjela neformálně mimo evropský právní rámec. Změnu v tomto ohledu přinesla až Maastrichtská smlouva, jež začlenila justiční a policejní spolupráci v trestních věcech do tzv. třetího pilíře EU, což znamenalo, že trestní spolupráce měla mezivládní a nikoliv nadnárodní charakter. Ve svých rozhodnutích však ESD dovodil, že trestní právo může být do jisté míry ovlivňováno také právními nástroji prvního pilíře. V této souvislosti hovoříme buď o pozitivním účinku (vnitrostátní právo musí zajistit výkon práva komunitárního), nebo negativním účinku (národní norma se pro rozpor s komunitárním právem neaplikuje) komunitárního práva na právo vnitrostátní. Ve velmi diskutovaném rozhodnutí ve věci Pupino navíc ESD judikoval, že povinnost eurokonformního výkladu existuje i ve vztahu k aktům třetího pilíře. Dále tato práce rozebírá převratné rozhodnutí ve věci Komise v. Rada, ve kterém ESD vlastně předznamenal pozdější úpravu v Lisabonské smlouvě, když přiznal ES pravomoc v oblasti trestního práva v zájmu dosažení plného účinku komunitárních norem. Toto rozhodnutí lze ovšem chápat i jako obejití principu svěřených pravomocí ze strany ESD, jelikož v dané oblasti nebyla ES odevzdána pravomoc.

Ve druhé části této práce je věnována pozornost současné právní úpravě. Nejzásadnější změna pro trestní spolupráci, kterou přinesla Lisabonská smlouva, je zrušení tří pilířové struktury. V důsledku toho se sjednotily sekundární právní akty, posílilo postavení Komise, byla zavedena kvalifikovaná většina v Radě do většiny oblastí, Evropský parlament je plně zapojen do legislativního procesu a ESD získal plnou jurisdikci. Za stanovených podmínek byla zakotvena možnost harmonizovat trestní právo hmotné a procesní. Lisabonská smlouva přináší otevřenější a více demokratické a efektivnější rozhodovací procesy. Listina základních práv EU se stává součástí primárního práva a EU má v budoucnu přistoupit k EÚLP. Zavedení řádného legislativního postupu do oblasti justiční a policejní spolupráce je však vyváženo institutem tzv. záchranné brzdy a speciálními ustanoveními o posílené spolupráci. Využití těchto mechanismů může v budoucnu ovšem působit proti duchu integrace a

přinést fragmentaci trestněprávních předpisů. Navíc přetrvávají výjimky pro Spojené království, Irsko a Dánsko.

Třetí kapitola této diplomové práce je stěžejní a soustřeďuje se na Europol a Eurojust, jež jsou klíčovými institucemi trestní spolupráce v rámci EU. Nejdříve je věnován prostor Europolu, který je velkým přínosem pro policejní spolupráci především pro svou vysoce kvalitní analytickou expertizu. Práce podrobně rozebírá vznik a právní základ Europolu, jeho strukturu, působnost, pravomoci a kontrolu jeho činnosti. Jsou popsány problémy, se kterými se Europol musí při své činnosti potýkat a nedostatky současného právního rámce. Posléze je analyzován předložený návrh nařízení o Europolu, který má uvést současný právní základ Europolu do souladu s Lisabonskou smlouvou. Jsou popsány hlavní změny, které má návrh přinést a posouzen jejich přínos.

Eurojust můžeme označit za protějšek Europolu v oblasti justiční spolupráce. Nejdříve se práce zabývá jeho vznikem, právním rámcem, působností a pravomocemi. Aby mohla být vysvětlena důležitost vztahu mezi Eurojustem, OLAF a Europolem a nastíněno fungování a právní úprava jejich vzájemné spolupráce, je krátce rovněž přiblížena instituce OLAF, jež sice nemá působnost v oblasti trestního práva, ale její činnost na poli správního vyšetřování může mít trestněprávní konsekvence. Dále je posouzen návrh nařízení o Eurojustu. Práce se snaží kriticky zhodnotit jeho přínos.

