

2.11 Působení práva EU ve sféře českého trestního práva hmotného a procesního

Vladimír Kratochvíl, Věra Kalvodová*

1) Výchozí stav „trestního práva EU (evropského trestního práva)“ na počátku řešení VZ:

Trestní právo EU (evropské trestní právo), tak jak se jevílo na počátku řešení výzkumného záměru v roce 2004 bylo kategorií spíše neurčitou, podléhající nejrůznějším definicím. V průběhu výzkumu byla proto na jeho základě formulována vlastní pracovní definice:

„Evropské trestní právo“ (ETP) je součástí evropského *materiálního* neboli „*hmotného*“ práva. Zahrnuje právní úpravu tohoto odvětví práva obsaženého v pramenech primárního a sekundárního práva. Do rozsahu tohoto pojmu spadá i právo *formální* neboli „*procesní*“, které má v tomto ohledu dokonce jistou kvantitativní převahu, co do odpovídajících právních aktů. Evropské trestní právo představuje tak evropské materiální i pro-

cesní trestní právo. Dále nelze v tomto kontextu opomenout *vnitrostátní* a *nadstátní* (supranacionální) aspekt evropského trestního práva.

Evropské trestní právo, jakožto součást evropského práva, je tvořeno souborem norem různé právní povahy (primární, sekundární), přijatých jak orgány členských států, tak orgány (institucemi) EU s legislativní pravomocí (původní i přenesenou), dotýkajících se vnitrostátních (národních) trestněprávních systémů členských států EU, nebo naopak směřujících k postupnému vytváření trestněprávního systému samotné EU, tedy supranacionální povahy.

Z definice vymezující ETP jako pojem nadřazený dále rozvedeným druhům lze odvodit tyto *základní formy* evropského trestního práva, a sice *trestní právo evropské* (dále i „TPE“) a *evropské právo trestní* (dále i „EPT“).

TPE představuje kategorii *národní (vnitrostátní)*. To znamená výsledek procesu *evropeizace národních (vnitrostátních) trestních práv* členských států EU neboli produkt jejich vertikální harmonizace s bývalým komunitárním právem ES, jakož i horizontální harmonizace s tehdejší unijním právem EU, včetně vzájemné harmonizace trestních práv členských států.

* Prof. JUDr. Vladimír Kratochvíl, CSc., vedoucí dílčího řešitelského týmu.
Doc. JUDr. Věra Kalvodová, Dr., řešitelka výzkumného záměru.

EPT by naproti tomu mělo být samostatnou, a to navíc (a na rozdíl od mezinárodního práva trestního) *nadstátní, nadnárodní (supranacionální)* kategorií, tzn. výsledkem právotvorby unijních institucí s legislativní pravomocí. Tu je ovšem třeba podtrhnout, že nikoliv nezávislé na vlivu trestněprávních tradic, principů atd. členských států Unie.

Formy evropského trestního práva *odvozené*, tzn. v návaznosti na formy základní, představují pak TPE *hmotné a procesní*, stejně tak i EPT *hmotné a procesní*. Hmotně právní i trestně procesní aspekt se projevuje zcela zřetelně v konkrétních právních aktech evropského prostoru svobody, bezpečnosti a práva, jejichž úplného výčtu pro účely této zprávy není třeba.

