

ČLÁNKY

„Trestně politické aspekty Smlouvy o Ústavě pro Evropu a Lisabonské reformní smlouvy“^{**}

(východiska a perspektivy evropské a vnitrostátní trestní politiky)

Vladimír Kratochvíl^{**}

I. Úvodem

Následující rukopis navazuje na příspěvek přednesený jeho autorem na semináři: *K odkazu Jaroslava Kallaba. Právně-filosofická východiska trestní politiky v procesu evropské integrace.*¹ Jak naznačuje nadpis tohoto sdělení, půjde v něm o aktualizaci tématu na základě srovnání trestně politických aspektů původní Smlouvy o Ústavě pro Evropu² a Lisabonské reformní smlouvy³. Jedná se o to, že oba jmenované prameny ev-

ropského práva představovaly, resp. představují klíčové zdroje, předpoklady a instrumenty i evropské trestní politiky samotné.

Takto „vykreslený obraz“ evropské trestní politiky bude konfrontován se stavem a zejména trestně politickými záměry České republiky od roku 2010 dále.⁴

Vnitrostátní, jakož i evropsko – unijní chápání a vymezení předmětu trestněprávní ochrany, jak již zdůrazněno dříve,⁵ coby stěžejní ukazatel zaměření trestní politiky, jsou a budou nepochybně diferencované. Má-li ovšem být jak vnitrostátní, tak i evropská unijní trestní politika efektivní, neměla by jejich vzájemná diferenciací přerůst v jakýsi „boj kdo s koho“⁶, ústící ve stav jakési desintegrace, resp. ve „vítězství jedné nad druhou“. To by byl výsledek nejméně žádoucí a pro efektivní trestní politiku v evropském regionu kontraproduktivní.

* Rukopis publikovaný v tomto čísle *Časopisu pro právní vědu a praxi* byl širším podkladem ústního vystoupení jeho autora na *Mezinárodní konferenci „Trestní politika, kriminalita a kriminologie – zkušenosti a nové výzvy“* Institut pro kriminologii a sociální prevenci v Praze, 16. – 17. 9. 2010, viz: www.kriminologie.cz, složka Aktuality – 50 let IKSP – Příspěvky z konference.

** Prof. JUDr. Vladimír Kratochvíl, CSc., Katedra trestního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno.

¹ KRATOCHVÍL, V. Trestně politické aspekty Smlouvy o Ústavě pro Evropu. Východiska a perspektivy evropské a vnitrostátní trestní politiky. In *Machalová, T. (ed.) K odkazu Jaroslava Kallaba. Právně-filosofická východiska trestní politiky v procesu evropské integrace.* Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2007, str. 224–235. Dále viz publikaci: KRATOCHVÍL, V. *České trestní právo hmotné a procesní v evropském právním prostředí.* Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, AUBI, No 355, 2009, str. 43 a násl.

² „Smlouva o Ústavě pro Evropu“, Úřední věstník Evropské unie, C 310/1, 16. 12. 2004, dále i „SÚE“, popř. „Ústava“.

³ „Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie – 2008“ (dále i „KSEU“ a „KSFEU“, popř. „Smlouvy“). Rada EU, Brusel 15. dubna 2008, doplněné dodatkovými *protokoly a prohlášeními*; dostupné z: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/st06655.cs08.pdf>, dne 20. 6. 2008; <http://www.euroskop.cz/198/sekce/lisabonska-smlouva/>, dne 16. 7. 2010; jinak viz též č. 111/2009 Sb. m. s. a č. 40/2010 Sb., Sdělení MZV o Zápisu o opravě Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evrop-

ské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství. Dále srov. *Wasmeier, M. Möhlig, A. Strafrecht der Europäischen Union.* 2. Aufl. Baden-Baden: Nomos Verlag, 2008, str. 39 a násl.

⁴ Srov. k tomu: *Koaliční smlouva – 12. 7. 2010*, str. 16–24, dostupná z: <http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/dulezite-dokumenty/koalici-smlouva-74245/>, dne 30. 8. 2010,

Programové prohlášení vlády – 4. 8. 2010, str. 17–24, dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/jednani-vlady/programove-prohlaseni/programova-prohlaseni-74856/>, dne 30. 8. 2010.

⁵ KRATOCHVÍL, V. Trestně politické aspekty Smlouvy o Ústavě pro Evropu. Východiska a perspektivy evropské a vnitrostátní trestní politiky. In *Machalová, T. (ed.) K odkazu Jaroslava Kallaba. Právně-filosofická východiska trestní politiky v procesu evropské integrace.* Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2007, str. 224.

⁶ K otázce s tím související, tj. k tzv. „strukturálně odůvodněné nedůvěře (EU) v národní trestní justici“, podrobně viz KRATOCHVÍL, V. Smlouva o Ústavě pro Evropu a východiska „evropského trestního práva.“ In *Hurdík, J., Fiala, J. (eds.) Východiska a trendy vývoje českého práva po vstupu České republiky do Evropské unie.* Brno: MU, AUBI, No 294, 2005, str. 311 a násl.

II. Pojmové a metodologické otázky

Z pestré nabídky pojmů a jejich terminologického vyjádření (tj. „politika boje s kriminalitou“, „kriminální politika“, „trestní politika“, „sankční politika“)⁷ považují za nejvýstižnější a přehlednou definici restní politiky definici Musilovu, který ji vymežil následovně: „Trestní politika jako součást obecné politiky formuluje cíle a prostředky společenské kontroly kriminality pomocí trestního práva.“⁸ V pyramidě obrazně postavené na „špičku“ zaujímá takto chápaná „trestní politika“ střední pozici (trestní politika *sensu stricto*). Stojí tak na jedné straně pod úrovní širší „kriminální politiky“ (trestní politika *sensu lato*) a na straně druhé nad úrovní užší „sankční politiky“ (trestní politika *sensu extra stricto*).⁹ V definici použitý výraz „kontrola“ pak naznačuje, že cíle restní politiky nejsou a nemohou být maximalistické v tom smyslu, že by poskytovala recept a reálně garantovala absolutní likvidaci kriminality ve společnosti.¹⁰ Oproti tomuto zjednodušujícímu přístupu se dnes jedná reálně o to, aby „... hlavním cílem restní politiky ... bylo udržení (kriminality) na co nejnižší možné úrovni.“¹¹

⁷ Srov. např. SCHUBERT, L. *Základné otázky politiky boja s kriminalitou*. Bratislava: Veda, 1978, str. 9–24. MUSIL, J. Úloha restní politiky při reformě trestního práva. *Trestní právo*, 1998, č. 1, str. 3 a násl. CAPUS, N. Kriminální politika. *Trestní právo*, 2000, č. 2, str. 16 a násl. KARABEC, Z. Možnosti sankční politiky. *Kriminalistika*, 2001, č. 3, str. 161 a násl. KUČHTA, J., VÁLKOVÁ, H. a kol. *Základy kriminologie a trestní politiky*. Praha: C. H. Beck, 2005, str. 9. KARABEC, Z. Trestní politika – účel trestání. In *Scheinost, M. et al. Kriminalita očima kriminologů*. Praha: IKSP, 2010, str. 35 a násl.

⁸ MUSIL, J. Úloha restní politiky při reformě trestního práva. *Trestní právo*, 1998, č. 1, str. 3.

⁹ KARABEC, Z. Možnosti sankční politiky. *Kriminalistika*, 2001, č. 3, str. 162. KUČHTA, J., VÁLKOVÁ, H. a kol. *Základy kriminologie a trestní politiky*. Praha: C. H. Beck, 2005, str. 9.

