



## **Komunitarizace bez Ústavy ?**

### **DISKUSE O ROZSAHU LEGISLATIVNÍCH PRAVOMOCÍ SPOLEČENSTVÍ V OBLASTI TRESTNÍHO PRÁVA**

Informační podklad č. 5.264



**JUDr. Lenka Pítrová, CSc.**  
Leden 2007

Zatímco v Evropské unii probíhá „čas reflexe“, určený po nepřijetí Ústavní smlouvy k úvahám o dalším vývoji, v samotné unijní praxi se odehrává posun, který by bylo možné označit jako „komunitarizace bez Ústavní smlouvy“. Tato komunitarizace se pod heslem efektivitivy odehrává v oblasti III. pilíře a jejími hlavními aktéry jsou Evropský soudní dvůr a Evropská komise podporovaná z pochopitelných důvodů Evropským parlamentem. Ohnisky této komunitarizace jsou především aktivistická judikatura Evropského soudního dvora (dále jen ESD), extenzivní interpretace této judikatury Komisí a konečně iniciativy Komise směřující k využití nástrojů komunitarizace již obsažených ve stávajícím primárním právu.

## **I. Aktivistická judikatura ESD**

### **K rozsudku Evropského soudního dvora ve věci C-176/03 ze dne 13. září 2005**

Diskusi nad dalším vývojem evropského trestního práva a způsobem jeho harmonizace akceleroval rozsudek Evropského soudního dvora **ve věci C-176/03 ze dne 13. září 2005**, který se týkal legislativní pravomoci Společenství pro trestní opatření v oblasti životního prostředí.

Rada až doposud zastávala názor, že sblížení práva v oblasti trestního práva hmotného by mělo probíhat výlučně v rámci III. pilíře. Proto byly právní akty týkající se trestního práva dosud přijímány formou rámcových rozhodnutí v rámci tzv. III. pilíře (tj. jednomyslným rozhodováním v Radě). Ostatní opatření v oblasti komunitárních politik byla přijímána formou komunitárních aktů (především jde o směrnice a nařízení). Tento postup byl označován jako dualistický přístup. Nicméně ESD zrušil citovaným rozsudkem rámcové rozhodnutí o ochraně životního prostředí jako opatření spadající do kompetence Společenství, které sice zahrnuje opatření týkající se trestního práva členských států, ale jen v míře nezbytné k realizaci cílů Společenství. Tato opatření musí být, podle názoru ESD, výlučně přijímána v rámci práva Společenství. Uvedený rozsudek tak otevírá možnosti pro harmonizaci trestního práva komunitárními nástroji, a to nejen v oblasti životního prostředí, ale (při extenzivním výkladu) i v oblasti jiných politik Společenství. Rozhodnutí ESD může mít dopady na některé již v minulosti přijaté právní akty, určené ke sblížení trestněprávních ustanovení podle Hlavy VI SEU<sup>1</sup>, již v současné době ovlivnilo i některé právě projednávané legislativní návrhy (blíže sub. II., např. Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, která se týká trestních opatření k prosazování práv duševního vlastnictví, Návrh rámcového rozhodnutí Rady pro posílení trestního rámce pro boj proti porušování práv duševního vlastnictví, KOM(2005) 276 v konečném znění, kód Rady 11245/05, právní základ: čl. 95 Smlouvy ES (návrh směrnice), čl. 31, 34 odst. 2 Smlouvy EU (návrh rámcového rozhodnutí)).

Podívejme se blíže na okolnosti výše uvedeného rozsudku ESD. Komise se žalobou na neplatnost domáhala u ESD zrušení rámcového rozhodnutí Rady 2003/80/SVV ze dne 27. ledna 2003 o trestněprávní ochraně životního prostředí (Úř. věst. L 29, s. 55, dále jen „rámcové rozhodnutí“). Toto rámcové rozhodnutí přijala Rada z podnětu Dánského království na základě hlavy VI Smlouvy o EU, zejména článku 29 SEU, čl. 31 písm. e) SEU a čl. 34 odst. 2 písm. b) SEU (ve znění před vstupem Nicejské smlouvy v platnost). Jak vyplývá ze tří prvních bodů odůvodnění tohoto rámcového rozhodnutí, jedná se o opatření, kterým Evropská unie hodlá společně reagovat na znepokojivý růst trestných činů týkajících se životního prostředí. Toto rámcové rozhodnutí definuje určitý počet trestných činů proti životnímu prostředí, pro které členské státy mají stanovit sankce trestněprávní povahy.

Již v průběhu projednávání návrhu rámcového rozhodnutí se Komise vyslovila proti právnímu základu, na jehož základě Rada členským státům uložila povinnost stanovit trestní sankce proti pachatelům trestných činů týkajících se životního prostředí. Podle jejího názoru měl být správným právním základem čl. 175 odst. 1 SES, a proto také předložila návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o trestněprávní ochraně životního prostředí, který ovšem nebyl schválen. Tento názor podpořil i Evropský parlament. Dánský návrh rámcového rozhodnutí byl po některých změnách přesto Radou přijat. Komise proto následně žalobou na neplatnost zpochybnila

<sup>1</sup> Viz žaloba Komise ze dne 8. prosince 2005 směřující ke zrušení rámcového rozhodnutí Rady 2005/667/SVV k posílení rámce trestního práva pro boj proti znečištění z lodí ze dne 12. července 2005

výběr článku 34 SEU ve spojení s článkem 29 SEU a čl. 31 písm. e) SEU Radou jako právního základu článků 1 až 7 rámcového rozhodnutí.