Podle **rozhodnutí Rady EU ze dne 12. 2. 2007 č. 2007/126/SVV** se na období let 2007–2013 zavádí zvláštní program „Trestní soudnictví“ jakožto součást obecného programu Základní práva a spravedlnost. V ustanovení o obecných cílech zvláštního programu, tj. v čl. 2 odst. 1 písm. a) se hovoří mimo jiné o potřebě „... přispět k vytvoření *autentického evropského prostoru práva v trestních věcech* (kurzíva V. K.), založeného na vzájemném uznávání a vzájemné důvěře;“ Obecné cíle programu pak ve smyslu odstavce 2 tohoto článku „... přispívají k rozvoji politik Společenství, konkrétněji pak k vytvoření *soudního prostoru*.“ V návaznosti na čl. 1 odst. 1 citovaného rozhodnutí Rady EU, deklarujícího účel zmíněného zvláštního programu (tj. přispět k *posílení* prostoru svobody, bezpečnosti a práva), je tak dikce čl. 2 odst. 1 písm. a) specifikací čl. 1 odst. 1. Jako taková proto nemůže mít na mysli nic jiného než to, co se v této zprávě označuje jako „trestní právo evropské“. Že se naopak nejedná o „evropské právo trestní“ celkem zřetelně plyne z dalších ustanovení tohoto rozhodnutí. Zejména to platí o čl. 2 odst. 1 písm. b), postulující podporu slučitelnosti příslušných předpisů členských států v míře nezbytné pro zlepšení soudní spolupráce ... Tomu korespondují konkrétní cíle zvláštního programu vyjmenované v čl. 3 písm. a), zejm. v bodech I–III. Podle těchto ustanovení jde o prosazování soudní spolupráce v trestních věcech se zaměřením na podporu vzájemného uznávání soudních rozhodnutí a rozsudků, o podporu nezbytného sblížení trestního práva *hmotného* týkajícího se závažné trestné činnosti, zejména s přeshraničním rozměrem, o další zlepšení v oblasti zavádění minimálních norem týkajících se některých hledisek trestního práva *procesního*, aby se tak podpořila praktická stránka soudní spolupráce. Jinými slovy řečeno, sledována je tu podpora horizontální harmonizace v užším smyslu, v žádném případě však postupné vytváření supranacionálního evropského práva trestního.“¹ Nicméně i v tomto směru lze určitě tendence zaznamenat (srov. níže).

¹ KRATOCHVÍL, V. České trestní právo hmotné a procesní v evropském právním prostředí (vybrané problémy). Brno:

2) Změny evropského trestního práva (EU) v období let 2005–2011:

A. Expanze evropského trestního práva (EU) vůči národnímu trestnímu právu ČR:

Počátek reálné expanze evropského trestního práva (EU), tzn. v podobě komunitárně nastaveného supranacionálního EPT vůči národnímu trestnímu právu ČR lze spojovat s přípravnými pracemi na **Lisabonské smlouvě** v roce 2006, neboť nakročení v tomto směru skrze **Smlouvu o ústavě pro Evropu** (2004–2005) bylo spíše jen akademické. I když na druhé straně jen deset z dvěstěpadesáti návrhů v nové (Lisabonské) smlouvě se lišilo od „euroústavy“. Vyústěním bylo přijetí samotné Lisabonské smlouvy (resp. smluv: SEU, SFEU) a nabytí její platnosti 1. prosince 2009.²

Pro rok 2011 je z uvedeného hlediska signifikantní **Sdělení Komise Evropskému Parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: Na cestě k politice EU v oblasti trestního práva: zajištění účinného provádění politik EU prostřednictvím trestního práva – strategické otázky**.³

„Ve sdělení Komise představuje rámec dalšího rozvoje politiky EU v oblasti trestního práva podle Lisabonské smlouvy. Obecným cílem politiky EU v oblasti trestního práva by mělo být posilování důvěry občanů ve skutečnost, že žijí v Evropě svobody, bezpečnosti a práva, že právo EU chrání jejich zájmy je plně prováděno a vynučovává a že EU bude zároveň přijímat opatření za plného dodržování subsidiarity, proporcionality a jiných základních zásad založených na Smlouvách.

Dle vyjádření Komise je trestní právo citlivou oblastí politiky, kde stále přetrvávají zásadní rozdíly mezi

MU, 2009, AUBI No 355, str. 36–40 a tam citovaná další literatura.

² KRATOCHVÍL, V. České trestní právo hmotné a procesní v evropském právním prostředí (vybrané problémy). Brno: MU, 2009, AUBI No 355, str. 26–35.

³ Instrukce pro jednání pracovní skupiny – Výbor CATS – Rady EU, MS ČR, říjen 2011, zprac. K. Gauthierová.