¹⁰ SCHUBERT, L. *Základné otázky politiky boja s kriminalitou*. Bratislava: Veda, 1978, str. 26: „Vychází se z vědecké hypotézy, že zločinnost jako společenský produkt má své kořeny ve vykořisťovatelské společnosti ... Vykořisťovatelskou morálkou jsou narušovány mezilidské vztahy, takže prakticky sám společenský systém je zločinný. Zločinnost je tedy možné odstranit především odstraněním tohoto společenského systému. Z toho potom plyne, že existence kriminality u nás a vůbec ve společnosti spějí k socialismu a komunismu je vyvolávána přežitky z kapitalistického systému.“ Aktuálně srov. SCHEINOST, M. *Kriminalita a kriminologie v České republice*. In *Scheinost, M. et al. Kriminalita očima kriminologů*. Praha: IKSP, 2010, str. 13 a násl. CEJEP, M. Společenské faktory ovlivňující vývoj kriminality. In *Scheinost, M. et al. Kriminalita očima kriminologů*. Praha: IKSP, 2010, str. 19 a násl.

¹¹ Evropa v čase změn: Trestní politika a trestní právo. Praha: IKSP, 2000, str. 5.

Základním, nikoli však jediným instrumentem formulování předmětu, cílů a prostředků (nástrojů) konkrétní vnitrostátní restní politiky je *trestní zákon a trestní řád*,¹² též coby východiska (zdroje) této politiky a úvah o jejích perspektivách. Řečené platilo – *mutatis mutandis* – i o evropské unijní restní politice a ve výše uvedeném smyslu i o SÚE, resp. platí i dnes o *Smlouvách*.

Z dalších nástrojů i zdrojů restní politiky, zejména vnitrostátní (aktuální i budoucí), lze jmenovat *koncepty prevence kriminality* na jejích úrovních *primární, sekundární a terciární*, dále samotnou *rozhodovací praxi soudů ve věcech trestních*, zhmotněnou v konstantní judikatuře.¹³ Stranou v tomto smyslu nezůstává ani *praxe v předsoudních stadiích trestního řízení*, tedy orgánů činných v přípravném řízení trestním, to na straně jedné, a na straně druhé též ani *praxe vykonávací, penologická a penitenciární*, jakož ani její *koncepte*¹⁴ zabývající se výkonem uložených sankcí a jejich účinností. Zapomenout nelze v této souvislosti ani na praxi *probační a její koncepční aspekty a projekty*.¹⁵ Zde však již restní politika, jak z ní vycházíme v tomto textu, přesahuje do sankční politiky.

¹² K tomu příkladmo: ZEMAN, P. Odraz restní politiky po roce 1990 ve vývoji důkazního práva. *Trestněprávní revue*, 2008, č. 3, str. 69 a násl.

¹³ K tomu srov. KARABEC, Z. *Trestní politika a její realizace v oblasti trestní justice. Závěrečná zpráva z výzkumu*. Praha: IKSP, 2008.

¹⁴ Viz: Priority restní politiky z hlediska reformy vězeňství a koncepce rozvoje vězeňství v České republice, dostupné z: www.justice.cz/cgi-bin/sqw1250.cgi/zresortu/koncepce2.html, dne 22. 12. 2006.

¹⁵ „Probační a mediační služba byla zřízena především z důvodů, aby justice mohla účinně uplatňovat novou restní politiku v oblasti „komunitních sankcí a opatření“ respektive alternativních trestů a opatření. Tj. na jedné straně snižovat počet uvězněných osob, začít účinně předcházet kriminalitě, omezovat rizika jejího opakování, motivovat pachatele k nápravě škod, které způsobili a vést je k životu v souladu se zákonem. Na straně druhé brát při řešení trestné činnosti v úvahu potřeby a zájmy obětí a účinněji chránit komunitu (společnost) před kriminalitou. V neposlední řadě také účinně a efektivně vynakládat finanční prostředky v oblasti justice.“ Dostupné z: <https://www.pmscr.cz/10-let-pms-cr-2/>, dne 16. 7. 2010.

Rozvoj probačních a resocializačních programů – posílení prevence a ochrany společnosti před opakováním trestné činnosti

Probační a mediační služba ČR, Vězeňská služba ČR, Probační a sociální služba kantonu Curych (BVD), Sdružení pro rozvoj probačních služeb ve východní Evropě (VEBO). Projekt je specificky zaměřen na rozvíjení kapacity a dostupnosti probačních a resocializačních programů a posílení prevence a ochrany společnosti před opakováním trestné činnosti. 16. 2. 2011 – 31. 1. 2016; dostupný z: <https://www.pmscr.cz/projekty-2/> dne 1. 10. 2011.

III. Smlouva o Ústavě pro Evropu a Lisabonská reformní smlouva jakožto východiska evropské trestní politiky a jejích perspektiv

Vlastní východiska evropské trestní politiky obsažená ve SÚE, plynula, jak již uvedeno jinde, z hodnotových a funkčních parametrů tohoto dokumentu. Ty prvě se pojily s problematikou objektů ochrany coby trestněprávními instituty SÚE, ty druhé pak s jejich trestněprávními funkcemi.¹⁶

Z pohledu Smluv tomu nebude jinak.¹⁷ V tomto směru klíčová ustanovení nacházíme poněkud nepřehledně rozprostřená dílem v KSEU, dílem pak v KSFEU, jakož i v samostatně stojící Listině základních práv Evropské unie.

Pozornost si nejprve zaslouží ustanovení čl. I-2 SÚE, pojednávající o hodnotách, na nichž se Unie, jakož i společnost každého členského státu zakládají a které jsou těmto státům společné. Unie uvedené hodnoty nejen podporuje ve smyslu čl. I-3 odst. 1 SÚE, nýbrž i chrání, přičemž zde nemůže chybět ani ochrana trestněprávní. Tyto objekty trestní práva hmotné chrání jak samo o sobě, tak cestou trestního práva procesního, v rámci trestního řízení. Vzhledem k tomu, že obsah citovaných ustanovení SÚE je identický s čl. 2 a čl. 3 odst. 1 KSEU, platí i nyní, že případná diference hodnot zastávaných EU a členskými státy je z hlediska trestněprávního celkem bezvýznamná, neboť tyto hodnoty jsou tak jako tak, bez rozdílu způsobilé být objektem trestněprávní ochrany.

Nepochybně klíčové místo mezi vyjmenovanými chráněnými hodnotami zaujímají hodnoty *právního státu*. Je také evidentní, že *lidská důstojnost, svobody, rovnost a dodržování lidských práv, včetně práv menšin*, jsou tradičními objekty ochrany i trestním právem členských států EU, stejně, jako zmíněný právní stát a jeho atributy.¹⁸

¹⁶ Podrobněji zejm. k *trestněprávním funkcím* viz KRATOCHVÍL, V. Smlouva o Ústavě pro Evropu a východiska „evropského trestního práva.“ In Hurdík, J., Fiala, J. (eds.) *Východiska a trendy vývoje českého práva po vstupu České republiky do Evropské unie*. Brno: MU, AUBI, No 294, 2005, str. 310 a násl.

¹⁷ KRATOCHVÍL, V. Criminal Law Functions of the Reform Treaty of Lisbon. In Knez, R., Rozehnalová, N., Týč, V. (eds.) *Five years of EU membership. Case of Czech Republic and Slovenian Law*. Maribor-Brno: University of Maribor, Faculty of Law, 2009, str. 154 a násl.

¹⁸ TICHÝ, L. Principy právního státu v EU a vynucování jejich respektování. *Evropské právo*, 1998, č. 12, str. 2. ARNOLD, R. Právní stát a právní společenství – dva klíčové pojmy komunitárního práva. *Evropské právo*, 1998, č. 12, str. 14. NOVOTNÝ, O., VANDUCHOVÁ, M., ŠÁMAL, P., a kol. *Trestní právo hmotné. Obecná část*. 6. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2010, str. 49 a násl.

V hmotném právu by se konkrétně jednalo ve smyslu čl. III-271 odst. 1 SÚE o vymezení rodového objektu trestného činu, tedy o „*oblast mimořádně závažné trestné činnosti ... mezinárodního rozměru ...*“. Typově, tzn. z hlediska objektu druhového, uváděla SÚE v této souvislosti *terorismus, obchod s lidmi a sexuální vykořisťování žen a dětí, nedovolený obchod s drogami, se zbraněmi, praní peněz, korupci, padělání platebních prostředků, trestnou činnost v oblasti výpočetní techniky, jakož i trestnou činnost organizovanou*. S drobnou odchylkou¹⁹ totéž nabízí i čl. 83 odst. 1 KSFEU.

