



**Radovan Malachta, Michal Janovec
(eds.)**

COFOLA 2024

část 7

**Dvacet let v Evropské unii:
Co členství v EU (ne)přineslo**

Sborník z konference

**MASARYKOVA
UNIVERZITA**

ACTA UNIVERSITATIS BRUNENSIS IURIDICA
EDITIO SCIENTIA

MUNI
PRESS

MUNI
LAW

COFOLA 2024

**Sborník příspěvků mladých právníků, doktorandů
a právních vědců**

**Část 7 – Dvacet let v Evropské unii:
Co členství v EU (ne)přineslo**

Radovan Malachta, Michal Janovec (eds.)



**Masarykova univerzita
Brno 2024**

Tato publikace vznikla na Masarykově univerzitě v rámci projektu „COFOLA 2024“ MUNI/B/1385/2023 podpořeného z prostředků účelové podpory na specifický vysokoškolský výzkum, kterou poskytlo MŠMT v roce 2024.

Příspěvky jsou publikovány v rámci licenčních podmínek Creative Commons Attribution 4.0 International (CC-BY-4.0).

© 2024 Masarykova univerzita

ISBN 978-80-280-0665-5 (online ; pdf)

Recenzenti

- prof. JUDr. Filip Křepelka, Ph.D.
- prof. JUDr. Naděžda Rozehnalová, CSc.
- doc. JUDr. David Sehnálek, Ph.D.
- JUDr. Eva Brucknerová, Ph.D.
- JUDr. Johan Schweigl, Ph.D.
- Mgr. Iveta Rohová

Odborní garanti

- doc. JUDr. David Sehnálek, Ph.D.
- JUDr. Radovan Malachta, Ph.D.

Organizační výbor konference

- doc. JUDr. Michal Janovec, Ph.D.
- Mgr. Bc. David Texl, LL.M.
- Mgr. Jakub Slavík
- Mgr. Radka Špačková
- Mgr. Bc. et Bc. Michaela Trtková, Ph.D.
- Mgr. Adam Janeček

OBSAH

Poland's Membership in the European Union in the Context of the Development of EU Criminal Law	9
<i>Tomasz Bojanowski</i>	
Státní subjekt a jeho možnost pojmového rozšíření v kontextu vzestupného vertikálního přímého účinku směrnice	29
<i>Filip Čížek</i>	
Vývoj AML regulácie na národnej a európskej úrovni	48
<i>Dorota Francisciová</i>	
Dopad legislativy EU na práva obětí trestných činů v České republice.....	62
<i>Dominik Hoda</i>	
Míra (ne)efektivity výsad a imunit poslanců Evropského parlamentu.....	75
<i>Martin Kubálek</i>	
Vývoj konceptu bezpečnosti v európskej únii za uplynulé dve desaťročia.....	98
<i>Petra Lukačovičová</i>	
Účast České republiky na posílené spolupráci v EU v oblasti evropského mezinárodního práva soukromého.....	124
<i>Jan Kadlec, Radovan Malachta</i>	
Listina základních práv a svobod Evropské unie v současné judikatuře Soudního dvora Evropské unie a Evropského soudu pro lidská práva.....	150
<i>Andrea Marešová</i>	
Členstvo Slovenskej republiky v Európskej únii: Európsky zatýkací rozkaz	170
<i>Milada Radášová</i>	

POLAND'S MEMBERSHIP IN THE EUROPEAN UNION IN THE CONTEXT OF THE DEVELOPMENT OF EU CRIMINAL LAW

Tomasz Bojanowski

University of Cardinal Stefan Wyszyński in Warsaw, Poland

Abstract

The subject of the article is the analysis of selected aspects of Polish membership in the European Union in the context of the development of criminal law in the European Union. To discuss the issue, the author introduces Poland's path to the European Union, particularly from a legal perspective. Next, the author briefly discusses Polish criminal law before joining the European Union and the process of its evolution. The following section of the study concerns selected aspects of European Union criminal law before the entry into force of the Treaty of Lisbon. A significant element of the article is the discussion of changes in criminal law after the entry into force of the Treaty of Lisbon and their impact on the functioning of the national criminal law system, using Poland as an example. The last substantive segment concerns the establishment of European Union institutions responsible for the recognition, prevention, and combating of crimes. The study concludes with a summary, where the author concludes the considerations and points out that the sphere of criminal law is extremely sensitive and must be constantly monitored at the Union level as well.

Keywords

Criminal Law; European Union Law; Treaty of Lisbon; European Public Prosecutor's Office; Cooperation in Criminal Matters.

1 Introduction

On 1 May 2004 the Republic of Poland, along with Cyprus, the Czech Republic, Estonia, Lithuania, Latvia, Malta, Slovakia, Slovenia, and Hungary,

became a full member of the European Union¹. This was the culmination of a process that began with the partially free elections held on 4 June 1989². During this 15-year period, Poland and Poles had to implement many political, social, economic, and legal changes to become a full-fledged member of the community. This process and the changes introduced can be evaluated in various ways, but statistics clearly show that Poles believe they made the right decision in the accession referendum³.

From 1989 to 2004, the Polish legal system underwent continuous changes. Initially, the changes resulted from the systemic transformation, i.e., the transition from a communist system based on a centrally planned economy to a democratic-liberal system based on a market economy⁴. Subsequently, the process of adjusting regulations to international and European standards began, as Poland aimed to join the North Atlantic Treaty Organization⁵ and the European Community.

This aspect also concerned the sphere of law and criminal proceedings. In 1989, the Polish criminal process was based on legal acts of Soviet origin⁶, namely the

¹ Treaty between the Kingdom of Belgium, the Kingdom of Denmark, the Federal Republic of Germany, the Hellenic Republic, the Kingdom of Spain, the French Republic, Ireland, the Italian Republic, the Grand Duchy of Luxembourg, the Kingdom of the Netherlands, the Republic of Austria, the Portuguese Republic, the Republic of Finland, the Kingdom of Sweden, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland (the Member States of the European Union) and the Czech Republic, the Republic of Estonia, the Republic of Cyprus, the Republic of Latvia, the Republic of Lithuania, the Republic of Hungary, the Republic of Malta, the Republic of Poland, the Republic of Slovenia, and the Slovak Republic concerning the accession of the Czech Republic, the Republic of Estonia, the Republic of Cyprus, the Republic of Latvia, the Republic of Lithuania, the Republic of Hungary, the Republic of Malta, the Republic of Poland, the Republic of Slovenia, and the Slovak Republic to the European Union, signed in Athens on April 16, 2003, Official Journal of Laws 2004 No. 90, Item 864.

² Act of 7 April 1989, Electoral Law for the Sejm of the Polish People's Republic for the 10th term, for the years 1989–1993, Official Journal of Laws 1989 No. 19, Item 102; Act of 7 April 1989, Electoral Law for the Senate of the Polish People's Republic, Official Journal of Laws 1989 No. 19, Item 103.

³ MARCZEWSKA-RYTKO, M. Kampania przed referendum akcesyjnym polski do UE w kontekście doradztwa politycznego. *Roczniki Nauk Społecznych*. 2014, Vol. 42, no. 1, pp. 77–91.

⁴ MANKO, R. Transformacja ustrojowa a ciągłość instytucji prawnych – uwagi teoretyczne. *Zeszyty Prawnicze*. 16. 2. 2016, pp. 5–35.

⁵ North Atlantic Treaty, drawn up in Washington on 4 April 1949. *Official Journal of Laws*. 2000, no. 87, Item 970.

⁶ OSAK, M. Cechy stalinowskiego prawa karnego na podstawie podręcznika Igora Andrejewa, Leszka Lernella i Jerzego Sawickiego Prawo karne Polski Ludowej z 1950 r. *Miscellanea Historico-Iuridica*. 2021, Vol. XX, no. 1, pp. 119–138.

Penal Code of 1969⁷ and the Code of Criminal Procedure of 1969⁸. After the fall of the “Iron Curtain”⁹, efforts to adapt it and implement international solutions appropriate for criminal law in a democratic state of law began¹⁰. Nevertheless, the changes were so far-reaching that they required the enactment of a series of new legal acts that took into account European Union legislation. Moreover, the Polish system had to be compatible with the already functioning EU system, meaning it had to be open to its procedures and institutional actions¹¹.

This required multifaceted actions; the process had to be thoughtful, long-term, and required fundamental systemic changes it is worth noting that not all were properly implemented and on time, and some were introduced after 2004 due to oversight, such as in the area of extradition¹². With Poland’s accession to the Union, the world did not stop – the European Union was expanded by as many as 10 countries, which affected its functioning specifics – it has significantly changed over 20 years to meet the challenges posed to it – fundamental changes include the Lisbon Treaty and the pandemic-era changes, the so-called EU Recovery and Resilience Facility¹³. Moreover, since 2004, the European Union has gained new members, others have declared their intention to join, and one country has left the Community. This implies that every aspect of the functioning of an international organization like the European Union is fluid and flexible, which is related to the necessity of responding to social, political, civilizational, and economic changes.

The subject of this study will be the delicate sphere of the functioning of sovereign states, i.e., criminal law. This article will analyze the impact

⁷ Act of 19 April 1969, Penal Code, Official Journal of Laws 1969 No. 13, Item 94.

⁸ Act of 19 April 1969, Code of Criminal Procedure, Official Journal of Laws 1969 No. 13, Item 96.

⁹ The colloquial name for the border (during the Cold War) between the Soviet Union and its subordinate Central European states and Western Europe.

¹⁰ GRZEGORCZYK, T., TYLMAN, J. *Polskie postępowanie karne*. Warszawa, 2022, p. 815.

¹¹ RADONIEWICZ, F. Techniki implementacji do polskiego porządku postanowień decyzji ramowych Rady Unii Europejskiej dotyczących prawa karnego materialnego. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*. 2015, Vol. 25, no. 3, pp. 183–205.

¹² Act of 8 September 2006, Amending the Constitution of the Republic of Poland, Official Journal of Laws 2006 No. 200, Item 1471.

¹³ Study supporting the mid-term Evaluation of the Recovery and Resilience Facility. Available at: https://cdn.ceps.eu/wp-content/uploads/2024/02/7fff9205-b77a-4a3f-ad85-8a4c88cb6503_en.pdf [cit. 31. 5. 2024].

of Poland's accession and 20 years of membership in the European Union on selected elements of the Polish criminal law system, criminal proceedings, and the functioning of the justice system (in criminal matters) as well as the development of European Union criminal law itself. The author will discuss the perspective of the Polish criminal law system before joining the European Union. Next, the EU legal system in the field of criminal law before the Lisbon Treaty will be analyzed. Subsequently, the focus will be on discussing selected changes after the Lisbon Treaty came into force and their impact on the national legal order. The last substantive segment will concern EU agencies ensuring cooperation in criminal matters, with particular emphasis on the European Public Prosecutor's Office.

This study will employ scientific methods appropriate for legal sciences, i.e., the formal-dogmatic method, the theoretical-legal method, the historical-legal method, and the axiological method.

2 Polish Criminal Law before Accession to the EU

Considerations should begin with outlining what the criminal law system in Poland looked like before joining the European Union. The systemic changes in the Polish People's Republic began in 1989. It is necessary to indicate the moment of the state's name change, which was effected by the so-called December Amendment – on 31 December 1989, the name Republic of Poland was restored¹⁴.

However, the 1952 Constitution of the Polish People's Republic remained in force¹⁵, along with the 1969 Penal Code (PC) and the 1969 Code of Criminal Procedure (CCP). The legislation from 1989 to 1997 attempted to adapt the law to the realities of the new system, but it proved insufficient. Concurrently, work began in every branch of law on new codifications and legal acts¹⁶. The most crucial element of the system was the Constitution,

¹⁴ Act of 29 December 1989, Amending the Constitution of the Polish People's Republic, Official Journal of Laws 1989 No. 19, Item 101.

¹⁵ The Constitution of the Polish People's Republic adopted by the Legislative Sejm on July 22, 1952. *Journal of Laws*. 1952, no. 33, item 232.

¹⁶ KRAJEWSKI K., Nowa kodyfikacja karna a polityka karna w polsce w latach 1990–2005. *Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych*. 2008, Vol. XII, pp. 1,5–44; SIEMIĄTKOWSKI, T. Kodeks spółek handlowych – Nowa Kodyfikacja Prawa Spółek. *Palestra*. 2000, no. 9–10.

which is why a decision was made to establish the Constitutional Commission of the National Assembly¹⁷, tasked with drafting a constitution for the democratic Republic of Poland, which would serve as a framework for other laws.

Ultimately, the new Constitution of the Republic of Poland was enacted in 1997¹⁸, although the process was not easy due to various political and legal factors. In the same year, two key criminal law codifications were enacted, aimed at breaking away from the Soviet model, incorporating international solutions, and preparing for accession to the European Union.

In the realm of substantive criminal law, the 1997 Penal Code¹⁹ should be noted. It was shaped by three factors: the internationalization of criminal law, the mitigation of criminal policy towards offenders, and moral neutrality in the special part of the code. The internationalization of criminal law through the implementation of international regulations such as the International Covenant on Civil and Political Rights²⁰ and the European Convention on Human Rights²¹ led to a broad inclusion of the guarantee function and a general humanitarian approach. The 1997 Penal Code initiated a shift in thinking about offender accountability towards restorative justice²². An example of this is the abolition of the death penalty, broader use of non-custodial sentences, and the introduction of the institution of conditional discontinuation of proceedings²³. Meanwhile, moral neutrality is particularly expressed in the special provisions, which are not

¹⁷ The Constitutional Act of 23 April 1992, on the Procedure for the Preparation and Adoption of the Constitution of the Republic of Poland, Journal of Laws of 1992, no. 67, item 336.

¹⁸ The Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997, Journal of Laws of 1997, No. 78, item 483.

¹⁹ The Act of 6 June 1997, Penal Code, Journal of Laws of 1997, No. 88, item 553.

²⁰ The International Covenant on Civil and Political Rights opened for signature in New York on 19 December 1966, Journal of Laws of 1977, No. 38, item 167.

²¹ The Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms drafted in Rome on 4 November 1950, subsequently amended by Protocols No. 3, 5, and 8, and supplemented by Protocol No. 2, Journal of Laws of 1993, No. 61, item 284.

²² KOZŁOWSKA, P. Wykorzystanie sprawiedliwości naprawczej w sprawach o przestępstwa z nienawiści – szanse i ograniczenia. *Probacja*. 2023, no. 2, pp. 133–165. DOI: <https://doi.org/10.5604/01.3001.0053.6691>

²³ JUSZKA, K. Efektywność warunkowego umorzenia postępowania karnego w postępowaniu przygotowawczym i jurysdykcyjnym. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*. 2015, Vol. LXXVII, no. 4.

aimed at punishing specific attitudes in areas such as culture, art, religion, or customs²⁴.

The Code of Criminal Procedure, on the other hand, at least partially broke away from the Soviet model of criminal proceedings²⁵. It introduced a transparent model of proceedings based on French and German solutions, considering procedural principles, including broad guarantees of the right to a fair trial for both the accused and the victim²⁶. Crucial in the context of the geopolitical direction Poland chose was the introduction of provisions concerning international cooperation and cross-border proceedings²⁷.

It should be noted that the new Penal Code and the Code of Criminal Procedure are just the tip of the iceberg. Concurrently, a number of other legal acts were enacted, enabling the implementation and application of criminal law norms and socio-economic normalization, such as the Act on the Crown Witness²⁸. This was only the beginning of changes, as the Polish legal system, including criminal law, had to prepare for integration into the EU system.

3 Criminal Law of the European Union before the Treaty of Lisbon

In discussions on the impact of EU law on the Polish criminal law system, it is crucial to distinguish between two periods. The first period is before the Treaty of Lisbon, during which the European Union aimed to unify laws regarding outcomes without possessing instruments that could interfere with forms and methods. After the Lisbon Treaty, the so-called third pillar encompassing the Common Foreign and Security Policy and cooperation

²⁴ DUSZA, K. Różnice pomiędzy Kodeksem karnym z 1997 roku a Kodeksem karnym z 1932 roku. *Kortowski Przegląd Prawniczy*. 2023, no. 3, pp. 5–21. DOI: <https://doi.org/10.31648/kpp.8827>

²⁵ KRUSZYŃSKI, P, ZBROJEWSKA, M. Nowy model postępowania karego ukształtowany nowelą do k.p.k. z 27 września 2013 r. *Palestra*. 2014, no. 1–2, p. 55.

²⁶ GŁĘBOCKA, J. *Model francuskiego postępowania przygotowawczego w ujęciu porównawczym*. Warszawa, 2023, pp. 42–51.

²⁷ GEMRY, J. *Metodyka pracy w sprawach karnych ze stosunków międzynarodowych*. Warszawa, 2013.

²⁸ The Act of 25 June 1997, on the Crown Witness, Journal of Laws of 1997, No. 114, item 738.

in the field of justice and home affairs was communitarized, and a treaty basis was established for creating norms in the field of substantive and procedural criminal law²⁹.

Presenting selected aspects of the EU's functioning before the Treaty of Lisbon should be treated as an introduction to the presentation of institutions that were ultimately shaped by the Lisbon Treaty and an overview of the evolution of these institutions, which were most influenced by the practical functioning of law enforcement agencies and the application of legal norms.

After Poland's accession to the European Union, participation in the process of unifying the legal regime was necessary³⁰. Until the Treaty of Lisbon came into force, framework decisions were crucial in the field of criminal law and cooperation in criminal matters³¹. These bound member states to achieve certain results, while the manner of achieving them (form and means) was left to the member states, with the proviso that they could not produce direct effect³². Consequently, EU legislation primarily concerned the penalization of certain prohibited acts and the framework determination of their sanctions, as well as new mechanisms of judicial cooperation in criminal matters, particularly considering the principle of mutual recognition of judgments.

As mentioned above, EU law did not provide a clear legal basis for enacting criminal law. However, the competencies of the EU in criminal law were interpreted by the Court of Justice of the European Union in judgments C-176/03³³

²⁹ GARDOCKI, L., GODYŃ, J., HUDZIK, M., PAPRZYCKI, L. K. (eds.). *Dialog między sądami i trybunalami*. Sąd Najwyższy, 2010, pp. 151–174.

³⁰ WĄSEK-WIADEREK, M. Unijne i krajowe prawo karne po traktacie lizbońskim – zarys problematyki. *Palestra*. 2011, no. 1–2, p. 7.

³¹ GRZELAK, A. Reforma przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. In: BARCZ, J. (ed.). *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*. Warszawa, 2008, pp. 265–266.

³² SZWARC, M. Decyzje ramowe jako instrument harmonizacji prawa karnego w UE. *Państwo i Prawo*. 2005, Vol. 7, pp. 22–38.

³³ Judgment of 13 September 2005, *Commission vs. Council*, ECR 2005, p. I-7879; GRZELAK, A. Kompetencje WE do określania sankcji karnych w przepisach prawa wspólnotowego – glosa do wyroku ETS z 13.9.2005 r. w sprawie C-176/03 Komisja przeciwko Radzie. *Europejski Przegląd Sądowy*. 2006, no. 6, pp. 48–53; OSTROPOLSKI, T. Przegląd orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Wyrok ETS w sprawie C-176/03 unieważniający Decyzję ramową Rady 2003/80/WSiSW z dnia 27 stycznia 2003 r. w sprawie ochrony środowiska przez prawo karne oraz jego implikacje. *Przegląd Prawa Europejskiego*. 2005, no. 3–4, p. 122.

and C-440/05³⁴. From these judgments, it follows that the European Union has so-called implied competence and can require the penalization of certain acts if necessary to ensure the effectiveness of Community law within the framework of implementing Community policies. However, the detailed specification of sanctions for such acts lies beyond the competencies of the EU³⁵.

Regarding procedural rules, it is necessary to highlight a series of events that led to the current level of cooperation. In 1975, the TREVI group (from French: *Terrorisme, Radicalisme, Extremisme, Violence Internationale*)³⁶ was established, consisting of interior ministers, officials, especially police officers, and experts from member states. Their goal was to work on solutions for preventing and combating terrorism and drug trafficking. In 1985, the Schengen Agreement was signed, which provided for the opening of borders for workers and tourists and, as a side effect, for criminals. In 1990, the Schengen Implementing Convention was signed, introducing compensatory measures such as the Schengen Information System³⁷. The Convention aimed to ensure coordination, streamline, and strengthen police and judicial cooperation among the signatory states. In 1993, the Maastricht Treaty introduced the European Union and the pillar structure, ending the TREVI group's activities³⁸. There was a noticeable trend towards the institutionalization, formalization, and expansion of cooperation in criminal matters. The Amsterdam Treaty introduced the previously mentioned legal instrument – the framework decision which was used in the field of procedural criminal law³⁹. Besides framework decisions, decisions that were binding but did not

³⁴ Judgment of 23 October 2007, *Commission vs. Council*, ECR 2007, p. I-9097; OSTROPOLSKI, T. Prawo karne domeną Wspólnoty? – glosa do wyroku ETS z 23.10.2007 r. w sprawie C-440/05 Komisja przeciwko Radzie. *Europejski Przegląd Sądowy*. 2008, no. 3, pp. 39–44.

³⁵ SZWARC-KUCZER, M. Harmonizacja znamion przestępstw i kar w Traktacie z Lizbony. *Europejski Przegląd Sądowy*. 2009, no. 5, pp. 13–16.

³⁶ WĘC, J. Ewolucja wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych Unii Europejskiej w latach 1992–2001. *Zeszyt Naukowy*. 2010, no. 4, pp. 11–36.

³⁷ OLAK, A., KONECKA-SZYDEŁKO, B., MARUSZAK, M. Układ z Schengen a bezpieczeństwo Polski. *Współczesne Problemy Zarządzania*. 2020, Vol. 8, no. 16, pp. 9–21.

³⁸ GRZELAK, A., OSTROPOLSKI, T. *Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej: współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych*. Warszawa, 2009, p. 11.

³⁹ The Implementing Convention of the Schengen Agreement of 14 June 1985, between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany, and the French Republic on the Gradual Abolition of Checks at Common Borders, OJ L 239, 2000, p. 19.

have direct effect were also significant. Through decisions, one of the EU agencies responsible for preventing and combating crime, namely Eurojust, was established⁴⁰.

The period before the Treaty of Lisbon was marked by the laborious unification of law – sometimes effective, sometimes less so. However, it was the Lisbon Treaty itself that led to a fundamental change in criminal prosecution, resulting in the abandonment of the pillar structure and its characteristic legal instruments such as positions, joint actions, conventions, and framework decisions. There was a change in the legislative procedure, and regulations, directives, decisions, recommendations, and opinions became binding in the field of criminal law.

4 Criminal Law in the European Union after the Treaty of Lisbon

The Treaty of Lisbon introduced substantial changes to the functioning of the entire European Union. Its impact on legislation in institutional, substantive, and procedural aspects was crucial. Therefore, it is necessary to focus on selected aspects of the influence of this legal act on the functioning of Polish criminal law and institutions in the new context.

4.1 The Preliminary Jurisdiction of the Court of Justice after the Entry into Force of the Treaty of Lisbon

One of the most important changes in the context of the functioning of the Polish criminal justice system was the extension of the adjudicative competence of the Court of Justice of the European Union (CJEU)⁴¹. The provision regulating this matter did not undergo significant changes. According to Article 267 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), the Court has jurisdiction to give preliminary rulings concerning: (a) the interpretation of the Treaties; (b) the validity and interpretation of acts of the institutions, bodies, offices, or agencies of the Union. A court

⁴⁰ POTKAŃSKA, M. Wpływ struktury organizacyjnej eurojustu na jej efektywne działania. *Athenaeum*. 2011, vol. 28, pp. 55–75.

⁴¹ WĄSEK-WIADEREK, M. Unijne i krajowe prawo karne po traktacie lizbońskim – zarys problematyki. *Palestra*. 2011, no. 1–2, p. 10.

of a Member State may request the Court to rule on a question if it considers that a decision on the question is necessary to enable it to give judgment. If a decision in the case cannot be appealed under national law, the court is obliged to refer the matter to the Court. In cases involving a person deprived of liberty, the Court must act with the minimum of delay⁴².

Generally, the scope of the CJEU's competence regarding the secondary law of the European Union has not undergone significant transformations, meaning that:

- a) Polish courts have the right to formulate preliminary questions regarding all legal instruments of former Community law, such as treaties, regulations, and directives (courts of last instance have the obligation to formulate a preliminary question);
- b) Polish courts also have the right to refer preliminary questions concerning EU legal acts adopted after the Treaty of Lisbon came into force, including those related to the Area of Freedom, Security, and Justice in Criminal Matters (this aspect can only be limited by Article 276 TFEU, which stipulates that the CJEU has no jurisdiction to review the validity or proportionality of operations carried out by the police or other law enforcement services of a Member State, or to rule on the exercise of responsibilities incumbent upon Member States with regard to the maintenance of law and order and the safeguarding of internal security.⁴³

It follows that the CJEU did not have jurisdiction over the validity and interpretation of framework decisions and decisions, nor over the interpretation of conventions. Polish courts were not authorized to submit questions on these matters. This changed on 1 December 2014, when the so-called transitional period ended. From that point on, Polish courts could refer preliminary questions to the Court regardless of the legal act in question (regulation, directive, or decision).

⁴² STANKIEWICZ, R. Pytania prejudycjalne do trybunału sprawiedliwości unii europejskiej a polskie sądownictwo administracyjne (zagadnienia wybrane). *Studia Iuridica*. Vol. LXVI, pp. 355–367.

⁴³ WASEK-WIADEREK, M. Unijne i krajowe prawo karne po traktacie lizbońskim – zarys problematyki. *Palestra*. 2011, no. 1–2, p. 10.

4.2 Powers in the Field of Legislation of the European Union in Criminal Law after the Treaty of Lisbon

As mentioned earlier, before the Treaty of Lisbon, there was no explicit basis for establishing EU criminal law⁴⁴. The Treaty of Lisbon introduced such bases, namely:

- a) A general basis for substantive criminal law, also referred to in the literature as “horizontal” (Article 83(1) TFEU);
- b) A specific sectoral basis (Article 83(2) TFEU)⁴⁵.

The primary instrument for establishing criminal law in the European Union is Article 83(1) TFEU. This provision allows for the creation of EU regulations that define criminal offenses and penalties. These must concern serious crime with a cross-border dimension, either due to the nature of the crime or the necessity of combating them at the EU level. Under Article 83(1) TFEU, laws can be enacted in relation to crimes such as terrorism, human trafficking and sexual exploitation of women and children, illicit drug trafficking, illicit arms trafficking, money laundering, corruption, counterfeiting of means of payment, computer crime, and organized crime. Additionally, if crime evolves, there is the possibility of adopting measures defining criminal provisions for other areas of crime.

The specific basis under Article 83(2) TFEU essentially confirms and institutionalizes the jurisprudence established by the previously mentioned CJEU judgments, namely C-176/03 and C-440/05⁴⁶. This provision indicates that directives can establish minimum rules regarding the definition of criminal offenses and sanctions in a given area if it is necessary to approximate the laws and regulations of Member States in criminal matters and essential

⁴⁴ GRZELAK, A. Kompetencje WE do określania sankcji karnych w przepisach prawa wspólnotowego – glosa do wyroku ETS z 13.9.2005 r. w sprawie C-176/03 Komisja przeciwko Radzie. *Europejski Przegląd Sądowy*. 2006, no. 6, p. 51.

⁴⁵ OSTROPOLSKI, T. Przegląd orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Wyrok ETS w sprawie C-176/03 unieważniający Decyzję ramową Rady 2003/80/WSiSW z dnia 27 stycznia 2003 r. w sprawie ochrony środowiska przez prawo karne oraz jego implikacje. *Przegląd Prawa Europejskiego*. 2005, no. 3–4, p. 122; OSTROPOLSKI, T. Prawo karne domeną Wspólnoty? – glosa do wyroku ETS z 23.10.2007 r. w sprawie C-440/05 Komisja przeciwko Radzie. *Europejski Przegląd Sądowy*. 2008, no. 3, pp. 39–44.

⁴⁶ GRZELAK, A. Kompetencje WE do określania sankcji karnych w przepisach prawa wspólnotowego – glosa do wyroku ETS z 13.9.2005 r. w sprawie C-176/03 Komisja przeciwko Radzie. *Europejski Przegląd Sądowy*. 2006, no. 6, p. 51.

to ensure the effective implementation of an EU policy that has been subject to harmonizing measures. This provision is not an independent basis for creating criminal laws – an existing provision indicating that the EU has competence in a given policy area is required. It is important to note that this basis does not contain subject-matter limitations⁴⁷.

The above-mentioned bases concern minimum standards in criminal law. There is also a separate basis for procedural criminal law provisions derived from Article 82(1) TFEU⁴⁸. Proposed minimum rules under this provision must pertain to the following areas: a) establishing rules and procedures for ensuring the recognition throughout the Union of all forms of judgments and judicial decisions; b) preventing and settling conflicts of jurisdiction between Member States; c) supporting the training of the judiciary and judicial staff; d) facilitating cooperation between judicial or equivalent authorities of the Member States in relation to proceedings in criminal matters and the enforcement of decisions, as well as those indicated in Article 83 TFEU. Furthermore, Article 82(2) TFEU allows for the establishment of minimum rules in procedural criminal law via directives to facilitate mutual recognition of judgments and judicial decisions, as well as police and judicial cooperation in criminal matters with a cross-border dimension. These minimum rules should consider differences between the legal traditions and systems of the Member States and pertain to the following areas: a) mutual admissibility of evidence between Member States; b) the rights of individuals in criminal procedure; c) the rights of victims of crime; d) other specific aspects of criminal procedure as identified by the Council in advance by a decision. The Council acts unanimously after obtaining the consent of the European Parliament in such decisions. Member States may maintain a higher level of protection for individuals than that established by EU rules.

It should be noted that Article 86 TFEU, which provides for the establishment of a European Public Prosecutor's Office, raises certain interpretative challenges⁴⁹. Additionally, under Article 83(3) TFEU, Member States

⁴⁷ SZWARC-KUCZER, M. Harmonizacja znamion przestępstw i kar w Traktacie z Lizbony. *Europejski Przegląd Sądowy*. 2009, no. 5, pp. 13–16.

⁴⁸ PEERS, S. *EU Justice and Home Affairs Law*. Oxford, 2006, 425 p.

⁴⁹ HOFMAŃSKI, P. Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej w kontekście idei utworzenia urzędu Prokuratury Europejskiej. In: NOWAK, C. (ed.). *Ochrona interesów finansowych a przemiany instytucjonalne Unii Europejskiej*. Warszawa, 2009, pp. 19–20.

may use the so-called “emergency brake”⁵⁰ mechanism, and a group of nine Member States may proceed with enhanced cooperation, leading to further harmonization and unification of laws⁵¹.

