

## Corpus Iuris – soubor trestněprávních ustanovení vytvořených na ochranu finančních zájmů Evropských společenství

Jana Zezulová

### Úvodem

*„Hospodářská trestná činnost překračuje hranice států, a proto trestní právo musí hranice států také překračovat.“*

Tato myšlenka zazněla na mezinárodním semináři s názvem Finanční kriminalita v České republice a trestná činnost proti finančním zájmům Evropských společenství, který proběhl ve dnech 22.–23. června 1998 v Praze. Seminář, jehož hlavním pořadatelem byla Asociace<sup>1</sup> českých právníků na ochranu finančních zájmů Evropských společenství, se konal za spolupráce Evropské unie, Rady Evropy, Institutu MSP ČR pro další vzdělávání soudců a státních zástupců a Nejvyššího státního zastupitelství.

V rámci semináře byly předneseny příspěvky zahraničních i domácích odborníků, zaměřené zejména na problematiku finanční kriminality v České republice a v některých členských státech Evropské unie. V rámci semináře vystoupila také se svým příspěvkem na téma *Corpus Iuris jako možný nástroj trestněprávní ochrany finančních zájmů Evropských společenství* prof. Mireille Delmas-Martyová z Univerzity v Sorbonně. A právě tomuto kodifikačnímu

návrhu trestněprávních ustanovení, souborně označených jako Corpus Iuris je věnován tento příspěvek, který chce v obecnosti seznámit širší odbornou veřejnost s jeho obsahem.

### I. Důvody vzniku

Členské státy Evropské unie bojují s problémem internacionalizace hospodářské trestné činnosti postihující jejich finanční zájmy. Podle Účetního dvora ES<sup>2</sup> je 10% fondů ES užíváno v rozporu s nařízeními a 1–2% příspěvků pramenících z těchto fondů je získáno podvodným způsobem. Kontrolní orgán Evropské komise (UCLAF) uvádí, že podvody se týkají 1,4% rozpočtu ES.

Jde o velmi závažnou trestnou činnost, která si vynucuje vytvoření efektivních právních nástrojů, prostřednictvím kterých by byly chráněny finanční zájmy Evropských společenství. Právě jedním z možných právních nástrojů jednotné trestněprávní ochrany finančních zájmů Společenství by se mohl stát Corpus Iuris.

<sup>1</sup> Asociace právníků na ochranu finančních zájmů Evropských společenství existují v každém členském státě EU, vznikají též i ve státech, které ještě zatím nejsou členskými státy EU (Česká republika, Maďarsko, Polsko, Rumunsko).

Asociace českých právníků na ochranu finančních zájmů ES vznikla v říjnu roku 1997, na základě výzvy Direktorátu pro finanční kontrolu Evropské komise, jako reakce na uzavření Evropské dohody zakládající přidružení mezi Českou republikou na jedné straně a Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na straně druhé.

Cílem Asociace je seznámit se zejména s trestněprávní úpravou platnou v jednotlivých zemích ES a se záměry Direktorátu pro finanční kontrolu Evropské komise při boji proti hospodářské kriminalitě útočící na národní a mezinárodní úrovni proti zájmům ES a zemí přidružených.

<sup>2</sup> Fenyk, J.–Jílek, D.: „Evropská právní oblast“ a Corpus Iuris jako možné nástroje ochrany finančních zájmů Evropských společenství. Trestní právo č. 11/1997, s. I – Příloha.

## II. Corpus Iuris – část hmotněprávní

Corpus Iuris se skládá z hmotněprávní a procesněprávní části. Hmotněprávní část je tvořena třemi základními prvky – trestný čin, pachatel a trest a je charakterizována třemi základními zásadami trestního práva – **zásada zákonnosti, zásada zavinění jako základu trestněprávní odpovědnosti a zásada proporcionality (přiměřenosti) trestu závažnosti trestnému činu**, jež jsou společně pro právní systémy členských států EU.

Z hlediska struktury hmotněprávní část ve svém prvním oddílu zakotvuje osm legálních definic skutkových podstat trestných činů a základní katalog sankcí (čl. 1 až 9). Druhý oddíl vymezuje subjektivní stránku trestného činu (zavinění a přičitatelnost), omyl, individuální trestní odpovědnost, trestní odpovědnost vedoucího obchodní společnosti a trestní odpovědnost právnických osob (čl. 10 až 14). Třetí oddíl hmotněprávní části pak obsahuje obecná pravidla pro ukládání jednotlivých druhů trestů, stanoví výčet přitěžujících okolností a upravuje otázku trestání souběhu trestných činů (čl. 15 až 17).