Následný rozsudek ESD je možné považovat za bezprecedentní rozhodnutí. Otevírá totiž jinou než "ústavní" cestu k harmonizaci trestního práva nejen v oblasti životního prostředí, ale *pro futuro* může odstartovat harmonizaci trestního práva i v oblasti jiných politik Společenství. Z této perspektivy by možná tento rozsudek mohl být považován za významnější posun, než by pro trestní právo představovalo přijetí Smlouvy o Ústavě pro Evropu.

Podle názoru Komise, který ESD v podstatě v odůvodnění svého rozsudku potvrdil, účel a obsah napadeného rámcového rozhodnutí spadá do pravomocí Společenství v oblasti životního prostředí, jak jsou vyjádřeny v čl. 3 odst. 1 písm. l SES a člancích 174 až 176 SES. Komise sice nezpochybnila, že **Společenství nemá obecnou pravomoc v oblasti trestního práva**, ale má na základě článku 175 SES pravomoc uložit členským státům povinnost stanovit trestní sankce v případě trestných činů proti právním předpisům Společenství v oblasti ochrany životního prostředí, pokud bude mít za to, že je to nezbytný prostředek pro zajištění účinnosti těchto právních předpisů. Sbližování vnitrostátních trestněprávních předpisů, týkajících se životního prostředí, za které je možno uložit trestní sankce, je podle názoru Komise nutné považovat za nástroj sloužící realizaci dané politiky Společenství. I když v judikatuře ESD v této věci neexistuje precedens, Komise se s úspěchem odvolala na judikaturu ESD týkající se povinnosti loajality a zásad efektivity a ekvivalence.

Rada a členské státy naopak zdůrazňovaly, že za současného právního stavu Společenství nemá pravomoc uložit členským státům trestně sankcionovat chování uvedená napadeným rámcovým rozhodnutím. V tomto ohledu podle nich nejenže neexistuje žádné výslovné zmocnění, ale s ohledem na velký význam trestního práva pro svrchovanost členských států není možné připustit, aby tato pravomoc byla na Společenství převedena implicitně, jen na základě zvláštních věcných pravomocí, jako jsou pravomoci vykonávané na základě článku 175 ES. Členské státy a Rada dále argumentovaly články 135 a 280 SES, které výslovně vyhrazují použití vnitrostátního trestního práva a organizaci soudnictví členským státům a skutečností, že Smlouva o Evropské unii naopak věnuje samostatnou hlavu soudní spolupráci v trestních věcech, která Evropské unii výslovně světuje pravomoc v oblasti trestního práva, zvláště co se týče vymezení znaků skutkových podstat trestných činů a použitelných trestů. Postoj Komise označily členské státy v průběhu řízení za „paradoxní“. Komise totiž dovozuje, že autoři zakládacích smluv zamýšleli svěřit implicitně Společenství trestněprávní pravomoc a nebere v úvahu, že titíž autoři takovou pravomoc výslovně svěřili Evropské unii. I když členské státy a Rada argumentovaly dále absencí judikatury, dosavadní legislativní praxí a řadou dalších důvodů, přiklonil se ESD k názoru Komise a napadené rámcové rozhodnutí zrušil.

Komentovaný rozsudek (a zejména jeho odůvodnění) vyvolalo již řadu reakcí jak na straně odborné veřejnosti, tak na straně členských států. Uvedme tedy alespoň klíčové pasáže z odůvodnění rozsudku<sup>2</sup>:

*Na základě článku 47 SEU žádné ustanovení Smlouvy ES není dotčeno ustanoveními Smlouvy o Evropské unii. Tentýž požadavek je uveden i v prvním pododstavci článku 29 SEU, který uvádí hlavu VI posledně uvedené Smlouvy. (38)*

*...Trestněprávní předpisy přitom v zásadě stejně jako trestněprocesní pravidla nejsou v pravomoci Společenství (viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 11. listopadu 1981, Casati, 203/80, Recueil, s. 2595, bod 27, a ze dne 16. června 1998, Lemmens, C-226/97, Recueil, s. I-3711, bod 19). (47)*

*Uvedené konstatování však nemůže zákonodárci Společenství zabránit, pokud použití účinných, přiměřených a odrazujících trestních sankcí příslušnými vnitrostátními orgány představuje nezbytné opatření pro boj proti vážným zásahům do životního prostředí, přijmout opatření vztahující se k trestnímu právu členských států a ta, která považuje za **nezbytná pro zajištění plné účinnosti norem**, které vydal v oblasti ochrany životního prostředí. (48)*

<sup>2</sup> Výňatky z oficiálního českého překladu

*...ponechávají volbu sankcí členským státům pod podmínkou, že tyto sankce budou efektivní, přiměřené a budou mít odrazující účinek. (49)<sup>3</sup>*

Důsledkem uvedeného rozsudku ESD je, jak již bylo řečeno, potenciální přesun regulace trestněprávní problematiky z oblasti tzv. III. pilíře založeného na jednomyslném rozhodování v Radě do komunitární oblasti tzv. I. pilíře, spojeného zvláště s kvalifikovanou formou rozhodování. S tím souvisí i nepochybné posílení vlivu Komise v oblasti trestního práva. Pokud by byl rozsudek interpretován extenzivně tak, jak to učinila Komise (viz sub. II.), umožnilo by to Komisi vymáhat dodržování komunitárního práva pomocí trestních sankcí v oblastech společných politik. Současně by bylo v této oblasti oslabeno postavení členských států také tím, že by se pro budoucí legislativní návrhy předložené na základě Smlouvy ES uplatnilo v dotčených oblastech výhradní právo legislativní iniciativy Komise (v současné době se ve III. pilíři uplatňuje rovněž právo legislativní iniciativy členských států). Dalším významným důsledkem, který takový výklad přináší, by byla skutečnost, že v případě nesplnění transpozičních povinností stanovených instrumentem I. pilíře by bylo možné zahájit řízení o porušení Smlouvy ES, což za současného stavu je v případě rámcových rozhodnutí vyloučeno. Dále je třeba upozornit na skutečnost, že v případě právních aktů projednávaných v rámci I. pilíře se uplatňuje jiná rozhodovací procedura než u právních aktů III. pilíře. Navíc takto přijaté akty mohou mít tzv. přímý účinek. Přijímání trestněprávních norem v rámci jednotlivých politik Společenství by mohlo vést i k fragmentaci evropské trestněprávní politiky.

