

**Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta**

Katedra evropského práva

Téma doktorské práce:

**„Vztah rámcových rozhodnutí EU k mezinárodním
závazkům ČR ve věcech trestních“**

vedoucí doktorské práce Prof. JUDr. PhDr. Michal Tomášek, DrSc.

Knihovna UK PF



3125081733

Doktorandka: JUDr. Anna Syková

Adresa: Lysinská 1454/8,

143 00, Praha 12-Modřany

"Prohlašuji, že jsem tuto doktorskou práci zpracovala samostatně a že jsem vyznačila prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpala způsobem ve vědecké práci obvyklým."

V Praze 11. ledna 2008

Podpis doktoranda:

JUDr. Anna Šyfrlová

OBSAH

1. ÚVOD DO PROBLEMATIKY ANEB SEZNÁMENÍ SE S POVAHU UNIJNÍHO PRÁVA.....	5
2. JUSTIČNÍ SPOLUPRÁCE VE VĚCECH TRESTNÍCH	8
2.1. Mezinárodní úmluvy o právní pomoci v trestních věcech aneb práce Rady Evropy.....	8
2.2. Institut rámcového rozhodnutí na pozadí vývoje tzv. třetího pilíře.....	10
a) Vznik a podstata rámcového rozhodnutí.....	10
b) Cíl unijní spolupráce.....	14
c) Neúspěch Smlouvy zakládající Ústavu pro Evropu	18
d) Rámcových rozhodnutí v období tzv. reflexe a princip vzájemného uznávání	19
e) Princip vzájemného uznávání jako základ justiční spolupráce ve věcech trestních ...	32
3. KONEC RÁMCOVÝCH ROZHODNUTÍ ANEB SJEDNÁNÍ REFORMNÍ SMLOUVY TZV. LISABONSKÉ SMLOUVY	35
4. PROBLÉMY ČR SOUVISEJÍCÍ S PŘIJÍMÁNÍM ZÁVAZKŮ V RÁMCI TŘETÍHO PILÍŘE EU.....	43
....4.1. Eurokonformní výklad.....	41
a) Závaznost rámcových rozhodnutí z hlediska unijního práva	45
b) Mezinárodně právní rovina problému	53
c) Vnitrostátní (ústavní) rovina	61
d) Závěrečné shrnutí eurokonformního výkladu	64
2. Jiný výklad a řešení aplikované praxí	65
3. Jiné navrhované možnosti řešení	69
a) Změna Ústavy ČR	69
b) Důsledné prosazování tzv. disconnection clause do textů mezinárodních smluv	69
c) Větší spolupráce a koordinace EU s ostatními mezinárodními organizacemi	71
d) Změna smlouvy dle Vídeňské úmluvy	73
e) Vyčkat na závazné stanovisko Evropského soudního dvora	74
f) Prohlášení omezující aplikaci rámcových rozhodnutí	74
4.3. Slepé uličky	75
5. ÚČINKY KOMUNITÁRNÍHO A UNIJNÍHO PRÁVA V ČESKÉM PRÁVNÍM ŘÁDU	79

6. VZTAH JEDNOTLIVÝCH RÁMCOVÝCH ROZHODNUTÍ K MEZINÁRODNÍM ÚMLUVÁM	89
6.1. Vztah rámcového rozhodnutí o evropském zatýkacím rozkazu k Evropské úmluvě o vydávání a souvisejícím mezinárodním smlouvám o vydávání	89
a) Extradiční řízení podle úmluv Rady Evropy	89
b) Evropský zatýkací rozkaz	94
c) Nahrazení extradičních úmluv evropským zatýkacím rozkazem	100
d) Transpozice evropského zatýkacího rozkazu – rozhodnutí Ústavního tribunálu Polské republiky a Spolkového ústavního soudu SRN	103
e) Implementace rámcového rozhodnutí o evropském zatýkacím rozkazu v ČR a nález Ústavního soudu České republiky č. 434/2006Sb.	112
Rozsudek Soudního dvora Evropských společenství ze dne 3. května 2007 ve věci C-303/05	118
6. 2. Vztah Úmluvy Organizace spojených národů proti korupci (podepsaná ve dnech 9. – 11.12.2003 v Méridě) k Rámcovému rozhodnutí 2006/738/SVV ze dne 6. října 2006 o konfiskaci výnosů a majetku z trestné činnosti a nástrojů trestné činnosti ...	127
a) Úmluva OSN proti korupci podepsaná ve dnech 9. – 11.12.2003 v Méridě	127
b) Rámcové rozhodnutí Rady 2006/783/SVV ze dne 6. října 2006 o uplatňování zásady vzájemného uznávání příkazů ke konfiskaci	131
c) Soulad ustanovení Rámcového rozhodnutí o aplikaci principu vzájemného uznávání příkazů ke konfiskaci s Úmluvou OSN proti korupci	136
6. 3. Vztah Úmluvy o potírání penězokazectví z dne 20. dubna 1929 k rámcovému rozhodnutí ze dne 29. května 2000 o zvýšené ochraně trestními a jinými sankcemi proti padělání ve spojitosti se zaváděním eura	142
6. 4. Úmluva o Europolu a návrh rozhodnutí Rady, kterým se zřizuje Evropský policejní úřad	146
a) Podstata Europolu	146
b) Cesta k nahrazení Úmluvy o Europolu rozhodnutím Rady	147
c) Ke způsobu ukončení platnosti Úmluvy o Europolu	149
7. ZÁVĚR	153
8. SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY.....	156

1. Úvod do problematiky aneb seznámení se s povahou unijního práva

Samotný název této práce naznačuje, že předmětem jejího zájmu bude nejen oblast práva Evropské unie, nýbrž i jeho vztah k právu mezinárodnímu, a dále pak jeho dopady na vnitrostátní právní řád ČR.

Úvodní kapitoly práce by měly lépe seznámit čtenáře s institutem rámcového rozhodnutí jako jednoho ze základních právních nástrojů tzv. třetího pilíře EU (část úvodní). Následující část bude věnována teorii problematičtějšího vztahu tohoto právního nástroje k mezinárodním závazkům ČR (část obecná). Ve třetí části jsou v rámci podkapitol věnovaným konkrétním příkladům rámcových rozhodnutí demonstrovány jejich vztahy k jednotlivým mezinárodním úmluvám (část zvláštní).

Vzhledem k okolnosti, že oblastí úpravy, kterou pojímají rámcová rozhodnutí je zejména oblast mezinárodní, resp. evropská justiční spolupráce ve věcech trestních, pohybuje se rozsah práce v oblasti trestní práva, zejména procesního.

Za úhelny kámen v rámci výše uvedené konstrukce lze označit unijní institut rámcového rozhodnutí, necht' je pro nás tedy výchozím bodem právo evropské.

Za evropské právo pro potřeby této práce je považováno právo Evropských společenství (tzv. komunitární právo) a dále právo Evropské unie (tzv. unijní, resp. mezivládní právo). Ponecháme – li stranou právo Evropských společenství, do kterého obsah práce téměř nezasahuje, dostáváme se k právu Evropské unie. V rámci Evropské unie lze hovořit o trestním právu v souvislosti s tzv. třetím pilířem Evropské unie, který byl konstituován tzv. Maastrichtskou smlouvou¹ a zahrnuje spolupráci ve vnitřních věcech a justici.

Třetí pilíř unijního práva po nabytí platnosti Amsterdamské smlouvy² nyní představuje policejní a justiční spolupráce v trestních věcech (PJSTV). Účelem spolupráce členských států v rámci unijního režimu PJSTV je především dosažení vyššího stupně bezpečnosti³ na území Unie. PJSTV se soustředí na předcházení a potírání nejvýznamnějších a nejnebezpečnějších forem kriminality.

¹ Maastrichtská smlouva (1992) – neboli Smlouva o Evropské unii, formálně konstituovala druhý pilíř – tj. spolupráci v oblastech společné zahraniční a bezpečnostní politiky, a třetí pilíř – tj. spolupráci v oblasti justice a vnitřních věcí.

² Amsterdamská smlouva - podepsána r. 1997, třetí velká změna smlouvy měnící základající smlouvy evropských společenství a Evropské unie, nabyla platnosti v květnu r. 1999.

³ Článek 2 Smlouvy o Evropské unii – „Unie si stanoví následující cíle:- zachovávat a rozvíjet Unii jako prostor svobody, bezpečnosti a práva...“.

V souvislosti s právním zakladem a právními nástroji druhého a třetího pilíř se hovoří o tzv. unijním právu, v jehož rámci se po vzoru komunitárního práva rozlišují dvě hlavní kategorie pramenů: Primární unijní právo, které zahrnuje ta ustanovení Smlouvy EU (SEU), která pouze nemění a nedoplňují zakládající Smlouvu o Evropských společenství (SES), tj. čl. 1 – 7 a 11 – 53 SEU.⁴ Sekundární unijní právo – tvoří akty orgánů Evropské unie, právní akty sekundárního unijního práva vycházejí z druhého a třetího pilíře.

Vztah práva primárního a sekundárního práva je určován v souladu s jejich označením odpovídajícím stupněm právní síly. Primární právo je charakteristické nejvyšším stupněm právní síly, tvoří základ, rámec a hranice legislativní moci sekundárního práva a to nejen co do předmětu úpravy a obsahu práva, ale také z hlediska volby právní formy.⁵ Akty sekundárního práva musejí být bezpodmínečně v souladu s právem primárním.

Vrátíme-li se k výše uvedenému rozdělení evropského práva na právo komunitární a unijní, je nezbytné pro přiblížení povahy unijního práva poukázat na rozdíly ve vztahu k právu komunitárnímu. Komunitární právo je samostatným právním systémem, autonomním na mezinárodním právu, a je charakterizováno přímým účinkem svých norem v členských státech a předností před právy členských států, což je dáno jeho supranacionalitou, neboli delegací svrchovaných pravomocí státu na Evropská společenství. Naopak unijní právo má stále spíše mezinárodněprávní charakter, ve věcech druhého a třetího pilíře nedochází k delegaci svrchovaných pravomocí, tudíž supranacionalita se zde neuplatňuje a unijní právo postrádá přímý účinek a přednost.⁶

Unijní právo nejvíce připomíná právo mezinárodní mezivládní organizace (s výhradou, že Evropská unie dosud formálně nemá vlastní právní subjektivitu), když se nabízí analogie mezi zakládající smlouvou mezinárodní mezivládní organizace a Smlouvou o EU, jakož i akty mezinárodní mezivládní organizace a sekundárním unijním právem.⁷

Právní prostředky k regulaci politik třetího pilíře, tedy i spolupráci v trestních věcech zahrnují především společné postoje, rámcová rozhodnutí, rozhodnutí a mezinárodní úmluvy včetně opatření k jejich provedení. Uvedené akty sekundárního unijního práva se vyvíjely v závislosti na přijetí Maastrichtské a Amsterodamské smlouvy.

⁴ Polák P.: Právní rozhledy číslo 17/2004 – Meze možností právní úpravy justiční spolupráce v trestních věcech rámcovým rozhodnutím, s. 630

⁵ Fenyk J., Kloučková S.: Mezinárodní justiční spolupráce v trestních věcech: Linde, 2. doplněné vydání, 2005

⁶ Blíže viz Tichý L., Arnold R., Svoboda P., Zemánek J., Král R.: Evropské právo, 1. vydání Praha: C. H. Beck, 1999, s 20 - 22

⁷ Viz. sub. 4, str. 630

Podstata problému

V souvislosti s přijímáním a uváděním v život rámcových rozhodnutí, jakožto aktů práva EU velmi podobných komunitárním směrnicím, se vynořil závažný problém jejich vztahu k dříve sjednaným mnohostranným mezinárodním smlouvám mimo rámec EU, které mají stejný předmět úpravy. V praxi se jedná o smlouvy z oblasti trestního práva, zejména procesního, kde rámcová rozhodnutí přinášejí pro vztahy mezi členskými státy EU odlišnou úpravu. Rámcové rozhodnutí je pojmáno jako nástroj nahrazující ustanovení těchto smluv, které jsou však nadále platné a tudíž závazné pro členské státy. Problémem je charakter rámcových rozhodnutí, které nejsou akty komunitárního práva, a proto se na ně bez dalšího nevztahuje zásada přednosti. Členské státy se tak dostávají do situace, kdy jsou vázány v konkrétní otázce současně dvěma pravidly různého obsahu, přičemž obě (jak rámcové rozhodnutí, tak mezinárodní smlouva) si činí nárok na přednostní aplikaci

Uvedený problém je dále komplikovaný tím, že rámcové rozhodnutí nemá přímý účinek, nemůže být jako takové aplikováno vnitrostátními orgány a musí tudíž být implementováno do vnitrostátního práva národní legislativou (zákony). Současně platí vnitrostátní pravidlo zakotvené v ústavě, a sice že mezinárodní smlouva má přednost před vnitrostátní legislativou, včetně té, která vznikla jako implementace rámcového rozhodnutí EU.

Předmětem zkoumání této práce bude způsob, jak respektovat rámcové rozhodnutí, aniž by zároveň došlo k porušení mezinárodně smluvních závazků členského státu, daných mnohostrannou mezinárodní smlouvou.

2. Justiční spolupráce ve věcech trestních

2.1. Mezinárodní úmluvy o právní pomoci v trestních věcech aneb práce Rady Evropy

Stručné přiblížení této kapitoly je z hlediska naší práce nezbytné, neboť mezinárodní trestněprávní úmluvy, k nimž ČR přistoupila či je jejich smluvní stranou, jsou předmětem zkoumání této práce ve vztahu k pozdějším rámcovým rozhodnutím.

Jednu z nejvýznamnějších skupin těchto mezinárodních smluv tvoří v současné době mnohostranné smlouvy o mezinárodní právní pomoci v trestních věcech, z nich především smlouvy vypracované v rámci Rady Evropy, a to zejména díky tomu, že jejich smluvními stranami jsou i státy, s nimiž ČR realizuje mezinárodní právní pomoc v trestních věcech nejčastěji, nehledě na jejich nesporné obsahové kvality a přínos spočívající ve sjednocení režimu jednotlivých forem právní pomoci či dalším vývoji v rámci těchto forem.⁸

ČR je smluvní stranou zejména těchto mezinárodních smluv vypracovaných v rámci Rady Evropy:

- Evropská úmluva o vydávání ze 13.12.1957 (sdělení FMZV č. 549/1992 Sb.)
- Dodatkový protokol k Evropské úmluvě o vydávání z 15.10.1975 (sdělení MZV č. 29/1997 Sb.)
- Druhý dodatkový protokol k Evropské úmluvě o vydávání ze 17.3.1978 (sdělení MZV č. 30/1997 Sb.)
- Evropská úmluva o vzájemné pomoci ve věcech trestních z 20.4.1959 (sdělení FMZV č. 550/1992 Sb.)
- Dodatkový protokol k Evropské úmluvě o vzájemné pomoci ve věcech trestních ze 17.3.1978 (sdělení MZV č. 31/1997 Sb.)
- Evropská úmluva o předávání trestního řízení z 15.5.1972 (sdělení FMZV č. 551/1992 Sb.)
- **Evropská úmluva o předávání odsouzených osob z 21.3.1983 (sdělení FMZV č. 553/1992 Sb.)**

⁸ P. Polák: Úprava mezinárodní právní pomoci v trestních věcech v rámci Evropské unie s přihlédnutím k ochraně jejích finančních zájmů, Masarykova univerzita v Brně 2003, str. 19

Princip mezinárodní právní pomoci v trestních věcech lze charakterizovat jako součinnost orgánů jednoho státu poskytovanou ve vztahu k trestnímu řízení vedenému před orgány druhého státu. Podle formy poskytované součinnosti rozeznáváme čtyři základní formy mezinárodní právní pomoci v trestních věcech (v širším smyslu):

- a) extradici (vydávání)
- b) mezinárodní právní pomoc (v trestních věcech) v užším smyslu
- c) převzetí trestního stíhání
- d) uznání a výkon cizozemských trestních rozhodnutí.⁹

Trestněprávní problematika spadající do působnosti Rady Evropy zahrnuje oblast obecného trestního práva, jakož i oblasti jeho zvláštní části, jako je problematika korupce a organizovaného zločinu, počítačová kriminalita, terorismus a boj proti pohlavnímu zneužívání dětí. Základními právními instrumenty jsou smlouvy (označované též jako úmluvy), rezoluce a doporučení.

Ve hmotněprávní rovině byla pozornost zaměřena na problematiku korupce a organizovaného zločinu, kterou upravují zejména následující smlouvy: Úmluva o praní, vyhledávání, zadržování a konfiskaci výnosů ze zločinu a Trestněprávní úmluva o korupci. V oblasti počítačové kriminality byla přijata Úmluva o počítačové kriminalitě, v rámci boje s terorismem byla přijata Evropská úmluva o potlačování terorismu.¹⁰

K nejvýznamnějším mezinárodním smlouvám Rady Evropy, týkající se trestního práva procesního, náleží Evropská úmluva o vydávání¹¹ a Evropská úmluva o vzájemné pomoci ve věcech trestních¹², podle kterých funguje extradice a intenzivní právní pomoc mezi členskými státy, která je poskytována na základě dožádání.¹³

Úprava trestního práva v rámci Rady Evropy představuje trestní právo klasické mezinárodní povahy. Z hlediska jeho závaznosti a mezinárodněprávní vynutitelnosti nejde a nemůže jít o jednoznačnou a komplexní právní úpravu. Přijaté právní dokumenty jsou převážně rámcové povahy, často určují pouze mantinely, v jejichž rámci se mají jednotlivé smluvní strany úmluv pohybovat.

⁹ Viz sub. 6, str. 9

¹⁰ Jellinek J. a kolektiv: Trestní právo hmotné, I. vydání, Linde 2005

¹¹ Účinná od 18.4.1960, pro ČR závazná od 1.1.1993, publikovaná pod č. 549/1992Sb., ve znění dvou dodatkových protokolů č. 29/1997 Sb. a č. 30/1997 Sb.

¹² Účinná od 12.6.1962, pro ČR závazná od 1.1.1993, publikovaná pod č. 550/1992 Sb., ve znění dodatkového protokolu č. 31/1997 Sb.

¹³ Jellinek J. a kolektiv: Trestní právo procesní, IV. Vydání, Eurolex 2005

Mezinárodněprávní závaznost úmluv nevzniká jejich přijetím ve Výboru ministrů či zástupci smluvních stran, ale až jejich ratifikací příslušným (v dané úmluvě stanoveným) počtem států. A dosažení potřebného počtu ratifikací je poměrně zásadním problémem, byť nikoli specificky omezeným na Radu Evropy.¹⁴ Důležité pro účinnost úmluvy samozřejmě je, aby bylo dosaženo nejen potřebného počtu ratifikací (příslušné kvóty nejsou až na výjimky nijak vysoké, často stačí pouhé tři ratifikace, ale aby se k dané úmluvě připojilo co nejvíce členských států Rady Evropy). Počet aplikujících států danou úmluvu, resp. její univerzálnost, je jedním z nejvýznamnějších činitelů pro její efektivitu. To potvrzuje i názor J. Kmece, že nejvýznamnějším zdrojem tzv. europeizace trestního práva evropských zemí vycházejícím z rámce Rady Evropy je nepochybně Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod a systém kontroly jejího respektování prostřednictvím Evropského soudu pro lidská práva¹⁵ (která jak podmínku širšího počtu ratifikací, tak podmínku univerzálnosti splňuje).

Dalším rubem mnohostranných smluv obecně je zpravidla připuštěná možnost smluvních stran činit výhrady a prohlášení ke smlouvě s cílem vyloučit či pozměnit vůči sobě právní účinky některých ustanovení (u dvoustranných smluv jsou výhrady pojmově vyloučeny). Výsledkem uplatnění výhrad je nepřehlednost, která oslabuje jednotný režim smlouvy. Bez znalosti těchto výhrad a prohlášení nelze tyto mnohostranné smlouvy aplikovat.¹⁶

V rámci dalšího rozvíjení spolupráce v trestních věcech začala Evropa, resp. Evropská unie, hledat jiné méně rigidní nástroje pro úpravu této spolupráce, u kterých by nebylo třeba čekat na zdoluhavý proces potřebného počtu ratifikací a u kterých by byla potlačena možnost vznášení výhrad.

2.2. Institut rámcového rozhodnutí na pozadí vývoje tzv. třetího pilíře

a) Vznik a podstata rámcového rozhodnutí

Evropská politická spolupráce v oblastech justice a vnitřních věcí mezi členskými státy Společenství se datuje od poloviny sedmdesátých let a reagovala na narůstající problémy v boji proti zločinu. Zrušení kontrol na vnitřních hranicích mezi tehdejšími členskými státy Evropských společenství koncem roku 1992 znamenalo snížení míry bezpečnosti jednotlivých členských států, neboť hranice se staly volně prostupnými nejen pro občany členských států

¹⁴ *Kmec J.*: Evropské trestní právo, C. H. Beck, 2006, str. 38

¹⁵ Viz sub. 14, str. 49-96

¹⁶ Viz sub 8, str. 19

Evropských společenství, ale i pro teroristy, ilegální imigranty a mezinárodní zločinecké skupiny. To vyžadovala politickou spolupráci mezi členskými státy v oblastech justice a vnitřních věcí.¹⁷ Mezivládní konference byla svolána za účelem vyřešení těchto otázek v r. 1989, uvedená jednání vyústila ve sjednání Smlouvy o Evropské unii, neboli tzv. Maastrichtské smlouvy.

Spolupráce v oblastech justice a vnitřních věcí byla poprvé smluvně upraven v hlavě VI. – článku K. 1 až K. 9 Smlouvy o Evropské unii (po sjednání Amsterdamské smlouvy došlo k přečíslování těchto článků na články 29 – 42).

Dále pak Amsterdamská smlouva „novelizovala“ a doplnila Smlouvu o EU/ES z roku 1992. Obsah tzv. třetího pilíře – hlavy VI. Smlouvy o EU doznal zásadních změn. Ze třetího pilíře byly do prvního pilíře Unie převedeny otázky související se zrušením kontrol na vnitřních hranicích mezi členskými státy Unie (nicméně část schengenského *acquis* zůstala nadále ve třetím pilíři), dále otázky překračování vnějších hranice Unie, přistěhovalectví, víz, azylu a soudní spolupráce v občanskoprávních věcech. Obsah třetího pilíře byl omezen na policejní a soudní spolupráci v trestních věcech. Nově byly definovány nástroje třetího pilíře, došlo též k úpravám pravomocí orgánů Evropské unie, které jednají ve věcech třetího pilíře.

Rámcové rozhodnutí (Framework Decision) je na základě Amsterdamské smlouvy pojato následovně. Podle čl. 34 odst. 2 písm d) Smlouvy o EU Rada přijímá rámcová rozhodnutí ke sblížení zákonů a jiných předpisů členských států. Jsou závazná ve výsledku, jehož má být prostřednictvím rámcového rozhodnutí dosaženo. Volba prostředků, resp. jejich forem, jimiž má tohoto cíle být dosaženo, je ponechána na členských státech. Rámcová rozhodnutí nemají přímý účinek.

Předmětem tohoto právního aktu by měla být výlučně problematika harmonizace aproximace zákonů a dalších předpisů členských států Evropské unie, přičemž výběr forem a metod aplikace tohoto aktu záleží na jednotlivých státech. V praxi jde o případy, kdy bude dosaženo plného společného zájmu na prosazení žádoucího stupně kompatibility právních předpisů.

Z dané charakteristiky je zřejmé, že tento právní akt je formálně podobný směrnici ES, ovšem s těmito důležitými rozdíly:

- a) rámcové rozhodnutí se vydává výlučně za účelem harmonizace zákonů a jiných předpisů, zatímco užití směrnice ES k tomuto účelu je pouze fakultativní;

¹⁷ *Had M., Píkna B.: Druhý a třetí pilíř Evropské unie, Ministerstvo zahraničních věcí ČR 2001, str. 59 - 60*

- b) rámcové rozhodnutí nemá „přímý účinek“ s tím, že na rozdíl od směrnic ES se nelze dovolávat ze strany fyzických nebo právnických osob, že tento akt nebyl implementován případně ani po uplynutí uvedené lhůty v textu pro jeho aplikaci.

Výslovné vyloučení přímého účinku tvůrci Amsterodamské smlouvy mělo zřejmě do budoucna zabránit Evropskému soudnímu dvoru, aby přímý účinek rámcových rozhodnutí založil svojí judikaturou, jak se tomu ostatně stalo v případě komunitárních směrnic.¹⁸ Vzhledem ke své harmonizační funkci rámcové rozhodnutí vždy zavazuje všechny členské státy, zatímco směrnice zavazuje jen členský stát, kterému je určena.

Vyloučení přímého vnitrostátního účinku rámcového rozhodnutí (a to jak vertikálního, tak i případně horizontálního), pokud nebylo náležitě transponováno, neumožňuje jednotlivci se jej dovolat. To se jeví na první pohled jako důsledek odlišností legislativního procesu ve III. pilíři oproti pilíři I. (možnost legislativní iniciativy ze strany i členského státu, pouhá konzultace Evropského parlamentu, jednomyslnost v Radě) a rozdílu v pravomoci Evropského soudního dvora (ESD). Vyloučení přímého účinku rámcového rozhodnutí však také koresponduje s důvodem, který omezuje přímý účinek netransponovaných směrnic, totiž, že takový účinek může zakládat pouze práva osob, nikoliv jejich povinnosti.¹⁹

K závaznosti rámcových rozhodnutí je však třeba upozornit na tzv. nepřímý účinek, který se analogicky vyskytuje u směrnic ES. Bližší vysvětlení této vlastnosti rámcových rozhodnutí je obsahem kapitoly IV, dokresleno také rozhodnutím ESD ve věci *Maria Pupino*.

Plný účinek rámcového rozhodnutí lze zajistit pouze řádnou transpozicí (či implementací), nikoli pouhým konformním výkladem neslučitelného vnitrostátního ustanovení. Transpozice nebude bezpředmětnou, ani kdyby rámcového rozhodnutí bylo přímo použitelné orgány členského státu. Jedině pokud již platný vnitrostátní právní rámec dosažení cíle rámcového rozhodnutí umožňuje, lze od jeho transpozice upustit. Členský stát však musí v notifikačním aktu prokázat²⁰, že vnitrostátní úprava splňuje podmínky obecné závaznosti, dostatečné jasnosti a přesnosti, byla úředně publikována a mohou se jí dovolávat jednotlivci, jimž rámcové rozhodnutí uděluje práva popř. ukládá povinnosti. Zásada právní jistoty vyžaduje patřičnou přesnost, jasnost, srozumitelnost, jednoznačnost, bezpodmínečnost²¹ a úplnost²² transpozice rámcového rozhodnutí, aby nevznikaly pochybnosti o rozsahu a obsahu práva a

¹⁸ Viz sub 15, str. 123

¹⁹ *Zemánek J.*: Vnitrostátní účinky právních aktů Evropské unie uzavíraných dle Smlouvy o EU a možnosti kontroly jejich ústavnosti Ústavním soudem ČR, RM 01/12/05

²⁰ Věc C-365/93 Komise v. Řecko, b. 9-10

²¹ Věc C 360/87 Komise v. Itálie, b. 11

²² Věc 91/79 Komise v. Itálie, b. 6

povinností jednotlivců, jichž se transpoziční předpis bude týkat. Vložení referenčního odkazu na rámcové rozhodnutí je vhodné jako vodítko pro správní a soudní orgány za účelem správného výkladu transpozičního opatření, naproti tomu jako informace pro jednotlivce potřebné nebude, neboť rámcové rozhodnutí nemá přímý účinek.²³

Nepřípustnost přímého účinku je důsledkem absence soudní vynutitelnosti transpozice rámcového rozhodnutí, neboť ESD nemá ve třetím pilíři pravomoc k řízení o porušení Smlouvy. Transpoziční povinnost členských států přijmout ve lhůtě stanovené rámcovým rozhodnutím opatření nezbytná pro dosažení souladu s ním a notifikovat tato opatření, postrádá sankci za případné nesplnění. V tom se dosud uplatňuje metoda mezivládní spolupráce, původně ovládající III. pilíř. Zbývá tedy jen možnost politického tlaku, který vyvíjí jednak členské státy, jež rámcové rozhodnutí již transponovaly, tím, že mohou přikročit k jeho prozatímnímu provádění, jednak Generální sekretariát Rady tím, že zveřejní informace o dosaženém stavu transpozice v Úředním věstníku, a Komise tím, že po uplynutí transpoziční lhůty podá o výsledku monitoringu reálného uplatňování rámcového rozhodnutí hodnotící zprávu. Při tomto hodnocení vychází mj. z kritérií plného účinku a právní jistoty.²⁴

U pravomoci ESD ve vztahu k rámcovým rozhodnutím je však ještě třeba dodat, že podle Maastrichtské smlouvy původně třetí pilíř nepodléhal pravomoci ESD. Amsterodamská smlouva zavedla zárodečnou pravomoc ESD v rámci třetího pilíře, když zakotvila, že Soudního dvůr ES má za podmínek stanovených v článku 35 Smlouvy o EU pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se platnosti a výkladu rámcových rozhodnutí a rozhodnutí, o výkladu úmluv uzavřených na základě této hlavy, jakož i platnosti a výkladu opatření, jimiž jsou prováděny.

Toto rozšíření prejudiciální pravomoci ovšem závisí na tom, zda jednotlivé členské státy přijmou pravomoc Soudního dvora prohlášením učiněným při podpisu Amsterodamské smlouvy nebo kdykoli později. Uznání pravomoci ESD, pokud jde o předběžné otázky, může mít dva stupně. Členský stát může prohlásit, že možnost požádat ESD o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se platnosti nebo výkladu aktu uvedeného ve výčtu, která se v řízení před ním vyskytla, považuje-li je za nezbytné k vydání svého rozsudku má

- a) každý soud tohoto státu, nebo
- b) každý soud, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva.

²³ Viz sub 19, str. 43

²⁴ Viz sub 19, str. 31

ČR takové prohlášení učinila a uznala tak pravomoc ESD ve vztahu k předběžným otázkám. Zároveň prohlásila, že si vyhrazuje právo stanovit, že soud, proti jehož rozhodnutí nelze podat opravný prostředek podle vnitrostátních právních předpisů, je povinen předložit věc Evropskému soudnímu dvoru. Uvedené prohlášení je součástí Smlouvy o přistoupení České republiky k Evropské unii.²⁵

Předpokladem využití institutu řízení o předběžné otázce je, že v členském státě probíhá soudní řízení, a že například automatismus průběhu přeshraničního výkonu cizího soudního rozhodnutí pro položení předběžné otázky vůbec vytváří určitý prostor. Výklad a aplikace transponovaného rámcového rozhodnutí se musí řídit - za splnění předpokladu uznání pravomoci ESD - stejně jako u směrnice právem Unie a nikoli právem členského státu. Opatření členského státu vychází z aktu implementačního (transpozičního), nikoli recepčního (transformačního, inkorporačního). S výhradou přijetí pravomoci Soudního dvora není proto rámcové rozhodnutí instrumentem pouhé mezivládní spolupráce, neboť je institucionálně zajištěna nedělitelnost jeho vnitrostátního působení.²⁶

Přes uvedenou právní nedokonalost v posledních letech význam rámcových rozhodnutí narůstá, neboť právě tyto akty se staly hlavním instrumentem pro oblast úpravy justiční spolupráce ve věcech trestních (viz následující kapitola třetí). Oblasti jejího rozvoje byly zaměřeny v oblasti hmotněprávní zejména na stanovení minimálních standardů trestných činů (podvody k újmě finančních zájmů ES, korupce, padělání, obchod s lidmi, terorismus, obchod s drogami) v oblasti procesní pak na budování justiční spolupráce ve věcech trestních založené na vzájemném principu uznávání rozhodnutí (zjednodušení, zrychlení procesních postupů).

b) Cíl unijní spolupráce

Pro ucelený obraz o předmětu úpravy rámcových rozhodnutí je třeba blíže představit cíl unijní spolupráce. Zatímco Smlouva o EU z roku 1992 za cíl v oblasti třetího pilíře označovala „rozvíjet úzkou spolupráci v oblastech justice a vnitřních věcí“, Amsterodamská smlouva stanoví obecnější a „vznešenější“ cíl, a sice „zachovávat a rozvíjet Unii jako prostor svobody, bezpečnosti a práva, ve kterém se zaručuje volný pohyb osob ve spojení s vhodnými opatřeními, týkajícími se kontroly na vnějších hranicích, přistěhovalectví, práva azylu, předcházení a potírání kriminality.“

²⁵ Konsolidované znění vyšlo pod č. 44/2004 Sb.m.s.

²⁶ Viz sub 19, str. 32

Cílem opatření podle revidované hlavy VI. Smlouvy o EU, je poskytnout občanům vysokou míru ochrany a podporovat zákonnost. To zahrnuje úzkou spolupráci mezi orgány odpovědnými za aplikaci právních předpisů s náležitým ohledem na právní jistotu. Dalším předpokladem je realizace prostoru práva, ve kterém justiční orgány spolupracují efektivněji, rychleji a pružněji. Počítá s integrovaným přístupem prostřednictvím těsné spolupráce soudních, policejních a jiných zainteresovaných orgánů při předcházení a potírání organizované a jiné kriminality. Požadavek zajistit zvýšenou bezpečnost pro všechny občany Evropské unie vyžaduje, aby byla navržena a přijata potřebná bezpečnostní opatření, zejména v oblasti kontroly vnějších hranic Unie a potírání nelegálního přistěhovalectví, při plném respektování ochrany lidských práv a principu právního státu.²⁷

Přijetí konkrétních opatření, které Amsterodamská smlouva pro vytvoření prostoru svobody, bezpečnosti a práva předpokládá, byly dále upřesněny na jednáních ve Vídni (1998), v Tampere (1999) a dále pak v Haagu (2004).

Akční plán Evropské rady z Cardifu resp. z Vídně

Podnět k vypracování uvedeného dokumentu dala Evropská rada na jejím zasedání v Cardifu (15. – 16.6.1998)²⁸. Evropská komise společně s Radou EU vypracovaly Akční plán a předložily ho dne 3.12. 1998 Evropské radě ke schválení. Tento politický dokument určuje základní politické směry a naplňování Amsterodamské smlouvy. Podle tohoto plánu měla být v období dvou let, resp. do pěti let po vstupu Amsterodamské smlouvy v platnost přijata celá řada opatření k jejímu naplnění. Akční plán sice není právně závazným dokumentem, ale orgány Unie i členské státy mu přikládají velký politický význam. Plnění úkolů uvedených v Akčním plánu se pečlivě sleduje a jsou o tom zpracovávány pravidelné zprávy. Akční plán se sestává z části úvodní a části obsahující priority a opatření.

Pro oblast justiční spolupráce lze zmínit následující opatření:

- zdokonalit Evropskou justiční síť,
- dokončit a provést úmluvu o vzájemné pomoci v trestních věcech a její dodatkový protokol,
- zjednodušit vydávání osob mezi členskými státy,
- posílit boj proti praní špinavých peněz,

²⁷ *Had M., Píkna B.*: Druhý a třetí pilíř Evropské unie, Ministerstvo zahraničních věcí ČR 2001, str.64

²⁸ *Rezoluce z jednání Evropské rady v Cardiffu (OJ C 210): Reaffirms its commitment to bring Europe closer to citizens; points to the consequens need for greater integration in the spheres of the CFSP, home affairs and justice“*

- zjednodušit a urychlit přeshraniční spolupráci mezi příslušnými ministerstvy a justičními nebo obdobnými orgány členských států,
- zahájit proces vedoucí k zjednodušení vzájemného uznávání a výkonu rozhodnutí v trestních věcech,
- vyhodnocovat roli justičních orgánů ve vztahu k Europolu,
- vyhodnocovat a hledat způsoby, kterými mohou justiční nebo obdobné státní orgány působit na území jiného členského států,
- vyhodnotit možnosti věcného a formálního zlepšení řízení a vydávání, zejména pak předpis zkracování lhůt,
- zlepšit některé formy přeshraniční spolupráce,
- zvážit výměnu informací z trestních rejstříků členských států,
- přezkoumat uplatňování zásady ne bis in idem v trestním řízení.

Zasedání Evropské rady v Tampere

V návaznosti na Amsterodamskou smlouvu a přijetí Akčního plánu se uskutečnilo ve dnech 15. a 16. října 1999 zvláštní zasedání Evropské rady v Tampere (Finsko), které jednalo o urychlení procesu směřujícího k vytvoření prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Evropská rada se shodla na řadě politických záměrů a priorit, včetně kroků k naplnění lhůt u opatření stanovených Amsterodamskou smlouvou v hlavě IV. Smlouvy o založení ES a v hlavě VI. Smlouvy o EU.

Závěry Evropské rady z Tampere zdůrazňují, že Amsterodamská smlouva klade před Unii úkol zajistit, aby svobodu, jejíž součástí je i právo volně se pohybovat v rámci celé Unie, bylo možné využívat v podmínkách všem dostupné bezpečnosti a práva. K tomu je zapotřebí vytvořit právní prostor, v němž lidé mají k soudům a dalším orgánům v kterémkoliv členském státu přístup stejně snadný jako ve své vlastní zemi. Pachatelé trestných činů by tak neměli mít možnost zneužívat rozdílnosti soudních systémů členských států.

Z hlediska justiční spolupráce lze poukázat na následující aspekty, kterými se summit v Tampere zabýval:

- zavedení skutečného evropského justičního prostoru (přístup k soudům a vzájemné uznávání soudních rozhodnutí, zjednodušení vydávacího řízení mezi členskými státy EU),
- zkvalitnění boje proti kriminalitě na území celé EU (zřízení společných vyšetřovacích týmů, zřízení Eurojustu).

Posilování principu vzájemného uznávání justičních rozhodnutí a nezbytná aproximace legislativ by měly dle předmětného dokumentu zjednodušit spolupráci mezi soudními orgány a zároveň posílit ochranu práv jednotlivce. Dále Evropská rada v Tampere deklarovala, že princip vzájemného uznávání by se měl stát úhelným kamenem justiční spolupráce ve věcech civilních i trestních v rámci Unie. Uvedený princip by se měl vztahovat jak na konečná rozhodnutí, tak na jiná rozhodnutí justiční orgánů.

Haagský program

Na jaře roku 2004 vypršel pětiletý program pro oblast justice a vnitra stanovený ve finském Tampere (1999). To byl důvod, proč bylo třeba provést revizi politických priorit a úkolů v této oblasti a aktualizovat je do nové podoby - Haagského programu. Uvedený program byl jako příloha Závěrů Evropské rady (dále jen „ER“) schválen na jejím zasedání dne 4. - 5. 11. 2004.²⁹ Souhrn priorit a cílů je v rámci Haagského programu rozdělen do tří hlavních částí: upevňování svobody, upevňování bezpečnosti a upevňování práva.

V oblasti justiční spolupráce v trestních věcech program vytyčil následující úkoly:

- zlepšit spolupráci odstraněním právních překážek a posílením koordinace vyšetřování,
- dokončit program vzájemného uznávání rozhodnutí justičních orgánů v trestních věcech,
- prohloubit sbližování hmotněprávních a procesněprávních předpisů,
- zkvalitnit práci Eurojustu a prosadit jeho úlohu v členských státech,
- zaměřit se na priority v boji proti zločinu (terorismus, organizovaný zločin, korupce, boj proti drogové trestné činnosti,..).

Haagský program obsahuje výzvu, aby Komise v r. 2005 představila Akční plán s návrhy konkrétních opatření spolu s harmonogramem jejich přijetí. Předmětný Akční plán implementující Haagský program byl přijat v červnu r. 2005. Z navrhovaných konkrétních opatření lze např. uvést následující návrhy spolu s jejich harmonogramem pro přijetí: Návrh na zohlednění odsouzení v členských státech Evropské unie v nových trestních řízeních (2005); Návrh na předávání informací o odsouzených za trestné činy členskému státu státní příslušnosti a o jejich uchování tímto státem (2005); Iniciativa týkající se uznávání a výkonu zákazů v Evropské unii vyplývajících z odsouzení za sexuální trestné činy spáchané na dětech (2005); Iniciativa týkající se uznávání a výkonu zákazů v Evropské unii vyplývajících

²⁹ Dokument Rady č. 1492/04 CONCL 3 Závěry Evropské rady (4. – 5. listopadu 2004)

z odsouzení za sexuální trestné činy spáchané na dětech (2005). Již nyní se dá konstatovat, že Evropské unie je s přijetím uvedených iniciativ ve zpoždění a u některých je pravděpodobné, že nedojde k jejich schválení v nejbližším časovém horizontu nebo nikdy.

c) Neúspěch Smlouvy zakládající Ústavu pro Evropu

Novou etapu evropského integračního procesu mělo zahájit přijetí Smlouvy zakládající Ústavu pro Evropu³⁰. Evropská ústava měla představovat milník ve vývoji EU, který se měl stát novým základním dokumentem, který by nahradil všechny stávající smlouvy, včetně Smlouvy o Evropské unii. Ústavní smlouva rušila dělení práva a politiky EU na doposud existující tři pilíře, lišící se svým obsahem i právními instrumenty pro své prosazování. Zároveň předpokládala zavedení rozhodovacích postupů, které mají být demokratičtější a průhlednější (hlasování pomocí tzv. dvojí většiny).³¹

V oblasti soudní spolupráce ve věcech trestních³² počítala Ústavní smlouva s přijímáním evropských zákonů a evropský rámcových zákonů za účelem harmonizace, resp. stanovení minimálních pravidel v oblasti trestního práva hmotné i procesního či za účelem koordinace. Rozhodování v této oblasti, kde se doposud uplatňuje mezivládní rozhodovací metoda a právo veta, je z velké části odstraněno a nahrazeno pravidlem kvalifikované většiny. V rámci ustanovení, které směřují k harmonizaci trestního práva, je zachován způsob hlasování na základě jednomyslnosti.

Ústavní smlouva v první řadě zakládala soudní spolupráci ve trestních věcech na principu vzájemného uznávání rozsudků a soudních rozhodnutí. Aby se ulehčilo vzájemnému uznávání rozsudků v trestních věcech, doporučil Konvent precizně zakotvit možnost přijetí evropských rámcových zákonů pro dosažení harmonizace minimálních norem týkajících se trestního práva procesního a některých částí trestního práva hmotného. Výhoda harmonizace prostřednictvím minimálních norem je, že tyto normy umožňují členským státům zachovat nebo zavést vyšší stupeň ochrany pro práva osob v trestním řízení. Minimální pravidla se

³⁰ Návrh Smlouvy o Ústavě pro Evropu byl přijat v Bruselu 18. června 2004 a 29. června 2004 byl podepsán v Římě. Původně se předpokládalo, že ratifikační proces bude trvat dva roky. V r. 2005 pokračoval proces ratifikace, avšak po zamítnutích v lidových hlasováních ve Francii (proti 55 % hlasujících) a v Nizozemsku (61,5 % hlasujících) se postup jejího schvalování v dalších členských státech až na ojedinělé výjimky prakticky zastavil. Evropská rada v červenci 2005 rozhodla, že paralelně s pokračujícím procesem ratifikace bude probíhat „období reflexe“.

³¹ *Jelínek J. a kolektiv: Trestní právo procesní, IV. Vydání, Eurolex 2005*

³² Článek III-270 – 274 Smlouvy o Ústavě pro Evropu, konsolidované znění zveřejněné v Úředním věstníku Evropské unie dne 16. prosince 2004 (série C, č. 310).

přítom mohou týkat jen rozhodování trestních věcí s mezinárodním rozměrem (angl. *criminal matters having a cross-border dimension*).³³

Stejně tak pro přijetí evropského zákona, kterým by se z Eurojustu měl stát Úřad evropského veřejného žalobce je třeba jednomyslného schválení Rady a souhlasu Evropského parlamentu. Úřad evropského veřejného žalobce měl být zcela novým unijním nástrojem pro boj proti závažné trestné činnosti s mezinárodním prvkem, jakož i trestné činnosti dotýkající se zájmů Unie. Ústavní smlouva dále zaváděla pravomoc přijmout předpis, který stanoví procesní pravidla pro činnost evropského žalobce. Tato pravidla se mohou týkat jeho vlastní činnosti a dále přípustnosti důkazů. Dále je zde byla zakotvena harmonizační pravomoc přijmout předpisy uplatňované na soudní kontrolu procesních aktů, které přijme žalobce při výkonu svých funkcí. Ustanovení vychází z toho, že evropský žalobce bude nejen procesně způsobilý podávat žaloby a vystupovat před národními soudy, ale národní soudy budou muset na jeho činnost aplikovat jednotná procesní pravidla.³⁴

Na základě výše uvedeného lze shrnout, že Ústavní smlouva směřovala k další integraci a především výraznému sblížení trestního práva členských států EU. Je zřejmé, že sjednocení právních instrumentů a zejm. zavedení flexibilnějšího způsobu schvalování, by v mnohých aspektech vyřešilo některé problematické aspekty, které pramení z dosavadní úpravy justiční spolupráce ve věcech trestních, včetně našeho problematického vztahu rámcových rozhodnutí k mezinárodním úmlouvám.

Vzhledem k okolnosti, že došlo k pozastavení ratifikačního procesu, na základě výsledků referenda konaného ve Francii a Nizozemí, nezbývalo než pracovat s dosavadní právní úpravou justiční spolupráce ve věcech trestních, tj. pokračovat v budování prostoru svobody, bezpečnosti a práva na základě stávající Smlouvy o Evropské unii a dále pak pokračovat v naplňování tzv. Haagského programu.

d) Rámcových rozhodnutí v období tzv. reflexe³⁵ a princip vzájemného uznávání

Oblast trestního práva hmotného

Stávající institucionální rámec pro trestněprávní politiku a pro policejní spolupráci je v mnoha aspektech považován za nedostatečný. S ohledem na výše popsanou skutečnost, že

³³ Syllová, Pítrová, Svobodová a kol.: Ústava pro Evropu Komentář, C.H. Beck, Praha 2005

³⁴ Syllová, Pítrová, Svobodová a kol.: Ústava pro Evropu Komentář, C.H. Beck, Praha 2005

³⁵ Za období reflexe bylo Evropskou radou označeno období po neúspěchu Smlouvy zakládající Ústavu pro Evropu do sjednání Lisabonské smlouvy dne 19. října 2007, resp. k datu jejího podpisu dne 13. prosince 2007.

Ústavní smlouva nenabyla účinnosti, existující právní rámec bude muset být do doby vstupu v platnost Lisabonské smlouvy dostačující. EU až donedávna zastávala názor, že sblížení práva v oblasti trestního práva hmotného by mělo probíhat výlučně v rámci III. pilíře. Nicméně ESD zrušil svým rozhodnutím ze dne 13.9.2005 **rámcové rozhodnutí o ochraně životního prostředí trestním právem (případ C-176/03 Komise v. Rada)** jakožto opatření určené ochraně životního prostředí, jež spadá do sféry kompetence Společenství.³⁶

Rozsudek C-176/03 Komise v. Rada

Z argumentace účastníků řízení

Komise v daném případě zpochybňovala výběr článku 34 Smlouvy o EU ve spojení s článkem 29 Smlouvy o EU a čl. 31 písm. e) Radou jako právního základu rámcového rozhodnutí. Měla za to, že účel a obsah tohoto rámcového rozhodnutí spadá do pravomocí Společenství v oblasti životního prostředí. Anž by tvrdila obecnou pravomoc zákonodárce Společenství v oblasti trestního práva, má Komise za to, že zákonodárce Společenství má na základě článku 175 Smlouvy o ES pravomoc uložit členským státům povinnost stanovit trestní sankce v případě trestných činů proti právním předpisům Společenství v oblasti ochrany životního prostředí, pokud bude mít za to, že je to nezbytný prostředek pro zajištění účinnosti těchto právních předpisů. Sblížení vnitrostátních trestněprávních předpisů, zvláště znaků trestních podstat trestných činů týkajících se životního prostředí a za které je možno uložit trestní sankce, je považováno za nástroj ve službě dotčené politiky Společenství.

Naopak Rada a všechny členské státy, kromě Nizozemí, které byly vedlejšími účastníky v projednávaném sporu, uplatňovaly, že za současného právního stavu Společenství nemá pravomoc uložit členským státům trestně sankcionovat chování uvedená rámcovým rozhodnutím. Soudní dvůr nikdy členským státům neuložil přijmout trestní sankce. Kromě toho je zákonodárná praxe v souladu s touto koncepcí. Různé akty sekundárního práva přejímají tradiční formulaci, podle které je třeba stanovit „účinné, přiměřené a odrazující sankce“, aniž by však zpochybňovaly možnost členských států volit mezi správní a trestněprávní cestou. Mimo to pokaždé, když Komise Radě navrhla přijetí aktu Společenství majícího dopady na oblast trestního práva, Rada oddělila trestněprávní část od tohoto aktu a odkázala ji na rámcové rozhodnutí. V daném případě se rámcové rozhodnutí s ohledem jak na svůj účel, tak na svůj obsah týkalo sblížení trestního práva. Pouhá skutečnost, že směřuje

³⁶ Dokument Rady 15444/05 Sdělení Komise EP a Radě o důsledcích rozsudku Soudního dvora ze dne 13.9.2005

k boji proti trestným činům týkajícím se životního prostředí, není té povahy, aby založila pravomoc Společenství.

Nizozemí v daném případě i přes podporu návrhů Rady hájilo poněkud jemněji odstínovanou pozici než Rada. Má za to, že Společenství při výkonu pravomocí, které mu byly svěřeny Smlouvou o ES, může členským státům uložit, aby stanovily možnost trestněprávní sankcionovat některá jednání na vnitrostátní úrovni za podmínky, že sankce je neoddělitelně spjata s hmotněprávními ustanoveními Společenství a že může být skutečně prokázáno, že taková represivní politika je nezbytná pro uskutečnění cílů uvedené Smlouvy v dané oblasti.

Ze závěrů Soudního dvora

K účelu rámcového rozhodnutí Soudní dvůr uvádí, že jak z jeho názvu, tak z jeho prvních tří bodů odůvodnění vyplývá, že jeho cílem je ochrana životního prostředí. Znepokojena „růstem trestných činů týkajících se životního prostředí a jejich účinků, které se tála častěji šíří za hranice států, v nichž jsou tyto trestné činy páchané“, Rada, poté co konstatovala, že tyto trestné činy „ohrožují životní prostředí“, a „představují problém“, kterému čelí všechny členské státy společně“, shledala, že je nezbytné „vyžadovat přísný postih“ a „společně v rámci trestního práva přijmout společná opatření k ochraně životního prostředí“. Pokud jde o obsah rámcového rozhodnutí, v jeho článku 2 je uveden seznam zvláště závažných jednání týkajících se životního prostředí, za která členské státy musí uložit trestní sankce. Je pravdou, že články 2 až 7 tohoto rozhodnutí obsahují částečně sblížení trestněprávních předpisů členských států. Trestněprávní předpisy přitom v zásadě stejně jako trestněprocesní pravidla nejsou v pravomoci Společenství.

Toto konstatování však nemůže dle ESD zákonodárci zabránit, pokud použití účinných, přiměřených a odrazujících trestních sankcí příslušnými vnitrostátními orgány představuje nezbytné opatření pro boj proti vážným zásahům do životního prostředí, přijmout opatření vztahující se k trestnímu právu členských států a ta, která považuje za nezbytná pro zajištění plné účinnosti norem, které vydal v oblasti ochrany životního prostředí.

Jak z výše citovaného rozhodnutí vyplývá, Soudní dvůr ve své analýze odkazuje při ověřování řádnosti právního základu na tradiční kritérium cíle a obsahu aktu. V tomto případě

je dotčenou politikou Společenství politika ochrany životního prostředí. Přesto se jedná o zásadní rozsudek, jehož význam značně přesahuje tuto oblast. Stejné argumenty lze dle Evropské komise v plné šíři uplatnit i na ostatní politiky Společenství a na čtyři svobody (volný pohyb osob, zboží, služeb a kapitálu).

Z rozsudku vyplývá, že trestní právo jako takové nepředstavuje politiku Společenství. Činnost Společenství v trestněprávní oblasti se ve skutečnosti může zakládat pouze na implicitní pravomoci související s konkrétním právním základem. Vhodná trestněprávní opatření proto lze na základě Společenství přijímat pouze na úrovni jednotlivých odvětví a pouze za podmínky, že byla zjištěna potřeba reagovat na závažné nedostatky při provádění cílů Společenství a přijmout trestněprávní opatření, která by zaručila plnou účinnost některé politiky Společenství nebo řádné fungování některé svobody.

Z hlediska materiální stránky tedy argumentace Soudního dvora platí nejen pro ochranu životního prostředí, ale pro všechny politiky Společenství a pro všechny svobody, u nichž existují závazné normy, jejichž účinnost by měla být zaručena existencí souvisejících trestních sankcí.

Soudní dvůr nerozlišuje trestněprávní opatření podle jejich povahy. Vychází z jejich funkcí. Možnost zákonodárce Společenství přijímat opatření související s trestním právem se tedy zakládá na nutnosti zajistit dodržování právních předpisů Společenství.

Zda se jedná o nutnost, bude třeba určit v každém jednotlivém případě. Komisi bude příslušet, aby tuto skutečnost ve svých návrzích vyhodnotila. Jestliže Komise v případě konkrétního odvětví zjistí, že pro zajištění plné účinnosti práva Společenství jsou nutná trestněprávní opatření, mohou tato opatření podle potřeb dané oblasti zahrnovat samotnou zásadu využití trestních sankcí, vymezení trestných činů, tedy jejich skutkové podstaty, případně povahu a úroveň použitelných trestních sankcí³⁷ nebo jiné prvky související s trestním právem. Právě konkrétní potřeba dané politiky nebo svobody Společenství vytváří vazbu na právní základ Smlouvy o ES, který taková opatření opravňuje. Komise přitom v každém případě a podle toho, co je třeba, vyhodnotí stupeň zásahu Společenství do trestněprávní oblasti a bude v co největší možné míře využívat horizontální ustanovení, která nebudou omezena pouze na dané odvětví. Právo členských států zvolit si použitelné sankce tedy může být, vyžaduje-li to dosažení účinnosti práva Společenství, případně zastřešeno zákonodárcem Společenství.

³⁷Zejména s ohledem na čtyři úrovně harmonizace trestních sankcí, které se běžně užívají při uplatňování závěrů Rady SVV z 24. a 25. dubna 2002.

Po přijetí rozsudku Evropská komise reagovala sestavením seznamu rámcových rozhodnutí (upravující především oblast trestního práva hmotného), které považuje v důsledku rozhodnutí Soudního dvora zcela nebo částečně za nesprávné, neboť jejich ustanovení, případně jejich část byla přijata na chybném právním základě. Dále pak usilovala tento stav napravit změnou právních základů. Podmínkou pro toto byla předběžná dohoda Komise, Rady a Evropského parlamentu. Členské státy na jednání Rady pro spravedlnost a vnitřní věci (v lednu 2006 v rámci neformálního jednání) a následně pak v únoru 2006 usoudily, že výklad rozhodnutí Soudního dvora je příliš široký a že nedoporučují zahájit proces znovu-přijímání právní úpravy, která je obsažena v rámcových rozhodnutích.

V této souvislosti je třeba upozornit, že pro ČR by přesun právních aktů ze seznamu sestaveného Evropskou komisí, představoval jisté momentum. ČR by tak byla mohla být vystavena riziku zahájení řízení pro porušení Smlouvy o ES. Celá řada instrumentů uvedených v seznamu EK nebyla ČR plně implementována.³⁸ Zejména institut odpovědnosti právnických osob, který je požadován ve všech rámcových rozhodnutích harmonizujících skutkové podstaty a sankce v určitých oblastech kriminality, nebyl do právního řádu ČR dosud zaveden. Vzhledem k tomu, že instrumenty přijaté v rámci III. pilíře nepodléhají plné jurisdikci Evropského soudního dvora, nebylo dosud možné zahájit proti členskému státu řízení pro porušení Smlouvy. V budoucnu by však zde tato možnost již byla, pokud by byla ustanovení z těchto instrumentů přenesena do instrumentů I. pilíře, které plně podléhají jurisdikci Evropského soudního dvora.