5 Establishment of EU Institutions in the Field of Criminal Law

Broadly speaking, substantive and procedural criminal law aims to identify, prevent, and combat crime. However, the mere development of EU criminal law does not guarantee the achievement of these objectives. Specialized supranational institutions are essential for integrating cooperation among national authorities⁵². Consequently, several institutions at the EU level are responsible for this task. Notably, these include the European Anti-Fraud Office (OLAF) and the European Border and Coast Guard Agency (Frontex). However, for judicial cooperation and police cooperation, the key institutions are: the European Union Agency for Criminal Justice Cooperation (Eurojust), the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (Europol), and the European Public Prosecutor’s Office (EPPO).

The establishment of these bodies affects the functioning of national law enforcement agencies. As a result, several cases may fall under the jurisdiction of EU agencies, thereby imposing cooperation obligations on national law enforcement in these specific cases. Furthermore, EU agencies create special networks that program and coordinate cooperation to increase efficiency at the prevention stage, which includes organizational and informational obligations imposed on national authorities⁵³.

⁵⁰ GRZELAK, A., OSTROPOLSKI, T. *Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej: współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych*. Warszawa, 2009, p. 11.

⁵¹ SAKOWICZ, A. Wzmocniona współpraca a powołanie Prokuratury Europejskiej. Niebezpieczeństwo wielobiegowej współpracy w ochronie interesów finansowych Unii Europejskiej. In: NOWAK, C. (ed.). *Ochrona interesów finansowych a przemiany instytucjonalne Unii Europejskiej*. Warszawa, 2009, pp. 71–87.

⁵² SOLTYSIŃSKA, A. Walka z przestępczością zorganizowaną w Unii Europejskiej – wybrane problemy. *Państwo i Społeczeństwo*. 2003, no. 4, pp. 195–202.

⁵³ KOSIŃSKA, A. Rola unijnych agencji migracyjnych w kreowaniu standardów zarządzania bezpieczeństwem migracyjnym w dobie europejskiego kryzysu migracyjnego. *Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny*. 2019. Vol. XLV, no. 2(172), pp. 101–129.

It is worth noting that Europol and Eurojust existed before the Treaty of Lisbon came into force. However, the establishment of the European Public Prosecutor's Office was only foreseen, and relevant provisions were introduced into the Treaty to enable its future establishment.

Eurojust was established based on the so-called Tampere Programme, a joint action plan of the EU member states' governments within the framework of developing the EU's third pillar, i.e., judicial and police cooperation in criminal matters⁵⁴. Eurojust began functioning in 2002 and, according to Article 85 TFEU, its task is to support and strengthen coordination and cooperation between national investigating and prosecuting authorities concerning serious crime affecting two or more Member States or requiring joint prosecution, based on operations conducted and information provided by the Member States' authorities and Europol⁵⁵. Eurojust's tasks include: a) initiating investigations and requesting the initiation of prosecutions conducted by the competent national authorities, particularly those related to crimes against the Union's financial interests; b) coordinating investigations and prosecutions; c) enhancing judicial cooperation, including resolving jurisdictional conflicts and close cooperation with the European Judicial Network. The regulation specifies the structure, functioning, and scope of this body⁵⁶.

Europol's history dates back to the Maastricht Treaty, where it was first mentioned. In 1994, it began operations as the Europol Drugs Unit (EDU). In 1998, Member States ratified the Europol Convention, and it started its activities in mid-1999. According to Article 86(1) TFEU, Europol is responsible for supporting and strengthening the actions of the Member States' police and other law enforcement authorities, as well as their mutual cooperation in preventing and combating serious crime affecting two or more Member States, terrorism, and forms of crime that affect a common interest

⁵⁴ GRUSZCZAK, A. III filar Unii Europejskiej po Tampere: wnioski i perspektywy. *Studia Europejskie*. Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, 2000, no. 3, pp. 87–106.

⁵⁵ LACH, A. *Europejska pomoc prawna w sprawach karnych*. Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, 2007 RV.

⁵⁶ Regulation (EU) 2018/1727 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 on the European Union Agency for Criminal Justice Cooperation (Eurojust), and replacing and repealing Council Decision 2002/187/JHA, OJ L 295, 21. 11. 2018, pp. 138–183.

covered by a Union policy⁵⁷. The regulation regarding Europol outlines its structure, functioning, and scope of activities and tasks⁵⁸. Europol's duties include: a) Collecting, storing, processing, analyzing, and exchanging information, particularly information provided by Member States' authorities, third countries, or non-EU institutions; b) Coordinating, organizing, and conducting investigations and operational actions conducted jointly with Member States' competent authorities or within joint investigation teams, in appropriate cases, in connection with Eurojust.

The establishment of the European Public Prosecutor's Office was envisaged in Article 86(1) TFEU. The purpose of establishing this institution is to combat crimes against the financial interests of the Union⁵⁹. According to the provision, the EPPO could be established by regulation following a special legislative procedure based on Eurojust. The EPPO was eventually established in 2017 and began its operations in 2021⁶⁰. According to Article 86(2) TFEU, the EPPO is competent to investigate, prosecute, and bring to judgment, in appropriate cases in connection with Europol, the perpetrators and accomplices of offenses against the Union's financial interests, as defined by the regulation concerning the EPPO. The EPPO is authorized to bring public prosecutions before the competent courts of the Member States concerning these offenses. The EPPO has only been operational for four years, so it is difficult to assess whether it is fulfilling its duties adequately. Currently, 22 out of 27 EU Member States are part of the EPPO. To date, Polish law enforcement authorities have cooperated with the EPPO in legal assistance provided to courts and prosecutors of other countries, and in executing the European Investigation Order and the European Arrest Warrant. On 29 February 2024, the European Commission confirmed

⁵⁷ GRUSZCZAK, A. Europejski urząd policji (europol) – okoliczności i geneza powstania, *Politeja*. 2009, no. 2(12), pp. 213–234.

⁵⁸ Regulation (EU) 2016/794 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016 on the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (Europol) and replacing and repealing Council Decisions 2009/371/JHA, 2009/934/JHA, 2009/935/JHA, 2009/936/JHA and 2009/968/JHA, OJ L 135, 24.5.2016, pp. 53–114.

⁵⁹ NOWAK, C. Prokuratura Europejska – idea się urzeczywistnia. *Prokuratura i Prawo*. 2013, no. 3, pp. 19–45.

⁶⁰ Council Regulation (EU) 2017/1939 of 12 October 2017 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office ('the EPPO'), OJ L 283, 31.10.2017, pp. 1–71.

Poland's participation in the EPPO, which will significantly impact the functioning of Polish judicial authorities. Poland thus became the 23rd member to join the enhanced cooperation mechanism that is the EPPO, though the assessment of this decision will need to wait.

In conclusion, Poland's accession to the European Union has had significant institutional implications. Before 2004, the Polish criminal law system was generally coherent and closed (except for cross-border matters and obligations arising from international commitments). Upon joining the EU, Poland committed to participating in several mechanisms related to the functioning of the justice system in criminal law, aimed at preventing, detecting, and combating crime. The expansion of the European Union, and technological and civilizational development, also affects the development of crime, making coordination and organization of efforts to combat it at the EU level essential. For this purpose, the discussed agencies have been established. It is crucial that these agencies cooperate among themselves and integrate cooperation between the relevant national authorities. This issue is extremely complex because, beyond the normative aspect, there is a non-normative aspect closely linked to the legal culture and tradition of individual countries. Additionally, cooperation mechanisms must consider contemporary civilizational challenges and address them to be efficient and gain social legitimacy.

6 Summary

In summary, it should be noted that the issue of changes in EU criminal law is a broad topic. In this study, the author has discussed selected aspects of the development of criminal law within the European Union and the impact of these changes on national criminal law, using Poland as an example.

It is important to note that the Polish criminal law system has undergone a long journey, initially aimed at general adaptation to international and EU standards until Poland's accession to the EU. Subsequently, it has been adjusted to changes occurring within the EU itself.

As a result, the Polish criminal law system has evolved in three dimensions. First, in the substantive dimension, new criminal provisions reflecting EU

regulations have been established. Second, in the procedural dimension, it was necessary to introduce certain procedures into the national system that were suitable for national criminal proceedings while also incorporating mechanisms for international cooperation in criminal matters and cross-border proceedings. Third, institutional changes were necessary: Poland joined several EU agencies responsible for identifying, preventing, and combating crime and had to incorporate these bodies into national practices and delegate personnel to cooperate with these institutions. It should be noted that this process is ongoing, as evidenced by the issue of the European Public Prosecutor's Office. Furthermore, additional changes and the establishment of new bodies to intensify and integrate cooperation within the broadly understood EU criminal law framework are possible in the near future.

Criminal law remains a sensitive area for EU legislation, which must be considered when proposing far-reaching concepts, such as the creation of a unified EU Criminal Code or a Code of Criminal Procedure. Currently, these proposals seem unrealistic as they would excessively infringe on the competencies of member states.

Given the threats posed by technological, civilizational, and socio-economic development, work on EU criminal law regulations is necessary to optimize their use. However, changes must be harmonious and always aim to ensure security and protection for the population.

References

- DUSZA, K. Różnice pomiędzy Kodeksem karnym z 1997 roku a Kodeksem karnym z 1932 roku. *Kortowski Przegląd Prawniczy*. 2023, no. 3, pp. 5–21. DOI: <https://doi.org/10.31648/kpp.8827>
- GARDOCKI, L., GODYŃ, J., HUDZIK, M., PAPRZYCKI, L. K. (eds.). *Dialog między sądami i trybunałami*. Sąd Najwyższy, 2010.
- GEMRY, J. *Metodyka pracy w sprawach karnych ze stosunków międzynarodowych*. Warszawa, 2013.
- GLEBOCKA, J. *Model francuskiego postępowania przygotowawczego w ujęciu porównawczym*. Warszawa, 2023.

- GRUSZCZAK, A. Europejski urząd policji (europol) – okoliczności i geneza powstania. *Politeja*. 2009, Vol. 12, no. 2, pp. 213–234.
- GRUSZCZAK, A. III filar Unii Europejskiej po Tampere: wnioski i perspektywy. *Studia Europejskie*. Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, 2000, no. 3, pp. 87–106.
- GRZEGORCZYK, T., TYLMAN, J. *Polskie postępowanie karne*. Warszawa, 2022, 815 p.
- GRZELAK, A. Kompetencje WE do określania sankcji karnych w przepisach prawa wspólnotowego – glosa do wyroku ETS z 13. 9. 2005 r. w sprawie C-176/03 Komisja przeciwko Radzie. *Europejski Przegląd Sądowy*. 2006, no. 6.
- GRZELAK, A., OSTROPOLSKI, T. *Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej: współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych*. Warszawa, 2009.
- GRZELAK, A. Reforma przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. In: BARCZ, J. (ed.). *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*. Warszawa, 2008.
- HOFMAŃSKI, P. Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej w kontekście idei utworzenia urzędu Prokuratury Europejskiej. In: NOWAK, C. (ed.). *Ochrona interesów finansowych a przemiany instytucjonalne Unii Europejskiej*. Warszawa, 2009.
- JUSZKA, K. Efektywność warunkowego umorzenia postępowania karnego w postępowaniu przygotowawczym i jurysdykcyjnym. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*. 2015, Vol. LXXVII, no. 4.
- KOSIŃSKA, A. Rola unijnych agencji migracyjnych w kreowaniu standardów zarządzania bezpieczeństwem migracyjnym w dobie europejskiego kryzysu migracyjnego. *Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny*. 2019, Vol. XLV, no. 2(172), pp. 101–129.
- KOZŁOWSKA, P. Wykorzystanie sprawiedliwości naprawczej w sprawach o przestępstwa z nienawiści – szanse i ograniczenia. *Probacja*. 2023, no. 2, pp. 133–165. DOI: <https://doi.org/10.5604/01.3001.0053.6691>
- KRAJEWSKI, K. Nowa kodyfikacja karna a polityka karna w polsce w latach 1990–2005. *Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych*. 2008, Vol. XII, pp. 5–44.

- KRUSZYŃSKI, P., ZBROJEWSKA, M. Nowy model postępowania karego ukształtowany nowelą do k.p.k. z 27 września 2013 r. *Palestra*. 2014, no. 1–2.
- LACH, A. *Europejska pomoc prawna w sprawach karnych*. Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, 2007 RV.
- MAŃKO, R. Transformacja ustrojowa a ciągłość instytucji prawnych – uwagi teoretyczne. *Zeszyty Prawnicze*. 16. 2. 2016, pp. 5–35.
- MARCZEWSKA-RYTKO, M. Kampania przed referendum akcesyjnym polski do UE w kontekście doradztwa politycznego. *Roczniki Nauk Społecznych*. 2014, Vol. 42, no. 1, pp. 77–91.
- NOWAK, C. Prokuratura Europejska – idea się urzeczywistnia. *Prokuratura i Prawo*. 2013, no. 3, pp. 19–45.
- OLAK, A., KONECKA-SZYDEŁKO, B., MARUSZAK, M. Układ z Schengen a bezpieczeństwo Polski. *Współczesne Problemy Zarządzania*. 2020, Vol. 8, no. 1, pp. 9–21.
- OSAK, M. Cechy stalinowskiego prawa karnego na podstawie podręcznika Igora Andrejewa, Leszka Lernella i Jerzego Sawickiego Prawo karne Polski Ludowej z 1950 r. *Miscellanea Historico-Iuridica*. 2021, Vol. XX, no. 1, pp. 119–138.
- OSTROPOLSKI, T. Prawo karne domeną Wspólnoty? – glosa do wyroku ETS z 23. 10. 2007 r. w sprawie C-440/05 Komisja przeciwko Radzie. *Europejski Przegląd Sądowy*. 2008, no. 3, pp. 39–44.
- OSTROPOLSKI, T. Przegląd orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Wyrok ETS w sprawie C-176/03 unieważniający Decyzję ramową Rady 2003/80/WSiSW z dnia 27 stycznia 2003 r. w sprawie ochrony środowiska przez prawo karne oraz jego implikacje. *Przegląd Prawa Europejskiego*. 2005, no. 3–4.
- PEERS, S. *EU Justice and Home Affairs Law*. Oxford, 2006, 425 p.
- POTKAŃSKA, M. Wpływ struktury organizacyjnej eurojustu na jej efektywne działania. *Athenaeum*. 2011, Vol. 28, pp. 55–75.

- RADONIEWICZ, F. Techniki implementacji do polskiego porządku postanowień decyzji ramowych Rady Unii Europejskiej dotyczących prawa karnego materialnego. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*. 2015, Vol. 25, no. 3, pp. 183–205.
- SAKOWICZ, A. Wzmocniona współpraca a powołanie Prokuratury Europejskiej. Niebezpieczeństwo wielobiegunowej współpracy w ochronie interesów finansowych Unii Europejskiej. In: NOWAK, C. (ed.). *Ochrona interesów finansowych a przemiany instytucjonalne Unii Europejskiej*. Warszawa, 2009, pp. 71–87.
- SIEMIĄTKOWSKI, T. Kodeks spółek handlowych – Nowa Kodyfikacja Prawa Spółek. *Palestra*. 2000, no. 9–10.
- SOŁTYSIŃSKA, A. Walka z przestępczością zorganizowaną w Unii Europejskiej – wybrane problemy. *Państwo i Społeczeństwo*. 2003, no. 4, pp. 195–202.
- STANKIEWICZ, R. Pytania prejudycjalne do trybunału sprawiedliwości unii europejskiej a polskie sądownictwo administracyjne (zagadnienia wybrane). *Studia Iuridica*. Vol. LXVI, pp. 355–367.
- SZWARC, M. Decyzje ramowe jako instrument harmonizacji prawa karnego w UE. *Państwo i Prawo*. 2005, Vol. 7, pp. 22–38.
- SZWARC-KUCZER, M. Harmonizacja znamion przestępstw i kar w Traktacie z Lizbony. *Europejski Przegląd Sądowy*. 2009, no. 5, pp. 13–16.
- WĄSEK-WIADEREK, M. Unijne i krajowe prawo karne po traktacie lizbońskim – zarys problematyki. *Palestra*. 2011, no. 1–2.
- WĘC, J. Ewolucja wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych Unii Europejskiej w latach 1992–2001. *Zeszyt Naukowy*. 2010, no. 4, pp. 11–36.

Contact – e-mail

tomaszbojanowski@gmail.com

ORCID

0000-0001-8294-0968

STÁTNÍ SUBJEKT A JEHO MOŽNOST POJMOVÉHO ROZŠÍŘENÍ V KONTEXTU VZESTUPNÉHO VERTIKÁLNÍHO PŘÍMÉHO ÚČINKU SMĚRNIC

Filip Čížek

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Přímý účinek patří společně s principem přednosti ke klíčovým principům práva EU. Tyto principy se zpočátku vztahovaly pouze k ustanovení primárního práva. Soudní dvůr ovšem v průběhu let rozšiřoval svůj původní striktní výklad a přiznával přímý účinek i aktům sekundárního práva. Směrnice se v členských státech uplatňují prostřednictvím implementace do legislativy členských států. Pouze nenáležitě transponovaná směrnice je způsobilá mít přímý vnitrostátní účinek. Obecně přípustný je vzestupný vertikální přímý účinek nenáležitě transponovaných směrnic. Cílem tohoto příspěvku je analyzovat pojem státní subjekt, vůči němuž se jednotlivec může dovolávat přímé aplikace směrnice. Východiskem tohoto příspěvku je otázka: Bude se vertikálnost přímého účinku směrnic EU vztahovat na obchodní společnosti, které nejsou formálně vlastněné státem, ale fakticky kontrolované politikem s přímým vlivem na chování státu? Dalším cílem je nastínit na modelové situaci možné rozšíření pojmu státní subjekt. Rozšíření pojmu by se mělo vztahovat na předsedu vlády, který má značný formální i neformální vliv, na rychlost a správnost implementace směrnice do právního řádu. V rámci dílčích kapitol se budu zabývat argumenty, které podpoří i vyvrátí výše zmíněnou hypotézu.

Keywords in original language

Směrnice Evropské unie; vertikální přímý účinek; předseda vlády.

Abstract

Direct effect belongs together with the principle of priority to the key principles of EU law. These principles initially applied only to primary law. Over the years, however, the Court of Justice expanded its original strict interpretation and granted direct effect to acts of secondary law as well. The directives are applied in the member states through implementation into the legislation of the member states. Only an improperly transposed directive is capable of having direct national effect. An upward vertical direct effect of improperly transposed directives is generally permissible. The aim of this contribution is to analyze the concept of a state entity, against which an individual can invoke the direct application of the directive. The main point of this contribution is the question: Will the verticality of the direct effect of EU directives apply to commercial companies that are not formally owned by the state, but actually controlled by a politician with a direct influence on the behavior of the state? Another goal is to outline a possible extension of the term state subject to a model situation. The extension of the term should apply to the Prime Minister, who has considerable formal and informal influence on the speed and correctness of the implementation of the directive into the legal system. Within the sub-chapters, I will deal with arguments that support and refute the above-mentioned hypothesis.

Keywords

Directives of the European Union; Vertical Direct Effect; Prime Minister.

1 Úvod

Již je tomu více než padesát let, co Evropský soudní dvůr přiznal ve svém rozhodnutí *Van Gend en Loos*¹ přímý účinek práva Evropské unie. Evropský soudní dvůr ve svém rozhodnutí blíže nespecifikoval pojem „přímý účinek“. Lze přesto identifikovat základní stránky přímého účinku. Na základě objektivního pojetí lze přímý účinek vnímat jako vlastnost normy, která dává možnost

¹ Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 5. 2. 1963, *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos proti Netherlands Inland Revenue Administration*, věc C-26/62.

jednotlivci dovolat se jí před vnitrostátním soudem.² Společně s principem přednosti tvoří princip přímého účinku takzvanou kostru práva Evropské unie. Bez existence a dodržování zmíněných principů by právo Evropské unie do značné míry pozbývalo smyslu. Tyto principy se z počátku vztahovaly pouze k ustanovení primárního práva. Soudní dvůr ovšem v průběhu let rozšiřoval svůj původní striktní výklad³ a přiznává přímý účinek i aktům sekundárního práva. V novějších rozhodnutích Soudního dvora byl přiznán přímý účinek i v vybraném ustanovení Listiny základních práv Evropské unie (dále „EU“) např.: v rozhodnutích ve věcech *Milkova*⁴, *Bauer*⁵ a *Max Planck*⁶

Pro teorii zajímavým tématem je přímý účinek směrnic Evropské unie. Jedná se o normativní akt, jehož definice je uvedena v čl. 288 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále „SFEU“). Směrnice se v členských státech uplatňují prostřednictvím implementace do legislativy členských států. Otázka přímého účinku směrnice začíná být aktuální až porušením této povinnosti.⁷ V této souvislosti je velice významné rozhodnutí Soudního dvora ve věci *Van Duyn*⁸, které stanovilo objektivní podmínky pro přímý účinek směrnic Evropské unie. Podobně jako u zřizovacích smluv musí být ustanovení směrnice přesné a bezpodmínečné. Ustanovení musí být natolik jasné, že je soud „*schopen ho přímo použít, protože dokáže identifikovat minimální pravidlo, které je určité bez ohledu na míru uvážení, jež byla členskými státy či unijními orgány k provedení směrnice dopřána*“⁹. Obecně je přijímáno, že podmínka dostatečné přesnosti je subkategorii

² BOBEK, M., BŘÍZA, P., KOMÁREK, J. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 179.

³ SEHNÁLEK, D. *Specifika výkladu práva Evropské unie a jeho vnitrostátní důsledky*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 138.

⁴ Rozsudek Soudního dvora ze dne 9. 3. 2017, *Petya Milkova proti Izpalnitelen direktor na Agentsiata za privatizatsia i sledprivatizatsionen kontrol*, věc C-406/15.

⁵ Rozsudek Soudního dvora ze dne 6. 11. 2018, *Stadt Wuppertal proti Maria Elisabeth Bauer and Volker Willmeroth v Martina Broßonn*, věc C-559/16.

⁶ Rozsudek Soudního dvora ze dne 6. 11. 2018, *Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften eV proti Tetsuji Shimizu*, věc C-684/16.

⁷ BOBEK, M., BŘÍZA, P., KOMÁREK, J. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 227.

⁸ Rozsudek Soudního dvora ze dne 4. 12. 1974, *Yvonne Van Duyn proti Home Office*, věc 41/74.

⁹ BOBEK, M., BŘÍZA, P., KOMÁREK, J. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 228.

bezpodmínečnosti.¹⁰ Problém týkající se nedostatku jasnosti může být řešen pomocí interpretace soudu, a pokud je to nutné, tak i položením předběžné otázky Soudnímu dvoru.¹¹ Druhou podmínkou, kterou Soudní dvůr vyslovil ve svém rozhodnutí *Marshall*¹² je skutečnost, že přímou aplikací nedojde k uložení směrnicí stanovené povinnosti jednotlivců. Třetí a poslední podmínkou je neospravedlnitelné nedodržení lhůty k transpozici směrnice, která byla specifikována v rozhodnutí Soudního dvora ve věci *Ratti*.¹³ Směrnice stanovuje členským státům lhůtu k implementaci směrnice. Z této skutečnosti vyplývá, že se lze směrnice dovolat až po jejím marném uplynutí.

Z výše zmíněného vyplývá, že se jedná o klíčový institut, který se v průběhu let vyvíjel a stále se jedná o aktuální ať už teoretické, tak i praktické téma. Mým cílem bude odpovědět na otázku, jestli by se vertikálnost přímého účinku směrnic EU vztahovala na obchodní společnosti, které nejsou vlastněny státem, ale fakticky kontrolované politikem s přímým vlivem na chování státu. A zda-li je možné pojmové rozšíření státního subjektu na politika s přímým vlivem na chování státu, zejména na předsedu vlády.

Nejprve se pokusím pro lepší ilustraci popsat modelový příklad, ze kterého budu částečně vycházet. V následující kapitole se budu věnovat definici členského státu. Popíšu test, na základě kterého je rozhodnuto, jestli se jedná o členský stát / státní subjekt. Ve 4. kapitole upřesním pojem politik s přímým vlivem na chování státu. V 5. kapitole nastíním postavení předsedů vlád v rámci EU. V předposlední kapitole shrnu dosavadní vývoj horizontálního přímého účinku směrnic, protože výsledek výzkumné otázky se do značné míry překrývá s tímto institutem. V poslední kapitole se budu věnovat otázce, jestli nepřiznáním přímého horizontálního účinku směrnic EU došlo k porušení právní jistoty.

¹⁰ KRÁL, R. *Směrnice EU z pohledu jejich transpozice a vnitrostátních účinků*. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 181.

¹¹ PRECHAL, S. *Directives in EC law*. 2. vyd. Oxford: Oxford University Press, 2006, s. 244.

¹² Rozsudek Soudního dvora ze dne 26. 2. 1986, *M. H. Marshall proti Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority (Teaching)*, věc 152/84.

¹³ Rozsudek Soudního dvora ze dne 5. 4. 1979, *Criminal proceedings proti Tullio Rattimu*, věc 148/78.

2 Modelový příklad

V úvodu zmíněnou hypotézu budu demonstrovat na hypotetickém modelovém příkladě. Aby mohl Soudní dvůr EU ve svém rozhodnutí rozšířit vztupný vertikální přímý účinek směrnic, musí rozhodovat v řízení o předběžné otázce podle čl. 267 SFEU. Pro účely tohoto příspěvku budu vycházet z toho, že se jedná o přípustné předběžné otázky. Jedná se tedy o otázku, jejíž základem je reálný spor, týkající se komunitárního práva a je pro daný spor relevantní. Otázka nesmí být příliš hypotetická a obecná. Otázka také nesmí být politické povahy.¹⁴

Jako modelový příklad pro účely tohoto příspěvku zvolím již zmíněný případ Marshall. Jednalo se o situaci, kde paní M. H. Marshall pracovala jako dietní sestra u státního zdravotního úřadu ve Spojeném království. Po dosažení 62. roku života byla propuštěna z důvodu dosažení důchodového věku pro ženy. Paní Marshall s propuštěním nesouhlasila a odkázala se na rozpor se směrnicí 76/207/EHS, která brání diskriminaci na základě pohlaví a na rozpor se zákonem British Sex Discrimination Act z roku 1975. Soud žalobu zamítl v části, kde se paní Marshall odvolávala na British Sex Discrimination Act. Tento zákon totiž diskriminaci na základě pohlaví nezakazoval. Britská vláda argumentovala výrokem, že se jednotlivec nemůže dovolávat práv, která pro něj z této směrnice plynou před vnitrostátními soudy. Tétoho názoru byl i odvolací soud pro zaměstnanecké věci. Paní Marshall se odvolala k Obecnému odvolacímu soudu a ten položil Evropskému soudnímu dvoru předběžnou otázku:

- Zda je propuštění paní Marshall na základě skutečností, že je žena, která přesáhla běžný důchodový věk diskriminací zakázanou směrnicí Rady 76/207/EHS;
- A zdali v případě kladné odpovědi na shora uvedenou otázku, se může paní Marshall této směrnice dovolávat u národních soudů za situace, kdy jsou ustanovení národního práva (čl. 6 odst. 4 British Sex Discrimination Act) v rozporu s touto směrnicí.

¹⁴ BOBEK, M. *Předběžná otázka v komunitárním právu*. Praha: Linde, 2005, s. 107.

Důležitým výsledkem daného rozhodnutí je zakotvení vzestupného vertikálního přímého účinku směrnic EU. Což znamená, že se směrnice lze dovolávat jen jednotlivcem vůči státu.¹⁵

Výše popsaný skutkový stav bude sloužit pro účely toho příspěvku jako modelový příklad. Jelikož příspěvek věnuje pozornost vertikálnímu přímému účinku a jeho limitům, tak mi přišlo vhodné použít rozhodnutí Soudního dvora EU, který poprvé zakotvil takto významný institut. Tímto se dostávám k hlavní výzkumné otázce a tou je: „*Zdali by se vertikálnost přímého účinku směrnic EU vztahovala na obchodní společnosti, které nejsou formálně vlastněné státem, ale fakticky kontrolované politikem s přímým vlivem na chování státu*“. Budu tedy zkoumat, zda by se vzestupný vertikální přímý účinek směrnic EU vztahoval na právnickou osobu, kterou má politik s přímým vlivem na chování státu v plné kontrole. V rámci modelového příkladu si to lze představit tak, že paní Marshall by nebyla zaměstnankyní státního zdravotního úřadu, ale byla by zaměstnankyně soukromé právnické osoby (např.: soukromá zdravotní klinika), která je v plné kontrole předsedou vlády. Vztahovala by se vertikálnost přímého účinku i na směrnici, která se netýká právní otázky diskriminace?

3 Definice členského státu

Klíčovým rozhodnutím, ve kterém byl vymezen pojem „členský stát“, je rozhodnutí ve věci *Foster*.¹⁶ Jedná se o velmi široké pojetí, jehož cílem bylo vybalancovat zákaz horizontálního přímého účinku.¹⁷ V rámci rozhodnutí zazněly dva typy testů, které stanoví objektivní kritéria, na základě kterých je následně rozhodnuto, zda se na konkrétní subjekty vztahuje definice členského státu/státního subjektu.

První z nich je tzv. funkcionální test. V rámci testu je zvažována povaha aktivit, které subjekt vykonává. Subjekt vykonávající veřejnou činnost, jež mu byla svěřena, je považován za státní subjekt. Druhý test je založen

¹⁵ SEHNÁLEK, D., ROHOVÁ, I. *Komentář k vybrané judikatuře Soudního dvora EU*. Brno: Masarykova univerzita, 2021, s. 114.

¹⁶ Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. 7. 1990, *Foster and others proti British Gas plc*, věc C-188/89.

