

## Evropská ústavní smlouva a suverenita v trestních věcech\*

Michal Tomášek\*\*

Návrh Evropské ústavní smlouvy zakládá právní subjektivitu Unie jako celku včetně oblasti dosavadního II. a III. pilíře. Zároveň explicitně zakotvuje přednost evropského práva před právem národním. Oblast spolupráce ve věcech trestních v rámci prostoru svobody, bezpečnosti a práva patří podle úpravy čl. 13 odst. 2 Evropské ústavní smlouvy k tzv. sdíleným pravomocím. Trestní právo a právo trestat se odvozuje ze suverenity nad určitým územím. Moc trestat se vztahuje na trestní stíhání a na souzení pro trestné činy, spáchané na území suveréna, tedy uvnitř jeho hranic. Takovým suverénem je tradičně stát. Evropská unie nebyla dosud nadána suverenitou ani v mezinárodním ani ve vnitřním smyslu. Suverenitou v obojím smyslu byla zatím nadána toliko Evropská společenství, a to jen v okruhu pravomocí, výslovně předaných členskými státy na jejich orgány. Mezi takovými pravomocemi se ovšem pravomoc trestat nevyskytovala, a tak otázky trestního práva stála dlouhá léta mimo diskusi v rámci evropské integrace, zvláště když evropské právo bylo pojímáno jako soubor právních předpisů k ochraně výlučně ekonomicky motivovaných svobod – volného pohybu zboží, služeb, pracovníků a kapitálu a plateb. Až do zformulování příslušných zásad návrhu Evropské ústavní smlouvy přetrvávala zásada, vyslovená Evropským soudním dvorem v právní věci *Casati*<sup>1</sup>, že trestní právo a trestní řízení zůstává plně v kompetenci členských států. Evropské právo nicméně klade na členské státy v tomto ohledu jisté požadavky, zejména že aplikací vnitrostátního trestního práva nesmí docházet k diskriminaci podle státní příslušnosti ani k omezování základních svobod jednotného vnitřního trhu EU (tedy volného pohybu zboží, osob, služeb či kapitálu a plateb).<sup>2</sup>

### DOSAVADNÍ VÝVOJ

Svrchovanost státu nad výkonem trestní jurisdikce na vlastním území nicméně nevylučovala a nevylučuje mezistátní a mezinárodní spolupráci při potí-

rání trestné činnosti. Každý stát chrání svůj veřejný pořádek normami trestního práva.<sup>3</sup> Také mezinárodní společenství může chránit mezinárodní pořádek určitým systémem norem. Mezinárodní zločin je zaměřen proti mezinárodnímu veřejnému pořádku, vnitrostátní trestný čin proti vnitrostátnímu veřejnému pořádku. Tomu ovšem neodpovídá formální stránka věci. Vnitrostátní trestné činy jsou souzeny soudy příslušných států, a to podle jejich trestního práva. Ovšem mezinárodní trestní soudnictví zaznamenává neustálý vývoj.<sup>4</sup> Tzv. „mezinárodní právo trestní“ je tvořeno mezinárodními smlouvami, mnohostrannými a dvoustrannými, které zavazují smluvní strany stanovit trestnost určitých skutků ve vnitrostátním právu a vytvořit předpoklady pro jejich stíhání. Jde o zvláště závazná jednání, na jejichž kriminalizaci je schopno se shodnout více států mezinárodního společenství:

- obchod s lidmi,
- ochrana peněz a obecně prospěšných zájmů,
- obchod s drogami,
- dětská pornografie,
- útoky proti letecké a námořní dopravě,
- terorismus,
- korupce,
- organizovaný zločin.

Jestliže je na kriminalizaci takových skutků schopno se dohodnout mezinárodní společenství, pak by bylo na pováženou, kdyby se na obdobném postupu neshodlo společenství natolik integrované, jakým je Evropská unie. Po přijetí Smlouvy o EU (tzv. „Maastrichtské smlouvy“) v roce 1992, účinné od 1. listopadu 1993, byl v rámci EU vytvořen tzv. „třetí pilíř“ – spolupráce v oblasti justice a vnitra. Zatímco Maastrichtská smlouva obecně formulovala cíl třetího pilíře jako „rozvoj úzké spolupráce v oblasti justice a vnitra“, Amsterodamská smlouva s účinností od 1. května 1999 ukládá rozvíjet Unii jako „prostor svobody, bezpečnosti a práva, ve kterém je zajištěn volný pohyb osob ve

\* Tento článek je třetím ze zde otištěných upravených verzí referátů přednesených na konferenci „Dopady přijetí ústavní smlouvy EU na vnitrostátní ústavní pořádek“, kterou dne 4. června 2004 uspořádaly Výbor pro záležitosti Evropské unie a Stálá komise Senátu pro Ústavu ČR a parlamentní procedury ve Valdštejnském paláci v Praze.