Většinová nevůle členských států pro přesun vybraných právních aktů třetího pilíře do prvního pozastavila iniciativu EK v tomto počínání. Jaké však budou opravdové důsledky předmětného rozsudku bude zřejmě nejvíce záviset na další judikatuře Evropského soudního dvora.

Evropská komise se rozhodla předložit ESD dne 23. listopadu 2005 žalobu na neplatnost ohledně rámcového rozhodnutí Rady 2005/667/SVV ze dne 12. července 2005 k posílení rámce trestního práva pro boj proti znečištění z lodí. Jedná se o jediný případ, v němž EK z důvodu procedurálních lhůt mohla podat žalobu na neplatnost. EK se v daném případě domnívala, že rozhodnutí o žalobě by mělo doplnit balíček opatření, které bylo z právního hlediska vhodné učinit k nápravě situace. Žaloba měla preventivní povahu a měla

³⁸ Jedná se např. o Rámcové rozhodnutí Rady 2000/383/SVV o zvýšené ochraně trestnímu a jinými sankcemi a jinými sankcemi proti padělání v souvislosti se zavedením eura; Rámcové rozhodnutí Rady 2001/413/SVV o potírání podvodů a padělání bezhotovostních platebních prostředků; Rámcové rozhodnutí Rady 2003/568/SVV ze dne 22. července 2003 o boji proti korupci v soukromé sektoru; Rámcové rozhodnutí Rady 2005/222/SVV ze dne 24. února 2005 o útocích proti informačním systémům, a další.

zaručit nezbytnou zákonnost a právní jistotu. ESD ve věci C-440/05 rozhodl dne 23. října 2007.

Rozsudek Soudního dvora ve věci C-440/05

Z argumentace účastníků řízení

V uvedené věci jak již bylo naznačeno se Komise domáhala, aby Soudní dvůr zrušil rámcové rozhodnutí Rady 2005/677/SVV ze dne 12. července 2005 k posílení rámce trestního práva pro boj proti znečištění lodí.³⁹ Komise měla za to, že uvedené rámcové rozhodnutí je vzhledem k právnímu základu zvolenému pro jeho přijetí v rozporu s článkem 47 Smlouvy o EU⁴⁰, a z toho důvodu musí být zrušeno. Podle Komise z výše popsaného rozsudku C-176/03 Komise v. Rada, jehož význam přesahuje hranice politiky Společenství v oblasti životního prostředí, vyplývá, že vhodný právní základ pro vydání právního aktu je třeba zvolit s přihlédnutím k jeho cíli a obsahu. Soudní dvůr sice v tomto rozsudku připomněl, že trestní právo v zásadě nespadá do pravomoci Společenství. Uznal však, že Společenství má implicitní pravomoc, jež se váže k určitému právnímu základu, a tudíž může přijmout vhodná trestněprávní opatření, existuje-li nutnost zakročit proti nedostatkům při uskutečňování cílů Společenství a je-li cílem těchto opatření zajistit plnou účinnost dotčené politiky Společenství. Soudní dvůr ostatně nevymezil rozsah pravomoci zákonodárce Společenství v oblasti trestního práva, jelikož neprovedl rozlišení podle povahy dotyčných trestněprávních opatření.

Co se týče obsahu tohoto rámcového rozhodnutí, Komise uplatňovala, že všechna opatření obsažená v jeho člancích 1 až 10 mají vztah k trestnímu právu a týkají se jednání, jež je z pohledu práva Společenství nutno považovat za nežádoucí. Komise mimoto uváděla, že rámcové rozhodnutí 2005/667 neharmonizuje výši ani druhy použitelných trestněprávních sankcí, takže si členské státy ponechaly určitý prostor pro uvážení a vnitrostátním soudům je dána možnost individuálního vyměřování trestů. Dle Komise **trestní právo zajisté nepředstavuje samostatnou politiku Společenství. To však nic nemění na tom, že Společenství má v oblasti trestního práva akcesorickou pravomoc a může ji v případě potřeby uplatnit.** Kritérium nezbytnosti dovozené Soudním dvorem v jeho výše uvedeném

³⁹ Úřední věstník L 255, s. 164.

⁴⁰ Článek 47 Smlouvy o EU: S výhradou ustanovení pozměňujících Smlouvu o založení Evropského společenstvía těchto závěrečných ustanovení, nic v této smlouvě se nedotýká Smluv o založení Evropských společenství nebo následných smluv či aktů, pozměňujících nebo doplňujících tyto smlouvy.

rozsudku C-176/03 se použije jen na výkon uvedené pravomoci, nikoli na její existenci. Evropský parlament k tomu dodává, že rámcové rozhodnutí 2005/667 přesně odpovídá případu, jenž byl předmětem výše uvedeného rozsudku C-176/03.

S ohledem na uvedené naopak Rada ve svém vyjádření argumentovala, že ačkoliv úprava sleduje cíle ochrany životního prostředí, zákonodárce Společenství zastával názor, že spadá hlavně do oblasti společné dopravní politiky. Vzhledem k podmíněnému charakteru pravomoci svěřené Společenství článkem 80 Smlouvy o ES⁴¹ v oblasti dopravní politiky a vzhledem ke skutečnosti, že tato politika na rozdíl do politiky v oblasti životního prostředí, o kterou se jedná ve výše uvedeném rozsudku C-176/03, nesleduje žádný podstatný cíl, který by měl průřezový charakter a zásadní význam, má Rada za to, že důsledky vyplývající z uvedeného rozsudku nejsou v případě obou těchto politik nutně stejné. S ohledem na cíl a obsah rámcového rozhodnutí 2005/667, jež představují základní prvky pro určení vhodného právního základu pro účely přijetí právního základu, Rady tvrdila, že účelem tohoto rámcového rozhodnutí je sblížit právní předpisy členských států v oblasti boje proti znečištění z lodí tím, že bude harmonizována výše a druh použitelných trestních sankcí. Z výše uvedeného rozsudku C-176/03 přitom vyplývá, že takováto harmonizace, jež široce přesahuje rozsah harmonizace stanovené rámcovým rozhodnutím 2003/80, nespadá v současné době do pravomoci Společenství. Jelikož je řešení, které Soudní dvůr zvolil v uvedeném rozsudku, nutno považovat za výjimku ze zásady, že trestní právo hmotné ani trestní právo procesní nejsou v pravomoci Společenství, měla Rada za to, že je nutno kritéria, na nichž Soudní dvůr toto řešení založil, vykládat restriktivně.

Ze závěrů Soudního dvora⁴²

Soudní dvůr v úvodu uvádí, že mu přísluší dbát na to, aby akty, o kterých Rada tvrdí, že vycházejí z uvedené hlavy VI. Smlouvy o EU, nezasahovaly do pravomocí, které ustanovení Smlouvy o ES svěřují Společenství. Je tedy třeba ověřit, zda ustanoveními rámcového rozhodnutí 2005/667 není dotčena pravomoc, kterou má Společenství na základě čl. 80 odst. 2 Smlouvy ES. Jak vyplývá z judikatury Soudního dvora, čl. 80 odst. 2 v žádném

⁴¹ Článek 80 Smlouvy ES: 1) Ustanovení této hlavy (doprava) se vztahuje na dopravu po železnicích, silnicích a vnitřních vodních cestách. 2) Rada může kvalifikovanou většinou rozhodnout, zda, do jaké míry a jakým postupem bude možno stanovit vhodná pravidla pro dopravu námořní a leteckou. Uplatní se pravidla postupu uvedená v čl. 71.

⁴² V uvedené věci bylo předneseno dne 28. června 2007 stanovisko generálního advokáta Jána Mazáka, Soudní dvůr se s mnohými závěry generálního advokáta ve svém rozhodnutí ztotožnil.

případě nevyklučuje použitelnost Smlouvy na námořní dopravu, nýbrž pouze stanoví, že její zvláštní pravidla týkající se společné dopravní politiky, obsažená v hlavě V téže Smlouvy, se ex lege nepoužijí na tuto oblast činnosti. Jelikož čl. 80 odst. 2 Smlouvy ES nestanoví žádná výslovná omezení ohledně povahy zvláštních společných pravidel, která může Rada na tomto základě přijmout v souladu s procesními pravidly obsaženými v čl. 71 Smlouvy o ES, má zákonodárce Společenství na základě tohoto ustanovení rozsáhlou zákonodárnou pravomoc a na tomto základě a obdobně s ostatními ustanoveními Smlouvy o ES o společné dopravní politice, má pravomoc stanovit „opatření ke zlepšení bezpečnosti dopravy“ a „veškeré jiné potřebné předpisy“ v oblasti námořní dopravy.

Jelikož požadavky ochrany životního prostředí, která představuje jeden ze základních cílů Společenství, musí být podle článku 6 Smlouvy ES „zahrnuty do vymezení a provádění politik a činností Společenství“, je třeba považovat tuto ochranu za cíl, které je rovněž součástí společné dopravní politiky. Zákonodárce Společenství může tudíž na základě čl. 80 odst. 2 Smlouvy ES při výkonu pravomocí svěřených mu uvedeným ustanovením rozhodnout, že bude podpořena ochrana životního prostředí.

Po obsahové stránce zavádí rámcové rozhodnutí 2005/667 ve svých člancích 2, 3 a 5 povinnost členských států stanovit trestní sankce pro právnické a fyzické osoby, které spáchají trestné činy uvedené v člancích 4 a 5 směrnice 2005/35 nebo k nim poskytnou návod či pomoci. Je sice pravda, že trestní právo hmotné ani procesní zásadně nejsou v pravomoci Společenství, to však nemění nic na tom, že zákonodárce Společenství může v případě, že použití přiměřených a odrazujících trestních sankcí příslušnými vnitrostátními orgány představuje nezbytné opatření pro boj proti vážným zásahům do životního prostředí, rovněž uložit členským státům povinnost takovéto sankce k zajištění plné účinnosti norem, které přijal v této oblasti. V projednávané věci je třeba konstatovat, že ustanovení rámcového rozhodnutí 2005/667 se stejně jako ustanovení zrušeného rámcového rozhodnutí 2003/80, týkají jednání, která mohou způsobit obzvlášť závažnou škodu na životním prostředí, která v projednávaném případě vyplývá z porušení norem Společenství v oblasti bezpečnosti námořní dopravy.

Dále Soudní dvůr uvádí, že Společenství nemůže přijmout taková ustanovení, jako jsou články 4 a 6 rámcového rozhodnutí 2005/667, neboť tyto články upravují druh a výši použitelných trestních sankcí, proto nebyla v rozporu s článkem 47 Smlouvy o EU.

S ohledem na výše uvedené dospěl Soudní dvůr k závěru, že rámcové rozhodnutí 2005/667 tím, že zasahuje do pravomocí svěřených Společenství čl. 80 odst. 2 Smlouvy ES, je v rozporu s čl. 47 Smlouvy o EU a z důvodu své nedělitelnosti musí být zrušeno jako celek.

ESD uvedeném rozhodnutí opětovně dovedl, že je možné v rámci I. pilíře přijmout trestní sankce v oblasti politik Společenství, je-li to nezbytné k zajištění právních předpisů, které již v rámci I. pilíře byly přijaty. I po tomto rozhodnutí však nadále ne zcela vyjasněna otázka, zda tato kompetence náleží zákonodárci Společenství pouze v oblasti politiky ochrany životního prostředí nebo i v dalších politikách ES. I judikát C-440/05 totiž kompetence Společenství posuzovat ve vztahu k politice v oblasti námořní dopravy, kde shledal úzkou vazbu na ochranu životního prostředí.

Výše popsané případy upozorňují na chybějící právní základ pro činnost Evropské unie v oblasti policejní a justiční spolupráce v trestních věcech. Nejde jen o jakýsi pozitivní konflikt kompetencí a z toho plynoucí nebezpečí nedovolené ingerence třetího pilíře do pilíře prvního, jako tomu bylo v případě rámcového rozhodnutí o trestněprávní ochraně životního prostředí. V některých případech je totiž zpochybňována samotná existence jakéhokoli právního základu pro činnost orgánů EU v dané oblasti.

Je také poukazováno na to, že sblížení právních předpisů jakožto jeden z nástrojů k dosažení cílů stanovených v čl. 29 Smlouvy o EU je omezeno na oblasti organizovaného trestné činnosti, terorismu a nedovoleného obchodu s drogami. Rámcová rozhodnutí však byla přijata, jak dále uvidíme, také v řadě dalších oblastí, které do tohoto vymezení spadat nemusejí, byť zejména pojem „organizovaný zločin“ je natolik široký a vágní, že se pod něj v dnešní době dá podřadit prakticky jakýkoli závažnější druh kriminality.⁴³ Stanovisko generální advokátky Kokott v případě C-105/03 Pupino a rozsudek ve věci C-97/96 Daihatsu Deutschland potvrzují, že výčet oblastí v člancích 31 a 29 Smlouvy o EU nemusí být vyčerpávající.

V tomto směru přináší Lisabonská smlouvy posun. Oproti Smlouvě o EU přináší Lisabonská smlouva jasný taxativní výčet oblastí, ke je možno harmonizovat trestní právo na základě klasické rozhodovací procedury. Ačkoliv tento výčet je možno rozšířit rozhodnutím Rady. Dotčené trestné činy však musí být zvláště nebezpečné, musí mít přeshraniční dopad nebo zde musí být speciální potřeba potírat je na společném základě. Druhá možnost rozšíření je možná tehdy, je-li harmonizace nezbytná k efektivnímu provádění politiky Unie a dotčená oblast již byla předmětem harmonizačních opatření. Zde není požadavek na zvláštní závažnost trestného činu nebo na přeshraniční dopad. Toto řešení koresponduje s možností, kterou ESD dovedl ve výše představených případech C-176/03 a C 440/05, že je možné

⁴³ Kmec J.: Evropské trestní právo, C. H. Beck, 2006, str. 138 - 139

v rámci I. pilíře přijmout trestní sankce v oblasti politik Společenství, je-li to nezbytné k zajištění právních předpisů, které již v rámci I. pilíře byly přijaty..

Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o trestněprávní ochraně životního prostředí

O tom, že se Evropská komise opravdu hodlá jít v rámci své výkladové linie popsaneho rozsudku Evropského soudního dvora ze dne 13. září 2005 C-176/03, kterým bylo zrušeno rámcové rozhodnutí o trestněprávní ochraně životního prostředí, svědčí předložení návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o trestněprávní ochraně životního prostředí.⁴⁴

Evropská komise usuzuje, že podle dotyčného rozsudku může Společenství přijímat opatření týkající se trestního práva členského státu, jenž to považuje za nezbytné, za účelem zajištění plné účinnosti předpisů stanovených v oblasti životního prostředí. Vzhledem k tomu, že se ustanovení této směrnice vztahují na ochranu životního prostředí, byl zvolen pro právní základ čl. 175 odst. 1 Smlouvy o ES⁴⁵. Navrhovaná směrnice ustanovuje minimální soubor závažných trestných činů proti životnímu prostředí, jež by měly být považovány za trestné v celém Společenství, ať již by byly spáchány úmyslně, nebo v důsledku přinejmenším hrubé nedbalosti. Spoluúčast při takových činnostech i podněcování k nim by měly být stejně tak považovány za trestný čin. Podrobně je definován rozsah odpovědnosti právnických osob.

V případě fyzických osob by mělo být možné spáchané trestné činy trestat účinnými, přiměřenými a odrazujícími trestními sankcemi, zatímco na právnické osoby by se vztahovaly jak trestní, tak jiné sankce. V případě trestných činů spáchaných za určitých přitěžujících okolností, například když jsou způsobeny zvláště závažné důsledky nebo když je zapojena zločinná organizace, podléhá minimální úroveň maximálních sankcí u fyzických i právnických osob rovněž sblížení.

Návrh by měl poskytnout na úrovni Společenství minimální standard ohledně znaků skutkové podstaty závažných trestných činů proti životnímu prostředí, obdobný rozsah odpovědnosti u právnických osob, stejně jako úroveň trestů za zvláště závažné trestné činy proti životnímu prostředí. Tím se zajistí, že závažné případy trestných činů proti životnímu prostředí budou ve všech členských státech řešeny podobně a že pachatelé nebudou moci

⁴⁴ Dokument Rady č. 6297/07 DROIPEN 10 ENV 95 SMA 20 CONSOM 7 CODEC 113

⁴⁵ čl. 175 odst. 1 Smlouvy o EU: „Rada rozhodne postupem podle čl. 251 a po konzultaci s Hospodářským a sociálním výborem a Výborem regionů o činnostech společenství k dosažení cílů uvedených v článku 174.“

využívat stávající rozdíly ve vnitrostátních právních předpisech ke svému prospěchu. Rovněž se tak usnadní mezi členskými státy v případech majících přeshraniční dosah.

V souhrnu řečeno navrhovaná směrnice stanovuje minimální míru harmonizace, pokud jde o činnosti, jež by měly být považovány za trestné činy, a sblíží minimální úrovně trestů, které by platily u nejzávažnějších případů, kdy trestný čin způsobuje zvláště závažný výsledek nebo kdy je spáchán za přitěžujících okolností.

Výše popsany návrh směrnice, který je důsledkem rozhodnutí Evropského soudního dvora, názorně demonstruje, jak unijní instituce opět posunuly hranici možností úpravy v oblasti trestního práva. V zásadě lze říci, že možná ani tak nešlo o zpochybnění aktů třetího pilíře, jako zakotvení či legitimizaci možnosti regulace oblastí prvního pilíře trestním právem. To, že jde o začátek nové cesty v oblasti trestního práva hmotného, kdy harmonizace jednání a trestů již z větší míry nebude upravována prostřednictvím rámcových rozhodnutí, ale směrnicí, svědčí i další iniciativy Evropské komise, která předložila ve druhé polovině roku 2007 návrh na změnu směrnice 2005/35/ES znečištění z lodí a zavedení sankcí z protiprávního jednání. Další obdobnou iniciativou Komise bylo předložení návrhu směrnice EP a Rady, kterou se stanoví postihy proti zaměstnavatelům státních příslušníků třetích zemí s nelegálním pobytem. Cílem tohoto návrhu je upravit společné postihy a opatření vůči zaměstnavatelům státních příslušníků třetích zemí, kteří na území členských států pobývají nelegálně. Porušení zákazu zaměstnávání takových příslušníků bude zaměstnavatele ať již fyzickou či právnickou osobu činit trestněprávně popř. správněprávně odpovědnou. Ve vztahu k výše uvedeným rozhodnutím ESD Komise dovozuje, že v prvním pilíři je možné řešit trestněprávní otázky na základě nutnosti dodržení komunitárních pravidel. Právě ve vztahu k uvedenému návrhu lze uvažovat nad tím, zda opravdu existuje kritérium nezbytnosti tohoto zajištění. Nicméně posledně uvedený návrh směrnice svědčí o tom, že kritérium zajištění efektivity se dle Komise nevztahuje pouze na oblasti spojené s politikou životního prostředí, nýbrž i na ostatní politiky spadající do působnosti Evropského společenství.

Oblast trestního práva procesního

Ve vztahu k oblasti trestního práva procesního je situace možná ještě více komplikovaná než výše popsaná oblast trestního práva hmotného. Například návrh rámcové rozhodnutí o určitých procesních právech v trestním řízení byl bez jakéhokoliv posunu projednáván na úrovni pracovních formací Rady EU již více než dva roky (od r. 2005-2007) a nakonec bylo jeho projednávání zase na delší čas zastaveno. Účelem návrhu EK mělo být

stanovení minimálních standardů, týkajících se určitých procesních práv podezřelých⁴⁶, resp. obviněných, osob v trestních řízení v rámci celé EU. Návrh byl vypracován na základě Zelené knihy EK o procesních zárukách podezřelých a obviněných v trestních řízení v celé EU z 19.2.2002 COM (2003) 75 final. Předsednictví v EU u příležitosti zasedání ministrů spravedlnosti a vnitra dne 13. ledna 2006 navrhlo omezit obsah rámcového rozhodnutí jen na některá práva a zaměřit se na typy trestních řízení, která mají přeshraniční charakter, resp. které mají dopady ve více než jednom členském státě. Tímto chtělo Předsednictví vyřešit problém právního základu a posunout se tak z mrtvého bodu, na kterém jednání o rámcovém rozhodnutí uvázlo. Vzhledem k okolnosti, že ani po třetím čtení dokumentu nebylo mezi členskými státy dosaženo shody, navrhlo několik členských států (včetně ČR), aby se přestalo jednat o závazném právním aktu, nýbrž aby byl návrh přijat ve formě nezávazného usnesení (rezoluce) Rady. O dalším osudu tohoto návrhu rámcového rozhodnutí bylo rozhodnuto během německého předsednictví v Radě EU (tj. v červenci 2007), kdy pro nepřekonatelné rozpory se nepodařilo dosáhnout shody mezi členskými státy ani o základních otázkách návrhu.

Mezi dále aktuálně projednávané návrhy rámcových rozhodnutí z oblasti trestního práva procesního lze jmenovat zejm. návrh rámcového rozhodnutí o zohlednění odsuzujících rozhodnutí mezi členskými státy při novém trestním řízení (7308/06 COPEN 26) a dále pak návrh rámcového rozhodnutí Rady o evropském příkazu k výkonu dohledu v přípravném řízení mezi členskými státy Evropské unie (12367/06 COPEN 91).

Ačkoliv výše uvedený výklad bezprostředně nesouvisí s nastíněným problémem rámcových rozhodnutí, přesto jsou zde nastíněny tyto aktuální příklady pro dokreslení někdy velmi komplikovaného rozvoje spolupráce v oblasti svobody, bezpečnosti a práva. Taktéž vypovídající o nedostatečnosti právního základu v některých případech.

Přechodová klauzule (passarelle clause) podle článku 42⁴⁷ Smlouvy o EU

V souvislosti s kritikou o nedostatečnosti právního základu ve vztahu k justiční spolupráci ve věcech trestních se v období tzv. reflexe, resp. v období neúspěchu Smlouvy o Ústavě pro Evropu, objevil návrh na komunitarizaci třetího pilíře. V červnu 2006 vyzvala Evropská rada

⁴⁶ Dokument Rady č. 14400/06 DROIPEN 67

⁴⁷ Článek 42 Smlouvy o EU: „Rada se může z iniciativy Komise nebo členského státu a po konzultaci Evropského parlamentu jednomyslně usnést, že postup v oblastech uvedených v článku 29 spadá pod hlavu IV Smlouvy o založení Evropských společenství, a zároveň rozhodne o příslušné hlasovací proceduře. Doporučí členským státům, aby přijaly takové rozhodnutí v souladu se svými ustavně-právními předpisy.“

nastávající finské předsednictví, aby ve spolupráci s Evropskou komisí zahájilo jednání o možnostech zlepšení schvalovacího systému v oblasti svobody, bezpečnosti a práva. Předmětná výzva měla být důsledkem pomalého a obtížného procesu schvalování právních aktů v rámci třetího pilíře, kdy pro se pro jejich schválení vyžaduje souhlas všemi členskými státy. V návaznosti na tuto výzvu předložila Evropská komise sdělení a názvem „Provádění Haagského programu – cesta vpřed“, ve kterém mj. navrhuje prostřednictvím aplikace čl. 42 Smlouvy EU „tzv. passerelle“ přemístění třetího pilíře nebo jeho části (tj. spolupráce v oblasti justiční a policejní spolupráce) do pilíře prvního.

Komunitarizace policejní a justiční spolupráce v trestních věcech by znamenalo další přenos pravomocí ze strany orgánů České republiky na Evropské společenství. Uvedený posun by znamenal změnu rozhodovacích procesů legislativních aktů ze stávající jednomyslnosti na kvalifikovanou většinu. Členské státy by ztratily legislativní iniciativu v procesu normotvorby. Dalším významným aspektem by bylo silnější zapojení Evropského parlamentu do schvalování legislativních aktů, doposud je Evropský parlament v rámci rozhodovacího procesu pouze konzultován Radou.

Dále pak tím, že by právo tvořené dosud v rámci třetího pilíře získalo systémové vlastnosti práva komunitárního, bylo by nutné pomýšlet na systémové vlastnosti, které se pojí spolu s judikaturou ESD ke komunitárnímu právu, jako jsou především schopnost jeho některých ustanovení mít přímý účinek v právních řádech členských států, nebo přednost komunitárního práva před právem vnitrostátním, které je s ním v rozporu. Doplnit pak lze doktrínu eurokonformního výkladu vnitrostátního práva anebo doktrínu odpovědnosti členského státu za škodu způsobenou jednotlivci porušením komunitárního práva. Nicméně jak bude níže uvedeno, ESD již začal rozšiřovat některé z těchto doktrín i na právní akty třetího pilíře (viz eurokonformní výklad na rámcová rozhodnutí ve věci *Maria Pupino*).

V neposlední řadě by měl v rámci prvního pilíře širší jurisdikci ESD. Absence řízení o porušení povinnosti podle čl. 226-228 Smlouvy o založení ES ve třetím pilíři je významným aspektem i ve vztahu k ČR. V případě přechodu oblasti práva upravujícího policejní a justiční spolupráci v trestních věcech do prvního pilíře by bylo možné proti ČR zahajovat řízení o porušení povinnosti ve vztahu k těm aktům, které ČR dosud neimplementoval nebo je neimplementovala dostatečně. Ve vztahu k řízení o předběžné otázce by se stávající režim podle článku 35 Smlouvy o EU a nový podle článku 234 Smlouvy o založení ES pro ČR nezměnil, neboť Česká republika svým prohlášením připouští pro předběžné otázky v rámci třetího pilíře identický režim s režimem článku 234 Smlouvy o založení ES. Konečně by se

pak významně rozšířila možnost podání žaloby na neplatnost, neboť článek 35 odst. 6⁴⁸ Smlouvy o EU je ve vymezení legitimovaných subjektů, stejně jako okruhu právních aktů, které mohou být napadány, značně užší, než v rámci článku 230 Smlouvy o ES. Z uvedeného vyplývá, že komunitarizací oblastí policejní a justiční spolupráce v trestních věcech by se nesporně zvýšila úroveň soudních ochrany.

Předložený návrh na aplikace přechodové klauzula byl projednáván na neformální Radě pro spravedlnost a vnitřní věci v Tampere ve dnech 21.-22.9.2006. Většina členských států se však k možnosti aplikace *passerelle clause* vyjádřila negativně s tím, že preferují celistvé řešení dané problematiky (směřující k reformně primárního práva). Následně byla v prosinci 2006 diskuse o aplikaci přechodové klauzula formálně ukončena.

e) Princip vzájemného uznávání jako základ justiční spolupráce ve věcech trestních

Zásada vzájemného uznávání soudních rozhodnutí se stala novým revolučním principem, na základě kterého by měl být vybudován evropský justiční prostor. Zásada vzájemného uznávání vychází z rovnocennosti justičních systémů členských států a zejména vzájemné důvěry mezi nimi. Obecně znamená, že rozhodnutí vydané jedním členským státem bude v případě potřeby bez dalšího podrobného zkoumání věci akceptováno a vykonáno jiným členským státem. Tato zásada byla již dlouhou dobu navrhována jak na půdě Rady Evropy, tak Evropské unie. Evropská úmluva o mezinárodní platnosti rozsudků v trestních věcech ze dne 28. května 1970, která byla uzavřena na půdě Rady Evropy, nikdy nedosáhla dostatečného počtu ratifikací, aby mohla vstoupit v platnost.

V závěrech ze zasedání Evropské rady v Cardiffu v červnu 1998 byla Rada požádána, aby vymezila rozsah vzájemného uznávání rozsudků. Závěry zasedání Evropské rady v Tampere v říjnu 1999 pak výslovně uvedly, že zásad vzájemného uznávání rozsudků se musí stát pilířem soudní spolupráce v rámci Unie („should become the cornerstone of judicial co-operation in both civil and criminal matters within the Union“). Sdělení Komise ze dne 26. července 2000 uvedlo, že zásada vzájemného uznávání by měla zahrnovat i spolupráci v oblasti trestních rejstříků a kompetenčních sporů mezi členskými státy. Společný program Rady a Komise ze dne 30. listopadu 2000 pak vytyčil jednotlivé oblasti, na které se měly členské státy zaměřit s cílem dosažení vzájemného uznávání rozsudků v trestních věcech.

⁴⁸ Článek 35 ods. 6 Smlouvy o EU: „Soudní dvůr je příslušný přezkoumávat legalitu rámcových rozhodnutí a rozhodnutí na základě žalob podaných členským státem nebo Komisí pro nepřislušnost, porušení podstatných formálních náležitostí, porušení této smlouvy nebo právního předpisu týkajícího s jejího provádění, anebo pro zneužití pravomoci. Žaloby podle tohoto odstavce je třeba zahájit ve lhůtě dvou měsíců od zveřejnění aktu.“

Jako hlavní princip, na kterém by se měla dále rozvíjet soudní spolupráce v trestních věcech, uvádí i Haagský program, který vymezuje další směry spolupráce v oblasti prostoru svobody, bezpečnosti a práva na roky 2004-2009.

V zásadě lze říci, že princip vzájemného uznávání nahradit hodlá nahradit tradiční způsob přeshraniční právní pomoci (*legal assistance*). Princip právní pomoci je obsažen v mnoha úmluvách Rady Evropy, které se věnují justiční spolupráci ve věcech trestních. Nástrojem pro implementaci zásady vzájemného uznávání rozhodnutí se stala především rámcová rozhodnutí, tj. instrumenty podle čl. 34 Smlouvy o EU. Rámcová rozhodnutí se z velké části zaměřují na problematiku upravenou již v rámci zmíněných úmluv Rady Evropy. Zde se dostáváme ke styčnému bodu a příčině, na základě které dochází ke střetu rámcových rozhodnutí, tj. nově přijímaných instrumentů Evropské unie, s mezinárodními smlouvami pocházejícími z dílny Rady Evropy.

Zásada vzájemného uznávání rozhodnutí sebou přináší jak novou terminologii pro vzájemnou spolupráci, tak zejména jednodušší a rychlejší systém spolupráce. Pokud jde o terminologii pak pro představu můžeme uvést pojmy „dožadující a dožádaný stát (strana)“, kterých se využívalo pro extradici na základě Evropské úmluvy o vydávání, a pojmy „vystavující a vykonávající členský stát“ používané v rámcovém Rozhodnutí Rady o evropském zatýkacím rozkazu a postupech předávání mezi členskými státy.⁴⁹ Evropský zatýkací rozkaz stanovený v uvedeném rámcovém rozhodnutí je prvním konkrétním opatřením v oblasti trestního práva k provedení zásady vzájemného uznávání.

Tradiční vztahy spolupráce, které až dosud převládaly mezi jednotlivými členskými státy, by měly být nahrazeny systémem volného pohybu soudních rozhodnutí ve věcech trestních, zahrnujícím jak rozhodnutí předcházející odsouzení, tak pravomocná rozhodnutí v prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Tento systém spolupráce založený převážně na přímém justičním styku však nemůže fungovat bez dostatku vzájemné důvěry justičních autorit členských států.⁵⁰ Jak lze pozorovat z dosavadní a nedlouhé praxe fungování takto založené justiční spolupráce, ne zřídka tento systém naráží na mezery a problémy. Nedokonalá implementace unijních opatření a mnohé rozdílnosti právních řádů států přispívají ve velké míře spíše k budování nedůvěry mezi členskými státy. Odborníky je nicméně vesměs rozptylován klamný dojem, že totiž princip vzájemného uznávání by měl být považován za jakousi alternativu harmonizace trestního práva členských států. Naopak se stále více

⁴⁹ Rámcové Rozhodnutí Rady o evropském zatýkacím rozkazu a postupech předávání mezi členskými státy ze dne 13. června 2002, OJ L 190/2002; 2002/584/JVV

⁵⁰ Kerchove G., Weyenbergh A.: *La reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires pénales dans l'Union européenne*, str. 12

ukazujem, že harmonizace trestního práva bude nutnou podmínkou úspěšnosti fungování tohoto principu v praxi.⁵¹

V systému vzájemného uznávání podle komunitárního práva je harmonizace hmotněprávních předpisů zpravidla nutná jako doplněk jen tam, kdy důvěry v rovnocennost (funkční srovnatelnost) národních standardů je vystavena zvlášť těžké zkoušce, jako je tomu především při posouzení kvalifikovaných důvodů obecného zájmu (veřejného pořádku a bezpečnosti, veřejného zdraví, apod.), například coby výjimky z nároku na uznání při uplatňování mimoúzemních účinnů profesní kvalifikace nabyté v jiném členském státě. V právu třetího pilíře se však téměř vždy jedná právě o důvody obecného zájmu (účinný boj s mezinárodním zločinem), jejichž substance a posuzování jsou historicky hlouběji zakořeněny ve společenské a právní kultuře toho kterého členského státu. Potřeba harmonizace se sice mnohdy jeví jako žádoucí, naráží ale na minulým vývojem silně podmíněné rozdíly mezi národními úpravami trestního práva, jež jsou více spjaty s projevy národní identity jednotlivých členských států, než rozdíly v oblasti soukromého práva. Naproti tomu stojí potřeba posílení Unie jako jedné z opor globálního boje s mezinárodním zločinem, k němuž má vytvoření účinného vnitřního mechanismu – volného pohybu soudních rozhodnutí ve věcech trestních – významně přispět.⁵²

Další posun v rozvoji justiční spolupráce ve věcech trestních měla přinést Smlouva o Ústavě pro Evropu. Přijetí Ústavní smlouvy by i v našem případě možnost výskytu problematického vztahu rámcových rozhodnutí a mezinárodních smluv do budoucna odstranilo. Ústavní smlouva předpokládala zrušení pilířové soustavy a tzv. komunitarizaci třetího pilíře, tedy justiční spolupráce ve věcech třetích. Zavádí nové právní instrumenty „evropský zákon a rámcový zákon“, které by představovaly právo s předností na národní úrovni a nevzbuzovaly pochybnosti ohledně přednosti před mezinárodními smlouvami (další vysvětlení viz níže).

Justiční spolupráce ve věcech trestních se po neúspěchu Ústavní smlouvy dále rozvíjí na základě tzv. Haagského programu, nicméně aktuálně lze konstatovat, že problémy, které sebou zásada vzájemného uznávání přináší se nepodařilo zatím zcela potlačit a další prohlubování spolupráce v této oblasti v rámci EU stagnuje.

⁵¹ *Labayle H.*: Les nouveaux instruments juridiques du traité d'Amsterdam "problèmes d'interprétation, v rámci edice Criminal Justice Co-operation in the European Union after Tampere, ERA 2002, str. 70; také *Kmec J.*: Evropské trestní právo, C. H. Beck, 2006, str. 131

⁵² *Zemánek J.*: Vnitrostátní účinky právních aktů Evropské unie uzavíraných dle Smlouvy o EU a možnosti jejich kontroly jejich ústavnosti Ústavním soudem ČR, RM 01/12/05, str. 25-26

Vzhledem k uvedenému lze tedy uzavřít, že princip vzájemného uznávání rozhodnutí představuje jak po formální, tak po obsahové stránce zdokonalený klasický systém mezinárodní právní pomoci v trestních věcech. Po stránce formální byly částečně eliminována některé ze základních nevýhod mezinárodních smluv jakožto dominujícího nástroje a byla rozšířena paleta právních nástrojů o závazné akty práva EU.

Snahy o překonání klasického systému mezinárodní právní pomoci v trestních věcech nemají v praxi zatím obecnou povahu, ale týkají se buď jen některých druhů závažné trestné činnosti, jejíž dopad je velmi zřetelný, nebo některých forem mezinárodní právní pomoci v trestních věcech v širším smyslu.⁵³

3. Konec rámcových rozhodnutí aneb sjednání Reformní smlouvy tzv. Lisabonské smlouvy

Novou vizi budoucnosti justiční spolupráce ve věcech trestních přináší nová úprava tzv. Lisabonská smlouva (tj. Smlouva pozměňující Smlouvu o EU a Smlouva o fungování Unie). Na základě této nové smlouvy by mělo dojít k završení existence rámcových rozhodnutí jako aktů třetího pilíře, kdy tato úprava ruší pilířovou strukturu unijního práva.

Ke schválení Lisabonské smlouvy došlo na nejvyšší politické úrovni na zasedání neformální Evropské rady dne 19. října 2007 v Lisabonu, následně došlo k jejímu podpisu na zasedání formální Evropské rady rovněž v Lisabonu dne 13. prosince 2007. V následující etapě probíhají v jednotlivých členských státech ratifikační procesy. Lisabonská smlouva vstoupí v platnost až poté, co budou ukončeny ratifikační procesy ve všech členských státech, nejdříve však dne 1. ledna 2009.⁵⁴

⁵³ Polák P.: Úprava mezinárodní právní pomoci v trestních věcech v rámci Evropské unie s přihlédnutím k ochraně jejich finančních zájmů, Masarykova univerzita v Brně 2003, str. 186

⁵⁴ Lisabonská smlouva je mezinárodní smlouvou podle článku 10a odst. 1 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů, tzn. Smlouvou, jejímž prostřednictvím budou „některé pravomoci orgánů České republiky přeneseny na mezinárodní organizaci nebo instituci“. Podle čl. 2 odst. 10 Ústavy ČR je k ratifikaci takové mezinárodní smlouvy třeba souhlasu Parlamentu ČR, a nebo alternativně, v případě existence ústavního zákona, souhlasu daného v referendu. Vláda ČR předpokládá ratifikaci Lisabonské smlouvy parlamentní cestou, kdy k souhlasu s ratifikací mezinárodní smlouvy podle článku 10a odst. 1 je v souladu s článkem 39 odst. 4 Ústavy ČR nezbytný souhlas 3/5 většiny všech poslanců a 3/5 většiny přítomných senátorů. Po vyslovení souhlasu Parlamentu ČR s ratifikací bude Lisabonská smlouva předložena k ratifikaci prezidentu republiky.

Lisabonská smlouva pozměňuje stávající Smlouvy a zapracovává do nich změny vyplývající z mezivládní konference z roku 2004, v rámci níž byla přijata Smlouva o Ústavě pro Evropu. Z právního hlediska obě současné Smlouvy zůstanou v platnosti, Lisabonská smlouva je nenahradí, pouze je pozmění. Lisabonská smlouva tak mění stávající Smlouvy obdobným způsobem, jakým bylo znění Smluv pozměněno Smlouvou o EU (Maastrichtskou smlouvou), Amsterodamskou smlouvou a Smlouvou z Nice.

Lisabonskou smlouvu tvoří dvě základní části, přičemž jedna část obsahuje znění změn Smlouvy o EU a druhá obsahuje znění změn Smlouvy o ES včetně jejího přejmenování na Smlouvu o fungování Unie. Smlouva pozměňující Smlouvu o EU a Smlouva o fungování Unie nebudou mít ústavní charakter a rovněž zde není obsaženo oproti Smlouvě zakládající Ústavu pro Evropu ustanovení, které by výslovně stanovilo přednost práva EU před právem členských států. Vzhledem k tomu, že tento článek o přednosti práva Unie již nebude ve Smlouvě o EU obsažen, schválila mezivládní konference toto prohlášení: „*Konference připomíná, že v souladu s ustálenou judikaturou Soudního dvora Evropské unie mají Smlouvy a právo přijímané Unií na základě Smluv přednost před právem členských států, za podmínek stanovených touto judikaturou.*“ Terminologie používaná v celém textu zmíněných Smluv odráží to, že Smlouva nemá ústavní charakter: není používán výraz „ústava“, funkce „ministra zahraničních věcí Unie“ se nově nazývá „Vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku“, z hlediska našeho zkoumání je důležité, že označení „zákon“ a „rámcový zákon“ (akty, které dle Smlouvy o Ústavě pro Evropu měly nahradit institut rámcového rozhodnutí) mizí a stávající označení „nařízení“, „směrnice“ a „rozhodnutí“ jsou zachována.

Lisabonská smlouva zavádí jednotné užívání pojmu Unie. V článku 32 novelizované Smlouvy o EU je výslovně stanoveno, že Unie má právní subjektivitu, čímž se explicitně přiznává existence právní subjektivity Unie v oblastech stávajícího II. a III. pilíře, kterou však *de facto* již měla (viz zejména uzavírání mezinárodních smluv, zastupování Unie jako takové navenek, atd.). Mezi další významné změny náleží jasné vymezení pravomocí EU a jejich rozdělení mezi EU a členské státy, posílení vnitrostátních parlamentů za účelem efektivní kontroly dodržování principů subsidiarity a proporcionality, potvrzení zvláštní povahy společné zahraniční a bezpečnostní politiky a zavedení mechanismu v oblasti policejní a justiční spolupráce v trestních věcech, který členskými státy umožní zahájit posílenou spolupráci v určité oblasti, zatímco jiným umožní neúčastnit se.

Ačkoliv by mohl ještě následovat dlouhý výklad o změnách, které Lisabonská smlouva přináší, zaměříme se pro účely naší práce opět na oblast justiční spolupráce

v trestních věcech. Smlouva o EU (resp. stávající právní základ pro justiční spolupráci v trestních věcech) bude po provedených změnách rozdělena do 6 hlav (I. Společná ustanovení, II. Ustanovení o demokratických zásadách, III. Ustanovení o orgánech, IV. Ustanovení o posílené spolupráci, V. Obecná ustanovení o vnější činnosti Unie a zvláštní ustanovení o společné zahraniční a bezpečnostní politice, VI. Závěrečná ustanovení). Oblast justiční a policejní spolupráce (stávající III. pilíř) je nyní včleněna do Smlouvy o fungování Unie. Hlava IV (stávající ustanovení o vízové, azylové a přistěhovalecké politice a jiných politikách týkajících se volného pohybu osob) se bude nazývat „Prostor svobody, bezpečnosti a práva“ a obsahovat pět kapitol (Obecná ustanovení, Politiky týkající se kontrol na hranicích, azylu a přistěhovalectví, Soudní spolupráce v občanských věcech, Justiční spolupráce v trestních věcech, Policejní spolupráce).

Smlouva o fungování Unie zakládá stejně jako Smlouva o Ústavě pro Evropu justiční spolupráci v trestních věcech na zásadě vzájemného uznávání rozsudků a soudních rozhodnutí. Za tímto účelem může přijímat Rada a Evropský parlament řádným legislativním postupem opatření, která mají za cíl stanovit pravidla a postupy pro zajištění uznávání všech forem rozsudků a soudních rozhodnutí v celé Unii; předcházet kompetenčním sporům mezi členskými státy a urovnávat je; napomáhat dalšímu vzdělávání soudců a soudních zaměstnanců; usnadňovat spolupráci mezi justičními nebo obdobnými orgány členských států v rámci trestního řízení a výkonu rozhodnutí.

V oblasti justiční spolupráce ve věcech trestních počítá Smlouva o fungování Unie s přijímáním nařízení, směrnic a rozhodnutí, oproti Smlouvě o Ústavě pro Evropu, která předpokládala přijímání evropských zákonů a evropských rámcových zákonů. **Za účelem harmonizace, resp. stanovení minimálních pravidel ve Smlouvou vymezených oblastech práva hmotného i procesního či za účelem koordinace předpokládá přijímání směrnic, a to přijímání řádným legislativním postupem Radou a Evropským parlamentem podle čl.249a resp. čl. 251 Smlouvy o fungování Unie (dále jen „SFU“).** V oblasti trestního práva procesního jde o pravidla týkající se vzájemné přípustnosti důkazů mezi členskými státy; práv osob v trestním řízení; práv obětí trestných činů; dalších zvláštních prvků trestního řízení, které Rada předem určila v rozhodnutí, které je přijímáno jednomyslně Radou po obdržení souhlasného stanoviska Evropského parlamentu. V oblasti trestního práva hmotného jde o vymezení trestných činů a sankcí v oblastech mimořádně závažné trestné činnosti, která nabývá mezinárodního rozměru z důvodu povahy nebo dopadu těchto trestných činů nebo kvůli zvláštní potřebě potírat ji na společném základě.

SFU obsahuje i pojistku pro případ, kdy se některý členský stát domnívá, že návrh směrnice by se dotkl základních aspektů jeho systému trestního soudnictví (*tzv. emergency break*). V takovém případě členský stát požádá, aby se záležitostí zabývala Evropská rada a řádný legislativní postup se pozastaví. Po projednání a pokud bylo dosaženo konsensu, Evropská rada do čtyř měsíců od tohoto pozastavení vrátí návrh zpět Radě, která ukončí pozastavení řádného legislativního postupu. Ve vztahu k tomuto mechanismu je třeba dodat, že se tato ustanovení vztahují pouze na návrhy směrnic harmonizujících trestní právo hmotné a procesní a nikoli již na mezinárodní spolupráci v trestních věcech, právní styk s cizinou a právní pomoc, kde budou využívána také přímo aplikovatelná nařízení a kde bude možné využít „více rychlostního přístupu“.

Pro případ nedohody stanoví Smlouva jak pro oblast procesní (čl. 69a odst. 3 SFU), tak hmotně-právní (čl. 69b odst. 3 SFU) mechanismus pro navázání posílené spolupráce. Pokud si alespoň devět členských států přeje navázat posílenou spolupráci na základě dotčeného návrh směrnice, oznámí to ve stejné časové lhůtě Evropskému parlamentu, Radě a Komisi. V takovém případě se povolení k zavedení posílené spolupráce podle čl. 10 odst. 2 Smlouvy o EU⁵⁵ čl. 280d odst. 1⁵⁶ SFU považuje za udělené a použijí se ustanovení o posílené spolupráci.

V neposlední řadě předpokládá SFU posílení role Eurojustu. Formou nařízení předpokládá vymezení strukturu, fungování a oblast činnosti Eurojustu. Tyto nové úkoly mohou spočívat v zahájení trestních vyšetřování a navrhování zahájení stíhání, která vedou příslušné vnitrostátní orgány, zejména pokud jde o trestné činy proti finančním zájmům Unie; dále v koordinaci vyšetřování a stíhání; dále v posílené soudní spolupráci, včetně urovnání kompetenčních sporů a úzké spolupráci s Evropskou soudní sítí.

Konečně pak SFU předpokládá přijetí nařízení, kterým by došlo k vytvoření Úřadu evropského veřejného žalobce z Eurojustu. Stejně tak jako u výše představených směrnic je zde zakotvena možnost pozastavení řádného legislativního postupu a předložení Evropské radě. V případě nedohody pak obdobně může devět členských států navrhnout navázat

⁵⁵ Článek 10 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii: Rozhodnutí o povolení posílené spolupráce přijme Rada jako poslední prostředek, pokud shledá, že cílů této spolupráce nelze dosáhnout v přiměřené lhůtě Unii jako celkem, a za podmínky, že se jí účastní nejméně devět členských států. Rada rozhoduje postupem podle článku 280d Smlouvy o fungování Evropské Unie.

⁵⁶ Článek 280d odst. 1 Smlouvy o fungování Unie: Členské státy, které si mezi sebou přejí navázat posílenou spolupráci v jedné z oblastí uvedených ve Smlouvách, s výjimkou oblastí výlučné pravomoci a společné zahraniční a bezpečnostní politiky, podají žádost Komisi a upřesní oblast a cíle navrhované posílené spolupráce. Komise může v tomto smyslu předložit Radě návrh. Pokud Komise návrh nepředloží, sdělí důvody daným členským státům. Povolení k zavedení posílené spolupráce podle prvního pododstavce vydá Rada na návrh Komise a po obdržení souhlasného stanoviska Evropského parlamentu.

posílenou spoluprací. Zmíněné nařízení vymezí statut Úřadu evropského veřejného žalobce, podmínky výkonu jeho funkcí, procesní pravidla platná pro jeho činnost a pravidla použitelná na soudní kontrolu procesních úkonů učiněných při výkonu jeho funkcí. Pro rozšíření pravomocí Úřadu evropského veřejného žalobce může Evropská rada přijmout rozhodnutí, kdy rozhoduje jednomyslně po obdržení souhlasného stanoviska Evropského parlamentu a po konzultaci s Komisí. Obdobnou možnost zablokování přijetí aktu jako je výše uvedená emergency break zakotvuje SFU i v případě rozhodování o Úřadu evropského veřejného žalobce.

Konec rámcových rozhodnutí a přechodná ustanovení

Smlouva o fungování Unie již nepočítá s další existencí institutu rámcových rozhodnutí. V případě, kdy uvedená smlouva vstoupí v platnost bude postupně završen osud tohoto institutu. Jak již bylo výše naznačeno v oblasti policejní a justiční spolupráci by za účelem jejího dalšího rozvoje měly být přijímány směrnice, jakožto budoucí právní akty nastupující po rámcových rozhodnutích.

Nicméně k zániku rámcových rozhodnutí bude docházet nikoli dnem vstupu v platnost nové Smlouvy, ale postupně, a to na základě Protokolu č. 10 hlavy VII, který je součástí Lisabonské smlouvy. Podle tohoto Protokolu o přechodných ustanoveních týkajících se aktů přijatých na základě hlav V a VI Smlouvy o Evropské unii před vstupem Smlouvy o fungování Evropské unie a Smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii v platnost právní účinky aktů orgánů, institucí a jiných subjektů Unie jsou zachovány až do zrušení, zániku nebo pozměnění těchto aktů za použití Smluv. Totéž platí pro úmluvy uzavřené mezi členskými státy. Rámcová rozhodnutí tudíž budou nadále aplikována do doby jejich zrušení, zániku nebo pozměnění.

Dále je z hlediska jak povinnosti implementace, tak aplikace důležité ustanovení pětiletého přechodného období od vstupu v platnost Smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvy o založení Evropského společenství, které se vztahuje na pravomoc Komise a Evropského soudního dvora. Na základě toho se po tuto dobu nepoužijí pravomoci Komise podle čl. 226 Smlouvy o fungování Evropské unie, stejně tak se na tyto akty nadále bude vztahovat omezená pravomoc Evropského soudního dvora podle stávajících smluv (zejména jde o článek 35 Smlouvy o Evropské unii). Pro případ změny stávajících rámcových rozhodnutí bude použito pravomocí vymezených ve stávající Smlouvě o Evropské unii a Smlouvě o založení Evropského společenství.

Pro Českou republiku může být toto ustanovení velmi důležité, neboť dává ještě další časový prostor po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost pro důslednou implementaci rámcových rozhodnutí do národního práva. V mnohých případech rámcová rozhodnutí, zejména ta, která obsahují závazek pro stíhání a ukládání trestních sankcí právníkům osobám pro určitý druh závažně trestné činnosti, nejsou v ČR dosud plně implementována.

Ve vztahu k zakotvenému přechodnému období a aktům tzv. třetího pilíře EU je třeba ještě dodat, že Velká Británie má vyjednán tzv. *opt out* a *opt in*. V případě *opt out* Velká Británie nejpozději šest měsíců před skončení uvedeného přechodného období prohlásí, že se spolupráce založené na těchto aktech nechce zúčastnit, přestávají pro ni dnem skončení uvedeného přechodného období dané akty platit. Rada může v takovém případě rozhodnout, že Velká Británie ponese finanční důsledky, které nevyhnutelně nastaly z důvodu její neúčasti na těchto aktech. V případě *opt in* může naopak Velká Británie prohlásit, že si přeje účastnit se aktů, které se na ni přestaly na základě předešlého prohlášení vztahovat.

Vraťme se nyní k budoucnosti justiční spolupráce ve věcech trestních, která by se v případě nabytí platnosti Smlouvy o fungování Evropské unie měla rozvíjet zejména na základě směrnic. Opatření podle čl. 69a a 69b odst. 1 SFU se přijímají řádným legislativním postupem na něž odkazuje čl. 249a SFU a který je upraven v čl. 251 SFU. Jednomyslné rozhodování v Radě tak bude nahrazeno rozhodováním kvalifikovanou většinou a konzultační procedura ve vztahu Rada a Evropský parlament bude nahrazena spolurozhodovací procedurou Evropského parlamentu. Z řádného legislativního postupu vyplývá iníciační monopol Evropské komise na předkládání návrhů pro opatření justiční spolupráce ve věcech trestních.

Kvalifikovaná většina je v článku 9c odst. 4 a 5 Smlouvy o Evropské unii vymezena následovně:

Odst. 4

Ode dne 1. listopadu 2014 je kvalifikovaná většina vymezena jako nejméně 55 % členů Rady, tvořených nejméně patnácti z nich a zastupujících členské státy, které představují nejméně 65 % obyvatelstva Unie. Blokační menšinu musí tvořit nejméně čtyři členové Rady, jinak se kvalifikovaná většina považuje za dosaženou. Další pravidla, kterými se řídí hlasování kvalifikovanou většinou, jsou stanovena v čl. 205 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie.⁵⁷

⁵⁷ Článek 205 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie: „Odchylně od čl. 9c odst. 4 Smlouvy o Evropské unii, pokud Rada nerozhoduje na návrh Komise nebo vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a

Odst. 5

Přechodná ustanovení o vymezení kvalifikované většiny, která se použijí do dne 31. října 2014, jakož i ta, která se použijí mezi dnem 1. listopadu 2014 a dnem 31. března 2017, jsou stanovena Protokolem o přechodných ustanoveních.⁵⁸

Pro budoucnost justiční spolupráce ve věcech trestních výše popsany nový právní základ znamená otevření dalšího prostoru pro její další rozvoj a prohlubování. Lze předpokládat, že tato oblast spolupráce se bude rozvíjet rychleji a intenzivněji na základě možnosti hlasování kvalifikovanou většinou, která umožní přijetí aktu, který by na základě dosavadní metody hlasování jednomyslností dnes nemohl být přijat. Stejně úspěšný rozvoj a další impuls spolupráci přineslo začlenění justiční spolupráce ve věcech občanských do prvního pilíře na základě přijetí Amsterodamské smlouvě. Výsledek je dnes čitelný srovnáme-li kolik nařízení o justiční spolupráci ve věcech občanských již bylo přijato a je úspěšně aplikováno.

Dalším aspektem změny právního základu bude po uplynutí výše představeného pětiletého období nová pravomoc Evropského soudního dvora. Doposud rámcová rozhodnutí byla vyloučena z kontroly Evropského soudního dvora, kromě řízení o předběžné otázce za podmínek čl. 35 Smlouvy o EU. Po uplynutí přechodného období budou jak rámcová rozhodnutí, tak směrnice, která budou přijímána místo rámcových rozhodnutí, podléhat kontrolní pravomoci Evropského soudního dvora. Lisabonská smlouva nestavuje pro hlavu IV

bezpečnostní politiku, je ode dne 1. listopadu 2014 a s výhradou ustanovení v protokolu o přechodných ustanoveních kvalifikovaná většina vymezena jako nejméně 72 % členů Rady zastupujících členské státy, které představují nejméně 65 % obyvatelstva Unie.“

⁵⁸ Protokol o přechodných ustanoveních hlava II ustanovení o kvalifikované většině

Článek 3

1. Podle čl. 9c odst. 4 Smlouvy o Evropské unii, ustanovení tohoto odstavce a ustanovení čl. 205 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie, týkající se vymezení kvalifikované většiny v Evropské radě a Radě, nabývají účinku dnem 1. listopadu 2014.

2. Mezi dnem 1. listopadu 2014 a dnem 31. března 2017, má-li být rozhodnutí přijato kvalifikovanou většinou, může člen Rady požádat, aby bylo toto rozhodnutí přijato kvalifikovanou většinou podle odstavce 3. V tomto případě se použijí odstavce 3 a 4.