¹⁷ DASHWOOD, A. From Van Duyn to Mangold via Marshall: Reducing Direct Effect to Absurdity? *Cambridge University press* [online]. 2017, roč. 9, č. 6, s. 81–109 [cit. 7. 4. 2024].

na existenci určité kontroly státu. Jsou rozlišovány dvě formy kontroly. První forma státní kontroly je pomocí závazných směrnic/nařízení. Druhá forma kontroly je založena na možnosti vlastnění akcí vydané subjektem nebo financování státem.¹⁸ Soudní dvůr se ve zmíněném rozhodnutí přiklonil k extenzivnímu výkladu. Pod státní subjekty zahrnul nejen orgány státní správy, např. finanční úřad, ale i subjekty řízené nebo kontrolované státem, které vykonávají služby veřejného zájmu a disponují specifickými nebo výjimečnými pravomocemi. V případě České republiky by se výše zmíněná definice pravděpodobně vztahovala na Veřejnou zdravotní pojišťovnu nebo firmu ČEPRO, která spravuje zásoby ropy.¹⁹ Mohlo by se také jednat o státní plynárenskou společnost nebo společnost, která je pověřená vybíráním mýtného.²⁰ Z rozhodnutí ve věci *Kampelmann*²¹ vyplývá, že by se test měl aplikovat nezávisle na problematice směrnic. Což znamená, že jakmile by určitý subjekt splnil podmínky testu (kontrolovaný státem nebo má specifické nebo výjimečné pravomoci), tak je vázán závazky, které jsou stanoveny ve směrnicích. A to nejen směrnicemi, které se týkají jeho činnosti, ale i směrnicemi, které jsou mimo jeho činnost, pro kterou je považován za státní subjekt.

4 Politik s přímým vlivem na chování státu

Je zřejmé, že každý politik nebude disponovat přímým vlivem. Abych byl přesný, každý politik disponuje přímým vlivem, ale ne každý politik disponuje přímým vlivem na chování státu jako celku. O jaké politiky by se teoreticky mohlo jednat? Máme zde celý seznam volených i nevolených politických funkcí, respektive politických funkcí založených na jmenovacím principu, které je třeba zvažovat. Budu se ovšem zabývat pouze osobou předsedy vlády a to nejen v České republice, ale i v jiných zemích Evropské unie včetně Velké Británie, která sice k 2. 1. 2020 vystoupila z Evropské unie, ale pro utváření přímého účinku hrála významnou roli viz 2. kapitola.

¹⁸ PRECHAL, S. *Directives in EC law*. 2. vyd. Oxford: Oxford University Press, 2006, s. 59.

¹⁹ ŠLOSARČÍK, I. *Právní a politický rámec Evropské unie*. Praha: Wolters Kluwer, 2020, s. 224.

²⁰ KRÁL, R. *Směrnice EU z pohledu jejich transpozice a vnitrostátních účinků*. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 188.

²¹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 4. 12. 1997, *Helmut Kampelmann and Others proti Landschaftsverband Westfalen-Lippe*, věc C-253/96 až C-258/96.

5 Postavení předsedy vlády

Co se týče změny judikatury Soudního dvora EU. Soudní dvůr zpravidla svá předchozí rozhodnutí respektuje a následuje, ale existují shodné názory doktríny, že Soudní dvůr svojí předchozí judikaturou vázán není.²² Z výše uvedeného není nemyslitelné, že by za určitých okolností došlo k pojmovému rozšíření „členského státu.“ V této části příspěvku nastíním možné pohledy a argumenty, které by mohly být pro rozšíření a proti rozšíření definice členského státu/státního subjektu na politika s přímým vlivem na chování státu, který kontroluje obchodní společnost.

Ve všech parlamentních demokraciích bude předseda vlády patřit mezi důležité aktéry v tvorbě politiky, ale pouze v některých státech bude moci tvořit politiku státu přímo.²³ Pozice předsedy vlády v českém ústavním systému je upravena v čl. 77 Ústavy České republiky. Zde jsou vymezena jednotlivá oprávnění. Předseda vlády má na starosti organizování činnosti vlády. Zmíněné oprávnění je dále specifikováno v Jednácím řádu vlády v jeho čl. 5 odst. 2 je zakotvena pravomoc svolávat schůze vlády a podepisovat program schůze vlády. Podle čl. 6 odst. 4 je oprávněn stanovit program schůze vlády. Jedná se o nesmírně významnou pravomoc. Obzvláště významné je stanovení programu schůze vlády, kde má předseda vlády možnost přímo a jako jediný ovlivnit činnost vlády. Tato skutečnost může mít teoreticky vliv na transpozici a implementaci směrnic EU do právního řádu ČR, protože adresáty povinností směrnicí řádně transponovat a implementovat jsou členské státy. Implementační povinnost se týká všech orgánů státu a to v míře, která odpovídá ústavním kompetencím jednotlivých členských států. Až na výjimky musí být směrnice implementována ve formě právního předpisu. Z výše uvedeného vyplývá, že adresátem povinnosti k transpozici směrnice je parlament členského státu, resp. vláda členského státu.²⁴

Byl proveden průzkum mezi odborníky, jejímž cílem bylo ohodnotit vliv předsedy vlády na politický výstup vlády. Byla jim položena jednoduchá otázka: Jak

²² BOBEK, M. *Předběžná otázka v komunitárním právu*. Praha: Linde, 2005, s. 345.

²³ O'MALLEY, E. The Power of Prime Ministers: Results of an Expert Survey. *International Political Science Review* [online]. 2007, roč. 47, č. 1, s. 8–16 [cit. 5. 4. 2024]. Dostupné z: <https://www.jstor.org/stable/20445075>

²⁴ KRÁL, R. *Směrnice EU z pohledu jejich transpozice a vnitrostátních účinků*. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 12.

veliký vliv mohl mít konkrétní předseda vlády, pokud jde o přijetí/uzákonění jeho preferovaných politik? Byly hodnoceny předsedové vlád z 22 států a v průběhu dvaceti let. Konkrétně od 1. 1. 1980 do 1. 1. 2000. Výsledkem je, že nadprůměrné hodnocení získaly státy z Westminsterského systému, Řecko a Španělsko. V těchto státech má podle průzkumu předseda vlády největší vliv. Westminsterský systém je známý tím, že má silnou exekutivu a premiéry.²⁵ Bergman dal vzniknout indexu, který demonstruje míru institucionálního postavení předsedy vlády v jednotlivých státech. Zkoumány byly faktory jako ústavní možnosti jmenování a odvolávání ministrů nebo možnosti kontrolovat agendu vlády. Mezi předsedy vlád, kteří mají největší institucionální postavení patří Kanada. Ze států Evropské unie potom Malta, Řecko a Španělsko.

Ve Velké Británii je právo jmenovat a odvolávat ministry jednou z nejdůležitějších pravomocí. Jediným vážným omezením při jmenování je, že se musí jednat o člena House of Commons. Ve státech jako je Německo, Rakousko, Itálie nebo Dánsko, může být ministr členem parlamentu, ale nemusí jím být. Britský předseda vlády není vázán při odvolávání ministrů. Může odvolat kohokoliv bude chtít bez jakéhokoliv důvodu. Jedná se o nesmírně silné pravomoci, které nejsou v jiných státech běžné. Např. italský předseda vlády nemá Ústavou dané pravomoce odvolávat jednotlivé ministry.²⁶

5.1 Počet subjektů podílejících se na implementaci

Implementace směrnic je odpovědnost jednotlivých členských států. S čímž se pojí specifika politických systémů každého členského státu. Proces implementace je nejvíce ovlivňován rozdílnými administrativními procedurami, který se projevuje v jiném způsobu konzultace a rozhodování v členských státech. Tyto procesy často zahrnují několik subjektů na ministerské a mezi-resortní úrovni. Na procesu se podílí několik subjektů, které se účastní

²⁵ O'MALLEY, E. The Power of Prime Ministers: Results of an Expert Survey. *International Political Science Review* [online]. 2007, roč. 47, č. 1, s. 8–16 [cit. 5. 4. 2024]. Dostupné z: <https://www.jstor.org/stable/20445075>

²⁶ KING, A., ALLEN, N. 'Off With Their Heads': British Prime Ministers and the Power to Dismiss. *British Journal of Political Science* [online]. 2010, roč. 40, č. 2, s. 249–278 [cit. 7. 4. 2024]. Dostupné z: <https://www.cambridge.org/core/journals/british-journal-of-political-science/article/off-with-their-heads-british-prime-ministers-and-the-power-to-dismiss/FF31DD2F4D56DD69FA4F4D197917DDB6>

legislativního procesu, jako jsou např. legislativci. Současně se podílí i aktéři, kteří jsou v administrativní a vládní hierarchii méně významní, ale současně natolik vlivní, že mohou narušit jednání a způsobit prodlevy v jednání a transpozici směrnic.²⁷ Výzkum ukázal, že čím více aktérů je zapojeno do implementace, tím víc času je potřeba.

5.2 Vývoj v postavení předsedy vlády

Panuje shoda, že parlamentní demokracie se stávají stále víc premiérská. Někteří akademici tvrdí, že „premiérství“ předsedy vlády Velké Británie se stává „prezidentské“. K posílení moci předsedů vlád dochází i v jiných státech skrze posílení pravomocí odvolávat ministry nebo určovat strukturu vládního kabinetu a projednávání.²⁸ Důležitý je také zájem předsedy vlády o určitou problematiku. Ten se bude u jednotlivých předsedů vlád lišit. Muller zjistil z rozhovorů s ministry, že je větší zájem předsedů vlád směřován na celkovou organizaci vlády a ekonomické záležitosti než na zahraniční věci.

6 Horizontální přímý účinek směrnic Evropské unie

Přímé účinky směrnic lze dělit na vertikální a horizontální. Vertikální se dále dělí na vzestupný a sestupný. Sestupný vertikální přímý účinek není pro tento příspěvek relevantní, zatímco horizontální přímý účinek směrnic je klíčový. Jednalo by se o situaci, kdy by se jednotlivec dovolával přímého účinku směrnic vůči jinému jednotlivci.

V případě *Faccini Dori*²⁹ Soudní dvůr potvrdil, že neimplementovaná směrnice nemůže mít horizontální přímý účinek. Směrnice tedy nemůže sloužit za účelem vynucení práv vůči jinému jednotlivci. Následovali případy

²⁷ STEUNENBERG, B., RHINARD, M. The transposition of European law in EU member states: between process and politics. *European Political Science Review* [online]. 2010, roč. 2, č. 3, s. 499–515 [cit. 5. 4. 2024]. Dostupné z: <https://www.cambridge.org/core/journals/european-political-science-review/article/abs/transposition-of-european-law-in-eu-member-states-between-process-and-politics/E1C535BD8E3D6172BFEFBB622A8514C3>

²⁸ KAARBO, J. Prime Minister Leadership Styles in Foreign Policy Decision-Making: A Framework for Research. *International Society of Political Psychology* [online]. 1997, roč. 18, č. 3, s. 553–581 [cit. 5. 4. 2024]. Dostupné z: <https://www.jstor.org/stable/3792101>

²⁹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 14. 7. 1994, *Paola Faccini Dori proti Recreb Srl*, věc C-91/92.

*Marleasing*³⁰ a *Von Colson*³¹, ze kterých Soudní dvůr dovodil zásadu nepřímého účinku směrnic. Výsledkem je, že pokud lze interpretaci vnitrostátního práva dojít k různým výsledkům, jsou národní soudy povinny zvolit výklad, který nejvíce odpovídá znění a účelu neprovedené směrnice. V případě *Mangold*³² došlo k určité relativizaci horizontálního přímého účinku směrnic. V případě, že směrnice pouze konkretizuje obecnou zásadu práva EU, aniž ji sama zakotvuje, může být použita i ve sporech mezi jednotlivci.

Můžeme rozlišovat tři stupně horizontálního přímého účinku. Výsledkem plného horizontálního přímého účinku je, že subjekty soukromého práva jsou vázány principem nediskriminace, stejně jako subjekty veřejného práva. Vztahuje se pouze na pracovní právo. V této části soukromého práva je totiž aplikace základních práv častější než v jiných odvětvích. Druhým stupněm je částečný horizontální přímý účinek, který bude aplikován pouze splněním určitých podmínek.³³ Třetím stupněm je žádný horizontální přímý účinek.

Objevuje se také myšlenka tzv. zastřeného vertikálního přímého účinku, který by mohl nahradit horizontální přímý účinek. Jedná se o situaci, kdy lze jednotlivce / soukromá osoba být pojmově ztotožňována s členským státem, a proto může být subjektem stejného pravidla, aniž by to ovlivnilo jiné záležitosti než čistě faktické zájmy tohoto jednotlivce. Důvodem je, že nejen stát, ale i oportunistický subjekt by neměl těžit z porušení povinnosti členského státu implementovat směrnice EU. Jedná se o zásadu estoppel, která se zatím vztahuje pouze na stát.³⁴ Jak bylo zmíněno výše, Soudní dvůr soustavně odmítá ve svých rozhodnutích horizontální přímý účinek směrnic. Z toho důvodu nejsou považovány za zdroj závazků pro jednotlivce. Současně ale umožnil směrnicím zasahovat i do soukromých sporů,

³⁰ Rozsudek Soudního dvora ze dne 13. 11. 1990, *Marleasing SA proti La Comercial Internacional de Alimentación SA*, věc C-106/89.

³¹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 10. 4. 1984, *Sabine von Colson a Elisabeth Kamann proti Land Nordrhein-Westfalen*, věc 14/83.

³² Rozsudek Soudního dvora ze dne 22. 11. 2005, *Werner Mangold proti Rüdiger Helm*, věc C-144/04.

³³ MOL, M. de. Approach of the CJEU on the Horizontal Direct Effect of the EU Principle of Non-Discrimination: (Unbridled) Expansionism of EU Law? *Maastricht Journal of European and Comparative Law* [online]. 2011, roč. 18, č. 1, s. 109–135 [cit. 6. 4. 2024]. Dostupné z: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1023263X1101800106>

³⁴ DOUGAN, M. The „Disguised“ Vertical Direct Effect of Directives? *The Cambridge Law Journal* [online]. 2020, roč. 59, č. 3, s. 586–611 [cit. 6. 4. 2024]. Dostupné z: <https://www.jstor.org/stable/4508715>

a to formou nepřímého horizontálního účinku. Ukázalo se, že se jedná o náhradu, která je srovnatelně silná s horizontálním přímým účinkem.³⁵

7 Právní jistota

V této kapitole se budu zamýšlet nad otázkou, jestli by nepřiznáním přímého účinku ve výše diskutované situaci došlo k porušení právní jistoty jako obecné zásady práva EU? Existence zásady právní jistoty byla poprvé uznána v roce 1961.³⁶ V současné době jsou upraveny v čl. 6 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii (dále „SEU“). Je nutné zdůraznit, že obecné zásady práva EU mají tzv. ústavní status, což znamená, že mají stejnou hierarchickou úroveň jako zakládající smlouvy. Mohou být tedy použity k výkladu, ale i ke zrušení sekundárního práva.³⁷ Podle Soudního dvora EU obecné zásady práva požadují, aby právní pravidla byla jasná, přesná a předvídatelná tak, aby se zainteresované strany mohly přesvědčit o jejich postavení v právních vztazích, které se řídí právem EU.³⁸ Princip právní jistoty je tzv. zastřešující obecný pojem, který v sobě zahrnuje zásadu legitimního očekávání, proporcionality a zásada nediskriminace. Příležitostně již Soudní dvůr EU již rozhodl, že právní předpisy jsou neplatné v důsledku porušení jedné z těchto základních zásad.³⁹ Právní jistota bývá často při rozhodování poměřována s jinými

³⁵ ROBIN-OLIVIER, S. The evolution of direct effect in the EU: Stocktaking, problems, projections. *International Journal of Constitutional Law* [online]. 2014, roč. 12, č. 1, s. 165–188 [cit. 5. 4. 2024]. Dostupné z: <https://doi.org/10.1093/icon/mou007>

³⁶ Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 22. 3. 1961, *Société nouvelle des usines de Pontlieue – Aciéries du Temple (SNUPAT) proti Vysokému úřadu Evropského společenství uhlí a oceli*, věc 42 a 49/59.

³⁷ MEERECK, V. J. The Principle of Legal Certainty in the Case Law of the European Court of Justice: From Certainty to Trust. *European Law Review* [online]. 2016, roč. 4, č. 2, s. 275–288 [cit. 30. 5. 2024]. Dostupné z: <https://www.semanticscholar.org/paper/The-Principle-of-Legal-Certainty-in-the-Case-Law-of-Meerbeeck/6bb09d51c740767136b94a427186734dd4363c20>

³⁸ Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. 2. 2015, *Evropský parlament proti Radě Evropské unie*, věc C-48/14.

³⁹ SHARPSTON, E. European Community Law and the Doctrine of Legitimate Expectations: How Legitimate, and for Whom. *Northwestern Journal of International Law & Business* [online]. 1990, roč. 48, č. 1, s. 87–103 [cit. 31. 5. 2024]. Dostupné z: <https://scholarlycommons.law.northwestern.edu/njilb/vol11/iss1/9/>

zásadami. Např.: v judikatuře Soudního dvora EU je právní jistota porovnávána se zásadou efektivity nebo uniformity.⁴⁰

V čem konkrétně lze tedy nepřiznání přímého účinku považovat za porušení právní jistoty? Jednou z možností je, že byla porušena účinná soudní ochrana subjektivních práv jednotlivce. Jak bylo zmíněno výše tzv. zásada estoppel se použije pouze u státních subjektů. Přičemž rozšíření této zásady je, že nejen stát, ale ani oportunistický subjekt by neměl těžit z porušení povinnosti členského státu implementovat směrnice EU. Jedná se o zásadu, která je typická pro mezinárodní a angloamerický právní systém.⁴¹ Pro tento příklad by mohla být přínosná obdobná zásada římského práva *nemo turpitudinem suam allegare potest*, neboli nikdo nemůže mít prospěch ze své vlastní nepoctivosti. Jako protiargument pro nepřiznání slouží již výše zmíněný nepřímý účinek směrnic EU, který je vnímán jako náhrada horizontálního přímého účinku směrnic EU. Jedná se skutečně o náhradu? I to může být zpochybnitelné. Podstatou nepřímého je povinnost národních orgánů z úřední povinnosti vykládat národní právo v souladu s právem EU.⁴² V případě nepřímého účinku směrnic EU hrozí větší odchylky a nejednotnost. Proces interpretace neboli výkladu je udělování významu znakům. Domnívám se, že i přes snahy objektivizace výkladu, tak se jedná stále do jisté míry o subjektivní proces. To se může projevit v situaci, kdy stejný předpis bude vykládat větší počet národních orgánů. Čímž by mohla být narušena předvídatelnost rozhodování a právní jistota.

⁴⁰ PAUNIO, E. Beyond Predictability – Reflections on Legal Certainty and the Discourse Theory of Law in the EU Legal Order. *German Law Journal* [online]. 2009, roč. 10, č. 11, s. 1469–1493 [cit. 31. 5. 2024]. Dostupné z: <https://www.cambridge.org/core/journals/german-law-journal/article/beyond-predictability-reflections-on-legal-certainty-and-the-discourse-theory-of-law-in-the-eu-legal-order/19AE05489C64ABA9A-F4DD66C0E261DF8>

⁴¹ MACGIBBON, I. C. Estoppel in International Law. *International and Comparative Law Quarterly* [online]. 1958, roč. 7, č. 3, s. 468–513 [cit. 31. 5. 2024]. Dostupné z: <https://www.cambridge.org/core/journals/international-and-comparative-law-quarterly/article/abs/estoppel-in-international-law/4C34B81DED04D84538097CE1F1888D86>

⁴² BOBEK, M., BRÍZA, P., KOMÁREK, J. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 306.

8 Závěr

Cílem tohoto příspěvku bylo odpovědět na otázku: jestli by se vertikálnost přímého účinku směrnic EU vztahovala na obchodní společnosti, které nejsou vlastněny státem, ale fakticky kontrolované politikem s přímým vlivem na chování státu. A zda-li je možné pojmové rozšíření státního subjektu na politika s přímým vlivem na chování státu, zejména na předsedu vlády. V úvodní kapitole jsem popisoval modelový příklad, který měl sloužit pouze jako ilustrace pro lepší představení problematiky. V následující kapitole jsem se věnoval definici členského státu. Klíčovým je rozhodnutím Soudního dvora ve věci *Foster*, ve kterém jsou dva typy testů, které stanoví objektivní kritéria, na základě kterých je následně rozhodnuto, zda se na konkrétní subjekty vztahuje definice členského státu / státního subjektu. První z nich je tzv. funkcionální test. V rámci testu je zvažována povaha aktivit, které subjekt vykonává. Druhý test je založen na existenci určité kontroly státu. Jsou rozlišovány dvě formy kontroly. Co se týče předsedy vlády, tak se jedná o mimořádně vlivného politika, který disponuje pravomocemi, které mohou mít vliv na jednání vlády. Může stanovit program schůze vlády nebo ji může svolat. Podle průzkumu odborníků mají největší vliv předsedové vlád Westminsterského systému, Řecka a Španělska. Zkoumány byly pravomoci jako jsou: jmenování a odvolávání ministrů nebo určitá kontrola agendy. Britský předseda vlády není vázán při odvolávání ministrů. Může odvolat kohokoliv bude chtít bez jakéhokoliv důvodu. Jedná se o nesmírně silné pravomoci, které nejsou v jiných státech běžné. Např.: italský předseda vlády nemá Ústavou dané pravomoci odvolávat jednotlivé ministry. Jelikož proces implementace a přijímání zákonů je náročná činnost a to personálně i časově, tak se na ni podílí velké množství lidí. Jedná se o především o ministry a legislativce. Dalším nezanedbatelným faktem je, že dle průzkumu dochází k posílení moci předsedů vlád. V předposlední kapitole jsem se zabýval horizontálním přímým účinkem směrnic EU, který do značné míry s „výzkumnou“ otázkou souvisí. Modelová situace je totiž na pomezí vertikálního a horizontálního přímého účinku směrnic EU. Rozhodnutím Soudního dvora EU ve věci *Mangold* došlo k určité relativizaci horizontálního přímého účinku směrnic EU. V případě, že směrnice pouze konkretizuje obecnou zásadu práva EU, aniž ji sama zakotvuje, může být použita

i ve sporech mezi jednotlivci. V poslední kapitole jsem se věnoval principu právní jistoty a zamýšlel jsem se nad otázkou, jestli by nepřiznáním přímého účinku ve výše diskutované situaci došlo k porušení právní jistoty jako obecné zásady práva EU? Je nutné zdůraznit, že obecné zásady práva EU mají tzv. ústavní status, což znamená, že mají stejnou hierarchickou úroveň jako zakládající smlouvy. Mohou být tedy použity k výkladu, ale i ke zrušení sekundárního práva. A na závěr jsem se zabýval nepřímým účinkem směrnic EU, který má sloužit jako náhrada horizontálního přímého účinku směrnic EU.

Co se týče položené otázky: jestli by se vertikálnost přímého účinku směrnic EU vztahovala na obchodní společnosti, které nejsou vlastněny státem, ale fakticky kontrolované politikem s přímým vlivem na chování státu. Hlavními argumenty pro rozšíření vertikálního přímého účinku směrnic EU jsou je fakt, že již k určitému prolomení horizontálního přímého účinku došlo, tak není nemyslitelné, že by mohlo dojít k jeho rozšíření. Logický je i argument, že nikdo nesmí těžit ze svého protiprávního jednání. Jedná se o zásadu estoppel, která je zásadou mezinárodní a angloamerického práva, ale byla přiznána v jednom z výše zmíněných rozsudků Soudního dvora EU. Dochází také k posílení moci předsedů vlád. Dalším argumentem je nedostatečnost nepřímého účinku směrnic EU jako náhrady horizontálního přímého účinku směrnic EU.

Domnívám se ovšem, že by ke přiznání vertikálního přímého účinku ve výše zmíněné otázce nedošlo. Pro přiznání vzestupného vertikálního přímého účinku by bylo potřeba splnit hned několik podmínek. A to že neprovedení směrnice byla způsobena jednáním předsedy vlády. Předseda vlády má silné postavení, ale nezdá se pravděpodobné, že by dokázal ovlivnit implementaci do takové míry, aby zajistil neprovedení směrnice. Dalším argumentem je fakt, že se na implementaci podílí velké množství subjektů, kteří mají vliv na výslednou podobu implementace. Dále je tu argument, že jsou zde jiné a stejně efektivní nástroje jako je nepřímý účinek směrnic EU. Asi nejvýznamnější argument je, že by přiznáním vertikálního účinku ve výše zmíněné otázce došlo k porušení pravomocí, které jsou svěřené Evropské unii, protože by se stíral rozdíl mezi nařízením a směrnicí EU.

References

- BOBEK, M. *Předběžná otázka v komunitárním právu*. Praha: Linde, 2005. ISBN 80-7201-513-3.
- BOBEK, M., BŘÍZA, P., KOMÁREK, J. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2022. ISBN 978-80-7400-896-2.
- DASHWOOD, A. From Van Duyn to Mangold via Marshall: Reducing Direct Effect to Absurdity? *Cambridge University press* [online]. 2017, roč. 9, č. 6 [cit. 7. 4. 2024]. Dostupné z: <https://www.cambridge.org/core/journals/cambridge-yearbook-of-european-legal-studies/article/from-van-duyn-to-mangold-via-marshall-reducing-direct-effect-to-absurdity/AE4F99635AFCD8AD2CF2E8390ABF27D#>
- DOUGAN, M. The „Disguised“ Vertical Direct Effect of Directives? *The Cambridge Law Journal* [online]. 2020, roč. 59, č. 3 [cit. 6. 4. 2024]. Dostupné z: <https://www.jstor.org/stable/4508715>
- KAARBO, J. Prime Minister Leadership Styles in Foreign Policy Decision-Making: A Framework for Research. *International Society of Political Psychology* [online]. 1997, roč. 18, č. 3 [cit. 5. 4. 2024]. Dostupné z: <https://www.jstor.org/stable/3792101>
- KING, A., ALLEN, N. ‘Off With Their Heads’: British Prime Ministers and the Power to Dismiss. *British Journal of Political Science* [online]. 2010, roč. 40, č. 2 [cit. 7. 4. 2024]. Dostupné z: <https://www.cambridge.org/core/journals/british-journal-of-political-science/article/off-with-their-heads-british-prime-ministers-and-the-power-to-dismiss/FF31DD2F4D56DD69FA4F4D197917DDB6>
- KRÁL, R. *Směrnice EU z pohledu jejich transpozice a vnitrostátních účinků*. Praha: C. H. Beck, 2014. ISBN 978-80-7400-282-3.
- MACGIBBON, I. C. Estoppel in International Law. *International and Comparative Law Quarterly* [online]. 1958, roč. 7, č. 3 [cit. 31. 5. 2024]. Dostupné z: <https://www.cambridge.org/core/journals/international-and-comparative-law-quarterly/article/abs/estoppel-in-international-law/4C34B81DED04D84538097CE1F1888D86>

- MEEREECK, V. J. The Principle of Legal Certainty in the Case Law of the European Court of Justice: From Certainty to Trust. *European Law Review* [online]. 2016, roč. 4, č. 2 [cit. 30. 5. 2024]. Dostupné z: <https://www.semanticscholar.org/paper/The-Principle-of-Legal-Certainty-in-the-Case-Law-of-Meerbeeck/6bb09d51c740767136b94a427186734dd4363c20>
- MOL, M. de. The Novel Approach of the CJEU on the Horizontal Direct Effect of the EU Principle of Non-Discrimination: (Unbridled) Expansionism of EU Law? *Maastricht Journal of European and Comparative Law* [online]. 2011, roč. 18, č. 1 [cit. 6. 4. 2024]. Dostupné z: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1023263X1101800106>
- O'MALLEY, E. The Power of Prime Ministers: Results of an Expert Survey. *International Political Science Review* [online]. 2007, roč. 47, č. 1 [cit. 5. 4. 2024]. Dostupné z: <https://www.jstor.org/stable/20445075>
- PAUNIO, E. Beyond Predictability – Reflections on Legal Certainty and the Discourse Theory of Law in the EU Legal Order. *German Law Journal* [online]. 2009, roč. 10, č. 11 [cit. 31. 5. 2024]. Dostupné z: <https://www.cambridge.org/core/journals/german-law-journal/article/beyond-predictability-reflections-on-legal-certainty-and-the-discourse-theory-of-law-in-the-eu-legal-order/19AE05489C64ABA9AF4DD66C0E261DF8>
- PRECHAL, S. *Directives in EC law. Second edition*. Oxford: Oxford University Press, 2006. ISBN 0-19-920759-3.
- ROBIN-OLIVIER, S. The evolution of direct effect in the EU: Stocktaking, problems, projections. *International Journal of Constitutional Law*, 2014, roč. 12, č. 1 [cit. 5. 4. 2024], s. 165–188. Dostupné z: <https://doi.org/10.1093/icon/mou007>
- SEHNÁLEK, D., ROHOVÁ, I. *Komentář k vybrané judikatuře Soudního dvora EU*. Brno: Masarykova univerzita, 2021. ISBN 978-80-210-9789-6.
- SEHNÁLEK, D. *Specifika výkladu práva Evropské unie a jeho vnitrostátní důsledky*. Praha: C. H. Beck, 2019. ISBN 9788074007415.

- SHARPSTON, E. European Community Law and the Doctrine of Legitimate Expectations: How Legitimate, and for Whom. *Northwestern Journal of International Law & Business* [online]. 1990, roč. 48, č. 1 [cit. 31. 5. 2024]. Dostupné z: <https://scholarlycommons.law.northwestern.edu/njilb/vol11/iss1/9/>
- ŠLOSARČÍK, I. *Právní a politický rámec Evropské unie*. Praha: Wolters Kluwer, 2020. ISBN 978-80-7598-624-5.
- STEUNENBERG, B., RHINARD, M. The transposition of European law in EU member states: between process and politics. *European Political Science Review* [online]. 2010, roč. 2, č. 3 [cit. 5. 4. 2024]. Dostupné z: <https://www.cambridge.org/core/journals/european-political-science-review/article/abs/transposition-of-european-law-in-eu-member-states-between-process-and-politics/E1C535BD8E3D6172BFEFBB622A8514C3>
- Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 22. 3. 1961, *Société nouvelle des usines de Pontlieue – Aciéries du Temple (SNUPAT) proti Vysokému úřadu Evropského společenství uhlí a oceli*, věc 42 a 49/59.
- Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 5. 2. 1963, *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos proti Netherlands Inland Revenue Administration*, věc C-26/62.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 4. 12. 1974, *Yvonne Van Duyn proti Home Office*, věc 41/74.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 5. 4. 1979, *Criminal proceedings proti Tulliu Rattimu*, věc 148/78.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 10. 4. 1984, *Sabine von Colson a Elisabeth Kamann proti Land Nordrhein-Westfalen*, věc 14/83.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 26. 2. 1986, *M. H. Marshall proti Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority (Teaching)*, věc 152/84.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. 7. 1990, *A. Foster and others proti British Gas plc.*, věc C-188/89.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 13. 11. 1990, *Marleasing SA proti La Comercial Internacional de Alimentacion SA*, věc C-106/89.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 14. 7. 1994, *Paola Faccini Dori proti Recreb Srl*, věc C-91/92.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 4. 12. 1997, *Helmut Kampelmann and Others proti Landschaftsverband Westfalen-Lippe*, věc C-253/96 až C-258/96.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 22. 11. 2005, *Werner Mangold proti Rüdigeru Helmovi*, věc C-144/04.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. 2. 2015, *Evropský parlament proti Radě Evropské unie*, věc C-48/14.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 9. 3. 2017, *Petya Milkova proti Izpalnitelen direktorna Agensiata za privatizatsia i sledprivatizatsionen kontrol*, věc C-406/15.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 6. 11. 2018, *Stadt Wuppertal proti Marii Elisabeth Bauerové and Volker Willmeroth proti Martině Broßonnové*, věc C-559/16.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 6. 11. 2018, *Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften eV proti Tetsuji Shimižu*, věc C-684/16.