Také mnohá ustanovení hlavy I. až hlavy V., části II. SÚE, tj. *Listiny základních práv Unie* (dále i „LZPU“), rovněž obsahují podrobnější charakteristiky společných hodnot EU, jak se o nich zmiňuje už samotná preambule LZPU. Ve srovnání s citovanými ustanoveními LZPU také *Listina základních práv Evropské unie* (dále i „LZPEU“) samozřejmě pokrývá totožné hodnoty.²⁰

Konkrétně obsah hlavy I. LZPU, resp. též hlavy LZPEU („Důstojnost“) koresponduje se zvláštní částí trestního zákoníku,²¹ nakolik ten poskytuje ochranu lidskému životu (hl. I. zvláštní části TrZ a čl. II-62 LZPU, čl. 2 LZPEU), lidské důstojnosti (hl. III. zvláštní části TrZ a čl. II-61 LZPU, čl. 1 LZPEU) a fyzické a duševní nedotknutelnosti jedince (hl. I. zvláštní části TrZ a čl. II-63 LZPU, čl. 3 LZPEU).

V rámci hlavy II. LZPU („Svobody“) byly zřetelné korelace mezi LZPU, a jsou i dnes mezi LZPEU a českým trestním právem hmotným na úrovni čl. II-66 LZPU, čl. 6 LZPEU (svoboda, bezpečnost) a hl. II. dílu 1. zvláštní části TrZ o trestných činech proti svobodě. Ochrana soukromí a rodinného života (čl. II-67 LZPU, čl. 7 LZPEU) nachází své ekvivalenty ve zvláštní části TrZ hl. X., díle 5. o trestných činech narušujících soužití lidí, dále v hl. IV. zvláštní části TrZ o trestných činech proti rodině a dětem, jakož i v citované hl. II. zvláštní části TrZ. Osobní údaje a jejich ochranu srovnatelně pokrývaly a dnes pokrývají ustanovení čl. II-68 odst. 1 LZPU, čl. 8 odst. 1 LZPEU a § 180 TrZ o trestném činu neoprávněného nakládání s osobními údaji, jakož i § 230 TrZ obsahující skutkovou podstatu trestného činu neoprávněného přístupu k počítačovému systému a nosiči informací; navíc je třeba se zmínit o ust. § 231 a § 232 TrZ. Stejně tak ochrana svobody myšlení, svědomí a náboženského vyznání (čl. II-70 LZPU, čl. 10 LZPEU), jakož i svobody shromažďování a sdružování (čl. II-72 LZPU, čl. 12 LZPEU), nacházejí svůj odraz v již citované hl. X. dílu 5., v hl. II. dílu 1.,

¹⁹ Charakteristiku v čl. 83 odst. 1 vyjmenovaných trestných činů spojuje KSFEU s jejich „přeshraničním“ rozměrem, zatímco SÚE hovořila o „mezinárodním“ jejím rozměru.

²⁰ Evropské právo – základní dokumenty ve znění lisabonské smlouvy. Ostrava: Sagit, č. 764/2010, str. 174 a násl.

²¹ Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů; dále i „TrZ“.

jakož i v hl. XI. (trestné činy proti branné povinnosti) zvláštní části TrZ. V tomto posledním případě měl své místo § 270a již zrušeného trestního zákona (č. 140/1961 Sb.) vylučující opakovaný trestní postih za nenastoupení služby v ozbrojených silách a reagující tak na právo odmítnout výkon vojenské služby pro výhradu svědomí (čl. II-70 odst. 2 LZPU, čl. 10 odst. 2 LZPEU).²²

Právo na vlastnictví majetku či vlastnictví duševní (čl. II-77 LZPU, čl. 17 LZPEU) mají jako objekty trestněprávní ochrany na mysli hl. V. zvláštní části TrZ o trestných činech proti majetku a hl. VI. díl 4. zvláštní části TrZ o trestných činech hospodářských.

V hlavě III. LZPU, stejně tak i LZPEU („Rovnost“) jsou z hlediska objektů trestněprávní ochrany významné čl. II-81 LZPU, čl. 21 LZPEU a čl. II-84 LZPU, čl. 24 LZPEU. Zákazu diskriminace podle kritérií uvedených v prvně citovaných ustanoveních odpovídají všechna ustanovení trestního zákoníku, která kriminalizují určité typy útoků na jiného pro jeho rasu, barvu pleti, etnický původ, náboženské vyznání či přesvědčení, politické názory apod. Odpověď z tohoto hlediska nabízí zejm. hl. X. díl 5. zvláštní části TrZ. Práva dítěte, tj. ustanovení uvedená na druhém místě, pak chrání svými ustanoveními už zmíněná hl. IV. zvláštní části TrZ.

Hlava IV. LZPU, rovněž tak i LZPEU („Solidarita“) v čl. II-97 LZPU, čl. 37 LZPEU a čl. II-98 LZPU, čl. 38 LZPEU se pojí s ochranou životního prostředí garantovanou v hl. VIII. a s ochranou spotřebitele v hl. VI. díle 3. zvláštní části TrZ, o trestných činech hospodářských.

Aktivní i pasivní volební právo do Evropského parlamentu (dále i „EP“), zaručené v čl. II-99 odst. 1 LZPU, čl. 39 odst. 1 LZPEU, naproti tomu nenachází podle našeho soudu ekvivalent v hl. X. dílu 4. zvláštní části TrZ, pojednávajících o jiných rušeních činnosti orgánu veřejné moci, neboť § 351 TrZ o trestném činu maření přípravy a průběhu voleb a referenda dopadá pouze na volební právo národní (tj. na parlamentní).²³ Ve vztahu k obecním volbám tu naopak korespondence českého trestního zákoníku s čl. II-100 SÚE, jakož i s čl. 40 LZPEU bude.

Skutečnost, že český trestní zákoník nedopadá na ochranu voleb do EP nebude možné překlenout ani analogií legis § 351 TrZ, neboť ta by tu působila *in malam partem*, tedy nepřipustně. Jde totiž o to, že EP je institucí veskrze nadnárodní povahy, neboť sleduje

zájmy občanů Unie, z jejichž zástupců se skládá (čl. I-20 odst. 2, 3 SÚE, čl. 223 KSFEU). Také národní parlamentní volby se přísně odlišují od voleb do EP. Rovněž funkce poslance EP je ve smyslu § 53 odst. 2 písm. c) zák. č. 62/2003 Sb., o volbách do EP, neslučitelná s funkcí poslance Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky (dále i „PČR“). Totéž platí o inkompatibilitě s funkcí senátora Senátu PČR (písm. c)). Vzhledem ke všem těmto souvislostem proto vidíme aplikaci § 351 TrZ i na porušování voleb do EP jako zmíněnou nepřipustnou analogii legis, nikoli tedy jako obecně přípustný rozšiřující výklad. Řešení nenabízí ani platný trestní zákoník.²⁴

Také objekt trestněprávní ochrany, jakým je zájem ČR na kontrole osob, které překračují její státní hranici spojený s § 339 až 341 TrZ (trestné činy násilného překročení státní hranice, organizování a umožnění nedovoleného překročení státní hranice a napomáhání k neoprávněnému pobytu na území republiky), má přímou vazbu na čl. II-105 LZPU, jakož i na čl. 45 LZPEU. Ty úzce navazují nejen na čl. I-3 odst. 2 SÚE, jakož i na propracovanější čl. 3 odst. 2 KSEU, nýbrž i na čl. III-257 odst. 2 SÚE a na čl. 67 odst. 2 KSFEU, v nichž se promítá koncept „schengenského prostoru“, diferencujícího vnitřní a vnější hranice členských států EU a jejich ochranu. Zatímco pohyb osob přes vnitřní hranice má být maximálně liberalizován, proti nedovolenému překračování vnějších hranic zavádějí smluvní strany příslušné sankce.²⁵

Od 21. prosince 2008 je ČR součástí Schengenského prostoru. Podle naposledy citovaného pramene: „Specifikem České republiky je z hlediska aplikace schengenského *acquis* a zavádění schengenských standardů skutečnost, že Česká republika by neměla tvořit po plném zapojení nových států do schengenské spolupráce vnější hranici Unie.“²⁶ V důsledku toho by tak měl „fyzicky“ odpadnout objekt trestněprávní ochrany, resp. důvod kriminalizace nedovoleného překračování právě oněch vnějších hranic Unie přes pozemní vnitřní státní hranici České republiky, neboť tyto hranice nesplyvají. Vznikl však do jisté míry problém trestnosti, či bez-trestnosti překračování samotné vnitřní pozemní státní hranice ČR do jiného členského státu EU.