Pozornost především věnují legálním definicím osmi skutkových podstat trestných činů postihujících jednání proti finančním zájmům ES. Jsou navrhovány tyto následující skutkové podstaty trestných činů: **podvod proti rozpočtu Společenství (čl. 1)**, **podvod ve sféře volné soutěže (čl. 2)**, **korupce (čl. 3)**, **zneužití úřední povinnosti (čl. 4)**, **zpronevěra fondů (čl. 5)**, **vyzrazení služebního tajemství (čl. 6)**, **praní a přechovávání majetkových hodnot získaných z nepoctivých zdrojů (čl. 7)** a **zločinné spolčení (čl. 8)**.

**Podvod proti rozpočtu Společenství** je konstruován jako zaviněné konání nebo opomenutí ve dvou základních oblastech, a to v oblasti výdajů a příjmů. Jako trestné se předpokládá následující jednání:

- předložení neúplných, nepřesných nebo padělaných údajů s cílem nezákonně získat dotaci nebo subvenci,
- neoznámení údajů, na které se vztahuje oznamovací povinnost, se stejným úmyslem,
- zpronevěra fondů Společenství (dotací a subvencí), které byly v souladu se zákonem poskytnuty.

Prostřednictvím této specifické skutkové podstaty dochází k postihu jak subvenčního podvodu, tak i podvodu dotačního a dále je možné stíhat pachatele, který se dopustí tohoto trestného činu i z nebalosti (návrh hovoří o neopatrném nebo hrubě nebalém jednání).

Odstavec 2 čl. 1 pak stanoví zvláštní důvod účinné lítosti (zániku trestnosti činu), spočívající v tom,

že osoba opraví nebo dodatečně poskytne požadované údaje, nebo se vzdá plnění, které požadovala na základě padělaných dokumentů, nebo informuje příslušné orgány o faktech, která opomněla uvést, avšak dříve, než bude jednání těmito orgány odhaleno.

**Podvod ve sféře volné soutěže** je definován jako jednání, spáchané při přidělování zakázky (tajná dohoda mezi soutěžiteli, vyhrůžka, slib, uvedení v omyl, tajná dohoda s osobou pověřenou rozhodováním o přidělení zakázky), které je způsobilé poškodit zájmy Evropských společenství. Chráněným zájmem je zde hospodářská soutěž a evropské finanční dědictví.

K posílení ochrany finančních zájmů ES mají dále přispět skutkové podstaty trestných činů **korupce**, obsahující definici tzv. pasivní korupce (přijímání úplatku) a tzv. aktivní korupce (podplácení), jejímž prostřednictvím má být postihováno korupční jednání evropských či národních úředníků odpovědných za řízení, rozdělování, dohled a kontrolu fondů ES; **zneužití úřední povinnosti funkcionáře Společenství, vyzrazení služebního tajemství, a zpronevěra fondů**. Návrh dále předpokládá vytvoření skutkové podstaty, prostřednictvím které by bylo možno postihovat jednání mající charakter **praní špinavých peněz a přechovávání majetkových hodnot získaných z nepoctivých zdrojů**. Poslední navrhovanou skutkovou podstatou je **zločinné spolčení**, jímž se podle návrhu rozumí pouze trestná činnost směřující proti rozpočtu Společenství. Jeho zákonnými znaky je spolčení dvou a více osob a vytvoření organizace za účelem spáchání některého z uvedených trestných činů.

Tresty za uvedené trestné činy (čl. 9) jsou rozlišeny na hlavní a vedlejší, dále na tresty určené pro fyzické osoby a tresty postihující osoby právnické. Mezi základní sankce patří trest odnětí svobody, peněžitý trest, zabránění věci a uveřejnění rozsudku. Vedlejšími tresty návrh rozumí v případě trestného činu podvodu proti rozpočtu Společenství vyloučení z budoucího získání podpor, nemožnost sjednat kontrakt s ES a u trestných činů úředníků Společenství lze uložit zákaz výkonu veřejné funkce ve Společenství a na národní úrovni.

Konkrétně pak hlavním trestem, který lze uložit fyzické osobě je trest odnětí svobody v trvání do pěti let, peněžitý trest do výše jednoho milionu EURO, právnické osobě je pak možné jako hlavní trest uložit soudní dohled až na dobu pěti let či peněžitý trest až do výše jednoho milionu EURO. Zabránění nástrojů určených ke spáchání trestného činu a toho, co bylo trestným činem získáno a zveřejně-

ní rozsudku lze uložit jak osobě fyzické, tak osobě právnické.