Je třeba vidět, že rozsudek v případě C-176/03 znamenal vážný přelom ve vnímání limitů čl. 47 SEU, a bude záležet na navazující judikatuře ESD v této oblasti, která by měla přinést určité zpřesnění a potvrdit, zda jde skutečně o zásadní judiciální linii. Je proto pochopitelné, že v současnosti projednávaném případě C-440/05, který se zabývá obdobnou problematikou jako zde analyzovaný rozsudek ESD, intervenuje většina členských států včetně České republiky.

## **II. Extenzivní interpretace judikatury ESD Komise**

Na základě citovaného rozsudku Evropského soudního dvora dospěla Komise k závěru, který formulovala i ve svém Sdělení o důsledcích rozsudku Soudního dvora ze dne 13. 9. 2005 KOM(2005) 583 v konečném znění.<sup>4</sup> V tomto sdělení Komise interpretovala uvedený rozsudek a připojila přílohu identifikující platné a projednávané právní akty v oblasti jiných politik Společenství, které by měly být, podle jejího názoru, v návaznosti na uvedený rozsudek změněny.

Komise ve svém Sdělení interpretovala výše citovaný rozsudek extenzivním způsobem a poukázala na to, že ESD konstatoval, že „...trestněprávní předpisy přitom v zásadě stejně jako trestněprocesní pravidla nejsou v pravomoci Společenství ...“<sup>5</sup>, „posledně uvedené konstatování však nemůže zákonodárci Společenství zabránit, pokud použití účinných, přiměřených a odrazujících trestních sankcí příslušnými vnitrostátními orgány představuje nezbytné opatření pro boj proti vážným zásahům do životního prostředí, přijmout opatření vztahující se k trestnímu právu členských států a ta, která považuje za nezbytná pro zajištění plné účinnosti norem, které vydal v oblasti ochrany životního prostředí“<sup>6</sup>.

Podle názoru Komise:

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

<sup>3</sup> blíže Pítrová L., Pomahač R., Průvodce judikaturou Evropského soudního dvora, díl 4, Linde Praha 2006, str. 30 an.

<sup>4</sup> Doručeno v českém znění výboru pro evropské záležitosti PS PČR dne 6. 1. 2006

<sup>5</sup> Bod 47. citovaného rozsudku

<sup>6</sup> Bod 48. citovaného rozsudku

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

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

V citovaném Sdělení dospěla Komise k následující interpretaci rozdělení pravomocí mezi prvním a třetím pilířem.

*Trestněprávní ustanovení nezbytná k účinnému provádění práva Společenství vyplývají ze Smlouvy o ES. Tento systém ukončuje mechanismus dvojích textů (směrnic nebo nařízení a rámcových rozhodnutí), který byl v průběhu uplynulých let několikrát využit. Jinými slovy, buď je využití trestněprávního ustanovení specifického pro danou oblast nutné k zaručení účinnosti práva Společenství, a v takovém případě se toto ustanovení přijme výhradně v prvním pilíři, nebo se má za to, že není vhodné použít na úrovni Unie trestní právo, případně že existují dostatečná horizontální ustanovení, a na úrovni EU se nepřijme žádný právní předpis.*

*Horizontální trestněprávní ustanovení, jejichž cílem je podpora soudní a policejní spolupráce v širším smyslu slova, včetně opatření o vzájemném uznávání soudních rozhodnutí, opatření založených na zásadě disponibility a opatření harmonizace trestního práva při zavádění prostoru svobody, bezpečnosti a spravedlnosti, která nesouvisí s prováděním politik nebo základních svobod Společenství, spadají pod hlavu VI Smlouvy o EU. Z rozsudku Soudního dvora konkrétně vyplývá, že aspekty trestního práva a trestního řízení, které vyžadují horizontální přístup, v zásadě nespádají do práva Společenství. Běžně tomu tak bude u otázek souvisejících s obecnými normami trestního práva a trestního řízení a u soudní a policejní spolupráce v trestních věcech.*

V závěru sdělení poukázala Komise na dvě základní podmínky, které umožní využít trestní právo k dosažení cílů Společenství, a to **nutnost** takového opatření a **soudržnost** trestněprávní politiky Unie. V každém případě je pak podle názoru Komise nutné dodržovat zásadu subsidiarity a proporcionality.

K uvedenému sdělení dále Komise připojila seznam právních aktů, u nichž je podle jejího názoru rovněž dán právní základ ve Smlouvě ES. Vzhledem k tomu, že za stávajícího stavu může Komise podat žalobu na neplatnost pouze u jednoho z uvedených aktů, protože u ostatních již uplynula prekluzivní lhůta, zrušení nebo transformace ostatních rámcových rozhodnutí do směrnic nepovažuje za prioritu, ať již z hlediska právního nebo politického. Nicméně Komise na základě svého rozboru citovaného rozsudku ESD navrhla následující variantní řešení :

- první varianta předpokládá předložit návrhy již přijatých předpisů na novém právním základě, aniž by se měnil jejich obsah.