Pojem „překročení státní hranice“ je podmínkou trestnosti činů ve smyslu § 339 a zejm. pak § 340 TrZ, kde se jedná výslovně o překročení „nedovolené“, typicky mimo hraniční přechod nebo v dalších případech stanovených v § 3 zák. č. 216/2002 Sb., o ochraně státních hranic. Podle komentáře²⁷ k ust. § 339 TrZ platí, že

²² Ke genezi cit. § 270a trestního zákona blíže srov. KRATOCHVÍL, V. Trestné činy proti branné povinnosti. In KUČTA, J. a kol. *Kurs trestního práva. Trestní právo hmotné. Zvláštní část*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, str. 522–523.

²³ ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní zákoník II. § 140 až 421. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, str. 2988. Citovaný komentář zde neodkazuje na zák. č. 62/2003 Sb., o volbách do EP, tedy v tom smyslu, že i na tyto volby by se ust. § 351 TrZ mělo vztahovat.

²⁴ Zák. č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění zák. č. 330/2011 Sb.

²⁵ PIKNA, B. Schengen – právní a funkční aspekty. *Právník*, 2005, č. 3, str. 237.

²⁶ Tamtéž.

²⁷ ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní zákoník II. § 140 až 421. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, str. 2928.

„S ohledem na náš vstup do schengenského prostoru toto ustanovení platí pouze u tzv. vnějších hranic vzdušného typu a při případném dočasném zavedení kontrol na vnitřních hranicích. Jinak se na vnitřních hranicích neprovádí ochrana a lze je překračovat na kterémkoliv místě.“ Tedy dovoleně. Týž pramen komentuje danou problematiku ve vztahu k § 340 TrZ takto: „... byla tato skutková podstata nově formulována tak, aby byla v souladu s rámcovým rozhodnutím Rady ze dne 28. 11. 2002 o posílení trestního rámce s cílem zabránit napomáhání k nepovolenému vstupu, přechodu a pobytu. Po vstupu našeho státu do schengenského prostoru je toto ustanovení aplikovatelné pouze na tzv. vnějších schengenských hranicích (naš stát má pouze vzdušnou vnější schengenskou hranici – /mezinárodní/ letiště) a pouze při dočasném zavedení kontrol i na vnitřních pozemních hranicích.“²⁸ A contrario: nejsou-li zmíněné kontroly zavedeny a dojde k překročení právě této hranice, nepůjde o překročení nedovolené, protiprávní a tudíž ani trestné.²⁹

²⁸ Tamtéž, str. 2933.

²⁹ V podstatě stejně vidí daný problém učebnice: VOKOUN, R. Trestné činy proti pořádku ve věcech veřejných. In NOVOTNÝ, O., VOKOUN, R., ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní právo hmotné. Zvláštní část*. 6. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2010, str. 446-447. NAVRÁTILOVÁ, J., ŘÍHA, J. Trestné činy proti pořádku ve věcech veřejných. In JELÍNEK, J. a kol. *Trestní právo hmotné. Obecná část. Zvláštní část*. 1. vyd. Praha: Leges, 2009, str. 773. KYBIC, P. Trestné činy proti pořádku ve věcech veřejných. In KUCHTA, J. a kol. *Kurs trestního práva. Trestní právo hmotné. Zvláštní část*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, str. 471. K tomu však srov. odlišné právní stanovisko Katedry trestního práva Právnické fakulty MU ze dne 18. 5. 2010 (zpracovatel: FENYK, J. Právní posouzení trestného činu organizování a umožnění nedovoleného překročení státní hranice podle § 340 trestního zákoníku. V něm se mimo jiné uvádí: „... Odvozuje-li směrnice č. 2002/90/ES ve svém článku 1 odst. 1 písm. a) znak protiprávnosti od rozporu jednání s předpisy dotyčného státu o vstupu nebo přechodu cizinců a je-li takovým předpisem v České republice též zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců (viz jeho § 1 odst. 1), poskytuje (euro)konformní výklad další argument pro to, aby pojem „nedovolené překročení státní hranice“ v § 340 odst. 1 trestního zákoníku nebyl omezován na vymezení v ustanovení § 3 odst. 3 zákona č. 216/2002 Sb., o ochraně hranic. Česká republika transponovala odpovídajícím způsobem do ustanovení § 171a trestního zákona v roce 2007 obsah směrnice č. 2002/90/ES a rámcového rozhodnutí č. 2002/946/SVV, čímž dostala svým mezinárodním závazkům. Nový trestní zákoník převzal definici trestného činu (§ 340) z předchozí úpravy beze změn, které by měly vliv na výklad tohoto ustanovení prováděný v souladu s cíli těchto předpisů. Přesto důvodová zpráva k novému trestnímu zákoníku předpokládá omezení dopadu tohoto ustanovení pouze na tzv. vnější schengenské hranice vzdušného typu, což je výrazné oslabení dosavadního uplatnění příslušné skutkové podstaty s negativními dopady do požadavků, které jsou stanoveny předpisy Evropské unie. Takovýto výklad není (euro)konformní a není správný, protože k němu nejsou žádné právní ani věcné důvody. Evropské, Českou republikou řádně transponované, předpisy

Trestněprávní funkce naznačovala SÚE zřejmě v ustanovení o *cílech* Unie, tj. v čl. I-3 odst. 1, 2, implikujícím též jejich ochranu (viz výklady shora); stejně činí dnes i KSEU v čl. 3 odst. 1, 2. Ustanovení čl. III-257 odst. 1, 3 SÚE, jakož i čl. 67 odst. 1, 3 KSFEU tuto ve své podstatě *podpůrnou* ochrannou funkci blíže specifikují; v odstavcích třetích ji doplňují funkcí *zajišťovací*, na niž navazují tam popsané zásady, jejichž prostřednictvím se zmíněné funkce realizují. Totéž činil i čl. I-42 SÚE vyjmenovávající instrumenty sloužící k vytváření prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Naproti tomu jeho předpokládaný ekvivalent ve Smlouvách obsažen není, anebo je v nich spolehlivě utajen na místě, kde by jej standardně erudovaný právník patrně nehledal.

Zvláště náročné může být i dnes nalézání optimální vyváženosti mezi zájmem EU na účinném trestním postihu kriminality dotýkající se jí samotné a členských států (viz čl. III-415 SÚE, čl. 325 KSFEU, boj proti podvodům), to na straně jedné, a hlediskem již zmíněné strukturálně odůvodněné nedůvěry v národní trestní justici (viz odkaz č. 6)), to na straně druhé. Rozhodující orientaci při hledání odpovídající cesty by měly zřejmě poskytnout základní zásady, o něž se opírá vymezení a výkon pravomocí EU³⁰, tzn. *zásada svěření pravomocí, zásada subsidiarity a zásada proporcionality*.