\*\* Doc. JUDr. PhDr. Michal Tomášek, DrSc., Právnická fakulta University Karlovy

<sup>1</sup> Rozhodnutí Evropského soudního dvora v právní věci 208/80, trestní řízení proti Guerino Casati z 11. listopadu 1981, SbSD 1981, 2595.

<sup>2</sup> Srov. TOMÁŠEK, M.: *Existuje „evropské trestní právo“*, Trestněprávní revue č. 5/2004.

<sup>3</sup> Srov. KAMLACH, M., REPÍK, B.: *Mezinárodní spolupráce v trestním a občanskoprávním řízení*, Panorama, Praha 1990.

<sup>4</sup> Srov. ŠTURMA, P.: *Mezinárodní trestní soud a stíhání zločinů podle mezinárodního práva*, Praha, Karolinum 2002.

spojení s vhodnými opatřeními, týkajícími se kontroly na vnějších hranicích, práva azylu, přístěhovalectví a předcházení a potírání zločinnosti“. V posledně jmenované souvislosti, totiž v souvislosti s potíráním zločinnosti v rámci prostoru svobody, bezpečnosti a práva EU vyvstává otázka tzv. „evropského trestního práva“. Tedy otázka, zda jsou členské státy EU schopny se shodnout na kriminalizaci některých druhů jednání. Základní rámec vytváří v tomto ohledu článek 31 Smlouvy o EU odst. 1 písm. e), podle něhož společný postup při justiční spolupráci ve věcech trestních předpokládá postupné přijetí opatření k zavedení minimálních norem o skutkových podstatách trestných činů a trestech v oblasti organizovaného zločinu, terorismu a obchodu s drogami. Jak však konstatoval Evropský soudní dvůr v právní věci *Donatella Calfa*<sup>5</sup>, postupné přijímání opatření k zavedení minimálních norem o skutkových podstatách trestných činů a trestech v oblasti organizovaného zločinu, terorismu a obchodu s drogami musí až do přijetí společného postupu mezi členskými státy respektovat platné předpisy každého členského státu a nedotknutelnost zásad jednotného vnitřního trhu EU. Na rozdíl od dosavadní díkce č. 31 Smlouvy o EU počítá návrh Evropské ústavní smlouvy ve svém článku 171 s tím, aby v pravomoci EU bylo též přijímání pravidel a postupů k uznání všech druhů rozsudků a soudních rozhodnutí, úprava dalšího vzdělávání soudců, státních zástupců a justičních zaměstnanců, stejně jako přijímání předpisů o minimálním standardu práv jednotlivců v trestním řízení, úprava práv obětí trestných činů a jiných specifických aspektů trestního řízení, stejně jako vydání pravidel o minimálních standardech v oblasti zvláště závažné trestné činnosti, jako např. terorismus, obchodování s lidmi, sexuální vykořisťování žen a dětí apod. včetně počítačové a organizované kriminality.<sup>6</sup> K tomu účelu musejí evropské zákony a evropské rámcové zákony vytvořit opatření k uznávání a výkonu soudních rozhodnutí mezi členskými státy a k předcházení a řešení sporů o jurisdikci mezi členskými státy, jakož i opatření ke vzdělávání soudců a soudních úředníků.

## OTÁZKA LIDSKÝCH PRÁV

I před přijetím a účinností Evropské ústavní smlouvy jsme ovšem zaznamenávali a zaznamenáváme jisté posilování pravomocí v rámci třetího pilíře právě s cílem neustále zvyšovat standard svobody, bezpečnosti a práva. Podle navrhovaného článku 158 Evropské ústavní smlouvy má prostor svobody, bezpečnosti a práva zohledňovat především ochranu základních lidských práv a dále různé právní tradice a právní systémy členských států. Na druhé straně musí Unie v rám-