3. Aniž je dotčen čl. 201a odst. 1 druhý pododstavec Smlouvy o fungování Evropské unie, použijí se do dne 31. října 2014 následující ustanovení: Má-li se Evropská rada a Rada usnést kvalifikovanou většinou, je hlasům jejích členů přidělena tato váha: Česká republika 12, Pokud musí být podle Smluv rozhodnutí přijato na návrh Komise, je k jeho přijetí třeba nejméně 255 hlasů vyjadřujících kladné stanovisko většiny členů. V ostatních případech se k přijetí aktů vyžaduje nejméně 255 hlasů vyjadřujících kladné stanovisko alespoň dvou třetin členů. Člen Evropské rady nebo Rady může požádat, aby při přijímání aktu Evropské rady nebo Rady kvalifikovanou většinou bylo ověřeno, zda členské státy tvořící tuto kvalifikovanou většinu zastupují alespoň 62 % celkového počtu obyvatel Unie. Ukáže-li se, že tato podmínka není splněna, není daný akt přijat.

4. Do 31. října 2014 je v případech, kdy se hlasování neúčastní všichni členové Rady, zejména v případech, kdy se odkazuje na kvalifikovanou většinu podle čl. 205 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie, kvalifikovaná většina vymezena jako stejný podíl vážených hlasů a stejný podíl počtu členů Rady, a případně jako stejné procento počtu obyvatel dotyčných členských států, které jsou uvedeny v odstavci 3.

kapitolu 4 žádná speciální pravidla týkající se role ESD. Na tuto oblast se tak budou vztahovat obecná pravidla pro rozhodování předběžných otázek, stanovená v článku 234 Smlouvy o ES. Z hlediska důsledné implementace právních aktů v této oblasti přijatých bude pro členské státy významné řízení na neplnění povinností vyplývajících ze Smlouvy, či aktů, které byly na základě ní přijaty. Půjde o řízení zahájené na podnět Komise na základě čl. 226 a 227 Smlouvy o fungování Unie. Dále na základě Lisabonské smlouvy bude ESD přezkoumávat právnost směrnic a nařízení přijatých v oblasti justiční spolupráce v trestních věcech dle obecné úpravy v čl. 230 Smlouvy o ES, která ale na základě Lisabonské smlouvy doznala změn. Nově bude přezkoumávána legalita aktů institucí a jiných subjektů Unie, které mají právní účinky vůči třetím osobám, ale zejména bude aktivně legitimována také každá fyzická nebo právnická osob, pokud jde o akty, které jsou jí určeny nebo které se jí bezprostředně dotýkají.

Kromě výše uvedené možnosti podání žaloby na členský stát neplnící své povinnosti Smlouva obsahuje v čl. 64 kontrolní instrument, který by měl prostřednictvím spíše politického tlaku přimět členské státy k důsledné implementaci aktů. Podle tohoto ustanovení aniž jsou dotčeny články 226 až 228, může Rada na návrh Komise přijmout opatření, která stanoví způsob, jakým členské státy ve spolupráci s Komisí postupují při objektivním a nestranném hodnocení toho, jak orgány členských států provádějí politiky Unie podle této hlavy, zejména pro usnadnění plného uplatňování zásady vzájemného uznávání. O obsahu a výsledcích hodnocení je informován Evropský parlament a vnitrostátní parlamenty. Ačkoliv i dnes jsou prováděny tzv. evaluace implementace a aplikace některých rámcových rozhodnutí, např. rámcového rozhodnutí o evropském zatýkacím rozkazu, je nově tento kontrolní mechanismus obecně zakotven ve Smlouvě, tedy v primárním právu.

Pro účel této práce z hlediska problematického vztahu rámcová rozhodnutí a mezinárodní úmluvy je však zásadní samotná okolnost, že na základě nové Smlouvy budou přijímána v oblasti justiční spolupráce ve věcech trestních směrnice místo rámcových rozhodnutí. U směrnic Evropský soudní dvůr v mnohých případech dovodil jejich přímý účinek (více viz kapitola IV). Ačkoliv u rámcových rozhodnutí by tato snaha taktéž byla, samotná Smlouva o Evropské unii to u institutu rámcového rozhodnutí výslovně vyloučila. Dočkáme-li se vstupu v platnost Lisabonské smlouvy, na základě které budou přijímány v této oblasti směrnice, nemělo by již ve vztahu k této nové legislativně v budoucnu docházet k problémům ve vztahu k mezinárodním smlouvám, kterými je Česká republika vázána. Na příště půjde-li o směrnici, tj. právo dle dnešní terminologie komunitární, která se bude těšit přímému účinku, bude platit přednost předmětné směrnice před úpravou národní. Adekvátně

tomu pak bude muset ČR implementovat své závazky ze směrnic, aby nedocházelo k porušování mezinárodních závazků na úkor úpravy EU. A ačkoliv nikde v Lisabonské smlouvě nenajdeme ustanovení o nadřazenosti práva EU, budou mít Smlouvy a právo přijímané Unií na základě těchto Smluv přednost před právem členských států, za podmínek stanovených judikaturou Evropského soudního dvora.

4. Problémy ČR související s přijímáním závazků v rámci třetího pilíře EU

Představení problému v Radě EU

S otázkou problematického vztahu rámcových rozhodnutí a mezinárodních smluv se ČR setkala již několikrát v rámci procesu přípravy nových rámcových rozhodnutí. Na základě toho se při té příležitosti snažila prokonzultovat tento problematický vztah v rámci jednání s ostatními členskými státy na půdě pracovních fór Rady EU. Taktéž se za tím účelem několikrát setkala se zástupci Právní služby Rady (zejm. v roce 2004).

Z předneseného stanoviska Právní služby Rady vyplývá, že rámcová rozhodnutí jsou, co se týká v nich stanovených cílů, závazná pro všechny členské státy, přičemž je na každém členském státě, jakou skutečnost zvolí pro naplnění takových cílů. Vzhledem k tomuto faktu a s odkazem na skutečnost, že přistoupením ke Smlouvě o EU se členské státy zavázaly k plnění cílů vyplývajících z rámcových rozhodnutí, jež jsou touto smlouvou vymezeny, nelze dle Právní služby Rady přistoupit na výklad, kdy by závazky vyplývající z mezinárodních smluv byly nadřazené nad závazky vyplývající z rámcových rozhodnutí, jež mají svůj základ ve Smlouvě o EU. Právní služba zároveň připustila, že jednoznačný výklad tohoto problému by mohl poskytnout pouze Soudní dvůr ES, kterému tato otázka dosud nebyla k vyjádření předložena.

Nizozemské předsednictví v Radě EU umožnilo České republice a Slovenské republice, která obdobný problém taktéž pociťuje, diskutovat tuto otázku v rámci pracovní skupiny pro spolupráci v trestních věcech (COPEN) v září 2004. ČR ve spolupráci se SR

připravila dokument⁵⁹, ve kterém vysvětlila problematický vztah závazků z rámcových rozhodnutí promítnutých do vnitrostátní legislativy k závazkům vyplývajícím z dřívějších mezinárodních smluv upravujících stejnou problematiku a vyzvala členské státy k diskusi na toto téma s cílem výměny informací o postupech, které k řešení této problematiky přijaly ostatní členské státy.

Česká republika a Slovensko prezentovaly, v čem spatřují problém, přičemž bylo mimo jiné uvedeno, že je třeba si uvědomit, že se stále pohybujeme v oblasti třetího pilíře a také, že implementující legislativa nemůže mít přednost před mezinárodními smlouvami, jejichž přednost před zákonem je ústavně zakotvena, a že by tento problém měl být řešen na evropské úrovni. Očekávaná diskuse se však mezi členskými státy nerozvinula, členské státy kromě Francie, která uvedla, že má na ústavní úrovni zakotvenou nadřazenost evropského práva, se konkrétněji ke svým vnitrostátním řešením tohoto vztahu nevyjádřily.

Na základě požadavku ČR a Slovenska podala Právní služby Rady EU v písemné podobě stanovisko.⁶⁰ V tomto dokumentu uvádí, že formulace čl. 34 odst. 2 písm. b) Smlouvy o EU „rámcová rozhodnutí jsou pro členské státy závazná“ znamená, že členské státy jsou povinny přijmout opatření nezbytná k dosažení souladu s nimi a zdržet se přijetí jakýchkoli opatření, která by byla v rozporu s jejich obsahem či ohrozila jejich cíle. Jakékoliv opatření nekompatibilní s rámcovým rozhodnutím musí být zrušeno. Jejich transpozice musí závazkům vyplývajícím z unijních aktů umožnit jejich plnou účinnost.

Pokud jde o ustanovení rámcových rozhodnutí, která zakotvují pravidla, jejichž účelem je ve vztazích mezi členskými státy modifikovat pravidla založená mezinárodními smlouvami, uvedla Právní služba toto:

- ve vztazích mezi členskými státy vyžaduje účinek propůjčený Smlouvou o EU rámcovým rozhodnutím, aby je do vnitrostátního práva transponovaly způsobem, který učiní jimi stanovený nový režim účinným v jejich vzájemných vztazích, přičemž způsob transpozice je ponechán na členských státech;
- ve vztazích mezi členskými státy a dalšími stranami mezinárodních smluv, musí členské státy přijmout opatření v případě, že tyto dva instrumenty nejsou kompatibilní. Zde Právní služba odkázala na Akt o podmínkách přistoupení ČR k EU, který v článku 6 odst. 10 stanoví, že v rozsahu, v jakém nejsou smlouvy mezi jedním či více novými členskými státy na jedné straně a jedním či více

⁵⁹ Dokument č. Rady I189/04 COPEN 97 „Request for discussion on relations between the obligations arising from the international treaties, framework decision and the national legislation“

⁶⁰ Dokument Rady č. 12883/04 JUR 398 COPEN 115

třetími státy na straně druhé v souladu se závazky, které vyplývají z Aktu o podmínkách přistoupení, musí nové členské státy přijmout příslušné kroky, aby tento nesoulad odstranily.

4.1. Eurokonformní výklad

a) Závaznost rámcových rozhodnutí z hlediska unijního práva

Jak již bylo výše naznačeno představují rámcová rozhodnutí EU partikulární právní úpravu příslušných otázek s působností výhradně mezi členskými státy EU. Jsou považována za nezbytnou dokonalejší úpravu, kterou vyžaduje fungování evropského "prostoru svobody, bezpečnosti a práva". Obsahují ustanovení, která jdou výrazně nad rámec úpravy dohodnuté na univerzální nebo častěji regionální evropské úrovni v mezinárodních smlouvách, jejichž stranami jsou i nečlenské státy.

Rada EU přijímá podle čl. 34 odst. 2 písm. b) Smlouvy EU jednomyslně, z podnětu členského státu nebo Komise, rámcová rozhodnutí za účelem sblížení práva členských států. Pomineme-li „sblížení“, které lze pozorovat jen v relaci k jiným právním řádům členských států, jde zejména o závazek ke změně vnitrostátního práva. Přitom jsou takto rámcová rozhodnutí pro členské státy závazná pouze pokud jde o výsledek, nikoli už o formu či volbu prostředků. Jejich závaznost není podmíněna jinými kroky členských států nebo orgánů EU.

Tím, že Česká republika přijala do svého právního řádu na základě Smlouvy o přistoupení ČR k EU⁶¹ Amsterodamskou smlouvu, resp. Smlouvu o EU, přijala tímto i všechny závazky, které z této smlouvy vyplývají a zároveň také přenesla pravomoc sjednávat právní akty (tj. i rámcová rozhodnutí) mající právní základ v této smlouvě na instituce EU.

Orgánem, který přijímá rámcová rozhodnutí je Rada. Rada se podle čl. 203 Smlouvy EU a čl. 5 a čl. 41 Smlouvy o EU skládá ze zástupců členských států na ministerské úrovni, kteří jsou zmocněni zavazovat vládu svého členského státu (v našem případě je složena z ministrů spravedlnosti a vnitra). Sjednání rámcového rozhodnutí tak musí provést ministři všech členských států, kteří k tomu musí být řádně zmocněni. Zdržení se hlasování nemá vliv na jednomyslnost (čl. 205 odst. 3 Smlouvy ES ve spojení s čl. 41 odst. 1 Smlouvy EU).

⁶¹ Konsolidované znění vyšlo pod č. 44/2004 Sb. m. s.

Jednotný institucionální rámec Unie (čl. 3 a 5) potvrzuje identitu Rady ve všech třech pilířích jako autentického orgánu celé EU. Žádný jiný výklad lépe neodpovídá pojetí Smlouvy EU jako „nové etapy v procesu vytváření stále užšího svazku mezi národy Evropy“.

Evropská unie dosud nemá formálně definovanou právní subjektivitu, ačkoliv je po stránce materiální často dovozována. Způsobilost mezinárodní entity jednat navenek s právně relevantními účinky není nutně podmíněna formálním vyjádřením její právní subjektivity v zakládacím aktu. Existence entity v právním smyslu je složena z více prvků, které se ve funkčním smyslu mohou vzájemně doplňovat či zastupovat, a žádný z nich ji plně neosvědčuje jako jediný. Nedostatek výslovného přiznání právní subjektivity ve Smlouvě o EU proto sám o sobě nevyklučuje schopnost Unie vstupovat vlastním jménem do vnějších závazkových vztahů a zakládat jimi práva a povinnosti členským státům.⁶² Z toho bychom mohli snadno vyvodit, že Rada jednajících ve III. pilíři tak v zásadě jedná jako (mezivládní) konference všech smluvních stran Smlouvy o EU. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že Rada EU není pouhým fórem pro zástupce vlád členských států⁶³, ale je především orgánem EU.⁶⁴

Jakou povahu má tedy rámcové rozhodnutí. Je aktem mezinárodní organizace, což by výše uvedený názor naznačoval. Pokud by tomu tak bylo, pak není pramenem mezinárodního práva, jemuž má být podřízeno. Mezinárodní právo nepřipouští bez dalšího vázanost států jednostranným aktem mezinárodního orgánu či organizace, pokud tyto státy na takový orgán (organizaci) nepřenesly příslušné pravomoci. V této spojitosti je nutno si položit další zásadní otázku, zda tedy došlo k přenosu pravomocí na Evropskou unii pro sjednávání aktů, které by měly překrýt závazky plynoucí s mezinárodního práva.

Prof. VI. Týč dochází k názoru, že vzhledem k nedefinované právní subjektivitě Evropské unie⁶⁵ a definici rámcového rozhodnutí jako aktu Rady EU, nezbyvá než konstatovat, že jde o právní instrument *sui generis*,⁶⁶ jehož povahové rysy ještě nebyly plně definovány.

Závaznost rámcových rozhodnutí znamená, že členské státy jsou povinny přijmout opatření nezbytná k dosažení souladu s nimi a zdržet se přijetí jakýchkoli opatření, která by

⁶² Zemánek J., Vnitrostátní účinky právních aktů Evropské unie uzavíraných dle Smlouvy o EU a možnosti jejich kontroly jejich ústavnosti Ústavním soudem ČR, RM 01/12/05, str. 2

⁶³ Např. mezinárodní smlouvy uzavírané zástupci vlád členských států v Radě EU viz článek 5 odst. 1 Aktu o podmínkách přistoupení ČR k EU

⁶⁴ Hayes-Renshaw F. and Wallance H.: The Council of Ministers, Palgrave Macmillan, Second edition, 2006, str. 45.

⁶⁵ Nová Smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii již obsahuje ustanovení, nový článek 32, přiznávající právní subjektivitu Evropské unii

⁶⁶ Týč VI.: Rámcové rozhodnutí a český právní řád, str. 236

byla v rozporu s jejich obsahem či ohrozila jejich cíle. V této souvislosti jde o vyjádření vlivu komunitárního, resp. zde unijního práva na právo vnitrostátní. Toto působení vyplývá z článku 10 Smlouvy o ES a vystihují ho pojmy „pozitivní účinek“ a „negativní účinek“. Povinnost komunitární loajality bude dále blíže popsána v rámci pasáže o rozhodnutí ESD ve věci *Maria Pupino C – 105/03*.

Negativním účinkem se rozumí povinnost členských států zdržet se jakýchkoli opatření, jež by mohla ohrozit uskutečnění Smlouvy o Evropském společenství. Jde tedy o povinnost zdržet se nějakého jednání, jehož naplnění může mít dvě formy:

- zrušení či změna stávajících opatření, která jsou v rozporu s komunitárním, zde unijním právem
- závazek v budoucnu nová opatření, která by byla s komunitárním, zde unijním právem v rozporu nezavádět.⁶⁷

Pozitivní účinek naopak znamená povinnost přijmout na vnitrostátní úrovni „aktivně“ určitá opatření k výkonu společných politik. Naplnění rámcových rozhodnutí tak musí každý členský států zajistit. Rámcová rozhodnutí nemají přímý účinek a musí být provedena vnitrostátním předpisem.

Můžeme říci, že citace čl. 34 odst. 2 písm. b) Smlouvy EU „závazná pro členské státy co do výsledku, kterého má být dosaženo, přičemž volba forem a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům“ je zcela identická s definicí směrnice v čl. 249 Smlouvy o ES.⁶⁸ Z toho je zde čitelná analogie k rámcovým rozhodnutím o výše popsané povinnosti konat, která se i u směrnic dělí na negativní povinnost (zrušit nebo změnit vnitrostátní právní normy, které jsou neslučitelné s komunitárním právem), a na pozitivní povinnost (přijmout právní předpisy, bez nichž by nebylo možné dosáhnout cílů směrnice).⁶⁹ Tyto dva instrumenty se však liší zejména tím, že u směrnic dovodil ESD za určitých podmínek přímý účinek, zatímco u rámcových rozhodnutí tak již učinit nemůže, neboť to vylučuje sama Smlouva o EU. Naopak úmluvy podle čl. 34 odst. 2 písm. d) Smlouvy o EU mohou a nemusí mít ustanovení bezprostředně použitelná pro jejich ratifikaci.

O přímé aplikovatelnosti *směrnic* můžeme mluvit v souvislosti i s jejich nepřímým účinkem, vycházejícím z eurokonformního výkladu vnitrostátního trestního práva. Eurokonformní výklad vnitrostátního práva, tedy i trestního, spočívá v povinnosti příslušných

⁶⁷ *Kmec J.*: Evropské trestní právo, C.H. Beck, 2006, str.100

⁶⁸ *European Criminal Law*

⁶⁹ *Simon D.*: Komunitární právní řád, ASPI, 2001, str. 342

orgánů, tj. orgánů činných v trestním řízení, uplatňovat také tento druh interpretace. Tzn. v případě vůbec nebo nenáležitě transponované směrnice, je třeba použít takový výklad, který se opírá o princip loajality (čl. 10 Smlouvy o ES). Zmíněné orgány mají povinnost vykládat své národní právo tak, aby bylo dosaženo cíle komunitární normy, která není přímo použitelná, neboť standardně vyžaduje náležitý transpoziční vnitrostátní právní akt.⁷⁰ Lze říci, že totéž platí i ve vztahu k právu unijnímu, jmenovitě k rámcovým rozhodnutím.

V tomto ohledu je pro nás velmi důležité rozhodnutí Evropského soudního dvora ve věci C – 105/03 Maria Pupino, který použil, resp. definoval eurokonformní výklad rámcového rozhodnutí. ESD se v tomto rozhodnutí zabýval implementací rámcového rozhodnutí Rady 2001/220/JVV o postavení obětí v trestním procesu.

ESD čekal na tuto příležitost vyložit závaznost rámcového rozhodnutí, aby mohl přispět k posílení efektivnosti nástrojů unijní spolupráce a zvýšení disciplíny členských států pro jejich uplatňování, podobně jako tak učinil u směrnic v oblasti komunitárního práva: nebyla – li směrnice náležitě vnitrostátně transponována a její ustanovení nesplňovala podmínky bezprostředního účinku (nebyla přímo aplikovatelná), dovodil – jako náhradní řešení za účelem dosažení plné efektivity směrnice (*l'effet utile*) – její tzv. nepřímý účinek v podobě povinnosti národních soudů interpretovat ustanovení vnitrostátního práva způsobem co nejvíce odpovídajícím literě a normativnímu cíli směrnice.

Doktrína nepřímého účinku směrnic⁷¹

K doktríně nepřímého účinku směrnic, tj. k povinnosti vykládat národní právo v souladu s právem evropským, kdy znění a cíl evropské normy by měl být vodítek pro soudy při jejich výkladu národních ustanovení, se ESD poprvé vyjádřil v rozhodnutích C-14/83 *Von Colson* a 79/83 *Harz*. ESD zde judikoval, „že při aplikaci konkrétních ustanovení národního práva, která byla speciálně určena k implementaci směrnice, jsou národní soudy povinny interpretovat své národní právo ve světle znění a účelu směrnice, aby tak bylo dosaženo cíle uvedeného ve třetím pododstavci článku 249 Smlouvy ES (tj. závaznosti směrnice pro členský stát).⁷²

⁷⁰ *Kratochvíl Vl.*: Tendence ke komunitarizaci evropského práva, její projevy a prosazování v trestním právu hmotném a procesním ČR, příspěvek v rámci publikace Evropská kontext vývoje českého práva po roce 2004, Masarykova univerzita, Acta Universitatis Brunensis Iuridica, 2006, str. 101.

⁷¹ K tomu více viz *Špicar P.*: K povinnosti eurokonformního výkladu českého práva a k rozšíření jeho dopadu na oblast III. pilíře Evropské unie, *Trestněprávní revue*, č. 10/2005.

⁷² Rozsudek SDES ve věci C – 14/83 , *Von Colson*, par. 26.

ESD dále judikoval, že povinnost vykládat národní právo „ve světle a znění“ evropského předpisu je nutné vztáhnout k národnímu právu jako celku, tj. nejenom na legislativu pozdější, přijatou za jiným než implementačním účelem, ale i na právní předpisy s účinností předcházející samotnému evropskému předpisu. K tomuto závěru dopěl ESD ve svém rozhodnutí C – 106/89, *Marleasing*, kde judikoval „že při aplikaci národního práva, ať už se jedná o předpisy přijaté před nebo po směrnici, je národní soud povinen tak učinit (tj. vykládat své národní právo) v největší míře ve světle znění a účelu směrnice...“⁷³ Takto široce pojatá povinnost výkladu našla svůj limit nejzřetelněji až v rozhodnutí ESD C – 334/92, *Wagner Miret*, ve kterém ESD uznal, že španělský soud nemůže své národní právo interpretovat v souladu s evropským, neboť tam existoval zcela protichůdný předpis. Povinnost eurokonformního výkladu tak končí u výkladu *contra legem*.⁷⁴

Doktrína nepřímého účinku rámcových rozhodnutí

Na tuto linii dotváření práva se rozhodl ESD navázat ve věci *Maria Pupino*⁷⁵, a to rozšířením uvedené doktríny na oblast třetího pilíře.

Pro skutkový stav v dané věci bylo nejvíce relevantní, zda může být proveden výslech osmi dětí, obětí špatného zacházení obviněné učitelky v mateřské škole, a to speciální vyšetřovací metodou, která zahrnuje možnost provést výslech – vzhledem k určitým zvláštním charakteristikám nezletilých jako svědků – přiměřeným šetrným způsobem, respektujícím důstojnost dětí a delikátní okolnosti takového případu (např. mimo prostory soudní budovy, za účasti dětského psychologa).

Obhajoba namítala, že návrh státního zastupitelství týkající se výslechu ve speciálním zařízení má být zamítnut, neboť provedení důkazů mimo hlavní líčení je procesním mechanismem výjimečného charakteru, který nemůže být použit v jiných než zákonem výslovně určených případech. Tak by však mohlo dojít ke kolizi s ustanoveními rámcového rozhodnutí o postavení obětí v trestním řízení. Nutno dodat, že nezletilá osoba je vždy zvláště ohroženou obětí ve smyslu čl. 2 odst. 2 rámcového rozhodnutí. Proto musejí být použity k její ochraně zvláštní podmínky výslechu svědků a opakování výslechu obětí je nežádoucí

⁷³ Rozsudek SDES ve věci C – 106/89, *Marleasing*, par. 8

⁷⁴ Viz sub 9.

⁷⁵ *Zemánek J.*: Eurokonformní výklad rámcového rozhodnutí – povinnost nebo nepřípustný soudcovský aktivismus?, *Jurisprudence* 8/2005, str. 38.

z důvodu velké psychické zátěže. Z důvodu zvláštního ohrožení nezletilých dětí je proto třeba odchýlit se od základního pravidla, že jen výpovědi v hlavním líčení požívají průkaznosti.⁷⁶

Článek 8 daného rámcového rozhodnutí však ukládá členskému státu, aby všemi dostupnými prostředky zajistil, že svědci, kteří by byli průběhem důkazního řízení subjektivně nejvíce ohroženi, budou mít možnost svědčit za podmínek pro ně nejvhodnějších. Předběžná otázka prvostupňového italského soudu položená na základě čl. 35 Smlouvy EU zněla, zda je národní soudce povinen podle rámcového rozhodnutí poskytnout dětem možnost vypovídat mimo soudní síň, přestože mu to vnitrostátní procesní předpis neukládá ani nenabízí.

ESD ve svém rozhodnutí v první řadě judikoval, že národní soud musí vzít v úvahu všechna relevantní pravidla vnitrostátního práva a vyložit je, nakolik je to možné, ve světle textu a cíle rámcového rozhodnutí. K analogii v otázce eurokonformního výkladu vedla ESD zřejmě závaznost rámcového rozhodnutí co do sledovaného cíle, identická s hlavním definičním znakem směrnice.

ESD zároveň omezil povinnost národního soudu k eurokonformnímu výkladu při interpretaci vnitrostátního práva obecnými právními principy právní jistoty a zákazu retroaktivity. Tím zamezil, podobně jako to učinil v případě správních sankcí na základě komunitárních směrnic (např. ve věci C-403/02 *Berlusconi a další*), aby bylo postavení osob, jež jednaly v rozporu s rámcovým rozhodnutím, posuzováno pouze podle něj, nezávisle na vnitrostátním transpozičním předpisu.

Povinnost vnitrostátního soudce přihlížet k obsahu rámcového rozhodnutí, vykládá-li relevantní pravidla svého vnitrostátního práva, nicméně ustává, pokud ho nemůže použít tak, aby bylo dosaženo výsledku slučitelného s výsledkem sledovaným tímto rámcovým rozhodnutím. Eurokonformní výklad nesmí tedy vést k interpretaci *contra legem*.⁷⁷ Aby taková situace nenastala, má národní soudce hledat slučitelnost výkladu v rámci celého právního řádu. Jak zdůraznila generální advokátka *Juliane Kokott* ve svém stanovisku, úsudek o mezích možností eurokonformního výkladu si musí učinit soudce sám.

Eurokonformní výklad zároveň nesmí oslabovat působení práva účastníka trestního řízení na spravedlivý proces ve smyslu čl. 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práva a základní svobod, které Unie respektuje.

⁷⁶ *Pomahač R.*: ESD: Nepřímý účinek rámcového rozhodnutí o postavení obětí v trestním řízení, *Trestně-právní revue* č. 9/2005, str. 249.

⁷⁷ *Tomášek M.*: Cesty k eurokonformnímu výkladu, *Trestněprávní revue* 2006, číslo 7.

ESD usoudil, že použití speciální vyšetřovací metody k výsledku nezletilých obětí i jiných trestných činů než sexuálních, které neodporuje zásadám italského trestního procesu, lépe odpovídá požadavkům rámcového rozhodnutí o ochraně obětí v trestním řízení, než standardní metoda opatřování důkazů výsledkem v soudní síni, aniž by bylo oslabeno právo paní Pupino na spravedlivý proces. Proto je zde povinnost italského soudce, takto eurokonformně trestní řád interpretovat.⁷⁸

Pro právní teorii bude z hlediska výkladu toto rozhodnutí přínosné zejména z hlediska zjištění, že komunitární zásada loajality členských států má svoji obdobu také v unijním právu. Hlavní přínos uvedeného rozsudku je nutné spatřovat v prolomení dosavadního přístupu, podle něhož bylo vnitrostátní působení rámcového rozhodnutí pouze věcí ústavního pořádku členských států. Ten je nyní korigován povinností výkladu, který má základ v evropském právu.⁷⁹ Další přínos věci Pupino spočívá dále v tom, že povinnost k transpozici rámcových rozhodnutí ESD nechápe – zúženým, paušálním způsobem jako v případě recepce mezinárodně právního závazku – pouze ve vztahu k členským státům, ale zřetelně identifikuje jejího konkrétního nositele, jimž jsou všechny vnitrostátní orgány, podílející se na implementaci unijního práva, včetně orgánů moci soudní při výkladu transpozičního aktu v souvislosti s jeho aplikací.

Substituuje-li eurokonformní výklad přímý účinek aktu evropského práva, je namístej jej považovat jen za jiný způsob, jakým členské státy zajišťují plnění svých závazků ze Smlouvy, aby se vyhnuly jejímu porušení. Nastupuje-li použití eurokonformního výkladu až tehdy, nebude-li v důsledku konkrétní formulace komunitární směrnice, která není samovykonatelná („self-executingů), možný její přímý účinek, neznamená to, že by povinnost takového výkladu nevyplývala ze zásady loajality jenom proto, že důvod vyloučení přímého účinku nemá v případě rámcového rozhodnutí individuální, ale systémovou příčinu (neboť je výslovně vyloučen Smlouvou o EU). Požadavek eurokonformního výkladu vyplývá tedy z obecné implementační povinnosti členských států, která je v právu komunitárním i právu unijním podobná: učinit ustanovení evropského práva působící součástí vnitrostátního právního řádu, efektivně vynutitelnou jeho procesními nástroji.⁸⁰

Dalším důvodem pro aplikovatelnost nepřímého účinku ve třetím pilíři EU je dle ESD i samotné řízení o předběžných otázkách, jehož lze dle čl. 35 Smlouvy EU v této oblasti unijního práva využít. Pravomoc ESD rozhodovat o předběžných otázkách „by byla zbavena

⁷⁸ *Zemánek J.:* Eurokonformní výklad rámcového rozhodnutí – povinnost nebo nepřípustný soudcovský aktivismus?, *Jurisprudence* 8/2005, str. 38-39.

⁷⁹ Viz sub 18, str. 39.

⁸⁰ Viz sub 18, str. 39

podstatné části svého užitečného účinku, pokud by jednotlivci nebyli oprávněni dovolávat se před soudy členských států rámcových rozhodnutí za účelem získání konformního výkladu vnitrostátního práva⁸¹.

Pro Evropskou unii by bylo velmi obtížné účinně plnit své poslání, pokud by zásada loajální spolupráce, jež vyžaduje, aby členské státy přijímaly veškerá vhodná obecná i zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají z práva EU, neplatila rovněž v rámci policejní a soudní spolupráce v trestních věcech.⁸²

Z uvedeného vyplývá, že za dosaženého stupně integrace nelze unijní rámcové rozhodnutí nadále považovat jen za nástroj mezinárodně právní povahy. Zůstává jím pouze z hlediska postupu při jeho tvorbě, nikoli ale z hlediska vnitrostátního působení, jehož postupná komunitarizace soudní cestou patrně začala.⁸³ Nutno si je však položit otázku, zda tato judikatura nepřenáší na Unii více pravomocí, než je na základě současného smluvního základu možné. Postup ESD však ukazuje na jeho odhodlání suplovat v té době ustrnulý proces konstitucionalizace evropského práva a posunout tak hranici vnímání závaznosti unijního práva. Navíc je třeba si uvědomit, že některé vlastnosti komunitárního práva – princip přednosti či princip přímého účinku lze dovozovat nejenom ze zvláštního charakteru komunitárního práva, ale podle některých autorů i z obecného mezinárodního práva.⁸⁴ Není proto vyloučeno, že se ještě dočkáme toho, že ESD rozšíří některé další vlastnosti komunitárního práva i na oblast třetího pilíře.

Pro řešení našeho problematického vztahu rámcového rozhodnutí k mezinárodní smlouvě je eurokonformní výklad důležitý z hlediska výkladu národního práva ve vztahu k právu unijnímu. Z hlediska právního řádu ČR měl výše popsáný judikát Pupino jistě čitelný přínos v rámci posuzování souladu implementace rámcového rozhodnutí o evropském zatýkacím rozkazu s Listinou základních práva a svobod, která je nedílnou součástí Ústavy ČR (viz nález ÚS č. 434/2006 Sb.). K argumentaci Ústavního soudu blíže pojednáme níže v rámci výkladu o evropském zatýkacím rozkazu.

Nicméně pro nás je důležité, že ESD stanovil hranici tohoto eurokonformního výkladu tím, že konstatoval, že tento výklad nesmí být *contra legem*. Na základě ústavního pořádku ČR se stávají mezinárodní smlouvy přijaté na základě čl. 10 součástí českého právního řádu. Stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, má přednost mezinárodní smlouva. I

⁸¹ Rozsudek SDES C-105/03, Pupino, par. 38.

⁸² Rozsudek SDES C-105/03, Pupino, par. 42

⁸³ Viz sub 10

⁸⁴ *B. de Witte: Direct Effect, Supremacy and the Nature of the Legal Order; v P. Craig a G. de Burca : The Evolution of EU Law, Oxford University Press, 1999, zejména str. 181 a 209.*

za pomoci eurokonformního výkladu o závaznosti rámcového rozhodnutí je nezbytné se vypořádat s otázkou, jak postupovat v případě, kdy mezinárodní smlouva obsahuje jinou úpravu než úprava implementující rámcové rozhodnutí formou zákona. Pro další osvětlení je nutno se dále obrátit do roviny mezinárodního práva, neboť zejména s ohledem na čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR by teoreticky ČR neměla dopustit, aby došlo k situaci, kdy národní legislativa implementující rámcové rozhodnutí byla v rozporu s mezinárodní smlouvou, kterou je ČR vázána, aniž by se s touto skutečností dokázala na vnitrostátní úrovni, potažmo mezinárodní vypořádat.

b) Mezinárodně právní rovina problému

Primární právo upravuje situaci případné kolize mezi závazky podle mezinárodního práva a právních norem III. pilíře EU mnohem vágněji než v případě analogické situace v I. pilíři. Chybí zde obecná klauzule analogická čl. 307 Smlouvy o ES⁸⁵, která by jednak garantovala respekt vůči starším smluvním závazkům členských států a zároveň zakotvovala mechanismus vedoucí v konečné instanci k odstranění rozporu mezi unijními normami a mezinárodními (smluvními) závazky ve prospěch první kategorie norem. Článek 307 Smlouvy o založení ES je pro řešení vztahu dřívějších mezinárodních smluv a pozdějších aktů komunitárního práva klíčový. Velmi důležitá je i judikatura Evropského soudního dvora, která význam uvedeného ustanovení posunula mnohem dál, zejména pokud ve vztahu k výkladu o přednosti Smlouvy o založení ES ve vztazích mezi členskými státy před dřívějšími mezinárodními smlouvami či nemožnosti dovolávat se dřívějších mezinárodních smluv ve vnitrokomunitárních vztazích.⁸⁶

V právu unijním však místo toho musíme hledat ad hoc řešení obsažená v jednotlivých normách sekundárního práva a v případě absence takového řešení vypořádat se s nastalou

⁸⁵ Článek 307 Smlouvy o ES: „Práva a závazky vyplývající z dohod uzavřených před 1. lednem 1958 nebo u přístupujících států před jejich přistoupením mezi jedním nebo několika členskými státy na jedné straně a jednou nebo několika třetími zeměmi na straně druhé nejsou ustanoveními této smlouvy dotčeny.

Pokud jsou tyto dohody neslučitelné s touto smlouvou, použije příslušný členský stát či členské státy všech vhodných prostředků k odstranění zjištěných neslučitelností. V případě potřeby si poskytnou členské státy vzájemnou pomoc k dosažení cíle a zaujmou případně společný postoj.

Při provádění dohod uvedených v první pododstavci budou členské státy přihlížet k tomu, že výhody poskytované v této smlouvě každým z členských států jsou nedílnou součástí založení Společenství, a jsou proto neoddělitelně spojeny s vytvořením společných orgánů, se svěřením pravomoci těmto orgánům a s poskytováním stejných výhod všemi ostatními členskými státy.“

⁸⁶ Zejména jde o rozhodnutí SDES 10/61 Komise EHS v. Italská republika, 812/79 Attorney General v. Juan Burgoa, 121/85 Conegate Limited v. HM Customs and Excise, 286/86 Ministère Public v. Gérard Deserbais a spojené věci C-241/91 P a C-242/91 P Radio Telefís Eireann (RTE) and Independent Television Publications Ltd (ITP) v. Commission of the EC.

kolizí pomocí výkladových metod práva Evropské unie (o kterých bylo pojednáno výše) a práva mezinárodního (především Vídeňské úmluvy o smluvním právu), na které se zaměříme v rámci této části.

Výslovná povinnost vypovídat či omezovat své závazky vyplývající z mezinárodních smluv je však obsažena pouze v menšině rámcových rozhodnutí a nejzřetelnější je tato praxe vyjádřena v rámcovém rozhodnutí o evropském zatýkacím rozkazu. Častější je naopak povinnost členského státu plně se zapojit do již existujících mezinárodních smluvních mechanismů upravujících problematiku upravenou rámcovým rozhodnutím (r.r.) – např. povinnost členských států ukončit nebo nezavádět výhrady ke Smlouvě Rady Evropy zaměřené na boj proti praní peněz a zadržování či propadnutí výnosů s trestné činnosti. Dalším častým prvkem vazby rámcového rozhodnutí na mezinárodní právo je pak snaha o sladění terminologie a definic, jde zejména o rámcová rozhodnutí z oblasti trestního práva hmotného, která harmonizují definice skutkových podstat a trestů (např. r.r., kterým se stanoví minimální ustanovení týkající se znaků skutkové podstaty trestných činů a sankcí v oblasti nedovoleného obchodu s drogami č. 2004/752/SVV). Objevují se i klauzule výslovně umožňující pokračování jiného smluvního rámce, do něž jsou zapojeny členské státy buď výhradně, a nebo společně s nečlenskými státy (např. čl. 18 r.r. o vzájemném uznávání peněžitých trestů a pokut) i omezení notifikační povinnosti zapojených členských států vůči Evropské komisi a Generálnímu sekretariátu Rady (r.r. o evropském zatýkacím rozkazu). Praxe dosud přijatých rámcových rozhodnutí tudíž nedává příliš účinné vodítko pro posouzení situace kolidující unijní normy a mezinárodní smlouvy zavazující členské státy.⁸⁷

Členské státy EU se stávají smluvními stranami mnoha mezinárodních smluv. ČR vstupovala do mnoha mezinárodních závazků ještě před vstupem do EU a děje se tak nadále v průběhu období jejího členství v EU. Může jít o smlouvy, kde smluvními stranami jsou pouze členské státy EU, dále pak o smlouvy zahrnující okruh členských států a dalších třetích států a v neposlední řadě o smlouvy, týkající se ČR a třetích států. Posledně jmenovaný okruh smluv by z našeho hlediska neměl být relevantní, neboť rámcové rozhodnutí by nemělo zasahovat do práv a povinností ve vztahu k nečlenskému státu.

Pokud jde o vztah dříve uzavřených mezinárodních smluv k nástrojům z oblasti spravedlnosti a vnitra přijatým před vstupem ČR do Evropské unie, pak tento vztah je upraven ve Smlouvě o přistoupení ČR k EU, resp. Aktu o podmínkách přistoupení (konkrétně

⁸⁷ Šlosarčík I.: Vliv práva Evropské unie na mezinárodní závazky České republiky v oblasti trestního práva, Institut pro evropskou politiku EUROPEUM 2006.

čl. 3). ČR se zde nejen zavázala, že přistoupí k nástrojům v oblasti spravedlnosti a vnitra, které jsou k tomu připraveny, ale zároveň, že pokud jsou dohody mezi jedním nebo více novými členskými státy na jedné straně a jednou nebo více třetími zeměmi na druhé straně neslučitelné se závazky vyplývajícími z tohoto Aktu, učiní ČR veškeré vhodné kroky k odstranění zjištěné neslučitelnosti. Od okamžiku svého přistoupení byla ČR povinna zajistit, aby v případě, kdy jsou již uzavřená rámcová rozhodnutí, která jsou neslučitelná s uzavřenými mezinárodními smlouvami týkajícími se třetích států, nebyla tato rámcová rozhodnutí přijata, resp. prováděna, dokud ČR nevypoví či nezmění své dřívější mezinárodní závazky, s nimiž by byla navrhovaná rámcová rozhodnutí neslučitelná. Jiné jednání by odporovalo zásadě pacta sunt servanta obsažené ve čl. 26 Vídeňské úmluvy o smluvním právu.

Pokud jde o střet povinností ve vztazích mezi členskými státy, nastává záměrně, což dokládají úvodní a závěrečná ustanovení rámcových rozhodnutí. Děje se tak přesto, že čl. 34 odst. 2 písm. b) Smlouvy o EU za specifický účel rámcových rozhodnutí považuje změnu „laws and regulations“ členských států, a nikoliv úpravu mezinárodních závazků. Další věta tohoto ustanovení však zavazuje dosáhnout stanoveného výsledku. Lze si představit, že to, co je v některém členském státě provedené vnitrostátní legislativou, v jiném upravuje přímo mezinárodní smlouva. Výsledku musí členský stát dosáhnout v každém případě.

Vídeňská úmluva o smluvním právu (1969)

Ze strany EU jde v případě rámcových rozhodnutí o partikulární úpravu, která deroguje obecnější závazky obsažené v mezinárodních smlouvách. Otázkou ovšem zůstává, zda rámcové rozhodnutí EU je způsobilé z hlediska mezinárodního práva derogovat ustanovení mezinárodních smluv, jimiž jsou členové vázáni, byť se tato derogace omezuje jen na vztahy mezi členskými státy, přičemž nesmí být na újmu mezinárodně smluvním závazkům EU ve vztahu k nečlenským zemím, které jsou stranami příslušné smlouvy.

Právní služba Rady v rámci jednání s ČR (viz popis projednávání této problematiky během nizozemského předsednictví – podzim 2004) uznala, že jde nikoliv jen o problém členského státu týkající se jeho právního pořádku, ale také o mezinárodně právní problém. Z výše popsané charakteristiky rámcového rozhodnutí je zřejmé, že kromě unijní povahy má tento akt základ mezinárodně právní.

Právní servis zaujal stanovisko, že neobsahuje-li rámcové rozhodnutí ani příslušná mezinárodní smlouva jasné pravidlo o svém vztahu k jiným právním nástrojům, uplatní se obecné principy mezinárodního práva vyjádřené ve Vídeňské úmluvě o smluvním právu

z 23.5.1969.⁸⁸ Právní servis ve své argumentaci několikrát odkázal na článek 41 Vídeňské úmluvy o smluvním právu (VÚSP), který připouští uzavření dohody mezi některými stranami mnohostranné smlouvy, která mezi těmito stranami upravuje odlišně určité otázky a deroguje tak ustanovení smlouvy původní.

Ve svém stanovisku, který se týká vztahu rámcového rozhodnutí o aplikaci principu vzájemného uznávání příkazů ke konfiskaci k Dohodě OSN o boji proti korupci⁸⁹ odkazuje Právní servis na svá předchozí stanoviska ohledně aplikace čl. 30 a 41 Vídeňské úmluvy na sekundární komunitární legislativu s tím, že stejné odůvodnění lze použít i v případě rámcových rozhodnutí.⁹⁰

Ve stanoviscích Právního servisu Rady ohledně sekundární komunitární legislativy se konstatuje, že nařízení zde uvedená splňují podmínky čl. 30 či 41 Vídeňské úmluvy, zejména, že nařízení se nedotkne práv třetích stran plynoucích z relevantních úmluv, ale důvod, proč by měly být čl. 30 a 41 VÚSP použity i na sekundární komunitární legislativu, z nich není zřejmý. V jiném stanovisku⁹¹ Právní servis Rady v tomto směru konstatoval, že čl. 30 a 41 VÚSP se na vztah mezi dřívější smlouvou a pozdějším aktem ES použijí na základě analogie.⁹²

Vztah mezi dřívější mezinárodní smlouvou a komunitárním právem řešil Evropský soudní dvůr, jak ostatně upozorňuje Právní servis Rady v jednom ze svých stanovisek⁹³, v několik svých rozsudcích týkajících se čl. 307 (dříve čl. 234) Smlouvy o založení Evropského společenství (SES). Ve věci 10/61 *Komise EHS v. Italská republika* ESD v rozsudku z 27.2.1962 vyslovil, že „v záležitostech upravených Smlouvou o založení Evropského hospodářského společenství (nyní Evropského společenství) má tato Smlouva přednost před dohodami uzavřenými mezi členskými státy před jejím vstupem v platnost“. Judikaturu k této otázce Evropský soudní dvůr dále rozvinul ve věcech 812/79 *Attorney General v. Juan C. Burgoa* v rozsudku ze 14.10.1980, 121/85 *Conegate Limited v. HM Customs and Excise* v rozsudku z 11.3.1986 a v neposlední řadě ve spojených věcech C-241/91 P a C-242/91 P *Radio Telefíc Eireann (RTE) and Independent Television Publications Ltd (ITP) v. Commission of the European Communities*, kde v rozsudku ze 6.4.1995 dospěl k závěru, že „ustanovení dohod sjednaných před vstupem Smlouvy o založení Evropského

⁸⁸ Vyhláška ministra zahraničních věcí č. 15/1988 Sb.

⁸⁹ Viz Dokument Rady č. 7562/04 LIMITE JUR 142 COPEN 33 ze 17.3.2004

⁹⁰ Jedná se o stanoviska označená jako dokument Rady č. 10130/96 JUR 281 TRANS 124 z 1.10.1996 a dokument Rady č. 7620/01 JUR 112 AVIATION 19 z 30.3.2001

⁹¹ Dokument Rady č. 5613/01 LIMITE JUR 22 JUSTCIV 9 z 26.1.2001

⁹² P. Polák: Meze možností právní úpravy justiční spolupráce v trestních věcech rámcovým rozhodnutím, Právní rozhledy č. 17/2004, str. 632.

⁹³ Dokument Rady č. 10834/98 LIMITE JUR 301 FISC 130 z 8.9.1998

společenství v platnost nebo před přístupem členského státu, na něž se vztahuje čl. 234 (nyní čl. 307), se nelze dovolávat ve vnitrokomunitárních vztazích, nejsou-li dotčena práva nečlenských států“.

Tyto závěry o přednosti komunitárního práva před dřívějšími mezinárodními smlouvami jsou jednoznačně důsledkem supranacionality, neboli delegace svrchovaných pravomocí státu na ES, jak ostatně naznačuje také třetí pododstavec čl. 307 (dříve 234) Smlouvy o založení Evropského společenství, a svébytného charakteru komunitárního práva. Přijmeme-li tyto závěry, pak je naprosto zbytečné modelovat vztah dřívější mezinárodní smlouva – pozdější akt sekundárního komunitárního práva na základě analogie podle čl. 30 a čl. 41 VÚSP.⁹⁴

U vztahu dřívější mezinárodní smlouva – pozdější rámcové rozhodnutí je tomu jinak, neboť ve III. pilíři se supranacionalita neuplatňuje a unijní právo má, jak bylo shora uvedeno, mezinárodněprávní povahu, přičemž rámcové rozhodnutí se nejvíce podobá závaznému aktu mezinárodní mezivládní organizace, odvozující svou platnost od mezinárodní smlouvy, jíž byla organizace založena (s výhradou, že EU takovou organizací s vlastní právní subjektivitou zatím formálně není – do vstupu v platnost Lisabonské smlouvy). V případě rámcových rozhodnutí je tedy nezbytné vyjít z odkazu na čl. 30 a 41 VÚSP.

Ještě než se však dostaneme k výkladu čl. 41 VÚSP, zastavme se u případu, kdy jsou smluvními stranami původní mezinárodní smlouvy pouze členské státy. Zde by se pro uvedený vztah měl aplikovat článek 30 VÚSP, který vykládá pravidla pro provádění po sobě uzavřených smluv, které se týkají téhož předmětu. Odst. 3 tohoto ustanovení uvádí, že *„jsou – li všechny smluvní strany dřívější smlouvy též stranami smlouvy pozdější, aniž podle článku 59 VÚSP dřívější smlouva zanikla nebo její provádění bylo přerušeno, provádí se dřívější smlouva pouze v tom rozsahu, v jakém jsou její ustanovení slučitelná s ustanoveními smlouvy pozdější.“* Pokud by tedy strany platnost dřívější smlouvy výslovně neukončily nebo ji nesuspendovaly, má se zato, že tak učinily přijetím odlišné smluvní úpravy téhož předmětu, která pak nahrazuje dřívější úpravu zcela, anebo ji mění v tom rozsahu, který s novou úpravou věcně koinciduje. Jestliže by v takovém případě pozdější smlouva obsahovala výslovnou klauzuli o své prioritě vůči smlouvě dřívější, takovou klauzulí se pak jen deklaruje to, co je *ex lege* konstituováno pravidlem priority *lex posteriori derogat priori*.⁹⁵

⁹⁴ Viz sub 29

⁹⁵ Č. Čepelka: Právo mezinárodních smluv, Vídeňská úmluva o smluvním právu (1969) s komentářem, Universita Karlova v Praze – Nakladatelství Karolinum, Praha 1999, str. 53.

Sledovaný článek 41 VÚSP upravuje, na rozdíl od změny smlouvy podle čl. 40 VÚSP, pouhé pozměnění či modifikaci smlouvy (*modification*) jen mezi dvěma nebo některými stranami, přičemž zúžený počet účastnických států takovéto *inter se* dohody byl od počátku též zamýšlen. V tomto případě tedy dva státy nebo malá skupina států předem vylučují možnost pro ostatní strany původní smlouvy účastni se, což podle článku 40 VÚSP neexistuje, neboť k procesu změny smlouvy podle čl. 40 jsou zásadně přizvány všechny státy, i když nakonec jen některé z nich dohodu o změně přijmou. Proto u modifikace je též větší riziko, že cíl a účinek následné *inter se* dohody by mohl být v nesouladu s předmětem a účelem smlouvy původní.⁹⁶ Právě takovému riziku aktuálně čelíme, kdy rámcové rozhodnutí považujeme za modifikaci smlouvy mezinárodní.

Obsahovým těžištěm úpravy článku 41 VÚSP je stanovit podmínky, za nichž je modifikování smlouvy (původní) *inter se* sjednanou dohodou právně přípustné. Předně čl. 41 odstavec 1, písm. a) VÚSP stanoví, že přípustnost modifikující dohody je dána tehdy, jestliže původní smlouva možnost takovéto *inter se* pozměnění výslovně připouští. Zde tedy problém pro nás nevzniká, neboť sama mezinárodní smlouva střet výslovně řeší, tedy povoluje existenci partikulární úpravy. Tak je tomu právě v článku Evropské úmluvy o vydávání, která sama předpokládá odlišnou úpravu mezi některými smluvními stranami a vyžaduje pouze formální notifikaci depozitáři. Je samozřejmé, že taková partikulární úprava se nesmí dotknout postavení ostatních smluvních stran. Odstavec 2 čl. 41 však dále zakotvuje pro tento případ povinnost, že pokud taková smlouva podle odst. 1 písm. a) nestanoví jinak, příslušné strany musí oznámit stranám svůj úmysl uzavřít dohodu a informovat je o úpravách smlouvy, se kterými se v dohodě počítá.

Touto cestou postupovala i Česká republika v případě implementace rámcového rozhodnutí o evropském zatýkacím rozkazu. Dne 14. ledna 2008 notifikovala generálnímu tajemníkovi Rady Evropy následující sdělení:

„Oznámení České republiky podle čl. 28 odst. 3 Evropské úmluvy o vydávání (Paříž, 13. prosince 1957) v souvislosti s přijetím právní úpravy k provedení rámcového rozhodnutí Rady Evropské unie ze dne 13. června 2002 o evropském zatýkacím rozkazu a postupech předávání mezi členskými státy“.

⁹⁶ Č. Čepelka: Právo mezinárodních smluv, Vídeňská úmluva o smluvním právu (1969) s komentářem, Universita Karlova v Praze – Nakladatelství Karolinum, Praha 1999, str. 73.

Komplikovanější je však situace kdy smlouva neobsahuje výslovně upravenou přípustnost partikulární úpravy. V takovém případě pokračujeme ve výkladu čl. 41 odst. 1 písm. b), kdy smlouva zároveň takovou změnu nezakazuje. K tomu navíc následují další tři podmínky týkající se modifikace smlouvy:

- 1) nesmí být pro ostatní strany na újmu realizace jejich práv, jakož i stěžovat plnění jejich závazků, vyplývajících z původní smlouvy;
- 2) nesmí se týkat takového ustanovení původní smlouvy, které by derogováním přivedilo neúčinnost plnění vlastního předmětu a účelu původní smlouvy;
- 3) nesmí být původní smlouvou výslovně zakázána, čímž je nepřípustné i obsahově nevýznamné pozměnění, které implicitní zákaz sub 2) nepostihuje.

Uvedené tři podmínky přípustnosti modifikace, jež by výslovně nebyla povolena původní smlouvou, nejsou alternativní, nýbrž kumulativní povahy.⁹⁷

S ohledem na přiměřenou aplikaci čl. 41 VÚSP ve vztahu k závazkům členských států plynoucích z rámcových rozhodnutí pak lze mít za to, že členové Rady EU musejí při přijímání rámcových rozhodnutí dbát na to, aby tyto podmínky byly naplněny. Nebude-li tak, ke změně mezinárodní smlouvy ve smyslu čl. 41 VÚSP by nedošlo a členské státy by byly povinny aplikovat původní mezinárodní smlouvu, a to zejména s ohledem na dotčenost práv třetích stran. Tím by se však dostávaly do rozporu se svými závazky vyplývajících ze Smlouvy o EU. Takový rozpor by mohl být následně odstraněn pouze buď změnou nebo vypovězením mezinárodní smlouvy, nebo změnou nebo zrušením rámcového rozhodnutí.⁹⁸

Argumentace postavená na čl. 41 VÚSP má však dva závažné nedostatky. Za prvé vychází apriorně z toho, že rámcové rozhodnutí je třeba považovat za mezinárodní smlouvu, za druhé pak je založeno na změně původní smlouvy (tj. na zániku mezinárodně právních závazků), nikoli na změně v rozsahu provádění (při zachování původních závazků, které se nerealizují).⁹⁹

Vyjdeme-li z obsahu Vídeňské úmluvy o smluvním právu, bude pro nás relevantní, jakým způsobem interpretuje pojem mezinárodní smlouva (dohoda). Mají články 30 a 39 – 41

⁹⁷ Viz sub 25.

⁹⁸ Maršálková Z, Břtza P: Vztah rámcových rozhodnutí a mezinárodních smluv, Právní rozhledy 20/2006, str. 748.

⁹⁹ Vl. Týč: Rámcové rozhodnutí EU a český právní řád, str. 235.

VÚSP na myslí skutečně jen mezinárodní smlouvu jako formální pramen mezinárodního práva, který stanoví mezinárodně právní závazky státům?

Mnoho zkušených odborníků na mezinárodní právo by jistě zarytě mohlo argumentovat, že rámcové rozhodnutí nelze považovat za mezinárodní smlouvu ve smyslu VÚSP. K tomu lze uvést, že v případě rámcových rozhodnutí se jedná o akty orgánů EU a nikoli o mezinárodní smlouvu. Vídeňská úmluva o smluvním právu pro své účely v čl. 2 odst. 1 písm. a) definuje smlouvu jako mezinárodní dohodu uzavřenou mezi státy písemnou formou, řídící se mezinárodním právem, sepsanou v jediné nebo ve dvou či více souvisejících listinách, ať je její název jakýkoli. Podle nejobecnější definice mezinárodní smlouvy vyplývající z obyčejového mezinárodního práva je mezinárodní smlouvou ujednání dvou nebo více subjektů mezinárodního práva, které má z vůle těchto subjektů mezinárodněprávní účinky a řídí se mezinárodním právem.¹⁰⁰

Sledované znění čl. 41 však užívá pojmu „dohody pozměňující mnohostranné smlouvy“ a toto znění nevylučuje možnost změny původní smlouvy provést i *formou odlišnou*, tedy též např. ústní nebo tacitní dohodou, jejichž právní relevance není touto kodifikační úpravou oslabena. V mezinárodním právu neplatí zásada, že by normativní akt bylo možno změnit jen normativním aktem stejného druhu, majícím od předchozího obsah odlišný (*acte contraire*).¹⁰¹ Tento princip byl také odmítnut jako pravidlo pro mezinárodní právo Komisí pro mezinárodní právo v rámci její zprávy pro Generální shromáždění OSN z r. 1966.¹⁰² Stejně tak neplatí, že by akt měnící původní mezinárodní smlouvu musel být schvalován stejnou procedurou jako byla schválena ona mezinárodní smlouva.