Oblast prostoru, svobody, bezpečnosti a práva přikazovala SÚE do *sdílené* pravomoci EU a členských států (čl. I-12/2., čl. I-14/2 písm. j)), jejich ekvivalenty představují čl. 2 odst. 2 a čl. 4 odst. 2 písm. j) KSFEU. Rozsah, v jakém vykonávají, resp. mohou vykonávat tyto pravomoci členské státy, pak závisí na rozsahu, v jakém je nevykonala, nebo se rozhodla přestat vykonávat sama EU. Strukturálně odůvodněnou nedůvěru EU v národní justici by tedy měla omezovat především zásada subsidiarity, tzn. z ní plynoucí imperativ neprosazovat výkon pravomocí okamžitě tam, kde je třeba nejprve dát důvěru a prostor národní trestní justici. Pokud se však výkon pravomocí EU náležitě uplatní *podpůrně*, tak zároveň jen *proporcionálně*. Tím by měl být

dopadají beze zbytku na pozemní i vzdušnou hranici České republiky, jakož i na jeho vnitřní prostor (znak „přepravení“). Nerozlišují v tomto ohledu mezi vnitřní a vnější hranicí členských států, ale vztahují se na ochranu území členských států (nejen překročení, ale i přepravení), které tvoří území Evropské unie jako takové. Proto rozlišování ochrany na vnitřní a vnější hranici tak, jak to činí důvodová zpráva k novému trestnímu zákoníku ... nelze akceptovat. Ustanovení § 340 trestního zákoníku se vztahuje na všechny případy organizování a umožnění nedovoleného překročení státní hranice České republiky v jakémkoli jejím místě a případnou následnou přepravu přes státní území.“)

³⁰ SYLLOVÁ, J., PÍTROVÁ, L., SVOBODOVÁ, M. a kol. *Ústava pro Evropu. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2005, str. 9. SYLLOVÁ, J., PÍTROVÁ, L., PALDUSOVÁ, H. a kol. *Lisabonská smlouva. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, str. 23 a násl.

garantován zájem jak EU, tak členských států na účinném postihu vymezených druhů kriminality, nejen finanční (boj proti podvodům).

I v současné době považují za nezbytné zdůraznit, že v obecné i zvláštní části vnitrostátního trestního práva hmotného bude možné rozumně harmonizovat, a máme-li na mysli i vertikálu,³¹ tvořit nadnárodní trestní právo, obojí jako zdroj a instrument vnitrostátní a evropské trestní politiky, jen v hranicích konsensu plynoucího z průsečíků různých právních systémů a tradic členských států. Překročení těchto pomyslných hranic by mohlo být právě i pro trestní politiku EU nebezpečné.

Slovy ustanovení čl. III-257 odst. 1 SÚE, jakož i nyní cestou čl. 67 odst. 1 KSFEU vytváří proto Unie prostor svobody, bezpečnosti a práva při respektování základních práv a různých právních systémů a tradic členských států. Podle citovaného komentáře ke SÚE je tímto způsobem zdůrazněna jednak budoucí limitovaná možnost harmonizace celé oblasti pokryté kapitolou IV., jednak se také nově poukazuje na dodržování základních práv.³² S takovouto interpretací je třeba souhlasit, nakolik výslovně zdůrazňuje zmíněnou limitaci. Dodržování základních práv, nepochybně ve smyslu LZPU / LZPEU, tu lze chápat nejen jako určitý dílčí cíl, nýbrž i jako nezbytný korektiv při tvorbě legislativních opatření zaměřených proti takovým formám kriminality, které svou povahou vyžadují instrumenty, na něž jsou základní práva zvláště citlivá.

S tím úzce souvisel i čl. I-9 odst. 1, 2 SÚE, podle něhož se Unie zavazovala uznat práva, svobody a zásady obsažené v LZPU, jakož i přistoupit k *Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod* (dále i „EÚLPZS“).³³ Přenos a realizaci tohoto závazku pro období po účinnosti Smluv má garantovat čl. 6 odst. 1, 2 KSEU. To vše vyjadřuje funkci *lidsko právní*. Zmíněné dokumenty, tj. LZPU, LZPEU a EÚLPZS, tak poskytují zásadní vymezení předmětu funkční trestněprávní ochrany, tedy toho, k čemu EU směřuje a k čemu měla působit i SÚE, resp. mají směřovat i Smlouvy, to znamená trestně politicky.

³¹ Více k tomu srov. KRATOCHVÍL, V. *České trestní právo hmotné a procesní v evropském právním prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, AUBI, No 355, 2009, str. 19 a násl.

³² SYLLOVÁ, J., PÍTROVÁ, L., SVOBODOVÁ, M. a kol. *Ústava pro Evropu. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2005, str. 378-379. SYLLOVÁ, J., PÍTROVÁ, L., PALDUŠOVÁ, H. a kol. *Lisabonská smlouva. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, str. 350.

³³ *Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění Protokolu č. 11*; s Protokoly č. 1, 4, 6, 7, 12, 13 a 14; *Úmluva ve znění Protokolů č. 2, 3, 5, 8*, toto znění bylo nahrazeno Protokolem č. 11, Protokol č. 9 byl zrušen. Kancelář Evropského soudu pro lidská práva, 2003.

Rovněž část II. SÚE, tj. LZPU, naznačovala své funkční aspekty nejprve obecně v preambuli. V první řadě tu deklarovala coby svůj základ *společné hodnoty*, jimiž rozumí *lidskou důstojnost, svobody, rovnost a solidaritu*; spočívala též jako na svém základu na *zásadách demokracie a právního státu*. Ruku v ruce s touto deklarací jde příspěvek Unie směřující k zachování a rozvíjení těchto společných hodnot. To bylo chápáno jako tzv. *funkční antropocentrismus*. Trestněprávní charakter zmíněného přístupu LZPU naznačuje její preambule tím, že do středu svého působení staví jednotlivce (občana EU), pro kterého vytváří již zmíněný prostor svobody, bezpečnosti a práva. K tomuto cíli považuje též za nezbytné *posílení ochrany* základních práv, zřejmě tedy i prostředky trestněprávní povahy.³⁴

Z pohledu doby „postlisabonské“ se výše uvedené doslova odráží i v preambuli LZPEU.

V té souvislosti jsem uvedl již v roce 2009³⁵: „Stopy funkčního antropocentrismu ve smyslu posílení ochrany základních práv lze celkem zřetelně vysledovat v platném českém trestním právu (aspekt trestního práva evropského). Zcela konkrétně tuto skutečnost dokumentuje nový trestní zákoník, zákon č. 40/2009 Sb. Řada jeho ustanovení obecné i zvláštní části vykazuje právě tento charakter; viz např. některé tradiční trestněprávní zásady viny a trestu, zcela nová systematika zvláštní části trestního zákoníku apod.³⁶ Z pohledu evropského práva trestního naopak nabízela již sama SÚE solidní funkční základ pro jeho postupné formování, mimo jiné též i proto, že měla na co navazovat jak z hlediska vnitrostátního, tak i mezinárodního (EÚLPZS). S přihlédnutím k tomu, že obsah LZPU je až na několik drobných formulačních změn shodný s LZPEU, resp. naopak, platí vše řečené o LZPU také pro LZPEU, jinak stojící mimo Smlouvy, ovšem ... stejně právně relevantní, jako tyto Smlouvy samotné.“

Další *perspektivy* evropské trestní politiky viděné optikou Lisabonské reformní smlouvy, jakož i LZPEU, se zřejmě budou profilovat v rámci „obecné politiky“ Unie, tendující zřetelně k metodě *komunitární*, resp. k *supranacionalizaci*.

Komunitární způsob výkonu Unii svěřených pravomocí,³⁷ zejména tedy i *sdílených* [čl. 2 odst. 2, čl. 4

³⁴ PIKNA, B. *Systém ochrany základních práv v Evropské unii a jeho geneze*. *Právník*, 2002, Č. 11, str. 1197.

³⁵ KRATOCHVÍL, V. *České trestní právo hmotné a procesní v evropském právním prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, AUBI, No 355, 2009, str. 48-49.