ci tohoto prostoru zajišťovat vysoký stupeň bezpečnosti. K tomu účelu bude Rada přijímat evropská nařízení. Dosavadní posilování „unijních“ pravomocí, před přijetím výslovně kodifikované pojistky proti zneužití základních lidských práv v Evropské ústavní smlouvě, má ovšem i své odpůrce. Výhrady směřují, stručně řečeno do dvou oblastí. První se týká pochybností o postavení tzv. „unijního práva“. Na rozdíl od práva „komunitárního“, které je produktem pravomocí odevzaných členskými státy na Evropská společenství, nadané právní subjektivitou, nemá unijní právo dosud v podobné právní subjektivitě EU oporu. Situaci by mohla změnit až Evropská ústavní smlouva. Druhým, daleko vážnějším protiargumentem jsou pochybnosti, do jaké míry je posilování unijních pravomocí v rámci III. pilíře s to reflektovat dodržování základních lidských práv. Posledně jmenovaný protiargument se objevil v řadě členských zemí, včetně Česka, a to v souvislosti s instrumentem evropského zatykače.

Zavedení evropského zatykače je tedy posunem nejen v oblasti práva trestního a práva mezinárodního, nýbrž i práva evropského. Staví totiž do popředí otázku dalšího rozšíření pravomocí, tentokrát pravomocí unijních. Ty jsou v případě evropského zatykače odvozeny od právní formy, jíž byl tento instrument zaveden, čili od příslušného rámcového rozhodnutí, totiž z Rámcového rozhodnutí Rady č. 2002/584 JVV o evropském zatykáčím rozkazu a postupech předávání mezi jednotlivými členskými státy ze 13. června 2002, jímž je Evropský zatykač definován jako rozhodnutí vydané justičním orgánem členského státu s cílem zatknout a předat požadovanou osobu jiným členským státům za účelem trestního stíhání nebo výkonu nepodmíněného trestu odnětí svobody. Rámcové rozhodnutí přijímá Rada EU podle čl. 34 písm. c) Smlouvy o EU jednomyslně, a to za účelem sblížení zákonů a jiných předpisů členských států. Je potom na členských státech jakou formu implementace rámcových rozhodnutí do svých právních řádů zvolí. Rámcové rozhodnutí, jakožto akty III. pilíře EU, jsou stejně jako směrnice, tedy akty I. pilíře EU, určena členským státům a stejně jako směrnice zavazují členské státy co do výsledku, jehož má být dosaženo. Na rozdíl od směrnic nejsou ovšem rámcové rozhodnutí akty nadnárodními, nýbrž mezivládními. Nelze z nich tedy, například na rozdíl od směrnic či nařízení, vynucovat přímý účinek, kupříkladu formou občanskoprávní odpovědnosti. Evropský soudní dvůr může podle čl. 35 odst. 1 Smlouvy o EU rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se platnosti a výkladu rámcových rozhodnutí. Evropský soudní dvůr může rovněž podle čl. 35 odst. 6 Smlouvy o EU přezkoumat právnost rámcových rozhodnutí na základě žalob, podaných členskými státy nebo Komisí pro nepřislušnost, porušení podstatných procedurál-

<sup>5</sup> Rozhodnutí Evropského soudního dvora v právní věci C-348/96 *Donatella Calfa v. Arios Pagos* z 19. ledna 1999, SbSD 1999, 8.

<sup>6</sup> Srov. ZEMÁNEK, J., TICHÝ, L., KRÁL, R., SVOBODA, P., TOMÁŠEK, M.: *Posudek k návrhu Ústavy Evropské unie IN: České právo na prahu Evropské unie* (M. Tomášek, ed.), Acta Universitatis Carolinae – Juridica č. 1-2/2004, s. 15-39.

ních náležitostí, porušení Smlouvy o EU nebo právní normy vydané k jejímu provedení anebo pro zneužití pravomoci.