Contact – e-mail

509000@mail.muni.cz

VÝVOJ AML REGULÁCIE NA NÁRODNEJ A EURÓPSKEJ ÚROVNI

Dorota Francisciová

Paneurópska vysoká škola v Bratislave, Slovenská republika

Abstract in original language

Členstvo v EU nám okrem iného poskytlo aj spoločné regulácie v boji proti praniu špinavých peňazí. Príspevok sa zameria na vývoj smerníc AML a ich aplikáciu.

Keywords in original language

AML; EÚ; CFT; Smernice; Regulácia; Dohľad.

Abstract

Against other things, the EU membership provides us with regulation to fight against Money Laundering. The Article describes the development of AML Directives and their application.

Keywords

AML; EU; CFT; Directives; Regulation; Supervision.

1 Úvod

Anti-Money Laundering (AML) tzv. boj proti praniu špinavých peňazí je súbor rôznych politík, technológií a postupov, ktoré zabráňujú praniu špinavých peňazí. Podľa Úradu OSN pre drogy a kriminalitu (United Nations Office on Drugs and Crime, ďalej „UNODC“) sú tri fázy pri praní špinavých peňazí. Prvou fázou je umiestňovanie, následné vrstvenie finančných prostriedkov a poslednou fázou je ich integrácia do obehu. Jedným z hlavných prostriedkov prevencie a boja proti praniu špinavých peňazí je okrem iného monitoring transakcií. Štáty a medzinárodné zoskupenia zavádzajú rôznorodé regulácie v boji proti praniu špinavých peňazí. V článku si bližšie

přiblížíme konkrétní definici AML, vývoj regulace vo svete, so zamera-
ním sa na Európsku úniu a vybraný členský štát. Hypotézou ostáva otázka,
či je súčasná regulácia efektívna a dostatočná, a aké by mohli byť zlepšenia
do budúcnosti v predchádzaní praniu špinavých peňazí.¹

Podľa UNODC je v súčasnosti odhadované množstvo peňazí, ktoré
sa celosvetovo preperú za jeden rok, 2–5 % globálneho HDP, a teda od 800
miliárd až 2 biliónov amerických dolárov.²

2 Vývoj AML regulácie vo svete

Prvá zmienka o praní špinavých peňazí bola už vo Viedenskom dohovore
z roku 1988, kde bol po prvýkrát definovaný pojem AML. Pri AML ide
o prevod majetku s vedomím, že sa jedná o majetok z trestného činu a cie-
ľom zatájiť pôvod majetku a pomôcť osobe, ktorá je zapojená do trestnej
činnosti a vyhnúť sa právnym dôsledkom z nezákonnej činnosti.³

Dovtedy nebola žiadna pracovná skupina a ani regulácie AML. Až na návrh
skupiny G7 vzniklo v roku 1989 Financial Action Task Force – FATF, FATF
bola považovaná za prvú medzivládnu organizáciu, ktorá bola primárne
zriadená na boj proti praniu špinavých peňazí. Jej cieľ je chrániť medziná-
rodný finančný systém presadzovaním a rozvíjaním predpisov na boj proti
zločinom, ako je pranie špinavých peňazí, šírenie zbraní hromadného niče-
nia a financovanie terorizmu.⁴ Financial Action Task Force vydala 40 odporú-
čaní, na základe ktorých by sa mali krajiny riadiť v oblasti AML. Podľa
autora Kevina Sullivana bola a stále je FATF lídrom v úsilí v boji proti praniu
špinavých peňazí v globálnom meradle.⁵

V roku 2004 UNODC vydal Dohovor OSN proti nadnárodnému orga-
nizovanému zločinu – United Nations Convention Against Transnational

¹ Money Laundering. UNODC [online]. 2024 [cit. 1. 4. 2024]. Dostupné z: <https://www.unodc.org/unodc/en/money-laundering/overview.html>

² Ibid.

³ United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances. UNODC [online]. 1989 [cit. 1. 4. 2024]. Dostupné z: https://www.unodc.org/pdf/convention_1988_en.pdf

⁴ LESSAMBO, F. I. *Anti-Money Laundering, Counter Financing Terrorism and Cybersecurity in the Banking Industry*. Switzerland: Springer Nature, 2023.

⁵ SULLIVAN, K. *Anti-Money Laundering in a Nutshell*. New York: Apress, 2015.

Organized Crime (UNTOC), kde približuje kriminalitu prania príjmov z trestnej činnosti a opatrenia na boj proti praniu špinavých peňazí. Podľa Dohovoru UNTOC musí zmluvný štát zaviesť regulačný a dozorný režim pre banky a nebankové finančné inštitúcie. Banky a nebankové inštitúcie musia identifikovať klienta, viesť záznamy transakcií a následne nahlasovať podozrivé transakcie. Zmluvný štát musí zriadiť takzvanú finančnú spravodajskú jednotku, s ktorou musia mať dotknuté orgány možnosť spolupracovať a to v medziach vnútroštátneho práva. Podľa daného dohovoru musia zmluvné strany zvážiť implementáciu opatrení na cezhraničné sledovanie hotovostných a bezhotovostných transakcií.⁶

2.1 Medzivládne organizácie na boj proti AML

V globálnej sfére boli založené rôzne medzivládne organizácie na boj proti praniu špinavých peňazí. Ako sme už vyššie spomínali prvou medzivládnu organizáciou v boji proti AML bola The Financial Action Task Force on Money Laundering (FAFT). Podľa F.I. Lessamba, autora knihy *Anti-Money Laundering, Counter Financing Terrorism and Cybersecurity in the Banking Industry* patrí medzi ostatné medzivládne organizácie, ktoré bojujú proti praniu špinavých peňazí napríklad aj The International Money Laundering Information Network (IMoLIN), The Council of Europe a jej Action Against Cybercrime, International Criminal Police Organization (INTERPOL), International Telecommunications Union (ITU).⁷

3 Vývoj AML regulácie na úrovni EÚ

Podľa Európskej komisie aktívny boj proti praniu špinavých peňazí a boja proti financovaniu terorizmu (CFT – Combating the Financing of Terrorism) prispieva ku celosvetovej bezpečnosti, neporušiteľnosti finančného systému, finančnej ustálenosti a udržateľnému rastu. Je teda nevyhnutnosťou, aby všetky povinné osoby teda finančné inštitúcie, banky, a nebankové subjekty uplatňovali náležité opatrenia.

⁶ United Nations Convention Against Transnational Organized Crime And The Protocols Thereto. UNTOC [online]. 2004 [cit. 1. 4. 2024]. Dostupné z: <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-e.pdf>

⁷ LESSAMBO, 2023, op. cit.

Európska únia doteraz vydala až 6 AML smerníc, tzv. AMLD – Anti-Money-Laundering Directives a taktiež balík legislatívnych návrhov na posilnenie pravidiel EÚ v oblasti AML a CFT. Cieľom legislatívneho balíku je odhaliť trestnú činnosť a predísť praniu špinavých peňazí. (Európska Komisia, 2021)

3.1 Smernica 1AMLD

Prvá smernica o boji proti praniu špinavých peňazí bola prijatá v roku 1990 s cieľom zabrániť zneužívaniu finančného systému na účely prania špinavých peňazí najmä z drogovej oblasti. V smernici 1AMLD sa stanovuje, že povinné osoby, uplatňujú požiadavky základnej alebo zvýšenej starostlivosti vo vzťahu ku klientovi už pri vstupe do obchodného vzťahu. Podľa 1AMLD ide predovšetkým o identifikáciu klienta, teda overenie jeho totožnosti, monitorovanie jeho transakcií a následné nahlásenie podozrivej transakcie. V roku 2001 smernicu nahradila a implicitne zrušila druhá smernica AML – 2AMLD. (Directive 91/308/EC)

3.2 Smernica 2AMLD

Európska únia v roku 2001 zaviedla v boji proti praniu špinavých peňazí, tzv. 2AMLD. Podľa 2AMLD smernica 1AMLD zaväzovala členské štáty len k boju proti praniu špinavých peňazí z príjmov z drogovej trestnej činnosti. Cieľom 2AMLD teda bolo rozšíriť rozsah predikatívnych trestných činov a zosúladiť právny rámec v boji proti praniu špinavých peňazí s právnym rámcom medzinárodných organizácií. Išlo napríklad o už spomínané odporúčania FATF. Podľa danej smernice bola FATF popredným medzinárodným orgánom venovaným boju proti praniu špinavých peňazí. V roku 2005 smernicu nahradila a implicitne zrušila tretia smernica AML – 3AMLD.⁸

3.3 Smernica 3AML

V roku 2005 bola Európskou úniou uskutočnená ďalšia revízia AML smerníc. Cieľom 3AMLD bolo rozšíriť pôsobnosti aj na nefinančné podniky

⁸ Directive 2001/97/EC of the European Parliament and of the Council of 4 December 2001 amending Council Directive 91/308/EEC on prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering.

a profesie ako právne služby a účtovnícke firmy. Okrem rozšírenia 3AMLD definovala aj tzv. prístup založený na riziku (RBA – Risk-Based Approach) a povinnú starostlivosť o zákazníka (CDD – Customer Due Diligence). Pri povinnej starostlivosti definovala základnú (SDD – Simplified Due Diligence) a zvýšenú povinnú starostlivosť o zákazníka (EDD – Enhanced Due Diligence). V roku 2017 smernicu nahradila a implicitne zrušila štvrtá smernica AML – 4AMLD, ktorá je stále v platnosti.⁹

3.4 Smernica 4AMLD

Európska únia videla potrebu ďalšej revízie a rozšírenie pôsobnosti AML smerníc. V roku 2015 bola prijatá štvrtá smernica AML. 4AMLD ostáva naďalej v platnosti. Štvrtá smernica AML sa zameriava na širšiu definíciu pojmov, rozširuje pôsobnosti povinných osôb (napr. finančných inštitúcií) a pridáva k nim aj úverové inštitúcie. Po novom podrobne definuje aj takzvaných konečných užívateľov výhod (UBOs – Ultimate Beneficial Ownership) a Politicky exponované osoby (PEP – Politically Exposed Person). Pri smernici 4AMLD ide o najrozšírenejšiu revíziu. 4AMLD sa zameriava na hodnotenia rizík, politike voči tretím krajinám, povinnej starostlivosti vo vzťahu ku klientovi – základná a zvýšená povinná starostlivosť o klienta. 4AMLD ďalej definuje informácie o vlastníckych právach, ochranu údajom, vedenie záznamov a štatistické údaje, popisuje teda zákaz poskytovania informácií povinnou osobou. A v neposlednom rade definuje dohľad, spoluprácu a sankcie. Aktuálnou konsolidovanou verziou je 5AMLD. V súčasnosti existuje aj návrh Smernice 6AMLD, ktorou sa po prijatí a následným transponovaní členskými štátmi definitívne zruší smernica 4AMLD.¹⁰

⁹ Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing.

¹⁰ Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, amending Regulation (EU) No 648/2012 of the European Parliament and of the Council, and repealing Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council and Commission Directive 2006/70/EC (Text with EEA relevance).

3.5 Smernica 5AMLD

V roku 2018 bola prijatá piata smernica AML – 5AMLD. 5AMLD sa zameriava na zvýšenú transparentnosť a lepší prístup k informáciám zo strany Finančnej spravodajskej jednotky (FIU – Finance Intelligence Unit) a najmä na spoluprácu medzi príslušnými orgánmi vykonávajúcimi dohľad, finančnými inštitúciami a ostatnými povinnými osobami viazanými služobným tajomstvom. Smernica taktiež rozširuje kritéria na hodnotenie rizikovosti tretích krajín. Smernicu 5AMLD by mala meniť smernica 6AMLD, ktorá je zatiaľ ako návrh.¹¹

3.6 Smernica 6AMLD

Návrh smernice 6AMLD bol prijatý už v roku 2021. Daná smernica by mala byť revíziou 5AMLD a implicitne zrušiť 4AMLD. Smernicou 6AMLD by malo ísť o vytvorenie jednotného súboru pravidiel EÚ v boji proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu, zabezpečenie dohľadu v oblasti boja proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu na úrovni EÚ, a vytvorenie mechanizmu podpory a spolupráce pre finančné spravodajské jednotky (FIU). 6AMLD doposiaľ nebola prijatá, momentálne prebieha prijatie riadnym legislatívnym postupom, následne môže byť smernica transponovaná členskými štátmi. (COM/2021/423 final)

3.7 Legislatívny balík AML

V roku 2021 predložila Európska Komisia návrh AML legislatívneho balíka. Legislatívny rámec AML balíka pozostáva zo štyroch noriem. Prvým návrhom nariadenia bol vznik nového EÚ orgánu pre dohľad na AML/CFT takzvaná AMLA – AML Authority. Druhým návrhom z legislatívneho balíka je prijatie Nariadenia, ktoré obsahuje priamo aplikovateľné AML pravidlá. Ide najmä o zvýšenú starostlivosť vo vzťahu ku klientom. Tretím návrhom v legislatívnom balíku je najmä prijatie 6AMLD smernice, a poslednou legislatívnou normou z legislatívneho balíka AML je Nariadenie o poskytovaní

¹¹ Directive (EU) 2018/843 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 amending Directive (EU) 2015/849 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, and amending Directives 2009/138/EC and 2013/36/EU.

služieb s crypto-aktívami. Cieľom legislatívneho balíka je zlepšiť odhaľovanie podozrivých transakcií a činností a uzavrieť medzery, ktoré zločinci využívajú na pranie nezákonných príjmov alebo financovanie teroristických aktivít prostredníctvom finančného systému.¹²

3.8 Dohľad EÚ

V roku 2011 založila EÚ Európsky systém finančného dohľadu (ESFD) Európsky systém finančného dohľadu (ESFS) ide o dôležitý orgán v rámci Európskej únie, ktorý je zameraný na monitorovanie a reguláciu finančného sektora. ESFD tvoria 3 európske orgány dohľadu a rada na monitorovanie systémových rizík. Ide o Európsky orgán pre bankovníctvo (European Bank Authority – EBA), Európsky orgán pre cenné papiere a trhy (European Securities and Markets Authority – ESMA) a Európsky orgán pre poisťovníctvo a dôchodkové poistenie zamestnancov (European Insurance and Occupational Pensions Authority – EIOPA). Pri regulačnom procese ide o tzv. Lamfalussyho architektúru¹³, teda štyroch úrovniach dohľadu. V prvej úrovni Európsky parlament a Rada prijímajú základné právne predpisy navrhnuté Komisiou. V druhej úrovni môže Komisia prijať vykonávacie opatrenia. V tretej úrovni sú za poradenstvo Komisii zodpovedné vnútroštátne výbory. Vo štvrtej úrovni Komisia dohliada na správne presadzovanie pravidiel EÚ, teda implementáciu alebo transpozíciu.¹⁴

Systém finančného dohľadu tvorí: Európsky orgán pre bankovníctvo (European Bank Authority – EBA), Európsky orgán pre cenné papiere a trhy (European Securities and Markets Authority – ESMA) a Európsky orgán pre poisťovníctvo a dôchodkové poistenie zamestnancov (European Insurance and Occupational Pensions Authority – EIOPA).

¹² Legislatíva AML/CFT. *Národná Banka Slovenska* [online]. 2024 [cit. 1. 4. 2024]. Dostupné z: <https://nbs.sk/dohlad-nad-financnym-trhom/dohlad/ochrana-pred-legalizaciou-prijmov-z-trestnej-cinnosti-a-pred-financovanim-terorizmu/legislativa-aml-cft/>

¹³ Lamfalussyho architektúra, pomenovaná po belgickom ekonómovi a bývalom predsedovi belgickej centrálnej banky Alexovi Lamfalussy, je rámec na zlepšenie procesu tvorby a implementácie regulácií a dohľadu nad finančnými trhmi v Európskej únii.

¹⁴ European system of financial supervision. *European Commission* [online]. 2022 [cit. 1. 4. 2024]. Dostupné z: https://finance.ec.europa.eu/regulation-and-supervision/european-system-financial-supervision_en?prefLang=sk&ettrans=sk

Európsky orgán pre bankovníctvo (EBA) má za úlohu vytvoriť jednotné regulácie a dohľad pre všetky krajiny EÚ. EBA taktiež centralizuje zverejňovanie údajov týkajúcich sa dohľadu v bankovom sektore, spolupracuje s vnútroštátnymi orgánmi v oblasti bankových skupín, má za úlohu aj urovnávať spory medzi viacerými krajinami, teda cezhraničné spory, a v neposlednom rade podporuje spravodlivý a transparentný trh nie len pre spotrebiteľov vo finančnom a bankovom sektore. EBA sa taktiež podieľa na vyšetřovaní nedokonalého uplatňovania práva EÚ v členských štátoch, najmä v oblasti bankovníctva. Hlavnou úlohou EBA je analýza údajov a monitorovanie rizík v bankovom a finančnom sektore. Vznikla v roku 2011 so sídlom v Londýne, momentálne po Brexite sídli v Paríži.¹⁵

Európsky orgán pre cenné papiere a trhy (European Securities and Markets Authority – ESMA) má tri hlavné ciele. Jeho najdôležitejšou úlohou je ochrániť investorov, podporovať riadne fungujúci trh s cennými papiermi a chrániť finančnú stabilitu. ESMA vznikla v roku 2011 so sídlom v Paríži.¹⁶

Hlavnou úlohou Európskeho orgánu pre poisťovníctvo a dôchodkové poistenie zamestnancov (European Insurance and Occupational Pensions Authority – EIOPA) je ochrana poisťníkov, účastníkov dôchodkového systému a oprávnených osôb, zabezpečenie dohľadu nad poisťovníctvom a dôchodkovým poistením v rámci EÚ. Jeho hlavnými cieľmi sú posilnenie stability a transparentnosti na trhoch s poisťovňami a dôchodkovým poistením, ochrana spotrebiteľov a investorov a zabezpečenie správneho fungovania týchto trhov v celej EÚ. EIOPA taktiež zabezpečuje transparentnosť finančného trhu poisťovacieho a dôchodkového sektora a prispieva k jeho stabilite. EIOPA bola taktiež založená v roku 2011 a sídli vo Frankfurtu.¹⁷

3.9 AMLA – Anti-Money Laundering Authority

Úrad pre boj proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu (AMLA) bude ústredným orgánom koordinujúcim vnútroštátne orgány

¹⁵ Mission, values and tasks. *EBA* [online]. 2024 [cit. 1. 4. 2024]. Dostupné z: <https://www.eba.europa.eu/about-us/mission-values-and-tasks>

¹⁶ About ESMA. *ESMA* [online]. 2024 [cit. 1. 4. 2024]. Dostupné z: <https://www.esma.europa.eu/about-esma>

¹⁷ About. *EIOPA* [online]. 2024 [cit. 1. 4. 2024]. Dostupné z: https://www.eiopa.europa.eu/about_en?prefLang=sk

s cieľom zabezpečiť správne a konzistentné uplatňovanie pravidiel EÚ. Vo finančnom sektore bude úrad priamo dohliadať na tie subjekty finančného sektora, ktoré sú vystavené najvyššiemu riziku prania špinavých peňazí a financovania terorizmu, teda bankové a finančné inštitúcie. AMLA bude úzko spolupracovať s Finančnými spravodajskými jednotkami členských štátov EÚ a to pomocou vytvorením noriem pre podávanie správ a výmenu informácií, a podporou spoločných operačných analýz. Vo februári 2024 sa členské štáty dohodli na sídle AMLA. Úrad pre boj proti praniu špinavých peňazí bude sídliť vo Frankfurtu. (Európska Komisia, 2024)

4 Vývoj AML regulácie v SR

Podľa Národnej banky Slovenska oblasť AML/CFT zaznamenala obrovský posun v legislatíve a dynamický vývoj na európskej a aj národnej úrovni, a to najmä v súvislosti s rastúcim trendom využívania inovatívnych riešení a digitálnych technológií, ktoré ale prinášajú aj nové riziká, a výzvy pre orgány dohľadu na európskej a národnej úrovni. Hlavnými piliermi regulácie AML na Slovensku sú aktuálne globálne štandardy FATF, 4. a 5. AML Smernica, Nariadenie EÚ č. 2015/847 a najdôležitejší Zákon č. 297/2008 o ochrane pred legalizáciou príjmov z trestnej činnosti a o ochrane pred financovaním terorizmu a o zmene a doplnení niektorých zákonov.¹⁸

4.1 Legislatívny rámec AML na Slovensku

Legislatívny rámec AML na Slovensku sa prevažne odvíja od implementovaní nariadení a transponovaní smerníc EÚ. Domáca legislatíva sa rozdeľuje na základný rámec AML a sektorové zákony. Základný rámec obsahuje štyri zákony, ide o zákon č. 297/2008 Z. z. o ochrane pred legalizáciou príjmov z trestnej činnosti a ochrane pred financovaním terorizmu, Zákon č. 747/2004 Z. z. o dohľade nad finančným trhom, Zákon č. 289/2016 Z. z. o vykonávaní medzinárodných sankcií a doplnení zákona č. 566/2001 Z. z. o cenných papieroch a investičných službách, a Trestný zákon č. 300/2005 Z. z. V boji proti praniu špinavých peňazí pomáha aj 9 sektorových zákonov – Zákon č. 483/2001 Z. z. o bankách, Zákon

¹⁸ Národná Banka Slovenska, 2024, op. cit.

č. 566/2001 Z.z. o cenných papírech a investičních službách, Zákon č. 8/2008 Z.z. o poisťovníctve, Devízový zákon 202/1995 Z.z., Zákon č. 203/2011 Z.z. o kolektívnom investovaní, Zákon č. 186/2009 o finančnom sprostredkovaní a o finančnom poradenstve, Zákon č. 102/2014 Z.z. o ochrane spotrebiteľa pri predaji tovaru alebo poskytovaní služieb na základe zmluvy uzavretej na diaľku alebo zmluvy uzavretej mimo prevádzkových priestorov predávajúceho, Zákon č. 492/2009 Z.z. o platobných službách a Zákon č. 310/1992 Zb. o stavebnom sporení.

V medzinárodnej legislatíve ide predovšetkým o už vyššie spomínané Smernice 4AMLD a 5AMLD a niektoré Nariadenia EÚ – Nariadenie EP a Rady (EÚ) 2015/847 z 20. mája 2015 o údajoch sprevádzajúcich prevody finančných prostriedkov, Nariadenie EP a Rady (EÚ) č. 1093/2010, ktorým sa zriaďuje Európsky orgán dohľadu (Európsky orgán pre bankovníctvo) a Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/2175, ktorým sa menia nariadenia (EÚ) č. 1093/2010, (EÚ) č. 1094/2010 a (EÚ) č. 1095/2010.¹⁹

Na základe implementovaných nariadení a transponovaní smerníc bol na Slovensku prijatý Zákon č. 297/2008 Z.z. o ochrane pred legalizáciou príjmov z trestnej činnosti a ochrane pred financovaním terorizmu – daný zákon upravuje práva a povinnosti PO a FO pri predchádzaní a odhaľovaní legalizácie príjmov z trestnej činnosti, a financovania terorizmu.

V prvej časti venuje vymedzeniu základných pojmov z oblasti legalizácie, financovanie terorizmu, a neobvyklých obchodných transakcií. Definuje povinnú osobu, teda banku alebo inú finančnú inštitúciu, definuje kto spĺňa kritéria a je označený ako politicky exponovaná osoba, a bližšie definuje konečného užívateľa výhod.

V druhej časti sa zákon venuje náležitej starostlivosti povinnej osoby vo vzťahu ku klientovi. Starostlivosť rozdeľuje na základnú starostlivosť, zníženú a zvýšenú starostlivosť. Zníženú starostlivosť povinná osoba uplatňuje pri klientovi s nízkym rizikom legalizácie alebo financovania terorizmu. Zvýšenú starostlivosť povinná osoba uplatňuje ak, na základe posúdenia rizík, predstavuje niektorý z klientov alebo niektorý z druhov obchodu vyššie

¹⁹ Národná Banka Slovenska, 2024, op. cit.

riziko legalizácie alebo financovania terorizmu. Ide o tzv. rizikové faktory. Zákon rozdeľuje faktory na faktory vo vzťahu ku klientovi, faktory z hľadiska produktu, služby, obchodu alebo distribučného kanála a faktory z geografického hľadiska. Rizikové faktory vo vzťahu ku klientovi sú neobvyklý obchodný vzťah a intenzívne využívanie hotovosti. Medzi rizikové faktory z hľadiska produktu, služby, obchodu alebo distribučného kanála zákon zaraďuje služby súkromného bankovníctva, obchodovanie s ropou, zbraňami, cennými kovmi, tabakovými výrobkami, umeleckými dielami, alebo predmetmi archeologického, historického, kultúrneho a náboženského významu a chránenými druhmi živočíchov. Poslednou skupinou rizikových faktorov podľa daného zákona sú faktory z geografického hľadiska ako rizikové krajiny s vysokou mierou korupcie, embargo a sankcionované krajiny a krajiny podporujúce terorizmus.

V tretej časti zákon detailne popisuje postup pri zistení neobvyklej obchodnej operácie, teda monitoring a zisťovanie neobvyklých obchodných transakcií, odmietnutie uzavretia obchodného vzťahu, ukončenie obchodného vzťahu alebo odmietnutie vykonania obchodu na základe neobvyklých obchodných transakcií, zdržanie neobvyklej obchodnej operácie a ohlasovanie neobvyklej obchodnej transakcie. Okrem toho sa v tretej časti definujú aj ďalšie povinnosti povinných osôb ako napríklad povinnosť mlčanlivosti, spracovanie a uchovávanie údajov, a hodnotenia rizík.

V štvrtej časti zákon bližšie definuje samotné združenie majetku a definuje vnútroštátneho správcu, teda Finančnú spravodajskú jednotku.

V piatej časti zákona o ochrane pred legalizáciou príjmov z trestnej činnosti a ochrane pred financovaním terorizmu je bližšie priblížená Finančná spravodajská jednotka (FSJ), jej postavenie a úlohy. Okrem iného Finančná spravodajská jednotka vypracúva národné hodnotenie rizík, spolupracuje s príslušnými orgánmi členských štátov, Európskou komisiou, Radou EÚ, a s orgánmi Európskeho systému finančného dohľadu (vyššie spomínaná EBA, ESMA, EIOPA). FSJ vykonáva aj kontrolu plnenia a dodržiavania povinností povinných osôb, ktoré podliehajú dohľadu Národnej Banky Slovenska – NBS.

V šiestej časti bližšie približuje právne delikty a opatrenia, FSJ teda môže udeliť pokutu fyzickej osobe – FO, právnickej osobe – PO a aj povinnej

osobe, teda banke alebo inej finančnej inštitúcii. Ďalej môže uložiť povinnosť zdržať sa protiprávneho konania alebo prikázať odstrániť zistené nedostatky. V neposlednom rade môže FSJ podať podnet na odobratie oprávnenia na podnikateľskú alebo inú samostatnú zárobkovú činnosť.

V siedmej časti sú bližšie špecifikované výnimky z povinnosti uvádzať údaje sprevádzajúce prevody finančných prostriedkov a definuje aj kto je zodpovedný za škodu, ktorá vznikla ohlásením neobvyklej obchodnej operácie alebo jej zdržaním.²⁰

Podľa autorky článku je práve Zákon č. 279/2008 o ochrane pred legalizáciou príjmov z trestnej činnosti a ochrane pred financovaním terorizmu najdôležitejšou právnou normou v boji proti praniu špinavých peňazí na národnej úrovni.

5 Záver

Máme za to, že vývoj legislatívy a regulácie AML zaznamenala, nie len v posledných rokoch, značný vývoj a posun vpred. Vývoj sa uskutočnil rovnako na medzinárodnej, ako aj na európskej a národnej úrovni všetkých členských štátov EÚ nie len štátov Eurozóny. Na základe rôznych politík, technológií a postupov, je možné výrazne pomáhať v boji proti praniu špinavých peňazí. Významným aktérom v danom boji je predovšetkým Európska únia, ktorá doposiaľ navrhla až šesť smerníc a rôznych nariadení, ktoré členské štáty implementovali do svojho vnútroštátneho práva. Domnievame sa, že výrazne pomôže aj tzv. AML legislatívny balík a samostatný AML orgán v boji proti praniu špinavých peňazí na úrovni Európskej únie, ktorý svoju činnosť začne po transponovaní 6AMLD.

Súčasná legislatíva je teda vysoko efektívna a na európskej úrovni aj značne dostačujúca. Je teda pravdepodobné, že množstvo peňazí, ktoré sa na svete preperú bude klesať. Odporúčame aj ostatným zoskupeniam a krajinám sveta, aby mali tak intenzívny dohľad v boji proti praniu špinavých peňazí, aký zaviedla Európska únia. Intenzívny dohľad ostatných krajín v boji proti

²⁰ Zákon č. 297/2008 Z. z. o ochrane pred legalizáciou príjmov z trestnej činnosti a o ochrane pred financovaním terorizmu a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

AML by viedol k výraznému zníženiu prania peňazí, nie len v EÚ ale na globálnej úrovni.