³⁶ Více k tomu i KRATOCHVÍL, V. *Evropeizace českého trestního práva hmotného v osnově trestního zákoníku 2006 – 2007*. In *Sehnálek, D., Valdhans, J. (eds. of collection of abstracts) Days of public law /Dny veřejného práva/*. Brno: Masaryk University, Faculty of law, 2007. s. 697-711.

³⁷ Podrobně k tomuto problému srov. již KRATOCHVÍL, V. *Tendence ke komunitarizaci evropského práva, její projevy a prosazování v trestním právu hmotném a procesním ČR* In

odst. 2 písm. j) KSFEU], jakož i úsilí o udržitelný rozvoj Evropy, dávají proto přinejmenším tušit, že budoucí evropská trestní politika, dnes nahlížená skrze Lisabonskou reformní smlouvu, by měla kontinuálně navazovat na trestní politiku, pro niž byla příznačná určitá *konzistentnost* co do povahy trestním právem chráněných objektů, jakož i funkčního „vybavení“ a zaměření vyjádřených už ve SÚE. To bylo koneckonců dáno povahou SÚE právě jakožto konzistentního dokumentu ústavní povahy, na rozdíl od nynějšího stavu, který obecně, tj. v samotné legislativní „konceptci“ Lisabonské reformní smlouvy, a tudíž patrně i „trestně politicky“, trpí naopak výraznou *nekonzistentností* právních nástrojů i jejich využívání při uskutečňování politik EU, tedy i trestní politiky.³⁸ Svědčí o tom např. obsahová diversifikace sekundárních aktů evropského práva, sledujících trestně politické cíle v té či oné oblasti,³⁹ bez určitého koncepčního „zastřešení“, které jinak nabízela již SÚE právě jako ústavní dokument. Ani např. „*Haagský program posílení svobody, bezpečnosti a práva v EU*“ podle našeho názoru tuto integrační roli neplnil zcela uspokojivě. Pouze v bodu 2. 6 se zcela obecně zmiňoval o prevenci trestné činnosti a úloze „*Evropské sítě prevence trestné činnosti*“, která by onu zastřešující, a tím snad i koncepční roli plnit mohla?⁴⁰ Jinak v samostat-

Hurdík, J., Fiala, J., Selucká, M. (eds.) *Evropský kontext vývoje českého práva po roce 2004*. Brno : Masarykova univerzita, AUMBI, 2006, č. 305, s. 93–117.

³⁸ K tomu srov. též sdělení Komise ze dne 14. 11. 2006 adresované Radě, Evropskému parlamentu, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů, COM (2006) 689 final: „*Strategický přezkum zlepšení regulace v Evropské unii*“; obsahuje mimo jiné tzv. klouzavý program „zjednodušení práva“ pro období 2006–2009. Zmíněná legislativní „konceptce“ Lisabonské reformní smlouvy, dnes již ve znění tří opravných protokolů, tomu však rozhodně podle našeho mínění neodpovídá.

³⁹ Konkrétně srov. právní akty pro tyto oblasti: Zločinné společenství. Boj proti obchodování s drogami. Praní špinavých peněz. Ochrana finančních zájmů ES. Obchodování s lidmi. Terorismus. Zneužívání dětí. Korupce v soukromém sektoru. Organizovaný zločin. Boj proti rasismu a xenofobii. Útoky proti informačním systémům.

⁴⁰ Podle *Stockholmského programu*: „Evropská rada vyzývá Komisi, aby v návaznosti na hodnocení činnosti prováděné v rámci *Evropské sítě pro předcházení trestné činnosti* předložila návrh na zřízení *pozorovacího střediska pro předcházení trestné činnosti (OPC)*, jehož úkolem bude shromažďovat, analyzovat a šířit poznatky o trestné činnosti, a to i o organizované trestné činnosti (včetně statistik), a o jejím předcházení a podporovat orgány členských států a EU při přijímání preventivních opatření a výměně osvědčených postupů. Středisko by mělo navázat na činnosti prováděné v rámci Evropské sítě pro předcházení trestné činnosti a na její hodnocení (EUCPN). Mělo by zahrnout nebo nahradit EUCPN a jeho sekretariát by se nacházel v některé ze stávajících agentur EU a pracoval jako samostatná jednotka.

Dostupné z: <http://portal.justice.cz/justice2/ms/ms.aspx?o=23&j=33&k=2486&d=177359>; dne 16. 7. 2010.

ných bodech (2. 7; 2. 8) pojednával o organizovaném zločinu a korupci, jakož i o evropské protidrogové strategii.⁴¹

Pokračující *Stockholmský program* z hlediska zaměření tohoto příspěvku připomíná jisté trestně politické atributy působení EU v prostoru svobody, bezpečnosti a práva jako své velmi obecné priority, zároveň však odhalující celkovou povšečnost jejího přístupu k tomuto problému, resp. jen fragmentárnost, nesoudržnost.⁴² Pokud jde o zmíněný *Akční plán* realizace „Stockholmu“, uvádí k tomu citovaný pramen toto:

⁴¹ www.mvcr.cz/dokument/2005/eu/haagsky_program dostupný dne 21. 12. 2006, v té návaznosti viz návrh Komise vyzývající k užší spolupráci členských států EU v otázkách spravedlnosti a vnitřních záležitostí. Nový dokument Komise, od kterého se bude odvíjet další debata o činnosti EU v oblasti udržování veřejného pořádku v příštích pěti letech, se kromě jiného soustřeďuje na problematiku *terorizmu, bezpečnosti počítačových systémů, organizovaného zločinu a hraničních kontrol*. Tento harmonogram, nazývaný *Stockholmský program*, nahradí stávající haagský program, jehož platnost skončila v prosinci 2009; http://ec.europa.eu/news/justice/090610_cs.htm dostupný dne 9. 8. 2009. Podle sdělení MS ČR: Evropská rada 11. prosince 2009 schválila nový víceletý plán pro oblast vnitra a justice s názvem „Stockholmský program“. Nejvyšší představitelé členských států EU v něm deklarují obecné priority a politické cíle pro oblast vnitra a justice na období 2010–2014 a vyzývají orgány Unie k přijetí příslušných opatření. Po programech z Tampere (2000–2004) a z Haagu (2005–2009) jde už o třetí pětiletý plán EU v této oblasti. Očekává se, že Evropská komise během prvního pololetí 2010 představí *Akční plán*, který bude konkrétněji stanovovat harmonogram pro realizaci jednotlivých opatření; <http://portal.justice.cz/justice2/ms/ms.aspx?o=23&j=33&k=2486&d=177359>, dostupný dne 16. 7. 2010.

Během (belgického) předsednictví bude pokračovat implementace víceletého Stockholmského programu (na léta 2010–2014). V oblasti justiční spolupráce bude EU usilovat o vzájemné uznávání soudních rozhodnutí. Měla by být zahájena vyjednávání s Radou Evropy o přistoupení EU k Evropské úmluvě o lidských právech; <http://www.euroskop.cz/332/16853/clanek/priority-belgickeho-predsednictvi/>, dostupný dne 16. 7. 2010.