V současné době je situace zcela jiná než na konci 60. let minulého století, kdy tato Vídeňská úmluva o smluvní právu vznikla. V tehdejší době státy přebíraly závazky vůči sobě navzájem výhradně cestou mezinárodních smluv (pomineme-li mezinárodní obyčej a právo Evropských společenství se zcela odlišnou podstatou). Nikdo tehdy nemohl předpokládat, že některé státy budou v budoucnu sdruženy ve zcela specifické a hlavně novátorské entitě, jíž je nyní Evropská unie, která bude na bázi mezinárodního práva přijímat pravidla závazná pro členské státy zvláštním postupem odlišným od sjednávání klasických mezinárodních smluv. Liší se jen postup, nikoliv výsledek: akt této entity představuje mezinárodně unifikovanou právní úpravu, která byla přijata projevem vůle zúčastněných států na bázi mezinárodního

¹⁰⁰ P. Polák: Meze možností právní úpravy justiční spolupráce v trestních věcech rámcovým rozhodnutím, Právní rozhledy č. 17/2004, str. 632.

¹⁰¹ Viz sub 25, str. 69.

¹⁰² Draft Articles on the Law of Treaties with commentaries, 1966, str. 246, dále pak také P. Daillier, A. Pellet: Droit international public, L.G.D.J., 1999, str. 301.

práva. Cíl je stejný jako u mezinárodní smlouvy – vytvoření jednotné právní úpravy závazné pro zúčastněné státy. Jiný je jen postup – odpadávají složitá jednání a zejména zdoluhavý schvalovací proces (vnitrostátní schválení a ratifikace), byť je to na úkor demokratické stránky (faktické vyloučení národních parlamentů, které jsou postaveny před hotovou věc).

Účelem mezinárodní smlouvy je vytvoření jednotných pravidel, resp. uspořádání určitých vztahů mezi státy, a to na základě jejich shodného projevu vůle. Je-li tohoto účelu dosaženo odlišným způsobem, pak je jiná pouze forma, ale podstata, tedy účel se nemění. Rozhodující je, aby tato jednotná pravidla byla přijata konsensem účastníků a na bázi mezinárodního práva.¹⁰³

Z uvedeného výkladu je možné vyvodit, že pojem „dohoda pozměňující smlouvu“, použitý v člancích 39 – 41 VÚSP, lze vykládat z hlediska jejich účelu tak aby zahrnovala i další mezinárodněprávní instrumenty než pouze mezinárodní smlouvy pro přijetí jednotné právní úpravy mezi státy. Na základě toho můžeme vztáhnout tato ustanovení i na rámcové rozhodnutí EU, která takovým právním instrumentem jsou.

Pokud jde o druhý aspekt tohoto výkladu čl. 39 – 41 VÚSP, a sice zda rámcové rozhodnutí mezinárodní závazky z existujících mnohostranných smluv skutečně mění nebo jen suspenduje. Rámcové rozhodnutí ukládá členským státům postupovat v příslušných věcech jinak, než jak ukládá mezinárodní smlouva. Ta ale dále existuje a platí, a to zejména s ohledem na ostatní smluvní strany mezinárodní smlouvy, které nejsou členskými státy EU. Pokud by mělo dojít ke zrušení rámcového rozhodnutí a následně vnitrostátní úpravy na jeho základě přijaté, členské státy by se nepochybně vrátily ve vzájemných vztazích k původní mezinárodní smlouvě (viz níže – případ Německa, poté kdy došlo ke zrušení vnitrostátní legislativy implementující evropský zatýkácí rozkaz na základě rozhodnutí Spolkového dvora). To znamená, že rámcové rozhodnutí nepředstavuje změnu smlouvy, pouze vylučuje její působnost ve vztazích mezi členy EU.

c) Vnitrostátní (ústavní) rovina

Současné postavení komunitárního a unijního práva bylo v českém ústavním systému nastaveno (zejména) tzv. ústavní „euronovelou“ (ústavní zákon č. 395/2001 Sb.) přijatou ještě před vstupem České republiky do Evropské unie.

¹⁰³ Viz sub 29, str. 237.

Text Ústavy České republiky ponechává mnohé otázky týkající se vlivu komunitárního/unijního a mezinárodního práva v české ústavním pořádku nezodpovězeny – zejména vztah mezi čl. 10 a čl. 10a nebo (ne)akceptací principu supremacie (aplikační přednosti) komunitárního práva na území České republiky. Dodnes je toto téma a zřejmě ještě dlouhou dobu bude živnou půdou pro akademické debaty ústavních odborníků na stránkách vědeckých časopisů. Nicméně obecnému výkladu účinku komunitárního a unijního práva v českém právním řádu se budeme podrobněji věnovat v rámci další kapitoly. Předmětem následujícího výkladu je opět zaměření se na ústavní dimenzi kolize mezi mezinárodními a unijnímu závazky v oblasti trestního práva.

Promítnutí rámcového rozhodnutí do práva členského státu má, jak již bylo shora uvedeno, povahu transpozice (či implementace) závazku evropsko právního, nikoli recepce závazku mezinárodně právního. Obecná povinnost orgánů ČR transponovat rámcová rozhodnutí byla, stejně jako v případě komunitárních směrnic, ústavně zakotvena ratifikací Smlouvy o přistoupení ČR k EU na základě čl. 10a Ústavy ČR, zavazující k dodržování Smlouvy o EU a právních aktů, vydaných orgány Unie k jejímu provedení. Ústavní pořádek, mezinárodní smlouvy s přímou vnitrostátní závazností, zákony ani jiné právní předpisy nelze vykládat a používat způsobem neslučitelným se závazky vyplývajícím z členství v EU, jak je třeba rozumět důsledkům svěřené pravomoci podle čl. 10a Ústavy ČR. Tento pokyn neplatí jen pro orgány moci výkonné a soudní, ale také pro orgány moci zákonodárné, včetně případu, kdy provádějí transpozici.

Mezi tyto závazky nepochybně patří povinnost institucionálně a procesně zajistit napříč celým právním řádem náležitě provádění a vynucování evropského práva, v souladu se zárukami právního státu a ochrany základních lidských práv, které tvoří obecné právní principy, respektované právem Unie.¹⁰⁴

Výše zmíněna euronovela Ústavy zvolila pro zakotvení vnitrostátních účinků komunitárního a unijního práva zcela minimalistický přístup. Je zřejmé, že na rozdíl od mezinárodního práva, které v zásadě nechává úpravu svých vnitrostátních účinků na ústavním právu jednotlivých států, komunitární právo samo určuje a specifikuje, jaké jsou jeho vnitrostátní účinky v členských státech.

Ačkoliv by vymezení účinků EU práva bylo nadbytečné, přesto jsem názoru, že Ústava by měla orgánům aplikujícím právo poskytovat jednoznačnou a transparentní ústavní

¹⁰⁴ J. Zemánek: „Vnitrostátní účinky právních aktů Evropské unie (včetně mezinárodních smluv) uzavíraných dle Smlouvy o EU a možnosti kontroly jejich ústavnosti Ústavním soudem ČR, odborná studie I.12.2005, str.43-44.

oporu pro budoucí přednostní a přímou aplikaci bezprostředně aplikovatelných komunitárních pravidel v ČR a pro eurokonformní výklad vnitrostátních pravidel, tj. pro jejich výklad v souladu s bezprostředně neaplikovatelnými komunitárními či unijními pravidly.

Příkladem takovéto ústavní opory byl vládou ČR navrhovaný, Parlamentem ČR však nepřijatý, čl. 10b Ústavy ČR, který obsahoval obecnou interpretační a aplikační klauzuli. Podle této ústavní klauzule by nebylo možno vykládat a aplikovat ústavní pořádek, mezinárodní smlouvy, zákony a jiné předpisy způsobem neslučitelným se závazky vyplývajícími z členství ČR v EU.¹⁰⁵

Tato výhrada k euronovele Ústavy nesměřuje tudíž k tomu, že euronovela pozitivně nevymezuje vnitrostátní účinky komunitárního práva, ale vůči tomu, že euronovela tím, že neobsahuje zmiňovanou obecnou interpretační, popř. odkazující klauzuli, neposkytuje jednoznačnou a transparentní ústavní oporu pro vnitrostátní účinky komunitárního práva v ČR.

Vlivem minimalistického přístupu Parlamentu ČR k vládnímu návrhu ústavní euronovely vyplývá shora uvedený pokyn pro eurokonformní výklad z Ústavy pro státní orgány jen implicitně, ačkoliv vnitrostátní účinky běžných mezinárodních smluv a posouzení souladu právních předpisů s těmito smlouvami při jejich soudní aplikaci jsou v ní upraveny výslovně (čl. 10, čl. 1 odst. 2, čl. 95 Ústavy ČR). Nezařazení interpretační a aplikační klauzule komplikuje plnění transpozičních a aplikačních závazků státních orgánů ČR právě v oblasti III. pilíře, jejichž vznik má některé znaky mezivládní spolupráce, z hlediska účinků převažují však znaky nadstátní integrace.

Podle čl. 1 odst. 2 Ústavy má ČR plnit své mezinárodní závazky včetně těch, které stanoví jednotlivá rámcová rozhodnutí. Částečným vyjádřením priority mezinárodního práva jsou články 10 a 95 Ústavy, které podřazují běžné zákony mezinárodním smlouvám.

Problémy mohou nastat v případě, kdy zákon přijatý na základě rámcového rozhodnutí je v rozporu s dřívější mezinárodní smlouvou. Toto je rozpor, který je třeba vyřešit. Tvrdíme-li, že z hlediska mezinárodně právního má přednost rámcové rozhodnutí před mezinárodní smlouvou, z hlediska vnitrostátního by pak logicky měla mít taktéž implementační legislativa přednost před smlouvou. Článek 10 Ústavy ČR však stanoví opak, přednost smlouvy.

Tato otázka má zcela konkrétní praktickou dimenzi. Pro jednotlivce může být v některých případech výhodnější být podřízen raději mezinárodní smlouvě než legislativě

¹⁰⁵ Tento názor, který sdílím vyslovil R. Král: Znovu k zakotvení vnitrostátních účinků komunitárního práva v Ústavě ČR, *Právní rozhledy* č. 3/2004, str.111.

k rámcovému rozhodnutí, které pro něj stanoví přísnější režim. Bude se tak dovolávat mezinárodních smluv, jejichž provádění bylo ve smyslu článku 30 Vídeňské úmluvy o smluvním právu v daném případě nahrazeno prováděním rámcového rozhodnutí?

Samotné vymezení „mezinárodních smluv, jimiž je Česká republika vázána“ je ovšem dáno pouze právem mezinárodním. K tomu je třeba uvést, že není možné například ztotožnit mezinárodní právo výlučně s mezinárodními smlouvami. Nelze také tvrdit, že mezinárodní smlouva je platná jen proto, že byla řádně přijata a vyhlášena podle Ústavy. Proto je zcela nezbytné vyjít z mezinárodně právní roviny, neboť pokud je předmětný vztah vymezen již zde, pak k němu vnitrostátní právo nemá co říci.

Článek 10 Ústavy se vztahuje na mezinárodní smlouvy, jimiž je Česká republika vázána. Tento pojem znamená, že Česká republika je ustanovením smlouvy podřízena a je povinna plnit závazky z ní vyplývající. „Vázanost“ smlouvou ale není totéž co platnost. Stát nemusí být vždy a ve všech situacích platnou smlouvou vázán. Stát nemá povinnost plnit povinnost stanovenou platnou mezinárodní smlouvou, jejíž působnost byla pro daný případ vůči tomuto státu vyloučena podle mezinárodního práva. To je případ článku 30 a 41 VÚSP – smlouva je pro stát platná, ale v určitých vztazích se neprovádí. V tomto smyslu jí stát není vázán, tedy není povinen ji provádět s ohledem na jinou partikulární úpravu.¹⁰⁶

Zde docházíme k závěru, že se nelze dovolávat přednosti mezinárodní smlouvy, jejichž provádění již bylo mezi stranami na mezinárodně právním základě vyloučeno. Implementační legislativa k rámcovému rozhodnutí se tak uplatní i při existenci neprováděné mezinárodní smlouvy upravující stejný předmět.

d) Závěrečné shrnutí eurokonformního výkladu

Závazky vůči členským státům EU stanovené mezinárodními smlouvami lze měnit rámcovým rozhodnutím podle Smlouvy EU, v nichž je taková vůle zástupců členských států vyjádřena. Takovému postupu nic nebrání z hlediska mezinárodního práva, což by měly respektovat i české orgány na základě článku 1 odst. 2 Ústavy.

V úvahu je třeba brát zejména cíle Unie podle článku 2 Smlouvy o EU s náležitým zřetelem na integrační princip podle čl. 1 Smlouvy o EU. Evropský soudní dvůr svoji aktuální judikaturou významně ovlivnil vnímání závaznosti rámcových rozhodnutí tím, že princip loajality (čl. 10 Smlouvy ES) rozšířil i na oblast třetího pilíře. Judikát, který vyslovuje

¹⁰⁶ *Vl. Týč: Rámcové rozhodnutí EU a český právní řád*, str. 239, Masarykova univerzita Brno, 2006.

povinnost členských států pro eurokonformní výklad rámcových rozhodnutí, významný způsobem posouvá hranici závaznosti rámcových rozhodnutí.

Rámcové rozhodnutí nelze oddělovat od režimu Smlouvy o EU. Neboť Smlouva o EU ve znění Amsterodamské smlouvy, která zakotvila a definovala institut rámcových rozhodnutí, je tím primárním právním základem, který propůjčuje zamýšlené právní účinky rámcovým rozhodnutím. Legislativně technické provedení rámcového rozhodnutí pak může mít podobu zákona, popř. podzákonného předpisu, který bude odkazovat na plnění závazků vůči členským státům EU tak, aby nedošlo ke konfliktu s trvajícím závazky na základě mezinárodní smlouvy.

Rámcová rozhodnutí, byť nejsou mezinárodní smlouvou, představují mezi členy EU partikulární úpravu určitých otázek upravených v dřívější mnohostranné smlouvě. Tuto partikulární úpravu není možné považovat za nahrazující úpravu smluvní ve smyslu plného nahrazení smlouvy novým instrumentem. Dřívější smlouva zůstává v platnosti, ale nepoužije se na vztahy mezi členy EU, ostatní vztahy zůstávají nedotčeny.

Povinnost vnitrostátně neaplikovat původní mezinárodní smlouvu a aplikovat úpravu stanovenou rámcovým rozhodnutím nastane až poté, co je rámcové rozhodnutí řádně transponováno vnitrostátním právním předpisem.

Uvedený závěr je uplatnitelný jak v rovině mezinárodní, tak vnitrostátní, tj. mezi členy EU neprováděná mezinárodní smlouva nemá podle ústavy přednost před implementační legislativou k rámcovému rozhodnutí.¹⁰⁷

2. Jiný výklad a řešení aplikované praxi¹⁰⁸

Pohled na institut rámcových rozhodnutí, na jejich závaznost a jejich aplikaci v praxi se jak výše dokresluje uvedený výklad stále ještě vyvíjí. Na institutu rámcových rozhodnutí nemají vliv pouze unijní instituce, které je vytváření, ale především subjekty, které je aplikují. Různá je praxe členských států, různé jsou výklady jejich obecných i ústavních soudů, ale jako velmi důležitý unifikující prvek zde vystupuje Evropský soudní dvůr, který zejm. v případě *Maria Pupino*, značně ovlivnil nahlížení na institut rámcového rozhodnutí. Nahlížení na vztah rámcových rozhodnutí bylo a možná stále ještě je ovlivněno výkladem,

¹⁰⁷ Viz sub 42, str. 240.

¹⁰⁸ Jde o stanovisko, které zastávalo Nejvyšší státní zastupitelství, proto argumentace v této kapitole je především argumentací NSZ.

který je obsažen v této kapitole. Naopak výše popsany eurokonformní výklad se teprve začíná prosazovat nejen v právní teorii, ale věřme, že i v aplikační praxi.

V rámci tohoto jiného přístupu je naopak dovozováno, že *přijetí rámcového rozhodnutí Radou EU samo o sobě není způsobilé modifikovat mezinárodní smlouvy*, kterými jsou členské státy vázány, a závazky z nich vyplývající. A to s odkazem na čl. 10 Ústavy ČR, dle kterého jsou vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je ČR vázána, součástí českého právního řádu; přitom platí, že stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než vnitrostátní zákon, použije se mezinárodní smlouva¹⁰⁹.

Z toho je možné dovodit, že pokud by ve vztahu mezi ČR a některým z členských států EU nedošlo postupem stanoveným v čl. 39 a 41 Vídeňské úmluvy o smluvním právu (jiný postup v souladu s normami mezinárodního práva, např. přerušení provádění smlouvy podle čl. 58 Vídeňské úmluvy zde není vhodný) k modifikaci „self-executing“ ustanovení mezinárodních smluv, české soudy by mohly vnitrostátní právní normu provádějící rámcové rozhodnutí aplikovat pouze v tom rozsahu, ve kterém nebude s těmito mezinárodními smlouvami v rozporu.

K tomu lze argumentovat články 26 a 27 Vídeňské úmluvy o smluvním právu, jež zakotvují, že každá platná smlouva zavazuje smluvní strany a musí být jimi plněna v dobré víře, a že se státy nemohou dovolávat ustanovení svého vnitrostátního práva jako důvodu pro neplnění smlouvy (zásada *pacta sunt servanda*). O přípustnosti a podmínkách změn mezinárodních smluv hovoří Vídeňská úmluva v čl. 39 - smlouva může být změněna dohodou mezi smluvními stranami; na takovou dohodu se vztahují pravidla uvedená v části II. Úmluvy, ledaže by smlouva stanovila jinak, a ve čl. 41.

Obsahuje-li dotčená mezinárodní smlouva ustanovení, kterým smluvní straně dovoluje vyloučit svoji aplikaci ve vztahu k těm smluvním stranám, které spolu s ní postupují podle tzv. jednotných právních předpisů, je přednost implementační legislativy k rámcovému rozhodnutí před takovou mezinárodní smlouvou zaručena (není-li postup podle jednotných právních předpisů podmíněn např. učiněním prohlášení k dosud používané mezinárodní smlouvě - v takových případech je postup podle vnitrostátních předpisů implementujících rámcové rozhodnutí možný až po učinění takového prohlášení).

V kontextu jednání o rámcovém rozhodnutí o aplikaci principu vzájemného uznávání příkazů ke konfiskaci Česká republika poukázala na skutečnost, že výbor expertů Rady Evropy v paralelní době pracoval na textu dodatkového protokolu k Úmluvě o praní,

¹⁰⁹ Tato zásada se však vztahuje pouze na tzv. "self-executing" ustanovení mezinárodních smluv. Ustanovení, která tento charakter postrádají, vyžadují vnitrostátní provedení.

vyhledávání, zadržování a konfiskaci výnosů ze zločinu z roku 1990, jež mimo jiné upravuje oblast vzájemného uznávání rozhodnutí o konfiskaci. Do negociační směrnice pro Komisi, která jednala na půdě Rady Evropy jednat, pokud jde o ustanovení protokolu spadajícího do kompetence ES, byl zahrnut požadavek, aby protokol obsahoval tzv. disconnection clause, pokud se to bude jevit jako vhodné s ohledem na obsah protokolu a komunitárního práva. V průběhu vyjednávání bylo rozhodnuto o vypracování úmluvy (Úmluvy o praní, financování terorismu, vyhledávání, zadržování a konfiskaci výnosů ze zločinu) místo dodatkového protokolu. Předmětná úmluva, která byla podepsána 16.5.2005, obsahuje ve svém čl. 52 odst. 4 onu přechodovou klauzuli o přednosti komunitárních a unijních pravidel před touto úmluvou (více viz níže). Problematika vztahu rámcového rozhodnutí a mezinárodněprávního závazku se v daném případě vyřešila.

Problematičtější je však situace, kdy smlouva takovou možnost nedává a je-li zastáván následující výklad čl. 34 odst. 2 Smlouvy o EU, který charakterizuje rámcové rozhodnutí jako akt, který:

- je přijímán Radou EU, a tudíž nenaplní charakteristiku obsaženou v čl. 39 a 41 Vídeňské úmluvy, podle níž mohou uzavřít dohodu o modifikaci mezinárodní smlouvy pouze smluvní strany;
- má za cíl sblížení právních předpisů členských států EU v oblasti policejní a justiční spolupráce. Smyslem rámcového rozhodnutí je tedy aproximace vnitrostátních předpisů, nikoliv přímo modifikace mezinárodněprávních závazků členských států (k tomu účelu slouží úmluvy sjednávané podle čl. 34 odst. 2 písm. d) Smlouvy o EU;
- nemá bezprostřední účinek. Vyžaduje provedení, a proto ani nemůže bezprostředně měnit mezinárodní právo.

Působnost rámcových rozhodnutí stanovenou v čl. 34 odst. 2 písm. b) Smlouvy o EU nelze (srov. dikci „Framework Decisions may be adopted for the purpose of approximation of the laws and regulations of the Member States“) svévolně rozšiřovat i na oblast sloužící k cílům EU, jak jsou uvedeny v článku 2 odst. 2 Smlouvy o EU. Ke změnám mezinárodních smluvních závazků mohou z nástrojů určených k naplnění tohoto požadavku obsaženém v úvodu sloužit úmluvy dle čl. 34 odst. 2 písm. d) Smlouvy o EU.

Přitom lze za pravý důvod rozšířeného používání rámcových rozhodnutí označit neodpovědný přístup členských států k ratifikaci úmluv uzavřených v rámci III. pilíře. Účinnost úmluv podle čl. 34 je totiž vázána na splnění požadavků ústavních předpisů členských států, což v drtivé většině znamená zahájení vnitrostátního ratifikačního procesu

národními parlamenty. Je třeba v tomto kontextu zdůraznit, že právo národního parlamentu neprovést ratifikaci zůstává v každém případě znění čl. 34 odst. 2 písm d) Smlouvy o EU nedotčeno.

Jak bylo výše uvedeno, platí sice v právu Evropské unie také ustanovení čl. 10 Smlouvy o EU, dle kterého musí členské státy plnit své povinnosti a zdržet se jakýchkoliv jednání ohrožujících cíle Unie, aniž by tato skutečnost musela být ve Smlouvě o EU výslovně uvedena¹¹⁰. Tuto argumentaci převzal i Evropský soudní dvůr ve svém rozhodnutí *Pupino*. Z dikce samotného ESD rozhodnutí však vyplývá, že povinnost členských států „eurokonformně vykládat“ národní práva není neomezená, srov. „so far as possible“.

Tento princip má limitaci v momentě, kdy by soudy členských států vykládaly ustanovení vnitrostátního práva včetně ústavních v rozporu s jejich zněním. Navíc dnes již v podstatě učebnicová rozhodnutí ESD *Van Gend en Loos* a *Costa vs. Enel* potvrzují aplikační přednost komunitárního práva i před národními ústavami, nicméně pouze v rozsahu supranacionality I. pilíře. Unijní právo III. pilíře EU má však stále mezinárodněprávní mezivládní charakter a k přenosu kompetencí na mezinárodní organizaci nebo instituci ve smyslu čl. 10a Ústavy dle tohoto výkladu zde nedošlo.

Vztah rámcových rozhodnutí a mezinárodních smluv jako takový je problémem ryze mezinárodněprávním a je nutno jej na této úrovni řešit. S ohledem na způsob recepce mezinárodněprávních závazků ČR do vnitrostátního práva má i v něm významný dopad. Jako závazek plynoucí z mezinárodněprávního práva bude v souladu s čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR provedeno přijetím vnitrostátní úpravy v podobě zákona či jiného právního předpisu. Pokud se však ustanovení takového zákona či předpisu dostanou do rozporu s vyhlášenou mezinárodní úmluvou, k jejíž ratifikaci dal Parlament souhlas, kterou je ČR vázána a která je součástí právního řádku ČR, bude třeba v souladu s čl. 10 Ústavy použít ustanovení této smlouvy přednostně před takovým zákonem či právním předpisem provádějícím rámcové rozhodnutí.

Z výše uvedeného výkladu lze udělat následující názor, že rámcové rozhodnutí jako akt Rady EU, nikoli členských států, nemající povahu mezinárodní smlouvy, sloužící ke sblížení zákonů a jiných předpisů členských států, nikoli ke změně jejich mezinárodněprávních závazků, a postrádající bezprostřední účinek, tedy bez přímého vlivu na

¹¹⁰ Srov. stanovisko generální advokátky J. Kokott ve věci C-105/03 *Maria Pupino*, bod 26 a 27

práva a povinnosti jednotlivců, nemůže samo o sobě nic měnit na mezinárodních smluvních závazcích členských států, zejména nahrazovat či modifikovat závazky, které pro členské státy vyplývají z mezinárodních smluv.

3. Jiné navrhované možnosti řešení

a) Změna Ústavy ČR

Problém vztahu mezinárodní smlouvy a rámcového rozhodnutí, jež je v rozporu s jejími přímo aplikovatelnými ustanoveními, by mohl být řešen změnou Ústavy ČR, která přizná právu EU, resp. implementující legislativě, stejnou právní sílu, jakou mají ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy. Bližším pojetím možné úpravy účinků práva EU v Ústavě se bude blíže zabývat následující kapitola pátá.

Toto řešení by v současné době bylo zřejmě politicky neprůchodné a navíc by mohlo být považováno za problematické ve vztahu k Vídeňské úmluvě o smluvním právu, Smlouvě o EU (která rámcovým rozhodnutím odpírá přímý účinek), jakož i k čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR. Dále by tomuto řešení mohlo být vytýkáno, že stanovením nadřazenosti by problém přetrvával, neboť by nebyly dodrženy mezinárodní závazky anebo že rámcovému rozhodnutí vzhledem k jeho charakteru nelze přiznat právní sílu ratifikovaných a vyhlášených mezinárodních smluv, neboť je s nimi nelze stavět naroveň.

Nicméně toto řešení by zřejmě bylo východiskem pro řešení problematického vztahu rámcových rozhodnutí a mezinárodních smluv. To také dokládají některé ústavy členských států např. francouzská, které zakotvují nadřazenost evropského práva a tento problém tudíž nepociťují.

b) Důsledné prosazování tzv. disconnection clause do textů mezinárodních smluv

O uvedeném ustanovení již byla částečně zmínka výše. Jedná se o klauzuli obsaženou v mezinárodní smlouvě, která smluvní straně dovoluje vyloučit svoji aplikaci ve vztahu k těm smluvním stranám, zde zejména mířeno na členské státy EU, které spolu s ní postupují podle

tzv. jednotných právních předpisů. Toto ustanovení obsahují tři nedávno sjednané úmluvy na poli Rady Evropy.

Jedná se o Úmluvu o praní, financování terorismu, vyhledávání, zadržování a konfiskaci výnosů ze zločinu podepsané ve Varšavě dne 16.5.2005. Ta ve svém článku 52 odst. 4 Úmluvy dovoluje členským státům Evropské unie v jejich vzájemných vztazích aplikovat komunitární a unijní pravidla, která se týkají daného předmětu úpravy, bez ohledu na předmět a účel této dohody a bez vlivu na plnou aplikaci ve vztahu k ostatním stranám dohody.

„Parties which are members of the European Union shall, in their mutual relations, apply Community and European Union rules in so far as there are Community or European Union rules governing the particular subject concerned and applicable to the specific case, without prejudice to the object and purpose of the present Convention and without prejudice to its full application with other Parties.“

Stejně tak Úmluva Rady Evropy o prevenci terorismu, podepsaná ve Varšavě dne 16.5.2005, obsahuje v článku 26 odst. 3 identické ustanovení přechodové klauzule. Stejně tak Úmluva Rady Evropy o boji proti obchodování s lidmi, podepsaná ve Varšavě dne 16.5.2005, obsahuje toto ustanovení ve svém článku 40 odst. 3.

Užitečností tohoto ustanovení si je nejen vědoma Evropská komise při sjednávání úmluv v rámci Rady Evropy, jak ukazuje výše popsany příklad, nýbrž i samotné členské státy. Velmi aktuálním příkladem nově sjednané smlouvy obsahující obdobnou přechodovou klauzuli je tzv. Průmská smlouva¹¹¹.

Průmská smlouva o prohloubení přeshraniční spolupráce, zejména za účelem potírání terorismu, přeshraniční kriminality a nelegální migrace, podepsaná dne 27. května 2005, je instrumentem pro zintenzívnění přeshraniční policejní spolupráce, zejména za účelem boje proti terorismu, přeshraniční kriminalitě a nelegální migraci.¹¹² Tato smlouva ve svém čl. 47 odst. 1 stanovuje při jejím provádění v případě konfliktu přednost práva ES/EU, a rovněž výslovně umožňuje smluvním stranám změnit čin nahradit ustanovení Průmské smlouvy nově přijatými opatřeními vyplývajícími z práva ES/EU.

¹¹¹ Originálními smluvními stranami jsou Německo, Belgie, Španělsko, Francie, Lucembursko, Nizozemí a Rakousko. Další čtyři státy, a to Finsko, Itálie, Portugalsko a Slovinsko, již deklarovaly, že mají v úmyslu přistoupit k této smlouvě.

¹¹² Dokument Rady č. 10900/05, LIMITE, CRIMORG 65, ENFOPOL 85, MIGR 30

„The provisions of this Convention shall apply only in so far as they are compatible with European Union law. Should the European Union in future introduce arrangements affecting the scope of this Convention, European Union law shall take precedence in applying the relevant provisions of this Convention. The Contracting Parties may amend or replace the provisions of this Convention in view of those new arrangements resulting from European Union law.“

Aktuálně se na poli Evropské unie jedná o začlenění Průmské úmluvy do právního rámce evropského práva. Německé předsednictví představilo návrh rozhodnutí, kterým se přebírá část ustanovení úmluvy, pouze však ta, která se spadají pod třetí pilíř EU.

Popsaná závěrečné ustanovení uvedených úmluv jsou užitečným nástrojem, který na mezinárodně právní úrovni vymezuje předmětný vztah mezinárodního a unijního práva, a tímto předchází potencionálním kolizím.

Jako nevýhoda tohoto nástroje je, že tato ustanovení se začala vkládat do mezinárodních smluv teprve nedávno sjednaných či sjednávaných. Pro řešení vztahu dřívějších a již postarších mezinárodních smluv a pozdějších rámcových rozhodnutí nám již tato klauzule neposlouží. Jak bylo demonstrováno v úvodní části této práce, Evropská unie se odklání od zdlouhavého procesu sjednávání mezinárodních smluv a volí cestu jednodušší a rychlejší, tudíž rámcová rozhodnutí. Proto po aplikaci tzv. přechodové klauzule by měla sáhnout především Rada Evropy, příp. jiné mezinárodní organizace (OSN), které formou sjednávání mezinárodních smluv upravují trestní spolupráci členských států.

c) Větší spolupráce a koordinace EU s ostatními mezinárodními organizacemi

Tento bod nelze prezentovat jako samotné východisko pro řešení samotného problému, nicméně v návaznosti na popsanou přechodovou klauzuli je zřejmé, že spolupráce a koordinace činností jednotlivých mezinárodních organizací je nesmírně důležitou pro praktické a efektivní fungování mezinárodní spolupráce.

V tomto smyslu můžeme vnímat za pozitivní aktuální iniciativu pro přijetí Evropského společenství za člena Haagské konference mezinárodního práva soukromého (dále jen „HKMPS“). Ačkoliv jde v tomto případě o oblast práva soukromého, resp. zejména ve vztahu k ES o mezinárodní právo civilní, je tento případ názorným příkladem možné spolupráce mezi mezinárodní konferencí a mezinárodní organizací regionálního charakteru jakou je ES.

V důsledku skutečností, že ES má vnější pravomoc v oblasti mezinárodního práva soukromého, požádalo v roce 2002, aby se rovněž mohlo stát členem Konference. V souladu se Smlouvou o založení ES má ES pravomoc přijmout, je-li to nezbytné k řádnému fungování vnitřního trhu, nezbytná opatření v oblasti soudní spolupráce v občanských věcech s přeshraničním dosahem. Přestože se nejedná výslovně o vnější pravomoc, podle rozhodovací praxe ESD může ES uzavírat mezinárodní smlouvy tam, kdy již využilo své vnitřní pravomoci k přijetí opatření uvedených shora, nebo je-li uzavření mezinárodní smlouvy nezbytné k dosažení některého z cílů ES.

Členské státy Konference se shodly na tom, že je žádoucí, aby ES bylo umožněno členství v Konferenci, avšak dosavadní Statut předpokládal pouze členství států. Proto byly na XX. zasedání Konference v Haagu v červnu 2005 přijaty jeho změny, které umožňují členství nejen ES, ale jakékoliv regionální hospodářské integrační organizaci, na které členské státy přenesly některé pravomoci v oblasti mezinárodního práva soukromého.

Ve dubnu 2007 se uskutečnilo v Haagu zasedání Zvláštní komise pro všeobecné otázky a politiku HKMPS, na které bylo odsouhlaseno přijetí ES za člena HKMPS.

Ve vztahu k oblasti mezinárodní spolupráce ve věcech trestních by byla jistě přínosnou větší spolupráce Rady Evropy a Evropské unie, neboť právě mezinárodní úmluvy Rady Evropy a instrumenty třetího pilíře upravují jak bylo již popsáno výše identickou úpravu. Názorným příkladem střetu obsahové materie však reprezentuje oblast lidských práv. Jedním z navrhovaných řešení zde byl možný přístup ES/EU k Evropské úmluvě o lidských právech.

Tato myšlenka, která se poprvé objevila již v roce 1979, byla důvodem žádosti Rady ES o posudek ESD z 26.4.1994. ESD se měl vyjádřit k možnosti (právním základu) přistoupení Společenství k Evropské úmluvě a jeho slučitelnosti se Smlouvou ES. Ve svém známém posudku 2/1994 z 28.3.1996 však ESD vyjádřil negativní stanovisko, čímž byla otázka přístupu ES k Evropské úmluvě na určitou dobu odložena. Podle výkladu ESD žádné ustanovení Smlouvy ES nesvěřuje Společenství obecnou pravomoc přijímat pravidla o lidských právech nebo uzavírat mezinárodní dohody na toto poli. Soud dále řešil otázku, zda lze v tomto případě k vyplnění mezery ve výslovných a implicitních pravomocích využít postupu podle čl. 308 Smlouvy o ES. Soud dospěl k závěru, že byť je respekt k lidským právům obecně podmínkou pro legalitu aktů Společenství, přistoupení k Úmluvě by znamenalo podstatnou změnu v komunitárním systému ochrany lidských práv a předpokládalo by vstup Společenství do odlišného mezinárodního institucionálního systému, stejně jako začlenění všech ustanovení Úmluvy do právního řádu Společenství.

Třebaže argumenty posudku ESD jsou závažné, nejedná se o nepřekonatelné překážky, ale spíše o právně technické problémy. Zejména argument, že EU zcela chybí kompetence v oblasti základních práv, zpochybnilo přijetí Amsterodamské smlouvy.

Nově sjednaná a podepsaná Lisabonská smlouva (pozměňující Smlouvu o založení ES a Smlouvu o EU) ostatně již obsahuje ve svém článku 6 ustanovení, že Unie přistoupí k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Přistoupení k této úmluvě se nedotkne pravomocí Unie vymezených Smlouvami. Dále pak je v článku 288 odst. 6 písm. a) stanoveno, že Rada ve spolupráci s Evropským parlamentem přijme rozhodnutí o uzavření dohody o přistoupení Evropské unie k Evropské úmluvě o ochraně základních lidských práv a svobod. Na základě této skutečnosti lze předpokládat, že zejména v oblasti lidských práv bude rozměr této dimenze jednotnější v chápání Evropské unie a Rady Evropy, s přihlédnutím k budoucí judikatuře Evropského soudního dvora a Evropského soudu pro lidská práva ve Štrasburku.

d) Změna smlouvy dle Vídeňské úmluvy

Problém vztahu mezinárodní smlouvy a rámcového rozhodnutí, jež je v rozporu s jejími přímo aplikovatelnými ustanoveními, by mohl být také řešen na úrovni dotčené mezinárodní smlouvy, tj. *uzavřením dohody o její změně ve vztazích mezi členskými státy EU v souladu s požadavky čl. 39 a 41 Vídeňské úmluvy o smluvním právu.*

Toto řešení by bylo v souladu s ústavními požadavky ČR. Jeho nevýhodou je nutnost získání souhlasu ostatních 26 členských států EU s takovým postupem a rovněž časová a administrativně-technická náročnost (nezbytnost předložení Parlamentu k vyslovení souhlasu s ratifikací, ratifikace prezidentem republiky).

K snadnějšímu získání souhlasu ostatních členských států i urychlení procedury změny dotčených smluv by mohlo například přispět prosazení pro ČR výhodnější formulace závěrečných ustanovení rámcových rozhodnutí - např. „členské státy zajistí nahrazení příslušných mezinárodních smluvních instrumentů systémem založeným na tomto rámcovém rozhodnutí“ oproti aktuálně používanému „toto rámcové rozhodnutí nahradí“ – při negociaci textu rámcových rozhodnutí. I zde by však bylo zřejmě problematické dosažení shody všech členských států.

e) Vyčkat na závazné stanovisko Evropského soudního dvora

Posouzení vztahu mezinárodní smlouvy a rámcového rozhodnutí, resp. implementační legislativy, jež je v rozporu s jejími přímo aplikovatelnými ustanoveními, ponechat na praxi českých justičních orgánů v konkrétních případech, resp. vyčkat závazného stanoviska Evropského soudního dvora. Tak jako mnohé vyslovil ESD v judikátu ve věci *Maria Pupino*, mnohé další může přinést budoucí judikatura. Rozhodnutí o předběžné otázce ve věci evropského zatýkacího rozkazu, kterou předložil belgický *Court d'Arbitrage*, mnoho světla do zkoumaného problému nevnese (viz níže výklad o evropské zatýkacím rozkazu).

Toto řešení by však mohlo být ze strany EU považováno za nesplnění povinnosti ČR implementovat rámcová rozhodnutí, ke které se zavázala přistoupením ke Smlouvě o EU, v případech, kdy by praxe upřednostnila aplikaci mezinárodní smlouvy.

f) Prohlášení omezující aplikaci rámcových rozhodnutí

K rámcovému rozhodnutí, jež je v rozporu s přímo aplikovatelnými ustanoveními mezinárodní smlouvy, učinit prohlášení, jímž se ostatní členské státy i Rada EU uvědomí o tom, že režim spolupráce upravený předmětným rámcovým rozhodnutím se na základě vnitrostátního provedení v České republice ve formě zákona uplatní jen v rozsahu, v němž je v souladu s přímo aplikovatelnými ustanoveními mezinárodních smluv upravujících stejnou problematiku.

Toto řešení není pro Právní službu Rady EU ani Generální sekretariát Rady EU akceptovatelné, neboť by bylo považováno za porušení povinnosti ČR implementovat rámcová rozhodnutí Rady EU.

Případné námitky lze vznést pouze v rámci legislativního procesu schvalování rámcového rozhodnutí a tím docílit změn navrhovaného textu, tj. aby takové prohlášení bylo jeho součástí. Po jeho schválení jsou již členské státy v rámci lhůty pro implementaci povinny uvést vnitrostátní legislativu a případné mezinárodní závazky do souladu s ním.

4.3. Slepé uličky

Výše uvedený výklad a eurokonformní řešení se týkají případu, kdy rámcová rozhodnutí ve vztahu k již existující mezinárodní úpravě danou problematiku pouze mění, upravují a zdokonalují. Jde o případy, kdy dojde k aplikačnímu překrytí rámcovým rozhodnutím před mezinárodní smlouvou ve smyslu čl. 39 a 41 VÚSP. Předmětem výkladu této podkapitoly však bude situace kdy mezinárodní úmluva má být kompletně nahrazena právním aktem třetího pilíře.

V průběhu roku 2006 v rámci diskusí o budoucnosti Europolu (Evropského policejního úřadu) byla ČR nucena řešit zásadní problém. Jako jedno z hlavních opatření pro to, aby došlo k lepšímu fungování Europolu, bylo na sklonku roku 2006 dojednáno, že dojde k nahrazení stávajícího právního základu, kterým je Úmluva o Europolu, uzavřená na základě čl. 34 odst. 2 písm. d) Smlouvy EU. Tato úmluva by měla být nahrazena rozhodnutím Rady o zřízení Europolu, přijatého na základě čl. 34 odst. 2 písm. b) Smlouvy o EU.

Podrobněji o této konkrétní věci bude pojednáno ve zvláštní kapitole věnující se právnímu rámci Europolu, nicméně pro účely obecného výkladu zde bude alespoň stručný popis uvedené záležitosti.

Česká republika dlouhodobě zastávala stanovisko, že nejvhodnějším řešením je ukončit platnost Úmluvy o Europolu formou přijetí protokolu ukončujícího její platnost, tj. mezinárodní smlouvou, která by byla ratifikována všemi členskými státy. S ohledem na skutečnost, že Česká republika zůstala jako jediný členský stát podporující toto řešení, byla otázka změny právního rámce předmětem vnitrostátního projednávání ústavních orgánů ČR.

ČR se neztotožnila s výkladem EU, individualizovaným v několika stanoviscích právního servisu Rady. Ze stanoviska Právního servisu Rady vyplývá následující.¹¹³ Úmluvu o Europolu lze považovat za mezinárodní dohodu závaznou mezi členskými státy, které vyjádřily souhlas být jí vázány. Na tuto dohodu se tedy vztahuje Vídeňská úmluva o smluvním právu, která je aplikovatelná potud, pokud primární právo či předmětná dohoda nestaví něco jiného.

Vzhledem k tomu, že Úmluva o Europolu neobsahuje speciální ustanovení o jejím zániku, použije se zmíněná VÚSP. Na ukončení platnosti mezinárodní úmluvy se vztahuje čl. 54 VÚSP, který praví, že zánik smlouvy může nastat kdykoli se souhlasem všech smluvních

¹¹³ Dokument Rady č. 12800/06 LIMITE, JUR 346, CATS 147, EUROPOL 76 „Termination of the Europol Convention“.

stran. Jak již bylo výše také vysvětleno mezinárodní právo nespécifikuje jakou formu má tento „souhlas“ mít. Je na smluvních stranách, aby vybraly formu právního rámce, stejně tak nejsou vázány tím, že by měla být použita stejná procedura při přijímání úmluvy nové jako byla užita při přijímání úmluvy nahrazované. Dále pak VÚSP uvádí, že úmluva může být nahrazena nejen výslovně na základě čl. 54, nýbrž i konkludentně (resp. implicitně) na základě čl. 59 za splnění v tomto článku uvedených podmínek.

Na základě toho může být Úmluva o Europolu ukončena různými cestami, rozhodnutím, rámcovým rozhodnutím či aktem *sui generis*. Možnost použití aktu Rady, přijatého na základě jednomyslnosti členskými státy je korektní ve vztahu k mezinárodnímu právu.

Vzhledem k uvedenému tedy Právní služba Rady nenašla žádný důvod ani povinnost vyplývající z mezinárodního práva nebo z práva EU, který by stanovil nutnost ukončení Úmluvy o Europolu speciálním právním aktem. Členské státy mohou dát souhlas k ukončení úmluvy různými způsoby, proto je na nich, aby rozhodly, jakou právní formu zvolí jako nejvhodnější pro ukončení platnosti této úmluvy.

Česká republika dlouhodobě zastávala stanovisko, že nejvhodnějším řešením je ukončit platnost Úmluvy o Europolu formou přijetí protokolu ukončujícího její platnost, tj. mezinárodní smlouvu, který by byla ratifikována všemi členskými státy. V tomto postoji zůstala osamocena, neboť všechny ostatní členské státy se nakonec přiklonily k variantě nahrazení Úmluvy o Europolu rozhodnutím Rady.

Tato záležitost byla několikrát projednávána na vnitrostátní úrovni, a to nejen na úrovni vládní, ale také se zástupci Parlamentu a Kanceláře prezidenta republiky. Zvláště pro posledně zmíněné subjekty byla nepřijatelná varianta první, neboť by tento způsob ukončování platnosti mezinárodních smluv omezil pravomoci Parlamentu a prezidenta republiky, které jim náleží v rámci procesu ukončování platnosti mezinárodních smluv.

Vzhledem k uvedenému nakonec Česká republika v rámci projednávání budoucí změny právního rámce prohlásila na Radě ministrů pro spravedlnost a vnitřní věci, že může souhlasit s tím, aby byla platnost Úmluvy o Europolu ukončena přímo na základě rozhodnutí Rady. Zároveň však prohlásila, že považuje akt Rady, kterým se jednomyslně přijme rozhodnutí nahrazující Úmluvu o Europolu a dodatkové protokoly k ní, za vyjádření souhlasu všech smluvních stran Úmluvy o Europolu a protokolů s ukončením jejich platnosti ve smyslu článku 54 písm. b) Vídeňské úmluvy o smluvním právu. Tento souhlas s ukončením platnosti uvedených smluvních dokumentů bude podléhat schválení v souladu s ústavními předpisy ČR

(Parlamentu ČR bude předložen návrh na vyslovení souhlasu s ukončením platnosti úmluvy a protokolů k datu nabytí účinnosti rozhodnutí Rady, poté bude prezident požádán o souhlas s ukončením jejich platnosti, který bude vyjádřen vyslovením souhlasu s rozhodnutím na jednání Rady ministrů). ČR rovněž zdůraznila, že vnitrostátní schvalovací procedura proběhne ještě před tím, než Rada přijme rozhodnutí Rady nahrazující Úmluvu o Europolu; vstup v účinnost a implementace rozhodnutí Rady nebudou ovlivněny schvalovacím procesem, který proběhne v České republice.

V reakci na toto jednání byla ČR především ze strany Generálního sekretariátu Rady EU upozorněna, že na základě Smlouvy o přistoupení, resp. ratifikací Smlouvy o EU, akceptovala přenesení určitých pravomocí na Radu, v tomto případě to, že Rada může přijmout na základě čl. 34 odst. 2 Smlouvy o EU rozhodnutí, které nahradí Úmluvu o Europolu.

Česká republika může vyhovět svým vnitrostátním ústavním požadavkům, tyto procedury však nemohou ovlivnit vstup v platnost daného rozhodnutí. Podmiňovat vstup v platnost rozhodnutí splněním vnitrostátních ústavních procedur by zbavilo unijní právo „*effet utile*“ a zároveň by bylo v rozporu se zásadou loajality, která požaduje po členských státech, aby podnikly všechna nezbytná opatření tak, aby splnily jejich závazky (viz rozhodnutí ESD ve věci *Maria Pupino*).

Konečně bylo ještě připomenuto, že toto není první případ nahrazení úmluvy uzavřené v rámci mezinárodního práva veřejného komunitárním/unijním aktem. V tomto smyslu, byla například nahrazena Bruselská úmluva z r. 1968 o příslušnosti a vymáhání rozsudků ve věcech civilních a obchodních.

V reakci na to se ČR vyjádřila, že na základě Smlouvy o přistoupení ČR k EU nebyla na Radu EU přenesena obecná pravomoc ukončovat platnost mezinárodních smluv, které byly přijaty členskými státy na základě čl. 34 odst. 2 písm. d) Smlouvy o EU „v souladu s jejich ústavními předpisy“. Zdůraznila, že ve vztahu k Úmluvě o Europolu by nedošlo k jejímu aplikačnímu nahrazení (*replacement*), ale k ukončení platnosti mezinárodní smlouvy neboli zrušení (*termination, repeal*).

Má-li být rozhodnuto o změně právního rámce Europolu formou rozhodnutí Rady ve smyslu čl. 34 odst. 2 c) Smlouvy o EU, musí být z hlediska ústavních požadavků ČR nejprve vysloven souhlas příslušných orgánů ČR (Parlamentu ČR a prezidenta republiky) s ukončením platnosti Úmluvy o Europolu.

Dále se vyjádřila, že nelze oddělovat vnitrostátní a mezinárodní ukončení platnosti smlouvy. K ukončení platnosti mnohostranné mezinárodní smlouvy je třeba ve smyslu již čl. 54 VÚSP souhlasu všech smluvních stran. Nezpochybnila, že tento souhlas může být vyjádřen rozhodnutím Rady o změně právního rámce Europolu. Smluvní strana však nemůže ukončit platnost smlouvy jednostranně ve svém vnitrostátním právním řádu, neboť ukončení platnosti se vždy realizuje pouze v mezinárodněprávní rovině projevem souhlasu všech smluvních stran, a teprve následně se jeho důsledky promítnou ve vnitrostátním právním řádu.

Výše popsany a aktuální případ názorně vykresluje přístup českých ústavních orgánů k problematice vztahu mezinárodního a unijního práva. Je třeba však podotknout, že v tomto případě šlo o případ, kdy platnost mezinárodní (zároveň unijní) úmluvy měla být ukončena aktem unijním. V rámci této celé kapitoly čtvrté byl však řešen případ, kdy dojde pouze k aplikačnímu překrytí mezinárodní smlouvy unijním aktem. Pokud by došlo ke zrušení implementační legislativy unijního aktu na základě rozhodnutí ESD, pak by se bez dalšího měla být aplikována mezinárodní úmluva (což dosvědčuje i případ zrušené implementační legislativy evropského zatýkacího rozkazu na základě rozhodnutí Spolkového ústavního soudu SRN). V případě Úmluvy o Europolu by tomu tak již býti nemohlo, neboť má být bez dalšího zrušena samotným rozhodnutím Rady.

Eurokonformní výklad se v rámci vnitrostátního projednávání možnosti ukončení Úmluvy o Europolu tedy neprosadil. Věřím však, že v případě aplikačního nahrazení mezinárodní úmluvy unijním aktem bude úspěšný a bude koncepčně aplikován v rámci dalšího rozvíjení spolupráce ve třetím pilíři, resp. v rámci vytváření společného prostoru svobody, bezpečnosti a práva.

5. Účinky komunitárního a unijního práva v českém právním

řádu

Členské státy v současnosti nepodávají zcela jednotný obraz akceptování a výkladu klíčových strukturálních vlastností práva ES/EU (zejména principu supremacy) a již zcela odlišné je zakotvení mezinárodních (mezismluvních) závazků v ústavních systémech členských států.

Současné postavení komunitárního a unijního práva bylo v českém ústavním systému nastaveno zejména tzv. ústavní „euronovelou“, tj. ústavním zákonem č. 395/2001 Sb. přijatou ještě před vstupem České republiky do Evropské unie. „Euronovela“ je sice pojem pro ústavní novelu všeobecně používaný, nikoliv však zcela všeobjímající, neboť novela kromě ústavního zakotvení členství České republiky v Evropské unii změnila či upřesnila i vnitrostátní působení mezinárodních smluv, mechanismus jejich ratifikace a pravomoci Ústavního soudu.

Zásadní změny, které přinesla „Euronovela“ lze definovat následovně:

Do prvního ústavního článku jež definuje Českou republiku jako suverénní, jednotný, demokratický a právní stát, o druhý odstavec, dle něhož Česká republika „dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva“. Důvodová zpráva¹¹⁴ k tomuto ustanovení euronovely uvádí, že Česká republika bude nadále dodržovat povinnosti, které jí, jako kterémukoli jinému státu, ukládají pravidla mezinárodního práva, jakož i povinnosti, které na sebe různými formami převzala. Tento článek byl do Ústavy ČR převzat po vzoru nejnovějších ústav – polské z roku 1997 (čl. 9) a švýcarské z roku 1999 (čl. 5 odst. 4). Stejně tak má být ostatním subjektů mezinárodního práva i mezinárodních vztahů poskytnuta garance v tom, že Česká republika přebírá své mezinárodní závazky s největší vážností a v dobré víře. Ústava ukládá všem orgánům veřejné moci, aby ve své činnosti dbaly norem mezinárodního práva a mezinárodních závazků České republiky, což neznamená, že je mají stejně aplikovat jako prameny ve formálním smyslu (to je spíše ojedinělý případ Německa). Touto konstrukcí se rozšiřuje a zpřesňuje pojem právního státu, neboť se výslovně stvrzuje vázanost státu nejen jeho právem vlastním, nýbrž také právem mezinárodním.

¹¹⁴ Sněmovní tisk 884 z roku 2000, PSP ČR III. volební období

Došlo k zásadní revizi ústavního čl. 10, jež před „euronovelou“ upravoval postavení mezinárodních smluv o lidských právech. Tento článek nově vymezil okruh mezinárodních smluv, které se stanou součástí právního řádu a budou mít přednost před zákonem, budou-li splněny čtyři vstupní podmínky. První podmínkou je souhlas Parlamentu s posléze ratifikovanou mezinárodní smlouvou. Bez tohoto souhlasu by tyto smlouvy nemohly mít přednost před zákonem, který je přijímán Parlamentem jako základní pramen práva v naší zemi. Druhou podmínkou vnitrostátních právních účinků mezinárodních smluv bude jejich vnitrostátní vyhlášení, tj. publikace ve Sbírce mezinárodních smluv, čímž se naplňuje požadavek právního státu, podle něhož musí být právní normy subjektů práva přístupné. Třetí podmínkou použitelnosti mezinárodních smluv v České republice je jejich závaznost pro Českou republiku. Tuto problematiku komplexně upravuje kodifikační Vídeňská úmluva o smluvním právu, vyhlášená pod čl. 15/1988 Sb. Čtvrtou podmínkou je skutečnost, že Parlament neprovedl mezinárodní smlouvy nebo jejich ustanovení zákonem. Tím je též stanoveno jasné kritérium pro orgány smlouvy aplikující, aby u takových, které podle úvahy Parlamentu ke své konkretizaci nezbytně vyžadují přijetí vnitrostátní úpravy ve formě zákona, počítaly i s vnitrostátní úpravou. Pokud Parlament mezinárodní smlouvy nebo jejich ustanovení neprovede zákonem, jsou součástí právního řádu, mají přednost před zákonem a podle povahy věcí mohou být aplikovány.