References

- LESSAMBO, F.I. *Anti-Money Laundering, Counter Financing Terrorism and Cybersecurity in the Banking Industry*. Switzerland: Springer Nature, 2023.
- SULLIVAN, K. *Anti-Money Laundering in a Nutshell*. New York: Apress, 2015.
- About. *EIOPA* [online]. 2024 [cit. 1. 4. 2024]. Dostupné z: https://www.eiopa.europa.eu/about_en?prefLang=sk
- About ESMA. *ESMA* [online]. 2024 [cit. 1. 4. 2024]. Dostupné z: <https://www.esma.europa.eu/about-esma>
- European system of financial supervision. *European Commission* [online]. 2022 [cit. 1. 4. 2024]. Dostupné z: https://finance.ec.europa.eu/regulation-and-supervision/european-system-financial-supervision_en?prefLang=sk&ettrans=sk
- Legislatíva AML/CFT. *Národná Banka Slovenska* [online]. 2024 [cit. 1. 4. 2024]. Dostupné z: <https://nbs.sk/dohlad-nad-financnym-trhom/dohlad/ochrana-pred-legalizaciou-prijmov-z-trestnej-cinnosti-a-pred-financovanim-terorizmu/legislativa-aml-cft/>
- Mission, values and tasks. *EBA* [online]. 2024 [cit. 1. 4. 2024]. Dostupné z: <https://www.eba.europa.eu/about-us/mission-values-and-tasks>
- Money Laundering. *UNODC* [online]. 2024 [cit. 1. 4. 2024]. Dostupné z: <https://www.unodc.org/unodc/en/money-laundering/overview.html>
- United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances. *UNODC* [online]. 1989 [cit. 1. 4. 2024]. Dostupné z: https://www.unodc.org/pdf/convention_1988_en.pdf
- United Nations Convention Against Transnational Organized Crime And The Protocols Thereto. *UNODC* [online]. 2024 [cit. 1. 4. 2024]. Dostupné z: <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-e.pdf>

Council Directive 91/308/EEC of 10 June 1991 on prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering.

Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, amending Regulation (EU) No 648/2012 of the European Parliament and of the Council, and repealing Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council and Commission Directive 2006/70/EC (Text with EEA relevance).

Directive (EU) 2018/843 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 amending Directive (EU) 2015/849 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, and amending Directives 2009/138/EC and 2013/36/EU.

Directive 2001/97/EC of the European Parliament and of the Council of 4 December 2001 amending Council Directive 91/308/EEC on prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering.

Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing.

Zákon č. 297/2008 Z. z. o ochrane pred legalizáciou príjmov z trestnej činnosti a o ochrane pred financovaním terorizmu a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Contact – e-mail

dorota.francisciova@paneurouni.com

DOPAD LEGISLATIVY EU NA PRÁVA OBĚTÍ TRESTNÝCH ČINŮ V ČESKÉ REPUBLICE¹

Dominik Hoda

Fakulta právnická, Západočeská univerzita v Plzni,
Česká republika; Advokátní kancelář Langmeier & Co.

Abstract in original language

Článek se zabývá dopadem a přínosem legislativních předpisů Evropské unie na práva obětí trestných činů a jejich postavení v trestním řízení. Článek zkoumá zejména implementaci směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/29/EU ze dne 25. října 2012, kterou se zavádí minimální pravidla pro práva, podporu a ochranu obětí trestného činu a kterou se nahrazuje rámcové rozhodnutí Rady 2001/220/SVV do českého právního řádu prostřednictvím zákona č. 45/2013 Sb., o obětech trestných činů. V této souvislosti článek mapuje vývoj právního postavení obětí trestných činů v České republice a peněžité pomoci pro oběti trestných činů. Rovněž optikou hodnot a zásad Evropské unie a hodnotí jejich efektivitu zejména v praxi a posoudí, zda Česká republika dosáhla požadované úrovně ochrany obětí trestných činů a jejich peněžité pomoci vyplývající z postoje Evropské unie, resp. uvedené směrnice. Na závěr článek přinese úvahy, jakým směrem by se mohla ochrana obětí trestných činů vyvíjet a představí další chystané kroky v rámci EU, které by se měly dotýkat práv obětí trestných činů.

Keywords in original language

Oběti trestných činů; trestné činy; zákon o obětech trestných činů; peněžité pomoc obětem trestných činů; Směrnice o minimálních pravidlech pro práva; podporu a ochranu obětí trestného činu.

Abstract

The article deals with the impact and contribution of EU legislation on the rights of victims of crime and their position in criminal proceedings. In particular,

¹ Tento článek vznikl z podpory projektu SGS-2022-020.

the article examines the implementation of Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012, establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA, into the Czech legal system through Act No. 45/2013 Coll., on victims of crime. In this context, the article charts the development of the legal status of victims of crime in the Czech Republic and of financial assistance for victims of crime. It also uses the lens of the values and principles of the European Union and assesses their effectiveness, pa obětech trestných činů uvádí výši rticularly in practice, and assesses whether the Czech Republic has achieved the required level of protection of victims of crime and their financial assistance resulting from the position of the European Union or the Directive. The article concludes with a reflection on how the protection of victims of crime could evolve and presents further forthcoming steps within the EU that should affect the rights of victims of crime.

Keywords

Victims of Crime; Crime; Victims of Crime Act; Financial Assistance to Victims of Crime; Directive Establishing Minimum Standards on the Rights; Support and Protection of Victims of Crime.

1 Úvod

Problematika práv obětí trestných činů, jejich postavení a ochrana je stále aktuálním tématem nejen v České republice, ale rovněž v celé Evropské unii. Vzhledem k 20. výročí členství České republiky v Evropské unii si článek klade za cíl představit právě dopad vlivu a práva Evropské unie na postavení obětí trestných činů v českém právním řádu.

2 Přehled evropské právní úpravy o obětech trestných činů

T. Gřivna poukazuje na skutečnost, že v rámci práva Evropské unie je relevantnější hovořit spíše toliko o trestněprávní politice Evropské unie, nežli o trestním právu Evropské unie jako takovém. S trestněprávní politikou

souvisí zejména snaha Evropské unie vytvořit prostor svobody, bezpečnosti a práva, které vznikají v souvislosti s cíli a hodnotami Evropské unie vyplývajícími z čl. 3 SEU, resp. čl. 4 SEU.²

Z hlediska právní úpravy postavení práv obětí trestných činů byly významné zejména směrnice, které byly přijímány již od roku 2004, tedy od roku, kdy Česká republika vstoupila do Evropské unie. Mezi tyto směrnice patří:

- směrnice Rady Evropské unie 2004/08/ES ze dne 29. dubna 2004 o odškodňování obětí trestných činů,
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/36/EU ze dne 5. dubna 2011 o prevenci obchodování s lidmi, boji pro němu a ochraně obětí, kterou se nahrazuje rámcové rozhodnutí Rady 2002/629/SVV,
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/93/EU ze dne 13. prosince 2011 o boji proti pohlavnímu zneužívání a pohlavnímu vykořisťování dětí a proti dětské pornografii, kterou se nahrazuje rámcové rozhodnutí Rady 2004/68/SVV,
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/99/EU ze dne 13. prosince 2011 o evropském ochranném příkazu,
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/29/EU ze dne 25. října 2012, kterou se zavádí minimální pravidla pro práva, podporu a ochranu obětí trestného činu a kterou se nahrazuje rámcové rozhodnutí Rady 2001/220/SVV.

Použití směrnice k úpravě práv obětí trestných činů vychází z podstaty směrnic upravit minimální pravidla pro členské státy v oblasti trestního práva, vyplývající z čl. 83 odst. 2 SFEU.³ Dle znění zmíněného článku mohou směrnice stanovit taková minimální pravidla, ukáže-li se, že sblížování trestněprávních předpisů členského státu je nezbytné pro zajištění účinného provádění politiky Evropské unie. Z uvedeného proto vyplývá, že nejúčinnějším nástrojem, jak v rámci stanovených politik a cílů Evropské unie docílit harmonizace v rámci členských států, jsou právě směrnice.

² GRIVNA, T. Pojem a systém trestního práva Evropské unie. In: JELÍNEK, J., GRIVNA, T., HERCZEJ, J., NAVRÁTILOVÁ, J., SYKOVÁ, A. a kol. *Trestní právo Evropské unie*. Praha: Leges, 2014, s. 20.

³ Srov. JELÍNEK, J. Práva a ochrana obětí trestných činů v Evropské unii. In: JELÍNEK, J., GRIVNA, T., HERCZEJ, J., NAVRÁTILOVÁ, J., SYKOVÁ, A. a kol., 2014, op. cit., s. 284–285.

Protože směrnice určují toliko minimální pravidla pro ochranu práv obětí trestných činů, není vyloučeno, aby členské státy upravily tuto ochranu, resp. práva, šířeji, či poskytly vyšší stupeň jejich ochrany. Dle kolektivu kolem J. Jelínka by ovšem zákonodárce neměl zapomínat na účel trestního řízení, neboť existuje riziko, že v případě nepromyšleného zvyšování standardu práv obětí trestných činů by mohlo dojít k narušení samotného účelu trestního řízení, což by mělo za důsledek toliko narušení ochrany práv obětí trestných činů, zejména v souvislosti se získáním rychlého odškodnění za způsobenou újmu spácháním trestného činu.⁴

Směrnice o minimálních pravidlech pro práva, podporu a ochranu obětí trestného činu vychází z usnesení Rady ze dne 10. června 2011 o plánu posílení práv a ochrany obětí, zejména v trestním řízení, známé jako Budapešťský plán, ve kterém Rada uvedla, že na úrovni Evropské unie by měla být přijata opatření na posílení práv, podpory a ochrany obětí trestných činů. Za tímto účelem je cílem směrnice o minimálních pravidlech pro práva, podporu a ochranu obětí trestného činu revidovat a doplnit zásady uvedené v rámcovém rozhodnutí 2011/220/SVV a významným způsobem pokročit v úrovni ochrany obětí v celé Evropské unii, a to zejména v rámci trestního řízení. Rovněž je cílem směrnice zajistit, aby se obětem trestného činu dostalo vhodných informací, podpory a ochrany a mohly se účastnit trestního řízení.

Směrnice o minimálních pravidlech pro práva, podporu a ochranu obětí trestných činů je rozdělena do šesti kapitol a 32 článků upravující cíle právní úpravy, definici základních pojmů v rámci směrnice, poskytování informací a podpory obětem trestných činů, práva oběti k její účasti v trestním řízení, ochranu obětí a uznání obětí s potřebou zvláštní ochrany, problematiku školení pracovníků, kteří jsou v kontaktu s oběťmi trestných činů, koordinaci a spolupráci služeb a závěrečná ustanovení.

Jak je uvedeno výše, cílem článku je zmapování vlivu evropského práva na postavení obětí trestných činů v právním řádu České republiky. V rámci povahy a rozsahu článku tak článek pochopitelně nemůže zmapovat vliv evropského práva na postavení obětí trestných činů zcela, a proto se v rámci směrnice o minimálních pravidlech pro práva podporu a ochranu obětí

⁴ JELÍNEK, J. Práva a ochrana obětí trestných činů v Evropské unii. In: JELÍNEK, GŘIVNA, HERCZEH, NAVRÁTILOVÁ, SYKOVÁ a kol., 2014, op. cit., s. 2285.

trestných činů zaměří především úpravu práv oběti k jejich účasti v trestním řízení a jejich ochranu. Tu upravuje kapitola 3 směrnice o minimálních pravidlech pro práva, podporu a ochranu obětí trestných činů (v další části kapitoly pro účely článku jen jako „směrnice“ nebo „směrnice o minimálních pravidlech pro práva, podporu a ochranu obětí trestných činů“), s názvem Účast v trestním řízení, počínaje článkem 10, jenž navazuje na kapitulu upravující oblast práva obětí trestných činů na informace a zčásti je touto úpravou ovlivněna.⁵ V článku 10 je upraveno právo na slyšení a ukládá povinnost členským státům zajistit, aby oběti mohly být během trestního řízení vyslechnuty a mohly předkládat důkazy. Zároveň směrnice pamatuje i na dětské oběti trestných činů, přičemž stanoví, že v případě výsledku dětské oběti se řádně zohlední její věk a vyspělost. V rámci stanovení minimálních pravidel směrnice odkazuje na vnitrostátní právní předpisy, které dále zmocňuje k podrobnější úpravě procesních pravidel v rámci výsledku a předkládání důkazů ze strany obětí trestných činů během trestního řízení.

Následně jsou v článku 11 upravena práva v případě rozhodnutí o zastavení trestního stíhání, kdy směrnice opět stanoví povinnost členským státům zajistit, aby oběti trestných činů měly v souladu se svým postavením v příslušném systému trestního soudnictví právo na přezkum rozhodnutí o zastavení trestního stíhání, přičemž rovněž úpravu procesních pravidel ponechávají na vnitrostátních právních předpisech. Směrnice se taktéž vypořádává se situací, kdy je postavení oběti trestných činů v rámci trestního systému jednotlivého členského státu určeno až po přijetí rozhodnutí o trestním stíhání pachatele. V takovém případě mají členské státy zajistit, aby měly oběti alespoň vážných trestných činů právo na přezkum rozhodnutí o zastavení trestního stíhání. Procesní pravidla přezkumu mají upravit vnitrostátní právní předpisy členských států. Dále směrnice stanoví členským státům povinnost zajistit, aby bylo obětím trestných činů bez zbytečného prodlení oznámeno, že mají právo obdržet na žádost dostatečné informace, podle nichž se mohou rozhodnout, zda požádají o přezkum jakéhokoli rozhodnutí o zastavení trestního stíhání, a aby tyto informace na žádost obdržely. Tato úprava rozšiřuje právo obětí trestných činů na informace o případu upravené v článku 6 směrnice.

⁵ Srov. JELÍNEK, J. Práva a ochrana obětí trestných činů v Evropské unii. In: JELÍNEK, GRÍVNA, HERCZEH, NAVRÁTILOVÁ, SYKOVÁ a kol., 2014, op. cit., s. 2294.

V článku 12 směrnice stanoví povinnost členským státům přijmout opatření na ochranu obětí trestných činů před sekundární či opakovanou viktimizací, zastrahováním či odvetou, která se mají uplatnit při poskytování případných služeb restorativní justice. Taková opatření mají zajistit, aby oběti, které se rozhodnou pro účast na procesech restorativní justice, měly přístup k bezpečným a kvalifikovaným službám restorativní justice. V rámci přístupu k bezpečným a kvalifikovaným službám restorativní justice směrnice dále stanoví minimální podmínky, přičemž služby restorativní justice se mají použít, pouze pokud jsou ve prospěch oběti, při dodržení všech bezpečnostních podmínek, a jsou založeny na jejím svobodném a informovaném souhlasu, který lze kdykoli odvolat; obětem musí být předtím, než vysloví souhlas se svou účastí v procesu restorativní justice, poskytnuty úplné a nezkreslené informace o tomto procesu a jeho potenciálních výsledcích, jakož i informace o postupech dohledu nad výkonem případné dohody; pachatel musí uznat základní skutkové okolnosti případu; každá dohoda musí být uzavřena dobrovolně a může být zohledněna v dalším trestním řízení; rozhovory vedené v rámci procesu restorativní justice, které se nekonají za přítomnosti veřejnosti, jsou vedeny jako důvěrné a nejsou následně zveřejněny, pokud se strany nedohodnou jinak, nebo pokud to nevyžadují vnitrostátní právní předpisy s ohledem na nadřazený veřejný zájem. J. Jelínek k tomu dodává, že takové ustanovení upravující služby restorativní justice by mělo být v rámci směrnice zařazeno spíše do kapitoly 5, a to z důvodu, že účelem zmíněného ustanovení je toliko „*zabránit sekundární a opakované viktimizaci obětí, a to v souvislosti se službami restorativní justice*“.⁶

Článek 13 obecně upravuje zakotvení práva na právní pomoc, resp. apel na členské státy zajistit, aby oběti trestných činů měly přístup k právní pomoci, pakliže mají postavení strany v trestním řízení. To znamená, že vnitrostátní předpisy mají přiznat právo na právní pomoc nejen podezřelému, obviněnému, případně obžalovanému, ale i poškozeným, resp. obětem trestných činů.

⁶ JELÍNEK, J. Práva a ochrana obětí trestných činů v Evropské unii. In: JELÍNEK, GRIVNA, HERCZEH, NAVRÁTILOVÁ, SYKOVÁ a kol., 2014, op. cit., s. 2295. J. Jelínek jako nejznámější restorativní program označuje mediace a jako další zmiňuje konzultaci s nejbližší rodinou nebo mimosoudní projednání v dotčeném sociálním společenství.

Z hlediska trestního řízení a uplatňování svých práv je rovněž důležitý článek 14 směrnice, navazující na právo na právní pomoc, jež přiznává obětem trestných činů právo na náhradu výdajů vzniklých v důsledku aktivní účasti v trestním řízení, přičemž takovou náhradu mají obětem trestných činů poskytnout členské státy.

V článku 15 směrnice upravuje zajištění ze strany členských států, že majetek, jež byl obětem trestných činů zajištěn v rámci trestního řízení, resp. pro účely trestního řízení, jim má být na základě rozhodnutí příslušného orgánu obětem trestných činů neprodleně vrácen zpět, pakliže již není nezbytný pro potřeby trestního řízení.

Zásadním článkem, ačkoli by to však ubíralo na významu ostatních článků směrnice, je článek 16 směrnice, jež v odst. 1 stanoví pro členské státy povinnost zajistit, aby oběti trestných činů měly v průběhu trestního řízení nárok na vydání rozhodnutí o odškodnění ze strany pachatele v přiměřené době, s výjimkou případů, kdy vnitrostátní právní předpisy stanoví, že takové rozhodnutí má být vydáno v jiném soudním řízení. V tomto případě se jedná o adhézní řízení, jakožto součást trestního řízení, jejímž meritem je rozhodnutí o přiznání práva na náhradu újmy, kterou způsobil pachatel trestného činu oběti.⁷ Jiným soudním řízením je poté myšleno zejména občanskoprávní řízení, kdy častou praxí soudních rozhodnutí v trestním řízení bývá právě odkázání oběti trestného činu na občanskoprávní řízení ve výroku rozhodnutí soudu týkající se náhrady způsobené újmy. V článku 16 odst. 2 směrnice rovněž zakotvuje podporu členských států k opatření na motivaci pachatelů k poskytnutí přiměřeného odškodnění obětem. Dle názoru kolektivu autorů kolem J. Jelínka mohou být taková opatření provedena například jak v rámci oblasti hmotného práva v situaci rozhodování o uložení trestu, tak v oblasti práva procesního, zahrnující možnost alternativních forem řešení.⁸

Jelikož evropské právo zahrnuje akty dotýkající se všech členských států a jedním z pilířů a hodnot Evropské unie je zajistit volný pohyb osob, směrnice v článku 17 neopomíjí ani situaci, kdy oběti trestných činů mají bydliště v jiném členském státě, než ve kterém byl trestný čin spáchán. V takovém

⁷ Viz JELÍNEK, J. Práva a ochrana obětí trestných činů v Evropské unii. In: JELÍNEK, GRÍVNA, HERCZECH, NAVRÁTILOVÁ, SYKOVÁ a kol., 2014, op. cit., s. 2295.

⁸ Ibid.

případě mají členské státy zajistit, aby jejich příslušné orgány přijmout vhodná opatření pro zmírnění obtíží, které se vyskytnou, má-li oběť bydliště v jiném členském státě, než ve kterém byl trestný čin spáchán. Takové obtíže se týkají zejména v souvislosti s organizací řízení. V rámci toho, aby se předešlo zmíněným obtížím pak směrnice stanoví, že členské státy zajistí výpověď oběti okamžitě po podání trestního oznámení příslušnému orgánu. V této souvislosti následně směrnice odkazuje na ustanovení o videokonferencích a telefonních konferenčních hovorech, obsažená v Úmluvě o vzájemné pomoci v trestních věcech mezi členskými státy Evropské unie ze dne 29. května 2000, které by měly orgány činné v trestním řízení členských států využívat v co nejširší možné míře. Významné je rovněž ustanovení čl. 17 odst. 2 a 3, které klade požadavek na členské státy zajistit, aby oběti trestných činů měly možnost podat trestní oznámení u příslušných orgánů členského státu bydliště, pakliže nejsou schopny učinit tak v členském státě, kde k trestnému činu došlo. Orgány činné v trestním řízení členských států mají rovněž zajistit, aby v případě, že u příslušného orgánu podá oběť trestní oznámení, takové oznámení neprodleně postoupil příslušnému orgánu členského státu, ve kterém byl trestný čin spáchán, pakliže v takovém členském státě nebylo zahájeno trestní řízení.

Směrnice o minimálních pravidlech pro práva, podporu a ochranu obětí trestného činu si kladla za cíl, na rozdíl od zmíněného rámcového rozhodnutí, posilovat postavení poškozených, resp. obětí trestného činu. Lze usoudit, že vzhledem k tomu, že směrnice upravuje značný rozsah práv obětí trestných činů, zejména vezme-li se v potaz, že směrnice o minimálních pravidlech pro práva, podporu a ochranu obětí trestného činu upravuje například práva na informace právo na odškodnění, nebo rozsáhlá práva v rámci trestního řízení jako je právo předkládat důkazy, právo na právní pomoc, nebo náhradu výdajů. Z hlediska postavení a ochrany obětí trestných činů je rovněž potřeba zdůraznit právo podat trestní oznámení u orgánu členského státu bydliště a rovněž ochrana dětských obětí a obětí s potřebami zvláštní ochrany, což toliko reflektuje hodnoty, které vyznávají demokratické právní státy.

Dle T. Gřivny a H. Válkové je zákon o obětech trestných činů „*pokládán za průlomový, systematicky a obsahově propracovaný zákon, který cca od druhé poloviny*

roku 2013 zásadním způsobem zlepšil postavení a práva obětí trestných činů, a ob stojí tak velmi dobře i v evropském srovnání s analogickými normami.“⁹

Dne 1. dubna 2017 nabyla účinnosti novela zákona o ochraně obětí trestných činů, jež měla za cíl vypořádat se s některými nedostatky původní podoby zákona o ochraně obětí trestných činů a docílit tak přesnější implementace směrnice o minimálních pravidlech pro práva, podporu a ochranu obětí trestného činu.

V rámci této novely došlo k několika změnám zákona o ochraně obětí trestných činů, kdy jako významný posun lze hodnotit zakotvení zásady, jež zjednodušuje zařazení oběti mezi zvlášť zranitelné oběti i v případě, pokud existují pochybnosti o její naplnění zákonných podmínek pro takové zařazení. V tomto případě je na základě této zásady třeba považovat oběť za zvlášť zranitelnou, pakliže není prokázán opak. Tato zásada tak chrání zvlášť zranitelné oběti.¹⁰

Význam takové zásady spočívá především v právu na využití bezplatných služeb pro zvlášť zranitelné oběti trestných činů. Nicméně v případě, že se v průběhu řízení prokáže, že se o zvlášť zranitelnou oběť nejednalo, a přesto využívala bezplatných nabízených služeb, náklady vzniklé poskytnutím těchto služeb mohou být zpětně vymáhány.¹¹

Po nabytí účinnosti novely došlo i ke změně či zpřesnění několika jeho pojmů, jako například pojmu oběti a zároveň upravila okruh osob, které lze pod pojem oběti zařadit i přesto, že se jich trestných čin, resp. jeho následek, netýkal přímo, ale jsou tímto následkem dotčeny. Novela například stanovila požadavky, že aby takové osoby mohly být považovány za oběti, je třeba, aby tyto osoby utrpěly skutečnou újmu. Nicméně novelou došlo i ke stanovení okruhu osob, které jsou oběťmi v případě, že oběť v důsledku spáchání trestného činu zemřela. Za oběť je tak současně považován i příbuzný oběti v pokolení přímém, sourozenec, osvojenec, osvojitel, manžel nebo registrovaný partner, druh nebo osoba, které oběť ke dni své smrti poskytovala

⁹ GRIVNA, T., VÁLKOVÁ, H. Postavení a práva obětí trestných činů po novele č. 56/2017 Sb. s účinností k 1. 4. 2017. *Trestněprávní revue*. 2017, č. 9, s. 195–201. Podobně také KOZÁK, V. Nad plánovanou novelou zákona o obětech trestných činů. *Trestněprávní revue*. Praha: C. H. Beck, 2016, č. 9, s. 204–206.

¹⁰ GRIVNA, VÁLKOVÁ, 2017, op. cit., s. 195–201.

¹¹ Srov. ibid.

nebo byla povinna poskytovat výživu. Za předpokladu, že je takových osob více, považuje se pak za oběť každá z nich.¹²

Vymezení pojmu zvlášť zranitelné osoby a okruhu osob, které pod takový pojem spadají je významné z hlediska praxe, neboť jak již bylo zmíněno výše, zákon o obětech trestných činů přiznává zvlášť zranitelným obětem některá další práva, jako například právo na bezplatnou právní pomoc.¹³

Právě právo na bezplatnou právní pomoc je dle mého názoru zásadním právem v rámci ochrany obětí trestných činů. Ust. § 28 zákona o obětech trestných činů uvádí výši částek určených na peněžitou pomoc obětem trestných činů a pro vymezený okruh osob pozůstalých po oběti. Novelou se rovněž zavedl součet všech částek, které oběť již obdržela z titulu náhrady škody, přičemž se odečítá od paušální částky peněžité pomoci stanovené pro osoby pozůstalé. Ve svém výsledku se tak jedná spíše o zúžení peněžité pomoci nežli o její rozšíření, což je poněkud nešťastné řešení a naopak v tomto případě by mělo dojít k rozšíření peněžité pomoci. Situace, kdy oběť trestného činu nemůže vykonávat svá práva z finančních důvodů může mít za následek dvojitý újmu, a sice újmu v rámci spáchání trestného činu a právě újmu v zamezení výkonu práv obětí trestného činu.

Zúžení rozsahu peněžité pomoci rovněž zasahuje i oběti trestného činu proti lidské důstojnosti v sexuální oblasti a u dítěte, které je obětí trestného činu týrání svěřené osoby. Obětem, kterým vznikla nemajetková újma, nebude poskytnuta úhrada nákladů spojených s poskytnutím odborné psychoterapie a fyzioterapie či jiné odborné služby zaměřené na nápravu vzniklé nemajetkové újmy, pakliže již čerpaly peněžitou pomoc na úhradu ztráty na výděлку a nákladů spojených s léčením z titulu způsobení těžké újmy na zdraví podle § 28 odst. 1 písm. b) zákona o obětech trestných činů.

V oblasti práva na peněžitou pomoc rovněž došlo ke změně v rámci pravomoci Ministerstva spravedlnosti, které je oprávněno vydat nové rozhodnutí ve věci, pakliže vyjde najevo, že nebyly splněny podmínky pro poskytnutí peněžité pomoci nebo podmínky pro její poskytnutí v přiznané výši. Taková

¹² Srov. GRÍVNA, VÁLKOVÁ, 2017, op. cit., s. 195–201.

¹³ Viz ibid.

úprava umožňuje Ministerstvu spravedlnosti vymoci zpět přeplatek, který byl oběti poskytnut a nebyl vyčerpán.¹⁴

Problematicou poskytnutí finanční pomoci obětem trestných činů se zabývá rovněž tisková zpráva ombudsmana ze dne 22. února 2024,¹⁵ dle které „*Reálná hodnota peněžité pomoci pro oběti trestných činů za posledních deset let klesla kvůli inflaci o víc než třetinu. Aby příspěvek od státu nadále plnil svůj účel, musí se podle zástupce ombudsmana i organizací zaměřených na pomoc obětem zvýšit. Získané peníze mohou oběti využít na léčbu fyzických i duševních následků trestného činu nebo jimi dorovnat výpadek v příjmu v době, kdy nezvládnou naplno pracovat*“. Z uvedeného je tak zřejmé, že v praxi stát zaostává v případě plnění účelu a smyslu poskytování peněžité pomoci obětem trestných činů, která nereflktuje aktuální ekonomickou situaci a peněžitá pomoc obětem trestných činů neodpovídá potřebám, které tyto oběti mají.

3 Závěr

Jak již bylo zmíněno, na základě směrnice o minimálních pravidlech pro práva, podporu a ochranu obětí trestného činu byl přijat zákon o obětech trestných činů. O přijetí právního předpisu, který by samostatně upravil práva obětí trestných činů, uvažovalo ministerstvo spravedlnosti již v letech 2008 a 2009 a to v souvislosti s českým předsednictvím EU, přičemž v roce 2010 pak byla ustanovena pracovní skupina k přípravě zákona o obětech trestné činnosti. Po mnoha připomínkách a diskusích bylo připraveno paragrafované znění, které bylo několikrát změněno i v rámci legislativního procesu v Poslanecké sněmovně. Zákon o obětech trestných činů pak nabyl účinnosti 1. 8. 2013.¹⁶ Nicméně stále platí, že je-li zde takový rozpor mezi zákonem a směrnicí, který nelze odstranit výkladem, lze přistoupit k aplikaci přímého účinku normy. Po účinnosti zákona však nebylo zcela dosaženo cílů, resp. naplnění směrnice o minimálních pravidlech pro práva, podporu a ochranu

¹⁴ Srov. GRIVNA, VÁLKOVÁ, 2017, op. cit., s. 195.

¹⁵ Dostupné z: https://www.ochrance.cz/aktualne/penezita_pomoc_obetem_trestnych_cinu_zustava_uz_deset_let_stejna_na_miste_je_jeji_zvyseni_shoduje_se_zastupce_ombudsmana_s_pomahajicimi_organizacemi/

¹⁶ K vývoji a procesu přijetí zákon o obětech trestných činů viz GRIVNA, T., ŠÁMAL, P., VÁLKOVÁ, H. a kol. *Oběti trestných činů. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 12–14.

obětí trestného činu, neboť legislativní proces k přijetí zákona o obětech trestných činů probíhal v době, kdy nebylo známo konečné znění Směrnice o minimálních pravidlech pro práva, podporu a ochranu obětí trestného činu. Nepřesnosti a nesoulad se projevoval zejména v rozsahu poskytovaných informací obětí trestných činů, nebo v definici zvláště zranitelné oběti.¹⁷

Takové nesrovnalosti však byly odstraněny novelou zákona o obětech trestných činů, resp. zákonem, kterým se mění zákon č. 45/2013 Sb., o obětech trestných činů a o změně některých zákonů ve znění zákona č. 77/2015 Sb., a další související zákony, jenž nabyl účinnosti 1. 4. 2017. Ovšem i přes tuto novelu se nepodařilo zcela naplnit cíl v oblasti poskytování finanční pomoci obětem trestných činů. Proto je nasnadě, aby právní úprava finanční pomoci reflektovala současné a reálné potřeby v rámci pomoci obětem trestných činů, čemuž může dopomoci i právo Evropské unie. V rámci naplnění cíle by však bylo nasnadě zavést navýšení finanční pomoci pro oběti trestných činů a její valorizaci.