⁴² Srov. např.: **Evropa jako prostor práva a spravedlnosti**: „Je třeba dále pracovat na upevnění evropského prostoru práva s cílem překonat současnou roztržitost. Prioritou by mělo být zavedení mechanismů usnadňujících přístup ke spravedlnosti tak, aby lidé mohli uplatňovat svá práva v celé Unii ... **Evropa jako ochránce**: Měla by být vypracována strategie vnitřní bezpečnosti s cílem dále zvyšovat bezpečnost v Unii, a chránit tak život a bezpečnost evropských občanů a řešit problémy související s organizovanou trestnou činností, terorismem a dalšími hrozbami. Strategie by měla mít za cíl posílení ... justiční spolupráce v trestních věcech, a to v zájmu bezpečnější Evropy. Evropská unie by navíc měla v rámci své činnosti vycházet ze solidarity mezi členskými státy a plně využívat článek 222 SFEU. **Evropská rada vyzývá orgány EU**, aby ... pokračovaly v úsilí EU směřujícímu ke zrušení trestu smrti a odstranění mučení a jiného nelidského a ponižujícího zacházení, nadále podporovaly a prosazovaly činnost, kterou Unie a členské státy vyvíjejí v oblasti boje proti bez-
trestnosti (čeho?), a aby bojovaly proti genocidě, válečným

zločinům a zločinům proti lidskosti; v této souvislosti prosazovaly spolupráci mezi členskými státy, třetími zeměmi a mezinárodními tribunály působícími v této oblasti, zejména pak s Mezinárodním trestním soudem, a aby rozvíjely výměnu informací a osvědčených postupů z oblasti justice souvisejících se stíháním těchto zločinů prostřednictvím evropské sítě kontaktních míst, pokud jde o osoby odpovědné za genocidu, zločiny proti lidskosti a válečné zločiny. **Evropská rada vyzývá Komisi**, aby v roce 2010 posoudila a informovala Radu, zda je zapotřebí dalších návrhů, které by se vztahovaly na veřejné schvalování, popírání nebo hrubé zlehčování zločinů genocidy, zločinů proti lidskosti a válečných zločinů namířených proti skupině osob, jež je vymezena na základě jiných kritérií než podle rasy, barvy pleti, náboženského vyznání, původu nebo národnostního či etnického původu, například na základě společenského postavení nebo politického přesvědčení. **Práva jednotlivců v trestním řízení:** Ochrana práv podezřelých a obviněných osob v trestním řízení je základní hodnotou Unie a má zásadní význam pro zachování vzájemné důvěry mezi členskými státy i důvěry veřejnosti v Evropskou unii. Evropská rada proto vítá, že Rada přijala cestovní mapu pro posílení procesních práv podezřelých a obviněných osob v trestním řízení, která poté, co bude plně provedena, posílí práva jednotlivců v trestním řízení. Tato *cestovní mapa* bude od nynějška součástí Stockholmského programu. **3.1.1 Trestní právo:** Vzhledem k přeshraniční trestné činnosti je třeba vyvinout větší úsilí o to, aby justiční spolupráce byla účinnější. Nástroje, jež budou přijaty, musí být vstřícnější k uživatelům a zaměřit se na problémy, které se v oblasti přeshraniční spolupráce opakovaně vyskytují, jako jsou otázky týkající se lhůt a jazykových podmínek či zásada proporcionality. Pro účely zlepšení spolupráce založené na vzájemném uznávání je třeba také vyřešit některé zásadní otázky. Například může být třeba použít horizontální přístup, pokud jde o některé problémy, které se při jednáních o nástrojích vyskytují opakovaně. Případně sblížení hmotného a procesního práva by mělo vést k snadnějšímu vzájemnému uznávání. Vzájemné uznávání by mohlo být rozšířeno na všechny druhy rozsudků a rozhodnutí právní povahy, které mohou být v závislosti na právním systému trestní, nebo správní. Obětem trestného činu nebo svědkům, kteří jsou v ohrožení, lze nabídnout zvláštní ochranu, která by měla být platná v rámci celé Unie. Evropská rada se domnívá, že je třeba dále usilovat o zavedení komplexního systému pro získávání důkazů v případech, jež mají přeshraniční rozměr; tento systém by měl být založen na zásadě vzájemného uznávání. Stávající nástroje v této oblasti tvoří neuspořádaný systém. Je zapotřebí nového přístupu založeného na zásadě vzájemného uznávání, který však rovněž zohlední pružnost tradičního systému vzájemné právní pomoci. Tento nový model by mohl mít širší rozsah, měl by se vztahovat na co nejvíce druhů důkazů a zohledňovat dotčená opatření; koncepční povahu má nepochybně konstatování: „Trestněprávní předpisy by měly být zavedeny, pouze pokud jsou považovány za zásadně důležité pro účely ochrany zájmů, a měly by být zpravidla používány pouze v nejzávažnějších případech.“ **3.3.1 Trestní právo:** Na trestnou činnost spadající do oblasti mimořádně závažné trestné činnosti, jež má přeshraniční rozměr vyplývající z povahy nebo dopadu těchto trestných činů nebo ze zvláštní potřeby bojovat proti nim společně, by se měla vztahovat společná obvinění a společná minimální výše maximálních sankcí. Jedná se o závažné trestné činy podle čl. 83 odst. 1 SFEU. Přednostně je třeba se zabývat terorismem, obchodováním s lidmi, nedovoleným obchodem s drogami, sexuálním vykořisťováním žen a dětí, dětskou pornografií a počítačovou trestnou činnos-

„*Akční plán:* Evropská rada s ohledem na Stockholmský program vyzývá Komisi, aby v první polovině roku 2010 urychleně předložila akční plán k přijetí Radou. V tomto akčním plánu se uvede, jak budou cíle a priority Stockholmského programu provedeny v rámci konkrétních opatření spolu s jasným časovým harmonogramem pro účely přijímání a provádění těchto opatření. Akční plán by měl obsahovat návrh časového harmonogramu pro přeměnu nástrojů za použití nového právního základu.“

Jak vidno z citací sub 41, 42, jde tu většinou o obecné a v podstatě se opakující doporučení, ostatně jako u většiny dokumentů EU tohoto typu; zde snad s výjimkou týkající se jiných než rasových atd. kritérií vymezení genocidy (?), jakož i zdůraznění zásady subsidiarity trestní represe plynoucí z principu trestního práva chápaného jako *ultima ratio*.

Z hlediska prevence kriminality obecně na evropské úrovni Stockholmský program však přece jenom zdůraznil jistý koncepční pohled: „Účinnější předcházení trestné činnosti. Nejlepším způsobem, jak omezit počet trestných činů, je přijmout účinná opatření umožňující předcházet jejich spáchání, včetně podpory sociálního začleňování, s využitím multidisciplinárního přístupu, jež zahrnuje i správní opatření a podporu spolupráce mezi správními orgány.“⁴³ Konkrétní a rovněž koncepční doporučení se též týkají *strategie boje proti organizované trestné činnosti* zaměřující se na tyto druhy kriminality: obchodování s lidmi, sexuální vykořisťování dětí a dětská pornografie, počítačová trestná činnost, hospodářská kriminalita a korupce, drogy a terorismus.⁴⁴

Dále je možné odkázat na program „*Prevence a boj proti zločinu*“,⁴⁵ jehož je problematika prevence trestné

čí. Evropská rada vyzývá Komisi, aby posoudila, zda je úroveň sblížení právních předpisů dostatečná, pokud jde o přijatá rámcová rozhodnutí, předložila zprávu o nutnosti stanovit společné definice a sankce a zavázala předložení nových legislativních návrhů v případech, kdy je třeba dalšího sblížení. V rámci vzájemného uznávání je třeba dále prozkoumat vztah mezi sblížováním předpisů týkajících se trestných činů nebo jejich definic a pravidlem oboustranné trestnosti. Komise se vyzývá, aby Radě předložila zprávu o této otázce. Zpráva se může mimo jiné zaměřit na nezbytnost a proveditelnost sblížování předpisů nebo definic týkajících se trestných činů, na něž se nevztahuje oboustranná trestnost.“; <http://portal.justice.cz/justice2/ms/ms.aspx?o=23&j=33&k=2486&d=177359>; dostupný dne 16. 7. 2010. Srov. též NOVOTNÁ, J., KRESSLOVÁ, L., ŠVARC, M. Stockholmský program pro otevřenou a bezpečnou Evropu a jeho význam z pohledu trestního práva a justiční spolupráce v trestních věcech. *Trestněprávní revue*, 2010, č. 6, zejm. str. 192 a násled.

⁴³ Tamtéž, cit. www.

⁴⁴ Tamtéž, cit. www.