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Towards an EU Criminal Policy: Ensuring the effective implementation of EU policies through criminal law (**COM(2011)573**)

Srov. též proces 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-belgicko-predsednictvi/>, dostupný dne 16. 7. 2010.

vnitrostátními systémy, ale EU se může zabývat mezerami a nedostatky v oblastech, kde opatření EU přináší vyšší přidanou hodnotu. Vzhledem k přeshraničnímu rozměru mnoha trestných činů může přijetí trestněprávních opatření EU zajistit, aby se pachatelé trestných činů nemohli skrývat za hranicemi a aby nezneužívali rozdíly mezi vnitrostátními právními systémy pro své zločinné úmysly. Právní rámec podle Lisabonské smlouvy poskytuje nové příležitosti pro rozvoj trestněprávních předpisů EU. Nová právní úprava světuje silnou roli Evropskému parlamentu prostřednictvím procesu spolurozhodování a plnohodnotnou soudní kontrolu Evropskému soudnímu dvoru (Soudnímu dvoru EU). Rada může přijmout návrh, pokud jej podporuje kvalifikovaná většina členských států. Kromě toho Lisabonská smlouva zásadně posiluje úlohu vnitrostátních parlamentů. Mohou dávat svá stanoviska k návrhům právních předpisů a mají důležitý hlas při monitorování dodržování zásady subsidiarity. V oblasti trestního práva je tato role vnitrostátních parlamentů silnější než v souvislosti s jinými politikami EU. Při přijímání legislativy týkající se trestního práva hmotného nebo trestního řízení mohou členské státy zatáhnout za tzv. „záchranné brzdy“, pokud se domnívají, že se navrhovaná legislativa dotýká zásadních aspektů jejich vnitrostátních systémů trestního soudnictví: v takovém případě se tímto návrhem zabývá Evropská rada.

V závěru Zprávy Komise uvádí, že i když nový **právní rámec zavedený Lisabonskou smlouvou** zásadně nemění možnou oblast působnosti trestního práva EU, výrazně zvyšuje možnost pokročit v rozvoji koherentní politiky EU v oblasti trestního práva, jež je založena na péči o účinné prosazování a řádné ochraně základních práv. Toto sdělení představuje první krok v úsilí Komise **zavést koherentní a konzistentní politiku EU v oblasti trestního práva tím, že stanovuje, jak by EU měla používat trestní právo pro účinné provádění politik EU**. Tato politika musí být koncipována tak, aby se zaměřila na potřeby občanů EU a nároky oblasti svobody, bezpečnosti a práva v EU, při plném dodržování subsidiarity a povahy trestního práva coby opatření poslední možnosti.“

B. Podstata, zdroje, formy a míra evropeizace národního trestního práva v uvedeném období:

Podstatu evropeizace národního trestního práva ČR v uvedeném období lze spatřovat v posilující **komunitarizaci** evropského a v tom důsledku i národního práva, včetně doposud tomuto procesu „odolávajícího“ práva trestního. Dokladem toho jsou výše zmíněná Smlouva o ústavě pro Evropu a Lisabonská smlouva ustupující od tradiční trojpilířové struktury ES/EU, garantující v pilíři třetím mezivládní přístup k trestněprávní materii, a naopak posilující pilíř komunitární. Zdroje tohoto procesu nabízejí právě oba zmíněné evropsko-

právní akty jako primární prameny evropského trestního práva, v jeho modifikaci supranacionálního EPT, jakož i na ně navazující zamýšlené a reálné prameny sekundární. Co do forem naznačené komunitarizace lze poukázat zejména na implementační mechanismy, jejichž cestou se obsah evropského práva přenáší do práva vnitrostátního, včetně sankčních důsledků za implementace neprovedené vůbec či včas. O míře evropeizace národního trestního práva v uvedeném období a prováděné popsáním způsobem lze jen spekulovat, neboť exaktní nástroje jejího zjišťování a vyjádření k dispozici zatím nejsou.⁴ Jen obecně lze konstatovat, že daný proces vykazuje určitou tendenci, tj. komunitarizační, která se spíše prohlubuje, zintenzivňuje, než naopak.

C. Jejich vliv na národní trestní právo ČR:

Dokladem takového vlivu je probíhající reforma trestního práva **hmotného a procesního**. V prvním případě se projevila ve výstupu rekodifikační fáze reformy, tzn. v novém trestním zákoníku (zák. č. 40/2009 Sb.) a v jeho aktuálně schválené „euronovele“.⁵ V případě druhém ji demonstruje zatím jen novelizační fáze reformy trestního práva procesního. Nicméně výhledově se předpokládá rekodifikace i tohoto právního odvětví, nepochybně reflektující obsáhlé vstupy evropského trestního práva (v podobě EPT) převážně právě do trestního procesu.