Dále by v této problematice mohla pomoci rozsáhlejší informovanost veřejnosti, například prostřednictvím sdělovacích prostředků či vzdělávacích programů Ministerstva spravedlnosti. Rovněž by měly být oběti trestných činů důkladněji poučovány o možnosti bezplatné právní pomoci, neboť od vyhledání právní pomoci může oběti trestných činů odradit právě riziko vysoké finanční zátěže.¹⁸

Nicméně obecně lze soudit, že právo Evropské unie má značný vliv a dopad na vnitrostátní právní předpisy v pozitivním směru, zejména pak v případě konsolidace vnitrostátních právních předpisů v rámci členských států, a to i přes mnohdy značné rozdílnou právní kulturu a obecně právní řády členských států.

References

GRÍVNA, T., ŠÁMAL, P., VÁLKOVÁ, H. a kol. *Oběti trestných činů. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2020. ISBN 978-80-7400-793-4.

¹⁷ Srov. JELÍNEK, J., PELC, V. Zákon o obětech trestných činů – jeho nedostatky a možnosti řešení. *Bulletin advokacie*. Praha: C. H. Beck, 2015, č. 11, s. 19–23.

¹⁸ Podobný názor sdílel i R. Svatoš již v roce 2012, viz SVATOŠ, R. Odpovídá právní úprava obětí trestných činů v České republice mezinárodním dokumentům? *Trestněprávní revue*. Praha: C. H. Beck, 2012, č. 4, s. 85–88.

GRÍVNA, T., VÁLKOVÁ, H. Postavení a práva obětí trestných činů po novele č. 56/2017 Sb. s účinností k 1. 4. 2017. *Trestněprávní revue*. Praha: C. H. Beck, 2017, č. 9, s. 195–201.

KOZÁK, V. Nad plánovanou novelou zákona o obětech trestných činů. *Trestněprávní revue*. Praha: C. H. Beck. 2016, č. 9, s. 204–206.

JELÍNEK, J., GRÍVNA, T., HERCZEH, J., NAVRÁTILOVÁ, J., SYKOVÁ, A. a kol. *Trestní právo Evropské unie*. Praha: Leges, 2014. ISBN 978-80-7502-041-3.

JELÍNEK, J., PELC, V. Zákon o obětech trestných činů – jeho nedostatky a možnosti řešení. *Bulletin advokacie*. Praha: C. H. Beck. 2015, č. 11, s. 19–23.

SVATOŠ, R. Odpovídá právní úprava obětí trestných činů v České republice mezinárodním dokumentům? *Trestněprávní revue*. Praha: C. H. Beck, 2012, č. 4, s. 85–88.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/29/EU ze dne 25. října 2012, kterou se zavádí minimální pravidla pro práva, podporu a ochranu obětí trestného činu a kterou se nahrazuje rámcové rozhodnutí Rady 2001/220/SVV.

Zákon č. 45/2013 Sb., o obětech trestných činů, ve znění pozdějších předpisů.

Contact – e-mail

bodadominik@seznam.cz

ORCID

0009-0001-7985-4038

MÍRA (NE)EFEKTIVITY VÝSAD A IMUNIT POSLANCŮ EVROPSKÉHO PARLAMENTU

Martin Kubálek

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Nejnižší účast voličů, příliš neprobádaný zákonodárny sbor, široké pravomoci – úvodní slovo směřuje k poslancům a poslankyním Evropského parlamentu, jehož česká část bude v letošním roce již po páté vybírána.

Vzhledem ke kulatému výročí vstupu České republiky do Evropské unie, v posledních týdnech, vyšlo několik článků hodnotících stav tehdy se stavem dnes, pro a proti samotného vstupu nebo intenzitu politického vlivu naší země v rámci Unie. Autor tohoto příspěvku se však zabývá právní otázkou, v jaké míře jsou chráněni „naši lidé“, jež pracují v unijních institucích, třeba jako volení zástupci v Evropském parlamentu. Téma tohoto příspěvku tedy nebylo necháno náhodě, protože jistě stojí za právní analýzu, do jaké míry dnes čerpají poslanci zastupující několik stovek milionů občanů Unie právních výsad a ochran, jež tvoří bezpečné podhoubí pro co nejsvědomitější výkon poslanecké činnosti.

Na tento benefit poslanecké činnosti autor poukazuje s důrazem na skutečnosti, jež mohou v praxi přinášet množství právních otázek a nejasností. Vytýčeným cílem bude příslušné otázky a nejasnosti primárně objasnit a dále nastínit varianty jejich řešení.

Keywords in original language

Evropský parlament; Poslanec; Indemnita; Imunita; Dvojkolejnost práva.

Abstract

The lowest voter turnout, an unexplored chamber, comprehensive competencies – the preface aims to the members of the European Parliament whose Czech part will be chosen already for the fifth time.

Because of the jubilee anniversary of the entry of the Czech Republic into the European Union, several articles have been published evaluating the situation then and now, the pros and cons of the entry, or the intensity of our country's political influence within the Union in recent weeks. However, the author of this contribution deals with the legal question about the protection degree of "our people" who work in Union's institutions e.g. as elected representatives in the European Parliament. Therefore, the topic of this contribution was not left to chance because that is certainly worth legal analysis about how much extent to deputies representing several hundred million citizens of the Union receive legal privileges and protections that form a safe foundation for the most conscientious performance of parliamentary activities.

The author points out the benefit of parliamentary activity with an emphasis on the facts that can bring a lot of legal questions and ambiguities in practice. This contribution will aim to primarily clarify the relevant questions and ambiguities and further outline their solution's variants.

Keywords

European Parliament; Deputy; Indemnity; Immunity; Double Legal Regulation.

1 Úvod

Nejnižší účast voličů, veřejnosti nepřiliš známý zákonodárný sbor, široké pravomoci – úvodní slovo směřuje k poslancům a poslankyním Evropského parlamentu, kteří budou v letošním roce, již po páté, vybráni. Vzhledem ke kulatému výročí vstupu České republiky do Evropské unie (dále „Unie“), v posledních týdnech vyšlo několik článků hodnotící stav tehdy se stavem dnes, pro a proti nebo intenzitu politického vlivu naší země v rámci Unie. Na okraji zájmu zůstává právní otázka, v jaké míře jsou chráněni „naši lidé“, jež pracují v unijních institucích, třeba jako volení zástupci v Evropském parlamentu. Téma tohoto příspěvku tedy nebylo necháno náhodě, protože jistě stojí za právní zhodnocení, do jaké míry dnes poslanci, zastupující stovky milionů unijních občanů, čerpají právních výsad a ochran, jež vytvářejí bezpečné podhoubí pro co nejsvědomitější výkon poslanecké činnosti.

Právním postavením poslance Evropského parlamentu ve světle jeho právní ochrany se již zabývalo vícero odborných prací, které se primárně zaměřovaly na obecný popis dané problematiky s uvedením relevantních právních ustanovení a souvisejících článků i publikací.¹ Tento příspěvek je však koncipován tak, aby v klíčových bodech poskytnul představení právního rámce, na základě, kterého se realizuje činnost poslance Evropského parlamentu včetně jeho příslušných pravomocí a s nimi se automaticky pojící ochrany. Právě na tyto ochrany, analýzu jejich právních mezer i neurčitého výkladu bude příspěvek mířit. Bezsporně se totiž jedná o velmi, z pohledu osoby poslance, užitečnou výhodu, avšak na tento benefit autor poukazuje s důrazem na skutečnosti, jež mohou v praxi přinášet množství právních otázek a nejasností. Uvedeným se právě předkládaná analýza odlišuje od jiných prací na obdobné téma, jelikož zdejším vytyčeným cílem bude příslušné otázky a nejasnosti primárně objasnit a dále nastínit varianty jejich řešení. Za dosažením takto vymezeného cíle je text členěn do následujících kapitol, které jsou ve svém kontextu vzájemně věcně provázané. První kapitola se věnuje představení základních stavebně-právních kamenů příslušné právní regulace nebo představení volebních pravidel. Následující kapitola se již podrobně zaměřuje na otázky právní ochrany poslance a přesně pojmenovává klíčové body právní úpravy činnosti poslanců, a to ve světle analytickém i kritickém. K řešení příslušných výzkumných otázek byla zvolena zejména metoda rešerše právních pramenů, soudních i parlamentních rozhodnutí, jejich následná analýza a syntéza takto získaného. Výzkumné otázky, resp. teze tohoto příspěvku lze proto stanovit následovně:

- Je poslanec Evropského parlamentu zástupcem lidu „sui generis“ stojícím mimo rovinu členských zemí?
- Pokud nikoliv – proč se potom tito zástupci evropského lidu integrují do transnacionálních frakcí, přičemž jim jsou přiznány výsady odlišné od těch tuzemských?
- Pokud ano – existuje opodstatnění, že jsou i nadále požívateli tuzemských výsad?

¹ Např. TRÁVNÍČKOVÁ, Z. Imunita členů Evropského parlamentu. *Současná Evropa*. 2009, č. 2, s. 24–26.

2 Základní stavebně-právní kameny právní ochrany

Fundamentální odraz právního zakotvení představuje rok 1965, kdy ke Smlouvě o vytvoření jednotné Rady a jednotné Komise Evropského společenství byl připojen Protokol o výsadách a imunitách tehdejšího Společenství (dále „protokol“) – dnes představující Přílohu č. 7 Smlouvy o fungování Evropské unie.² Společně s unifikací institucionálního zastřešení tehdejších tří Evropských společenství byl nastaven i jednotný režim ochrany skrze výsady a imunity. V důsledku vstupu v platnost Lisabonské smlouvy došlo počínaje 1. 12. 2009 ke změně číslování jednotlivých článků protokolu. Původní čísla článků 9 a 10 byla nahrazena čísly 8 a 9. V textu této práce je však v zájmu její koherence uváděno právě číslování nové, neboť použitá judikatura odkazující na příslušný dokument pracuje právě s tímto novým číslováním. Příslušné články Smlouvy o fungování Evropské unie³ vč. jejích příloh a Smlouvy o Evropské unii tvoří klíčové zdroje právní úpravy poslanecké činnosti. Neopomenutelným pramenem práva, relevantním pro oblast zájmu této práce, je seberegulace sebe sama skrze Jednací řád Evropského parlamentu (dále „jednací řád“), který je aplikován na základě pravomocí obsažených v primárním právu. Revize Lisabonskou smlouvou, vedle výše uvedeného, přinesla explicitní stanovení zapojení poslanců parlamentu do procesu rozhodování o svém složení, neboť právě z podnětu a na základě souhlasu poslanců může Evropská rada tuto otázku projednávat.⁴ S tím se však současně změnilo pojetí složení parlamentu, kdy se již nejedná o zástupce lidí ze států sjednocených v Evropské unii, nýbrž o celounijního zástupce lidu. Další pomyslnou „puzzle“ do skládanky právního zakotvení představuje výklad právních norem ze strany Soudního dvora Evropské unie, stanoviska a rozhodnutí Evropského parlamentu nebo v neposlední řadě interní předpisy a studie Evropského parlamentu, které představují významný podklad i pro tuto práci.

² Protokol (č. 7) o výsadách a imunitách Evropské unie. *EUR-Lex* [online]. [cit. 3. 4. 2024]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:12012E/PRO/07>

³ Čl. 343 Smlouvy o fungování Evropské unie. *EUR-Lex* [online]. [cit. 3. 4. 2024]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT>

⁴ Rozhodnutí Evropské rady (EU) 2023/2061 ze dne 22. září 2023, kterým se stanoví složení Evropského parlamentu.

2.1 Získání právní ochrany v podobě výsad a imunit

K možnosti čerpání výsad a imunit ze strany poslance Evropského parlamentu je nezbytným předpokladem být řádně ustanoven do takové funkce. Právo volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu má každý občan Unie, a to v členském státě, v němž má bydliště, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu.⁵ 20. září 1976 přijala Rada Akt o zavedení všeobecných přímých voleb do Evropského parlamentu. Nepodařilo se však přijmout jednotný volební řád. Proto čl. 7 odst. 2 Aktu stanovil, že členské státy budou uplatňovat ve svých zemích vlastní volební řády až do nabytí platnosti jednotného řádu pro celé Společenství. Ačkoliv se společný volební systém prosadit nepodařilo a všechny dosavadní přímé volby proběhly podle rozdílných národních volebních procedur, položil Akt základy pro jednotné volební právo. Vedle stanovení základních volebních principů určil Akt délku mandátu poslance, jeho charakter, vymezil inkompatibilitu s jinými funkcemi, určil termín voleb, přiznal poslancům výsady a imunity. S ohledem na očekávání v perspektivě přijetí jednotného volebního systému upravuje článek 223 Smlouvy o fungování Evropské unie schvalovací mechanismy pro jeho zavedení. Částečné ujednacení postavení zástupců Evropského parlamentu dále bylo prohloubeno přijatým Statutem poslanců v září 2005, který konečně zavádí jednotná pravidla a sazby pro odměňování poslanců pocházejících z různých členských států.⁶ V rámci novelizace z roku 2002 se podařilo zavést další sjednocující prvky, jež dohromady tvoří prvky volebního práva: volební práh pro parlamentní kvalifikaci strany nepřekročí 5 %, nikdo nesmí hlasovat více než jednou ve stejných volbách, pasivní volební právo lze realizovat od 18. roku věku nebo zákaz diskriminace z důvodu státní příslušnosti v rámci realizace volebního práva vyplývajícího z institutu evropského občanství. V České republice jsou potom podmínky voleb do Evropského parlamentu upraveny zákonem č. 62/2003 Sb. ve znění pozdějších předpisů, který zpracovává příslušné unijní směrnice, ale především

⁵ Čl. 39 Listiny základních práv a svobod Evropské unie. *EUR-Lex* [online]. [cit. 3. 4. 2024]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT>

⁶ ŠÍŠKOVÁ, N., STEHLÍK, V. *Evropské právo 1 – Ústavní základy Evropské unie*. Praha: Linde Praha, 2007, s. 51.

zakotvuje konání voleb na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva, podle zásad rovnoměrného zastoupení.

3 Indemnita – ochrana hmotněprávního charakteru

Institut neexistence právní odpovědnosti pro názory či hlasování uskutečněné při výkonu povinností poslance, tzv. indemnity, je upraven v článku 8 protokolu, který zní: „Členové Evropského parlamentu nemohou být vyšetřováni, zadrženi nebo stíháni pro své názory či hlasování během výkonu své funkce“⁷. Tato úprava je na rozdíl od úpravy nestíhatelnosti, jak bude uvedeno níže, aplikovatelná na veškeré poslance Evropského parlamentu, a to jednotně na celém území Unie bez jakýchkoli dalších diferenciací. Jsou-li názory a hlasování učiněny při výkonu povinností poslance, požívají plné ochrany a žádné výjimky se neuplatňují (např. není rozhodné, zda názor byl vysloven za účelem urážky či nikoli). Trestněprávní a občanskoprávní, resp. i správněprávní („přestupková“) odpovědnost poslance za názory, které vyslovil či hlasování, které učinil, zde vůbec nevzniká, neboť se má za to, že ke spáchání deliktu (kterým by takový projev či hlasování poslance jinak mohlo být) vůbec nedošlo.⁸ Pro uvedené platí právní stanovisko, kdy názory a hlasování, které byly uskutečněny při výkonu povinností poslance, jsou míněny ty, které byly uskutečněny při výkonu mandátu poslance, přičemž za takové názory nebo hlasování je možné považovat nejen ty, které byly učiněny přímo na zasedání parlamentu, ale i takové, které poslanec učinil na schůzích parlamentních orgánů (výborů, klubů apod.). Stanovisko vychází z Offermannovy interní studie⁹ zpracované pro oblast parlamentní imunity, který dospěl k závěrům, že právní neodpovědnost skrze indemnitu zahrnuje nejen projevy na plenárních zasedáních, ale i na úrovni „menších“ parlamentních uskupení (jednání v komisích a v rámci politických skupin).

⁷ Čl. 8 Protokolu (č. 7) o výsadách a imunitách Evropské unie. *EUR-Lex* [online]. [cit. 3. 4. 2024]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:12012E/PRO/07>

⁸ Volně inspirováno: Institut parlamentní imunity: právní úprava platná v České republice v evropském kontextu. *Digitální repozitář Univerzity Karlovy* [online]. [cit. 3. 4. 2024]. Dostupné z: <https://dspace.cuni.cz/handle/20.500.11956/136420>

⁹ Parliamentary immunity in the European parliament. *Internal Study* [online]. [cit. 3. 4. 2024]. Dostupné z: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOI-JURI_ET\(2007\)360487](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOI-JURI_ET(2007)360487)

Jelikož článek zakotvující indemnitu neodkazuje na vnitrostátní úpravy, musí být rozsah „neodpovědnosti“ stanoven pouze a jen na základě práva unijního. Offermann své závěry zakončuje konstatováním, kdy neodpovědnost je imunitou (myšleno ochranou) absolutní, která nemůže být žádným způsobem zrušena, a to ani rozhodnutím Evropského parlamentu nebo soudu. V souladu s touto doktrínou a příslušným soudním výkladem se tedy mezi povinnosti poslance ve většině případů nebudou počítat činnosti jakými jsou vystoupení v televizní politické debatě, na sjezdu strany či v tisku. Tyto činnosti příslušných ochran nepožívají, byť poslanec jedná jako politik. Formálně absolutní povaha je však v praxi Evropského parlamentu oslabena některými vnitřními kontrolními mechanismy, které mají zabránit mj. zneužívání absolutního charakteru indemnity. Ze znění čl. 8 protokolu vyplývá, že k tomu, aby se na pronesený projev vztahovala indemnita, musí jej poslanec vyjádřit během výkonu své funkce, což implikuje souvislost vyjádření myšlenky s poslaneckou funkcí. Interpretační otázkou zůstává, jak budeme vykládat zmíněný požadavek „během výkonu své funkce“. Uvedené podrobněji rozebrala judikatura Soudního dvora Evropské unie¹⁰, jež se vyslovila pro výklad doby zasedání v nejširším pojetí, tedy zahrnujíc i dobu, kdy se fakticky zasedání nekoná. Soudní dvůr upozornil, že parlamentní práce se neodehrávají pouze při zasedání v plénu, nýbrž třeba poslanecké frakce se scházejí a jednají nepřetržitě v průběhu celého roku mimo měsíce srpna a období vánočních svátků. Evropský parlament funguje v režimu zasedání trvajících po dobu jednoho roku končící v předvečer zahájení nové (další) schůze. Soudní dvůr dále podtrhl, že Evropský parlament je oprávněn přijímat vhodná opatření pro zajištění svého řádného fungování a průběhu svých jednání. O ukončení každého ročního zasedání tedy rozhoduje podle svého uvážení samotný parlament.¹¹ Ustálená praxe parlamentu byla dosud taková, že zasedání trvalo celý rok a bylo ukončeno vždy až poslední den před zahájením následujícího. S ohledem na tato zjištění tedy činnost Evropského parlamentu a jeho orgánů ve skutečnosti trvá celý rok bez přestávky, kromě měsíce srpna a několika dnů ke konci kalendářního roku. Výklad pojmu „zasedání“ tedy má být, dle postoje Soudního dvora Evropské

¹⁰ Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. 5. 1964, ve věci C-101/63, a ze dne ze dne 10. 7. 1986, ve věci C-149/85.

¹¹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 10. 2. 1983, ve věci C-230/81.

unie, vykládán v tom smyslu, že Evropský parlament zasedá i po dobu, kdy se nekonají samotné schůze, až do usnesení, kterým sám ukončí své roční nebo mimořádné zasedání. Naposled poznamenal, že zřejmým cílem čl. 8 protokolu je ochrana svobody projevu a nezávislosti evropských poslanců, přičemž znění čl. 8, které vedle názorů odkazuje výslovně na hlasování evropských poslanců, se uplatní především na prohlášení učiněná uvedenými poslanci v samotných prostorách Evropského parlamentu. Nicméně není vyloučeno, že prohlášení učiněné takovými poslanci mimo tyto prostory může představovat názor vyjádřený během výkonu funkce ve smyslu čl. 8 protokolu, jelikož existence takového názoru závisí nikoliv na místě, kde bylo prohlášení učiněno, nýbrž na jeho povaze a obsahu.¹² S postojem Soudního dvora se neztotožňuji v bodě, kdy svůj výklad podkládá výše uvedeným smyslem a účelem čl. 8 protokolu, avšak současně poznamenává, že zasedáním rozumí časový úsek bez přestávky, který trvá až do svého formálního ukončení. Naopak akceptuji tezi, že smyslem a účelem indemnity je ochrana poslance v možnosti vyjádřit svoje myšlenky a názory související s výkonem poslanecké funkce. Takový výkon funkce může probíhat po celý rok a je tedy na místě zkoumat, pro poskytnutí takové výhody, povahu a obsah prohlášení nebo hlasování. Soud tedy jistým způsobem zkombinoval obě možnosti interpretace, které jsem výše nabídl, avšak ve výsledku jej zúžil na interpretační variantu, ke které se také přikláním.

4 (Ne)ochrana středoevropského (euro)poslance

Středoevropská oblast bude, vzhledem ke geografické poloze České republiky, možná nejčastějším územním celkem, kde se poslanec Evropského parlamentu, zvolený za Českou republiku, bude pohybovat. Z daného důvodu je v tomto oddíle zařazena porovnávací část o odlišnostech právních pravidel vybraných zemí této evropské části s úpravou unijní a rovněž dílčí odchylky právních řádů těchto zemí navzájem. Nejen, že tím bude demonstrována výhoda jednotné právní úpravy indemnity poslanců Evropského parlamentu, nýbrž bude představovat i vhodný úvod k následující kapitole, kde tyto odlišnosti budou mít už podstatný vliv. Ve srovnání s unijní právní úpravou je člen českého zákonodárského sboru chráněn indempnitou pouze

¹² Rozsudek Soudního dvora ze dne 6. 9. 2011, ve věci C-163/10.

relativně, neboť český Ústavní soud k vnitrostátní indemnité uvedl, že bude aplikována, pokud projev kumulativně naplní následující podmínky: musí jít o sdělení informace nebo vyjádření názoru slovem, písmem, obrazem či jiným způsobem; tento projev musí být učiněn na schůzi Poslanecké sněmovny či Senátu, jejich výborů, podvýborů či komisí včetně vyšetřovacích komisí anebo na společné schůzi Poslanecké sněmovny a Senátu či jejich orgánů; tento projev učiněný při jednání komory či jejich orgánů nesmí směřovat výhradně navenek, tj. musí směřovat vůči dalším účastníkům parlamentní debaty v širším slova smyslu, kterými jsou poslanci, senátoři a jiné osoby, které mají právo se jednání komory či jejich orgánů účastnit (např. prezident republiky či externí expert, jenž je členem komise komory Parlamentu).¹³ Nejvyšší soud České republiky dále doplnil, že i za projev učiněný na půdě Komory, kterým poslanec nebo senátor zasáhne do práv jiného (typicky pomluva), odpovídá poslanec či senátor právně jako každý jiný občan podle českého občanského zákoníku a zasáhne-li takovým projevem do osobnostních práv jiného poslance (senátora), bude navíc moci za splnění podmínek shora citovaných ustanovení jednacího řádu být veden k pořádku a postižen rovněž disciplinárním orgánem příslušné komory.¹⁴ Vzhledem k historické spojitosti České a Slovenské republiky je právní úprava prakticky totožná. Ovšem větší rozdíl, pokud pomineme rozšíření ochrany i po konci mandátu, můžeme najít u polských sousedů, kde je indemnita výslovně prolomena skrze rozhodovací oprávnění Sejmu. Polská Ústava totiž stanoví: „*poslanec není odpovědný za svou činnost vykonávanou v rámci mandátu poslance v jeho funkčním období ani po jeho skončení. Pokud jde o tyto činnosti, poslanec může být pohnán k odpovědnosti pouze před Sejmem a v případě, že porušil práva třetích osob, může být proti němu vedeno soudní řízení pouze se souhlasem Sejmu*“.¹⁵ Zatímco české soudnictví pro porušení práv třetích osob dovozuje nemožnost aplikace takové ochrany, v rámci Polské republiky je zde dispoziční protekcionismus ze strany většiny pléna Sejmu. Poslanci tak de facto sami rozhodují, zda se stala, a existuje tak příslušná právní odpovědnost jejich kolegy pro pomluvu nebo sprostý

¹³ Nález Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. I. ÚS 3018/14.

¹⁴ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 15. 4. 2020, sp. zn. 25 Cdo 2386/2019.

¹⁵ Čl. 105 Ústavy Polské republiky. *Trybunał Konstytucyjny* [online]. [cit. 3. 2. 2024]. Dostupné z: <https://trybunal.gov.pl/en/about-the-tribunal/legal-basis/the-constitution-of-the-republic-of-poland>

pokřik vůči třetí osobě (třeba i voliči v jedné osobě) od voleného zástupce lidu, tj. třeba i zástupce poškozené osoby. Podle mého názoru se jedná o velký výraz vrchnostenského přístupu k pojetí právní ochrany ústavního činitele. Oproti tomu německá úprava výslovně vyjímá z ochrany pomlouvačné urážky¹⁶, což koresponduje s českou úpravou a současně, dle mého názoru, s konformním přístupem k udělení výsad a imunit poslanci pro jeho nezávislý výkon poslanecké činnosti bez možnosti jejího zneužití. V kontrastu s výběrem výše popsaných zemí nabízí unijní úprava širší paletu možností realizace svých poslaneckých práv vyjádřit se nebo hlasovat pod patřičnou právní ochranou, jelikož poslanec Evropského parlamentu nemůže být, pro veškeré své hlasování nebo názory během výkonu své funkce, zadržen, vyšetřován nebo stíhán¹⁷ pro obdobné případy máme již bohatou judikaturu Soudního dvora Evropské unie, z nichž právě ve zde uvedeném obdobném případě byly splněny podmínky pro přiznání patřičné ochrany. Jednalo se o soudní řízení, které bylo vůči europoslanci L. de Magistris zahájeno před soudem v Beneventu na základě podnětu jiného poslance Evropského parlamentu C. Mastelly vycházejícího z rozhovoru, kterým dle oznamovatele právě poslanec L. Magistris naplnil skutkovou podstatu pomluvy. Soud však rozhodnul, že při poskytování zmíněného rozhovoru L. Magistris vykonával svou funkci poslance Evropského parlamentu, prováděl tak politickou činnost a před svými voliči tak vyjadřoval svoje názory v rámci výkonu poslanecké funkce. Soud se tedy vyslovil, že: „*vzhledem k tomu, že poslanec se domáhal ochrany pro učiněné vyjádření v mediálním rozhovoru proti jeho politickému konkurentovi, při kterém, dle postoje soudu, vykonával funkci poslance Evropského parlamentu, je snaha skrze soudní řízení zabránit jiným poslancům v kritice politických protivníků v demokratické společnosti nepřijatelné, a právě pro tyto případy je založen článek 8 protokolu, jehož účelem chránit svobodu projevu poslanců během výkonu jejich funkce*“.¹⁸ Soud ovšem při jiném řešeném případě, tentokrát poslance Evropského parlamentu Gollnische, stanovil limity takové svobody projevu, kdy ochranu

¹⁶ Čl. 46 Základního zákona Spolkové republiky Německo. *Bundesministerium der Justiz* [online]. [cit. 3. 2. 2024]. Dostupné z: <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/>

¹⁷ Čl. 8 Protokolu (č. 7) o výsadách a imunitách Evropské unie. *EUR-Lex* [online]. [cit. 3. 4. 2024]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:12012E/PRO/07>

¹⁸ Rozhodnutí Evropského parlamentu ze dne 10. 5. 2011 o žádosti o ochranu imunity a výsad, kterých požívá Luigi de Magistris (2010/2122(IMM)).

nepřiznal, neboť by to představovalo nepřiměřené rozšíření působnosti pravidel, jejichž účelem je především zabránit zásahům do fungování a nezávislosti parlamentu. Odůvodnění zahrnující i stručné vyličení skutkového stavu takového výroku pak konkrétně znělo: „*vzhledem k tomu, že se daný případ navíc netýká oblasti působnosti politických aktivit Bruna Gollnische jakožto poslance Evropského parlamentu; vzhledem k tomu, že se naopak týká aktivit Bruna Gollnische, jež jsou čistě regionální a místní povahy, konkrétně jeho činnosti jakožto člena zastupitelstva regionu Rhône-Alpes, do nějž byl zvolen na základě přímých všeobecných voleb, a jedná se tedy o mandát odlišný od mandátu poslance Evropského parlamentu, vzhledem k tomu, že uplatnění indemnity takovou situaci by představovalo nepřiměřené rozšíření působnosti pravidel, jejichž účelem je zabránit zasahování do fungování a nezávislosti Parlamentu*“.¹⁹ Soud tak, ve výše uvedených případech, velice vhodně poukázal na limity spodní i horní hranice aplikovatelnosti indemnity, přičemž dal najevo, že nebude přisvědčovat zřejmému nadužívání této výhody a ochrany. Vyjma toho lze dojít k závěru, že Soudní dvůr Evropské unie nastavuje vlastní předpoklady a podmínky přiznání indemnity danému hlasování nebo projevu, což plně koresponduje s vlastní a jednoduchou právní úpravou indemnity v rámci protokolu. Výkonu poslanecké činnosti na unijní úrovni je tak vytvořen a přiznán autonomní právní režim s absolutním odpojením od právních podmínek indemnity členských zemí Unie, čemuž je však zcela naopak v případě druhé části této práce.

5 Imunita – ochrana procesněprávního charakteru

Imunitou nazýváme právní ochranu spočívající nikoliv v absolutním vyloučení právní odpovědnosti, nýbrž v procesněprávní překážce možnosti daného poslance právně sankcionovat za příslušný protiprávní skutek. Odraz v unijní úpravě nachází imunita v čl. 9 protokolu, přičemž si z neznámého důvodu a dle mého názoru velmi nešťastně, nestanoví autonomní právní regulaci, a proto za určitých okolností odkazuje na vnitrostátní úpravu členské země Unie. „*V otázce nestíhatelnosti se rozlišují dva odlišné režimy – buď se aplikuje úprava platná v členském státu poslance anebo úprava evropská. Tedy, v případě, že se poslanec nachází na území svého státu, použije se vnitrostátní právo tohoto státu*

¹⁹ Rozhodnutí Evropského parlamentu ze dne 10. 5. 2011 o žádosti o ochranu imunity a výsad, kterých požívá Bruno Gollnisch (2010/2097 (IMM)).