⁴⁵ Rozhodnutí Rady ze dne 12. 2. 2007 (2007/125/JHA) zakládající pro období let 2007–2013, jako součást Generálního programu bezpečnosti a zajištění svobod, specifický program „*Prevence a boj proti zločinu*“. Tento program, který nahrazuje rámcový program policejní a justiční spolupráce v trest-

činnosti jen jednou ze čtyř jinak různě zaměřených oblastí.“

IV. Východiska a perspektivy české trestní politiky pohledem trestního zákoníku, Koaliční smlouvy, Programového prohlášení vlády, bývalé Smlouvy o Ústavě pro Evropu a současné Lisabonské reformní smlouvy

Zde nezbývá, než znovu poukázat na fakta, konstatovaná již v roce 2009⁴⁶: „Východiska české trestní politiky, tak jak je nabízí především platný trestní zákoník (zák. č. 40/2009 Sb.) coby jeden z jejích rozhodujících instrumentů a předpokladů, jsou nutně spojena se stavem, který nová kodifikace trestního práva hmotného překonala. Signifikantním pro tento stav byla v důsledku permanentně probíhající novelizační fáze reformy českého trestního práva hmotného již neúnosná *nekonzistentnost* trestněprávní úpravy, zejména její zvláštní části. Dílčí novely trestního zákona, reagující na ten či onen směr trestní politiky, tak vlastně odrážely její momentálně dané zaměření a povahu. Je-li takto poznamenán samotný trestně politický *nástroj*, nemůže být patrně jiná ani samotná *trestní politika*, jíž by měl sloužit. V důsledku toho poněkud trpěla i ona jistou *nekonzistentností*. Jako taková mohla být i „náchylná“ k pragmatickým přístupům více než k důslednému jejímu vědeckému koncipování a prosazování. To se snad podaří až přijetím nového – věrme, že *konzistentního* - trestního zákoníku.“⁴⁷

Koaliční smlouva a v té návaznosti i *Programové prohlášení vlády*,⁴⁸ vzdor svému pohledu do budoucna, pak nabízejí trestně politicky koncepčně svým způsobem *krok zpět*. Jejich části, trestní politice ČR nejbližší, nazvané *Právo, spravedlnost, veřejná správa, byrokracie a korupce*, činí spíše dojem pouhého soupisu náhodně vybraných témat, poznamenaných tu i tam věc-

ních věcech (AGIS), je zaměřen na prevenci a boj proti zločinu, specificky na terorismus, obchodování s lidmi a delikty proti dětem, obchodování s drogami, obchodování se zbraněmi, korupci a podvody. http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/judicial_cooperation_in_criminal_matters/133263_en.htm dostupný dne 31. 8. 2009.

⁴⁶ KRATOCHVÍL, V. *České trestní právo hmotné a procesní v evropském právním prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, AUBI, No 355, 2009, str. 50.

⁴⁷ KUČTA, J., VÁLKOVÁ, H. *Základy kriminologie a trestní politiky*. Praha : C. H. Beck, 2005. s. 9.

⁴⁸ Koaliční smlouva – 12. 7. 2010, str. 16–24, dostupná z: <http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/dulezite-dokumenty/koalicni-smlouva-74245/>, dne 30. 8. 2010

Programové prohlášení vlády – 4. 8. 2010, str. 17–24, dostupné dne 30. 8. 2010 z: <http://www.vlada.cz/cz/jednani-vlady/programove-prohlaseni/programova-prohlaseni-74856/>

nými chybami.⁴⁹ V rámci složky: *Legislativa (Koaliční smlouva)*, resp. *Justice (Programové prohlášení vlády)* se jedním dechem hovoří o novelách trestního řádu, jakož i o novém trestním řádu přijímaném v návaznosti na nově přijatý trestní zákoník, což rovněž nesvědčí o koncepčním myšlení autorů těchto dokumentů.

Na druhé straně nepochybně koncepčním trestně politickým krokem (kolikátým však už i v minulosti?) byl slib nové vlády, že: „Předloží návrh zákona o odpovědnosti právnických osob ve správní, popř. trestní rovině, který je podmínkou pro ratifikaci úmluvy proti korupci.“ Tento slib byl již dnes naplněn.⁵⁰

Uvedená charakteristika české trestní politiky, tzn. její svým způsobem rozporná východiska i perspektivy (pokud ji poněkud zjednodušeně nahlédneme především skrze novou konzistentní trestní legislativu a méně konzistentní Koaliční smlouvu a Programové prohlášení vlády) tak ve srovnání s výše uvedeným evropským standardem (konzistentní bývalou SÚE a dnes spíše nekonzistentní Lisabonskou reformní smlouvou jakožto základem a východiskem trestní politiky evropské) nedopadá nejhůře. Obávám se však, že uspokojení tu není namístě, protože to poněkud připomíná rčení o „uhynulé koze v chlévě sousedově ...“

Nicméně jistá míra srovnatelnosti úrovní obou, tj. trestní politiky evropské a české, v tomto směru vytváří podle našeho soudu optimální prostředí pro národní „implementaci“ těch či oněch směrů evropské trestní politiky, jež za to stojí, to na straně jedné. Na straně druhé pro futuro odhadovaná vnitrostátní konzistentnost trestní politiky by ji samotnou mohla ochránit před eventuálně nesystémovými, protože též málo konzistentními trendy trestní politiky evropské.

V. Shrnutí a závěry

Jen omezený rozbor vybraných otázek trestní politiky vnitrostátní na straně jedné, do jisté míry srovnatelné s tím, co nabízel a nabízí v tomto ohledu evropský „trestně politický standard“ (SÚE, Smlouvy) na straně druhé, zřetelně dokládá podle našeho soudu *odpovídající a relativně dostatečnou úroveň především českého rekodifikovaného trestního zákonodárství* jakožto jednoho ze zdrojů (východisek), předpokladů a instrumentů budoucí *trestní politiky ČR*.

⁴⁹ Např. se v obou dokumentech hovoří o „... kriminalitě nezletilých ...“, což je nepochybně obsahový protimluv.

⁵⁰ Viz Zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. Více k tomu srov. např. KRATOCHVÍL, V. *Trestní odpovědnost právnických osob a základní zásady trestního práva hmotného. Trestněprávní revue*, 2011, č. 9, str. 249 a násl.

Její harmonizace s nynější a zejména budoucí *evropskou trestní politikou* by proto v zásadě neměla přinášet neřešitelné problémy.

Výše zmíněná nekonzistentnost ve spojení s Lisabonskou reformní smlouvou hraje poměrně důležitou roli také v tom smyslu, že nabízí i přístup spočívající v tom, že by i sama Lisabonská reformní smlouva a její uplatňování mohlo případně hledat inspiraci ve vnitrostátních trestně politických přístupech; konkrétně např. v kontextu doktríny „strukturálně odůvodněné nedůvěry EU v národní justici“.

Princip, lze-li ho tak nazvat, *oboustranné inspirace* mezi evropskou trestní politikou (zejm. Smlouvami) a vnitrostátní trestní politikou (zejm. trestním zákonodárstvím členských států EU) platí, myslím, i zde.⁵¹

⁵¹ K fungování tohoto „principu“ ve vztahu např. Corpus Juris 2000 a vnitrostátního trestního zákonodárství podrobně srov. KRATOCHVÍL, V. České trestní zákonodárství a Corpus Juris 2000 se zvláštním zřetelem na hospodářské trestní právo

Summary

Analysis of selected questions of intrastate criminal policy supports obviously relativ adequate and sufficient level first of all of the czech criminal legislation, which is one of source, condition and instrument of future criminal policy of the Czech Republic. Its harmonisation with nowadays and future european criminal policy can be without serious problems. Principle of the mutual inspiration between european criminal policy and intrastate criminal policy is hear applicable too.

a trestnost právnických osob. In Kratochvíl, V., Löff, M. (eds.) *Wirtschaftsstrafrecht und die Strafbarkeit juristischer Personen / Hospodářské trestní právo a trestní odpovědnost právnických osob*. Brno: AUBI, No 272, 2003, str. 69 a n., str. 85. Aktuálně: KRATOCHVÍL, V. *České trestní právo hmotné a procesní v evropském právním prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, AUBI, No 355, 2009, str. 80 a násl.