Na závěr se práce věnuje projektu Úřadu evropského veřejného žalobce. Po stručném shrnutí vývoje této myšlenky jsou rozebrány teoretické varianty reformy, které umožňují čl. 85 a 86 SFEU. Poté je proveden rozbor návrhu Komise na vytvoření tohoto úřadu a následuje krátké zamyšlení nad budoucím vývojem.

Eurojust i Europol mají momentálně pouze neúplné či podpůrné pravomoci. Pokud by však byl přijat návrh nařízení o Úřadu evropského veřejného žalobce, byla by poprvé v historii EU vytvořena supranacionální instituce s donucovacími pravomocemi, což by znamenalo naprostou revoluci v trestněprávní oblasti EU. Jednomyslné přijetí tohoto návrhu se však nejeví pravděpodobné. Teprve čas ukáže, zda bude návrh přijat v rámci posílené spolupráce. Jak jsem již zmínila na jiném místě této práce, osobně bych se přikláběla spíše k postupné reformě Eurojustu, a to především s ohledem na zásadu subsidiarity.

Seznam zkratek

EPŽ	Evropský pověřený žalobce
ES	Evropské společenství
ESD	Soudní dvůr Evropské unie (dříve Evropský soudní dvůr)
ESLP	Evropský soud pro lidská práva
EU	Evropská unie
EÚLP	Úmluva o ochraně lidských práv a svobod
EVŽ	Evropský veřejný žalobce
Komise	Evropská komise
SES	Smlouva o založení Evropského společenství
SEU	Smlouva o Evropské unii
SFEU	Smlouva o fungování Evropské unie
SPÚ	Schengenská prováděcí úmluva
Trestní řád	Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním
ÚEVŽ	Úřad evropského veřejného žalobce
Úř. věst.	Úřední věstník Evropské unie

Použitá literatura

Monografie

FENYK, Jaroslav a Ján SVÁK. Europeizace trestního práva. Bratislava: Bratislavská vysoká škola práva, 2008, 233 s. ISBN 978-80-88931-88-1.

HERLIN-KARNELL, Ester. *The constitutional dimension of European criminal law*. Portland, Or.: Hart Pub., 2012, xxi, 261 p. Modern studies in European law, v. 30. ISBN 18-494-6176-7.

JELÍNEK, Jiří, Karel BERAN, Jana NAVRÁTILOVÁ a Jiří ŘÍHA. Trestní právo hmotné: obecná část, zvláštní část. 2. vyd. Praha: Leges, 2010, 904 s. ISBN 978-80-87212-49-3.

JELÍNEK, Jiří. Trestní právo procesní. 2. vyd. podle novelizované právní úpravy účinné od 1.9. 2011. Praha: Leges, 2011, 816 s. ISBN 978-80-87212-92-9.

KMEC, Jiří. Evropské trestní právo: mechanismy europeizace trestního práva a vytváření skutečného evropského trestního práva. Vyd. 1. V Praze: C.H. Beck, 2006, xiii, 217 s. Beckova edice právní instituty. ISBN 80-717-9535-6.

LENAERTS, Koenraad, Piet Van NUFFEL, Robert BRAY a Nathan CAMBIEN. *European Union law*. Third edition. London: Sweet, 2011, ccxlix, 1083 pages. ISBN 18-470-3743-7.

PIKNA, Bohumil. *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva (prizmatem Lisabonské smlouvy)*. 3. rozš. vyd. Praha: Linde, 2012, 435 s. ISBN 9788072018895.

PIKNA, Bohumil. *Vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek v evropském právu: (oblast policejní a justiční spolupráce) : vysokoškolská právnická učebnice*. 4. dopracované, konsolidované vyd. Praha: Linde, 2007, 511 s. Vysokoškolská učebnice (Linde). ISBN 978-807-2016-860.

SATZGER, Helmut a Helmut SATZGER. *International and European criminal law*. Munich: C. H. Beck, 2012, xxxv, 301 pages. ISBN 38-329-7267-6.