Samostatně je třeba poukázat na hmotně – procesní normu – **návrh zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim**, rovněž schválený Parlamentem ČR⁶.

⁴ Podrobně viz ZBÍRAL, R. Analýza míry vlivu EU na vnitrostátní legislativu: srovnání situace v ČR s jinými členskými státy. Právník, 2011. č. 11, str. 1070–1075.

⁵ Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů. Sněmovní tisk 297/2011, Senátní tisk č. 178/2011, přijatý jako zákon č. 330/2011 Sb.

⁶ Návrh zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. Sněmovní tisk 285/2011. Senátní tisk č. 221/2011, přijatý jako zákon č. 418/2011 Sb.

3) Podstata a dopad změn evropského trestního práva (EU) ve sledovaném období na české trestní právo. Reálný proces evropeizace českého trestního práva a jeho výsledky ve sledovaném období v legislativě a aplikační praxi:

Ohledně podstaty a dopadu změn evropského trestního práva (EU) ve sledovaném období na české trestní právo lze odkázat částečně na konstatování shora, zejména co do podstaty změn evropského a v té návaznosti národního trestního práva. Dopady těchto změn se odrážejí v implementační trestní legislativě národní.

Reálný proces evropeizace českého trestního práva a jeho výsledky ve sledovaném období v legislativě a aplikační praxi má podobu novelizačních „zásahů“ do systému norem trestního práva **hmotného a procesního**. A to jak ve vztahu k přijatému kodexu trestního práva hmotného, jak již řečeno, tak i ve vztahu k trestnímu řádu. V tomto směru by bylo možné odkázat na plán legislativních prací Parlamentu ČR a jeho reálné plnění. Obecně lze konstatovat, že tzv. „euronovely“ nemají v zásadě jinou šanci než legislativním procesem projít, byť v několika málo případech s určitými obtížemi.⁷ Zatím není znám případ použití „záchranné brzdy“⁸ ze strany ČR v tomto ohledu.

České trestní právo evropské – **hmotné** viděné optikou nového trestního zákoníku (č. 40/2009 Sb.) a v něm takto obsažené, se obsahově a rozsahově pojí spíše se **zvláštní** částí trestního práva hmotného.

Relativně nejméně se evropeizace národního trestního práva naopak projevuje v jeho **obecné** části jednak v rovině **základů trestní odpovědnosti**, jednak v rovině **právních následků trestného činu**, tj. v oblasti **sankčního systému trestního práva**.⁹ Samotný systém trestů a ochranných opatření a základní zásady jejich ukládání dotčeny nejsou, resp. nevyžadovaly prozatím „přízpůsobení se“ evropským standardům. Zásady trestání obsažené v **Listině základních práv Evropské unie** představují rozumný standard, který nový český trestní zákoník naplňuje, stejně jako ho naplňoval před-

⁷ Návrh zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. Sněmovní tisk 285/2011. Senátní tisk č. 221/2011. Dne 18. 11. 2011 vetovaný prezidentem ČR.

⁸ Podrobně srov. KRATOCHVÍL, V. České trestní právo hmotné a procesní v evropském právním prostředí (vybrané problémy). Brno: MU, 2009, AUBI No 355, str. 123–125. Stejně viz KRATOCHVÍL, V. Penal Principles of the Treaty of Lisbon in Comparison with the Treaty Establishing a Constitution for Europe. In: J. Hurdík, R. Polčák, T. Smejkalová (eds.) Czech Law in European Regulatory Context. Wien, München: Verlag Medien und Recht, 2009, str. 99–101.

⁹ Blíže srov. KALVODOVÁ, V.: Institut trestu v evropském prostředí – vybrané otázky. Časopis pro právní vědu a praxi. 2010, č. IV, s. 330–367.

chozí trestní zákon.¹⁰ Nicméně změna pravomocí Evropské unie ve směru harmonizovat trestní právo hmotné uskutečněná čl. 83 odst. 1 SFEU, jež umožňuje formou směrnic stanovit minimální pravidla týkající se vymezení **trestných činů a sankcí** v oblastech mimořádně závažné činnosti s přeshraničním rozměrem z důvodu povahy nebo dopadu těchto trestných činů nebo kvůli potřebě potírat ji na společném základě, může mít výrazný dopad na rovinu právních následků trestného činu na národní úrovni. Je otázkou, zda ono stanovení minimálních pravidlech bude mít dosavadní podobu, tj. podobu požadavku účinných, přiměřených a odrazujících sankcí, většinou ve formě trestu odnětí svobody, obvykle s vymezením jeho minimální horní hranice, či zda nedojde v tomto směru k „přitvrzení“ ve snaze zajistit jednotný postih určitých druhů trestné činnosti ve všech členských státech EU.