*upravující imunity poslanců národního parlamentu (což implikuje aplikaci 27 různých úprav) a v případě, že se nachází na území členského státu jiného, aplikuje se právní úprava unijní. K tomu je třeba zdůraznit, že na rozdíl od nedotknutelnosti poslanců podle čl. 9 prvního pododstavce písm. a) protokolu, která závisí na vnitrostátním právu, rozsah imunity podle článku 8 protokolu musí být vzhledem k neexistenci odkazu na vnitrostátní právní řády stanoven pouze na základě unijního práva.*²⁰ Současně dle článku 9 protokolu smí (plénium) Evropského parlamentu svého člena imunity zbavit. Procedura zbavení této imunity je upřesněna v čl. 6 a 7 jednacího řádu. Jednací řád zde stanovuje institut „žádosti o ochranu výsad a imunit“, který je používán především z řad europoslanců v případech, kdy orgány členského státu údajně porušily nebo hodlají porušit výsady nebo imunity poslance. Evropský parlament je tak dožádán, aby rozhodl, zda došlo nebo zda je pravděpodobné, že dojde k porušení výsad a imunit poslance.²¹ Další výjimkou je pak přistižení poslance přímo při (např. trestného) činu.²²

5.1 Otázky, jež přinesla praxe...

V následujícím oddíle bude poukázáno na fundamentální problematiku, kterou přinesla a současně se pokusila objasnit praxe samotná. Jednalo se především o vymezení skutečného počátku možnosti uplatnění výsad a ochran uvedených v teoretické rovině výše, ale také o rozměrech svobodné vůle lidu při výběru kandidáta „s hříchy minulosti“. A to konkrétně:

- Od kdy takovou ochranu poslanec čerpá?
- Kdy fakticky příslušný poslanec zasedá?
- Smí být poslanec stále chráněn, navzdory jeho zvolení do funkce, v průběhu uložení vazby nebo dokonce v průběhu výkonu trestu?

Zlomovým momentem v tomto aspektu představovalo řízení před Soudním dvorem Evropské unie ve věci C-502/19²³, kterým se secesní snahy Katalánska přesunuly z domácí půdy za hranice, neboť se věc dotýkala i práva členského státu na územní celistvost. Roku 2017 se konalo

²⁰ ČÁSTKOVÁ, E. Imunita poslanců Evropského parlamentu. *Trestněprávní revue*. 2010, č. 3, s. 76.

²¹ Jednací řád Evropského parlamentu. *Evropský parlament* [online]. [cit. 3. 2. 2024]. Dostupné z: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/lastrules/TOC_CS.html?redirect

²² Ibid.

²³ Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 19. 12. 2019, ve věci C-502/19.

referendum o sebeurčení Katalánska, přičemž referendum tehdy bylo uspořádáno v rozporu se závazným názorem Ústavního soudu Španělského království a následně bylo proti některým představitelům autonomní vlády zahájeno trestní stíhání. Obvinění byli poté vzati do vazby, ve které zůstali až do vyhlášení pravomocného rozsudku ve věci samé. Krom trestů odnětí svobody padly též tresty zákazu výkonu veřejných funkcí nebo částečné ztráty občanských práv. V mezidobí mezi zahájením trestního stíhání a vyhlášením rozsudku došlo k několika zásadním událostem, mezi kterými je nutné zmínit alespoň následující. Tři z odsouzených kandidovali kromě vnitrostátních parlamentních voleb rovněž ve volbách do Evropského parlamentu v roce 2019, ve kterých byli všichni tři zvoleni. Španělské volební zákony nicméně pro vznik postavení člena Evropského parlamentu po nově zvolených členech vyžadovaly složení slibu na Ústavu před Ústřední volební komisí, kteréhožto se žádný z obžalovaných, nyní zvolených europoslanců, nemohl zúčastnit. Důsledkem pak bylo například zamítavé usnesení tamního soudu, když se jeden ze zvolených (obžalovaných) domáhal dočasného opuštění vazební věznice za účelem složení slibu před Ústřední volební komisí, aby mohl naplnit příslušné vnitrostátní předpisy. Podle španělského práva tedy nedošlo ke splnění formálních podmínek pro řádný vznik funkce člena Evropského parlamentu. Neúspěšný žadatel jménem Oriol Junqueras se však proti rozhodnutí rozhodl bránit soudní cestou. V rámci řízení před španělským Nejvyšším soudem byla vznesena předběžná otázka vůči Soudnímu dvoru Evropské unie, jejímž cílem mělo být určení, kdy dle evropského práva vzniká postavení europoslance a s ním spojená imunita a zda jsou pro vznik postavení europoslance rozhodné podmínky kladené vnitrostátním právem nad rámec dohledu nad řádným průběhem voleb. Soudní dvůr se imunitou členů Evropského parlamentu již mnohokrát zabýval. V předkládaném případě nicméně poprvé vyvstala otázka, zda se výše popsané imunity uplatní pouze na členy Evropského parlamentu, kteří již v rámci tohoto orgánu zasedli, anebo přinejmenším na osoby, které příslušné vnitrostátní orgány zařadily na seznam osob, které splnily požadavky, jež stanoví vnitrostátní právo členských států za účelem získání postavení člena Evropského parlamentu (byli lidem zvoleni), nebo zda imunita vzniká již pouhým zvolením ve volbách, ač nebyly naplněny všechny požadavky, které

vnitrostátní úprava spojuje s platným vznikem funkce člena Evropského parlamentu.²⁴ Za tímto účelem tedy španělský Nejvyšší soud položil následující předběžné otázky:

- Požívá imunity zvolený člen Evropského parlamentu i před zahájením zasedání nově zvoleného pléna Evropského parlamentu?
- Pokud ano, je možné, aby členský stát přerušil výkon funkce člena Evropského parlamentu svému občanovi bez ohledu na postoj samotného Evropského parlamentu?
- Pokud ne, je justiční orgán povinen automaticky propustit z vazby zvoleného člena Evropského parlamentu (riskovat, že „uteče“ z území členského státu)?²⁵

Soudní dvůr se v odpovědích v podstatě ztotožnil se závěry generálního advokáta pro danou věc Macieje Szpunara, a to následovně: *„je třeba mít za to, že osoba, jejíž zvolení do Evropského parlamentu bylo oficiálně vyhlášeno v době, kdy na ni byla v rámci řízení pro zločiny uvalena vazba, ale nebylo jí umožněno vyhovět některým požadavkům, které v návaznosti na takové vyhlášení stanoví vnitrostátní právo, ani odcestovat do Evropského parlamentu s cílem zúčastnit se jeho prvního zasedání, požívá imunity podle druhého pododstavce článku 9 Protokolu, přičemž tato imunita znamená, že dotčená osoba musí být propuštěna z vazby, aby mohla odcestovat do Evropského parlamentu a splnit tam požadované formality. Pokud má však příslušný vnitrostátní soud za to, že uvedenou osobu je třeba poté, co získala postavení člena Evropského parlamentu, ve vazbě ponechat, musí bezodkladně požádat Evropský parlament, aby tuto osobu uvedené imunity, na základě čl. 9 třetího pododstavce téhož protokolu, zbavil. Dále vyslovil, že Akt o volbách upravující společné zásady pro všeobecné a přímé volby členů Evropského parlamentu v čl. 8 stanoví, že s výhradou ostatních ustanovení tohoto aktu se volební postup v každém členském státě řídí vnitrostátními předpisy. V článku 12 zmíněného aktu je kromě toho uvedeno, že Evropský parlament přiblíží ke [volebním] výsledkům úředně vyhlášeným členskými státy“²⁶*. K získání postavení člena Evropského parlamentu pak dochází v okamžiku oficiálního vyhlášení volebních výsledků, které provádí členské státy. Právě tento okamžik zakládá vazbu mezi dosavadním kandidátem a orgánem, jehož součástí se tento

²⁴ DUCHEK, O. Imunita člena Evropského parlamentu ve světle právní povahy jeho mandátu. *Právník*. 2020, č. 12, s. 928, 929, 930.

²⁵ *Ibid.*, s. 931.

²⁶ Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 19. 12. 2019, ve věci C-502/19.

kandidát stává a současně vazbu dosavadního kandidáta – nově již člena Evropského parlamentu – mezi uvedenou osobou a volebním obdobím. Toto volební období přitom začíná až v okamžiku zahájení prvního zasedání „nově zvoleného“ Evropského parlamentu po volbách, které probíhá již z povahy věci po oficiálním vyhlášení volebních výsledků členskými státy. „Podle článku 343 Smlouvy o fungování Evropské unie požívá na území členských států výsad a imunit nezbytných k plnění svého poslání za podmínek stanovených v protokolu. Z toho vyplývá, že tyto podmínky, jak jsou vymezeny v uvedeném protokolu – a vzhledem k tomu, že tento protokol odkazuje na právo členských států, ve vnitrostátních právních předpisech – musí zajistit, aby byl Evropský parlament v plném rozsahu schopen plnit svá poslání. Jak v tomto ohledu vyplývá ze znění článku 9 protokolu, jsou takové imunity přiznány ‘členům Evropského parlamentu’, a tedy osobám, které získaly toto postavení v důsledku oficiálního vyhlášení volebních výsledků členskými státy.“²⁷ Tím se, za daných okolností procesněprávní ochrana skrze imunitu pojímá v širším pojetí, než může vyplývat z pouhého gramatického výkladu čl. 9 protokolu. Podle mého názoru je takový výklad správný a vzhledem ke smyslu a účelu normy nanejvýš spravedlivý. Výše byly popsány některé rozdíly v Ústavách napříč středoevropskými státy, avšak východisko, kdy zdrojem moci ve státě je jen a pouze lid, je imanentním veškerým z nich. Pokud takový zdroj (lid) rozhodne o volbě kandidáta, navzdory jeho trestně stíhaným „škraloupům“, pak se takový kandidát má bezpodmínečně stát zástupcem lidu v příslušné komoře. Pokud pak ke splnění dalších formálních požadavků pro ujetí se poslanecké funkce soud přiznává imunitní ochranu, jedná se z mého pohledu o naplnění jednoho ze smyslů a účelů příslušné právní normy. Vytváří se tak, z hlediska orgánů činných v trestním řízení, procesní překážka, jež má rovnocenná východiska jako je tomu v případě zatknutí přímo v průběhu výkonu poslanecké funkce. Z mého pohledu se však soud dostatečně nevypořádal s příslušnou argumentací v bodě, kde odkazuje na druhý odstavec čl. 9 protokolu, kterého se může kandidát ve vazbě účinně dovolat. Tento odstavec zní: „Jsou chráněni imunitou rovněž během cesty na místo zasedání Evropského parlamentu a při návratu z něj.“²⁸ Při dvojkové právní

²⁷ Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 19. 12. 2019, ve věci C-502/19.

²⁸ Čl. 9 odst. 2 Protokolu (č. 7) o výsadách a imunitách Evropské unie. *EUR-Lex* [online]. [cit. 3. 4. 2024]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:12012E/PRO/07>

regulaci imunity dle teritoriálního kritéria by bylo na místě rovněž vyložit, zda se na takové cestě uplatňuje imunita dle vnitrostátních či zahraničních pravidel.²⁹ Nepřikláním se k výkladu výše uvedeného druhého odstavce ve smyslu pouhého zdůraznění, že imunity poslanci požívají např. nejen ve své poslanecké kanceláři „doma“, nýbrž i při služební cestě např. na zasedání pléna svojí komory. Neboť ochrana i na cestách vyplývá ze samotné podstaty imunity, která je koncipována širěji než ochrana indemnitou. Podle mého názoru, i s přihlédnutím k stále rostoucí globalizaci světa, bylo úmyslem vztáhnout imunitní ochranu i „za hranice Unie“ v režimu zásady personality, se kterou pracují třeba i trestněprávní normy. V aktuální době není vůbec nereálné, aby poslanec Evropského parlamentu část nebo většinu roku pobýval v jiné než členské zemi Unie a je proto dobře, že protokol vytváří širokospektrální systém takové ochrany. Avšak soud měl ve výše uvedené věci ideální příležitost tuto část čl. 9 protokolu vyložit a objasnit, čemuž se ale zcela vyhnul a z mého pohledu je to, z pohledu soudu i akademické obce, nešťastně promeškaná příležitost.

5.2 Unijní poslanec – vnitrostátní ochrana

Skutečnost, zda poslanec právě pobývá ve svém vlastním státě nebo v jiném členském státě Unie se odráží v právním následku aplikace unijních pravidel imunity nebo příslušné imunity, jež požívají vnitrostátní členové tamějšího parlamentu. Problematickou se tak jeví situace, vzhledem ke dvoukolejnosti právní úpravy, při praktické situaci zadržení europoslance přímo při spáchání činu – pro účely této práce trestného. Uvedené znázorním skrze modelový příklad s (fiktivním) panem poslancem Novákem, který jakožto český europoslanec bude zadržen bezprostředně po spáchání trestného činu – v prvním případě ve své domovské zemi. Podle čl. 9 protokolu se v takovém případě na pana poslance vztahují pravidla imunit dle vnitrostátního práva.³⁰ Vnitrostátní české právo v takovém případě stanoví: „*Poslanec nebo senátor a lze zadržet, jen byl-li dopaden při páčení trestného činu nebo bezprostředně poté. Příslušný*

²⁹ Srov. čl. 9 odst. 1 Protokolu (č. 7) o výsadách a imunitách Evropské unie. *EUR-Lex* [online]. [cit. 3. 4. 2024]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:12012E/PRO/07>

³⁰ „*V příběhu zasedání Evropského parlamentu jeho členové: a) na území vlastního státu požívají imunit příslušných členů parlamentu vlastního státu*“.

*orgán je povinen zadržení ihned oznámit předsedovi komory, jejímž je zadržený členem; nedá-li předseda komory do 24 hodin od zadržení souhlas k odevzdání zadrženého soudu, je příslušný orgán povinen ho propustit. Na své první následující schůzi komora rozhodne o přípustnosti stíhání s konečnou platností.*³¹ Poslanec tak bude, v rámci modelového příkladu, zadržen bezprostředně po spáchání trestného činu a v souladu s citovanou právní úpravou příslušný orgán činný v trestním řízení vyrozumí o nastalé situaci předsedovi komory, jejímž je zadržený poslanec členem. Bude se tedy jednat o předsedu Evropského parlamentu a v případě jeho zamítavého vyjádření bude poslanec ze zadržení propuštěn a minimálně do nadcházející schůze komory může „klidně spát“. V druhém modelovém případě bude český europoslanec Novák pracovníčně pobývat ve Francii se svým kolegou, (fiktivním) europoslancem Bureau. Ve Francii se oba tito poslanci budou podílet na spolupachatelství trestného činu. Francouzský europoslanec Bureau však nebude přistižen přímo při činu, nýbrž bude odhalen až poté. Zatímco jeho český spolupachatel poslanec Novák bude příslušným orgánem odhalen a zadržen přímo při činu. Zde se již ovšem nabízí problematická právní otázka, a sice jaký má být další procesní postup. Poslanci Evropského parlamentu totiž na území všech ostatních členských států, vyjma těch domovských, nemohou být zadrženi ani soudně stíháni.³² Plně se zde uplatní unijní pravidla bez připuštění výsad plynoucích z právní úpravy domácí. Protokol pak bez dalšího doplňuje, že se poslanec imunity nemůže dovolávat v případě přistižení při činu.³³ Podle mého názoru v daném případě bude český europoslanec Novák v souladu s francouzskými procesními normami ihned zadržen a předveden před příslušný francouzský orgán, který rozhodne o dalším postupu bez vlivu předsedy komory či jiného politického činitele. Český poslanec Evropského parlamentu se totiž, v tomto případě, nenachází ve svém domovském státě, a tudíž se nemá možnost odvolat na českou právní výsadu, kdy i při zadržení přímo při spáchání trestného činu se imunity dovolávat lze a rozhoduje předseda komory, jejímž je poslanec členem. V domovském státě tedy má stále

³¹ Čl. 27 odst. 5 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

³² Čl. 9 Protokolu (č. 7) o výsadách a imunitách Evropské unie. *EUR-Lex* [online]. [cit. 3. 4. 2024]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:12012E/PRO/07>

³³ Ibid.

určitou naději pro přiznání ochrany, ale ve všech ostatních členských zemích se z jeho strany takové ochrany dovolat nelze. Protože se tento příklad odehrává na území Francie, je zapotřebí vzhledem k původu pachatele poslance Bureau zjistit imunity přiznávané členům parlamentu vlastního státu. Francouzská Ústava stanoví: „*žádný poslanec parlamentu nesmí být zatčen kvůli trestnému činu nebo jinému závažnému přečinu, nesmí na něj být uvalena vazba, ani proti němu nesmějí být použita svoboda omezující opatření bez svolení předsednictva shromáždění, jehož je členem. Svolení předsednictva není požadováno v případě, že byl spáchán závažný trestný čin, v případě flagrante delicto nebo v případě, že byl vynesena konečný rozsudek*“.³⁴ Europoslanec Bureau, tak bude požívat mj. výsady dle francouzské Ústavy a zadržen ho bude možné až se svolením předsednictva shromáždění, jehož je členem – tedy předsednictva Evropského parlamentu, jehož jsou ale členy oba. Zatímco tedy český spolupachatel poslanec Novák bude již tou dobou očekávat výrok soudu o uvalení vazby nebo jiném procesním postupu, francouzský spolupachatel poslanec Bureau může dále plně využívat práva na osobní svobodu. Pro zdůraznění podotýkám, že tento závěr nastane pouze z důvodů, že se francouzský europoslanec „nenechal“ přistihnout přímo při činu, ale především, že se právě nacházel ve své domovské zemi. Mým cílem bylo na výše uvedeném fiktivním případě poukázat na nedostatky dvojkolejné právní úpravy, která může vést k právní kvalifikaci neopodstatnitelné, ba i místy absurdní. Jelikož je však členských států Unie daleko více nežli jen Česká republika nebo Francie, podložím svoji argumentaci právním řádem další členské země, a to Spolkové republiky Německo. Dle čl. 46 Základního Zákona Spolkové republiky Německo³⁵ smí být zdejší poslanec zatčen a být hnán k odpovědnosti pro trestný čin nebo čin jinak trestný pouze se souhlasem Spolkového sněmu, ledaže by byl zadržen v době spáchání trestného činu nebo v průběhu dne následujícího. V rámci třetího příkladu tedy český europoslanec Novák spáchá trestný čin na území Německa s německým spolupachatelem poslancem Straussem, přičemž jejich trestná činnost bude odhalena až dne následujícího. V souladu

³⁴ Francouzská Ústava 4. října 1958. *Conseil Constitutionnel* [online]. [cit. 3. 2. 2024]. Dostupné z: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur>

³⁵ Čl. 46 Základního Zákona Spolkové republiky Německo. *Bundesministerium der Justiz* [online]. [cit. 3. 2. 2024]. Dostupné z: <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/>

s dvojkolejností právní úpravy bude český poslanec Novák čerpat imunitu vycházející pouze z unijních předpisů, zatímco německý poslanec Strauss bude požívat (ne)výhod poslanců vnitrostátního parlamentu svojí domovské země. Tento příklad neuvádím pro opakované nastínění situace, jaká by nastala českému poslanci na území Francie, nýbrž pro poukázání na skutečnost, že mohou nastat okolnosti, při nichž bude paradoxně „domácí“ europoslanec naopak znevýhodněn. Znevýhodněn v tom smyslu, že v souladu s čl. 46 Základního zákona³⁶, smí být poslanec Strauss, bez souhlasu Spolkového sněmu, zatčen i dne následujícího po spáchání trestného činu spáchaného v režimu „v době spáchání trestného činu“. Naopak pokud český poslanec Novák nebude, dle unijní úpravy, přistižen přímo při činu – imunitní ochrany se může úspěšně dovolat. Pro dokreslení i úplnost tématu uvádím případ řešený před Evropským parlamentem o žádosti pro ochranu imunity ve věci *Olivera Dupuis*, jež byl občanem Belgie, kandidoval a byl následně zvolen do Evropského parlamentu za volební obvod Itálie. V roce 1997 distribuoval pan Dupuis na veřejném shromáždění hašiš, čímž se dopustil dle italského práva trestného činu a následně byl obviněn. Oliver Dupuis se proto obrátil na Evropský parlament se žádostí na ochranu své imunity. Poté, co Evropský parlament rozhodl, že případ je nutné posuzovat dle tehdejšího čl. 10 odst. 1 písm. a) protokolu³⁷, dospěl k závěru, že bez ohledu na to, že je pan Dupuis belgickým občanem, je nutné jej z hlediska protokolu považovat za Itala. Jakýkoli jiný výklad by byl v rozporu s duchem tohoto textu. Pokud by se pan Dupuis setkal s tímto problémem v Belgii, bylo by správné použít článek 10 odst. 1 písm. b) protokolu. Dle pléna by bylo uznání odlišné ochrany pana Dupuisse a ostatních italských poslanců s Protokolem v rozporu a vzhledem k tomu, že proti Olivieru Dupuisovi bylo v Itálii zahájeno soudní řízení v souvislosti s veřejnými akcemi týkajícími se užívání zakázaných drog, přičemž tyto akce byly jednoznačně součástí jeho politické činnosti, jež zahrnovala kolektivní akty symbolického porušování práva a vzhledem k tomu, že poslanci italského parlamentu za takových okolností nepožívají poslanecké imunity – Evropský parlament žádosti

³⁶ Čl. 46 Základního Zákona Spolkové republiky Německo. *Bundesministerium der Justiz* [online]. [cit. 3. 2. 2024]. Dostupné z: <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/>

³⁷ Dle aktuálního číslování čl. 9 odst. 1 písm. a) Protokolu (č. 7) o výsadách a imunitách Evropské unie.

poslance Dupuise nevyhověl.³⁸ Soudní dvůr tedy přímo vyslovil přesvědčení, že dvojkolejnost právní úpravy imunity pro evropské poslance pramení z toho důvodu, že není přípustné, aby byl evropský poslanec na půdě státu, za který byl zvolen, jakkoliv z(ne)výhodněn oproti poslancům tuzemským. Následkem je tedy, alespoň v oblasti imunity, narovnání postavení poslanců vnitrostátní i supranacionální komory.

6 Závěr

Pokud jde o vyhodnocení výzkumných otázek, lze na ně pro přehlednost odpovědět následovně: Vzhledem ke koncepci, způsobu fungování i faktické činnosti je Evropský parlament, a tedy i člen jeho komory entitou skutečně stojící mimo rovinu členských zemí, které spoluvytvářejí Evropskou unii. Takový poslanec reprezentuje činnost stojící na realizaci pravomocí delegovaných právě těmito členskými státy na Unii samotnou. Tím je současně zodpovězena i otázka druhá, kdy právě proto, že se jedná o entitu stojící mimo rovinu členských zemí Unie, je správná metoda sdružování se do poslaneckých skupin nikoliv na základě původu či národnosti, nýbrž dle programových a ideových hledisek. Zejména pro výše uvedené by byla koncepce úplné autonomní unijní právní regulace výsad a ochran poslance Evropského parlamentu nejlépe korespondující se smyslem a účelem existence i činnosti této, ve světě ojedinělé, poslanecké komory. V první části práce byla popsána ochrana poslanecké činnosti skrze hmotněprávní vynětí z působnosti právních norem, zvané indemnita. Právní úprava unijní indemnity je aplikována, v souladu s pravidly protokolu, jednotně pro veškeré poslance Evropského parlamentu. Pokud je tedy Evropský parlament entitou nezávislou na členských zemích Unie, pak je taková právní úprava účelná a podle mého i dobře fungující. Výsledek je pak takový, že z hlediska hmotného práva jsou si evropští poslanci navzájem rovnocenní a současně jejich právní zakotvení představuje autonomní segment, což odpovídá i postavení Evropského parlamentu v kontrastu s národními parlamenty členských zemí Unie. Podle názoru autora není úprava indemnity symetrická

³⁸ Rozhodnutí Evropského parlamentu o žádosti o ochranu poslanecké imunity a výsad podané Olivierem Dupuisem (2003/2059(IMM)). *Evropský parlament* [online]. [cit. 3. 2. 2024]. Dostupné z: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-5-2003-0554_EN.html

s „procesněprávní sestrou“, imunitou. V rámci imunity přiznáváme evropskému poslanci výsadu v podobě aplikace vnitrostátních pravidel, pokud se nachází v domovském státě. Avšak z hlediska hmotněprávního, v rámci indemnity, podléhá unifikovanému a kupříkladu v kontrastu s polskou právní úpravou i nižšímu standartu ochrany, z hlediska, zda se skutek vůbec stal a zda za něj poslanec ponese právní odpovědnost. Pokud tedy chceme zachovat jistou právní vazbu, kterou ovšem nikterak nepodporují, mezi unijní institucí a domovskou zemí poslance, jako je tomu nyní částečně pro případ procesněprávní – pak přiznejme poslanci také výsadu v podobě hmotněprávní kvalifikace skutku v kontextu jeho domácích poměrů. V rámci zodpovězení poslední z výzkumných otázek má autor za to, že unijní úprava zcela nelegitimně, z(ne)výhodňuje postavení poslance ve světle ochrany imunitou v závislosti na tom, zda příslušný poslanec právě pobývá ve svém domovském státě či nikoliv. Autor uvažuje nad argumentací, že se při již dost značném přesunu pravomocí na Unii může jednat o vyjádření určité míry suverenity členských zemí při právně procesních krocích vůči „svému“ volenému zástupci, a to možností odepření procesních kroků, nachází-li se „u nás doma“. I přes takovou úvahu se však k dané tezi autor nepřiklání, neboť měl-li být aktuální koncepcí imunity sledován takový smysl a účel, pak není rozumného opodstatnění, aby státní zájem v podobě „chránění si svých volených zástupců“ zastával předseda Evropského parlamentu v pozici předsedy komory, již je daný poslanec členem. Při takto sledovaném smyslu a účelu by naopak bylo legitimnější, aby souhlas s příslušnými procesními kroky uděloval vnitrostátní zástupce tamního lidu, např. předseda vnitrostátní poslanecké komory v příslušné členské zemi. Autor dále upozorňuje na skutečnost, že se ve všech případech navíc nemusí jednat o zvýhodnění si „svého domovského europoslance“. Jak bylo poukázáno na případu právní úpravy Německa, lze dojít v kontrastu s ostatními členskými státy Unie k závěrům, pro domácího europoslance, znevýhodňujícím. Aktuálně nastavená koncepce imunity tedy neodpovídá smyslu i způsobu existence a fungování Evropského parlamentu, a to bez jakéhokoli legitimního argumentu. Opírám se tak především o úplný začátek této práce, kde jsem uvedl, že poslanci z různých států vytvářejí politické frakce tak, aby byly reprezentovány evropské, a nikoliv jen národní zájmy. Pokud tedy chceme Evropský

parlament skutečně povýšit na neutrální nadnárodní úroveň, nemůžeme přiznávat členům tohoto shromáždění žádné národní výsady, jako by šlo o běžné setkání představitelů států, byť požívané jen a pouze na domovské půdě. A to především proto, že Evropský parlament je od počátku koncipován, jakožto „laboratoř evropského modelu demokracie“, tedy demokracie mimo rámec jednoho státu.

References

- ČÁSTKOVÁ, E. Imunita poslanců Evropského parlamentu. *Trestněprávní revue*. 2010, č. 3, s. 76–84.
- DOČKAL, V., KANIOK, P., ZÁVĚŠICKÝ, J. *Evropský parlament*. Brno: Masarykova univerzita, 2007. ISBN 978-80-210-4329-9.
- DUCHEK, O. Imunita člena Evropského parlamentu ve světle právní povahy jeho mandátu. *Právník*. 2020, č. 12, s. 927–941.
- Francouzská Ústava 4. října 1958. *Conseil Constitutionnel* [online]. [cit. 3. 2. 2024]. Dostupné z: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur>
- Institut parlamentní imunity: právní úprava platná v České republice v evropském kontextu. *Digitální repozitář Univerzity Karlovy* [online]. [cit. 3. 4. 2024]. Dostupné z: <https://dspace.cuni.cz/handle/20.500.11956/136420>
- Jednací řád Evropského parlamentu. *Evropský parlament* [online]. [cit. 3. 2. 2024]. Dostupné z: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/lastrules/TOC_CS.html?redirect
- Listina základních práv a svobod Evropské unie. *EUR-Lex* [online]. [cit. 3. 4. 2024]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT>
- Nález Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. I. ÚS 3018/14.
- Parliamentary immunity in the European parliament. *Internal Study* [online]. [cit. 3. 2. 2024]. Dostupné z: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL-JURI_ET\(2007\)360487](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL-JURI_ET(2007)360487)
- Protokol (č. 7) o výsadách a imunitách Evropské unie. *EUR-Lex* [online]. [cit. 3. 4. 2024]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:12012E/PRO/07>

- Rozhodnutí Evropského parlamentu ze dne 10. 5. 2011 o žádosti o ochranu imunity a výsad, kterých požívá Bruno Gollnisch (2010/2097 (IMM)).
- Rozhodnutí Evropského parlamentu ze dne 10. 5. 2011 o žádosti o ochranu imunity a výsad, kterých požívá Luigi de Magistris (2010/2122 (IMM)).
- Rozhodnutí Evropského parlamentu o žádosti o ochranu poslanecké imunity a výsad podané Olivierem Dupuisem (2003/2059(IMM)). *Evropský parlament* [online]. [cit. 3. 2. 2024]. Dostupné z: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-5-2003-0554_EN.html
- Rozhodnutí Evropské rady (EU) 2023/2061 ze dne 22. 9. 2023, kterým se stanoví složení Evropského parlamentu.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. 5. 1964, ve věci C-101/63.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 10. 2. 1983, ve věci C-230/81.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 10. 7. 1986, ve věci C-149/85.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 6. 9. 2011, ve věci C-163/10.
- Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 19. 12. 2019, ve věci C-502/19.
- Smlouva o fungování Evropské unie. *EUR-Lex* [online]. [cit. 3. 4. 2024]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT>
- ŠÍŠKOVÁ, N., STEHLÍK, V. *Evropské právo 1 – Ústavní základy Evropské unie*. Praha: Linde Praha, 2007. ISBN 978-80-7201-680-8.
- TRÁVNÍČKOVÁ, Z. Imunita členů Evropského parlamentu. *Současná Evropa*. 2009, č. 2, s. 21–34.
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 15. 4. 2020, sp. zn. 25 Cdo 2386/2019.
- Ústava Polské republiky. *Trybunał Konstytucyjny* [online]. [cit. 3. 2. 2024]. Dostupné z: <https://trybunal.gov.pl/en/about-the-tribunal/legal-basis/the-constitution-of-the-republic-of-poland>
- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.
- Základní Zákon Spolkové republiky Německo. *Bundesministerium der Justiz* [online]. [cit. 3. 2. 2024]. Dostupné z: <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/>

Contact – e-mail

martinkubalek@seznam.cz

VÝVOJ KONCEPTU BEZPEČNOSTI V EURÓPSKEJ ÚNII ZA UPLYNULÉ DVE DESAŤROČIA

Petra Lukačovičová

Fakulta práva, Paneurópska vysoká škola v Bratislave, Slovenská republika

Abstract in original language

Vývoj bezpečnosti v Európskej únii sa za posledných dvadsať rokov výrazne zmenil. Novovzniknuté hrozby prispeli k potrebe dôraznejších opatrení, nových stratégií, krízy poukázali na ich vhodnosť a efektivitu. Bezpečnostné prostredie sa stalo komplexnejším, posilnila sa spolupráca medzi členskými štátmi. Cieľom tohto príspevku je zamerať sa na vplyv implementovaných rámcových stratégií na existujúce bezpečnostné hrozby, a tiež určiť ako sa prostredníctvom týchto dokumentov zmenilo vnímanie bezpečnosti v Európskej únii. Po vymedzení ťažiskových bodov najdôležitejších stratégií sa príspevok venuje analýze uvedených dokumentov a ich vplyvu na bezpečnostnú situáciu. Komparáciou využívaných prostriedkov je posúdená ich efektivita a relevantnosť. V závere príspevku je zhodnotený, čo bolo dosiahnuté za posledných 20 rokov v oblasti bezpečnosti EÚ.