TICHÝ, Luboš, Rainer ARNOLD, Jiří ZEMÁNEK, Richard KRÁL a Tomáš DUMBROVSKÝ. *Evropské právo*. 4. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, lvi, 953 s. ISBN 978-80-7400-333-2.

TOMÁŠEK, Michal et al. *Europeizace trestního práva*. Praha: Linde Praha, 2009, 459 p. ISBN 9788072017379.

VLASTNÍK, Jiří. *Institucionální rámec spolupráce v trestních věcech v EU*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta v nakl. IFEC, Beroun, 2008, 284 s. *Prameny a nové proudy právní vědy*, 39. ISBN 9788087146040.

ZWIERS, Martijn Willem. *The European Public Prosecutor's Office: analysis of a multilevel criminal justice system*. Cambridge: Intersentia, 2011, 504 s. ISBN 9781780680293.

Odborné články

BŘÍZA, Petr a Michal ŠVARC. Komunitarizace trestního práva v Lisabonské smlouvě a její (případná) reflexe v právním řádu České republiky. *Trestněprávní revue*. Praha: C. H. Beck, 2009, roč. 2009, č. 6., s. 161-170.

BUSUIOC, Madalina a Martijn GROENLEER. Beyond Design: The Evolution of Europol and Eurojust. *Perspectives on European Politics and Society*. 2013, vol. 14, issue 3, s. 285-304. DOI: 10.1080/15705854.2013.817803.

CAIANIELLO, Michele. The Proposal for a Regulation on the Establishment of an European Public Prosecutor's Office: Everything Changes, or Nothing Changes?. *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*. 2013-01-01, vol. 21, issue 2, s. 115-125. DOI: 10.1163/15718174-21022023.

COVOLO, Valentina. From Europol to Eurojust- towards a European Public Prosecutor. Where Does OLAF Fit In? *Eucrim*, 2012, issue 2, s. 83-88.

CSÚRI, András. Naming and Shaping. The Changing Structure of Actors Involved in the Protection of EU Finances. *Eucrim*, 2012, issue 2, s. 79-83.

DE ANGELIS, Francesco. L'espacio judiciaire penal europeo: una vision se concretise. *Eucrim*, 2012, issue 2, s. 75-78.

DE MOOR, Alexandra., VERMEULEN, Gert. The Europol Council Decision: transforming Europol into an agency of the European Union. *Common Market Law Review*. 2010, vol. 47, issue 4, s. 1089-1121.

FENYK, Jaroslav. European public prosecutor - a step towards mutual recognition, or establishment of European criminal justice?. *Czech yearbook of international law*. 187-205, s. 187-205. ISSN 978-1-57823-272-7.

FENYK, Jaroslav. Mechanismus ochrany finančních zájmů Evropských společenství v České republice. *Acta Universitatis Carolinae : Iuridica*, Praha: Universita Karlova, 2005, Roč. 2005, č. 2, s. 7-44.

LIGETI, Katalin. The European Public Prosecutor's Office: How Should the Rules Applicable to its Procedure be Determined?. *European Criminal Law Review*. 2011-12-01, vol. 1, issue 2, s. 123-148. DOI: 10.5235/219174411798862569.

MONAR, Jörg. Eurojust and the European Public Prosecutor Perspective: From Cooperation to Integration in EU Criminal Justice?. *Perspectives on European Politics and Society*. 2013, vol. 14, issue 3, s. 339-356. DOI: 10.1080/15705854.2013.817807.

MONAR, Jörg. Eurojust's present and future role at the frontline of European Union criminal justice cooperation. *ERA Forum*. 2013, vol. 14, issue 2, s. 187-200. DOI: 10.1007/s12027-013-0304-1.

MURSCHETZ, Verena. European police cooperation in the future legal Framework of the European Union in FIJNAUT, Cyrille a Jannemieke OUWERKERK. *The future of police and judicial cooperation in the European Union*. Boston: Martinus Nijhoff Publishers, c2010, xxii, 412 p. ISBN 9004182047. S. 109-130.