České trestní právo evropské – **procesní** viděné prizmatem platného trestního řádu (č. 141/1961 Sb.) a v něm obsažené, se obsahově a rozsahově pojí v jeho obou částech (tj. obecné a zvláštní) s výraznějšími vstupy evropského nejen sekundárního práva, než je tomu v odvětví trestního práva hmotného. Tomu odpovídají i příslušná ustanovení pramenů práva primárního (čl. 82, 85, 86 SFEU).

Také předpokládaná nová kodifikace trestního práva procesního bude vyjadřovat soulad vnitrostátní právní úpravy s normami práva Evropské unie.

4) Stěžejní vývojové tendence „trestního práva EU (evropského trestního práva)“ a jejich dopad na vývoj českého práva pro futuro

Stěžejní vývojové tendence „trestního práva EU (evropského trestního práva)“ a jejich dopad na vývoj českého trestního práva *pro futuro* lze charakterizovat prohlubováním aspektu **komunitarizačního**, resp. **supranacionalizačního**, ovšem při respektování zásad subsidiarity, proporcionality a jiných základních - trestněprávních zásad založených na Smlouvách, jak již řečeno shora.

Nepřímé formy působení evropského práva (tj. nepřímý účinek směrnic, nepřímý vliv nařízení) na vnitrostátní právo trestní nemohou vést v žádném případě k popření elementárních evropských trestněprávních zásad, což potvrzuje i judikatura ESD/SDEU, jakož ani v dohledné době ke vzniku jediného unifikovaného univerzálního supranacionalního evropského trestního kodexu, potažmo trestního řádu coby pramenů evropského práva trestního (hmotného a procesního), zcela suplující-

¹⁰ Podrobně srov. KRATOCHVÍL, V. České trestní právo hmotné a procesní v evropském právním prostředí (vybrané problémy). Brno: MU, 2009, AUBI No 355, str. 136 a násl.

cích vnitrostátní trestní právo hmotné a procesní členů EU, tedy i ČR. Ovšem jisté tendence v tomto směru lze zaznamenat.¹¹

¹¹ KRATOCHVÍL, V. České trestní právo hmotné a procesní v evropském právním prostředí (vybrané problémy). Brno: MU, 2009, AUBI No 355, str. 152–154; srov. též str. 149–150. Stejně viz KRATOCHVÍL, V. Criminal Law Functions of the Reform Treaty of Lisbon. In: R. Knez, N. Rozehnalová, V. Týč (eds.) Five Years of EU Membership. Case of Czech Republic and Slovenian Law. Maribor, Brno: University of Maribor, Faculty of Law, 2009, str. 164. KRATOCHVÍL, V. Komunitarizace evropského práva a její dopady na trestní právo vnitrostátní (vybrané aspekty). In: P. Blaho, A. Švecová (eds.) Právo v európskej perspektíve. I. diel, Trnava: Trnavská

univerzita v Trnave, 2011, str. 332–344. KRATOCHVÍL, V. Some Areas of Regulation of the Internal Market. Criminal Law. I. Criminal Substantive Law. B. The Europeanization of Substantive Criminal Law. In: P. Seng, V. Týč, D. Sehnálek (eds.) One or Many? The Law and Structure of the European Union and the United States. Rock Island II, East Hall Press, Augustana College, 2011, str. 185–189. Čl. 83 SFEU. KALVODOVÁ, V. Some Areas of Regulation of the Internal Market. Criminal Law. I. Criminal Substantive Law. C. The Extent of Powers, the Sources of European Criminal Law and the Relationship to Criminal Law of the Czech Republic. In: P. Seng, V. Týč, D. Sehnálek (eds.) One or Many? The Law and Structure of the European Union and the United States. Rock Island II, East Hall Press, Augustana College, 2011, str. 190–191.