- druhá varianta renegociace zahrnuje i možnost obsahových změn již přijatých instrumentů a zřejmě je i spojená ovšem s nutností absolvovat zdlouhavé vyjednávání o textu příslušných právních aktů.

Ani první z Komisí navrhovaných variant ovšem neznamená automatický souhlas Evropského parlamentu bez pozměňovacích návrhů, protože i v tomto případě musí být návrh projednán a přijat v řádném legislativním procesu a v tomto případě (na rozdíl od legislativy III. pilíře) bude Evropský parlament spolurozhodovat. Prvním praktickým důsledkem legislativní povahy bylo stažení některých legislativních návrhů již předložených "dualistickým" způsobem (v podobě návrhu směrnice a rámcového rozhodnutí) a jejich předložení v podobě směrnice.

### **Některé otázky spojené s rozsahem pravomoci Společenství v oblasti trestního práva**

V diskusi nad rozsahem pravomocí Společenství v oblasti trestního práva vyvstává celá řada zásadních otázek. Považujeme proto za vhodné upozornit alespoň na některé z nich.

Komise na základě uvedeného rozsudku ESD nastolila otázku, zda by neměla být hledána **interinstitucionální dohoda** o zákonném (normotvorném) obsahu, jenž by měl být přijímán v budoucích právních instrumentech Společenství. Především je nutné si položit otázku, zda je možné pouze na základě implicitního zmocnění judikovaného navíc v konkrétním případě

Evropským soudním dvorem pro oblast životního prostředí a extenzivně interpretovaným Komisí budovat úspěšně a koncepčně harmonizaci evropského trestního práva. Za situace, kdy nebyla ratifikována Smlouva zakládající Ústavu pro Evropu, jež určité řešení pro další vývoj trestního práva nabízela, by bylo vhodnější nalézt kompromis mezi členskými státy formou dílčí novely zakládacích smluv (Smlouvy ES i Smlouvy EU) obdobně, jako tomu bylo při přesunu pravomocí Amsterodamskou smlouvou v oblasti vízové, azylové a přistěhovalecké politiky. Je nepochybné, že je třeba nalézt shodu o obsahu a rozsahu trestněprávní úpravy, jež bude případně podléhat normotvorbě Společenství. **Toto řešení není možné dosáhnout jen cestou interinstitucionální dohody, bez širší diskuse, do které by měly být zapojeny i národní parlamenty.**

Obecný přesun legislativních pravomocí v podobě řešení navrženém Komisí není možný bez podrobné analýzy, za jakých podmínek by měl být v oblasti trestního práva uplatněn dosavadní striktně diferenciovaný dualistický postup (rámcové rozhodnutí obsahující trestněprávní ustanovení a směrnice upravující konkrétní oblast politiky ES). Je především třeba důsledně přezkoumat citovaný rozsudek Evropského soudního dvora s tím, že jeho interpretace ze strany Komise je patrně příliš extenzivní. Odůvodnění ESD v citovaném rozsudku se vztahuje pouze na opatření k ochraně životního prostředí podle čl. 175 SES. Musí být proto detailně zkoumána otázka, jaké ostatní oblasti práva Společenství a jaké politiky Společenství jsou rovněž pokryty stanoviskem ESD. Zejména musí být diskutováno, zda prosté spojení s politikou Společenství je dostačující nebo zda má Společenství výlučnou kompetenci pro trestněprávní ochranu nástroji komunitárního práva (jako u životního prostředí).

Z rozsudku také není zřejmé, jaký normotvorný obsah spadá do sféry kompetence Společenství - jde pouze o definici trestných činů a základní závazek k vynutitelnosti trestněprávních sankcí proti fyzickým a právnickým osobám nebo mají být také zahrnuta i jiná opatření (např. povaha a druh trestu dle závažnosti, vedlejší opatření, příslušnost soudu a princip *ne bis in idem*, spolupráce při vyšetřování atd.).

Zdá se být proto vhodné dosáhnout nejprve obecné shody o normotvorném obsahu aktů Společenství a aktů vydávaných v rámci III. pilíře, dříve než budou vydány nové návrhy konkrétních právních aktů.

Je také třeba zvážit rozdíl mezi harmonizací trestního práva hmotného a trestního práva procesního. Co se týče harmonizace **trestního práva hmotného** právními akty Společenství ve světle judikátu ESD, nevyvolává interpretace Komise tak vážné pochybnosti, s tím, že opatření v tomto směru lze přijímat pouze za předpokladu, že jsou nezbytná pro zajištění efektivního výkonu konkrétní komunitární politiky či základních svobod. Bylo by tedy nutné, aby existovala vždy přímá návaznost trestních sankcí na konkrétní hmotněprávní ustanovení komunitárního práva, k jejichž ochraně má trestní sankce sloužit. I zde by však měla být dodržena vedle podmínky nezbytnosti i podmínka subsidiarity a proporcionality. Tyto pojmy však mají spíše politický obsah a proto i nezbytnost takové úpravy bude vždy hodnocena spíše politicky než právně. Evropský soudní dvůr se tak stane v případě napadení takto přijatého aktu orgánem rozhodujícím více o politické než právní dimenzi napadeného aktu.