Nově je vložen čl. 10a, který ústavně zakotvuje možnost přenosu některých pravomocí orgánů České republiky na mezinárodní organizaci nebo instituci. Výslovně není upraven charakter takového přenosu – dočasnost nebo trvalost, nicméně důvodová zpráva k euronovele hovoří o mezinárodní instituci vykonávající část suverenity států, proto půjde o instituci trvalou a stabilní. Přeneseny mohou být jen některé, nikoliv tedy všechny pravomoci ústavních orgánů. A to již samotnou smlouvou v rozsahu jí stanoveném a v míře nutné pro naplnění cíle evropské integrace, resp. účelu členství České republiky v Evropské unii. Orgány mezinárodní instituce mají vykonávat přenesené pravomoci namísto orgánů vnitrostátních. Nejde tedy o omezení suverenity, ale spíše o její transfer. Druhý odstavec čl. 10a poté upravuje mechanismus takového přenosu – přenos je možný na základě mezinárodní smlouvy schválené parlamentem, anebo potvrzené v referendu (pokud tak stanoví ústavní zákon). Ústavní čl. 10a neobsahuje výslovný odkaz na existenci Evropské unie a může být proto použit i pro integraci České republiky do jiné mezinárodní organizace, ale již zřejmě

nikoliv na jiný stát. Rovněž článek 10a neobsahuje žádný výslovný výčet podmínek či charakteristiku, kterou musí organizace, na kterou jsou pravomoci přenášeny splnit.¹¹⁵

K aspektu přenesení částí pravomocí se již vyjádřil Ústavní soud ve svém nálezu o cukerných kvótách.¹¹⁶ Ústavní soud hovoří o „*podmíněném propůjčení pravomocí*“ ze strany ČR orgánům ES. Uvádí, že delegace propůjčených pravomocí „může trvat potud, pokud tyto pravomoci jsou orgány ES vykonávány způsobem slučitelným s uchováváním základů státní suverenity ČR a způsobem, jenž neohrožuje samotnou podstatu materiálního právního státu.“

Srovnáme-li ustanovení čl. 10 a 10a, pak jde podle odborných názoru o dvě různé kategorie smluv. Smlouvy podle čl. 10 mají na základě Ústavy aplikační přednost před zákonem tehdy, stanoví-li něco jiného než zákon. Smlouvy podle čl. 10a jsou na základě Ústavy smlouvami delegačními. Odhlédneme-li od bezpočtu důležitých otázek týkajících se především garancí materiálního právního státu, dá se zjednodušeně říci, že tyto smlouvy mají aplikační přednost před ústavním pořádkem, který se zásadně neuplatňuje v rozsahu jimi vymezeném, resp. delegovaném. Nemají tedy přednost před zákonem, protože v oblastech jimi upravovaných zákony nepůsobí. Ústava jim nemůže přiznat vyšší stupeň právní síly, než má sama, protože by přestala být ohniskem právního řádu a jí konstituovaný stát by přestal být suverénní.¹¹⁷

Z malé odbočky se vraťme opět k „euronovele“ Ústavy. Nově byl do Ústavy ČR začleněn dále čl. 10b, upravující zapojení Parlamentu ČR do integračního procesu. Na základě tohoto ustanovení plní vláda informační povinnost o návrzích aktů a dokumentů ES/EU. Článek 10b Ústavy je provedený ustanovením §109a odst. 1 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů.¹¹⁸ Podrobný postup vlády vůči oběma komorám Parlamentu ČR při naplňování spolupráce v oblasti členství ČR v EU s důrazem na poskytování dokumentů EU a stanovisek vlády k nim upravuje „*Směrnice vlády*

¹¹⁵ I. Šlosarčík: Vliv práva Evropské unie na mezinárodní závazky České republiky v oblasti trestního práva (se zvláštním zaměřením na problematiku rámcových rozhodnutí), Institut pro evropskou politiku EUROPEUM 2006, str. 43-44

¹¹⁶ Nález ÚS z 8.3.2006 sp. zn. PL. ÚS 50/04 o cukerných kvótách

¹¹⁷ J. Kysela: K dalším důsledkům přijetí tzv. euronovely Ústavy ČR, Právní rozhledy č. 11/2002, str. 531

¹¹⁸ §109a odst. 1 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů: „Vláda předkládá Sněmovně prostřednictvím výboru pro evropské záležitosti návrhy aktů Evropských společenství a Evropské unie. Vláda předkládá k návrhům uvedeným v předchozí větě své předběžné stanovisko. Vláda je povinna Sněmovně předkládat právní akty Evropských společenství a Evropské unie, a to ve stejné době, v jaké jsou předloženy Radě Evropské unie (dále jen „Rada“). Vláda předkládá i jiné návrhy aktů a dokumentů Evropských společenství a Evropské unie, pokud o tom rozhodne nebo pokud si jejich předložení vyžádá Sněmovna nebo její orgány.“

o postupu při zasílání návrhů legislativních aktů ES/EU a materiálů Evropské komise Poslanecké sněmovně a Senátu Parlamentu České republiky“.

Článek 49 Ústavy ČR upravuje seznam smluv, k jejichž ratifikaci je třeba souhlasu parlamentu (obou komor), a které tudíž spadají pod režim ústavního čl. 10. Jde o: a) smlouvy upravující práva a povinnosti osob, b) spojenecké, mírové a jiné politické smlouvy, c) smlouvy z nichž vzniká členství České republiky v mezinárodní organizaci, d) hospodářské smlouvy všeobecné povahy a e) smlouvy o dalších věcech, jejichž úprava je vyhrazena zákonu.

Pouze v uvedených případech vstupuje do procesu přijímání mezinárodních smluv Parlament jako orgán dávající souhlas k ratifikaci zvláště významných, tzv. prezidentských mezinárodních smluv. Ingerence Parlamentu bývá odůvodňována potřebou kontrolovat exekutivu, pokud jde o vznik důležitých mezinárodních závazků státu (*pacta sunt servanda*) také též rolí Parlamentu jako výlučného zákonodárce, který rozhoduje o tom, které prameny mezinárodního práva smluvního se stanou ve smyslu nového čl. 10 Ústavy „*součástí právního řádu*“ České republiky a jako takové budou aplikovány. Povaha jeho ingerence je nicméně v souladu se zásadou dělby moci, a na rozdíl od zákonodárského procesu, pasivní: Parlament může souhlas k ratifikaci dát, nebo odeprít; nemůže však do textu smlouvy zasahovat. Smlouva je výsledkem konsensu zúčastněných subjektů mezinárodního práva, tudíž pouze jejich konsensem může být měněna. Reprezentantem České republiky jako smluvní strany je exekutiva, ať již jde o prezidenta republiky, anebo o vládu jednající na základě jeho plných moci. Bez souhlasu obou komor Parlamentu nicméně nelze smlouvy vypočtené v čl. 49 Ústavy ratifikovat. Komory Parlamentu proto mohou doprovodným usnesením vyjádřit svou vůli po změně sjednaného textu, nemohou jej však měnit. Dají-li komory k ratifikaci smlouvy souhlas, ta se opět „vrací“ do sféry výkonné moci, kde je ratifikační proces dokončen.¹¹⁹

Dále pravomoci Ústavního soudu byly rozšířeny jednak o kontrolní pravomoci týkající se referenda o přistoupení České republiky do Evropské unie (v čl. 87 odst. 1 písm. l), m) – k této změně ale došlo až přijetím ústavního zákona o příslušném referendu) a zejména pravomoc předběžného přezkumu kompatibility mezinárodních smluv s českým ústavním pořádkem (čl. 87 odst. 2).

¹¹⁹ J. Kysela: K dalším důsledkům přijetí tzv. euronovely Ústavy ČR, Právní rozhledy č. 11/2002, str. 527

Pravomoc (autonomie) soudců všeobecných soudů byla pak „euronovelou“ rozšířena tím, že jim umožnila autonomně posoudit kompatibilitu mezinárodní smlouvy se zákonem a v případě nesouladu aplikovat mezinárodní smlouvu (čl. 10 a čl. 95 odst. 1), stejně tak budou moci posoudit kompatibilitu podzákoných předpisů se zákony a mezinárodními smlouvami. Ani po „euronovele“ ale soudci všeobecných soudů nebudou moci posuzovat ústavnost českých zákonů – v případě pochybností o kompatibilitě zákona s ústavním pořádkem České republiky, se musí obrátit na Ústavní soud.

Ústavní zakotvení vnitrostátních účinků komunitárního práva

Text Ústavy České republiky ponechal mnohé otázky nezodpovězeny – např. vztah čl. 10 a čl. 10a, absence interpretační klauzule, absence ustanovení o aplikační přednosti komunitárního práva na území České republiky. Tuto mezeru může alespoň částečně vyplnit výkladová praxe Ústavního soudu, který se v první polovině roku 2006 vyjádřil ke dvěma sporům týkajícím se aplikace komunitárního práva a unijního práva v České republice. První kauzou bylo posouzení ústavnosti vnitrostátní normy implementující normu komunitárního práva, konkrétně nařízení (tzv. kauza cukerných kvót). Druhým sporem bylo posouzení ústavnosti implementace rámcového rozhodnutí o evropském zatýkacím rozkazu, který bude předmětem podrobného výkladu v rámci pojednání o evropském zatýkacím rozkazu.

Zejména pokud jde o otázku ústavní opory pro vnitrostátní účinky komunitárního práva v ČR, z diskuse v odborné tisku lze vyčíst bohaté zastoupení názorů na uvedená ustanovení. Někteří autoři vidí základní ústavní oporu pro vnitrostátní účinky komunitárního práva v ČR v čl. 10a Ústavy.¹²⁰ Na jeho základě došlo Smlouvou o přistoupení ČR k EU k přenesení některých pravomocí na EU i její komunitární pilíř, tj. na ES. Článek 10a tak pravda pouze implicitně poskytuje ústavní oporu budoucím rozmanitým vnitrostátním účinkům komunitárního práva v ČR.

Naproti tomu J. Malenovský¹²¹ k čl. 10a jako základní ústavní opoře pro vnitrostátní účinky komunitárního práva v ČR namítá, že tento článek je pouze zmocnění k přenosu některých pravomocí na EU/ES, nezprostředkovává však autoritativní ústavní informaci o

¹²⁰ zejména Kühn Z. a Kysela J.: Na základě čeho bude působit komunitární právo v českém právním řádu?, Právní rozhledy č. 1/2004, str. 23-27, Kühn Z.: Ještě jednou k ústavnímu základu působení komunitárního práva v českém právním řádu, str. 395-397.

¹²¹ Např. v článku J. Malenovský: K nové doktríně Ústavního soudu ČR v otázce vztahů českého, komunitárního a mezinárodního práva, Právní rozhledy č. 21/2006.

vnitrostátní závaznosti a účincích komunitárního práva. Tuto informaci podle něho zprostředkovává čl. 10 Ústavy. Čl. 10a stanoví podmínky pro uzavření mezinárodní smlouvy, jíž ČR vstoupila do nadstátního útvaru, zatímco čl. 10 otevírá cestu komunitárnímu právu založenému na takové smlouvě.

Pochybnosti týkající se článku 10a Ústavy měl odstranit především nález Ústavního soudu z 8.3.2006 sp. Zn. Pl ÚS 50/04 o cukerných kvótách, ve kterém Ústavní soud judikuje, že čl. 10a Ústavy „*tvoří normativní základ pro přednos pravomocí a současně je tím ustanovením Ústavy, které otevírá vnitrostátní právní řád pro působení komunitárního práva včetně pravidel týkajících se jeho účinků uvnitř právního řádu ČR*“. Ústavní soud tak shledává působení tohoto článku „obousměrným“.¹²²

Konkurující výklad zejména Prof. J. Malenovského přiznává čl. 10a toliko jednosměrné účinky, tj. směrem ven, ve smyslu zmocnění k přenosu pravomocí státu na Evropské společenství. Následné účinky, směřující dovnitř státu (projevující se autoritativním, ústavním zprostředkováním vnitrostátní závaznosti a vlastností komunitárního práva subjektům českého práva), nalézají stoupenci konkurujícího pojetí v čl. 10 Ústavy, jenž zajišťuje inkorporaci ratifikovaných mezinárodních smluv. Pohlížíjí tedy na čl. 10a a 10 jako na ustanovení, jejichž působnost na sebe navazuje. Čl. 10a Ústavy podle uvedeného pojetí stanoví podmínky pro uzavření mezinárodní smlouvy, jíž ČR vstoupila do nadstátního útvaru, zatímco čl. 10 otevírá cestu komunitárnímu právu založenému na takové smlouvě, resp. z ní odvozenému, k subjektům vnitrostátního právního řádu, a to od chvíle, kdy se ČR stala členem tohoto nadstátního útvaru.¹²³

V souvislosti s uvedeným pojetím, který považuje čl. 10 Ústavy za základ pro zprostředkování účinků práva ES/WU v právním řádu ČR, představuje Prof. J. Malenovský zajímavou doktrínu týkající se pojednáváného problému o působení rámcových rozhodnutí v českém právním řádu. Podle Prof. Malenovského by ve světle čl. 10 Ústavy nebyla kategorie „přenosu pravomocí“ klíčovou (svůj význam by si uchovala jen při uzavírání smlouvy a při kvalifikační operaci ústavodárce, tj. jen jednosměrně, směrem ven). Pro kvalitu vnitrostátních účinků by s naopak stala rozhodující okolnost, že souhlas ke smlouvě by udělen ústavní většinou. Všechny zakládající smlouvy ES a EU (a na jejich základě celý komplex sekundárního práva – rámcových rozhodnutí) by tak coby inkorporovaná součást právního řádu ČR, z titulu *lex specialis* konkurovaly úspěšně Ústavě ČR (ústavnímu zákonu). Byly by

¹²² Uvedený výklad zastávali v českém právnickém tisku zejména Z. Kühn a J. Kysela.

¹²³ *Malenovský J.*: K nové doktríně Ústavního soudu ČR v otázce vztahů českého, komunitárního a mezinárodního práva, *Právní rozhledy*, 2006, č. 21, str. 774-775

způsobilé derogovat i její čl. 10, jenž jinak přikazuje dát mezinárodní smlouvě přednost před nesouladným zákonem., v daném případě před zákonem, který implementuje rámcové rozhodnutí Rady EU. Je přitom evidentní, že derogaci z titulu *lex specialis* nemohou podléhat nederogovatelná ustanovení kogentního typu Ústavy (zejména její čl. 9 odst. 2).¹²⁴

V návaznosti na uvedené vyvstává otázka, proč tento výklad nelze vztáhnout na článek 10a Ústavy. Má-li být východiskem obousměrné působení tohoto článku, pak i zde přece platí, že zakládající smlouvy ES a EU (včetně souvisejícího *acquis*) byly inkorporovány na základě Smlouvy o přistoupení ČR k EU do českého právního řádu na základě souhlasu občanů daného v referendu. Uvedený souhlas se z hlediska jeho ústavní váhy jistě vyrovná ústavní většině. Proč by pak nebylo možné považovat je taktéž podle uvedeného výkladu za *lex specialis* ve vztahu ke smlouvám? Odpověď směřuje do začarovaného kruhu o přenosu pravomocí, neboť pokud nepřipustíme, že došlo k přednosu pravomocí směrem vně na EU (resp. na Radu EU ve vztahu k rámcovým rozhodnutím), pak jen těžko je přípustný výklad o přednosti z titulu *lex specialis*. Domnívám se, že ani výklad opírající se o článek 10 Ústavy nemůže zlegitimizovat pravomoc (možnost nahrazení mezinárodní smlouvy rámcovým rozhodnutím), o které jsou stále pochybnosti, zda byla přenesena.

Vnitrostátní účinky komunitárního/unijního práva absence interpretační klauzule¹²⁵

Komunitární právo se zrodilo z mezinárodní smlouvy, ale postupně se vydělovalo z práva mezinárodního. Na rozdíl od mezinárodního práva, které v zásadě nechává úpravu svých vnitrostátních účinků na ústavním právu jednotlivých států, komunitární právo samo určuje a specifikuje, jaké jsou jeho vnitrostátní účinky v členských státech. Komunitární právo je uvnitř státu bezvýhradně bezprostředně použitelné, tedy aplikovatelné bez speciálních transformačních procedur.

Jde o to, že členství v ES/EU s sebou nese určité omezení svrchovaných zákonodárných, výkonných i soudních pravomocí členských států ve prospěch komunitárního institucionálního právního systému.¹²⁶ Jedním z konkrétních projevů takového omezení je i omezení volnosti členských států určovat vnitrostátní účinky komunitárního práva.

¹²⁴ Uvedený výklad je obsažen v *Malenovský J.*: K nové doktríně Ústavního soudu ČR v otázce vztahů českého, komunitárního a mezinárodního práva, *Právní rozhledy*, 2006, č. 21, str. 781

¹²⁵ Blíže *R. Král*: Znovu k zakotvení vnitrostátních účinků komunitárního práva v Ústavě ČR, *Právní rozhledy* č. 3/2004, str. 110-112

¹²⁶ Věc 6/64 *Costa v. ENEL*, SbSD, 1964, s. 594

Pro vnitrostátní účinky komunitárního práva v členských státech EU jsou určující tři stěžejní komunitární principy. Princip bezprostřední aplikovatelnosti komunitárního práva, princip aplikační přednosti komunitárního práva a princip eurokonformního výkladu vnitrostátního práva. Zatímco první dva principy jsou směrodatné pro vnitrostátní účinky přímo aplikovatelných komunitárních pravidel, princip eurokonformního výkladu je směrodatný pro vnitrostátní účinky bezprostředně neaplikovatelných komunitárních či unijních pravidel. Společné pro všechny tyto tři principy je mj. skutečnost, že jejich konkrétní obsah, rozsah a projevy jsou judikaturou Evropského soudního dvora postupně precizovány a rozváděny. Na tyto komunitární principy je tudíž nutno pohlížet jako na principy vyložené dynamické, nikoliv statické.

Právě proto, že samo komunitární právo specifikuje různé vnitrostátní účinky svých různých pravidel a pramenů, je specifikace těchto účinků v ústavách členských států poněkud nadbytečná. Navíc právě proto, že konkrétní vymezení těchto účinků ze strany ESD má vyloženě dynamickou povahu, je jejich trvale správná specifikace v ústavách členských států v podstatě nemožná.

Ačkoliv z povahy komunitárního práva je zřejmé, že by bylo nadbytečné pozitivně vymežovat vnitrostátní účinky komunitárního práva, z hlediska subjektů aplikujících právo se domnívám, že Ústava by měla orgánům aplikujícím právo poskytovat jednoznačnou a transparentní ústavní oporu pro budoucí přednost a přímou aplikaci bezprostředně aplikovatelných komunitárních pravidel v ČR a pro eurokonformní výklad vnitrostátních pravidel, tj. pro jejich výklad v souladu s bezprostředně neaplikovatelnými pravidly.¹²⁷

Při projednávání návrhu euronovely Ústavy ČR byly diskutovány v průběhu roku 2000 pracovní komisí vlády a parlamentními kluby pro přípravu euronovely Ústavy dvě a posléze tři varianty úpravy vztahu komunitárního a vnitrostátního práva.

První varianta se inspirovala irskou ústavní úpravou a zněla takto: „*Ústavní pořádek, mezinárodní smlouvy, které jsou součástí právního řádu a mají přednost před zákonem, zákony a jiné právní předpisy nelze vykládat a používat způsobem neslučitelným se závazky vyplývajícími z členství České republiky v mezinárodní organizaci nebo mezinárodním orgánu/mezinárodní instituci podle čl. 10a.*“

¹²⁷ Obdobně viz *Král R.*: Znovu k zakotvení vnitrostátních účinků komunitárního práva v Ústavě ČR, *Právní rozhledy* č. 3/2004, str. 110-112

Druhá varianta byla po úpravě převzata z prvního návrhu euronovely Ústavy z roku 1999: „Pokud to vyplývá z mezinárodní smlouvy podle čl. 10a, je právo takové mezinárodní organizace nebo mezinárodního orgánu/mezinárodní instituce přímo použitelné a má přednost před právem České republiky.“

Konečně třetí varianta spočívala v neřešení této otázky s poukazem na názor o vyplynutí účinků komunitárního práva z čl. 10a, zřizovacích smluv a judikatury ESD.

Pracovní skupina doporučila variantu první, na čemž již nic nezměnily ani připomínkové řízení, ani vláda. Vláda se přiklonila k této variantě jako k „měkčí“ formě příslušné úpravy. Učinila tak z důvodu větší instruktivnosti pro adresáty práva (návod pro jejich postup), jak uvádí sama důvodová zpráva. Důvodová zpráva dále vysvětlovala podstatu generální interpretační klauzule jako zákaz vykládat a používat celý právní řád v rozporu s *acquis communautaire*.

Naproti tomu Ministerstvo zahraničních věcí trvalo na druhé variantě, neboť po jeho soudu nebylo možné řešit konflikty mezi třemi dotčenými právními systémy jen cestou výkladu a aplikace práva. Jednak však přitom opomíjelo otázku, zda vlastnosti komunitárního práva definuje vskutku jen a pouze akcesní dohoda, resp. smlouva podle čl. 10a, jednak nedotčením derogační působnosti Ústavního soudu řešení konfliktu přenechávalo tak jako tak interpretaci orgánů aplikace práva.

Poslanecká sněmovna a po ní i Senát při projednávání euronovely Ústavy přitakaly variantě třetí. Svou roli v tom hrály nejen důvody již uváděné, ale také nechuť některých parlamentářů explicitně nadřadit komunitární právo českému ústavnímu pořádku.¹²⁸

Osobně bych se přikláněla k variantě první. Zejména ve vztahu k řešení problematiky, která je obsahem této práce, by varianta první, která zakotvující *expressis verbis* povinnost eurokonformního výkladu práva, významně napomohla orgánům aplikujícím právo přijmout výše vysvětlený eurokonformní výklad do praxe. Ačkoliv již bylo řečeno, že vztah rámcových rozhodnutí a mezinárodních smluv je problematikou, kterou je třeba řešit na úrovni mezinárodní, i tak by zmíněné ustanovení jistě více napomohlo k prosazení eurokonformního výkladu v praxi, resp. bylo by vodítkem pro aplikaci tohoto výkladu. Domnívám, že vzhledem k tomu, že euronovela neobsahuje zmiňovanou obecnou interpretační klauzuli, neposkytuje jednoznačnou a transparentní ústavní oporu pro vnitrostátní účinky komunitární i unijního práva v ČR.

¹²⁸ Kühn Z. a Kysel J.: Na základě čeho bude působit komunitární právo v českém právním řádu?, Právní rozhledy č. 1/2004, str. 28

Tuto nedostatečnost může do budoucna zřejmě nejlépe odstranit Ústavní soud. Částečně již tak učinil výkladem ve vztahu k čl. 10a a výkladem o přednostní aplikaci přímo aplikovatelných komunitárních pravidel v nálezu o cukerných kvótách. Eurokonformního výkladu pak použil ve věci evropského zatýkácího rozkazu. Nicméně blíže k otázce závaznosti unijního práva v právním řádu ČR se dosud nevyjádřil.

Dosavadní (značně omezená) judikatura Ústavního soudu České republiky naznačuje, že český ústavní soud je ochoten přijmout některé strukturální vlastnosti komunitárního/unijního práva (přímý účinek a zákaz implementace nařízení) i pravidlo přenosu pravomocí orgánů České republiky na Evropskou unii. Méně jasno je v názoru Ústavního soudu České republiky na princip aplikační přednosti komunitárního/unijního práva před českými ústavními normami – ústavní pořádek byl i nadále prohlášen za nejvyšší normativní systém českého státu, ale soudní kontrola ústavnosti zákonů bude dle Ústavního soudu nadále prováděna s přihlédnutím ke komunitární dimenzi problému.

Ústavní soud rovněž prohlásil, že může přezkoumávat ústavnost českých právních předpisů, jimiž Česká republika provádí své závazky vyplývající z komunitárního/unijního práva, pokud při implementaci české instituce disponují prostorem pro správní či legislativní uvážení (typicky směrnice, rámcová rozhodnutí). Naopak ale Ústavní soud pravomoc k přezkumu ústavnosti norem postrádá v situaci, kdy české orgány pravomoc přijímat implementační opatření pozbyly v důsledku přenosu pravomocí na Evropskou unii a charakteru norem použitých při komunitární/unijní úpravě problému (např. v případě většiny nařízení).

Velmi nejasně se Ústavní soud rovněž vyjádřil k existenci odlišností v postavení práva I. pilíře Evropské unie a právních norem v rámci hlavy VI. Smlouvy o EU. Ve svém rozhodnutí Ústavní soud zrekapituloval odlišnosti mezi právním rámcem I. a III. pilíře Evropské unie (absence žaloby na neplnění Smlouvy ve III. pilíři či odlišnosti přímého účinku směrnic vs. rámcových rozhodnutí). Následně se Ústavní soud věnuje naopak prvkům prolínání práva I. a III. pilíře (např. expanze principu nepřímého účinku), aby následně konstatoval, že celý problém dosud nebyl judikaturou ESD dostatečně a jasně vyjádřen.¹²⁹

Zbývá tedy ještě mnoho, co není ještě zcela jasně definováno, co na svůj výklad Ústavním soudem, popř. Evropským soudním dvorem (prostřednictvím položení předběžné

¹²⁹ *Šlosarčík I.: Vliv práva Evropské unie na mezinárodní závazky České republiky v oblasti trestního práva (se zvláštním zaměřením na problematiku rámcových rozhodnutí)*, Institut pro evropskou politiku EUROPEUM 2006, str. 49

otázky českými soudy) ještě čeká. A to včetně pojednávané problematiky o postavení rámcových rozhodnutí ve vztahu k mezinárodním smlouvám v českém právním řádu.

6. Vztah jednotlivých rámcových rozhodnutí k mezinárodním úmluvám

6.1. Vztah rámcového rozhodnutí o evropském zatýkacím rozkazu k Evropské úmluvě o vydávání a souvisejícím mezinárodním smlouvám o vydávání

a) Extradice podle úmluv Rady Evropy

Po dlouhou dobu byla dominujícím právním nástrojem justiční spolupráce v trestních věcech mezi členskými státy EU mezinárodní smlouva, kterou byly upraveny nejdůležitější otázky. Podstatnou nevýhodou tohoto systému jak už bylo výše zmíněno byl fakt, že pomíneme-li Schengenskou prováděcí úmluvu, která původně stála mimo rámec EU, převážná část z klíčových úmluv nevstoupila v platnost. Zejména v oblasti vydávání začal být tento stav neúnosný, a proto v tváři v tvář hrozbě terorismu po 11. září 2001 byla úprava předávání na základě evropského zatýkacího rozkazu přijata ve formě rámcového rozhodnutí. Poněvadž předávání na základě evropského zatýkacího rozkazu plně nahradilo mezi členskými státy dosavadní právní úpravu vydávání, vznikl zde vztah mezi dřívější právní úpravou a praxí založenou na mezinárodních extradice smlouvách a rámcovým rozhodnutím o evropském zatýkacím rozkazu. Předmětem této kapitoly je analýza těchto dvou extradice systémů.

Extradice je nejstarší a nejklasičtější formou mezinárodní právní pomoci v trestních věcech v širším smyslu (viz kapitola II a). Extradice (vydání) je „přesun osoby z jedné jurisdikce do jiné za účelem jejího trestního stíhání nebo výkonu trestu, který jí byl uložen. V rámci právní úpravy extradice rozlišujeme a) *materiální extradice právo*, které zahrnuje podmínky, za kterých vzniká při smluvní úpravě povinnost a při bezsmluvní úpravě možnost

(na české straně) vydání pachatele, b) *formální extradiční právo* obsahuje otázky extradičního řízení, vtělené z velké části do vnitrostátní právní úpravy (zákony).¹³⁰

Jednou ze základních zásad materiálního extradičního práva je *zásada reciprocity (vzájemnosti)*. Stát, který vydává pachatele do druhého státu, na základě této zásady spoléhá, že druhý stát vůči němu bude v obdobném případě postupovat stejně. Zásada reciprocity vyvěrá ze samotné podstaty extradice a tím i extradičních smluv, ačkoliv v nich není výslovně uváděna, neboť práva a povinnosti plynoucí z těchto smluv jsou pro všechny smluvní strany stejné. Při extradici na bezesmluvním základě zpravidla dožádaný stát požaduje od dožadujícího státu ujištění, že v obdobném případě také vyhoví žádosti dožádaného státu.

Extradice je možná pouze ve vztahu k tzv. *extradičním trestným činům*, které bývají vymezovány dvěma hlavními způsoby. Starší smlouvy používají enumerační metodu, což znamená, že vyjmenovávají trestné činy, pro něž je extradice přípustná. Tato metoda je však značně nepružná, a proto novější smlouvy určují extradiční trestné činy eliminační metodou, tedy stanoví, pro které trestné činy je extradice vyloučena.

Evropská úmluva o vydávání ze 13.12.1957, Rada Evropy (dále jen „EÚV“) používá ke stanovení extradičních trestných činů eliminační metodu, když ve svém článku 2 u vymezených extradičních trestných činů zavádí princip povinné extradice (s výjimkou bagatelních trestných činů) a v člancích 3-5 výjimky z tohoto principu ve prospěch politických, vojenských a fiskálních. Článek 2 odst. 1 EÚV stanoví, že vydání bude povoleno pro trestné činy, za které právní řád dožadující i dožádané strany stanoví trest odnětí svobody nebo ochranné opatření, jehož horní hranice je nejméně jeden rok nebo trest přísnější.

Podle článku 3 EÚV nebude vydání povoleno, pokud je trestný čin, pro který se o vydání žádá, považován dožádanou stranou za trestný čin politický nebo trestný čin související s politickým trestným činem, jakož i v případě, že dožádaný strana má vážné důvody se domnívat, že žádost o vydání pro obecný trestný čin byla podána za účelem stíhat nebo potrestat danou osobu z důvodu její rasy, náboženství, národnosti nebo politických názorů, nebo že postavení této osoby by pro některý z těchto důvodů mohlo vyvolat předpojatost. Atentát nebo pokus o něj na hlavu státu nebo na člena její rodiny nejsou pro účely EÚV považovány za politické trestné činy. Podle článku 4 EÚV je vydávání pro trestné činy vojenské, které nejsou obecnými trestnými činy, vyloučeno z působnosti této úmluvy. Ohledně trestných činů, které se vztahují k daním, dávkám, clům a devizovým předpisům bude vydání podle článku 5 EÚV povoleno jen, rozhodnou-li tak smluvní strany.

¹³⁰ Polák P.: Úprava mezinárodní právní pomoci v trestních věcech v rámci Evropské unie s přihlédnutím k ochraně jejich finančních zájmů, Masarykova univerzita Brno, 2003, str. 29

Kategorie politických trestných činů podle EÚV byla omezena **Dodatkovým protokolem k EÚV z 15.10.1975**, podle jehož článku 1 nebudou při uplatňování EÚV považovány za politické trestné činy:

- a) zločiny proti lidskosti uvedené v Úmluvě o zabránění a trestání zločinů genocidia, přijaté 9.12.1948 Valným shromážděním OSN,
- b) trestné činy uvedené v článku 50 Ženevské úmluvy z roku 1949 o zlepšení osudu raněných a nemocných příslušníků ozbrojených sil v poli, v článku 51 Ženevské úmluvy z roku 1949 o zlepšení osudu raněných, nemocných a trosečníků ozbrojených sil na moři, v člancích 130 Ženevské úmluvy z roku 1949 o zacházení s válečnými zajatci a v článku 147 Ženevské úmluvy z roku 1949 o ochraně osob za války,
- c) jakákoliv obdobná porušení válečných zákonů platných za účinnosti tohoto Dodatkového protokolu a v té době existujících válečných zvyklostí, která již nejsou stanovena ve shora uvedených ustanoveních Ženevských úmluv.

Do definice politických trestných činů podle EÚV dále významně promluvila **Evropská úmluva o potlačování terorismu z 27.1.1977**, podle jejíhož článku 3 se mezi jejími smluvními stranami mění ustanovení smluv a dohod o vydávání včetně EÚV, a to v rozsahu, v němž nejsou slučitelná s touto úmluvou. Podle článku 1 Evropské úmluvy o potlačování terorismu nebude smluvními státy pro účely vydání považován za politický trestný čin, za politický čin s politickým trestným činem související, ani za trestný čin spáchaný z politických pohnutek:

- a) trestný čin spadající do působnosti Úmluvy o potlačování protiprávního zmocnění se letadel, podepsané v Haagu 16.12.1970,
- b) trestný čin spadající do působnosti Úmluvy o potlačování protiprávních činů ohrožujících bezpečnost civilního letectví, podepsané v Montrealu 23.9.1971,
- c) závažný trestný čin zahrnující útok na život, tělesnou integritu nebo svobodu osob požívajících mezinárodní ochrany, včetně diplomatických zástupců,
- d) trestný čin zahrnující únos, braní rukojmí nebo svévolní zadržování,
- e) trestný čin zahrnující použití bomb, granátů, raket, automatických střelných zbraní nebo dopisů a balíků s výbušnou náplní, pokud jejich použití představuje ohrožení osob,
- f) pokus o spáchání uvedených trestných činů nebo účast na nich jako spolupachatel nebo pomocník osoby, která spáchá nebo se pokusí spáchat takový trestný čin.

Kromě toho může podle článku 2 Evropské úmluvy o potlačování terorismu smluvní stát rozhodnout, že pro účely vydání mezi smluvními státy nebude považovat za politický trestný čin, za trestný čin s takovým trestným činem související nebo za trestný čin spáchaný z politických pohnutek ani jiný závažný násilný trestný čin, který není uveden v článku 1 a je namířen proti životu, tělesné integritě nebo osobní svobodě. Stejně se bude postupovat při závažném trestném činu, zahrnujícím jednání proti majetku, který není uveden v článku 1, pokud jednání způsobilo hromadné ohrožení osob, a při pokusu o spáchání uvedeného trestného činu nebo účasti na něm jako spolupachatel nebo pomocník osoby, která spáchá nebo se pokusí spáchat takový trestný čin.

Druhý dodatkový protokol k EÚV ze 16.3.1978 ve svém článku 2 umožnil povolit vydání u fiskálních trestných činů, jestliže čin, o který se jedná, odpovídá podle právního řádu dožadované strany trestnému činu stejné povahy, přičemž vydání nemůže být odmítnuto pouze z toho důvodu, že právní řád dožadované strany neukládá stejný druh daní nebo cel nebo neobsahuje daně, cla, poplatky nebo devizové předpisy stejného druhu jako právní řád dožadující strany.

Další ze základní zásad materiálního extradičního práva je *zásada oboustranné trestnosti*, podle níž musí být čin, pro který má být extradice uskutečněna, trestný jak podle práva dožadujícího státu, tak podle práva dožádaného státu. V dožadujícím státě musí být čin bezvýjimečně trestný *in concreto*, neboť žádostí o vydání tento stát uplatňuje svou vlastní trestní jurisdikci. Extradice je tedy vyloučena, nenastane-li v dožadujícím státě některá z okolností způsobujících zánik trestnosti (u extradice k trestnímu stíhání) nebo zánik trestu (u extradice k výkonu trestu) nebo způsobujících nepřipustnost trestního stíhání. V dožádaném státě se vychází rovněž z posouzení trestnosti činu *in concreto*, nicméně se zde uplatňují jisté výjimky. U trestných činů směřujících proti zájmům dožadujícího státu (např. útok na veřejného činitele), které by v dožádaném státě byly trestné jen tehdy, jestliže by jeho právní řád chránil i zájmy cizího státu, se používá tzv. *analogické transpozice*, což znamená, že trestnost činu se posoudí podle právního řádu dožádaného státu tak, jako by čin směřoval proti zájmům dožádaného státu. Podle většiny smluv se v dožádaném státě přihlíží k promlčení, podle některých i k jiným důvodům zániku trestnosti či trestu (často se smlouvy vyjadřují zvláště k amnestii). Velmi se uplatňuje princip *ne bis in idem*, když podle většiny smluv je pravomocné rozhodnutí věci v dožádaném státě důvodem odmítnutí vydání (překážka věci rozhodnutí – *res iudicata*). Podle některých smluv je důvodem odmítnutí

vydání i skutečnost, že v dožádaném státě bylo zahájeno řízení o tomtéž činu (překážka věci zahájené-*litispence*).¹³¹

Materiální extradiční právo rovněž určuje *osoby, u nichž je extradice vyloučena*. Státy kontinentální Evropy na základě uvedených mezinárodních smluv uplatňují zásadu nevydávání vlastních občanů. Pokud se tedy občan, který byl v cizině trestně stíhán nebo odsouzen, vrátí do svého domovského státu, nebude zpět do cizího státu vydán. Rubem zásady nevydávání vlastních občanů je zpravidla povinnost domovského státu zahájit vůči takovému svému občanovi trestní řízení, aby návratem do domovského státu neunikl trestnímu stíhání nebo trestu. V zásadě nevydávání vlastních občanů se tak typicky projevuje princip aktivní personality, na jehož základě je stanovena jurisdikce domovského státu ve vztahu k jednání jeho občana v cizině. Naproti tomu země anglo-americké právní sféry vydávání vlastní občanů nevyklučují. Oproti státům kontinentální Evropy, které v této otázce vycházejí z principu personality, je zde kladen větší důraz na princip teritoriality, tedy na právo územního suveréna stíhat a potrestat všechny osoby, které se na jeho území dopustily trestního jednání. Tuto zásadu kontinentální Evropy radikálně prolomila úprava evropského zatýkacího rozkazu, jak bude dále vysvětleno.

Článek 6 odstavec 1 písmeno a) EÚV stanoví, že smluvní strany mají právo odmítnout vydání svých občanů. EÚV tak ponechává na úvaze smluvní stran, zda své občany vydají či nikoli. Vydání vlastních občanů zakazovala většina právních řádů států kontinentální Evropy do doby implementace evropského zatýkacího rozkazu a nadále tak zakazuje ve vztahu ke třetím státům, kde se dále aplikuje extradiční řízení podle EÚV. Nevydá-li dožádaná strana svého občana, je podle článku 6 odstavec 2 EÚV povinna předat věc na žádost dožadující strany svým příslušným orgánům, aby mohly, pokud to považují za vhodné, zahájit trestní stíhání. Dožadující stranu pak nutno informovat o výsledku její žádosti.

Zásada nevydávání vlastních občanů spadá pod obecnější zásadu nevydávání osob podléhajících vlastní jurisdikci dožádaného státu, neboť vlastní občané podléhají teritoriální jurisdikci domovského státu, zdržují-li se na jeho území, nebo personální jurisdikci domovského státu, zdržují-li se mimo toto území. Uplatnění obecnější zásady nevydávání osob podléhajících vlastní jurisdikci není v extradičních smlouvách tak silné jako u zásady nevydávání vlastních občanů. V mladších mezinárodních úpravách je tato zásada redukována do té míry, že vydání se odmítá v případě, že čin byl spáchán na území dožádaného státu, a tedy podléhá jeho teritoriální jurisdikci. V maximální míře je pak tato zásada redukována

¹³¹ Viz dílo uvedené sub 122, str. 31-33

v rámci úpravy evropského zatýkacího rozkazu, což bude předmětem výkladu v následující kapitole.

Článek 7 odst. 1 EÚV pak umožňuje dožádané straně odmítnout vydání osoby dožadované pro trestný čin, který se podle jejího práva považuje za spáchaný zcela nebo zčásti na jejím území nebo na místě, které považuje za její území.¹³²

V oblasti extradice na evropském kontinentě (do doby přijetí evropského zatýkacího rozkazu) vévodila výše představená Evropská úmluva o vydávání se svými dvěma dodatkovými protokoly, a to jednak díky počtu ratifikací, jednak díky tomu, že jako úmluva náležejícího do právní fáze mnohostranných úmluv o mezinárodní právní pomoci v trestních věcech v širším smyslu v rámci Rady Evropy, sjednocující bez větších inovací pravidla předtím obsažená pouze ve dvoustranných úmluvách, mezi smluvními stranami až na minimální výjimky nahradila tehdejší dosavadní úpravu. EÚV tak zachovala v podstatě všechna klasická omezení a všechny klasické podmínky extradice (viz výše). V průběhu více než čtyř desetiletí, která uplynula od jejího vstupu v platnost, byla EÚV několikrát měněna. V těchto změnách lze vysledovat určitý směr vývoje extradičního práva spočívající v oslabování některých základních principů extradice. Nicméně v návaznosti na rostoucí potřebu boje s mezinárodním organizovaným zločinem, terorismem, jakož i možností použití moderní techniky Evropy pocítila potřebu pro přijetí nástroje, který by se dokázal aktuálním hrozbám radikálně a flexibilně čelit.

b) Evropský zatýkací rozkaz

Boj proti terorismu z velké části aktivizoval snahy o překonání klasického systému mezinárodní právní pomoci v trestních věcech v širším smyslu. Vývoj byl podstatně urychlen v důsledku teroristických útoků na USA z 11.9.2001. Myšlenka nahradit formální extradiční řízení předáním osob při respektování základních lidských práv se ve vztahu k osobám, které po pravomocném odsuzujícím rozsudku prchají před spravedlností, objevila v bodě 35 Závěrů Evropské rady z Tampere. S odvoláním na Závěry z Tampere se Evropská rada na svém mimořádném zasedání v Bruselu dne 21.9.2001 v rámci evropské politiky boje proti terorismu, respektive akčního plánu boje proti terorismu, dohodla na zavedení evropského zatykače, se záměrem nahradit stávající systém extradice mezi členskými státy.

¹³² Viz dílo uvedené sub 122, str. 36

I když byl evropský zatykač zařazen do kontextu boje proti terorismu, současně tuto oblast přesahuje, neboť se vztahuje i na jiné druhy trestné činnosti; zvýšená potřeba boje proti terorismu zde spíše urychlila vývoj. Výsledkem tohoto vývoje se stalo Rámcové rozhodnutí o evropském zatýkacím rozkazu a předávacích postupech mezi členskými státy ze 13.6.2002 (2002/584/SVV), které bude předmětem dalšího výkladu.

Zastřešujícím principem evropského zatýkacího rozkazu je princip vzájemné důvěry. Jedná se především o důvěru ve strukturu a fungování justičních systémů členských států a schopnost všech členských států zajistit spravedlivý proces (*fair trial*). Princip vzájemné důvěry spolu s důrazem na společně sdílené hodnoty spoluvytváří podobu dalších principů evropského zatykače, které již konkrétněji charakterizují jeho fungování.

V odst. 6 preambule Rámcového rozhodnutí se konstatuje, že evropský zatykač je prvním konkrétním institutem realizujícím princip vzájemného uznávání na poli trestního práva. Zmíněný princip odráží skutečnost, že rozhodování justičních orgánů se může dostatečně pružně přizpůsobit podmínkám volného pohybu osob jen tehdy, když na volný pohyb osob naváže volný pohyb rozhodnutí, tedy vzájemné uznávání rozhodnutí. Kromě extradice, kterou evropských zatykač nahrazuje, tak dále významně promlouvá i do oblasti uznání a výkonu cizozemských trestních rozhodnutí.

Zbývající principy mají ochrannou a garanční funkci. Princip justiční kontroly se projevuje jednak v tom, že evropský zatykač je rozhodnutím justičního orgánu, jednak v tom, že podle odstavců 8 a 9 preambule Rámcového rozhodnutí musí rozhodnutí o výkonu evropského zatykače podléhat dostatečné kontrole, která je zaručena tím, že rozhodnutí o předání činí justiční orgány státu, v němž byla požadovaná osoby zatčena, přičemž role ústředních orgánů je omezena pouze na praktickou a administrativní pomoc. Princip ochrany lidských práv je stanoven v odstavcích 12 a 13 preambule Rámcového rozhodnutí. Konkrétně se jedná o základní práva a principy vymezené článkem 6 Smlouvy o EU, tj. zejména zásady svobody, demokracie, právního státu a respektování lidských práva a základních svobod, přičemž EU respektuje základní lidská práva, která zajišťuje Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod z roku 1950 a která vyplývají z ústavních tradic společných všem členským státům, jako všeobecné právní zásady a principy definované v Chartě základních práv EU. Princip ochrany lidských práv se u evropského zatykače odráží zejména u ustanovení o právu na obhájce, lhůtách pro předání a v tom, že předaná osoba bude vystavena trestu smrti, mučení nebo jiném ponižujícímu zacházení nebo trestu (odstavec 13). Posledním z výchozích principů evropského zatýkacího rozkazu je princip ochrany osobních

údajů (odstavec 14), který stále více proniká do oblasti mezinárodní právní pomoci v trestních věcech.

Podstata evropského zatýkacího rozkazu

Podle článku 1 odst. 1 Rámcového rozhodnutí je evropský zatýkací rozkaz rozhodnutí vydané justičním orgánem členského státu s cílem zatčení a předání požadované osoby jiným členským státem za účelem trestního stíhání nebo výkonu nepodmíněného trestu odnětí svobody.

Srovnáme-li evropský zatýkací rozkaz s extradicí, definovanou výše jako „přesun osoby z jedné jurisdikce do jiné za účelem jejího trestního stíhání nebo výkonu trestu, který jí byl uložen“, přestává tato definice extradice vyhovovat. Je to způsobeno tím, že předmětná definice extradice popisuje v obecné rovině až mechanismus extradice, aniž by zmiňovala, co je jeho podkladem a jaký postup mu předchází, a předání na základě evropského zatýkacího rozkazu se od extradice v obecné rovně liší právě v tomto směru.¹³³

Efektivita a rychlost řízení na základě úpravy evropského zatýkacího rozkazu je dána především tím, že poté co justiční orgán vydá evropský zatýkací rozkaz může jej sám přímo předat příslušnému justičnímu orgánu jiného (vykonávajícího) státu, jestliže pobyt požadované osoby je znám. Který z justičních orgánů vykonávajícího státu je příslušný, zjistí justiční orgán státu, který evropský zatýkací rozkaz vydal prostřednictvím Evropské justiční sítě. Justiční orgán požadující předání osoby také může učinit záznam v Schengenském informačním systému (SIS) podle článku 95 Schengenské prováděcí úmluvy. Tento záznam je postaven naroveň evropskému zatykači. Dále může být evropský zatýkací rozkaz předán prostřednictvím zabezpečeného telekomunikačního systému Evropské justiční sítě, nebo nelze-li využít služeb SIS, prostřednictvím INTERPOLU. Evropský zatýkací rozkaz vyvolává bezprostřední účinky v jiném členském státě, kde přímo na jeho základě může dojít k zatčení požadované osoby. O tom, zda bude požadovaná osoba na základě evropského zatýkacího rozkazu předána, rozhodne justiční orgán vykonávajícího státu ve lhůtách a za podmínek stanovených Rámcovým rozhodnutím.

I když podstata mechanismu zůstává stejná jako u extradice, neboť jak bylo výše konstatováno v obou případech jde o přesun osoby z jedné jurisdikce do jiné za účelem trestního stíhání nebo výkonu trestu, představuje předání podstatně jednodušší a rychlejší

¹³³ Polák P.: Úprava mezinárodní právní pomoci v trestních věcech v rámci Evropské unie s přihlédnutím k ochraně jejích finančních zájmů, Masarykova univerzita Brno, 2003, str. 176

postup, neboť tím, že evropský zatykač vyvolává přímé účinky v jiném členském státě a je předáván přímo nebo způsobem, který je rychlý a efektivní (ať jde o SIS, EJUS či INTERPOL), odpadají prostředníci v podobě ústředních orgánů spolu s řadou administrativních překážek. Předávání na základě evropského zatykáčského rozkazu mezi členskými státy efektivně nahradilo extradici v rámci EU v průběhu roku 2004.

Podmínky předání

Tak jako extradiční smlouvy definují trestné činy, u nichž je vydání přípustné (extradiční trestné činy), vymezuje i Rámcové rozhodnutí trestné činy, na které se vztahuje evropský zatykač, a tedy možnost předání. Činí tak tzv. eliminační metodou v článku 2 odst. 1, podle něhož může být zatykač vydán ohledně trestných činů, za které právo státu, který evropský zatykač vydává, stanoví trest odnětí svobody s horní hranicí nejméně jednoho roku, a pokud již byle trest uložen, musí se jednat o trest ve výměře nejméně čtyř měsíců. Stejnými hranicemi trestní sazby odnětí svobody či výměry trestu jsou bagatelní trestné činy vyloučeny z extradice v EÚV, kde však tyto hranice musí být splněny jak v dožadujícím, tak v dožádaném státě. Důležité je, že Rámcové rozhodnutí nestanoví, že by předání bylo vyloučeno u trestných činů politických, vojenských a fiskálních trestných činů. Zejména zrušení kategorií politických, vojenských a fiskálních trestných činů je takřka revolučním počinem, i když tímto směrem vykročila již Úmluva o vzájemné pomoci v trestních věcech mezi členskými státy EU z 29.5.2000.

K dalším podstatným změnám oproti extradici došlo u evropského zatykáčského rozkazu ve formulaci zásady oboustranné trestnosti. Článek 2 odstavec 2 Rámcového rozhodnutí vyjmenovává třicet dva druhů trestné činnosti, u nichž za podmínky, že právo členského státu, jehož justiční orgán evropský zatykáčský rozkaz vydal, za ně stanoví trest odnětí svobody s horní hranicí trestní sazby nejméně tři roky, nebude při předání na základě evropského zatykáčského rozkazu vyžadována oboustranná trestnost skutku. Jedná se zejména o tyto druhy trestné činnosti: účast na zločinném spolčení, terorismus, obchodování s lidmi, sexuální zneužívání dětí a dětská pornografie, nezákonné obchodování s drogami a narkotickými látkami, kulturními statky včetně starožitností a uměleckých děl, hormonálními látkami a růstovými podpůrnými prostředky, lidskými orgány a tkáněmi, zbraněmi, municí a výbušninami, dále o počítačovou kriminalitu, podvody, včetně podvodů postihujících finanční zájmy ES, vraždy a těžké ublížení na zdraví, trestné činy proti životnímu prostředí a další. Rada EU může jednomyslným rozhodnutím pro konzultaci s Evropským parlamentem tento

seznam rozšířit o další druhy trestné činnosti. U ostatních druhů trestné činnosti může být předání vázáno na podmínku, že jednání, pro které by evropský zatykač vydán, je ve vykonávajícím státě trestným činem.

I když byla u předání na základě evropského zatykače zásada oboustranné trestnosti významně omezena, řada jejich tradičních elementů jako překážka amnestie, promlčení a zásada *ne bis in idem* zůstala zachována částečně jako povinnost, částečně jako možnost, odmítnutí vykonat evropský zatýkací rozkaz.

Jak již bylo v rámci výkladu o extradici na základě mezinárodních úmluv demonstrováno, materiální extradiční právo rovněž vylučuje z extradice některé osoby, velmi silně se ve státech kontinentální Evropy uplatňoval princip nevydávání vlastních občanů. Úprava evropského zatýkacího rozkazu toto pojetí silně potlačila. Stopy zásady sice najedeme i u předání na základě evropského zatýkacího rozkazu, nicméně skutečnost, že požadovaná osoba je občanem vykonávajícího státu, není obligatorní překážkou předání, ale je jedním z fakultativních důvodů nevykonání evropského zatýkacího rozkazu. Podle článku 4 odst. 6 může justiční orgán vykonávajícího státu odmítnout vykonat zatýkací rozkaz, jestliže požadovaná osoba je občanem vykonávajícího státu nebo zde má trvalý pobyt nebo se zde zdržuje, jestliže byl evropský zatýkací rozkaz vydán za účelem výkonu nepodmíněného trestu odnětí svobody a vykonávající stát se zaváže, že v souladu se svým právem zajistí výkon tohoto trestu. Kromě toho podle článku 5 odst. 3 může vykonávající stát vázat předání osoby, která je jeho občanem nebo má na jeho území trvalý pobyt, za účelem trestního stíhání na podmínku, že po skončení řízení ve státě, který evropský zatýkací rozkaz vydal, bude tato osoba vrácena do vykonávajícího státu k výkonu nepodmíněného trestu odnětí svobody uloženého ve státě, který evropský zatýkací rozkaz vydal. V této omezené podobě zásada nevydávání vlastních občanů nebrání řízení v jiném státě, který může mít pro vedení řízení lepší podmínky než domovský stát požadované osoby, na druhé straně umožňuje výkon trestu v domovském státě (ať z důvodu občanství, či trvalého pobytu), kde jsou lepší předpoklady výchovného působení.

Pokud jde o nevydávání osob podléhajících vlastní jurisdikci, podle článku 4 odst. 7 písm. a) může justiční orgán vykonávajícího státu odmítnout vykonat evropský zatýkací rozkaz, jestliže se týká skutku, který je podle práva vykonávajícího státu považován za spáchaný zcela nebo zčásti na jeho území nebo na místě, které je za jeho státní území považováno. Toto ustanovení potvrzuje, že dominujícím titulem pro výkon jurisdikce je státní území.

Předmětem dalšího výkladu již nebude další popis řízení na základě evropského zatýkacího rozkazu, neboť pro účely této práce bylo především podstatné poukázat na základní principy a posun, který přinesl evropský zatýkací rozkaz ve vztahu ke klasickému extradičnímu systému na základě právní pomoci. Nahrazení extradice na základě evropského zatýkacího rozkazu znamená po obsahové stránce nahrazení jedné z forem mezinárodní právní pomoci v trestních věcech v širším smyslu.

Podle některých akademických autorů je rámcové rozhodnutí o evropské zatýkacím rozkazu popisováno jako pokus o zjednodušení extradice mezi členskými státy¹³⁴ a jako moderní verze extradice¹³⁵, která je *sui generis* a rozdílného názvu. Nicméně generální advokát Ruiz-Jacobo Colomer se ve svém stanovisku k případu C-303/05, o kterém bude blíže pojednáno níže, se s touto charakteristikou zcela neztotožňuje. V případě extradice jde podle něj o kontakt iniciovaný dvěma suverénními státy, kdy každý jedná na základě své nezávislé pozice. Stát požádaný o spolupráci se rozhoduje případ od případu, kdy nepřihlíží pouze k čistě právním důvodům, ale bere v potaz i mezinárodní vztahy, kde princip oportunity hraje důležitou roli. Podle toho intervence politiků a kritéria reciprocit a dvojí trestnosti jsou ospravedlnitelné. Situace se však ve své podstatě změnila v případě, kdy je spolupráce žádána a prováděna v kontextu supranacionálního, harmonizovaného právního systému. Jde o aproximaci, která ačkoliv spadá do pilíře prvního, taktéž částečně operuje ve třetím pilíři Unie, s přihlédnutím k cílům Společenství, tak jak bylo demonstrováno v případě *Pupino*, kdy určité aspekty vztahující se na směrnice z prvního pilíře byly aplikovány na rámcová rozhodnutí. V tomto kontextu inspirovaném vzájemnou důvěrou není spolupráce založena na rozdílných zájmech států, ale na společném ustanovení, kterým je rámcové rozhodnutí, které stanovuje pro které typy trestného jednání je požadována právní pomoc. V této situaci je zhodnocení možností odmítnutí irelevantní a pravomoc přezkumu je limitována pouze na soudy. Jinými slovy politické autority musí respektovat a souhlasit s posouzením justičních autorit. Proto je dle názoru generálního advokáta Colomera shodné na extradiční a evropském zatýkací pouze jejich účel. Rámcové rozhodnutí zrušilo extradiční a nahradilo ji systémem vydávání mezi justičními orgány, který je založen na vzájemném uznávání a na volném pohybu justičním rozhodnutí, a který je výsledkem vysokého stupně důvěry mezi členskými státy.

¹³⁴ *Tomuschat C.*: Ungereimtes – „Zum Urteil des Bundesverfassungsgericht vom 18. Juli 2005 über den Europäischen Haftbefehl“, *Europäische Zeitschrift für Grundrechte*, 2005, str. 456

¹³⁵ *Flore, D.* „L'accueil de la décision-cadre relative au mandat d'arrêt européen en Belgique“, *Le mandat d'arrêt européen*, Bruylant, Brussels, 2005, str. 137

Evropský zatykač je svého druhu fikcí jednotného státní území, neboť justiční orgán jednoho členského státu rozhoduje o výkonu rozhodnutí justičního orgánu jiného členského státu, které je na jeho území bez dalšího účinné, a na základě jeho rozhodnutí, které je vázáno pouze na právně definovaná kritéria a je oproštěno od politických a administrativních prvků, dochází k předání osoby z území jednoho členského státu na území jiného členského státu pro účely trestního řízení nebo trestu. Tato fikce jednotného státního území je samozřejmě omezena účelem, jemuž slouží, členské státy zůstávají samostatnými suverénními státy, definovanými mj. vlastním státním územím, a předání na základě evropského zatykače je v mnoha směrech postaveno na obdobných zásadách jako extradice, které nacházejí své uplatnění zejména při rozhodování justičního orgánu vykonávajícího státu o výkonu evropského zatýkacího rozkazu, nicméně i tak se jedná o významný krok, který zahájil novou éru spolupráce v trestních věcech.¹³⁶

c) Nahrazení extradičních úmluv evropským zatýkacím rozkazem

Otázku uvedenou v hlavním nadpise této celé kapitoly tedy vztah rámcového rozhodnutí o evropském zatýkacím rozkazu k předcházejícím extradičním úmluvám řeší čl. 31 rámcového rozhodnutí o evropském zatýkacím rozkazu, který stanoví, že toto rámcové rozhodnutí nahrazuje od 1.1. 2004 odpovídající ustanovení níže uvedených smluv použitelných v oblasti vydávání ve vztazích mezi členskými státy, aniž je dotčeno jejich uplatňování ve vztazích mezi členskými státy a třetími zeměmi:

- a) Evropská úmluva o vydávání ze dne 13.12.1957, její dodatkový protokol ze dne 15.12.1975, druhý dodatkový protokol ze dne 17.3.1978 a Evropská úmluva o potlačování terorismu ze dne 27.1.1977, pokud jde o vydávání;
- b) Dohoda mezi dvanácti členskými státy ES ze dne 26.5.1989 o zjednodušení a modernizaci způsobů doručování žádostí o vydávání;
- c) Úmluva ze dne 10.3.1995 o zjednodušeném postupu vydávání mezi členskými státy EU;
- d) Úmluva ze dne 27.9.1996 o vydávání mezi členskými státy EU;
- e) Hlava III kapitoly 4 Úmluvy ze dne 19.6.1990 k provedení Schengenské dohody ze dne 14.6.1985 o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích (Schengenská prováděcí úmluva).