Jestliže orgán členského státu podle „předávacího“ řízení na základě evropského zatykače nemůže, na rozdíl od vydávacího řízení, odepřít předání, pokud má pochybnost o tom, zda byla v trestním řízení dodržena veškerá základní práva, pak tu mohou vzniknout určité rozpaky. Je totiž nejednoznačné, zda rámcové rozhodnutí č. 2002/584 JVV umožňuje odepřít předat k trestnímu stíhání do jiného členského státu osobu v pochybnostech, že zatykač byl vydán za účelem diskriminace podle pohlaví, rasy, náboženství, etnického původu, národnosti, jazyka, politického přesvědčení nebo sexuální orientace, což byly vše důvody, kde tradiční vydávací řízení umožňovalo vydání odmítnout. Při posuzování uvedeného argumentu je však třeba mít na paměti, že současné evropské právo, na rozdíl do stavu ještě před více než deseti lety, zná jisté mechanismy ochrany lidských práv a jejich záruk. Nejde jen o Evropskou chartu lidských práv, která ovšem dosud nenabyla všeobecné právní závaznosti, ale především o mezinárodní smlouvy, jimiž jsou založena sama evropská integrační uskupení. Je to především čl. 6 Smlouvy o Evropské unii, který deklaruje, že Unie je založena mimo jiné na zásadě respektování lidských práv a základních svobod, a v rovině „komunitárního“, nadnárodního práva čl. 13 Smlouvy o založení Evropského společenství, který směřuje proti diskriminaci z důvodů pohlaví, rasy, etnické příslušnosti, víry nebo světového názoru, invalidity, věku nebo sexuální orientace. Ostatně i z rozhodnutí Evropského soudního dvora jsou známy případy, kdy tento nejvyšší orgán výkladu a aplikace evropského práva rozhodl i proti členským státům pro porušení některých z uvedených základních práv a svobod. Vcelku je ovšem velmi těžko představitelné, že by kterýkoliv členský stát vydával zatykač za účelem diskriminace nebo dokonce perzekuce z jakéhokoliv uvedeného důvodu. I kdyby se tak stalo, má evropské právo dostatek nástrojů, jak takový stát přivést k dodržování základních práv až po pozastavení hlasovacích práv v Radě EU.

Rámcové rozhodnutí o evropském zatykači ovšem ve svém článku 1 odst. 3 stanoví, že evropský zatykač nesmí působit na změny závazků vyplývajících z ustanovení čl. 6 Smlouvy o EU, pokud jde o dodržování základních práv a právních principů. Toto ustanovení může být vykládáno i tak, že by orgán členského státu mohl odepřít předání do jiného členského státu, pokud by hrozilo ohrožení základních práv předávaného. Na podporu takového pojetí svědčí i preambule rámcového rozhodnutí, podle níž nelze členským státům bránit v uplatňování jejich ústavních práv vztahujících se k právu na spravedlivý proces, ke svobodě sdružování, ke svobodě tisku a ke svobodě projevu. Preambule na-

víc výslovně deklaruje, že nelze předat osobu do jiného členského státu, pokud by hrozilo, že bude vystavena trestu smrti, mučení nebo jinému nelidskému zacházení, přestože sám text rámcového rozhodnutí výslovně neobsahuje výjimku z předávání osob v takových případech. Z uvedeného vyplývá, že rámcové rozhodnutí *implicitně* obsahuje možnost členského státu nepředat osobu k trestnímu stíhání do jiného členského státu, hrozí-li riziko porušování základních práv a svobod. Protože rámcové rozhodnutí zavazuje každý členský stát co do cíle, jehož má být dosaženo, může si každý členský stát upravit podrobnosti ve vlastním právním předpisu. Kupříkladu britská implementace ukládá, aby soudce v každém případě posoudil, zda není rozpor ze Zákonem o lidských právech z roku 1998.

### SBLIŽOVÁNÍ TRESTNÍHO ZÁKONODÁRSTVÍ

Výklad ustanovení čl. 1 odst. 3 rámcového rozhodnutí umožňuje, aby se otázka lidských práv stala součástí předávacích postupů. Na druhé straně kontrolní mechanismy komunitárních soudů vůči dodržování základních lidských práv jsou stále omezené. Jedinou cestou v podobných případech se jeví uplatnit porušení čl. 6 Smlouvy o EU před Evropským soudním dvorem. Ten může podle čl. 35 Smlouvy o EU i podle své dřívější judikatury (např. *Foto-Frost*<sup>7</sup>) přezkoumat právnost rámcových rozhodnutí na základě žalob, podaných členskými státy nebo Komisí pro porušení Smlouvy o EU, tedy i jejího čl. 6. Přestože členské státy EU jsou schopny se shodnout na kriminalizaci některých druhů jednání, nelze říci, že by existovalo „evropské trestní právo“. Existuje tu spolupráce ve věcech trestních mezi členskými státy EU. V hmotněprávním smyslu nejde zatím o odstranění stávajících rozdílů v trestněprávní kodifikaci členských států, ale o minimalizaci těchto rozdílů a o sblížení skutkových podstat tam, kde jsou členské státy schopny se dohodnout na kriminalizaci některých druhů jednání. Návrh Evropské ústavní smlouvy přináší v uvedeném ohledu zásadní posun, a to zakotvením způsobu, jak budou přijímány minimální zásady trestní spolupráce mezi členskými státy v procesněprávním i v hmotněprávním smyslu. K usnadnění vzájemného uznávání soudních rozhodnutí mohou evropské rámcové zákony stanovit minimální zásady přípustnosti důkazních prostředků, práva účastníků trestního řízení, práva poškozených v trestním řízení a zejména minimální skutkové podstaty trestných činů. Veškeré tyto zásady přijme Rada jednomyslně se souhlasem Evropského parlamentu. Takto přijatá opatření se stanou minimálním standardem, čili nebude možné bránit členským státům přijímat opatření přesnější, než opatření