Značné pochybnosti jsou však odbornou veřejností i členskými státy (včetně České republiky) spojovány s možností komunitarizovat na základě výše uvedeného rozsudku také **trestní právo procesní**. Tato oblast spadá do pravomoci členských států a je v zásadě upravena národním právem. Muselo by tak dojít k prolomení judikatury Evropského soudního dvora týkající se judiciální doktríny procesní autonomie členských států. Je třeba poznamenat, že tak daleko nešla ani smlouva zakládající Ústavu pro Evropu, která ve svém čl. III-270 nabídla určité řešení evropské trestněprávní normotvorby.<sup>7</sup> (viz dále)

Otevírá se i celá řada zásadních otázek následných, týkajících se například institucionálního zabezpečení soudržnosti trestněprávní politiky a komunikace mezi jednotlivými formacemi Rady nebo, otázka formy přijímaných aktů (zda by trestněprávní ustanovení byla součástí „odvětvové“ legislativy nebo zda by měla mít povahu samostatných směrnic).

<sup>7</sup> Podrobněji k tomuto ustanovení viz Syllová J., Pítrová L., Svobodová M. a kol, Ústava pro Evropu, komentář, C.H. Beck, Praha 2005, str. 399 an.

Pokud by Komise skutečně předložila nové návrhy na právním základě Smlouvy ES a tyto návrhy by nahradily platné právní akty dotýkající se trestního práva uvedené v příloze k výše citovanému sdělení Komise, budou členské státy, včetně České republiky, vystaveny riziku zahájení řízení pro porušení Smlouvy ES ze strany Komise v případě, že dosud rámcová rozhodnutí řádně netransponovaly do národního práva. (V případě České republiky jde např. o nedostatečné řešení odpovědnosti právnických osob, kterou rámcová rozhodnutí vesměs požadují.) Vzhledem k tomu, že právní akty přijaté v rámci III. pilíře nepodléhají plné jurisdikci Evropského soudního dvora, nebylo dosud možné zahájit proti členskému státu řízení pro porušení Smlouvy. Pokud by byla tato trestněprávní ustanovení upravena formou komunitárního právního aktu, bylo by také samozřejmě možné jejich opožděnou nebo neúplnou transpozici napadnout dozorčí žalobou Komise. Právní akty I. pilíře totiž podléhají plné jurisdikci Evropského soudního dvora.

### **III. Komunitarizace na základě stávajících smluv: *passerella* (postup dle čl. 42 SEU)**

Paralelně s extenzivním výkladem judikatury ESD sleduje Komise i další linii možné komunitarizace III. pilíře. Změna rozhodování v oblasti III. pilíře je totiž možná i na půdorysu dosavadního primárního práva, a to i bez přímé vazby na nutnost ratifikace Ústavní smlouvy. Tuto cestu spočívající především ve využití čl. 42 SEU a čl. 67(2) SES ostatně Komise již naznačila v několika svých iniciativách.

Před Evropským summitem v červnu 2006 publikovala Komise sdělení Evropské Radě, ze dne 10. 5. 2006 (KOM 2006 211 final) týkající se agendy pro občany. V části věnované oblasti svobody, bezpečnosti a spravedlnosti Komise uvádí, že **připraví iniciativu pro zlepšení rozhodovacích procesů a rozsahu odpovědnosti v oblasti policejní a justiční spolupráce a legální migrace s použitím stávajících možností ustanovení smluv** (primárního práva). Mimo jiné se zde uvádí, že činnost a odpovědnost v některých oblastech je „omezená současnými rozhodovacími postupy, které vedou do slepé uličky a mají za následek nedostatek vlastní demokratické kontroly.“ Tím se má nepochybně na mysli jednomyslnost a nedostatečné zapojení Evropského parlamentu při přijímání aktů v rámci III. pilíře. Právě využití *passerelly* podle čl. 42 SEU by podle názoru Komise umožnilo změny, které "zlepší rozhodování v Radě a umožní demokratickou kontrolu Evropského parlamentu a rozšíří roli Evropského soudního dvora".

Na základě výzvy Evropské rady podat zprávu o plnění Haagského programu (pětiletý program přijatý pro oblast spravedlnosti a vnitřních věcí, zahrnující také vízovou, azylovou a imigrační politiku a policejní spolupráci) publikovala Komise čtyři sdělení, obsahující určité „programové“ pasáže týkající se mimo jiné i rozhodovacího postupu v rámci III. pilíře.

Ve svém sdělení z června 2006 **Provádění Haagského programu - cesta vpřed** Komise upozornila na obtíže při přijímání rozhodnutí v rámci třetího pilíře s tím, že považuje první revizi Haagského programu za dobrou příležitost „zlepšit“ v této oblasti rozhodovací proces. Podle názoru Komise je to právě čl. 42 SEU a 67(2) SES, který je vhodným nástrojem k dosažení tohoto cíle s tím, že i v této oblasti se uplatní komunitární metoda zajišťující odpovědnost, transparentnost a efektivnost. Jako výhody tohoto postupu Komise uvádí:

- sjednocení legislativních nástrojů,
- přiznání spolurozhodovací legislativní pravomoci demokraticky volenému orgánu - Evropskému parlamentu,
- zavedení kvalifikovaného rozhodování jako efektivního a konsenzuálního nástroje.