¹³⁶ Viz Ibidem, str. 184

Při určení vztahu Evropské úmluvy o vydávání (EÚV) k Rámcovému rozhodnutí o evropském zatýkacím rozkazu bylo využito možnosti čl. 28 odst. 3 EÚV, který zní takto:

„Pokud se vydávání mezi dvěma nebo více stranami uskutečňuje na základě jednotných právních předpisů, strany mohou upravovat své vzájemné vztahy, pokud jde o vydávání, výlučně podle tohoto systému bez ohledu na ustanovení této Úmluvy. Stejná zásada bude platit mezi dvěma nebo více stranami, pokud každá z nich má platné právní předpisy, na základě kterých se provádějí na jejím území příkazy ke vzetí do vazby vydané na území druhé strany nebo stran. Smluvní strany, které mezi sebou vylučují nebo v budoucnu vyloučí působnost této Úmluvy podle tohoto odstavce, informují o tom generálního tajemníka Rady Evropy. Generální tajemník bude informovat ostatní smluvní strany o sděleních, která obdržel podle tohoto odstavce.“

Důležitou otázkou pro aplikační praxi jistě představuje otázka, zda prohlášení členského státu, kterým se oznámilo vyloučení působnosti EÚV, představuje akt konstitutivní povahy se svými účinky *ex nunc* – tj. úprava evropského zatýkacího rozkazu by nabyla účinnosti až v okamžiku učinění prohlášení, nebo představuje pouze akt deklaratorní povahy s účinky *ex tunc* – tj. úprava nabude účinnosti dle účinnosti již implementací EAW v národní legislativě.

I když samotné znění výše uvedené čl. 31 ods. 1 EAW vede k opačnému závěru, Česká republika postupovala cestou, že až na základě prohlášení učiněného Českou republikou ve smyslu čl. 28 odst. 3 EÚV dojde k nahrazení úmluv výše uvedených Rámcovým rozhodnutím o evropském zatýkacím rozkazu.

V návaznosti na právní úpravu, která byla přijata Parlamentem České republiky v řádné legislativním procesu, Česká republika dne 14. ledna 2005 notifikovala generálnímu tajemníkovi Rady Evropy následující sdělení:

„Oznámení České republiky podle čl. 28. odst. 3 Evropské úmluvy o vydávání (Paříž 13. prosince 1957) v souvislosti s přijetím právní úpravy k provedení rámcového rozhodnutí Rady Evropské unie ze dne 13. června 2002 o evropském zatýkacím rozkazu a postupech předávání mezi členskými státy (2002/584/SVV).

V souladu s článkem 28 odst. 3 Evropské úmluvy o vydávání Česká republika oznamuje, že s účinností od 1. listopadu 2004 přijala právní předpisy k provedení rámcového rozhodnutí Rady Evropské unie ze dne 13. června 2002 o evropském zatýkacím rozkazu a postupech předávání mezi členskými státy (2002/584/SVV), kterou považuje za jednotné

právní předpisy ve smyslu článku 28 odst. 3 Evropské úmluvy o vydávání a již bude uplatňovat ve vztahu ke členským státům Evropské unie, které rovněž uplatňují právní předpisy k provedení rámcového rozhodnutí o evropském zatýkacím rozkazu. Evropská úmluva o vydávání a její dva Protokoly z 15. října 1957 a 17. března 1978 se ve vztahu ke členským státům Evropské unie nadále uplatňují na vydávání osob pro trestné činy spáchané před 1. listopadem 2004.

Česká republika nadále uplatňuje článek 3 Smlouvy mezi Slovenskou republikou a Českou republikou o právní pomoci poskytované justičními orgány a úpravě některých právních vztahů v občanských a trestních věcech, sjednané v Praze dne 29. října 1992, a článek XV Smlouvy mezi Českou republikou a Rakouskou republikou o dodatku k Evropské úmluvě o vydávání z 13. prosince 1957 a o usnadnění jejího uplatnění sjednané ve Vídni dne 27. června 1994, na jejichž základě se evropské zatýkací rozkazy a další písemnosti zasílají bez překladů do úředního jazyka dožádaného státu.“

O uskutečnění této notifikace vůči Radě Evropy Česká republika rovněž informovala Generální sekretariát Rady Evropské unie dne 20. ledna 2005. Z výše citované oznámení vyplývá, že si Česká republika nadále přála ve vztahu k ostatním členským státům uplatňovat EÚV, jakož i její dva dodatkové protokoly z let 1975 a 1978, na vydávání osob pro trestné činy spáchané před 1.11.2004. V praxi tedy Česká republika vyžadovala předání osob pro trestné činy spáchané před 1.11.2004 v souladu s čl.12 EÚV a rovněž vyřizovala žádosti ostatních členských států o předávání osob pro tyto trestné činy v souladu s uvedenou úmluvou. Pro trestné činy spáchané od 1.11.2004 pak Česká republika vyřizovala žádosti ostatních členských států o předávání osob, jakož i sama vyřizovala předání osob na základě evropského zatýkacího rozkazu.

Omezení časové působnosti aplikace evropského zatýkacího rozkazu na trestné činy spáchané až od 1.11.2004, resp. takový způsob implementace evropského zatýkacího rozkazu (zákonem č.539/2004 – novela trestního zákona a trestního řádu) nebyl v souladu s dikcí rámcového rozhodnutí o evropském zatýkacím rozkazu. Česká republika byla za takový způsob implementace v rámci pravidelné evaluace provádění evropského zatýkacího rozkazu v jednotlivých členských státech kritizována¹³⁷, proto došlo novelou trestního řádu č. 2006, s účinností od 1.7.2006 ke zrušení tohoto časového omezení aplikace EAW. ČR sice zrušila

¹³⁷ Report from the Commission COM (2005) 63 final, ze dne 23.2.2005, based on Article 34 of the Council Framework Decision of 13 of June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States

toto časové omezení, nikoliv však ve vztahu ke svým občanům. Zde ČR stále neaplikuje evropský zatýkací rozkaz na předání vlastních občanů pro trestné činy spáchané před 1.11.2004. ČR je tudíž dále oprávněně kritizována¹³⁸ za toto časové omezení, a to zejména ve světle nálezu Ústavního soudu č. 343/2006, dle kterého Ústavní soud neshledal protiústavní právní úpravu umožňující předání našich občanů k trestnímu stíhání či k výkonu trestu do ostatních členských států EU (další výklad viz níže).

Výše uvedeným prohlášením tedy došlo nejen k vyloučení aplikace samotné EÚV, ale také dalších smluv uvedených v čl. 31 odst. 1 Rámcového rozhodnutí o evropském zatýkacím rozkazu, neboť všechny tyto smlouvy představují dodatky k EÚV.

Vztah Rámcového rozhodnutí o evropském zatýkacím rozkazu k relevantním dřívějším mezinárodním smlouvám o vydávání tedy nečiní problémy. To je ovšem možné pouze díky jasnému ustanovení čl. 31 odst. 1 Rámcového rozhodnutí o evropském zatýkacím rozkazu a zejména specifickému vymezení vztahu EÚV k jiným právním nástrojům v jejím čl. 28, který „vyčistil“ právní prostředí od předchozích smluvních závazků, další smluvní závazky umožnil přijímat pouze jako doplnění EÚV a stanovil vstřícný přístup k úpravě předmětných otázek jednotnými předpisy a který v rámci mezinárodních smluv o justiční spolupráci v trestních věcech představuje spíše výjimku než pravidlo.¹³⁹

d) Transpozice evropského zatýkacího rozkazu – rozhodnutí Ústavního tribunálu Polské republiky a Spolkového ústavního soudu SRN

Pro srovnání dopadů transpozice rámcových rozhodnutí z oblasti třetího pilíře na ústavní a trestní právo v rámci komparativního přístupu slouží pojednávané rámcové rozhodnutí jako dobrý příklad toho, jaké rozmanité důsledky může mít nesprávná transpozice v právních rádech jednotlivých členských států EU.

V této souvislosti je třeba zdůraznit, že europeizace ústavního a trestního práva, jejímž projevem je též rámcové rozhodnutí o evropském zatýkacím rozkazu a postupech předávání

¹³⁸ Report from the Commission COM (2007) 407, Brussels, 11 July 2007, on the implementation since 2005 of the Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States

¹³⁹ Polák P.: Meze možností právní úpravy justiční spolupráce v trestních věcech rámcovým rozhodnutím, Právní rozhledy č. 17/2004, str. 634

mezi členskými státy, není jen věcí vertikálního působení – z Bruselu do členských států a naopak, je rovněž horizontálním a historickým procesem vzájemného sdílení hodnot, řešení a regulací mezi členskými státy EU.¹⁴⁰

Vzájemné ovlivňování práva EU a členských států vyžaduje, aby byla věnována pozornost nejen postupu při transpozici rámcových rozhodnutí v ČR, ale také tomu, jak taková rámcová rozhodnutí transponují jiné členské státy. V souvislosti s výše uvedeným rámcovým rozhodnutím o evropském zatýkacím rozkazu je hodný pozornosti především rozsudek Ústavního tribunálu, který 27. dubna 2005 prohlásil, že čl. 607t polského trestního řádu v rozsahu v jakém umožňuje vydání polského občana do členského státu EU na základě evropského zatýkacího rozkazu, je v rozporu s čl. 55 odst. 1 Ústavy Polské republiky. Nedlouho poté 18. července 2005 v podobné věci rozhodoval Spolkový ústavní soud, který prohlásil německý zákon k transpozici rámcového rozhodnutí o evropském zatýkacím rozkazu a předávacím řízení mezi členskými státy EU za nicotný. Jako poslední v této řadě, který zrušil vnitrostátní úpravu transponující evropský zatýkací rozkaz byl Nejvyšší soud Kypru svým rozhodnutím ze dne 7.11.2005, Ap. No 294/2005.¹⁴¹ Nejvyšší soud Kypru konstatoval protiústavnost ve vztahu k vydávání vlastních občanů, na základě tohoto rozhodnutí došlo k novelizaci kyperské ústavy, která nabyla účinnosti dne 28. června 2006.

Ústavním verdiktům zejména polského a ústavního soudu byla věnována pozornost i z hlediska domácího práva ČR, kde byla transpozice rámcového rozhodnutí o eurozatykači v trestní zákoně a trestním řádu rovněž napadena před Ústavním soudem. Obě zrušující rozhodnutí polského a německého ústavního soudu předcházela rozhodnutí vydanému v ČR, proto v době bezprostřední po vynesení těchto rozhodnutí a diskusí o jejich dopadech, nebylo zcela zřejmé nakolik by mohla ovlivnit tato rozhodnutí rozhodování Ústavní soudu ČR v dané věci.

V neposlední řadě pak mělo zejména německé rozhodnutí praktické dopady, neboť německé odmítnutí vydávání podle eurozatykače bylo v podstatě vytvořením překážky vzájemnosti tudíž ostatní členské státy nemusely být ochotny vůči SRN své závazky plnit.

Rozsudek P 1/05 Ústavního tribunálu Polské republiky

¹⁴⁰ Filip J.: Evropský a ústavní kontext sporu o transpozici eurozatykače; Evropský kontext vývoje českého práva po roce 2004, Právnická fakulta MÚ Brno, 2006, str. 26

¹⁴¹ Anglické shrnutí tohoto rozhodnutí je publikováno jako dokument Rady EU č. 14285/05 ze dne 11.11.2005.

Gdaňský soud položil dne 27. ledna 2005 Ústavnímu tribunálu právní otázku, zde je čl. 607t trestního řádku, který umožňuje předání polského občana jinému členskému státu EU, v souladu s čl. 55 odst. 1 polské ústavy.¹⁴²

K okolnostem zahájení řízení ve věci sp. zn. P 1/05 lze uvést, že podnětem k řízení o předání se stal eurozatykač, který byl vydán v Nizozemí a týkal se polské státní občanky. Podle gdaňského soudu nebylo jasné, zde je dostačující opatření zákonodárce, který se chtěl pochybnostem v této otázce vyhnout tím, že v čl. 602 trestního řádu definoval extradici jako vydání stíhané nebo odsouzené osoby cizímu státu za účelem trestního stíhání, vykonání trestu nebo vykonání trestního opatření. Současně stanovil, že takto vymezený pojem extradice se nevztahuje na oddíl 65b polského trestního řádu, ve kterém se upravuje postup jiného členského státu EU při vydávání eurozatykače vůči Polsku. Podle soudu pouhé odlišení pojmů „extradice“ a „předání“ nemůže mít tak dalekosáhlé důsledky jakými je zrušení záruk, které polskému občanu dává čl. 55 odst. 1 polské ústavy. Gdaňský soud tak znovu otevřel otázku, která se obdobně jako u nás diskutovala již dříve v souvislosti s ratifikací Statutu Mezinárodního trestního tribunálu. V Sejmu převážil názor, že extradice a předání není totéž, takže čl. 55 odst. 1 polské ústavy předání nebrání. Zatímco Římský státu by zřejmě v nejbližší době polským soudům nedal příležitost tuto problematiku prakticky řešit, eurozatykač se dostal k soudnímu zkoumání velmi brzy.

V této souvislosti bylo poukázáno na spornost výkladu polské ústavy ve prospěch unijního práva.¹⁴³ Podle gdaňského soudu rámcové rozhodnutí nesleduje jiný cíl než zjednodušení extradice, takže tímto nelze odůvodnit jiný postup výkladu. Předkládající soud rovněž zdůraznil některé komparativní aspekty a poukázal též na spornost této otázky mezi konstitucionalisty a internacionalisty, členy Legislativní rady, atd. Je potřebné dodat, že spornou byla (stejně jako u nás) tato otázka v rámci parlamentního projednávání.

Z předložených stanovisek generálního prokurátora vyplývá, že bylo nutno přihlédnout k čl. 9 polské ústavy, neboť zákonodárce na jeho základě vlastně neměl možnost odmítnou naplnění rámcového rozhodnutí.¹⁴⁴ Pokud tedy ústava extradici nedefinuje a činí tak zákonodárce v čl. 602 odst. 1 trestní řádu způsobem, který ji odlišuje od předání, čl. 55 odst. 1

¹⁴² Podle tohoto ustanovení „Extradice polského občana je zakázána.“ Trestní zákon (zákon č. 555/1997 Dz.U., ve znění zákona č. 626/2004 Dz.U.) v čl. 607t odst. 1 stanovil, že v případě vydání evropského zatýkacího rozkazu k stíhání osoby, která je polským státním občanem nebo požívá v Polsku právo azylu, k předání může dojít jen pod podmínkou, že taková osoba bude po pravomocném skončení trestního stíhání ve státě, který vydal evropský zatýkací rozkaz, vrácena zpět na území Polska. Odstavec druhý stanoví, kdy k předání nedojde.

¹⁴³ Podle gdaňského soudu to nemůže vést k restriktivnímu výkladu ústavních ustanovení v neprospěch ústavních práv a svobod.

¹⁴⁴ Čl. 9 Ústavy Polska je obdobou našeho čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR. Podle něj Polská republika dodržuje mezinárodní právo, kterým je vázána.

ústavy se na předání nevztahuje. Rovněž maršálek Sejmu zastával stanovisko, že předání je jiným právním instrumentem než je extradice. Důraz byl položen na procesní charakter předání podle eurozatykače, zatímco vydání je aktem politické povahy. Rovněž v jeho stanovisku bylo zdůrazněno, že nesprávnou implementací rámcového rozhodnutí by došlo k porušení čl. 9 polské ústavy odchýlení se od judikatury Ústavního tribunálu, která rovněž zdůrazňuje potřebu vstřícného výkladu ve vztahu k evropské integraci.¹⁴⁵

V rámci odůvodnění rozsudku P 1/05 je třeba poukázat na to, že kromě konstatování neústavnosti Ústavní tribunál stanovil, že čl. 607t trestního řádu pozbývá účinnost po 18 měsících ode dne vyhlášení rozhodnutí. Polsko tedy nadále pokračovalo na základě neústavního čl. 607t odst. 1 trestního řád v předávání svých občanů podle eurozatykače do jiných členských států EU.

Ústavní tribunál si byl v této souvislosti vědom toho, že zrušením napadaného čl. 607t trestního řádu *ex nunc* se problém nevyřeší, neboť je to mimo jeho možnosti. Odklad vykonatelnosti se tak stal i určitým pokusem o vyváženost rozhodnutí ve velmi citlivé otázce vnitrostátního i evropského dopadu. Ústavní tribunál sice dané ustanovení zrušil, ale své rozhodnutí odložil, neboť si byl vědom, že ve hře jsou i další hodnoty (důvěryhodnost Polska z hlediska zásady *pacta sunt servanda*, sdílení společných hodnot v rámci EU – ochrana evropského hospodářského prostoru i jako prostoru svobody, bezpečnosti a práva, ale i možná nedůvěry v rychlý postup ústavní změny), ke kterým je třeba při odkladu vykonatelnosti přihlížet. Sám to označil jako příklad soudcovského sebeomezení.¹⁴⁶

Vykonatelnost rozhodnutí byla odložena do 6.11.2006, což byl nejzažší termín pro přijetí novely Ústavy Polska. Od 7.11.2006 začala být přímo aplikovatelná novela Ústavy Polska, následně byl novelizován trestní řád, jehož novela však vstoupila v platnost až 26.12.2006, nicméně již od 7.11.2006 bylo možné vydávat polské občany na základě evropského zatýkacího rozkazu v souladu s Ústavou Polska.¹⁴⁷

Nyní stručně k vlastním důvodům rozhodnutí. Ústavní tribunál se nejdříve věnoval rozboru problematiky rámcových rozhodnutí, která charakterizoval na podkladě čl. 34 odst.2 písm. b) Smlouvy o EU jako akty, které jsou vydávány s cílem sblížení právních předpisů členských států EU, které váží co do výsledku, nikoli formy a prostředků, přičemž nemají

¹⁴⁵ Filip J.: Evropský a ústavní kontext sporu o transpozici eurozatykače; Evropský kontext vývoje českého práva po roce 2004, Právnická fakulta MÚ Brno, 2006, str. 32-35.

¹⁴⁶ Viz *Ibidem*, str. 36.

¹⁴⁷ Report from the Commission COM (2007) 407, Brussels, 11 July 2007, on the implementation since 2005 of the Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States

bezprostřední účinek bez ohledu na to, jak jsou formulovány. Jde o akty unijního práva v rámci třetího pilíře EU, které mají povahu aktů mezinárodního práva, i když vykazují určité zvláštnosti. Na tomto základě charakterizoval předmětné rámcové rozhodnutí jako vyjádření vůle členských států efektivně spolupracovat při potlačování trestné činnosti cestou pružnějšího eurozatykače, který má nahradit těžkopádnou extradici. Zde zdůraznil, že Polsko nepožádalo v souvislosti s přístupovým jednáním o jakékoli přechodné období, tudíž od 1. května 2004 mělo realizovat i závazky z předmětného rámcového rozhodnutí.

Následně se věnoval výkladu pojmu extradice. Klíčovým problémem byla podle Ústavního tribunálu odpověď na otázku, zda je předání na základě eurozatykače něčím jiným než extradice, jak argumentovali Legislativní rada, generální prokurátor, maršálek Sejmu i někteří experti. Ústavní tribunál především odmítl možnost definovat ústavní pojem „extradice“ na základě trestního řádu, ačkoliv zákonodárce právě za tím účelem z toho pojmu vyloučil předání, aby se tak vyhnul námitce neústavnosti. Ústavní tribunál zdůraznil, že povinnost „prounijního“ výkladu vnitrostátního práva má své hranice – zvláště s ohledem na právní povahu rámcového rozhodnutí, které není pramenem komunitárního práva. Navíc by mohlo dojít k zhoršení postavení jedince.

Dále ústavní tribunál zkoumal, zda předání na základě eurozatykače není jen formou skrytou extradice, kterou polská ústava nepřipouští. Zde uznal řadu odlišností jako např. opuštění zásady vzájemné trestnosti, což by v případě extradice bylo absolutní překážkou podle čl. 604 odst. 1 polského trestního řádu. Extradice a eurozatykač se také odlišují z hlediska organizačně kompetenčního, neboť v případě eurozatykače jde o soudní rozhodnutí, nikoli o rozhodnutí orgánu výkonné moci, proti němž se nelze odvolat. Významné je též radikální zjednodušení a urychlení procedury. Dále byly odstraněny dvě překážky extradice – občanství stíhané osoby a politický charakter trestného činu. Ústavní tribunál tak dospěl k závěru, že jde o dva instituty, které se skutečně liší nejen označením, nýbrž i obsahem. Nicméně tento obsah byl definován pouze v obyčejné zákoně, kde nemůže být definován obsah ústavního institutu. V ústavě tyto obsahové odlišnosti prostě upraveny nejsou, takže k nim nemůže Ústavní tribunál přihlížet při výkladu ústavy. Navíc to, co by je mohlo odlišit i v takovém případě, tedy jejich podstata a smysl, se prakticky neliší. Předání na základě eurozatykače je podle Ústavního tribunálu jen druhem (zvláštní formou) extradice, takže to nemůže mít vliv na ústavní zákaz vydání polského občana k trestnímu stíhání.

Další námitkou, se kterou se Ústavní tribunál vypořádal, byla otázka nového postavení polských občanů, kteří se stali nově i občany EU, takže nejsou cizím subjektem na cizím území. To sice Ústavní tribunál uznal za vážnou námitku, nicméně se s ní neztotožnil.

Eurozatykač podle něj není důsledkem zavedení evropského občanství, nýbrž odpovědí na svobodný pobyt a pohyb občanů v jiných členských státech EU. To, že polští občané takto získali další oprávnění, nemůže odůvodnit možné snížení úrovně záruk, které pro ně plynou současně z polské ústavy. Pokud by se totiž oslabil význam polského občanství, oslabil by se i povinnosti, které z něj plynou. Dále uvedl, že i bez ohledu na občanství EU si státní občanství zachovává svůj význam a pouhým výkladem jej nelze snížit již proto, že občanství EU je pouze odvozené od občanství státního, a toto doplňuje. Je zajímavé, že zde Ústavní tribunál mlčky přešel jinou námitku, podle které zpochybnění rozdílů předání a extradice by znamenalo též zpochybnění zvláštností právního řádu EU ve srovnání s mezinárodním právem, zejména pak jeho autonomního charakteru. Nahrazuje-li předmětné rámcové rozhodnutí cestou předávání bezprostředně mezi soudními orgány vydání cestou orgánů moci výkonné, nebylo by od věci, aby se Ústavní tribunál k této otázce vyjádřil. Stejně tak nebyla hodnocena okolnost, že je občana třeba vrátit k výkonu rozhodnutí zpět do Polska. Ústavní tribunál se rovněž nezabýval dalšími ustanoveními trestního řádu, které souvisejí s transpozicí rámcového rozhodnutí o eurozatykači.

Rozsudek 2 BVR 2236/04 Spolkového ústavního soudu

Německý případ od polského vykazuje celou řadu rozdílů v hodnocení i přístupu ústavního soudu. Zatímco vykonatelnost polského rozhodnutí byla odložena o rok a půl, v SRN Spolkový ústavní soud bez jakéhokoliv časového odkladu prohlásil zákon o eurozatykači za nicotný, aniž hledal možnosti ústavně a evropsky konformního výkladu a aniž se pokusil zrušit jen ty části, které výslovně označil za neústavní. Spolkový ústavní soud své výtky adresoval zejména zákonodárci. Zákon o eurozatykači byl zrušen ke dni 18.6.2005 a nová implementační legislativa byla přijata až 2.8.2006, v tomto mezidobí Německo přestalo vydávat své občany. Ve vztahu k ostatní osobám při vydávání postupovala na základě Úmluvy o vydávání a jejích dvou dodatkových protokolů, nicméně pokračovala ve vydávání evropských zatykačů pro jiné členské státy. Tato situace vnesla do evropského systému justiční spolupráce právní nejistotu, kdy např. Španělsko a Maďarsko odmítly na základě reciprocity přijmout evropský zatykač vydaný Německem. Tato situace byla ukončena ke dni

2.8.2006, kdy vstoupila v platnost nová implementační legislativa Německa přijatá dne 20.6.2006.¹⁴⁸

K okolnostem zahájení řízení je třeba uvést, že předmětem jednání byla ústavní stížnost ve věci předání německého (současně syrského) občana M. Darkazanliho na základě eurozatykače vydaného ve Španělsku. V roce 2003 byl proti němu vydán obyčejný mezinárodní zatykač. Žádost však byla z důvodu německého občanství stěžovatele odmítnuta. Teprve po nabytí účinnosti zákona o eurozatykači (23.8.2004) bylo znovu zahájeno vydávací řízení, neboť žádost byla vedena v Schengenském informačním systému. Nakonec bylo rozhodnuto povolit vydání. Vzhledem k dělbě kompetencí v této oblasti probíhalo řízení před Hanzovním vrchním zemským soudem v Hamburku, vydání bylo povoleno tamním Justičním úřadem pod podmínkou, že k případnému výkonu trestu bude stěžovatel vrácen do SRN. Žádost o přerušení řízení a vyžádání si rozhodnutí Spolkového ústavního soudu byla zamítnuta, když vrchní zemský soud dospěl k závěru, že vydání není v rozporu s ústavními předpisy.

Ve vztahu k námitkám stěžovatele je třeba poukázat na to, že ačkoliv z velké části směřovaly proti rámcovému rozhodnutí, Spolkový soud se jimi nezabýval. Soustředil se jen na zákon o eurozatykači z roku 2004 a jím změněný zákon o mezinárodní právní pomoci v trestních věcech z roku 1982. Stěžovatel těmto zákonům vytýkal nedostatek demokratické legitimacy, neboť německý parlament nemůže rozhodnout o tom, že němečtí občané budou potrestáni trestem odnětí svobody za jednání, které není podle německého práva trestné. V rozporu s právně-státními zásadami je rovněž odmítnutí přezkumu oboustranné trestnosti, což vlastně značí uplatnění cizího trestního práva, a je to v rozporu s nepřipustností retroaktivity trestního zákona. Zákonodárce již tím, že umožnil, aby byl v SRN vykonán španělský trest, porušil zásadu *ordre public*, pokud čin není v SRN trestný. Dále zákonodárci vytknul, že se spokojil s tím, že dožadující stát nabídne jeho vrácení k výkonu trestu, ačkoliv rámcové rozhodnutí jde podstatně dál. Právo na vrácení formuluje rámcové rozhodnutí jako subjektivní právo občana, nikoliv jako věc uvážení vydávajícího státu. Stěžovatel napadl také procesní stránku předávacího řízení, neboť německý zákon totiž vylučuje opravný prostředek proti rozhodnutí o vydání.

Zástupci spolkové vlády tyto argumenty odmítli zejména s odkazem na povahu rámcového rozhodnutí jako aktů přednostního evropského práva, které nelze měřit podle

¹⁴⁸ Report from the Commission COM (2007) 407, Brussels, 11 July 2007, on the implementation since 2005 of the Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States, str. 5

německých základní práva, pokud k tomu nedává unijní právo prostor. Nesouhlasili ani s námitkou *ordre public*, neboť zákon o trestní spolupráci vychází z čl. 6 Smlouvy o EU. Protože se vrchní zemský soud předběžně argumenty stěžovatele k trestné povaze jeho jednání zabýval, byla mu ústavní ochrana poskytnuta.

Spolkový ústavní soud rozhodl, že ústavní stížnost je přípustná a důvodná. Své rozhodnutí založil na výkladu čl. 16 odst. 2 Základního zákona, neboť zde podle jeho názoru nebyla zákonodárcem dostatečně respektována materiální výhrada zákona.¹⁴⁹ Dále shledal porušení čl. 19 odst. 4 (obdoba našeho čl. 36 Listiny), které spočívá ve vyloučení opravného prostředku proti rozhodnutí o vydání podle zákona o eurozatykači. Jeho argumentace se opírala o následující postup. Nejdříve byl vyložen význam zásady nevydávání vlastních občanů, poté byly analyzovány možné výjimky z této zásady a konečně rozebráno, jak zákonodárce své možnosti (využití výjimek) při vydání zákona o eurozatykači překročil.

V rámci rozsáhlé argumentace k zásadě nevydávání vlastních občanů Spolkový ústavní soud dospěl k závěru, který byl vzhledem k jeho předchozí judikatuře očekáván¹⁵⁰, totiž že samotná možnost vydávání vlastních občanů podle rámcového rozhodnutí není narušením svrchovanosti státu a zřeknutím se základních úkolů státu. Soud především zdůraznil své chápání právně-státních zásad čl. 16 odst. 2 Základního zákona. Ty je totiž třeba vykládat nikoli jen z hlediska SRN, nýbrž z hlediska čl. 23 odst. 1 Základní zákona, který evropské směřování SRN buduje na strukturální shodě. Pod ní chápe předpoklad, že dožadující stát, popř. mezinárodní tribunál budou naplňovat právně-státní předpoklady ochrany základních práv na srovnatelné úrovni se Základním zákonem. Podstatným je zde závěr, že bez ohledu na požadavky čl. 6 odst. 1 Smlouvy o EU musí zákonodárce reagovat na dlouhotrvající ořesení vzájemné důvěry v právní státnost v jiném členském státě. Nakolik je tím zpochybněna myšlenka evropského trestního práva se teprve ukáže.

Další nedostatek zákona spatřuje Spolkový ústavní soud, jak již bylo uvedeno, v nemožnosti napadnout rozhodnutí o povolení vydání, což považuje za odporující čl. 19 odst. 4 Základního zákona, které obsahuje základní právo každého na využití pořadu práva (Rechtweg) v případě, že veřejná moc zasáhla do jeho práv.

Celkově tedy Spolkový ústavní soud odmítl možnost ústavně či evropsky konformního výkladu zákona o eurozatykači. Vlastně se v evidentní snaze vypořádat se

¹⁴⁹ Podle článku 16 odst. 2 nesmí žádný Němec (nejen státní občan) být vydán cizí moci. Zákon však může stanovit odchylnou úpravu pro vydání členskému státu EU nebo mezinárodnímu trestnímu tribunálu, pokud jsou zachovány právně-trestní zásady.

¹⁵⁰ Viz známá rozhodnutí Solange I z roku 1974, Solange II z r. 1986, Maastricht z r. 1993, regulace trhu s banány z r. 2000, zákaz NPD z 2001, ve kterých byla řešena otázka vztahu svrchovanosti, ústavního pořádku a členství v EU.

zákonem o eurozatykači ani o něj nepokusil. Stejně tak odmítl možnost zrušit jen ta ustanovení, u kterých shledal výše uvedené nedostatky. Konstatoval, že pouhá existence čl. 6 Smlouvy o EU neopravňuje zákonodárce k domněnce, že v každém členském státě jsou právně státní struktury synchronizovány a proto mohou jednotlivé členské státy rezignovat na odpovídající přezkum jednotlivých případů. Zásada vzájemného uznávání a sním spojená zásada vzájemné důvěry mezi členskými státy nemůže vést k omezení ústavně právních záruk základních práv občanů. Proto je nutno stanovit nově, srozumitelně a dostatečně důvody pro nepřipustnost vydání německých občanů. Dále je třeba umožnit přezkum povolovacího rozhodnutí „alespoň při extradici německých občanů“. Zde není jasné, proč by se právně-státní záruky neměly vztahovat i na ostatní osoby v německé jurisdikci.

Ne všechny otázky se Spolkový ústavní soud pokusil vyřešit. Obecně rozsudek nekritizuje rámcové rozhodnutí, nicméně klade otazníky nad urychlováním vývoje evropského trestního práva. To je sice podle názvu evropské, rozvíjet se však zatím může jen prostřednictvím členských států.

Závěr

Německé rozhodnutí celkově potvrdilo dlouho počiťovanou skutečnost, totiž že i evropské právo v oblasti třetího pilíře zasahuje do tradičních domén státní svrchovanosti. To je svou povahou něco jiného než harmonizace soukromého práva v oblasti volného pohybu zboží, služeb, pracovních sil či kapitálu. Proto taková rozhodnutí pronikají k samotnému jádru existence evropského projektu. Uvedená rozhodnutí jak polského, tak německého soudu demonstrují, že zde není ochota k určitému omezování státní svrchovanosti v dané oblasti. Tento přístup je však někdy obtížně vysvětlitelný. Zejména v případech, kdy ústavy členských států hovoří o předání některých kompetencí na mezinárodní organizaci či instituci (obdobně jako čl. 10a Ústavy ČR), a kdy navíc v případě Polska (obdobně jako ČR) došlo k takovému předání na základě přístupové smlouvy schválené v referendu (v ČR takové referendum nahrazuje ústavní zákon), je na místě otázka, proč se touto okolností soudy nevypořádaly.¹⁵¹ Oba předchozí případy dokládají, o jak složité procesy v současnosti v EU jde a jak rozdílné mohou být reakce jednotlivých národních právních řádů.¹⁵²

¹⁵¹ Polský soud pouze uvedl, že z čl. 9 Ústavy sice plyne povinnost respektovat mezinárodní závazky, to však ale nevede k tomu, že implementace automaticky zajišťuje soulad sekundárního práva EU a prováděcích zákonů s polskou ústavou.

¹⁵² Filip J.: Evropský a ústavní kontext sporu o transpozici eurozatykače; Evropský kontext vývoje českého práva po roce 2004, Právnická fakulta MU Brno, 2006, str. 42-56

e) Implementace rámcového rozhodnutí o evropském zatýkacím rozkazu v ČR a nález Ústavního soudu České republiky č. 434/2006 Sb.

Systém „evropského zatýkacího rozkazu“ měl začít platit mezi členskými státy EU od počátku roku 2004. Česká republika převzala svůj závazek implementovat rámcové rozhodnutí o evropském zatýkacím rozkazu na základě Smlouvy o přistoupení ČR k EU, resp. Aktu o podmínkách přistoupení ČR k EU¹⁵³. Česká republika implementovala předmětné rámcové rozhodnutí s osmi měsíčním zpožděním (stejně jako DE, poslední členský stát, který implementoval evropský zatýkací rozkaz byla Itálie). Stalo se tak novelou trestního zákona č. 537/2004 a trestního řádu č. 539/2004. Původně vláda České republiky současně s návrhy shora uvedených novel navrhla též novelizaci čl. 14 Listiny základních práv a svobod vložení odstavce pátého, který měl znít: „Občan může být předán členskému státu Evropské unie k trestnímu stíhání nebo k výkonu trestu odnětí svobody, pokud to vyplývá ze závazků České republiky jako členského státu Evropské unie, které nelze omezit ani vyloučit.“ Návrh novely Listiny byl však poslaneckou sněmovnou zamítnut dne 2. dubna 2004. Poté byl uvedený návrh trestního zákona a trestního řádu přijaty Poslaneckou sněmovnou i proti vetu prezidenta republiky, který argumentoval jejich protiústavností. Česká republika začala aplikovat evropský zatýkací rozkaz k 1. listopadu 2004.

I v České republice nedlouhou po implementaci evropského zatýkacího rozkazu do právního řádu byl Ústavnímu soudu dne 26. listopadu 2004 doručen návrh skupiny poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR a skupiny senátorů Senátu PČR na zrušení ustanovení § 21 odst. 2 zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon, a na zrušení §411 odst. 6 písm. e), §412 odst. 2 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním, tj. úpravy implementující rámcové rozhodnutí o evropské zatýkacím rozkazu.

Ačkoli Ústavním soud ČR rozhodoval jako poslední z řady výše uvedených ústavních soudů, jeho rozhodnutí nebylo ovlivněno rozhodnutím Spolkového ústavního soudu SRN ani polského Ústavního tribunálu. Naopak Ústavní soud ČR použil ústavně konformní vyklad, přičemž se řídil judikaturou ESD, když poukazuje ve svém odůvodnění na rozhodnutí ESD C-105/03 Maria Pupino ze dne 16.6.2005.

Z argumentace navrhovatelů:

Navrhovatelé upozornily na skutečnost, že původně vláda České republiky, současně shora uvedených novel, navrhla též novelizaci čl. 14 Listiny vložení odstavce pátého, který

¹⁵³ Úplné znění pod č. 44/2004 Sb. m.s.

měl znít: „Občan může být předán členskému státu Evropské unie k trestnímu stíhání nebo k výkonu trestu odnětí svobody, pokud to vyplývá ze závazků České republiky jako členského státu Evropské unie, které nelze omezit ani vyloučit.“ Návrh novely Listiny byl Poslaneckou sněmovnou zamítnut dne 2. 4. 2004. poté byly uvedené novely trestního zákona a trestního řádu přijaty Poslaneckou sněmovnou i proti vetu prezidenta republiky, který argumentoval jejich protiústavností. Označená ustanovení jsou v rozporu s čl. 14 odst. 4 Listiny, podle něhož občan nesmí být nucen k opuštění své vlasti. Navrhovatelé poukázali na fakt, že vláda České republiky jako předkladatel novely trestního zákona a trestního řádu, změnila svou argumentaci poté, co byl její návrh na novelizaci Listiny zamítnut. Podle navrhovatelů je nutno použít též „argumentum a minori ad maius“. Pokud Listina zakazuje nutit občana k opuštění vlasti, čímž lze rozumět minimálně nepřímé nucení (nepřímý nátlak), tím spíše zakazuje jeho předání, které je nucením přímými prostředky, tj. prostřednictvím nuceného omezení svobody v předávací vazbě a následným předáním orgánům členského státu EU. Z ústavněprávního hlediska dle navrhovatelů napadenou úpravou dochází k narušení státoobčanského vztahu mezi státem a občanem.

Navrhovatelé dále argumentovali slovenskou úpravou. Zákaz vydávání vlastních občanů do ciziny je podle navrhovatelů obecným principem, který je uznáván ve státech Evropské unie, což doložili citací relevantních ustanovení řady členských států EU. Ilustrativní je zejména řešení slovenské, kde novela ústavy č. 90/2001 Z.z. změnila původní ustanovení čl. 24 odst. 3 Ústavy Slovenské republiky tak, že z jeho textu („Každý občan má právo na svobodný vstup na území Slovenské republiky. Občana není možné nutit, aby opustil vlast, není ho možné vyhostit ani vydat jinému státu.“) byla vypuštěna slova „ani vydat jinému státu“. K ústavní změně došlo též v Německu nebo ve Francii. Z komparativního hlediska tedy dle navrhovatelů vyplývá, že není možno prolomit princip ochrany státních občanů a předávat je k trestnímu řízení do státu EU bez příslušné ústavní změny.

Podle navrhovatelů je napadená úprava dále také v rozporu s čl. 39 Listiny, podle kterého: „Jen zákon stanoví, které jednání je trestným činem a jaký trest, jakož i jiné újmy na právech a majetku, lze za jeho spáchání uložit.“ Ustanovení §412 odst. 2 tr. řádu přebírá doslovně úpravu čl. 2 odst. 2 Rámcového rozhodnutí, podle kterého se pro tam vyjmenované trestné činy pro předání osoby k trestnímu řízení do zahraničí nevyžaduje oboustranná trestnost. Navrhovatelé vytýkají takto koncipované úpravě, že (kromě názvu) nijak tyto trestné činy nedefinuje.

Navrhovatelé v závěru své argumentace zdůraznili, že v otázce slučitelnosti napadených ustanovení s ústavním pořádkem České republiky nelze argumentovat tím, že v důsledku principu přednosti evropského práva před právem domácím došlo k nepřímé modifikaci ústavního pořádku, konkrétně čl. 14 odst. 4 Listiny. Takto by bylo možné argumentovat pouze tehdy, pokud by Rámcové rozhodnutí bylo přímo aplikovatelným komunitárním aktem, což není. Význam čl. 14 odst. 4 Listiny nelze modifikovat ani principem eurokonformního výkladu, neboť i povinnost státu interpretovat domácí právo souladně s právem evropským není neomezená a nejde tak daleko, že by členský stát a jeho soudy byly nuceny vykládat vnitrostátní předpisy včetně ústavy v rozporu s jejím zněním. Ustanovení čl. 14 odst. 4 Listiny zakazuje nucení k opuštění vlasti bezvýjimečně, takže jeho eurokonformní výklad v tom smyslu, že nucené opuštění vlasti se za určitých okolností připouští, by byl evidentně výkladem jdoucím proti textu uvedeného článku.

Z vyjádření protistrany

V reakci na přednesené argumenty navrhovatelů Poslanecká sněmovna uvedla, že v souvislosti s podaným návrhem rozlišuje dva typy předání občanů České republiky na základě evropského zatýkacího rozkazu. Jednak se jedná o předání k výkonu trestu odnětí svobody nebo ochranného léčení nebo ochranné výchovy, což je podmíněno souhlasem občana České republiky, podle §411 odst. 6 písm. e). Nelze tedy hovořit o rozporu s čl. 14 odst. 4 Listiny, protože nesouhlas občana bude důvodem pro vydání soudního rozhodnutí o zamítnutí předání. Dále se jedná o předání občana České republiky jinému státu EU k trestnímu stíhání, které podmíněno souhlasem není. Při projednávání v Poslanecké sněmovně zazněly na podporu závěru, že toto vydání není v rozporu s čl. 14 odst. 4 Listiny, argumenty, které lze rozdělit do tří skupin.

Prvním byly argumenty historické. Ustanovení čl. 14 odst. 4 Listiny je nutno chápat jako dobovou reakci na akci „Asanace“ z doby československého normalizačního režimu. Z historického výkladu vyplývá, že v době přijímání Listiny neměl ústavodárce na mysli zákaz vydávání občanů do ciziny k trestnímu stíhání, ale zákaz vyhošťování vlastních občanů. Z toho je podle většinového názoru Sněmovny patrné, že slova užitá v čl. 14 odst. 4 větě druhé „nucen k opuštění vlasti“ je třeba chápat jako nevratný proces, nikoliv jako dočasné předání osoby třetímu státu k trestnímu stíhání, po jehož skončení nebudou občanu České republiky kladeny při jeho návratu do vlasti žádné překážky.

Druhou skupinou byly argumenty srovnávací. České právní úpravě je nejbližší úprava slovenská. Po novele ústavy zákonem č. 90/2001 Z.z., která vypustila závěrečná slova „ani

vydat jinému státu“, označený článek slovenské ústavy zní: „Každý občan má právo na svobodný vstup na území Slovenské republiky. Občana není možné nutit, aby opustil vlast, a není ho možné vyhostit.“ Slovenská úprava tedy důsledně odlišuje pojmy „nutit, aby opustil vlast“ od „vydání jinému státu“.

Argumentem posledním je fakt, že jedním z ústavních požadavků, kladených na Českou republiku, je též dodržování závazku, které vyplývají z mezinárodního práva (čl. 1 odst. 2 Ústavy). Z článku 2 Aktu o podmínkách přistoupení ČR a dalších zemí k EU totiž vyplývá, že ode dne přistoupení se ustanovení původních smluv a aktů, přijatých orgány Společenství a Evropskou centrální bankou přede dnem přistoupení, stávají závaznými pro nové členské státy a uplatňují se za podmínek stanovených v uvedených smlouvách v tomto aktu. Nepřijetím úpravy provádějící Evropský zatýkací rozkaz by byl článek 1 odst. 2 Ústavy porušen.

Z vyjádření ministra spravedlnosti je pro účel této práce důležité zmínit argument, kterým poukázal na poslední judikaturu ESD ve věci C-105/03 Maria Pupino, zejména na zde stanovenou povinnost interpretovat domácí právo souladně s rámcovým rozhodnutím, vydávaným v rámci unijních závazků tzv. III. pilíře. Judikatuře ESD v oblasti III. pilíře je nutno přikládat stejné účinky jako v pilíři prvním, z důvodu prohlášení, které Česká republika učinila při přistoupení k EU (prohlášení č. 26 České republiky k čl. 35 Smlouvy o EU, Závěrečný akt ke Smlouvě o přistoupení ČR a dalších zemí k EU, vyhlášeno pod č. 44/2004 Sb.m.s.).

K ustanovení čl. 39 Listiny uvedl, že toto ustanovení se týká podmínek trestní odpovědnosti a upravuje zásadu „*Nullum crimen sine lege*“, která je svou podstatou zásadnou trestního práva hmotného. Ustanovení §412 odst. 2 trestního řádu se této zásady nijak nedotýká, protože nestanoví nové podmínky trestní odpovědnosti, ale upravuje podmínky uplatnění procesního institutu předávání osob na základě evropského zatýkacího rozkazu. Trestní řízení je v takovém případě vedeno v cizině a úkolem státního zástupce a soudu v řízení o předání není posuzovat otázku, zda se konkrétní osoba dopustila trestného činu, ale pouze posoudit, zda jsou dány podmínky pro předání této osoby do jiného členského státu EU. Všechna trestná jednání v §412 odst. 2 trestního řádu jsou trestná ve všech zemích Evropské unie a jsou trestná též v České republice. Pokud seznam trestných jednání v §412 odst.2 trestního řádu obsahuje pojmy, které náš trestní zákon nezná, neznamená to, že jde o jednání, která nejsou v České republice trestná.

V první řadě se Ústavní soud ČR ve svém nálezu vyjádřil k jeho kompetenci v dané věci, neboť stejně jako u ostatních státních orgánů došlo, na základě čl. 10a Ústavy vstupem České republiky do EU do jisté míry k omezení pravomoci Ústavního soudu. Vzhledem k doktríně ESD o přednosti komunitárního práva může Ústavní soud svou pravomoc vůči normám tohoto práva uplatňovat pouze za určitých okolností. Podle ESD v oblastech, které jsou upraveny výlučně komunitárním právem, má toto právo přednost a nemůže být popřeno referenčními kritérii národního práva, a to ani na úrovni ústavní. Podle této doktríny tedy Ústavní soud nemá pravomoc rozhodovat o ústavnosti norem evropského práva, a to ani za situace, pokud jsou obsaženy v právních předpisech České republiky. Jeho kompetence posuzovat ústavnost českých norem je tedy, ve stejném smyslu, omezena.

Ústavní soud se ke své kompetenci ve vztahu k právu komunitárnímu vyjádřil již především v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 50/04, ve kterém se taktéž vymezil výjimky z uvedeného pravidla nekompetence ÚS v případě absolutní přednosti komunitárního práva, zejména v případě kdy by se jednalo o normy narušující základní zásady demokratického a právního státu. V rámci uvedeného nálezu také nastínil výjimky ze stanoviska, že nemá pravomoc přezkoumávat ústavnost právních předpisů České republiky přijatých jako transpozice či implementace evropského práva. A to v situaci, kdy členské státy implementují normy evropského práva a tato implementace ponechává členskému státu prostor pro uvážení, pokud jde o výběr prostředků k uskutečnění cíle stanoveného normou evropského práva, pak členský stát může přezkoumat výsledek z hlediska souladu s vlastní ústavou. Přestože napadená ustanovení byla přijata za účelem transpozice rámcového rozhodnutí, které nedává žádný prostor pro uvážení, pokud jde o výběr prostředků, stále jde ještě o případ, kdy je může Ústavní soud přezkoumávat z hlediska souladu s ústavním pořádkem. Zda tak může postupovat, bude záležet na aktuální povaze a postavení norem přijatých v rámci třetího pilíře, jako jsou rámcová rozhodnutí. Takto Ústavní soud v popisovaném nálezu dovedl svoji kompetenci, aniž by však udělal onu závěrečnou tečku, proč je tomu právě tak v případě rámcového rozhodnutí o evropském zatýkacím rozkazu.

Pro účel naší práce je však velmi důležitá argumentace týkající se otázky povahy a postavení rámcových rozhodnutí v našem právním řádu a následně eurokonformního výkladu. Sám ústavní soud konstatuje, že důsledky rozdílů v povaze a postavení rámcových rozhodnutí jako unijních aktů (na rozdíl od aktů komunitárních), ve vztahu k právnímu pořádku členského stát, dosud nebyly v judikatuře ESD definitivně a jasně vyjádřeny. Ačkoliv čl. 34 Smlouvy o EU výslovně stanoví, že rámcová rozhodnutí nemají přímý účinek, v rozhodnutí ve věci Maria Pupino ESD konstatoval, že smlouva o EU obsahuje princip loajální

spolupráce, analogický tomu, který je stanoven v čl. 10 Smlouvy o ES. V důsledku toho mají rámcová rozhodnutí nepřímý účinek. To znamená, že národní soudy jsou povinny „v co největším možném rozsahu vnitrostátní právo vykládat 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) Smlouvy o EU“. ESD ponechal otevřenou otázku, jakou povinnost mají národní soudy v situaci, kdy nemohou vyložit své národní právo v souladu s rámcovým rozhodnutím. Jinými slovy, ESD se nedotkl problému přednosti, tj. zda, jako v případě komunitárního práva, mají rámcová rozhodnutí přednost před právem národním, tedy zda jsou národní soudy povinny odsunout své národní právo na vedlejší kolej, je-li v rozporu s rámcovým rozhodnutím. Náš Ústavní soud dále argumentuje, že ESD se nijak nevyslovil, zda princip přednosti se vztahuje i na rámcová rozhodnutí. Ve věci M. Pupino se ESD rovněž nedotkl takových otázek, zda princip přednosti, který vyložil ve vztahu ke komunitárnímu právu, se stejným způsobem vztahuje i na unijní právo, zda rámcová rozhodnutí jsou svou povahou jen mezivládní nebo zda přichází v úvahu nějaký jiný výklad. Závěrem Ústavní soud konstatuje, že judikatura ESD, týkající se přesné povahy aktů unijního práva, jakými jsou rámcová rozhodnutí, je dosud ve vývoji.

V rámci posouzení souladu napadených ustanovení s čl. 14 odst. 4 Listiny Ústavní soud využívá výše nastíněný eurokonformní výklad. Dle Ústavního soudu z čl. 1 odst. 2 Ústavy, ve spojení s principem spolupráce, stanovým čl. 10 Smlouvy ES, vyplývá ustavní princip, podle něhož mají být domácí právní předpisy včetně ústavy interpretovány souladně s principy evropské integrace a spolupráce komunitárních orgánů a orgánů členského státu. Pokud tedy existuje několik interpretací Ústavy, jejíž součástí je Listina základních práv a svobod, přičemž jen některé z nich vedou k dosažení závazku, který převzala Česká republika v souvislosti se svým členstvím v EU, jen nutno volit výklad, který podporuje realizaci tohoto závazku, a nikoliv výklad, který tuto realizaci znemožňuje. Tyto závěry se vztahují i na výklad čl. 14 odst. 4 Listiny. V ostatní argumentaci týkající se tohoto ustanovení Listiny se Ústavní soud plně ztotožnil s výše uvedenou argumentací Poslanecké sněmovny.

Stejně tak se Ústavní soud z velké části ztotožnil s argumentací Poslanecké sněmovny ve vztahu k §412 odst. 2 trestního řádu, i s čl. 39 Listiny. Ústavní soud taktéž vychází ze skutečnosti, že §412 odst. 2 tr. řádu není ustanovením hmotněprávním, ale procesněprávním. Předání podle evropského zatýkacího rozkazu ještě není uložením trestu ve smyslu čl. 39 a 40 Ústavy.

K opuštění principu oboustranné trestnosti ve vztahu k členským státům uvádí, že zde nijak Česká republika neporušuje princip legality, neboť požadavek oboustranné trestnosti

může být, jako pojistka, opuštěn ve vztahu mezi členskými státy EU, které mají dostatečnou úroveň vzájemného sblížení hodnot a vzájemné důvěry, jedná se o demokratické režimy dodržující principy „*rule of law*“ a jsou vázány povinností tento princip dodržovat. Je to předně ta situace, kdy úroveň sblížování mezi 25 členskými státy EU dosáhla takové míry vzájemné důvěry, že už necítí potřebu lpět na principu oboustranné trestnosti.

ESD již v roce 2003 konstatoval, že „členské státy mají vzájemnou důvěru ve své systémy trestní justice a každý z nich uznává trestní právo platné v jiném členském státě, a to i tehdy, pokud by aplikací svého vlastního práva dospěl k jinému výsledku“.¹⁵⁴ Je nutno vždy pamatovat na skutečnost, že všechny členské státy EU jsou signatáři Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a svobod. Proto nemůže být občan významněji dotčen na svých právech tím, že o jeho trestní věci bude rozhodováno v jiném členském státě Unie, neboť každý členský stát EU je vázán standardem ochrany lidských práv, který je ekvivalentní standardu vyžadovanému v České republice, přičemž právní řády všech členských států jsou postaveny na hodnotách, k nimž se náš stát přihlásil teprve po roce 1989. Česká Listina základní práv a svobod totiž rovněž vychází z Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a svobod.

S ohledem na všechny shora uvedené právní závěry Ústavní soud návrh zamítl.

Rozsudek Soudního dvora Evropských společenství ze dne 3. května 2007 ve věci C-303/05

K okolnostem případu

Sérii judikátů týkajících se evropského zatýkacího rozkazu završilo rozhodnutí Evropského soudního dvora, na které mnoho členských států čekalo v naději, že přinese objasnění postavení rámcových rozhodnutí ve vztahu k národním právním řádům.

Předmětný rozsudek se týká žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce k posouzení platnosti rámcového rozhodnutí Rady 2002/584/SVV ze dne 13.6.2002 o evropském zatýkacím rozkazu a postupech předávání mezi členskými státy. Tato žádost byla předložena v rámci žaloby podané Advocaten voor de Wereld VZW k Arbitragehof za účelem zrušení belgického zákona ze dne 19.12.2003 o evropském zatýkacím rozkazu a především jeho článku 3, 5 odst. 1 a 2, jakož i článku 7.

¹⁵⁴ Rozsudek SDES ve věci: C-187/01 a C-385/01,(2003) ECR I/1345, odst. 33

Advocaten voor de Wereld podala dne 21. 6. 2004 žalobu k Arbitragehof směřující k úplnému nebo částečnému zrušení zákona ze dne 19.12.2003 provádějícího do belgického vnitrostátního práva ustanovení rámcového rozhodnutí. Na podporu své žaloby Advocaten voor de Wereld uplatňovala zejména skutečnost, že je rámcové rozhodnutí neplatné z důvodu, že oblast evropského zatýkacího rozkazu měla být provedena smlouvou, a nikoli rámcovým rozhodnutí, jelikož podle čl. 34 odst. 2 písm. b) Smlouvy EU mohou být rámcová rozhodnutí přijímána pouze za účelem „sblížení právních předpisů členských států“, čemuž v tak projednávaném případě není.

Advocaten voor de Wereld dále tvrdila, že čl. 5 odst. 2 zákona ze dne 19.12.2003, provádějícího do belgického zákona vnitrostátního práva čl. 2 odst. 2 rámcového rozhodnutí, porušuje zásadu rovného zacházení a zásadu zákazu diskriminace tím, že u trestných činů uvedených v posledně uvedeném ustanovení je v případě výkonu evropského zatýkacího rozkazu bez objektivního a rozumného odůvodnění stanovena odchylka od požadavku na oboustrannou trestnost, zatímco u jiných trestných činů je tento požadavek zachován.