<sup>7</sup> Rozhodnutí Evropského soudního dvora v právní věci 314/85 *Foto-Frost v. Hauptzollamt Lübeck Ost* z 22. října 1987, SbSD 1987, 4199.

stanovená rámcovými zákony. Podle článku 172 návrhu Evropské ústavní smlouvy lze minimální skutkové podstaty trestných činů stanovit na trestné činy terorismu, obchodování s lidmi, sexuálního využívání žen a dětí, nedovoleného obchodu s drogami, nedovoleného obchodování se zbraněmi, praní peněz, úplatkářství, padělání platebních prostředků, počítačové kriminality a organizovaného zločinu. Takto vymezený okruh trestných činů může Rada rozšířit evropským rozhodnutím, které přijme jednomyslně se souhlasem Evropského parlamentu.

\* \* \*

Zařazení spolupráce ve věcech trestních mezi sdílené pravomoci podle návrhu Evropské ústavní smlouvy v kontextu zamýšleného rozšíření suverenity EU i na tuto oblast pochopitelně nesníhá ze členských států suverenitu trestat. Členské státy budou i nadále v tomto ohledu suverény, i když nikoliv výlučnými, jako tomu bylo doposud. V přesně vymezených oblastech předávají část této své suverenity v oblasti trestní jurisdikce do rukou Unie, a to na základě jednomyslně přijímaných unijních aktů. Jde předně o společnou kriminalizaci některých jednání a k předávání ke trestnímu stíhání. Suverenita EU v trestních věcech bude suverenitou sdílenou, a to vertikálně se členskými státy. Většina skutků obecné kriminality bude i nadá-

le podléhat trestní jurisdikci každého členského státu. Pokud by měla být suverenitou výlučnou, musel by existovat jakýsi evropský trestní kodex, což je zatím obtížně představitelné. V uvedené souvislosti existuje sice projekt *Corpus Iuris*, který měl popsat osm trestných činů, poškozujících finanční zájmy Společenství. V připomínkovém řízení byl tento výsledný produkt opřipomínkován a v roce 2000 znovu předložen. Zůstává však spíše v teoretické rovině, i když některé jeho části se začínají naplňovat v praxi.<sup>8</sup>

Sdílená suverenita je ovšem často obtížně uchopitelná, pokud nejsou jasné mantinely mezi jejími jednotlivými nositeli. Jednodušší je to kupříkladu v **horizontálně sdílené suverenitě měnové**. Ze současných dvaceti pěti členských států jen dvanáct odevzdalo suverenitu nad měnou do rukou Společenství. Zbýlých třináct členských států, včetně Česka, si svoji měnovou suverenitu podržuje až do přijetí jednotné měny. V horizontálně sdílené suverenitě měnové je její výkon přesně vymezen územím států, resp. jejich měnami.<sup>9</sup> Ve **vertikálně sdílené suverenitě trestní** bude muset být dělba suverenity vymezována nejen unijními právními předpisy, ale určitě dojde i na spory o jejich výklad před evropskými soudními orgány. Posledně jmenovaný prvek nebude postrádat zajímavost a bude koneckonců určujícím motorem budoucího vývoje unijního práva v dané oblasti.

<sup>8</sup> Podrobněji FENYK, J., KLOUČKOVÁ, S.: *Mezinárodní justiční spolupráce v trestních věcech*, Praha 2003.

<sup>9</sup> Podrobněji TOMÁŠEK, M.: *Evropské měnové právo*, Praha 2004.