Diskuse o možnosti využití *passerelly* (přechodové klauzule) probíhala intenzivně za finského předsednictví. Během této diskuse Komise dala najevo, že je připravena předložit návrhy týkající se využití přechodové klauzule, což ovšem bylo řadou členských států přijímáno přinejmenším vlažně. Samo finské předsednictví v předvečer prosincového summitu zveřejnilo dokument **The Hague Programme review - Draft Council conclusions**, který byl projednáván na zasedání Rady JHA ve dnech 3. a 4. prosince 2006 a který obsahuje i určitá programová prohlášení ohledně rozhodovací procedury. Rezervovaný postoj členských států k tomuto řešení je

možné ilustrovat prohlášením britské ministryně vnitra, která konstatovala, že diskuse o *passerelle* je skončena ("...considers the debate about the passerelle to be over").<sup>8</sup>

### K využití *passerelly*

Pokud bychom chtěli analyzovat možnosti, které na půdě stávajícího primárního práva skýtá ono přechodové ustanovení, musíme především vycházet z textu čl. 42 Smlouvy o Evropské unii, který je ustanovením procedurální povahy a z analýzy čl. 29 SEU, který obsahuje věcné vymezení potenciálně přenášených oblastí.

#### Článek 42 SEU

*Rada může z podnětu Komise nebo členského státu a po konzultaci s Evropským parlamentem jednomyslně rozhodnout, že postup v oblastech uvedených v článku 29 spadá pod hlavu IV Smlouvy o založení Evropského společenství, a zároveň rozhodne o příslušném hlasovacím postupu. Doporučí členským státům, aby přijaly toto rozhodnutí v souladu se svými ústavními předpisy.*

Postup uvedený v tomto ustanovení pro přechod k rozhodování podle smlouvy ES předpokládá:

- jednomyslnost Rady,
- podnět Komise či členského státu,
- konzultaci s Evropským parlamentem,
- rozhodnutí o hlasovacím postupu v příslušné oblasti,
- přijetí členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy.

Rozsah oblastí, kterých by se přenesení pravomocí týkalo, je vyjádřen v čl. 29 SEU.

#### Článek 29

*Aniž jsou dotčeny pravomoci Evropského společenství, klade si Unie za cíl poskytovat svým občanům v prostoru svobody, bezpečnosti a práva vysokou úroveň ochrany tím, že rozvíjí společný postup členských států v oblasti policejní a justiční spolupráce v trestních věcech, a tím, že předchází rasismu a xenofobii a potírá je.*

*Tohoto cíle se dosáhne předcházením organizované i neorganizované trestné činnosti a bojem proti ní, zejména proti terorismu, obchodu s lidmi, trestným činům proti dětem, nedovolenému obchodu s drogami a nedovolenému obchodu se zbraněmi, korupci a podvodům, prostřednictvím:*

- užší spolupráce policejních, celních a jiných příslušných orgánů členských států přímo nebo prostřednictvím Evropského policejního úřadu (Europolu) v souladu s články 30 a 32;
- užší spolupráce soudních a jiných příslušných orgánů členských států, též prostřednictvím Evropské jednotky pro soudní spolupráci (Eurojust), v souladu s články 31 a 32;
- sbližováním předpisů trestního práva členských států v souladu s čl. 31 písm. e), je-li to nezbytné.

Obecně lze říci, že tento postup není v historii evropské integrace novem. Určitou obdobu takového přesunu je možné spatřovat v komunitarizaci původně také mezivládní oblasti soudní spolupráce v civilních věcech Amsterodamskou smlouvou, která přinesla poměrně dobré výsledky a fakticky přispěla k rozvoji tzv. páté svobody (volný pohyb soudních rozhodnutí) a k lepšímu uplatňování čtyř základních svobod na vnitřním trhu. V oblasti trestního práva však dosud vládne přece jen převážně zdrženlivý přístup k dalšímu rozšiřování kompetencí Společenství nad stávající rámec. To ostatně dokládá i výše uvedený vysoký počet intervencí členských států v případě C-440/05 na straně Rady a spíše skeptická vyjádření některých členských států k možnosti využití přechodové klauzule. Některé členské státy spolu s Komisí naopak vytvářejí, zejména po nepřijetí Ústavní smlouvy ve Francii a Nizozemsku, silný tlak právě na využití tohoto ustanovení ke komunitarizaci rozhodování ve III. pilíři. I když je tedy obtížné odhadnout další vývoj, je nutné se zamyslet nad možným využitím *passerelly* z české perspektivy. Vzhledem k rozsahu tohoto příspěvku se omezím jen na některé z rovin, které mohou mít pro formulaci „českého postoje“ význam.

<sup>8</sup> Viz UK Parliament Select Committee on European Scrutiny Forty-First Report on Implementing the Hague Programme on justice and home affairs



### Ústavní souvislosti

Zkoumáme-li dikci ustanovení o přechodové klauzuli z české ústavní perspektivy, pak není zcela jasné, jaký postup se má v tomto případě na mysli.

„Rada může ... jednomyslně rozhodnout“ a... „**doporučí** členským státům, aby přijaly toto rozhodnutí v souladu se svými ústavními předpisy“.

Odkaz na ústavní předpisy by bylo možné interpretovat tak, že uvedený postup předpokládá, že členské státy návrh schválí v souladu se svým ústavním pořádkem a teprve poté vstoupí takové rozhodnutí v platnost. Tento výklad koresponduje s mezivládním charakterem spolupráce v oblasti III. pilíře a se skutečností, že obdobný odkaz obsahují i ustanovení SEU týkající se sjednávání mezinárodních smluv.<sup>9</sup> I když konkrétní ústavní úprava pro takové případy schvalování rozhodnutí Rady schází, je nepochybné, že přijetím takového rozhodnutí jsou „některé pravomoci orgánů ČR přeneseny na mezinárodní organizaci nebo instituci“ ve smyslu čl. 10a Ústavy. Vágnost ustanovení samotného čl. 42 SEU, z něhož není jasné, které pravomoci budou v konkrétním případě přeneseny, zpochybňuje argument, že samotným souhlasem se smlouvou EU již daly členské státy k tomuto přenosu souhlas.