Dále pak rovněž tvrdila, že zákon ze dne 19.12.2003 nesplňuje ani podmínky zásady legality v oblasti trestního práva, jelikož vypočítává nikoliv trestné činy s dostatečně jasným a přesným normativním obsahem, ale pouze široké kategorie nežádoucích jednání. Soudní orgán, který musí rozhodnout o výkonu evropského zatýkacího rozkazu, má nedostatečné informace pro to, aby mohl účinně ověřit, zda trestné činy, pro které je vyžádána osoba stíhána, nebo na základě kterých byl pro ni vynesena trest, spadají do jedné z kategorií uvedených v čl. 5 odst. 2 uvedeného zákona. Neexistence jasné a přesné definice trestných činů uvedených v tomto ustanovení povede k nejasnému provádění uvedeného zákona jednotlivými orgány pověřenými výkonem evropského zatýkacího rozkazu a z tohoto důvodu porušuje rovněž zásadu rovného zacházení a zásadu zákazu diskriminace. Přičemž tyto žalobní důvody uplatňované Advocaten voor de Wereld vůči uvedenému zákonu platí ve stejné míře i vůči rámcovému rozhodnutí.

Arbitragenhof se za těchto podmínek rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru předběžné otázky, neboť podle čl. 35 odst. 1 Smlouvy o EU je pouze Soudní dvůr příslušný rozhodovat o předběžných otázkách týkající se platnosti rámcových rozhodnutí a Belgické království uznalo podle odstavce 2 téhož článku příslušnost Soudního dvora v této oblasti. Předběžné otázky byly následující:

1) „Je rámcové rozhodnutí (..) slučitelné s čl. 34 odst. 2 písm. b) Smlouvy o EU, podle kterého mohou být rámcová rozhodnutí přijímána pouze za účelem sblížení právních předpisů členských států?“

2) Je čl. 2 odst.2 rámcového rozhodnutí (...) v rozsahu, v němž zrušuje u trestných činů v něm uvedených požadavek oboustranné trestnosti, slučitelný s čl. 6 odst.2 Smlouvy o EU a především zásadou legality v trestných věcech, jakož i se zásadou rovného zacházení a zásadou zákazu diskriminace zaručených tímto ustanovením?“

Dříve než bude podán výklad rozhodnutí Evropského soudního dvora (ESD) k předběžným otázkám a věci samé je třeba poukázat na odůvodněné stanovisko generálního advokáta Ruiz-Jarabo Colomera vydané 12.9.2006. ESD se ve všech položených otázkách ztotožnil s uvedeným stanoviskem a taktéž jeho argumentaci převzal do svého rozhodnutí. Ačkoliv tedy bude v následujícím výkladu pozornost soustředěna na rozhodnutí samotné, jde v první řadě o argumentaci generálního advokáta Ruiz-Jarabo Colomera, která předcházela rozhodnutí a byla do něj převzata.

K předběžným otázkám

Česká vláda v rámci řízení o předběžné otázce podala vyjádření na základě článku 23 statutu Soudního dvora, ve kterém tvrdila, že první předběžná otázka je nepřipustná z toho důvodu, že nutí Soudní dvůr k posouzení čl. 34 odst. 2 písm. b) Smlouvy o EU, což je ustanovení primárního práva, které se vymyká jeho kontrole.

Tato argumentace jak dle generálního advokáta, tak dle ESD není opodstatněná. Podle čl. 35 odst. 1 Smlouvy o EU má totiž Soudní dvůr za podmínek stanovených v tomto článku pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se platnosti a výkladu zejména rámcových rozhodnutí, což nezbytně znamená, že může být, i přes neexistenci výslovné příslušnosti k tomuto účelu, nucen provést výklad takových ustanovení primárního práva, jako je čl. 34 odst. 2 písm. b) Smlouvy o EU, jako ve věci v původním řízení, Soudní dvůr byl vyzván k posouzení toho, bylo-li rámcové rozhodnutí právem přijato na základě posledně uvedeného ustanovení. Podle generálního advokáta Colomera nežádá Arbitragehof o posouzení něčeho mimo řád, ale v souladu s jeho pravomocí o posouzení zda legislativní akt Unie je v souladu s ustanovením Smlouvy.

Dále pak podle české vlády je první předběžná otázka nepřipustná rovněž proto, že z předkládacího rozhodnutí jasně nevyvstávají důvody, které by odůvodňovaly určení neplatnosti rámcového rozhodnutí. Tato vláda proto nemohla užitečně předložit k této otázce své vyjádření. Konkrétněji, jelikož Advocaten voor de Wereld tvrdí, že rámcové rozhodnutí nevedlo ke sblížení právních předpisů členských států, měla toto tvrzení doložit a

Arbitragehof to měl uvést ve svém předkládacím rozhodnutí. K tomuto ESD uvádí, že v původním řízení obsahuje předkládací rozhodnutí pro splnění těchto požadavků dostatek údajů. Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že *Advocaten voor de Wereld* zastává tezi, podle které měla být oblast evropského zatýkacího rozkazu provedena smlouvou, a nikoliv rámcovým rozhodnutím, jelikož podle čl. 34 odst. 2 písm. b) Smlouvy o EU mohou být rámcová rozhodnutí přijímána pouze za účelem „sblížení právních předpisů členských států“, čemuž tak v projednávaném případě není. Takové údaje jsou dostatečné nejen k tomu, aby umožnily Soudnímu dvoru poskytnout užitečnou odpověď, ale rovněž pro zachování možnosti předložit své vyjádření, kterou jsou nadáni dotčení účastníci řízení, členské státy, Rada a Komise. Na základě uvedeného jak generální advokát Colomer, tak ESD shodně dospěli k závěru, že první předběžná otázka je přípustná.

K věci samé

K tvrzení *Advocaten voor de Wereld*, že oblast evropského zatýkacího rozkazu měla být upravena smlouvou v souladu s čl. 34 odst. 2 písm. d) Smlouvy o EU. Jednak proto, že Rada je pověřena přijímat rámcová rozhodnutí pouze k postupnému sblížení pravidel trestního práva výlučně v případech uvedených v čl. 29 druhém pododstavci třetí odrážce Smlouvy o EU a čl. 31 odst. 1 písm. e) Smlouvy o EU¹⁵⁵. A jednak podle článku 31 rámcového rozhodnutí nahrazuje toto rozhodnutí od 1. ledna 2004 smluvní práva upravující vydávání ve vztazích mezi členskými státy. Přitom pouze akt téže povahy, a sice smlouva ve smyslu čl. 34 odst. 2 písm. d) EU, může platně stanovit odchylku od platného smluvního práva.

Tato argumentace jak dle generálního advokáta Colomera, tak dle rozhodnutí ESD nemůže obstát. Jak vyplývá zejména z čl. 1 odst. 1 a 2 rámcového rozhodnutí a z jeho pátého až sedmého a jedenáctého bodu odůvodnění, je předmětem tohoto rámcového rozhodnutí nahradit mnohostranný systém vydávání mezi členskými státy systémem předávání odsouzených nebo podezřelých osob mezi soudními orgány za účelem trestního řízení nebo výkonu soudních rozhodnutí založených na zásadě vzájemného uznávání. Vzájemné uznávání v jednotlivých členských státech podle práva dotčeného státu vyžaduje sblížení právních předpisů členských států týkajících se justiční spolupráce v trestních věcech a, konkrétněji, pravidel týkajících se podmínek, postupů a účinků předávání mezi vnitrostátními orgány.

¹⁵⁵ Článek 31 odst. 1 písm. e): *Společný postup při justiční spolupráci v trestních věcech zahrnuje:...e) postupné přijetí opatření k zavedení minimálních norem o skutkových podstatách trestních činů a trestech v oblasti organizované kriminality, terorismu a obchodu s drogami.*

Takový je právě předmět rámcového rozhodnutí, zejména u pravidel týkajících se uvedených kategorií trestných činů, u kterých nedochází k ověření oboustranné trestnosti. Na rozdíl od tvrzení *Advocaten voor de Wereld* neumožňuje žádný poznatek dojít k závěru, že se sbližování právních předpisů členských států přijímáním rámcových rozhodnutí na základě čl. 34 odst. 2 písm. b) Smlouvy o EU týká pouze pravidel trestního práva těchto států uvedených v čl. 31 odst. 1 písm. e) Smlouvy o EU, a sice pravidel týkajících se znaků skutkové podstaty trestných činů a použitelných trestů v oblastech vyjmenovaných v tomto ustanovení.

K tomuto aspektu lze ze stanoviska generálního advokáta Colomera dodat, že v případě evropského zatýkacího rozkazu jde o rozhodnutí vydané na základě procesního práva vystavujícího státu v souladu s principem vzájemného uznávání. Evropský zatykač je institutem zakotveným v procesní právu členských států, kdy k tomu, aby bylo dosaženo jeho účelu bylo třeba harmonizace relevantních ustanovení národního práva. K dosažení účelu operativní části rámcového rozhodnutí bylo třeba harmonizace formy a obsahu rozhodnutí, metod a lhůt pro zaslání a provedení zatykače, podmínek pro jeho nevykonání, jakož i zakotvení procesního práva pro zadržené osoby za účelem jejich vydání.

Z hlediska zkoumaného předmětu této práce je velmi zajímavá a důležitá argumentace týkající posouzení otázky z jakého důvodu nedošlo k přijetí smlouvy na základě čl. 34 odst. 2 písm. d), ale rámcového rozhodnutí. Dle ESD článek 31 odst. 1 písm. a) a b) Smlouvy o EU neobsahuje žádné údaje týkající se právních nástrojů, které musí být za tímto účelem použity. Mimoto, ani čl. 34 odst. 2 Smlouvy o EU, ani žádné jiné ustanovení hlavy VI Smlouvy o EU nerozlišuje mezi druhy aktů, které mohou být přijaty v závislosti na předmětu, kterého se týká společný postup v oblasti spolupráce v trestních věcech. Článek 34 odst. 2 Smlouvy o EU rovněž nezavádí pořadí přednosti mezi jednotlivými nástroji, které jsou v tomto ustanovení vyjmenovány, tudíž není vyloučeno, že Rada může volit mezi několika nástroji pro úpravu téže oblasti, s výhradou mezi stanovených povahou zvoleného nástroje. Je-li pravda, že evropský zatýkací rozkaz mohl být rovněž předmětem smlouvy, do posuzovací pravomoci Rady spadá, aby dala přednost právnímu nástroji rámcového rozhodnutí, jakmile jsou, jako v projednávaném případě, splněny podmínky pro přijetí takového aktu. Tento závěr není vyvrácen okolností, že podle čl. 31 odst. 1 rámcové rozhodnutí nahrazuje toto rámcové rozhodnutí ve vztazích mezi členskými státy od 1. ledna 2004 odpovídající ustanovení starších smluv týkajících se vydávání, které jsou uvedeny v tomto ustanovení. Jakýkoliv jiný výklad, který nemá oporu ani v čl. 34 odst. 2 Smlouvy o EU, ani v jakémkoli jiném ustanovení Smlouvy o EU, by mohl Radu EU zbavit možnosti přijímat rámcová rozhodnutí v oblastech dříve upravených mezinárodními smlouvami, která jí byla přiznána, podstatně

části jejího užitečného účinku. Z toho plyne, že rámcové rozhodnutí nebylo přijato při nerespektování čl. 34 odst. 2 písm. b) Smlouvy o EU.

Pro účel této práce výše uvedený výklad ESD dává odpověď na otázku, zda z pohledu evropského práva lze nahradit dříve přijatou mezinárodní smlouvu rámcovým rozhodnutím. S poukazem na pravomoci Rady EU, které jí byly svěřeny Smlouvou o EU, ESD argumentuje, že je v pravomoci Rady, aby rámcovým rozhodnutím, tedy aktem přijatým na základě čl. 34 odst. 2 písm. b) došlo k nahrazení systému spolupráce založeném na základě mezinárodní smlouvy v téže oblasti mezi členskými státy.

Generální advokát Colomer k uvedenému hledisku dále argumentuje, že v praxi již existuje mnoho příkladů, kdy členské státy nahradily úmluvy jinými harmonizujícími akty. Jedním z takových příkladů je Úmluva z 27. září 1968 o příslušnosti a vymáhání rozsudků v civilních a obchodních věcech, známá jako Bruselská úmluva, která byla nahrazena nařízením Rady č. 44/2001 z 22. prosince 2000. Krom toho generální advokát Colomer k nutnosti nahrazení jednoho instrumentu instrumentem stejné povahy uvádí, že toto v daném případě nemá opodstatnění, neboť jak rámcová rozhodnutí, tak mezinárodní úmluvy mají stejný právní základ a musí projít stejnou procedurou, obojí musí být schváleno jednomyslně Radou, na základě návrhu členského státu nebo Komise, po konzultaci s Evropským parlamentem.

Ve vztahu k této argumentaci generálního advokáta lze mít však výhradu, neboť ačkoliv na unijní úrovni není rozdíl mezi těmito instrumenty, způsob přijetí a implementace na národní úrovni je mezi oběma instrumenty odlišný.

Ke druhé otázce u které *Advocaten voor de Wereld* tvrdí, že čl. 2 odst. 2 rámcového rozhodnutí v té části, ve které odstraňuje ověřování oboustranné trestnosti u trestných činů, které jsou uvedeny v tomto ustanovení, je v rozporu se zásadou rovného zacházení a zásadou zákazu diskriminace, jakož i zásadou legality v trestních věcech. Bez dalšího ESD k tomu uvádí, že podle článku 6 Smlouvy o EU je Unie založena na zásadě právního státu a ctí základní práva zaručená Evropskou úmluvou o ochraně lidských práva základních svobod podepsanou v Římě dne 4. listopadu 1950 a ta, jež vyplývají z ústavních tradic společných členským státům, jako obecné zásady práva Společenství. Je nesporné, že mezi tyto zásady patří jak zásada legality trestných činů a trestů, tak zásada rovného zacházení a zásada zákazu diskriminace, které byly rovněž znovu potvrzeny v člancích 49, 20 a 21 Listiny základních práv Evropské unie vyhlášené v Nice dne 7. prosince 2000.

Podle *Advocaten voor de Wereld* je seznam více než třiceti trestných činů, u kterých je upuštěno od tradiční podmínky oboustranné trestnosti, trestá-li je vystavující členský stát trestem odnětí svobody s horní hranicí sazby nejméně tři roky, v tomto bodě široký a neurčitý, takže porušuje, nebo přinejmenším může porušovat, zásadu legality v trestním právu. Trestné činy uvedené v tomto seznamu nejsou doplněny svojí zákonnou definicí, ale představují velmi široce definované kategorie nežádoucích jednání.

Ve vztahu k uvedenému tvrzení ESD uvádí, i když členské státy doslovně převezmou výčet kategorií trestných činů uvedený v čl. 2 odst. 2 rámcového rozhodnutí za účelem jeho provedení, samotná definice těchto trestných činů a použitelné tresty vyplývají z práva „členského státu vystavení“. Účelem rámcového rozhodnutí není harmonizace dotčených trestných činů, pokud jde o znaky jejich skutkové podstaty nebo o tresty, kterými jsou postihovány. Proto odstraňuje-li čl. 2 odst. 2 rámcového rozhodnutí ověřování oboustranné trestnosti u kategorií trestných činů uvedených v tomto ustanovení, jejich definice a použitelné tresty i nadále spadají do pravomoci práva členského státu vystavení, které jak je ostatně uvedeno v čl. 1 odst. 3 téhož rámcového rozhodnutí, musí ctít základní práva a obecné zásady zakotvené v článku 6 Smlouvy o EU a v důsledku toho zásadu legality trestných činů a trestů. Z toho plyne, že článek 2 odst. 2 rámcového rozhodnutí, v rozsahu, ve kterém odstraňuje ověření požadavku oboustranné trestnosti u trestných činů uvedených v tomto ustanovení, není neplatný z důvodu porušení zásady legality trestných činů a trestů.

Dále pak podle *Advocaten voor de Wereld* je rámcovým rozhodnutím porušena zásada rovného zacházení a zásada zákazu diskriminace, jelikož u jiných trestných činů než uvedených v čl. 2 odst. 2 může být předání podmíněno tím, že jednání, kvůli kterému byl vydán evropský zatýkácí rozkaz, představuje trestný čin podle práva vykonávajícího členského státu. Režim tohoto rámcového rozhodnutí povede k neodůvodněnému rozdílnému zacházení s procesními subjekty v závislosti na tom, došlo-li k předmětnému jednání ve vykonávajícím členském státě nebo mimo území tohoto státu.

K tomuto tvrzení ESD uvádí, že pokud jde o výběr 32 kategorií trestných činů uvedených v čl. 2 odst. 2 rámcového rozhodnutí, Rada mohla mít za to, na základě zásady vzájemného uznávání a s ohledem na vysoký stupeň důvěry a solidarity mezi členskými státy, že buď z důvodu jejich vlastní povahy, nebo z důvodu uloženého trestu s horní hranicí sazby v délce nejméně tři roky patří dotčené kategorie trestných činů mezi kategorie, u nichž závažnost narušení veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti odůvodňují, aby ověření oboustranné trestnosti nebylo vyžadováno. Proto i za předpokladu, že by situace osob podezřelých ze spáchání trestného činu spadajícího do seznamu uvedeného v čl. 2 odst. 2

rámcového rozhodnutí nebo odsouzených za to, že se dopustily takového trestného činu, byla srovnatelná se situací osob podezřelých nebo odsouzených ze spáchání jiných trestných činů, než kterou jsou uvedeny v tomto ustanovení, je rozlišování v každém případě objektivně odůvodněné.

K tomuto aspektu generální advokát Colomer uvádí, že v tomto případě situace závislé na povaze trestného činu nejsou srovnatelné. Nelze hovořit o subjektivní diskriminaci, neboť nepřihlíží se k individuálním okolnostem případu, ale vždy k povaze trestného činu. Teprve rozdíl v závažnosti trestného činu předurčuje jejich srovnání a rozlišení v rámci režimu evropského zatykače. Toto rozlišení závislé na závažnosti je objektivní, odůvodněné a přiměřené v vztahu ke svému účelu.

Co se týče dále skutečnosti, že by nedostatečná přesnost definice dotčených kategorií trestných činů mohla způsobit rozdílné provádění rámcového rozhodnutí v jednotlivých vnitrostátních právních řádech a porušit tak zásadu legality, ESD uvádí, že jeho předmětem není harmonizace hmotného trestního práva členských států a že žádné ustanovení hlavy VI Smlouvy o EU, jejíž články 34 a 31 byly označeny jako právní základ tohoto rámcového rozhodnutí, nepodřizuje použití evropského zatykače rozkazu harmonizaci trestněprávních předpisů členských států v oblasti dotčených trestných činů. Z toho plyne, že čl. 2 odst. 2 rámcového rozhodnutí v rozsahu, ve kterém odstraňuje ověření požadavku oboustranné trestnosti u trestných činů uvedených v tomto ustanovení, není neplatný z důvodu porušení čl. 6 odst. 2 Smlouvy o EU a konkrétněji zásady legality trestných činů a trestů, stejně jako zásady rovného zacházení a zásady zákazu diskriminace.

K zásadě rovnosti v případě aplikace práva generální advokát uvádí, že v posuzovaném případě jde o smíchání rovnosti v právu jako takové a rovnosti v případě aplikace práva. První z nich je hmotněprávní ve své podstatě zajišťuje, že srovnatelné případy jsou posuzovány stejně, zatímco druhá je svojí povahou procesní a je prolomena v případě, kdy konkrétní autorita aplikuje právo v určitém případě rozdílně od situace předcházející. Nedochozí k nerovnosti v rámci aplikace práva v případě, kdy soudy dospějí k rozdílným rozhodnutím při uplatňování její jurisdikce v daném konkrétním případě, neboť princip rovnosti nezavazuje soudy, aby docházely ke stejným závěrům.

Dále pak k zásadě legality generální advokát Colomer uvádí, že jde o princip trestního práva hmotného, jde o požadavek adresovaný legislativě v případě, kdy definuje trestné činy a tresty, a dále pak adresovaný soudům v případě, kdy analyzují a aplikují definice v trestním řízení. Jinými slovy tento princip přichází na řadu při uplatňování práva státu trestat a během

ukládání trestu. Z toho vyplývá, že rámcové rozhodnutí nemůže narušovat tento princip, neboť neukládá žádné tresty a ani nepožaduje harmonizaci trestního práva členských států v tomto ohledu.

Z výše představených důvodů Soudní dvůr (velký senát) rozhodl, že přezkum položených otázek neodhalil žádnou skutečnost, kterou by mohla být dotčena platnost rámcového rozhodnutí Rady 2002/584/SVV ze dne 13. 6. 2002 o evropském zatýkacím rozkazu a postupech předávání mezi členskými státy.

6. 2. Vztah Úmluvy Organizace spojených národů proti korupci (podepsaná ve dnech 9. – 11.12.2003 v Méridě) k Rámcové rozhodnutí Rady 2006/783/SVV ze dne 6. října 2006 o uplatňování zásady vzájemného uznávání příkazů ke konfiskaci

V předcházející kapitole vysvětlený vztah Evropské úmluvy o vydávání a rámcového rozhodnutí o evropském zatýkacím rozkazu v podstatě nepředstavoval problém v případě nahrazení starší úpravy úpravou mladší, následující vztah dvou instrumentů, které jsou oba poměrně novými nástroji v boji proti korupci a nástroji pro konfiskaci korupcí nabytého majetku je vztahem mnohem více komplikovaným, který může být zároveň předmětem vícero výkladů.

a) Úmluva OSN proti korupci podepsaná ve dnech 9. – 11.12.2003 v Méridě

Úmluva Organizace spojených národů proti korupci (dále jen „Úmluva“) je prvním univerzální právní dokument v oblasti boje proti mezinárodní korupci. Úmluva zahrnuje obecné vyjádření politické vůle zúčastněných zemí k řešení korupce, která dosud nebyla ve všech státech chápána jako trestný čin a ani trestána. OSN si stanovila za cíl tuto situaci změnit. Při tempu globalizace ekonomiky a rozvoje nových komunikačních technologií nestačí potírání korupci na národní úrovni a vzniká potřeba úzké mezinárodní spolupráce v této oblasti. Dne 4. prosince 2000 Valné shromáždění OSN ve své rezoluci č. 55/61 deklarovalo potřebu vytvořit efektivní globální nástroj pro boj s korupcí, který by úzce navazoval na Úmluvu OSN proti nadnárodnímu organizovanému zločinu, podepsanou v Palermu (dále jen „Palermská úmluva“). V řadě případů jsou články Úmluvy obdobou příslušných pasáží Palermské úmluvy. Text Palermské úmluvy byl přijat Valným shromážděním OSN dne 15.11.2000 a vláda České republiky schválila její podpis a také podpis jejich tří doplňujících protokolů dne 15.11.2000. Úmluva byla následně Českou republikou podepsána dne 12.12.2000.¹⁵⁶

Ve dnech 9.-11.12.2003 proběhla v mexické Méridě konference na vysoké úrovni za účelem podpisu Úmluvy, které se zúčastnilo celkem 115 delegací, několik pozorovatelů a zástupci řady mezivládních a nevládních organizací. Během samotné konference v Méridě se podařilo pod Úmluvu shromáždit 95 podpisů a k 20.1.2007i podepsalo Úmluvu 140 zemí, z toho ji ratifikovalo 83 států. Úmluvu na místě podepsalo 14

¹⁵⁶ Důvodová zpráva k podpisu Úmluvy OSN proti korupci

členských států Evropské unie, z přistupujících a asociovaných zemí EU připojilo svůj podpis 8 zemí. Úmluva vstoupila dne 14. prosince 2005 v platnost, poté co ji ratifikoval Ecuador jako v pořadí třicátá země.

Česká republika jako jedna z mála zemí z Evropské unie (tehdy ještě v pozici přistupující země) nepodepsala Úmluvu přímo na uvedené konferenci v Méridě. Česká republika podepsala Úmluvu dne 22.4.2005 a má v úmyslu tuto úmluvu v nejbližší době ratifikovat. Z důvodu legislativní náročnosti implementace některých článků, a to především povinnosti zavést odpovědnost právnických osob za trestné činy definované v Úmluvě a dále např. rozsahu definice veřejného činitele, která by měla být v budoucnu komplexně implementována novým trestním zákoníkem, nebylo dosud možné Úmluvu za Českou republiku ratifikovat.

Úmluva náleží do kategorie tzv. prezidentských smluv. Jedná se o mezinárodní smlouvu, k jejíž ratifikaci je třeba v souladu s článkem 49 Ústavy ČR souhlasu Parlamentu ČR, neboť se jedná o mezinárodní smlouvu „o věcech, jejichž úprava je vyhrazena zákonu“.

Plnění závazků vyplývajících z Úmluvy je z části zajištěno již v současnosti v rámci platných právních předpisů ČR. Některé ze závazků budou splněny v rámci přijetí nových zákonů. Některá ustanovení Úmluvy vyžadují zakotvit do právního řádu ČR zcela nové instituty, jedná se především o problematiku trestněprávní odpovědnosti právnických osob, které se týká článek 26 Úmluvy. Tento článek požaduje, aby byla stanovena odpovědnost právnických osob za účast na trestných činech zjištěných v souladu s touto Úmluvou.

Shrnutí obsahu Úmluvy

Účelem Úmluvy je účinněji a efektivněji podporovat a posilovat opatření k prevenci a potírání korupce; dále prosazovat, usnadňovat a podporovat mezinárodní spolupráci a technickou pomoc při prevenci a potírání korupce, včetně spolupráce a pomoci, sledující navrácení majetku; prosazovat integritu, povinnost skládat účty řádné spravování veřejných záležitostí a odpovídající zacházení s veřejným majetkem.

Úmluva se zabývá řadou oblastí souvisejících s bojem proti korupci, včetně široce pojatých preventivních opatření (hlava II), trestněprávních opatření (hlava III), mezinárodní spolupráce (hlava IV), navrácení prostředků do země původu (hlava V), technické pomoci (hlava VI) a implementačních mechanismů (hlava VII). V rámci následujícího výkladu bude

věnována pozornost pouze některým článkům Úmluvy, které mají závazný charakter a na jejichž základě vzniká pro Českou republiku implementační povinnost.

V článku 2 může být z našeho pohledu zajímavá definice veřejného činitele. Definice pojmu „veřejný činitel“ je v Úmluvě velmi široká, neboť mimo jiné zahrnuje i jakoukoli osobu, která poskytuje veřejnou službu (tj. např. také vzdělání, dopravní služby, léčebné úkony, apod.). V našem právním řádu se vychází z koncepce, že osoba veřejného činitele musí být vybavena určitou pravomocí – tj. musí být oprávněna rozhodovat o právech a povinnostech osob a její rozhodnutí musí být vynutitelné státní mocí. Nicméně návrh nového trestního zákoníku definuje úřední osobu pro účely korupce širěji než dosud a umožňuje postihovat i korupci v oblasti podnikání.

Ve vztahu k obecným ustanovením Úmluvy lze poukázat na to, že úmluva nesměřuje pouze do veřejného sektoru, nýbrž i do soukromého, a to i ve vztahu k občanské společnosti. Článek 12 odst. 1 a 2 zahrnují povinnost zavést opatření proti korupci v soukromém sektoru cestou zvýšení standardů účetnictví a auditu a zavedení přiměřených a odrazujících trestů při nevyhovění takovým opatřením. Odst. 3 a 4 pak mluví o povinnosti přijmout opatření ohledně vedení účetních knih a záznamů, zveřejnění finančních výkazů, účetních a revizních standardů se zdůrazněním zákazu odpočtu výloh z daňového základu, jako jsou úplatky. Článek 13 pak ukládá smluvním stranám přijmout opatření k posílení občanské společnosti, podpoře nevládních organizací a komunitárních organizací za účelem prevence a potírání korupce a při prohlubování povědomí veřejnosti o existenci, příčinách, závažnosti a hrozně korupce, přičemž jmenuje příkladu takových opatření. Odst. 2 stanovuje povinnost smluvním státům přijmout opatření k tomu, aby veřejnosti byly známy orgány pro boj proti korupci a dále povinnost umožnit přístup k těmto orgánům, umožnit podávání hlášení, včetně anonymních hlášení ohledně událostí, které by mohly být považovány za činy zakládající trestný čin podle Úmluvy.

Dalším ve vztahu k našemu právnímu řádu podstatným ustanovením je článek 26, který hovoří o odpovědnosti právnických osob a je tak jednou z příčin, proč dosud ČR Úmluvu neratifikovala. Tento článek ukládá smluvním stranám přijmout nezbytná opatření, slučitelná s jeho právními zásadami, za účelem stanovení odpovědnosti právnických osob za účast na trestných činech zjištěných v souladu s Úmluvou. S výhradou právních zásad státu, mohou mít právnické osoby trestní, občanskoprávní nebo správní odpovědnost. Každý stát, smluvní strana zejména zabezpečí, aby právnické osoby pokládané za odpovědné v souladu s tímto článkem, byly vystaveny postihu účinnými, úměrnými a odrazujícími trestními nebo netrestními sankcemi, včetně sankcí peněžitých.

Rozsáhlou část úmluvy tvoří její kapitola III o mezinárodní spolupráci. Zde se smluvní strany zejména zavazují, že budou spolupracovat v trestních věcech v souladu s Úmluvou. Tam, kde je to vhodné a slučitelné s jejich vnitrostátním právním systémem, státy, smluvní strany zváží poskytnutí vzájemné pomoci při vyšetřování a řízení v občanskoprávních a správních věcech, týkajících se korupce. Tato ustanovení jsou obsahově blízka obdobným závazkům obsaženým v mnohostranných mezinárodních smlouvách uzavřených v rámci Rady Evropy, kterými je Česká republika vázána a které jsou vzhledem ke znění čl. 10 Ústavy ČR, inkorporovány do českého právního řádu v rámci hlavy XXV. trestního řádu. Jedná se především o následující úmluvy: Evropská úmluva o vydávání (13.12.1957, Paříž, FMZV č. 549/1992), Evropská úmluva o vzájemné pomoci ve věcech trestních (20.4.1959, Štrasburk, FMZV č. 550/1992), Evropská úmluva o předávání trestního řízení (15.5.1972, Štrasburk, FMYV č. 551/1992), Úmluva o předávání odsouzených osob (21.3.1983, Štrasburk, FMZV č. 553/1992). Dalšími mezinárodními úmluvami v této oblasti, kterým je ČR vázána jsou např. Trestněprávní úmluva o korupci (27.1.1999, Štrasburk, sdělení MZV č. 70/2002 Sb.m.s.) a Úmluva OECD o boji proti podplácení zahraničních veřejných činitelů v mezinárodních podnikatelských transakcích (17.12.1997, Paříž).

V rámci uvedené hlavy o mezinárodní spolupráce je obsažena také úprava vydávání a vzájemné právní pomoci. Článek 44 o vydávání koresponduje s úpravou podle Evropské úmluvy o vydávání a jejich dvou dodatkových protokolů, kterými je Česká republika vázána. Stejně tak ustanovení článku 46 o vzájemné právní pomoci je obsahově blízké závazkům obsaženým v jiných mnohostranných či dvoustranných smlouvách o právní pomoci v trestních věcech, zejména Evropské úmluvě o vzájemné pomoci v trestních věcech z roku 1959, včetně jejího Dodatkového protokolu z roku 1978.

Pro účely naší práce je však ještě třeba poukázat na ustanovení článku 55 – 57, které upravují mezinárodní spolupráci za účelem konfiskace. Článek 57, který upravuje navrácení majetku a nakládání s ním, ukládá smluvním stranám přijmout opatření umožňující navrácení majetku zkonfiskovaného státem podle článků Úmluvy předchozím legitimním vlastníkům. V reakci na žádost podanou jiným státem, smluvní stranou, v souladu s Úmluvou a s přihlédnutím k právům třetích stran, jednajících v dobré víře, každý stát, smluvní strana přijme taková nezbytná legislativní a jiná opatření v souladu se základními zásadami svého vnitrostátní práva, která ho příslušným orgánům umožní vrátit zkonfiskovaný majetek.

Obdobnou problematiku upravuje článek 14 odst. 1 Rámcového rozhodnutí o aplikaci principu vzájemného uznávání příkazů ke konfiskaci (ze dne 6. října 2006 č. 2006/783/SVV). Tyto dva dokumenty upravují odlišný režim pro navrácení majetku a nakládání s ním

v případě konfiskace. Vzhledem k tomu, že členské státy EU jsou povinny učinit taková opatření, aby jednak naplnily závazky z rámcových rozhodnutí a jednak vyloučily jakékoli jiné závazky, které by mohly být v rozporu s obsahem rámcových rozhodnutí, je třeba, aby se Česká republika s tímto vyrovnala, pokud hodlá v brzké době Úmluvu ratifikovat a začít aplikovat. Výklad o překrývání Úmluvy a uvedeného rámcového rozhodnutí bude předmětem dalších kapitol.

b) Rámcové rozhodnutí Rady 2006/783/SVV ze dne 6. října 2006 o uplatňování zásady vzájemného uznávání příkazů ke konfiskaci¹⁵⁷

Uvedené rámcové rozhodnutí bylo přijato jako jedno z dalších opatření na základě programu opatření k provádění zásady vzájemného uznávání rozhodnutí ve věcech trestních, ze dne 30.11.2000, jehož hlavní prioritou je přijetí nástroje pro uplatňování zásady vzájemného uznávání ve vztahu k zajištění důkazních prostředků a majetku.

Uvedené rámcové rozhodnutí se primárně ve své preambuli odvolává na Úmluvu Rady Evropy ze dne 8. listopadu 1990 o praní, vysledování zajištění a konfiskaci výnosů z trestné činnosti, která zavazuje signatářské státy k uznávání a výkonu rozhodnutí o konfiskaci vydaného jinou stranou nebo k podání žádosti příslušným orgánům této strany, aby dosáhly vydání rozhodnutí o konfiskaci a pokud je vydáno, zavazuje je k jeho provedení. S ohledem na dosažení výše uvedeného cíle k uplatnění zásady vzájemného uznávání zužuje toto rámcové rozhodnutí v oblasti své působnosti důvody k odmítnutí výkonu a zakazuje jakýkoli systém, podle něž by se mezi členskými státy převáděly příkazy ke konfiskaci na vnitrostátní příkazy ke konfiskaci.

Toto rámcové rozhodnutí dále navazuje na již několik předešlých rámcových rozhodnutí o konfiskaci. Jednak na rámcové rozhodnutí Rady 2001/500/SVV, které obsahuje ustanovení o praní peněz, identifikaci, vysledování, zmrazení, zajištění a konfiskaci nástrojů trestné činnosti a výnosů z ní. Podle uvedeného rámcového rozhodnutí mají členské státy rovněž povinnost nečinít ani nezachovávat žádné výhrady k článku 2 úmluvy z roku 1990¹⁵⁸, pokud lze za trestný čin uložit trest odnětí svobody nebo ochranné opatření omezující svobodu s horní hranicí sazby přesahující jeden rok.

¹⁵⁷ Publikováno v Úředním věstníku L 328, 24/11/2006 s. 0059-0078.

¹⁵⁸ Článek 2 odst. 2 Úmluvy z roku 1990 stanovuje, že každá smluvní strana může přijmout při podpisu nebo uložení své ratifikační listiny, listiny o přijetí, schválení nebo listiny o přístupu, že Úmluva se vztahuje jen na trestné činy nebo kategorie trestných činů upřesněné v prohlášení.

Dalším v této řadě rámcových rozhodnutí je rámcové rozhodnutí z 22. 7.2003 o výkonu příkazů k zajištění majetku nebo důkazních prostředků v Evropské unii (2003/577/SVV). Konečně pak v nadpisu uvedené rámcové rozhodnutí navazuje na rámcové rozhodnutí Rady 2005/212/SVV ze dne 24. února 2005 o konfiskaci výnosů majetku z trestné činnosti a nástrojů trestné činnosti. Účelem tohoto rámcového rozhodnutí je zajistit, aby všechny členské státy měly účinná pravidla, jimiž se řídí konfiskace výnosů z trestné činnosti, mezi jinými i ve vztahu k důkaznímu břemeni týkajícího se zdroje majetku osoby odsouzené pro trestný čin související s organizovanou trestnou činností.

Primárním účelem v nadpisu uvedeného rozhodnutí je stanovení pravidel, podle nichž členský stát na svém území uznává a vykonává příkaz ke konfiskaci vydaný příslušným trestním soudem jiného členského státu. Obecně pak následně rámcové rozhodnutí upravuje předání příkazů ke konfiskaci jednomu nebo více států a jejich vykonání. Z hlediska naší pozornosti je zajímavé ustanovení, které je obdobou ustanovení rámcového rozhodnutí o evropském zatýkacím rozkazu, které vymezuje trestné činy, u kterých vykonávající stát vykoná příkaz ke konfiskaci bez ověření oboustranné trestnosti, v podstatě se dá říci, že na toto rámcové rozhodnutí navazuje.

Článek 6 stanovuje, že pokud čin vedoucí k vydání příkazu ke konfiskaci naplňuje jednu nebo více z uvedených 32 skutkových podstat trestného činu, jak jsou vymezeny právem vydávajícího státu, a ve vydávajícím státě za něj lze uložit trest odnětí svobody s horní hranicí sazby nejméně tři let, vykoná se příkaz ke konfiskaci bez ověření oboustranné trestnosti. Stejně tak jako u evropského zatýkacího rozkazu může Rada kdykoliv po konzultaci s Evropským parlamentem na základě podmínek stanovených v čl. 39 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii jednomyslně rozhodnout o přidání dalších kategorií trestných činů na seznam uvedený v rámcovém rozhodnutí.

Následně pak podle uvedeného rámcového rozhodnutí příslušné orgány vykonávajícího státu uznají bez dalších formalit příkaz ke konfiskaci a neprodleně přijmou veškerá opatření nezbytná pro jeho výkon, neodvolají-li se na některý z důvodů k odmítnutí uznání nebo výkonu nebo na některý z důvodů k odkladu.¹⁵⁹

Právem rozhodným pro výkon příkazu ke konfiskaci je právo vykonávajícího státu a pouze jeho orgány jsou příslušné rozhodovat o postupech pro výkon příkazu ke konfiskaci a stanovit veškerá s tím související opatření.

¹⁵⁹ Tyto důvody k odmítnutí či odkladu obsahuje ustanovení čl. 8 a 10, jde jak o důvody procesního charakteru (např. příkaz ke konfiskaci trpí formální vadou), tak hmotněprávní překážky (např. právo vykonávajícího státu stanoví imunitu nebo výsadu, která brání výkonu vnitrostátního příkazu ke konfiskaci předmětného majetku).

Důležitým ustanovením z hlediska našeho právního řádu je článek 12 odst. 3, který stanovuje, že příkaz ke konfiskaci vydaný proti právnické osobě se vykoná, i pokud vykonávající stát neuznává trestní odpovědnost právnických osob.

Vzhledem k tomu, že členské státy mají podle uvedeného rámcového rozhodnutí povinnost implementace do 24. listopadu 2008, tak má Česká republika ještě nějaký časový prostor, aby uvedla svůj právní řád do souladu s tímto rámcovým rozhodnutím, resp. aby se dočkala zavedení trestní odpovědnosti právnických osob.

Uvedené rámcové rozhodnutí jak už bylo naznačeno výše vychází z předpokladu, že všechny členské státy ratifikovaly Úmluvu Rady Evropy ze dne 8. listopadu 1990 o praní, vysledování, zajištění a konfiskaci výnosů z trestné činnosti, která zavazuje signatáře k uznávání a výkonu rozhodnutí o konfiskaci vydaného jinou stranou nebo k podání žádosti příslušným orgánům stany, aby dosáhly vydání rozhodnutí o konfiskaci. Samotná úmluva je založena na principu vzájemné právní pomoci. Strany si na jejím základě poskytují co nejširší vzájemnou pomoc, aby zajistily a vysledovaly prostředky, výnosy a ostatní majetek podléhající konfiskaci. Tato vzájemná pomoc spočívá zvláště ve všech opatřeních vztahujících se na získání a ochranu důkazů týkajících se existence výše uvedeného majetku, jeho umístění nebo pobytu, právního statutu nebo hodnoty. Stejně tak si strany bezprostředně předávají informace o vlastním vyšetřování.

Pokud jde o následné nakládání s konfiskovaným majetkem, pak článek 15 předmětné Úmluvy z r. 1990 stanovuje, že dožádaná strana nakládá s veškerým majetkem, který konfiskovala, podle svého vnitrostátního práva, ledaže by se o tom dotčené strany dohodly jinak. Toto ustanovení se svým obsahem taktéž liší od způsobu nakládání s majetkem podle článku 16 rámcového rozhodnutí (tento článek bude předmětem následující kapitoly).

Z obsahu vykládaného rámcového rozhodnutí je zřejmé, že nejenom staví na předpokladu existující spolupráce na základě Úmluvy z r. 1990 Rady Evropy, ale zároveň hodlá tento systém spolupráce založené vzájemné právní pomoci nahradit systémem vzájemného uznávání. Samotná úmluva z r. 1990 obsahuje ve svém článku 39 ustanovení o svém vztahu k jiným úmluvám a dohodám.

Odst. 1 stanovuje, že tato Úmluva se nedotýká práv a povinností vyplývajících z multilaterálních mezinárodních úmluv týkajících se zvláštních otázek. Popisované rámcové rozhodnutí nelze považovat za úpravu, která by se týkala pouze zvláštních otázek, neboť z velké části se svým obsahem překrývá s obsahem Úmluvy.

Odst. 2 stanovuje, že strany Úmluvy budou moci mezi sebou uzavřít dvoustranné nebo mnohostranné dohody týkající se otázek upravených touto Úmluvou za účelem doplnění nebo

posílení ustanovení této Úmluvy nebo aby usnadnily použití jejích zásad. Na tento výklad ve vztahu k rámcovému rozhodnutí teoreticky lze přistoupit za podmínky, kdy budeme považovat rámcové rozhodnutí za mnohostrannou dohodu, jejímž účelem je posílení ustanovení této Úmluvy, což nelze zcela jednoznačně konstatovat.

Poslední odst. 3 stanovuje, že pokud dvě nebo více stran již uzavřely své vztahy v tomto směru jinak, budou oprávněny aplikovat uvedenou dohodu, smlouvu nebo ujednání namísto Úmluvy, jestliže to usnadní mezinárodní spolupráci. Vzhledem k okolnosti, že toto ustanovení hovoří o dohodách, které již byly uzavřeny, nelze jej vztáhnout na rámcové rozhodnutí, jehož sjednání je mladšího data než předmětná Úmluva z r. 1990.

Pokud nám v daném případě neposkytuje Úmluva z r. 1990, ani rámcové rozhodnutí dostatečný právní základ pro určení vzájemného vztahu, nezbývá než přistoupit k obecnému výkladovému pravidlu podle mezinárodního práva, zakotveném v čl. 41 Vídeňské úmluvy o smluvním práva (tento výklad je předmětem následující kapitoly ve vztahu k Úmluvě OSN proti korupci).

Pro úplnost výkladu vzájemného vztahu rámcového rozhodnutí a Úmluvy Rady Evropy z r. 1990 nutno dodat ještě jednu zajímavou skutečnost. Na základě návrhu Rozhodnutí Rady o podpisu Úmluvy Rady Evropy č. 198 o praní, vyhledávání a konfiskaci výnosů ze zločinů a financování terorismu¹⁶⁰ z 16.5. 2005 má dojít k přistoupení Evropského společenství k uvedené úmluvě. Uvedený návrh rozhodnutí Rady především poukazuje na skutečnost, že na základě úvah o potřebě rozsáhlé novelizace Úmluvy z r. 1990, dospěli experti Rady Evropy k názoru, že je třeba sepsat úmluvu novou. Nová Úmluva o praní, vyhledávání, zadržování a konfiskaci výnosů ze zločinů a financování terorismu byla slavnostně schválena ve dnech 16.-17.5.2005 ve Varšavě. Úmluva byla otevřena k podpisu dne 16. května 2005. V platnost vstoupí prvního dne v měsíci následujícího po uplynutí tří měsíců ode dne, kdy šest signatářů, z nichž alespoň čtyři jsou členské státy Rady Evropy, přijme závazky z ní vyplývající. Úmluva ke dni 8.1.2008 ještě nevstoupila v platnost.

Jednání o nové Úmluvě se nesla v úzké spolupráci mezi experty z Rady Evropy a experty Evropské unie. Nová úmluva tedy zohledňuje ostatní mezinárodní nástroje v této oblasti. Rovněž je zajištěn soulad všech ujednání s právními předpisy v Evropské unii. Došlo k posílení mezinárodní spolupráce v trestních věcech, zejména na základě ustanovení umožňujících poskytovat informace o majitelích bankovních účtů a jejich transakcích. Zároveň byla stanovena možnost použít tato ustanovení na jiné finanční instituce, než banky.

¹⁶⁰ KOM (2005) 426 v konečném znění „Návrh rozhodnutí Rady o podpisu úmluvy Rady Evropy č. 198 o praní, vyhledávání, zadržování a konfiskaci výnosů ze zločinů a financování jménem Evropského společenství“

Do článků 52-54 Úmluvy bylo vložena doložka o neúčasti (tzv. disconnection clause – viz. výše kapitola IV. „jiná navrhovaná řešení“), která umožňuje smluvním stranám, jež jsou členy Evropské unie uplatňovat namísto ustanovení obsažených v úmluvě příslušné předpisy Evropského společenství a Evropské unie. Toto ustanovení je zárukou nezbytného vývoje právních předpisů Evropského společenství a Evropské unie a v budoucnu tak zabrání vzniku nesouladu.

Z podepsání Úmluvy Evropským společenstvím pro něj vyplývají následující práva a povinnosti. Evropské společenství bude informováno o všech podpisech, ratifikacích, prohlášeních a výhradách učiněných ostatními smluvními stranami, stejně jako o všech dalších dokumentech s úmluvou souvisejících. Dále bude členem konference stran, jak stanoví úmluva, jejímž cílem bude sledovat provádění úmluvy. Na rozdíl od ustanovení ostatních úmluv Rady Evropy však Evropské společenství nebude mít právo vyjadřovat se k případným změnám úmluvy a k přijímání nových smluvních stran, přestože je všemi povinnostmi, které pro něj z úmluvy vyplývají, vázáno. Naopak, právo rozhodovat v těchto věcech je svěřeno členským státům Rady Evropy (v rámci Výboru ministrů), tj. dokonce i státům, které mohou být vůči úmluvě třetími stranami, a kterým z úmluvy žádné závazky nevyplývají. Význam účasti Evropského společenství kromě toho, že přispívá k zajištění požadovaného počtu smluvních stran nezbytných k tomu, aby smlouva vstoupila v platnost, tkví bezpochyby v tom, že povzbuzuje ostatní smluvní strany, aby uzavřely a ratifikovaly úmluvu v době, kdy je nezbytnost mezinárodní spolupráce v oblasti boje proti praní špinavých peněz a financování terorismu naléhavější než kdykoliv v minulosti.

Evropské společenství by, s výhradou případného uzavření úmluvy k pozdějšímu datu, mělo zmíněnou úmluvu podepsat. Proto návrh popisovaného rozhodnutí Rady obsahuje pouze jediný článek, že s výhradou případného uzavření úmluvy k pozdějšímu datu je předseda Rady oprávněn jmenovat osobu zmocněnou podepsat jménem Evropského společenství úmluvu o praní, vyhledávání, zadržování a konfiskaci výnosů ze zločinů a o financování terorismu.

c) Soulad ustanovení Rámcového rozhodnutí o aplikaci principu vzájemného uznávání příkazů ke konfiskaci s Úmluvou OSN proti korupci

Jak již bylo výše naznačeno v rámci výkladu o Úmluvě OSN proti korupci, jsou některá ustanovení, která se svým účelem překrývají s úpravou Rámcového rozhodnutí. Zejména článek 16 odst. 1 a 2 Rámcového rozhodnutí obsahuje úpravu zcela odlišnou od článku 57 odst. 4 Úmluvy OSN o korupci, tyto citovaná ustanovení se týkají způsobu navrácení konfiskovaného majetku.

Účelem rámcového rozhodnutí o aplikaci vzájemného uznávání příkazů ke konfiskaci (dále jen „Rámcové rozhodnutí“) je stanovení pravidel, podle kterých členské státy uznají a vykonají na svém území příkaz ke konfiskaci vydaný kompetentní trestním soudem jiného členského státu.

Článek 16 odst. 1 a 2 Rámcového rozhodnutí stanovuje následující způsob pro rozdělení konfiskovaného majetku:

Peníze obdržené od vykonávajícího státu na základě výkonu příkazu ke konfiskaci budou rozděleny mezi stát vydávající a stát vykonávající, pouze v případě, kdy částka je nižší než 10 000 eur, případně částka vykonávajícímu státu.

Majetek jiné povahy než peněžní bude taktéž prodán a výtěžek bude rozdělen podle výše uvedeného ustanovení, nebo bude předán vydávajícímu státu, v takovém případě je k tomu nezbytný souhlas vydávajícího státu pokud příkaz ke konfiskaci zahrnuje peněžní částku; nebo bude majetek rozdělen v souladu s právem vykonávajícího státu v případě, kdy nenastane žádná z předchozích možností.

- Bez ohledu na předchozí ustanovení se od vykonávajícího státu nevyžaduje, aby prodal nebo vrátil specificky určené věci tvořící součást majetku uvedené v příkazu ke konfiskaci, které představují kulturní statky a které jsou součástí národních dědictví daného státu.

Účelem Úmluvy OSN je účinněji a efektivněji podporovat a posilovat opatření k prevenci a potírání korupce; prosazovat, usnadňovat a podporovat mezinárodní spolupráci a technickou pomoc při prevenci a potírání korupce, včetně spolupráce a pomoci, sledujících

navrácení majetku; prosazovat integritu, povinnost skládat účty, řádné spravování veřejných záležitostí a odpovídající zacházení s veřejným majetkem.

Článek 57 odst. 2 zavazuje smluvní strany k přijetí opatření, která jeho příslušným orgánům umožní vrácení konfiskovaného majetku, s přihlédnutím k právům třetích stran.

Článek 57 odstavec 3 stanovuje:

- v případě zpronevěry veřejných fondů nebo praní zpronevěřených veřejných peněz, když konfiskace byla provedena v souladu s Úmluvou a na základě konečného rozhodnutí v dožadujícím státě, smluvní straně, což je podmínka, od níž může dožádaný stát upustit, vrátí zkonfiskovaný majetek dožadujícímu státu, smluvní straně;

- v případě výnosů z jakéhokoli jiného trestného činu, vrátí zkonfiskovaný majetek dožadujícímu státu, smluvní straně, když dožadující stát, smluvní strana přiměřeně prokáže své předchozí vlastnictví takového zkonfiskovaného majetku dožadovanému státu, smluvní straně, nebo když dožádaný stát, smluvní strana uzná škodu vzniklou dožadujícímu státu, smluvní straně jako důvod k navrácení zkonfiskovaného majetku;

- ve všech ostatních případech přednostně zváží navrácení zkonfiskovaného majetku dožadujícímu státu, smluvní straně tak, že vrátí takový majetek jeho původním legitimním vlastníkům nebo odškodní oběti zločinu.

Podle článku 57 odstavce 4 si může dožádaný stát, smluvní strana, provést odpočet přiměřených výloh vzniklých při vyšetřování, trestním stíhání nebo soudním řízení, vedoucích k navrácení zkonfiskovaného majetku.

Jak je z porovnání výše uvedených ustanovení patrné, pak tato ustanovení obsahují pravidla odlišná pro navrácení majetku, a to v rozsahu pokud jde o případy zpronevěry veřejných fondů nebo praní zpronevěřených fondů nebo v případě, když dožadující stát přiměřeně prokáže své předchozí vlastnictví takového zkonfiskovaného majetku, nebo když dožádaný stát uzná škodu vzniklou dožadujícímu státu jako důvod k navrácení majetku. Zatímco Úmluvu v těchto případech stanovuje navrácení dožadujícímu státu, Rámcové rozhodnutí stanovuje, že konfiskované peníze případnou vykonávajícímu státu (v případě částky nižší než 10 000 eur) nebo budou rozděleny mezi vydávající a vykonávající stát.

Článek 16 odst. 4 dále upravuje vztah rámcového rozhodnutí k ostatním instrumentům. Stanovuje, že uvedené pravidlo o rozdělení konfiskovaného majetku se

aplikuje pouze v případě pokud není mezi vydávajícím a vykonávajícím státem dohodnuto jinak.

Toto ustanovení teoreticky může být vyloženo tak, že pokryje Úmluvu jako tuto jinou dohodu. Nicméně, pokud by uvedený odstavec 4 měl zahrnovat takové multilaterální úmluvy, měl by být formulován přesněji, neboť jinak samotné znění ustanovení spíše vede k výkladu, že k rozdělení majetku by došlo na základě konkrétní dohody případ od případu mezi vydávajícím a vykonávajícím státem.¹⁶¹

Dále pak Rámcové rozhodnutí obsahuje článek 21, podle kterého se toto Rámcové rozhodnutí nedotýká použití dvoustranných nebo mnohostranných dohod či ujednání, pokud tyto dohody nebo ujednání napomáhají dále zjednodušit nebo usnadnit proces provádění příkazů ke konfiskaci. V této souvislosti Úmluvu OSN zřejmě nelze považovat za instrument, který zjednodušuje aplikaci ustanovení Rámcového rozhodnutí, proto článek 18 v daném případě aplikovat nelze.

Úmluva OSN obsahuje mnoho ustanovení týkající se vztahu této úmluvy k ostatním instrumentům:

Článek 57 odst. 5 stanovuje, že tam, kde je to vhodné, státy, smluvní strany mohou rovněž případ od případu zvlášť zvážit uzavření dohod nebo vzájemně přijatelných ujednání o konečném nakládání se zkonfiskovaným majetkem. Toto ustanovení je však limitováno na případ od případu a na dohody či ujednání, které nemají obecnou závaznost a nejsou legislativního charakteru, jakým naopak je Rámcové rozhodnutí.

Článek 55 odst. 4, který se vztahuje také k čl. 57, podle kterého dožádaný stát učiní konfiskaci způsobem upraveným v jeho vnitrostátním právu nebo v jakékoliv dvoustranné nebo mnohostranné smlouvě. Nicméně tento článek se v rámci rozsahu čl. 55 vztahuje pouze na opatření s cílem zjistit, vyhledat a zajistit nebo zabavit výnosy z trestné činnosti, nikoliv již zřejmě na rozdělení výnosů z trestné činnosti. Stejně obdobně neurčité ustanovení lze nalézt v čl. 46 odst. 6.

Konečně pak článek 59 stanovuje, že státy, smluvní strany zváží uzavření dvoustranných nebo mnohostranných dohod nebo ujednání ke zvýšení účinnosti mezinárodní spolupráce podle této kapitoly Úmluvy. Na základě tohoto ustanovení může být argumentováno, že Rámcové rozhodnutí má zakotvit efektivnější úpravu pro boj s korupcí

¹⁶¹ Stanovisko Právní služby Rady č. 7562/04 JUR 142 COPEN 33, „Compatibility of Article 14 of the Draft Framework Decision on the application of the principle of mutual recognition to confiscation orders with the UN Convention against Corruption“

než je v Úmluvě OSN, nicméně otázkou je, zda lze jednoznačně říci, že poskytuje dostatečný právní základ pro derogaci článku 57 o rozdělení konfiskovaného majetku.

V případě výše uvedeném, není zcela jednoznačné zda článek 16 odst. 4 Rámcového rozhodnutí či článek 59 Úmluvy jsou tím jasným pravidlem, které by zakotvilo vztah Rámcového rozhodnutí a Úmluvy OSN. Pokud by tomu tak nebylo, pak v takovém případě nezbývá než sáhnout po obecných pravidlech mezinárodního práva, zakotvených ve Vídeňské úmluvě o smluvním právu.¹⁶² Výklad o Vídeňské úmluvě byl již podán v obecné části práce (viz výše str. 13 – 19).

Vídeňská úmluva o smluvním právu zakotvuje ustanovení pro modifikaci multilaterálních smluv pouze mezi určitými smluvními stranami. Ačkoliv přijetí rámcového rozhodnutí nelze považovat za modifikaci ve striktním, resp. formálním slova smyslu, zakotvuje obdobné účinky mezi členskými státy.