SERZYSKO, Agnieszka. Eurojust and the European Judicial Network on a new legal basis. *ERA Forum*. 2011, vol. 11, issue 4, s. 585-600. DOI: 10.1007/s12027-010-0182-8.

TOMÁŠEK, Michal, Jsou rámcová rozhodnutí klíčovým nástrojem europeizace trestního práva? *Trestněprávní revue*. 2006, roč. 5, č. 3, s. 84-87. ISSN 1213-5313.

TOMÁŠEK, M.: Velké oblasti harmonizace trestního práva – základy srovnání. In Vybrané otázky europeizace trestního procesu, *Acta Universitatis Carolinae Iuridica 2*. Praha: UK v Praze, Karolinum. 2008. S. 7 – 29.

VANDE SOMPEL, Roger. Europol, the high potential EU law enforcement agency, despite the Member States... How serious is the problem, knowing that Belgium is "a good pupil in the Europol class"? in VERHAGE, Antoinette. *Policing in Europe*. Portland: Maklu, 2010, 360 p. Cahiers politiestudies, jaarg. 2010/3, nr. 16, s. 139- 162.

VRTEK, Michal. Budoucnost trestního práva v kontextu jeho europeizace. *Trestněprávní revue*. Praha: C. H. Beck, 2007, roč. 2007, č. 2., s. 33-36.

WEYEMBERGH, Anne. An Overall Analysis of the Proposal for a Regulation on Eurojust. *Eucrim*, 2013, issue 4, s. 127 -131.

WEYEMBERGH, Anne. Coordination and initiation of investigations and prosecutions through Eurojust. *ERA Forum*. 2013, vol. 14, issue 2, s. 177-186. DOI: 10.1007/s12027-013-0314-z.

WEYEMBERGH, Anne. The Development of Eurojust: Potential and Limitations of Article 85 of the TFEU. *New Journal of European Criminal Law*, 2011, vol. 2, issue 1, s. 75-99.

WHITE, Simone. A decentralised European Public Prosecutor's Office. Contradiction in Terms or Highly Workable Solution? *Eucrim*, 2012, issue 2, s. 67-75.

Internetové zdroje

Eurlex – přístup k právu Evropské unie [online] 2014. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=cs>

Eurojust [online] 2014. Dostupné z <http://eurojust.europa.eu/Pages/home.aspx>

Europol [online] 2014. Dostupné z <https://www.europol.europa.eu/>

Evropská komise [online] 2014. Dostupné z: http://ec.europa.eu/index_cs.htm

Evropský parlament [online] 2014. Dostupné z: <http://www.europarl.europa.eu/portal/cs>

Evropský úřad pro boj proti podvodům [online] 2014. Dostupné z: http://ec.europa.eu/anti_fraud/index_cs.htm

FRANSSEN, Vanessa. National Parliaments Issue Yellow Card against the European Public Prosecutor's Office. In: *The European Law Blog: News and comments on EU law* [online]. [cit. 2014-06-02]. Dostupné z: <http://europeanlawblog.eu/?p=2025>

FRANSSEN, Vanessa. Proposed Regulation on the European Public Prosecutor- Thinking Federal?. In: *The European Law Blog: News and comments on EU law* [online]. [cit. 2014-06-02]. Dostupné z: <http://europeanlawblog.eu/?p=1887>

Nejvyšší státní zastupitelství České republiky [online] 2014. Dostupné z: <http://www.nsz.cz/>

Policie České republiky [online] 2014. Dostupné z: <http://www.policie.cz/>

Prelex- sledování rozhodovacího procesu mezi orgány [online] 2014. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/prelex/apcnet.cfm?CL=cs>

Rada EU [online] 2014. Dostupné z: <http://www.consilium.europa.eu/homepage?lang=cs>

Soudní dvůr Evropské unie [online] 2014. Dostupné z: http://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/.

Abstrakt

Europeizace trestního práva

Tato diplomová práce podává výklad o europeizaci trestního práva. Cílem práce je přiblížit vývoj europeizace v rámci Evropské unie, zanalyzovat současný právní stav a dále se zaměřit na instituce prosazování práva. Práce je rozdělena do tří kapitol.