### Dopad změny rozhodovacích postupů

#### *Legislativní iniciativa členských států*

Využitím přechodové klauzule může dojít ke ztrátě práva legislativní iniciativy členského státu, která dosud v rámci III. pilíře existuje. Je proto třeba zvažovat, jaký skutečný význam by tato změna mohla pro Českou republiku mít.

#### *Role Evropského parlamentu a Parlamentu ČR*

Při posuzování možnosti využití čl. 42 SEU by mělo hrát roli i silnější zapojení Evropského parlamentu v rozhodovacím procesu.<sup>10</sup> Pokud by skutečně došlo k přesunu oblasti policejní a justiční spolupráce v trestních věcech do I. pilíře, pak by Evropský parlament mohl získat silnější postavení v legislativním procesu. Jeho postavení by se však odvíjelo od konkrétního, rozhodnutím Rady určeného způsobu a postupu rozhodování v této oblasti. Je ovšem možné si položit v této souvislosti i otázku, zda v tak specifické a citlivé oblasti, jakou nepochybně trestní právo je, je „demokratická legitimizace“ zapojením Evropského parlamentu postačující. Zapojení národního parlamentu by přitom při zachování stávající vnitrostátní úpravy zůstalo nezměněno a takový přesun by neměl zásadní dopad, protože část 15A jednacího řádu Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, která upravuje projednávání záležitostí Evropské unie v Poslanecké sněmovně, nerozlišuje mezi projednáváním právních aktů v rámci I. nebo III. pilíře. Navíc je třeba vzít v úvahu, že úprava justiční spolupráce v trestních věcech zasahuje často věcně do oblasti ústavně zaručených práv a svobod jednotlivce, jejichž legislativní úprava na vnitrostátní úrovni vyžaduje zvláštní proceduru.

#### *Ztráta možnosti veta z hlediska zájmů ČR*

Úvahy nad možností komunitarizace oblasti policejní a justiční spolupráce v trestních věcech by také měly zohlednit skutečnost, že pokud by rozhodovací procedura zahrnula rozhodování kvalifikovanou většinou v Radě na základě stávající komunitární úpravy, ztratila by Česká republika možnost návrh vetovat. Je tedy třeba posuzovat, jak efektivně může Česká republika, jako spíše menší členský stát, v rámci většinového hlasování prosazovat své zájmy a jaká rozhodovací procedura v Radě by tedy měla být zvolena.

### Uplatnění systémových doktrín komunitárního práva

<sup>9</sup> Obdobný odkaz na ústavní předpisy obsahuje např. čl. 34 SEU týkající se sjednávání úmluv mezi členskými státy

<sup>10</sup> Viz např. i náleze německého Spolkového ústavního soudu ve věci vnitrostátní implementace rámcového rozhodnutí Rady Evropské unie 2002/584/SVV ze dne 13. června 2002 o evropském zatýkacím rozkazu a postupech předávání mezi členskými státy.

*(Přímý účinek, přednost a další doktríny komunitárního práva)*

Na rozdíl od komunitárního práva je v případě unijních aktů přímý účinek judikovaný v I. pilíři v případě rámcových rozhodnutí výslovně Smlouvou EU vyloučen. Obdobně zatím nelze uplatnit doktrínu přednosti komunitárního práva před vnitrostátním právem, které je s ním v rozporu. Vyloučeno je i uplatnění doktríny eurokonformního výkladu vnitrostátního práva a doktrína odpovědnosti členského státu za škodu způsobenou jednotlivci porušením komunitárního práva. Není ovšem vyloučeno, že s výjimkou výslovně primárním právem vyloučeného uplatnění přímého účinku, budou na základě potenciálního aktivistického přístupu ESD výše uvedené doktríny „přetaženy“ judikaturou z komunitárního práva i do práva unijního. Některé z judikovaných principů nejsou totiž charakteristické jen pro komunitární právo, ale jsou odvozeny z práva mezinárodního, které představuje interpretační přemostění pro takovou interpretaci. ESD ostatně již naznačil tuto interpretační tendenci ve svém rozsudku ve věci *Pupino*, kdy na základě principu loajální spolupráce judikoval v podstatě nepřímý účinek unijního práva spočívající v povinnosti eurokonformního výkladu.<sup>11</sup>

Paralelismus vnitřních a vnějších vztahů

Z hlediska vnějších vztahů se jeví problematickou i potenciální uplatnění doktríny implicitní vnější pravomoci judikované ESD v rámci komunitárního pilíře (posudek ESD ve věci *AETR*). Tuto doktrínu ESD ostatně již extenzivním způsobem uplatnil i ve svém posudku 1/03 ve věci revidované *Luganské úmluvy*<sup>12</sup>, tedy v oblasti, jejíž komunitarizaci došlo amsterodamskou smlouvou. Uplatnění této doktríny v případě komunitarizace policejní a soudní spolupráce v trestních věcech by značným způsobem limitovalo mezinárodněprávní subjektivitu členských států v této oblasti. A to zejména v případech, kdy by judikatura ESD dovodila výlučnou pravomoc Společenství.