Druhý oddíl hmotněprávní části upravuje základy trestní odpovědnosti. Čl. 10 stanoví, že k trestnosti činů je třeba úmyslného zavinění (úmysl nebo obmysl, resp. podvodný úmysl), vyjma trestného činu podvodu proti rozpočtu Společenství, kde postačí zavinění z hrubé neopatrnosti nebo hrubé nedbalosti.

Dále jsou v tomto oddílu upraveny okolnosti vylučující trestnost činu spáchaného v omylu (čl. 11), přičemž je rozlišován skutkový omyl týkající se základního znaku skutkové podstaty trestného činu, jenž vylučuje zavinění ve formě úmyslu či obmyslu, výjimkou je opět trestný čin podvodu proti rozpočtu Společenství, a dále právní omyl o zákoně, resp. zda je určité jednání zákonem zakázáno nebo omylu ve výkladu zákona. Čl. 12 upravuje trestní odpovědnost osob fyzických, přičemž ustanovení hovoří o trestní odpovědnosti pachatele, spolupachatele a účastníka. Tímto návrh dává najevo, že trestní odpovědnost není omezena jen na toho, kdo spáchal trestný čin sám, tzn. „vlastnoručně“. Rozlišení pachatelů (přímý, nepřímý pachatel či spolupachatel) odpovídá evropským právním systémům. Určení podílu účasti osoby na trestném činu má pak význam pro určení druhu a výměry trestu. Čl. 13 zakotvuje trestní odpovědnost vedoucího obchodní společnosti nebo osob pověřených rozhodovací pravomocí a kontrolou v případě, že vědomě vydaly příkazy, jimiž umožnily spáchání činu nebo opomenuly provést nezbytnou kontrolu v tomto smyslu. Trestní odpovědnost vedoucího obchodní společnosti v podstatě tvoří mezistupeň mezi odpovědností osob fyzických a právnických. Čl. 14 stanoví trestní odpovědnost právnických osob, která je již zakotvena v trestních zákonech některých evropských zemí jako např. Francie a Holandsko. Trestní odpovědnost právnických osob není vyloučena v téže věci trestní odpovědnost osob fyzických.

Konkrétní výměra trestu je stanovena na základě zásady proporcionality trestu závažnosti spáchanému trestnému činu. Dalším hlediskem uvedeným v čl. 15 je míra zavinění a participace osoby na trestném činu. Navrhované ustanovení dále stanoví, že má být přihlédnuto ke způsobu života obviněného, případné recidivě, k jeho osobnosti, motivu, ekonomické a sociální situaci a zvláště i k jeho snaze o náhradu způsobené škody.

Okolností přitěžujících se rozumí způsobení škody ve výši nad 200 000,- EURO a spáchání trestného činu ve formě zločinného spolčení. Obligatorně se osobě fyzické uloží trest odnětí svobody a osobě právnické soudní dohled. Horní hranice trestu se zvyšuje na sedm let, (čl. 9 zakotvuje horní hrani-

ci v maximální výši pěti let, což platí jak pro trest odnětí svobody, tak pro trest umístění pod soudní dohled).

V případě kolize trestního práva Společenství a trestního práva národního (resp. čin lze podřadit jak pod některé z ustanovení trestního práva Společenství, tak pod některé z ustanovení trestního práva národního), zakotvuje návrh primát práva Společenství, doplněný principem „ne bis in idem“ ve smyslu trestního práva hmotného.

### III. Corpus Iuris – část procesněprávní

Na část hmotněprávní navazuje část procesněprávní, jež je vybudována na čtyřech základních zásadách – **zásada evropské teritoriality, zásada soudního přezkumu, zásada kontradiktorního řízení a zásada subsidiarity národního práva**. Na podkladě procesněprávních ustanovení bude možné stíhat činy směřující proti finančním zájmům ES, a to zásadně shodným způsobem ve všech členských státech EU. To však předpokládalo ve shodě se zásadou evropské teritoriality vytvořit široce decentralizovaný Úřad Evropského veřejného žalobce, (dále jen Úřad) disponujícím zásadně shodnými pravomocemi ve všech členských státech Evropské unie. Úřad by měl překonat zásadní odlišnosti anglosaského a kontinentálního pojetí přípravného řízení trestního a tak v podstatě dosáhnout unifikace přípravného stadia vyšetřování. Ve shodě s výše uvedeným již úvodní ustanovení procesněprávní části stanoví, že pro potřeby vyšetřování, trestního stíhání, řízení před soudem a výkonu trestů ohledně vymezených trestných činů proti finančním zájmům Společenství, všechny členské státy EU vytvoří jednotnou právní oblast (čl. 18 odst. 1).