Úvodní kapitola se zabývá samotným pojmem europeizace trestního práva a posléze rozebírá vývoj policejní a justiční spolupráce v trestních věcech v prostoru Evropské unie. Poté se práce soustředí na judikaturu Evropského soudního dvora, jež měla na vývoj europeizace velký vliv.

Druhá kapitola rozebírá současný právní stav a největší změny, které přinesla Lisabonská smlouva. Pozornost je věnována harmonizaci trestního práva hmotného a procesního, novému institutu tzv. záchranné brzdy a rozšíření pravomoci Evropského soudního dvora. Další část této kapitoly je zaměřena na problematiku přistoupení Evropské unie k Úmluvě o ochraně lidských práv a svobod a zabývá se též Listinou základních práv Evropské unie. Na závěr druhé kapitoly je provedeno stručné shrnutí.

Třetí stěžejní kapitola této práce se věnuje institucím prosazování práva a je rozdělena na tři části. První část pojednává o Europolu. Nejdříve je rozebrán jeho vznik a právní základ, struktura, působnost, pravomoci a kontrola činnosti. Posléze je zhodnoceno fungování této instituce a nakonec zanalyzován předložený návrh nařízení o Europolu. Předmětem druhé části je Eurojust. Stejně jako v případě Europolu je popsán jeho vznik, struktura, působnost a pravomoci. Poté, co je krátce nastíněna činnost OLAF, je rozebrán vzájemný vztah Eurojustu, OLAF a Europolu. Na závěr této části je kriticky zhodnocen návrh nařízení o Eurojustu. Třetí část se věnuje Úřadu evropského veřejného žalobce. Nejprve je popsán vývoj tohoto projektu. Poté je podán výklad o teoretických variantách reformy podle čl. 85 a 86 Smlouvy o fungování Evropské unie. Nakonec je posouzen návrh nařízení o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce a následuje zamyšlení nad budoucím vývojem.

V závěru práce jsou shrnuty získané poznatky a zopakovány názory týkající se vytvoření Úřadu evropského veřejného žalobce.

Abstract

Europeanisation of Criminal Law

This thesis deals with the Europeanisation of criminal law. The aim of the thesis is to examine the evolution of Europeanisation within the European Union, to analyse current regulation and to focus on law enforcement institutions. The paper is composed of three chapters.

Chapter One is introductory and explains the notion of the Europeanisation of criminal law and describes the evolution of police and judicial cooperation in criminal matters within the European Union. The text then concentrates on the impact that case law of the European Court of Justice has had on the Europeanisation.

Chapter Two investigates the current versions of treaties and the main changes that the Lisbon Treaty brought about. Subsequently the paper explores the harmonisation of substantive criminal law and criminal procedure, the new legal concept of the 'emergency brake' and the extension of powers of the European Court of Justice. The following part of Chapter Two illustrates the accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and it also discusses the Charter of Fundamental Rights of the European Union. A brief summary is given at the end of Chapter Two.

The last chapter is essential and looks at law enforcement institutions. It consists of three parts. Part one deals with Europol. First the paper describes its origin and legal framework, structure, competence, tasks and control of its operation. Its function is evaluated and then the produced proposal for a regulation on Europol is analysed. Part two is about Eurojust - its origin, structure, competence and powers are examined as in the case of Europol. Then the relationship between Eurojust, OLAF and Europol is surveyed after a short description of OLAF has been given. Finally the submitted proposal for a regulation on Eurojust is challenged. Part three discusses the European Public Prosecutor's Office. First the evolution of the project is described, then the paper mentions various reform scenarios under articles 85 and 86 of the Treaty on the Functioning of the European Union. Eventually the proposal for a regulation establishing the European Public Prosecutor's Office is reviewed and its future evolution is considered.

Finally conclusions are given. The thesis summarises acquired knowledge and repeats the opinion of the author concerning the establishment of the European Public Prosecutor's Office.

Klíčová slova/Key words

spolupráce v trestních věcech, europeizace, trestní právo

cooperation in criminal matters, europeanisation, criminal law