Čl. 41 odst. 1 písm. b) obsahuje podmínky pro změnu smlouvy v případě, kdy smlouva takovou změnu nezakazuje:

- 1) nesmí být pro ostatní strany na újmu realizace jejich práv, jakož i stěžovat plnění jejich závazků, vyplývajících z původní smlouvy
- 2) nesmí se týkat takového ustanovení původní smlouvy, které by derogováním přivedlo neúčinnost plnění vlastního předmětu a účelu původní smlouvy
- 3) nesmí být původní smlouvou výslovně zakázáno, čímž je nepřípustné i obsahově nevýznamné pozměnění, které implicitní zákaz sub 2) nepostihuje.

Pokud jde o podmínku úvodní a třetí, že smlouva změnu nezakazuje, pak u Úmluvy OSN nalezneme pouze v článku 69 ustanovení o možnosti formální změny Úmluvy, a to dvoutřetinovou většinou hlasujících smluvních stran. Toto ustanovení tedy nezakazuje modifikaci smlouvy pouze některými smluvními stranami, v souladu s článkem 41 Vídeňské úmluvy.

Pokud jde o další podmínku č. 1), zde bude aplikace Rámcového rozhodnutí limitována pouze na situace, kdy vydávající a vykonávající stát jsou členskými státy Evropského společenství. Práva a povinnost ve vztahu ke třetím státům se budou nadále řídit podle Úmluvy OSN a zůstanou tak nedotčena. V případě, kdy členský stát obdrží žádost o

¹⁶² Stanovisko Právní služby Rady č. 7562/04 JUR 142 COPEN 33, „Compatibility of Article 14 of the Draft Framework Decision on the application of the principle of mutual recognition to confiscation orders with the UN Convention against Corruption”

spolupráci za účelem konfiskaci, bude postupovat podle Úmluvy OSN. Stejně tak v případě, kdy obdrží od jiného členského státu EU příkaz ke konfiskaci bude postupovat podle Rámcového rozhodnutí. Nicméně, Rámcové rozhodnutí neřeší situaci, kdy členský stát obdrží jak žádost o spolupráci na základě Úmluvy OSN, tak příkaz ke konfiskaci na základě Rámcového rozhodnutí. Ačkoliv by teoreticky k takové situaci dojít nemělo, v praxi ji nelze vyloučit.

Pokud jde o poslední podmínku č. 2) , pak je zřejmé, že derogace článku 57 Úmluvy OSN mezi členskými státy se může týkat plnění samotného účelu a předmětu smlouvy, neboť je zřejmé, že navrácení majetku je jedním ze základních principů Úmluvy OSN.¹⁶³

Nicméně tento princip je třeba chápat ve smyslu celkového účelu Úmluvy, kterým je, jak už bylo vícekrát poukázáno, účinněji a efektivněji podporovat a posilovat opatření k prevenci a potírání korupce; prosazovat, usnadňovat a podporovat mezinárodní spolupráci a technickou pomoc při prevenci a potírání korupce, včetně spolupráce a pomoci, sledujících navrácení majetku; prosazovat integritu, povinnost skládat účty, řádné spravování veřejných záležitostí a odpovídající zacházení s veřejným majetkem. S přihlédnutím k tomuto celkovému účelu a k výše uvedeným článkům 46 odst. 6, 55 odst. 4, a 59 Úmluvy, lze argumentovat, že Rámcové rozhodnutí ustanovuje mezi členskými státy proces pro konfiskaci, který má být více efektivní než podle Úmluvy OSN. Proto i tuto podmínku lze výše uvedeným výkladem dovodit.

Celkově lze tedy uzavřít, že na základě výkladu podle Vídeňské úmluvy o smluvním právu, by nemělo docházet k rozporu mezi Úmluvou OSN a Rámcovým rozhodnutím, pokud jde o ustanovení o rozdělení konfiskovaného majetku. Stejně tak k analogickému výkladu lze dospět pokud jde o vztah předmětného rámcového rozhodnutí k Úmluvě Rady Evropy z r. 1990.

Stejně jako u předcházející Úmluvy Rady Evropy č. 198 o praní, vyhledávání a konfiskaci výnosů ze zločinů a financování terorismu i v případě této Úmluvy se Evropské společenství rozhodlo Úmluvě OSN proti korupci přistoupit. Finské předsednictví navrhlo text společné pozice pro první konferenci smluvních stran, která se uskutečnila v jordánském Ammanu ve dnech 10.-14. prosince 2006.

Společná pozice obsahuje v čl. 1 hodnotící mechanismy implementace úmluvy (vyvážené z hlediska náročnosti a účinnosti, s motivačním zapojením vyhodnocení potřeby technické pomoci, s prvkem vzájemného hodnocení a různými úrovněmi hodnocení).

¹⁶³ Viz článek 51 Úmluvy OSN proti korupci.

Článek 2 upravuje technickou pomoc, která je nezbytná pro implementaci úmluvy a měla by být rozdělována podle vyhodnocení potřeb a být založena na mobilizaci komunity dárců. Technická pomoc by měla být podložena hodnocením konkrétních potřeb provedeným nejdříve dožadující smluvní stranou.

Článek 3 obsahuje metody navrácení prostředků do zemí, kdy byly zpronevěřeny. Tento článek představuje inovativní část úmluvy a pro rozvojové země je největší přidanou hodnotou. Jde o ambiciózní projekt „Asset Recovery Fund“, který je založen na zřízení svěřeného fondu za účelem poskytování právních expertíz vládám v záležitostech navrácení státních prostředků, získaných v souvislosti s trestním jednáním postihovaným Úmluvou OSN proti korupci do zemí, odkud byly zpronevěřeny. Fond je spravován Generálním sekretariátem OSN v souladu s finančními předpisy a nařízeními OSN, poradním orgánem je pětičlenný Výbor zplnomocněnců (Board of Trustees) složený z příslušných expertů, jehož úlohou má být především výběr žádostí. Konečně pak poslední článek 4 podtrhuje význam participace občanské společnosti.

Přístupem Evropského společenství k Úmluvě OSN proti korupci lze vnímat jako přidanou hodnotu i ve vztahu k celkové koordinaci při aplikaci výše popsaných nástrojů přijatých za účelem boje proti korupci, které by boj s touto formou mezinárodního zločinu měly potlačit nikoliv zkomplikovat.

6. 3. Vztah Úmluvy o potírání penězokazectví z dne 20. dubna 1929 k rámcovému rozhodnutí ze dne 29. května 2000 o zvýšené ochraně trestními a jinými sankcemi proti padělání ve spojitosti se zaváděním eura¹⁶⁴

V rámci dosavadního výkladu v rámci kapitoly VI. byla pozornost zaměřena především na rámcová rozhodnutí, která postihují oblast trestního práva procesního. Pro ucelenost výkladu této práce je však také třeba blíže osvětlit vztah rámcových rozhodnutí postihující oblast hmotněprávní, jejichž počet je převažující nad rámcovými rozhodnutími „procesními“. Poměrně početná skupina rámcových rozhodnutí týkajících se trestního práva hmotného, jejichž účelem bylo sblížování skutkových podstat a trestů, v zásadě navazovala na již sjednané Úmluvy Rady Evropy či další mezinárodní úmluvy v dané oblasti a měla za cíl je dále věcně doplnit.

Jako dobrý příklad nám poslouží rámcové rozhodnutí o zvýšené ochraně trestními a jinými sankcemi proti padělání ve spojitosti se zaváděním eura. Tento právní instrument byl přijat před zavedením měny eura do oběhu za účelem posílení jeho ochrany před podvodnou činností týkající se eura. Účelem bylo zajistit, aby euro bylo chráněno vhodnými způsobem ve všech členských státech pomocí účinných trestněprávních opatření již před uvedením bankovek a mincí do oběhu dne 1. ledna 2002, aby byla chráněna nezbytná důvěryhodnost nové měny a tím vyloučeny nepříznivé hospodářské důsledky.

Již v úvodních ustanoveních rámcové rozhodnutí zmiňuje, že je třeba přihlédnout k ustanovením Mezinárodní úmluvy ze dne 20. dubna 1929 o potírání penězokazectví a protokolu k ní. Článek 2 pak vymezuje vztah k Úmluvě následovně:

“Účelem tohoto rámcového rozhodnutí je doplnit ustanovení úmluvy a usnadnit její uplatňování členskými státy v souladu s následujícími ustanoveními. Za tímto účelem se členské státy, které dosud tak neučinily, zavazují k úmluvě přistoupit. Povinnosti vyplývající z úmluvy nejsou dotčeny.“

Z citovaného ustanovení je zřejmé, že vztah k předmětné mezinárodní úmluvě není problematický a nečiní problémy při implementaci rámcového rozhodnutí do českého

¹⁶⁴ Official Journal L 140, 14/06/2000 p. 0001-0003.

právního řádu, neboť všechny ustanovení mezinárodní úmluvy zůstávají rámcovým rozhodnutím nedotčena, pouze ji doplňují a usnadňují její uplatňování.

Následně pak rámcové rozhodnutí stanovuje povinnost členským státům, aby přijaly nezbytná opatření, aby zajistily, že následující jednání jsou trestná:

- a) jakékoliv podvodné jednání spočívající v padělání peněz a pozměňování peněz za použití jakýchkoliv prostředků;
- b) podvodné uvedení padělaných peněz do oběhu;
- c) dovoz, vývoz, přeprava, přijetí nebo získání padělaných peněz za účelem jejich uvedení do oběhu s vědomím, že se jedná o padělek;
- d) padělání, přijetí, získání nebo držení
 - nástrojů, předmětů, počítačových programů a veškerých jiných prostředků, které jsou svou povahou určeny k padělání a pozměňování peněz, nebo
 - hologramů nebo jiných součástí peněz, které slouží k ochraně proti padělání.

V následujícím článku 4 a 5 vymezuje rámcové rozhodnutí další jednání, která mají být trestně postihována členskými státy. Článek 6 poté vymezuje tresty za výše uvedená jednání, nikoliv však taxativním způsobem. Každý stát má dle tohoto ustanovení přijmout nezbytná opatření, aby zajistil, že za jednání uvedená v uvedených člancích je možné uložit účinné, přiměřené a odrazující tresty včetně trestu odnětí svobody, které mohou vést k vydání pachatele. Za trestný čin padělání a pozměňování peněz (podle čl. 3 odst. 1) písm. a) je možno uložit trest odnětí svobody, jehož horní sazba činí nejméně osm let.

Následující část rámcového rozhodnutí je věnována odpovědnosti právnických osob. Na základě článku 8 má každý členský stát přijmout nezbytná opatření, aby zajistil, že právnické osoby lze činit odpovědnými za trestné činy uvedené v člancích 3 až 5, které v jejich prospěch spáchá jakákoliv osoba jednající samostatně nebo jako člen orgánu dotyčné právnické osoby, která v této právnické osobě působí ve vedoucím postavení na základě

- oprávnění zastupovat tuto právnickou osobu, nebo
- pravomoci přijímat rozhodnutí jménem této právnické osoby,
- pravomoci vykonávat kontrolu v rámci této právnické osoby,

jako i za to, že byly do trestných činů zapojeny jako pomocníci nebo návodci, nebo za pokusy jejich spáchání.

V článku 9 pak rámcové rozhodnutí zakotvuje trestní sankce, které mají být ukládány právnickým osobám za výše uvedená jednání, kdy každý členský stát přijme nezbytná opatření, aby právnickou osobu odpovědnou podle článku 8 odst. 1 bylo možné

postihnout účinnými, přiměřenými a odrazujícími sankcemi, které zahrnují pokuty trestní neboj jiné povahy a mohou zahrnovat i jiné sankce, například

- a) zbavení oprávnění pobírat veřejné výhody nebo podpory;
- b) dočasný nebo trvalý zákaz provozování obchodní činnosti;
- c) uložení soudního dohledu;
- d) zrušení rozhodnutím soudu.

Členské státy měly přijmout nezbytná opatření pro dosažení souladu s tímto rámcovým rozhodnutím nejpozději do 31. prosince 2000, co s týče článku 5 písm. a), a nejpozději do 29. května 2001, co se týče ostatních ustanovení.

Pro Českou republiku vnikla povinnost implementace uvedeného rámcového rozhodnutí na základě Smlouvy o přistoupení ČR k EU, resp. Aktu o podmínkách přistoupení. Splnění opatření týkajících se postihování trestných jednání a ukládání přiměřených a odrazujících sankcí fyzickým osobám v ČR nedělalo a nedělá zásadní problém. Ve vztahu k právnickým osobám však problém neúplné implementace tohoto rámcového rozhodnutí nadále přetrvává, neboť právní řád České republiky stále nezná trestněprávní odpovědnost právnických osob.

Ve vztahu k mezinárodním Úmluvě o potírání penězokazectví¹⁶⁵ poukáži v rámci výkladu pouze na některá ustanovení, která jsou s ohledem na dobu svého vzniku pokroková. Úmluva upravuje jak stránku hmotněprávní, tak procesní pokud jde o spolupráci při předávání pachatelů daných trestných činů.

Srovnáme-li ustanovení článku 3 Úmluvy a článku 3 Rámcového rozhodnutí, zjistíme, že se v mnohém neliší. Článek 3 Úmluvy stanovuje, že pro obecný trestný bude potrestán:

1. kdo podvodně falešné peníze jakkoli zhotovuje nebo kdo poručuje peníze, necht' k tomu použije jakéhokoli prostředku;
2. kdo podvodně falešné peníze uvádí od oběhu;
3. kdo cokoli podniká k tomu konci, aby falešné peníze uvedl do oběhu, dovezl do státu, přijal nebo si opatřil, věda, že jsou falešné;
4. kdo se o tyto trestné činy pokusí a kdo se jich úmyslně zúčastní;

¹⁶⁵ Úmluva o potírání penězokazectví č. 15/1932 Sb., rozeslána dne 5.2.1932.

5. kdo podvodně zhotovuje, přijímá nebo si opatří nástroje nebo jiné předměty, které jsou podle své povahy určeny k výrobě falešných peněz neb k porušení peněz.

Z hlediska efektivity lze považovat za účelné ustanovení článku 8, které stanovuje pro případ, kdy státy, které neuznávají zásady vydávání vlastních příslušníků, jsou povinny trestati vlastní občany, kteří se dopustí v cizině činů uvedených v úmluvě a pak se vrátí na území svého státu, stejně jako kdyby čin byl spáchán na jejich území.

Stejně tak za pokrokové po procesní stránce lze považovat ustanovení článku 16, které už tehdy umožňovalo přímý styk mezi soudy států, což je v současnosti zájem Evropské unie, který je sledován rámcovými rozhodnutími v rámci principu vzájemného uznávání.

Článek 16 stanovuje, že dožádání o právní pomoc v řízení pro trestné činy uvedené v úmluvě budou zasílána:

- a) především přímo mezi soudy (úřady), nebo skrze ústředny;
- b) v přímém styku mezi ministry spravedlnosti obou států nebo tak, že úřad dožadujícího státu předloží dožádání přímo ministru spravedlnosti dožádaného státu;
- c) prostřednictvím diplomatického nebo konzulárního zástupce dožadujícího státu v státě dožádaném; tento zástupce pošle dožádání přímo příslušnému soudu (úřadu) nebo úřadu, který bude k tomu určen vládou dožádaného státu, a přijme přímo od tohoto soudu nebo úřadu listiny o vykonaném dožádání.

O tom, jak zásadně mají trestné činy proti padělání měny stíhány a trestány svědčí pak závěrečný článek části první, který stanovuje, že trestné činy v článku 3 se v každém státě kvalifikují, stíhají a posuzují podle obecných zásad jeho vnitřního zákonodárství, nikdy se však nesmí těmto činům zaručit beztrestnost.

6. 4. Úmluva o Europolu a návrh rozhodnutí Rady, kterým se zřizuje Evropský policejní úřad

a) Podstata Europolu

Evropský policejní úřad (Europol) představuje organizaci, která zprostředkovává členským státům informace z oblasti závažné trestné činnosti a pomáhá tak členským státům předcházet páchání trestné činnosti a bojovat s ní. Europol byl ustaven na základě Úmluvy o ustavení Evropského policejního úřadu (dále jen „Úmluvy o Europolu“) přijaté na základě článku K.3 odst. 2 písm. c) a článku K. 1 odst. 9 Smlouvy o Evropské unii (ve znění Maastrichtské smlouvy) ze dne 27. listopadu 1995.¹⁶⁶ Česká republika uložila listiny o přístupu k Úmluvě o Europolu a dále ke dvěma dodatkovým protokolům¹⁶⁷ k Úmluvě o Europolu dne 28. května 2004¹⁶⁸, dále pak ke třetímu dodatkovému protokolu z roku 2003 dne 22. července 2005.

Hlavním posláním Europolu je na základě článku 2 Úmluvy o Europolu efektivní spolupráce mezi kompetentními úřady členských států v zájmu prevence a boje proti terorismu, nelegálnímu obchodu s drogami a dalším formám mezinárodního zločinu v případech, kdy se ukazuje, že jde o organizovaný zločin zasahující dva či více členských států a okolnosti vyžadují společný přístup členských států ve vztahu k těmto trestným činům. Hlavní funkcí Europolu je zejména shromažďování informací, jejich zpracovávání a analýza a jejich poskytování členským státům a jejich příslušným orgánům. Europol připravuje strategické analýzy, poskytuje členským státům informace, které se týkají vyšetřování, která vedou.

Na základě druhého dodatkového protokolu k Úmluvě o Europolu¹⁶⁹, který vstoupil teprve nedávno v platnost (v březnu 2007), může Europol dát i podnět pro zahájení a vedení trestního stíhání (v zásadě se jedná o trestní oznámení). Pracovních Europolu se nově

¹⁶⁶ Official Journal C 316, 27/11/1995, p. 0002-0032

¹⁶⁷ První dodatkový protokol: „Protokol, kterým se mění článek 2 a příloha Úmluvy o zřízení Evropského policejního úřadu (Úmluva o Europolu), vypracovaný na základě článku 43 odst. 1 uvedené úmluvy ze dne 30. listopadu 2000“,

Druhý dodatkový protokol: „Protokol, kterým se mění Úmluva o zřízení Evropského policejního úřadu (Úmluva o Europolu) a Protokol o výsadách a imunitách Europolu, členů jeho orgánů, náměstků ředitele a zaměstnanců Europolu, z 28. listopadu 2007“,

Třetí dodatkový protokol: Protokol, kterým se mění Úmluva o zřízení Evropského policejního úřadu (Úmluva o Europolu), vypracovaný na základě čl. 43 odst.1 této Úmluvy“.

¹⁶⁸ Vyhlášena v ČR pod č. 72/2005 Sb. m. s.

¹⁶⁹ Protokol, kterým se mění Úmluva o zřízení Evropského policejního úřadu (Úmluva o Europolu) a Protokol o výsadách a imunitách Europolu, členů jeho orgánů, náměstků ředitele a zaměstnanců Europolu z 28. listopadu 2002.

může účastnit tzv. společných vyšetřovacích týmů¹⁷⁰, avšak pouze v podpůrné roli, tj. jeho funkcí je zejména poskytovat informace z počítačového systému shromažďovaných informací, který vede Europol. Tento pracovník Europolu se nesmí podílet na donucovacích opatřeních. Je podřízen vedoucímu společného vyšetřovacího týmu, který je úředníkem členského státu, na jehož území Europol působí. Europol rozhodně nemá vyšetřovací a donucovací pravomoci.

Počítačový informační systém Europolu je založen na tom, že členské státy, jakož i Europol a další subjekty do něj vkládají informace, z nichž část je analyzována. Pro členské státy je důležité zejména zakládání analytických souborů a analytických skupin, které se zabývají analýzou údajů s cílem pomoci vyšetřování trestných činů na území členských států. Členské státy mohou čerpat z těchto souborů a účastnit se analytických skupin.

Mandát Europolu fakticky stanoví mantinely, v jaké oblasti Europol může členské státy podporovat, resp. jaké informace může shromažďovat a členským státům poskytovat. V současné době se jedná o stanovené formy závažné trestné činnosti, které mají organizovanou povahu a dotýkají se dvou či více členských států takovým způsobem, že to vzhledem k rozsahu, významu a následkům těchto trestných činů vyžaduje společný postup členských států. Závisí vždy na členských státech, do jaké míry chtějí Europol jako základnu pro výměnu informací využívat a jaké informace do jeho informačního systému vkládat.

b) Cesta k nahrazení Úmluvy o Europolu rozhodnutím Rady

Intenzivní diskuse o zefektivnění činnosti Europolu a s tím související otázce nového právního rámce Europolu byly zahájeny počátkem roku 2006. V souvislosti se změnou právního rámce Europolu byly diskutovány následující tři varianty:

- 1) Zrušení Úmluvy o Europolu rozhodnutím Rady, které vytvoří nový právní základ Europolu s tím, že by rozhodnutí Rady obsahovalo ustanovení, že Úmluva o Europolu je bez dalšího zrušena.
- 2) Vedle schválení rozhodnutí Rady bude členským státům doporučeno přijetí Protokolu o ukončení platnosti Úmluvy o Europolu, který vstoupí v platnost současně s rozhodnutím Rady; tento protokol vstoupí v platnost poté, co jej ratifikuje určitý počet členských států, a to pro všechny členské státy-odkaz na čl. 34 odst. 2 písm. d) Smlouvy o EU.

¹⁷⁰ Vznik společného vyšetřovacího týmu a jeho fungování upravuje § 442-443 zákona a. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů.

- 3) Vedle schválení rozhodnutí Rady bude členskými státy doporučeno přijetí Protokolu o ukončení platnosti Úmluvy o Europolu, který vstoupí v platnost současně s rozhodnutím Rady; tento protokol vstoupí v platnost poté, co jej ratifikují všechny členské státy.

Česká republika při jednání o způsobu ukončení Úmluvy o Europolu od počátku na všech pracovních úrovních Rady EU preferovala ukončení platnosti této mezinárodní smlouvy dokumentem stejného charakteru, tj. protokolem o jejím ukončení platnosti (tj. variantu č. 3). Většina členských států však zastávala stanovisko, že ukončení platnosti Úmluvy o Europolu je možné bezprostředně na základě rozhodnutí Rady, kterým bude stanoven nový právní rámec pro činnost Europolu, a tento způsob preferovala. Stejný postoj zastával Generální sekretariát Rady a Evropská komise. Tento převažující názor byl následně zapracován do návrhů závěrů Rady ministrů.

Česká republika zůstala se svým požadavkem na ukončení platnosti Úmluvy o Europolu na základě protokolu osamocena. Z tohoto důvodu byla nucena nalézt postup, který by ji umožnil i z hlediska vnitrostátního ukončit Úmluvu o Europolu bezprostředně na základě rozhodnutí Rady.

ČR v rámci přijetí závazku pro nahrazení Úmluvy o Europolu zvolila postup, kdy z mezinárodněprávního hlediska bude rozhodnutí Rady o Europolu považovat za souhlas s ukončením platnosti smlouvy podle článku 54 Vídeňské úmluvy o smluvním právu a tomu bude odpovídat i jeho vnitrostátní schválení. Parlamentu ČR bude předložen návrh na vyslovení souhlasu s ukončením platnosti Úmluvy k datu nabytí účinnosti rozhodnutí Rady, tj. k datu uplynutí transpoziční lhůty v uvedené rozhodnutí. Prezident bude požádán o souhlas s ukončením platnosti Úmluvy o Europolu, který bude vyjádřen vyslovením souhlasu s rozhodnutím na jednání Rady. Vstup v účinnost a implementace rozhodnutí Rady nebudou ovlivněny schvalovacím procesem, který proběhne v České republice.

V tomto smyslu Česká republika učinila prohlášení, že rozhodnutí považuje za souhlas všech smluvních stran Úmluvy o Europolu s ukončením platnosti ve smyslu čl. 54 Vídeňské úmluvy o smluvním právu, a dále prohlásila, že tento souhlas podléhá vnitrostátnímu schválení v souladu s ústavními předpisy. Tento přístup vychází z předpokladu, že pokud Rada zvolila pro úpravu určité oblasti mezinárodní smlouvu a doporučila členským státům tuto smlouvu uzavřít, je třeba respektovat mezinárodně právní povahu tohoto dokumentu. Toto prohlášení bylo učiněno v rámci přijetí závěrů Rady o budoucnosti Europolu v prosinci

2006¹⁷¹, ve kterých bylo mj. stanoveno, že do 1. ledna 2007 má dojít k rozhodnutí zda a jak bude Úmluva o Europolu nahrazena rozhodnutím Rady. Návrh rozhodnutí Rady¹⁷², kterým se zřizuje Evropský policejní úřad je projednáván ve třech částech, dosud ještě nedošlo k dokončení projednávání, v nejbližší době by však mělo dojít k přijetí celého návrhu rozhodnutí.

c) Ke způsobu ukončení platnosti Úmluvy o Europolu

Na rozdíl od výše představených příkladů je předmětný vztah Úmluvy o Europolu v několika zásadních momentech odlišný. V první řadě se jedná o celkové ukončení platnosti mezinárodní smlouvy, nikoliv pouze o vyloučení aplikace mezi určitými smluvními stranami, tak jako to bylo v případě Evropského zatýkacího rozkazu a příslušných úmluv o vydávání. V daném případě se jedná o zrušení úmluvy (přijaté analogicky na základě čl. 34 odst. 2 písm. d) a nahrazení jiným aktem Rady, přičemž daná úmluva neobsahuje žádné konkrétní ustanovení o možnosti způsobu ukončení její platnosti. Dále pak nejde o nahrazení rámcovým rozhodnutím, nýbrž rozhodnutím Rady. Zkoumaný vztah má tedy tři roviny, unijní, mezinárodní a vnitrostátní, obdobně jak byl výše rozdělen teoretický výklad.

Z hlediska práva Evropské unie je rozhodnutí Rady jako takové aktem přijímaným orgánem EU, tj. Radou EU. Rozhodnutí, které podle čl. 34 odst. 2 písm. c) Smlouvy o EU přijímá Rada EU svým jménem, je závazné, avšak nemá přímý účinek. Nejedná se tedy o akt členských států zasedajících v Radě¹⁷³, ale o akt orgánu Unie¹⁷⁴. Vzhledem k tomu, že se nejedná o akt členských států zasedajících v Radě, ale o akt Rady EU, není možné z hlediska závazků, které ČR přijala na základě Smlouvy o přistoupení, resp. Aktu o podmínkách přistoupení požadovat, aby dané rozhodnutí podléhalo vnitrostátní schvalovací proceduře.

Dále pak k otázce volby nástrojů třetího pilíře lze uvést, že Rada mohla z nabídky právních aktů podle čl. 34 odst. 2 volit pouze mezi úmluvou a rozhodnutím (neboť společné postoje jsou přijímány v případě potřeby vymezení přístupu Unie k určité otázce a rámcová rozhodnutí směřují ke sblížení zákonů, což se ani jedno ani druhé netýká právní úpravy Europolu). Rada volila zejména z hlediska časové úspornosti rozhodnutí, které nepodléhá

¹⁷¹ Dokument Rady č. 9670/06, REV 2, EUROPOL 49 „Council Conclusions on the future of Europol“.

¹⁷² Dokument Rady č. 5055/07 EUROPOL 2 Návrh rozhodnutí Rady, kterým se zřizuje Evropský policejní úřad, návrh Evropské komise ze dne 22. prosince 2006.

¹⁷³ Srov. čl. 5 odst. 1 Aktu o podmínkách přistoupení ČR k EU

¹⁷⁴ Srov. čl. 2 Aktu o podmínkách přistoupení ČR k EU

ratifikační proceduře v členských státech. K otázce rovnosti nástrojů třetího pilíře je třeba uvést, že právní akty předvídané čl. 34 Smlouvy o EU nejsou hierarchicky seřazeny. Toto tvrzení potvrdil ve svém rozhodnutí Evropský soudní dvůr ve věci C-303/05 v případě evropského zatýkacího rozkazu.¹⁷⁵ Na základě čl. 34 odst. 2 Smlouvy o EU tedy nelze dovést preferenci ani pro jednu z variant, zároveň však nelze říci, že by čl. 34 odst. 2 Smlouvy o EU jakoukoli z variant vylučoval.

Co se týče pravomoci Evropského soudního dvora, použije se na rozhodnutí Rady EU, které bude případně nahrazovat Úmluvu o Europolu čl. 35 Smlouvy o EU a prohlášení, která na jeho základě učinily členské státy. Jelikož obsah prohlášení České republiky a rozsah přezkumné pravomoci Evropského soudního dvora, kterou ČR uznává, jsou shodné v případě Protokolu o pravomoci ESD ve třetím pilíři, nepřináší nahrazení Úmluvy rozhodnutím v tomto aspektu změnu.

Z hlediska mezinárodně právního¹⁷⁶ jsou úmluvy podle čl. 34 odst. 2 písm. d) (předtím, podle Amsterodamské smlouvy, čl. K. 3 Smlouvy o EU) akty mezinárodního práva, které se stávají pro členské státy závaznými poté, co státy vyjádří vůli být jimi vázány. Vídeňská úmluva o smluvním právu obsahuje pravidla pro mezinárodní smlouvy mezi státy v psané podobě a vtaňuje se na mezinárodní smlouvy v takovém rozsahu, pokud relevantní unijní právo (Smlouva o EU, nebo Úmluva o Europolu) nestanoví jinak. Článek 34 odst. 2 písm. d) Smlouvy o EU stanovuje pravidla pouze pro vstup úmluvy v platnost, stejně tak Úmluva o Europolu neobsahuje žádné speciální ustanovení pro ukončení její platnosti.

Podle článku 54 Vídeňské úmluvy o smluvním právu: „*ukončení platnosti ...smlouvy může nastat v případě a) v souladu s ustanovením dané smlouvy nebo b) kdykoliv po dohodě všech stran po konzultaci s ostatními smluvními státy*“. Forma jakou strany zvolí jako formu „souhlasu“ není předepsána. Strany mají volný výběr a nejsou povinny použít stejnou proceduru (ani proceduru stejné váhy), aby došlo k ukončení platnosti smlouvy. Mezinárodní právo neakceptuje teorii „*acte contraire*“ a tento princip byl taktéž odmítnut jako pravidlo mezinárodního práva Komisí pro mezinárodní právo OSN.¹⁷⁷ Je proto akceptovatelné, že formální dohoda bude nahrazena méně formální dohodou, nebo implicitně, v souladu s článkem 59 Vídeňské úmluvy. Je zřejmé, že členské státy musí respektovat své vnitrostátní

¹⁷⁵ ESD se zde ztotožnil se stanoviskem generálního advokáta Colomera – viz výklad o evropském zatýkacím rozkazu.

¹⁷⁶ Čerpáno ze stanoviska právní služby Rady 12800/06 JUR 346, CATS 147, EUROPOL 76, ze dne 15. září 2006, vyjádření k ukončení Úmluvy o Europolu.

¹⁷⁷ Viz International Law Commission, report for the UN General Assembly „Draft Articles on the Law of Treaties with commentaries“, 1966, str. 249.

ústavní požadavky, nicméně mezinárodní právo nepožaduje více, že strany explicitně (článek 54 Vídeňské úmluvy) nebo implicitně (článek 59 Vídeňské úmluvy) projeví souhlas s ukončením dohody. Z toho vyplývá, že souhlas daný členskými státy může být vyjádřen různými způsoby. Tudiž přijetí rozhodnutí Rady, které bude přijímáno jednomyslně členskými státy, je z hlediska mezinárodního práva korektní a pro ukončení Úmluvy o Europolu není třeba přijetí žádného dalšího speciálního instrumentu přijímaného za tímto účelem.

Jak bylo tedy výše demonstrováno, nevyplývá jak z práva unijního, tak z práva mezinárodního, žádný závazek, který by stanovoval povinnost přijmout speciální právní instrument za účelem ukončení Úmluvy o Europolu. Členské státy mohou vyjádřit souhlas s ukončením různými způsoby, tj. mohou přijmout pozdější akt týkající se stejného předmětu úpravy jaký pokrývá Úmluva o Europolu, ve kterém bude vtělena vůle pro ukončení této úmluvy.

Z hlediska vnitrostátního práva ČR implikují různé způsoby ukončení Úmluvy o Europolu různé ústavní požadavky na způsob jejich přijetí do českého právního řádu. V případě zvolení protokolu o zrušení Úmluvy o Europolu, který byl ratifikován všemi členskými státy, by se z hlediska vnitrostátního práva jednalo o způsob právně nejkorektnější. Došlo by tak k ukončení platnosti Úmluvy o Europolu mezinárodní smlouvou, tedy stejným mechanismem, jaký byl použit v rámci přístupu ČR k Úmluvě, tak při její změně v rámci přijímání Protokolů. Souhlas s ukončením platnosti vtělený do Protokolu by musel být schválen vládou, Parlamentem ČR, tak prezidentem, dle klasické procedury ratifikace mezinárodní smlouvy prezidentského typu.

V případě rozhodnutí Rady, jak už bylo výše zdůrazněno, jde o akt Rady EU, tedy unijní akt. Souhlas s rozhodnutím Rady je vtělen do mandátu pro Radu ministrů, který je odsouhlasen na úrovni vlády ČR. Ačkoliv v rámci institucionálního projednávání pozic je o pozici informován Parlament ČR a obdobně může být informován prezident republiky, nelze v daném případě hovořit o jejich pravomoci ke schválení rozhodnutí Rady.

Dalším aspektem je, že uvedený rozdíl mezi jednáním Rady EU, vtěleném do rozhodnutí Rady, a mezi jednáním zástupců členských států, vtěleného do případné úmluvy či protokolu, implikuje rozdíl též z hlediska případného vnitrostátního ústavního přezkumu rozhodnutí Ústavním soudem.

Zatímco v případě rozhodnutí zástupců členských států zasedajících v Radě je možná předběžná kontrola ústavnosti ve smyslu čl. 87 odst. 2 Ústavy ČR, v případě rozhodnutí Rady

jako aktu orgánu EU je takový předběžný přezkum nemožný. Dále pak v uvedeném případě bude Ústavní soud vázán rozhodnutím Rady EU do té míry, že mu bude přiznávat tzv. nepřímý účinek, tj. povinnost vykládat Ústavu v maximální možné míře konformně s rozhodnutím Rady EU (viz *rozhodnutí ESD ve věci Maria Pupino*).

Pokusíme-li si vysvětlit výše naznačený postup České republiky, která považuje rozhodnutí Rady za akt souhlasu všech smluvních stran podle čl. 54 Vídeňské úmluvy o smluvním právu, může nám tento postup odůvodnit snad pouze rovina vnitrostátní, zejména pokud jde o pravomoc prezidenta republiky a případně Parlamentu ČR.

V daném případě velmi názorně vyvstává otázka, zda ČR přenesla ve Smlouvě o přistoupení ČR k EU, v rámci jejího přijetí Smlouvy o EU, pravomoc týkající ukončování platnosti úmluv, které byly přijaty státy na základě čl. 34 odst. 2 písm. d) Smlouvy o EU na Radu EU. Pokud bychom vyšly z eurokonformního výkladu (s přihlédnutím k judikatuře ESD ve věci *Maria Pupino*) a ztotožnili se z okolností, že ČR přenesla přijetím Smlouvy o EU pravomoc ukončovat akty třetího pilíře jinými akty třetího pilíře na Radu EU, byl by předmětný problematický vztah mezinárodní úmluvy a rozhodnutí Rady vyřešen.

7. Závěr

Jak bylo v úvodní části této práce nastíněno, po dlouhou dobu byla dominujícím právním nástrojem justiční spolupráce v trestních věcech mezi členskými státy EU mezinárodní smlouva, kterou byly upraveny nejdůležitější otázky. Podstatnou nevýhodou tohoto systému byl a je zdoluhavý proces ratifikací a taktéž velká část z klíčových úmluv dosud nevstoupila v platnost. Zejména v oblasti organizovaného zločinu začal být tento stav neúnosný, a proto tvář v tvář hrozbě globálního terorismu začala být úprava justiční spolupráce ve věcech trestních dynamicky budována na základě institutu rámcového rozhodnutí. Princip právní pomoci zakotvený v mezinárodních úmluvách začal být nahrazován principem vzájemného uznávání, který předpokládá přímý styk justičních orgánů.

Do tohoto vývoje justiční spolupráce byla vztažena i Česká republika, zejména po svém přistoupení k Evropské unii v květnu 2004. Na základě Smlouvy o přistoupení ČR k EU byla ČR povinna převzít a implementovat veškeré *acquis* tzv. třetího pilíře, které do té doby bylo v rámci EU přijato. Ve vztahu k implementaci některých rámcových rozhodnutí se začal rýsovat jako problematický vztah některých rámcových rozhodnutí k mezinárodním úmluvám, zejména k těm, kterými již byla ČR vázána.

V teoretické části této práce byl rozpracován výklad představeného problému ve třech rovinách. V rovině práva Evropské unie, v rovině mezinárodněprávní a v rovině vnitrostátní.

V části týkající se práva unijního bylo poukázáno zejména na **eurokonformní výklad** ve vztahu k rámcovým rozhodnutím. Tím, že Česká republika přijala do svého právního řádu na základě Smlouvy o přistoupení ČR k EU Amsterodamskou smlouvu, resp. Smlouvu o EU, přijala tímto i všechny závazky, které z této smlouvy vyplývají a zároveň také přenesla pravomoc sjednávat právní akty (tj. i rámcová rozhodnutí) mající právní základ v této smlouvě na instituce EU.

Závaznost rámcových rozhodnutí znamená, že členské státy jsou povinny přijmout opatření nezbytná k dosažení souladu s nimi a zdržet se přijetí jakýchkoli opatření, která by byla v rozporu s jejich obsahem či ohrozila jejich cíle. V této souvislosti jde o vyjádření vlivu komunitárního, resp. zde unijního práva na právo vnitrostátní. Toto působení vyplývá z článku 10 Smlouvy o ES a vystihují ho pojmy „pozitivní účinek“ a „negativní účinek“.

Tento výklad použil Evropský soudní dvůr ve věci *Maria Pupino*, kde ve svém rozhodnutí zejména judikoval, že národní soud musí vzít v úvahu všechna relevantní pravidla vnitrostátního práva a vyložit je, nakolik je to možné, ve světle textu a cíle rámcového

rozhodnutí. K analogii v otázce eurokonformního výkladu vedla ESD zřejmě závaznost rámcového rozhodnutí co do sledovaného cíle, identická s hlavním definičním znakem směrnice.

Za okolnosti, kdy primární právo Evropské unie mlčí a konkrétní vztah rámcového rozhodnutí k mezinárodní dohodě není v předmětné sekundární legislativě upraven, nezbyvá než se obrátit do roviny mezinárodněprávní.

Vídeňská úmluva o smluvní právu (VÚSP) obsahující pravidla týkající se mezinárodního práva k výkladu mezinárodních smluv obsahuje ve svém článku 41 pravidla týkající se pozměnění resp. modifikace mnohostranné smlouvy. Pro možnost použití výkladu podle VÚSP bylo pro nás relevantní, zda lze institut rámcového rozhodnutí interpretovat ve smyslu pojmu mezinárodní smlouva (dohoda).

Sledované znění čl. 41 užívá pojmu „dohody pozměňující mnohostranné smlouvy“ a toto znění nevyklučuje možnost změny původní smlouvy provést i *formou odlišnou*, tedy též např. ústní nebo tacitní dohodou, jejichž právní relevance není touto kodifikační úpravou oslabena. Bylo dovozeno, že v mezinárodním právu neplatí zásada, že by normativní akt bylo možno změnit jen normativním aktem stejného druhu, majícím od předchozího obsah odlišný (*acte contraire*). Stejně tak neplatí, že by akt měnící původní mezinárodní smlouvu musel být schvalován stejnou procedurou jako byla schválena ona mezinárodní smlouva.

Z podaného výkladu vyplynulo, že termín „dohoda pozměňující smlouvu“ použitý v člancích 39 – 41 VÚSP lze vykládat z hlediska jejich účelu tak, aby zahrnovala i další mezinárodněprávní instrumenty než pouze mezinárodní smlouvy pro přijetí jednotné právní úpravy mezi státy, tedy i rámcová rozhodnutí. Při řešení konkrétního vztahu rámcového rozhodnutí k mezinárodní dohodě lze tedy využít čl. 41 Vídeňské úmluvy o smluvním právu jako výkladového pravidla pro modifikaci mezinárodní smlouvy daným rámcovým rozhodnutím. K tomu je třeba dodat, že rámcové rozhodnutí nemění obsah smlouvy jako takový, nýbrž pouze suspenduje její účinnost mezi určitými smluvními stranami. Dotčená mezinárodní smlouva nadále existuje a platí, a to zejména s ohledem na ostatní smluvní strany mezinárodní smlouvy, které nejsou členskými státy EU.

Z roviny vnitrostátní resp. ústavního práva ČR byla popsána tzv. euronovela Ústavy ČR, která připravila náš právní řád na přístup ČR k Evropské unii. Ústava České republiky konkrétně neupravuje vztah práva Evropské unie k českému právu a ponechává toto vymezení na něm samotném, viz absence interpretační klauzule a absence ustanovení o aplikační přednosti komunitárního práva na území České republiky. K některým aspektům vzájemného působení práva Evropské unie na český právní řád se vyjádřil Ústavní soud, zejména v roce

2006 v kauze tzv. cukerných kvót a evropského zatýkacího rozkazu. V případě evropského zatýkacího rozkazu Ústavní soud použil eurokonformního výkladu, kdy se inspiroval zejména rozhodnutím Evropského soudního dvora ve věci *Maria Pupino*.

V závěrečné části této práce (v kapitole VI) bylo na jednotlivých existujících případech rámcových rozhodnutí a mezinárodních úmluv demonstrován jejich vzájemný vztah, porovnán předmět úpravy a vysvětleno výkladové pravidlo pro jejich aplikaci.

Z uvedeného konkrétního srovnání vzájemného vztahu rámcových rozhodnutí k mezinárodním úmluvám vyplývá, že je třeba vždy postupovat *ad hoc* tj. případ od případu. Každá mezinárodní úmluva jinak řeší svůj vztah k jejím možným budoucím změnám, některá s nimi počítá, tak jako to bylo např. v případě Evropské úmluvy o vydávání, která ve svém článku 28 počítá s možností budoucí odchylné úpravy. Stejně tak odlišně se stavějí rámcová rozhodnutí k jednotlivým mezinárodním úmluvám, některé je pouze doplňují (jak bylo demonstrováno na příkladu rámcového rozhodnutí z oblasti trestního práva hmotného), jiné mají v předmětu předchozí úpravu zdokonalit a jiné dokonce nahradit. U posledně jmenovaných byl podán výklad o rámcovém rozhodnutí o evropském zatýkacím rozkazu, který předchozí mezinárodní úpravu nahrazuje (resp. suspenduje) pouze mezi členskými státy EU, ale také specifickém případě o návrhu rozhodnutí o Europolu, které má Úmluvu o Europolu zrušit bez dalšího. Stejně tak je třeba poukázat na tzv. disconnection clause, která začala být vkládána Radou Evropy do úmluv z oblasti justice a vnitra, na základě které je výslovně dána přednost stávající či budoucí unijní úpravě.

Práce podává ucelený obraz o vzniku, vývoji a plánovaném zániku institutu rámcových rozhodnutí jako právních aktů třetího pilíře EU. Pojednáváný problém o vztahu rámcových rozhodnutí k mezinárodním úmluvám nelze vykládat izolovaně, pouze pomocí teoretického výkladu, nýbrž v s přihlédnutím celkovému vývoji justiční spolupráce ve věcech trestních. Sám institut rámcového rozhodnutí doznal zejména ve vztahu k rovině aplikační značný vývoj. Představená judikatura Evropského soudního dvora ukazuje nakolik se snažil sám Evropský soudní dvůr posunout vývoj v oblasti justiční spolupráce ve věcech trestních a v některých případech tak trochu suplovat zákonodárce, resp. chybějící vůli členských států v této oblasti (zvláště po neúspěchu Smlouvy o Ústavě pro Evropu). Lisabonská smlouva ukončuje existenci rámcových rozhodnutí, a pokud dojde k jejímu vstupu v platnost, pak také jednu etapu vývoje justiční spolupráce ve věcech trestních (dosud pojímanou v rámci tzv. třetího pilíře EU). Do budoucna by pak měly být přijímány místo rámcových rozhodnutí směrnice, které zejména s přihlédnutím k judikatuře ESD, mají jako právo komunitární přednost před národní legislativou členských států.

8. Seznam použité literatury a pramenů

Literatura a články:

- Alegre S. a Leaf M.*: European Arrest Warrant: A solution ahead of its time? Justice, 2003
- Blextoon R.*: Handbook on the European Arrest Warrant, Asser, 2005
Criminal Justice Cooperation in the European Union after Tampere, edited by P. Cullen & S. Jund, ERA 2002
- Corsten G. & Pradel J.*: European Criminal Law, Editions Dalloz, 1999
- Čepelka Č.*: Právo mezinárodních smluv, Vídeňská úmluva o smluvním právu (1969) s komentářem, Universita Karlova v Praze – Nakladatelství Karolinum, Praha 1999, str. 53
- Čepelka Č. a Šturma P.*: Mezinárodní právo veřejné, Eurolex Bohemia Praha 2003
- Fenyk J., Kloučková S.*: Mezinárodní justiční spolupráce v trestních věcech, 2. vydání, Linde 2005
- Draft Articles on the Law of Treaties with commentaries, 1966, str. 246, dále pak také
Daillier P., Pellet A.: Droit international public, L.G.D.J., 1999, str. 301
- Denza E.*: The Intergovernmental Pillars of the European Union, OUP, 2002
- Filip J.*: Evropský a ústavní kontext sporu o transpozici eurozatykače; Evropský kontext vývoje českého práva po roce 2004, Právnická fakulta MU Brno, 2006, str. 26
- Flore, D.* „L'accueil de la décision-cadre relative au mandat d'arrêt européen en Belgique“, Le mandat d'arrêt européen, Bruylant, Brussels, 2005, str. 137
- Had M., Pikna B.*: Druhý a třetí pilíř Evropské unie, Ministerstvo zahraničních věcí ČR 2001
- Hayes-Renshaw F. and Wallance H.*: The Council of Ministers, Palgrave Macmillan, Second edition, 2006, str. 45
- Jelínek J. a kolektiv*: Trestní právo hmotné, Obecná část, zvláštní část, 1. vydání, Linde 2005
- Jelínek J. a kolektiv*: Trestní právo procesní, IV: vydání, Eurolex Bohemia Praha 2005
- Kerchove G., Weyengergh A.*: Le reconnaissance mutuelle de décisions judiciaires pénales dans l'Union européenne, Institut d'études européenne, 2001
- Kmec J.*: Evropské trestní právo, C. H. Beck, 2006, str. 38
- Král R.*: Znovu k zakotvení vnitrostátních účinků komunitárního práva v Ústavě ČR, Právní rozhledy č. 3/2004, str. 110-112

Kratochvíl V.: Tendence ke komunitarizaci evropského práva, její projevy a prosazování v trestním právu hmotném a procesním ČR, příspěvek v rámci publikace Evropský kontext vývoje českého práva po roce 2004, Masarykova univerzity, Acta Universitatis Brunensis Iuridica, 2006

Kühn Z. a Kysela J.: Na základě čeho bude působit komunitární právo v českém právním řádu?, Právní rozhledy č. 1/2004, str. 23-27, 28

Kühn Z.: Ještě jednou k ústavnímu základu působení komunitárního práva v českém právním řádu, str. 395-397

Kysela J.: K dalším důsledkům přijetí tzv. euronovely Ústavy ČR, Právní rozhledy č. 11/2002, str. 531

Labayle H. a Weyembergh A.: Code of Criminal Law, Bruylant, 2005

L'espace pénal européen: enjeux et perspectives, edite par Gilles de Kerchovet et Anne Weyembergh, Institut d'études européennes, 2000

Malenovský J.: K nové doktríně Ústavního soudu ČR v otázce vztahů českého, komunitárního a mezinárodního práva, Právní rozhledy č. 21/2006.

Maršálková Z, Bříza P.: Vztah rámcových rozhodnutí a mezinárodních smluv, Právní rozhledy 20/2006

Peers S.: EU Justice and Home Affairs Law, Oxford University Press, second edition 2006

Pikna B.: Právo EU – právní akty třetího pilíře, časopis Právník 2/01

Polák P.: Úprava mezinárodní právní pomoci v trestních věcech v rámci Evropské unie s přihlédnutím k ochraně jejích finančních zájmů, Masarykova univerzita v Brně 2003

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

Pomahač R.: ESD: Nepřímý účinek rámcového rozhodnutí o postavení obětí v trestním řízení, Trestně-právní revue č. 9/2005

Simon D.: Komunitární právní řád, ASPI, 2001

Syllová, Pítrová, Svobodová a kol.: Ústava pro Evropu Komentář, C.H. Beck, Praha 2005

Šlosarčík I.: Vliv práva Evropské unie na mezinárodní závazky České republiky v oblasti trestního práva, Institut pro evropskou politiku EUROPEUM 2006

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

Tichý L., Arnold R., Svoboda P., Zemánek J., Král R.: Evropské právo, 1. vydání Praha: C. H. Beck, 1999

Tomášek M.: Cesty k eurokonformnímu výkladu, Trestněprávní revue 2006, číslo 7

Tomuscha, C.: Ungereimtes – „Zum Urteil des Bundesverfassungsgericht vom 18. Juli 2005 über den Europäischen Haftbefehl“, Europäische Zeitschrift für Grundrechte, 2005, str. 456.

Týč Vl.: Rámcové rozhodnutí a český právní řád, Masarykova univerzita v Brně, 2005

Walter N.: Europe's Area of Freedom, Security and Justice, Oxford, 2004

Zemánek J.: Vnitrostátní účinky právních aktů Evropské unie uzavíraných dle Smlouvy o EU a možnosti kontroly jejich ústavnosti Ústavním soudem ČR, RM 01/12/05

Zemánek J.: Eurokonformní výklad rámcového rozhodnutí – povinnost nebo nepřipustný soudcovský aktivismus?, Jurisprudence 8/2005

Prameny:

Dokument Rady č. 1492/04 CONCL 3 Závěry Evropské rady (4. – 5. listopadu 2004)

Dokument Rady č. 14400/06 DROIPEN 67

Dokument č. 6297/07 DROIPEN 10 ENV 95 SMA 20 CONSOM 7 CODEC 113

Dokument Rady č. 1189/04 COPEN 97 „Request for discussion on relations between the obligations arising from the international treaties, framework decision and the national legislation“

Dokument Rady č. 12883/04 JUR 398 COPEN 115.

Dokument Rady č. 7562/04 LIMITE JUR 142 COPEN 33 ze 17.3.2004

Dokument Rady č. 10130/96 JUR 281 TRANS 124 z 1.10.1996 a dokument 7620/01 JUR 112 AVIATION 19 z 30.3.2001

Dokument 5613/01 LIMITE JUR 22 JUSTCIV 9 z 26.1.2001

Dokument Rady č. 10834/98 LIMITE JUR 301 FISC 130 z 8.9.1998

Dokument Rady č. 14285/05 ze dne 11.11.2005.

Dokument Komise č. KOM (2005) 426 v konečném znění „Návrh rozhodnutí Rady o podpisu úmluvy Rady Evropy č. 198 o praní, vyhledávání, zadržování a konfiskaci výnosů ze zločinů a financování jménem Evropského společenství“

Dokument Rady č. 9670/06, REV 2, EUROPOL 49 „Council Conclusions on the future of Europol“

Dokument Rady č. 5055/07 EUROPOL 2 Návrh rozhodnutí Rady, kterým se zřizuje Evropský policejní úřad, návrh Evropské komise ze dne 22.

Dokument Rady č. 15444/05 Sdělení Komise EP a Radě o důsledcích rozsudku Soudního dvora ze dne 13.9.2005

Evropská úmluva o potlačování terorismu z 27.1.1977, Rada Evropy, www.coe.int

Evropská úmluva o vydávání ze 13.12.1957, Rada Evropy, www.coe.int

První dodatkový protokol k Evropské úmluvě o vydávání z 15.10.1975, Rada Evropy, www.coe.int

Druhý dodatkový protokol k Evropské úmluvě o vydávání z 16.3.1978, Rada Evropy, www.coe.int

Nález Ústavního soudu České republiky č. 434/2006 Sb.

Nález ÚS z 8.3.2006 sp. zn. PL. ÚS 50/04 o cukerných kvótách

Rezoluce z jednání Evropské rady v Cardiffu (OJ C 210): Reaffirms its commitment to bring Europe closer to citizens; points to the consequens need for greater integration in the spheres of the CFSP, home affairs and justice

Rozsudek SDES C-365/93 *Komise v. Řecko*

Rozsudek SDES C 360/87 *Komise v. Itálie*

Rozsudek SDES C 91/79 *Komise v. Itálie*

Rozsudek SDES C – 14/83 , *Von Colson*

Rozsudek SDES C – 106/89, *Marleasing*

Rozsudek SDES C- 105/03, *Pupino*

Rozsudek SDES C - 6/64 *Costa v. ENEL*, SbSD, 1964, s. 594

Rozsudek SDES *Solange I* z roku 1974, *Solange II* z r. 1986

Rozsudek SDES C-187/01 a C-385/01,(2003) ECR I/1345, odst. 33

Rozsudek SDES 10/61 *Komise EHS v. Italská republika*,

Rozsudek SDES 812/79 *Attorney General v. Juan Burgoa*,

Rozsudek SDES 121/85 *Conegate Limited v. HM Customs and Excise*,

Rozsudek SDES 286/86 *Ministère Public v. Gérard Deserbais a*

Rozsudek SDES ve spojené věci C-241/91 P a C-242/91 P Radio Telefís Eireann (RTE) and Independent Television Publications Ltd (ITP) v. Commission of the EC

Rozsudek 2 BVR 2236/04 Spolkového ústavního soudu

Rozsudek P 1/05 Ústavního tribunálu Polské republiky

Smlouva o Ústavě pro Evropu, konsolidované znění zveřejněné v Úředním věstníku Evropské unie dne 16. prosince 2004 (série C, č. 310)

Sněmovní tisk 884 z roku 2000, PSP ČR III. volební období

Stanovisko Právní služby Rady č. 7562/04 JUR 142 COPEN 33, „Compatibility of Article 14 of the Draft Framework Decision on the application of the principle of mutual recognition to confiscation orders with the UN Convention against Corruption”

Stanovisko právní služby Rady 12800/06 JUR 346, CATS 147, EUROPOL 76, ze dne 15. září 2006, vyjádření k ukončení Úmluvy o Europolu.

Rámcové Rozhodnutí Rady o evropském zatýkacím rozkazu a postupech předávání mezi členskými státy ze dne 13. června 2002, OJ L 190/2002; 2002/584/JVV

Rámcovému rozhodnutí ze dne 29. května 2000 o zvýšené ochraně trestními a jinými sankcemi proti padělání ve spojitosti se zaváděním eura, Official Journal L 140, 14/06/2000 p. 0001-0003

Rámcového rozhodnutí o aplikaci principu vzájemného uznávání příkazů ke konfiskaci s Úmluvou OSN proti korupci, Úřední věstník L 328, 24/11/2006 s. 0059-0078

Report from the Commission COM (2005) 63 final, ze dne 23.2.2005, based on Article 34 of the Council Framework Decision of 13 of June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States

Report from the Commission COM (2007) 407, Brussels, 11 July 2007, on the implementation since 2005 of the Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States

Úmluva o ustavení Evropského policejního úřadu (Europolu), Official Journal C 316, 27/11/1995, p. 0002-0032, č. 72/2005 Sb. m. s.

Úmluva OSN proti korupci podepsaná ve dnech 9. – 11.12.2003 v Méridě, www.un.int

Úmluva o potírání penězokazectví ze dne 20. dubna 1929 č. 15/1932 Sb., rozeslána dne 5.2.1932