Úřad je ve smyslu čl. 18 orgánem Evropských společenství, který odpovídá za vyšetřování, trestní stíhání, postavení obžalovaného před soud, zastupování obžaloby před soudem a výkon rozsudků ve věcech kvalifikovaných jako trestné činy proti finančním zájmům Společenství. Úřad je tvořen Evropským veřejným žalobcem se sídlem v Bruselu a dále Evropskými delegovanými žalobci, resp. žalobci vnitrostátními. Jde o orgán nezávislý jak na národních orgánech, tak na orgánech společenství.

Úřad pracuje na principu legality (čl. 19), proto je povinen zahájit trestní stíhání (čímž je myšleno vyšetřování) vždy, když je důvodné podezření, že byl spáchán jeden z trestných činů uvedených v návrhu. Orgánům členských států a Komisi pro koordinaci boje s podvody UCLAF je však stanovena povinnost oznamovat Úřadu činy, které mohou zakládat důvodné podezření ze spáchání některého z uvedených trestných činů podle čl. 1 až 8 návrhu.

Úřad řídí vyšetřování ohledně uvedených trestných činů (čl. 20), jeho pravomoci jsou však rozděleny mezi Evropského veřejného žalobce, Evropské delegované žalobce a mohou být též přeneseny v některých případech i na národní orgány.

Do výlučné pravomoci Evropského veřejného žalobce pak náleží především dohled nad vyšetřováním trestných činů namířeným proti finančním zájmům Společenství, dále rozhodnutí o postoupení věci vnitrostátním žalobcům, koordinace vyšetřování, pokud je prováděno vnitrostátními žalobci či národními orgány a samozřejmě i právo zahájit řízení, jestliže vyjde najevo, že byl spáchán jeden z uvedených činů v čl. 1 až 8.

Další úkony jako např. výslech podezřelého, opatřování dokumentů, žádost o vzetí do vazby mohou být vykonávány jak Evropským veřejným žalobcem, tak i vnitrostátními žalobci.

V rámci jednotné právní oblasti je místní příslušnost (čl. 24) stanovena ust. čl. 18 odst. 1 a je vykonávána podle těchto pravidel:

- členové Úřadu jsou příslušní k vyšetřování uvedených trestných činů na celém území EU,
- evropský příkaz k zatčení je platný na území všech členských států EU a
- rozhodnutí ve věci samé o trestných činech zde uvedených jsou vykonatelná na celém území EU.

**Zásada soudního přezkumu a rozhodování** je zásadním principem práva ES a je rovněž zakotvena v Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (čl. 5-6). Corpus Iuris jednak zakotvuje soudní garance v čl. 25 v podobě „soudce svobod“, jímž se rozumí nezávislý a nestranný soudce, jmenovaný každým členským státem. „Soudce svobod“ dohlíží na zachování základních práv a svobod obviněného a schvaluje použití donucovacích prostředků vůči obviněnému v průběhu přípravného řízení trestního. Dále Corpus Iuris zakotvuje zásadu soudního přezkumu (čl. 19-28). Soudní kontrolu podle znění návrhu mají vykonávat národní soudní orgány v předsoudním stadiu („soudce svobod“); soudním stadiu (čl. 26), podle něhož rozhodnutí ve věci samé činí nezávislé a nestranné soudy, které jsou tvořeny soudci z povolání, pokud možno specializovanými v oboru ekonomiky a konečně

i ve stadiu odvolacím (čl. 27), kdy odvolání je směřováno národním soudům II. stupně. Odvolání k Evropskému soudnímu dvoru se připouští pouze v případě předběžné otázky týkající se výkladu a aplikace kodexu, žádosti Komise nebo členského státu EU ohledně aplikačního sporu a žádosti Evropského veřejného žalobce nebo vnitrostátního orgánu v případě konfliktu jurisdikcí v rámci tzv. evropské teritoriality a výkonu soudní kontroly.

**Zásada kontradiktorního řízení** je vyjádřena v čl. 29-34. Kontradiktorní povaha řízení má za úkol překlenout zjevné rozdíly inkvizičního a obžalovacího sporného řízení. Hlavní myšlenkou takového řízení je to, že důkaz bude věrohodnější, budou-li se všechny strany moci k němu dostatečným způsobem vyjádřit, což přísně inkviziční systém dostatečně neumožňuje a obžalovací systém pak ponechává tuto možnost až na řízení před soudem, což je příliš pozdě. Z tohoto důvodu navržená ustanovení budou pokrokem vždy, kdy jde o kvalitu řízení<sup>3</sup>.