Rozšíření soudní jurisdikce

Jurisdikce Evropského soudního dvora je v rámci třetího pilíře omezená. Neexistuje zde obdoba žaloby na porušení Smlouvy (čl. 226-228 SES), k položení předběžné otázky je legitimován užší okruh vnitrostátních soudů a omezen může být i okruh subjektů legitimovaných k podání žaloby na neplatnost. Z pohledu České republiky je možnost uplatnění dozorčí žaloby Komise ve světle dosavadních zkušeností s počtem řízení zahájených vůči ní Komisi spíše hrozbou v případě legitimace k pokládání předběžných otázek. Česká republika svým prohlášením připouští pro předběžné otázky v rámci třetího pilíře shodný režim jako panuje v pilíři prvním (čl. 234 SES 37), takže situace by po případném přesunu zůstala nezměněna. Z hlediska ochrany práv jednotlivců by bylo možné naopak pozitivně hodnotit širší okruh subjektů legitimovaných k podání žaloby na neplatnost podle čl. 230 SES, zahrnující za určitých okolností i dotčené jednotlivce. Naopak za stávající právní úpravy je v souladu s čl. 35 odst. 6 SEU ESD příslušný přezkoumávat legalitu rámcových rozhodnutí a rozhodnutí pouze z iniciativy členských států nebo Komise.

**„Vybírání rozinek“ z Ústavní smlouvy ?**

Využití přechodové klauzule je často označováno jako vybírání rozinek z Ústavní smlouvy nebo jako naplnění představ Ústavní smlouvy zadními dveřmi. Toto tvrzení je sporné, protože *passerella* je součástí již platných smluv a také proto, že není jasné, zda využitím tohoto ustanovení by bylo dosaženo stejného cíle, jaký zamýšlí Ústavní smlouva. Čl. III-270 SÚ by umožnil přijímání evropských zákonů a evropských rámcových zákonů v oblasti spolupráce v trestních věcech a přijímání rámcových zákonů pro stanovení minimálních pravidel nezbytných pro vzájemné uznávání. Čl. III-271 SÚ obsahuje pravomoci v oblasti sblížování trestního práva cestou stanovení

<sup>11</sup> Viz rozsudek C-105/30 *Pupino*, in Pítrová L., Pomahač R., Průvodce judikaturou evropského soudního dvora, 4. díl, Linde Praha, Praha 2006, str. 119 an.

<sup>12</sup> Viz posudek 1/03 *Pravomoc Společenství uzavřít novou Luganskou úmluvu o soudní příslušnosti a uznávání a výkonu rozhodnutí v občanských a obchodních věcech*

minimálních pravidel týkajících se vymezení trestních činů a sankcí v oblastech mimořádně závažné trestné činnosti.<sup>13</sup>

Obě ustanovení však obsahují „záchranné brzdy“, které jsou pro členské státy velmi významné. Využitím těchto brzd může členský stát ve skutečnosti nepřistoupit k určitému návrhu, pokud by se domnívat, že by takový návrh „porušil základní zásady jeho systému trestního soudnictví“ (čl. III-271 odst. 3). Uplatnil by tak v podstatě „opt out“, zatímco ostatní členské státy (pokud by dosáhly kvalifikačního kritéria 1/3) by mohly stanoveným postupem pokračovat ve spolupráci formou posílené spolupráce. Z vágního znění čl. 42 SEU není ovšem zřejmé, zda toto ustanovení je dostatečně flexibilní, aby umožnilo zavedení obdobných záchranných mechanismů, jaké předpokládala Ústavní smlouva.

### **Závěr**

Vycházíme-li z výše uvedené analýzy rozsudku C-179/03 a možnosti využití *passerelly* můžeme říci, že:

1. Dosud neexistuje obecná kompetence Společenství v oblasti trestního práva.
2. Existuje nicméně určitá kompetence, která je omezená a dosud judiciálně neupřesněná.<sup>14</sup>
3. Existuje omezený rozsah záležitostí (definovaných čl. 29 SEU), které by mohly být prostřednictvím *passerelly* přeneseny do prvního pilíře.

Cesta aktivistické judikatury ESD a implicitního přenesení pravomocí v oblasti trestního práva na Společenství je podle mého názoru netransparentní a její prohlubování proti vůli členských států má své limity a mohlo by vést k zablokování rozhodování v oblasti policejní a justiční spolupráce v trestních věcech. V tomto ohledu je třeba vyčkat navazující judikatury ESD (zejména očekávaného rozsudku ve věci C-440/05). Již nyní však je možné se ptát, zda to není sám ESD, který se snaží „vybírat rozinky“ z Ústavní smlouvy. Stačí jen porovnat odůvodnění rozsudku C-176/03 s textem ustanovení čl. III-271 odst. 3 Ústavní smlouvy, který zní: „*Ukáže-li se, že sbližování trestněprávních předpisů členského státu je nezbytné pro zajištění účinného provádění politiky Unie v oblasti, která byla předmětem harmonizačního opatření, může evropský rámcový zákon stanovit minimální pravidla pro vymezení trestných činů sankcí v dané oblasti. Přijme se stejným postupem, který byl použit pro přijetí dotyčných harmonizačních opatření...*“

Komunitarizace trestního práva prostřednictvím *passerelly* nebude mít patrně dostatečnou podporu ze strany členských států, pokud nebude doplněna specifickým rozhodovacím postupem a konsensuálně přijímanými záchrannými mechanismy a věcně přesně vymezena. Překážkou efektivní spolupráce v této oblasti nemusí být jen jednomyslné rozhodování, ale schopnost konsensu se skutečně kvalitními legislativními řešeními.

<sup>13</sup> blíže viz Syllová J., Pítrová L., Svobodová M. a kol, Ústava pro Evropu, komentář, C.H.Beck, Praha 2005

<sup>14</sup> V intencích této judikatury předložila Komise v lednu 2007 návrh směrnice Rady a Evropského parlamentu o trestněprávní ochraně životního prostředí, KOM(2007) 51