Corpus Iuris s ohledem na zásadu kontradiktorního řízení zohledňuje v prvé řadě práva obviněného (čl. 29), kdy je stanoveno, že obviněný požívá práv na obhajobu v souladu s čl. 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a čl. 10 Mezinárodní úmluvy OSN o občanských a politických právech. Dále jsou v čl. 30 zakotvena práva oběti – Evropské komise, která jakožto orgán ES by měla zaujímat procesní postavení poškozeného, neboť je přímou obětí podvodu proti finančním zájmům Společenství. Předpokladem právního postavení poškozeného je však skutečnost, že újma vznikne v příčinné souvislosti s činem v návrhu definovaným. Corpus Iuris dále stanoví obecná pravidla upravující otázku důkazního břemene (čl. 31), přípustnosti důkazů (čl. 32), vyloučení určitých druhů důkazů (čl. 33) a v neposlední řadě upravuje veřejnost některých částí trestního řízení (čl. 34).

V závěru procesněprávní části je vyjádřena **zásada subsidiarity národního práva** (čl. 35), která zdůrazňuje, že uvedený souhrn hmotněprávních a procesněprávních ustanovení je aplikovatelný na celém území členských států EU. V případě, kdy Corpus Iuris některé otázky neupravuje, použije se práva místa, kde se vede trestní stíhání nebo případně místa, kde je prováděn výkon trestu.

<sup>3</sup> Fenyk, J.-Jílek, D.: Corpus Iuris – Základní trestněprávní ustanovení k zajištění ochrany finančních zájmů Evropské unie. Překlad původního dvojjazyčného textu a úvod k českému vydání. Brno 1998, s. 24. Z dalších pramenů lze uvést: Delmas-Marty, M. (Hrsg.), Übersetzung Y. Kleinke, M. Tully, Einführung U. Sieber: IUS CRIMINALE, Corpus Juris der strafrechtlichen Regelungen zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union. Köln, Berlin, Bonn, München, Carl Heymanns Verlag KG 1998. Delmas-Marty, M.: Corpus Iuris – introducing penal provisions for the purpose of the financial interests of the European Union. Direction Générale du Contrôle Financier, Economica, 1997, Paris.

### Závěr

I přesto, že Corpus Iuris není nikterak rozsáhlým kodifikačním návrhem, má značnou naději, že se stane jedním z účinných nástrojů ochrany finančních zájmů ES. Svým obsahem směřuje k jednodušší, spravedlivější a účinnější represí. Jeho pozitivum je třeba spatřovat i v tom, že může přispět k rozvoji evropské trestněprávní nauky.

Závěrem bych chtěla poukázat na překlad původního dvojjazyčného textu tohoto souboru trestněprávních norem, jenž byl vypracován JUDr. Jaroslavem Fenykem, prezidentem Asociace a doc. JUDr. Daliborem Jílkem, CSc., viceprezidentem Asociace. Překlad textu a úvod k českému vydání vyšel knižně pod názvem Corpus Iuris – Základní trestněprávní ustanovení k zajištění ochrany finančních zájmů Evropské unie, soukromý vydavatel Petr Sypťák, Brno 1998.

### SUMMARY

*Corpus Iuris introduces a new and radical response to the absurdity, still tolerated though universally condemned, of opening wide our national*

*frontiers to criminals in order to shut them against those responsible for fighting crime, as the risk of turning our countries into crime-heavens. It is not criminal code, nor a completely unified and directly applicable code of European criminal procedure, meant for general use in European courts created for the purpose. It is more a collection of penal rules, amounting to a sort of Corpus Iuris, limited to the protection of the financial interests of the European Union, and meant to ensure, within a largely unified European legal space, an attack on crime that is fairer, simpler and more efficient.*

*The proposal is divided into two parts – Substantive criminal law and Criminal procedure. Substantive criminal law is based on three guiding principles: the legal basis of crimes and penalties, fault as the basis for criminal liability and proportionality of the penalty to the seriousness of the offence. There are proposed articles setting out eight specific offences against the financial interest of the European Communities and the penalties incurred. Criminal procedure is characterized the principles of European territoriality, judicial control, proceedings which are „contradictoire“ and subsidiary application of national law.*