Keywords in original language

Bezpečnosť; Európska únia; strategické dokumenty; vývoj.

Abstract

The development of security in the European Union has changed significantly over the past twenty years. Newly emerging threats contributed to the need for fiercer measures, new strategies, whilst various crisis have pointed out their suitability and effectiveness. The security environment has become more complex, cooperation between member states has strengthened. The aim of this article is to focus on the impact of the implemented framework strategies on existing security threats, and to determine how the perception of security in the European Union evolved through these documents. After defining the focal points of the most important strategies, the contribution

is focused on the analysis of the mentioned documents and their impact on the security situation. By comparing the used resources, their effectiveness and relevance is assessed. At the end of the contribution, the achievements in the field of EU security over the last 20 years are evaluated.

Keywords

Security; European Union; Strategic Documents; Development.

1 Úvod

Európska únia predstavuje integračné zoskupenie, ktoré si aj vďaka svojej jedinečnosti drží dôležitosť a opodstatnenie, a to nielen po ekonomickej, ale aj bezpečnostnej stránke. Bezpečnosť je neustále vyvíjajúci sa koncept, starý ako ľudstvo samo. Za posledné dve dekády prišlo v podmienkach EÚ k rôznym zásadným zmenám, ktoré náležite reflektovali na okolnosti. Ak by sme sa pozreli na prvopočiatky dnešnej Európskej únie a hľadali dôvody jej vzniku, nedostali by sme sa nikam inam ako k potrebe záruky bezpečnosti – prevencii ozbrojeného konfliktu. Po dvoch svetových vojnách bolo dosiahnutie trvácneho mieru v Európe víziou, ktorá sa naplnila najmä vďaka ekonomickej a politickej integrácii. Základnými princípmi bolo nielen dosiahnutie ekonomickej prosperity, ale aj stabilizácia bezpečnostnej situácie, ktorá sa zhmotnila vďaka podpore a šíreniu demokracie. Európske spoločenstvo uhlia a ocele bolo úspešným bodom vo vývoji Európskej únie, pretože umožnilo vývoj ostatných oblastí, ktorý by v podmienkach absentujúcej záruky bezpečnosti nebol možný. Súčasne sa podarilo odstrániť nedôveru, ktorá vo veľkej miere panovala v povojnovom období. Bezpečnosť v Európskej únii ovplyvnil nielen vznik nových hrozieb, či zmena v geopolitike, ale aj externé faktory. Okrem nových mechanizmov sa výrazne vyvinula Spoločná bezpečnostná a zahraničná politika a tiež sa začala efektívnejšie využívať metóda spolupráce. Pacifické vnímanie bezpečnosti sa skončilo, a tak je dnes téma bezpečnosti relevantnejšia ako kedykoľvek predtým. Miera bezpečnostných hrozieb neustále rastie. Bezpečnosť ovplyvnilo množstvo faktorov, nezabúdajúc na pandémie a medzinárodné napätie spôsobené niekoľkými vlnami migrácie. Z veľkej miery je tiež považovaná len z hľadiska svojho primárneho významu a teda tradičných hrozieb. Netradičné hrozby sa však prostredníctvom globalizácie

a prepojenosti dostávajú do popredia viac než kedykoľvek predtým, a preto sú mimoriadne diskutovanou témou dnešných dní.

Z metodologického hľadiska je predmetom analýzy tejto práce bezpečnosť ako agregátny jav. Popri všeobecných vedeckých metódach je v práci použitá chronologická metóda na popísanie vybraných rámcových bezpečnostných stratégií. Prostredníctvom analýzy ich obsahu a následnej komparácie je poskytnutý vývoj v oblasti bezpečnosti za posledné obdobie.

Prvá časť práce sa zaoberá vytýčením bezpečnostných hrozieb a ich kategorizáciou na dve skupiny. Druhá časť práce sa zaoberá priamo strategickými dokumentami, ktoré reflektujú na existenciu spomínaných hrozieb. Článok sa venuje Európskej bezpečnostnej stratégii, Globálnej stratégii pre zahraničnú a bezpečnostnú politiku EÚ, Strategickému kompasu pre bezpečnosť obranu a spomína tiež Stratégiu EÚ pre bezpečnostnú úniu.

2 Bezpečnostné hrozby

Mier je vždy lepší ako vojna¹. Táto základná premisa predstavuje zlaté pravidlo overené časom. Po zničení, ktoré priniesla Druhá svetová vojna vieme, že mier je kľúčom k vývoju spoločnosti. Ako spomína Daniel Šmihula: „*Vojna je bez diskusie stelesnením masového ničenia, zabitania, mrzačenia, zotročovania, plienenia*“². Bezpečnosť, hrozby a obrana sa týkajú každého členského štátu, a tiež Európskej únie ako celku. Bezpečnostný dáždník, ktorý predstavujú štruktúry ako sú NATO a EÚ, dáva štátom príležitosť na vývoj vo všetkých oblastiach. Zachovávanie mieru však neznamena len vojenskú nečinnosť, ale aj zachovanie suverenity a integrity štátu.

Unikátnosť Európskej únie nespočíva iba v špecifickom zaradení, ale aj v tom, akú dlhú cestu si únia prešla. Od počiatkov, kedy bola len povojnovým spoločenstvom až po globálne uznávané zoskupenie, akým je dnes.³ Základy pre

¹ GLEDITSCH, N. P., NORDKVELLE, J., STRAND, H. Peace research – Just the study of war? *Journal of Peace Research*. 2014, roč. 51, č. 2, s. 145–158. DOI: <https://doi.org/10.1177/0022343313514074>

² ŠMIHULA, D. *Medzinárodná bezpečnosť v kríze*. Bratislava: Premedia, 2023, s. 78, Civilizácia, 45. zväzok. ISBN 978-80-8242-222-4.

³ CAMERON, F. The European Union as a Model for Regional Integration. *Council on foreign relations* [online]. 2010 [cit. 2. 4. 2024]. Dostupné z: <https://www.cfr.org/report/european-union-model-regional-integration>

hlbšiu integráciu položil vznik Európskeho spoločenstva pre uhlie a oceľ, ktoré vzniklo primárne s cieľom zabrániť ďalšiemu konfliktu a tiež zlepšiť ekonomickú spoluprácu⁴. Hnacou silou integrácie boli najmä obavy o bezpečnosť v Európe. Procesom postupnej integrácie a hospodárskej obnovy sa malo predchádzať akémukoľvek ďalšiemu konfliktu.⁵

Vznik Spoločnej bezpečnostnej a zahraničnej politiky (ďalej „SBZP“) môžeme považovať za jeden z hlavných krokov na ceste EÚ ako rozhodujúceho aktéra v oblasti bezpečnosti. 21. storočie prinieslo nové výzvy, na čo únia zareagovala posilnením a zlepšením právneho rámca, ale aj iných mechanizmov. V posledných rokoch je EÚ považovaná za komplexného aktéra, ktorý rieši bezpečnosť z rôznych uhlov pohľadu.

Kontinuálne udržiavanie bezpečnosti v regióne je náročnou úlohou, najmä, ak zoberieme do úvahy rozmanitosť kultúr. Ak by sme túto neľahkú úlohu mali k niečomu prirovnať, dalo by sa to považovať za boj s hydrou. Hrozby sa neustále vyvíjajú a postupne pribúdajú. Hoci sa snažíme pôsobiť proti jednej, je možné, že neskôr sa ukáže, že ich je omnoho viac a dokonca pôsobia súčasne. Neustála potreba reagovať na vývoj hrozieb je na mieste, politika a mechanizmy nemôžu zaspáť dobu. Za posledné dve desaťročia sa vyvinuli nové metódy ako s hrozbami bojovať a vznikli práve ako následok stále nových a pribúdajúcich bezpečnostných hrozieb.

Historický vývoj konceptu bezpečnosti v Európskej únii je dôkazom odhodlanosti čeliť výzvam, ktoré so sebou táto oblasť prináša. Zaistenie bezpečnosti vyžaduje dôsledné pochopenie hrozieb, a až následne je možné určiť spôsob odstránenia, či prekonania rizík, ktoré predstavujú prekážku. Keďže vďaka bezpečnosti sú „všetky úrovne ľudského spoločenstva“ prepojené, tento koncept nefunguje len na individuálnej báze, ale poznáme ho aj ako globálny fenomén⁶. Bezpečnosť EÚ zahŕňa široké spektrum

⁴ JÁNOŠÍKOVÁ, M. *Repetitórium práva Európskej únie*. Bratislava: Iuris Libri, 2013, s. 14, Repetitórium. ISBN 978-80-8963-504-7.

⁵ CHURRUCÁ MUGURUZA, C. Criticizing the EU Security Strategy: the EU as a regional cooperative security provider. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* [online]. 2005, č. 10, January [cit. 2. 4. 2024]. Dostupné z: https://www.academia.edu/105319580/Criticizing_the_EU_Security_Strategy_the_EU_as_a_regional_cooperative_security_provider

⁶ VOLNER, Š. Bezpečnosť, riziká a hrozby 21. storočia. *Obrana a Strategie* [online]. 2005 [cit. 2. 4. 2024]. Dostupné z: https://mocr.mo.gov.cz/mo/obrana_a_strategie/2_2005/volner.pdf

hrozieb – od tradičných vojenských výziev až po neustále vznikajúce netradičné hrozby. Porozumenie rozdielov medzi týmito dvoma typmi hrozieb je nevyhnutnosťou pre vytváranie efektívnych bezpečnostných stratégií. Táto časť skúma charakteristiku a dôsledky oboch typov hrozieb v kontexte EÚ. Pre potreby tejto práce si rozdelíme hrozby na tradičné a netradičné.

2.1 Tradičné hrozby

Tieto hrozby typicky zahŕňajú konvenčnú vojenskú agresiu, teritoriálne konflikty a medzištátne konflikty. Ich pôvod môžeme dohľadať až v historických potýčkach, geopolitických napätiach a mocenských bojoch medzi štátmi. Tradičné hrozby predstavujú priame riziko pre suverenitu štátu, národnú bezpečnosť a teritoriálnu integritu. Rýchla eskalácia môže viesť nielen k ozbrojenému konfliktu, ale dokonca až ku kríze humanitárneho charakteru, či inému širokospektrálnemu zničeniu. Konflikt ako taký nepredstavuje iba tradičnú vojnu, podľa intenzity ich delíme na latentné konflikty, krízy, vážne krízy a vojny. V každom type ide primárne o neustále zvyšovanie mocenskej rivality. Vo svojej podstate je esencia konfliktu asymetrická – strany konfliktu majú rozdielnu úroveň vojenského potenciálu. Slabšia strana využíva najmä kroky, ktoré slúžia k demoralizovaniu silnejšej strany⁷. Boj proti tradičným hrozbám nepredstavuje len vyvesenie bielej vlajky na bojovom poli, ale aj využívanie mechanizmov a v neposlednom rade uzatváranie zmlúv, ktorým sa usilujú o odzbrojovanie, a tým pádom limitáciu už spomínanej asymetrie. Európska únia sa prostredníctvom svojich mechanizmov snaží postaviť mier na pevnejších základoch.

2.2 Netradičné hrozby

Medzi netradičné hrozby patria bezpečnostné riziká širokej škály výziev, ktoré presahujú tradičné predstavy o bezpečnosti. Tieto hrozby zahŕňajú terorizmus, kyberútoky, pandémie, klimatickú zmenu a medzi inými aj socioekonomickú nestabilitu. Charakterizované sú svojou komplexnosťou, nepredvídateľnosťou, ale aj svojou prepojenosťou. Dokážu podlomiť kohéziu spoločnosti či ekonomickú prosperitu, čím plne preukazujú svoje destabilizačné účinky. Vynímajúc hybridné hrozby, netradičné hrozby sú zväčša latentné

⁷ STRAKA, J. *Medzinárodné vzťahy*. Šamorín: Heuréka, 2013, s. 44. ISBN 978-80-8912-288-2.

a systémové – sú v rámci štruktúr štátu⁸. Nepriateľ nečíha len za hranicami, destabilizujúce faktory môžu rovnako prameniť aj vo vnútroštátnej politike. Hybridné hrozby sú výnimočné najmä preto, lebo „*mažú pomyselnú čiaru medzi vojnou a mierom*“⁹. Kyberútoky, ako súčasť hybridných hrozieb, sa postupom času vyvinuli do podoby, kedy je možné rozpoznávať aj jednotlivé metódy ohrozovania, podľa charakteru. Ruka v ruke s novými metódami vznikala aj terminológia. Či už ide o „red herring, smishing alebo spear phishing“, hybridné hrozby posunuli aj vývoj v rámci štruktúr štátu a verejnej správy, čo spôsobilo vznik domény hybridných hrozieb¹⁰. Niet divu, že hrozby hybridného typu sa využívajú čoraz častejšie, pretože zneužívajú „*možnosti ponúkané spojeným a globalizovaným svetom na oslabenie súpera bez mŕtania zdrojov na konvenčnom bojovom poli*“¹¹. Pre krajiny, ktoré sa uchýlia k použitiu týchto hrozieb je ich dostupnosť nevídanou výhodou. Napriek preukázateľnej nevýhode v kvalite a množstve dostupných tradičných zbraní, môže byť použitie hybridných prostriedkov rozhodujúcim v prípade konfliktu. Toto poznanie mení charakter priebehu všetkých budúcich konfliktov.

Rozdiely medzi tradičnými a netradičnými hrozbami je čím ďalej, tým ťažšie presne definovať, pretože mnohé novodobé výzvy pozostávajú z komponentov oboch typov hrozieb. Existuje tak akási súhra tradičného s netradičným, čo vytvára koncept, proti ktorému je zložité bojovať. Už spomínaná spojitosť medzi hrozbami exacerbuje existenciu inej hrozby. Socioekonomické nerovnosti a environmentálna degradácia môžu prispieť k nestabilite, zatiaľ čo konflikty môžu zapríčiniť zhoršenie humanitárnej situácie a hromadný odliv ľudí. Bezpečnosť je chápaná ako multidimenzionálny koncept, zložený z viacerých samostatne dôležitých aspektov. Pod slovom bezpečnosť chápeme aj politické, ekonomické a environmentálne faktory. Naše chápanie pripúšťa vzájomné prepojenie bezpečnosti s problémami ako sú ľudské

⁸ VOLNER, 2005, op. cit.

⁹ BARGUÉS, P. War by all means: the rise of hybrid warfare. CIDOB [online]. 2022 [cit. 2. 4. 2024]. Dostupné z: https://www.cidob.org/en/articulos/cidob_report/n_8/war_by_all_means_the_rise_of_hybrid_warfare

¹⁰ Krátky terminologický slovník. Národné bezpečnostné analytické centrum (NBAC) [online]. 2023 [cit. 2. 4. 2024]. Dostupné z: <https://mmqx.sis.gov.sk/storage/files/HH-Slovník-2023.pdf>

¹¹ COLOM PIELLA, G. Guerras Híbridas. Cuando el contexto lo es todo. *Revista Ejército* [online]. 2018, č. 927, s. 38–44. [cit. 2. 4. 2024]. Dostupné z: <https://www.ugr.es/~gesi/Guerras-hibridas.pdf>

práva, socioekonomické nerovnosti, ktoré môžu zahŕňať aj potrebné šírenie povedomia o inkluzívnom rozvoji.

3 Strategické dokumenty

Bezpečnostná politika EÚ je jednou z kľúčových častí SBZP, pričom otázky obrany a bezpečnosti sa týkajú aj každého jedného členského štátu. Konsenzus pri vypracovávaní stratégií a dokumentov je preto mimoriadne potrebný a súčasne náročne dosiahnuteľný.

Pod pojmom strategické dokumenty si predstavíme niečo, čo má byť plánom na dosiahnutie určitého, vopred stanoveného cieľa.¹² Dokument tohto typu sa však v konečnom dôsledku stáva niečím, čo dáva jasný signál o smerovaní únie a jej celkovom fungovaní.

3.1 Európska bezpečnostná stratégia

Prvý komplexný a ucelený prístup k riešeniu bezpečnostných výziev predstavuje Európska bezpečnostná stratégia (ďalej „EBS“), ktorá bola implementovaná v roku 2003. Dôležitosť stratégie spočíva v tom, že predstavuje dokument, ktorý udáva celkové smerovanie zahraničnej politiky únie, určuje jej politické smerovanie a prostriedky. Vychádza z tézy, že ak je Európska únia globálnym aktérom, tak zohráva aj patričnú úlohu v zabezpečovaní bezpečnosti, a tým pádom aj budovaní „lepšieho sveta“. Európska únia sa nachádzala v období svojho najväčšieho rozmachu, a teda práve pred svojím najväčším rozširovaním v roku 2004. Pripojenie desiatich nových členských štátov výrazne zmenilo geopolitickú mapu Európskej únie. Rozširovanie sa nieslo ruka v ruke s očakávaniami nových bezpečnostných a najmä integračných výziev. EBS bola prijatá v období po teroristických útokoch z 11. septembra 2001. Hrozba medzinárodného terorizmu nabrala reálne kontúry, na ktoré musela reagovať aj EÚ. Desaťročie vzniku samostatnej EÚ tiež prinieslo vhodnú chvíľu na zamyslenie sa nad ďalším fungovaním a smerovaním. Bezpečnosť sa stala konceptom, ktorý zahŕňa vojenské, politické, ekonomické, environmentálne a v neposlednom rade aj spoločenské prvky.

¹² RHINARD, M. The European Security Strategy: Reinvigorate, Revise or Reinvent? *ACADEMIA* [online]. 2011, s. 5 [cit. 2. 4. 2024]. Dostupné z: https://www.academia.edu/62845304/The_European_Security_Strategy_Reinvigorate_Revise_or_Reinvent

Okrem iného sa vyvinul aj nový koncept chápania bezpečnosti – ľudská bezpečnosť. Bezpečnosť sa netýka len štátu ako celku, ale aj jeho personálneho substrátu, jednotlivcov. Potrebu zamerania bezpečnosti na jednotlivca len zvyrazňujú hrozby ako sú zbrane hromadného ničenia, terorizmus, či organizovaný zločin. Tento koncept nespočíva len v dodržiavaní ľudských práv, ale týka sa aj ochrany a neustáleho rozširovania slobôd ľudí.¹³

Stratégia vytýčila 3 hlavné body, a to prijatie potrebných opatrení, ktoré reflektovali vtedajšie globálne výzvy a bezpečnostné hrozby, budovanie regionálnej bezpečnosti, ako aj vytvorenie svetového poriadku, v ktorom bude prostredníctvom inštitúcií zaručené dodržiavanie medzinárodného práva a udržiavanie mieru a bezpečnosti, koncept známy ako efektívny multilateralizmus.¹⁴

Dokument „*Bezpečná Európa v lepšom svete*“, ako sa stratégia nazývala, nemal ambíciu utvrdiť pozíciu EÚ ako globálneho aktéra len na papieri, ale aj navonok. Stratégia sa usiluje o to, aby poukázala na potrebu byť aktívnejším hráčom, ale aj súdržnejším, a tiež schopnejším zoskupením.¹⁵ Európska únia bola názorovo nejednotná, napríklad spočiatku ani na vojenskú akciu USA v Iraku na jar 2003 nemali všetky členské krajiny rovnaký postoj.¹⁶ Mnohí preto spochybňovali schopnosť únie vytvoriť stratégiu, ktorá by sa dokázala popasovať s hrozbami, ktoré sa začali čoraz častejšie a výraznejšie vynárať na povrch. Je však možné, že ak by boli názory homogénne, k vzniku prvej stratégie by došlo omnoho neskôr, pretože jej potreba by nebola tak alarmujúca, ako to bolo v roku 2003.¹⁷ Niektorí inváziu v Iraku a jej možný súvis s vytvorením EBS považujú za skúšku súdržnosti únie.¹⁸

Prvotne mal byť dokument veľmi krátky, a preto draft pozostával len zo 16 strán. Finálna verzia dokumentu bola prijatá v pomerne krátkom

¹³ CHURRUCA MUGURUZA, 2005, op. cit.

¹⁴ KARPCHUK, N. European Union Security Policy: Historical Retrospection. *Міжнародні відносини, суспільні комунікації та регіональні студії* [online]. 2017 [cit. 2. 4. 2024]. Dostupné z: https://www.academia.edu/109999507/European_Union_Security_Policy_Historical_Retrospection

¹⁵ CHURRUCA MUGURUZA, 2005, op. cit.

¹⁶ ISHKHANYAN, N. *The European Neighbourhood Policy in the context of the European Security Strategy*. MA Thesis Summary. 2010. DOI: <http://dx.doi.org/10.13140/2.1.2215.1042> [cit. 2. 4. 2024].

¹⁷ CHURRUCA MUGURUZA, 2005, op. cit., s. 1.

¹⁸ RHINARD, 2011, op. cit., s. 18.

čas po rozsiahlom zapojení expertov a odborníkov, ako aj niekoľkých konferenciách, na ktorých sa dolaďovali detaily a prijímali zmeny.¹⁹ Štruktúra Európskej bezpečnostnej stratégie pozostáva z 3 častí, opisu bezpečnostného prostredia, vytýčenia strategických cieľov a následne optimistického pohľadu na to, aké dôsledky pre Európu môže mať aktívne využitie potenciálu všetkých prostriedkov únie.

Stratégia identifikuje ako kľúčové hrozby päť hlavných oblastí: terorizmus, šírenie zbraní hromadného ničenia, regionálne konflikty, zlyhanie fungovania štátu a organizovanú trestnú činnosť.²⁰ Hrozby definuje ako dynamické a komplexné, vyžadujúce si využitie viacerých prostriedkov naraz na ich odstránenie.²¹

Po implementácii EBS boli predstavené 4 témy, ktorým sa mala venovať pozornosť, a to Blízky východ, Západný Balkán, terorizmus a efektívny multilateralizmus. Tieto témy neboli nejak prelomové, boli vybraté na základe toho, čomu sa únia venovala aj do prijatia EBS. Dalo by sa povedať, že ich výber nepredstavoval nijakú kontroverziu a nevykročil mimo klasickej línie EÚ.

Jednou z tém bola otázka Bosny a Hercegoviny. Cieľom bolo primäť Bosnu a Hercegovinu na cestu k členstvu a pristúpeniu do EÚ. Spustenie vojenskej operácie EUFOR ALTHEA malo za cieľ zabezpečiť bezpečné prostredie, ako aj nepretržitý súlad s Parížskou dohodou. Európska únia mala za cieľ podporiť mierový proces a spoluprácu, dosiahnuť etnické zmierenie a pomôcť pri návrate utečencov a vysídlených osôb. Okrem balkánskej otázky sa EÚ venovala aj boju proti terorizmu, ktorý sa geograficky v rámci únie začal v roku 2004 po bombovom útoku v Madride a po prijatí dokumentov špecificky venovaných terorizmu.²² Od prijatia EBS sa efektívny multilateralizmus stal základným kameňom politiky EÚ. Môže sa to zdať byť len fráza, ale celý tento koncept sa opiera o vyváženosť medzi

¹⁹ RHINARD, 2011, op. cit., s. 19.

²⁰ Európska bezpečnostná stratégia: Bezpečná Európa v lepšom svete. *Stockholm International Peace Research Institute* [online]. 2009 [cit. 2. 4. 2024]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/media/30816/qc7809568skc.pdf>

²¹ LIANOS, P. European Security Strategy: as time goes by... *ACADEMIA* [online]. 2006 [cit. 2. 4. 2024]. Dostupné z: https://www.academia.edu/3989619/European_Security_Strategy_as_time_goes_by_

²² LIANOS, 2006, op. cit., s. 11.

dodržiavaním inštitucionálnej legitimacy a pragmatickým prístupom, ktorý dodáva potrebnú flexibilitu. Pri dosahovaní strategických cieľov nestačí dodržiavať len pravidlá, ale aj zohľadňovať praktickosť. Okrem nevyhnutnosti efektívnej implementácie sa EÚ snaží hľadať mnohostranný konsenzus, ktorý je v tak rozmanitom zoskupení, ako je EÚ, ťažké nájsť, no bez neho by únia ako jednotná entita nemohla efektívne fungovať.

EBS sa z veľkej časti venuje práve udržiavaniu bezpečnosti v oblasti a teda aj v susedstve EÚ. Je preto v záujme únie, aby sa venovala konfliktom, ktoré sa dejú na dohľad jej hraníc, a tak priamo ohrozujú aspekty bezpečnosti únie. Bezpečnosť únie sa dá podporovať a udržiavať dvojako, či už diplomatickými snahami, v ktorých má EÚ veľký potenciál, alebo použitím „hard power“ prostredníctvom vojenských operácií, čoho príkladom je ALTHEA. Niekedy je nečinnosť, nie problémom nedostatočnej vojenskej sily, ale skôr nedostatočným politickým ťahom, a teda nevykonaním spoločného politického rozhodnutia. Prijatie EBS vlialo novú energiu do celého konceptu bezpečnosti v únii, čo viedlo k vytvoreniu mnohých dokumentov, ktorých počiatky môžeme vidieť práve v stratégii. Stále to však nie je dostatočné, pretože únia sa vedome nezapájala do riešenia kontroverzných tém, či problémov, s ktorými by hoci aj jeden členský štát nebol na rovnakej vlne ako ostatné. EÚ sa najviac venovala budovaniu vzťahov s OSN, voči čomu nemala výhrady žiadna členská krajina, rovnako do svojho repertoáru zaradila Blízky východ, Balkán a terorizmus, avšak na pretras sa oblasť Kaukazu alebo Irak dostali už len sotva.²³

Vzhľadom na to, že po prijatí EBS sa EÚ venovala témam, ktoré si vytýčila za kľúčové, dá sa povedať, že potreba vzniku tejto stratégie bola skutočná a implementácia priniesla riešenia, ktoré napomohli celkovému vnímaniu bezpečnostnej situácie v regióne. Stanovením menších a konkrétnejších cieľov by bolo možné objektívne posúdiť úspešnosť stratégie. Stratégia sa dá považovať za vhodný prostriedok, no zanecháva veľký priestor pre dokument, ktorý by bol efektívnejší a lepšie reagoval na neustále meniacu sa dynamiku európskej politiky. EBS neposkytuje odpovede na otázky do budúcnosti a neposkytuje návody, ako sa majú členské štáty spoločne zachovať, ak v budúcnosti nastane vážnejšia kríza väčších rozmerov.

²³ LIANOS, 2006, op. cit., s. 16.

Dokument je zväčša opisovaný ako prehľadný, nevynechávajúc vyjadrenie európskej bezpečnostnej identity, avšak nedostatočne popisuje praktické riešenia.²⁴ Nezodpovedá na jednu z kľúčových otázok, a to, kedy a za akých podmienok sa uchýli k použitiu sily. Z textu je možné vycítiť prísľub venovania sa tejto téme v budúcnosti.

Niekoľko rokov po implementácii EBS sa začali hromadiť názory, ktoré sa prikláňali k doplneniu a zrevidovaniu stratégie, resp. vytvoreniu novej, ktorá by potvrdila tézu „*action is needed, not words*“.²⁵ Na jednej strane je argument, ktorý hovorí o zrevidovaní aktuálnej stratégie adekvátny, pretože je najlepšie sa poučiť z vlastných chýb, vnímať existujúce problémy a nedostatky, prostredníctvom nich zhmotniť riešenia a použiť ich v tvorbe európskej politiky. Na strane druhej je fakt, že niekoľko rokov po implementácii jednej stratégie je možné, že sa geopolitická situácia zmenila natoľko, že akákoľvek revízia, či malá zmena by nebola dostatočná a bola by len akési lepenie daných problémov, namiesto prijatia skutočných riešení. Napríklad otázke strategických partnerstiev a zlepšovania diplomatických stykov sa stratégia venovala nie úplne dostatočne, a preto bolo žiadúce, aby sa či už zrevidovaný alebo kompletne nový dokument venoval aj tejto oblasti.

Po prijatí EBS sa únia rozšírila postupne až na 28 krajín, pričom nie všetky sa podieľali na jej tvorbe. Situácia s Ruskom a jeho susedmi sa začala komplikovať. Nezaostávali ani zdravotnícke témy, o čom svedčia pandémie H5N1 a H1N1. Začali sa čoraz viac prejavovať dopady klimatickej zmeny, globálnej finančnej krízy, zvyšujúca sa frekvencia kybernetických útokov, ale aj otázky týkajúce sa energetickej bezpečnosti. V roku 2008 bola prijatá správa o implementácii EBS, Zaistenie bezpečnosti v meniacom sa svete, ktorá nijakým spôsobom nenahrádila stratégiu, ale pozrela sa na jej použitie v praxi a prediskutovala tiež ďalšie možné kroky. V rámci nej sa dozvedáme, že na dosiahnutie potenciálu EÚ, je potrebné, aby bola únia vo svojich rozhodnutiach schopnejšia, aktívnejšia a súdržnejšia.²⁶

EBS by nikdy nevznikla bez predošlých iniciatív a spoločných návrhov. Ešte pred rokom 2003 existovala potreba spoločnej stratégie, kde by si mohli

²⁴ RHINARD, 2011, op. cit.

²⁵ RHINARD, 2011, op. cit., s. 7.

²⁶ RHINARD, 2011, op. cit., s. 23.

členské krajiny vymieňat' svoje poznatky a regulovať spoločne smerovanie bezpečnostnej politiky únie. EÚ napriek existujúcej SBZP chýbal strategický rámec, ktorý by jasne zhmotnil rolu únie v oblasti bezpečnosti na medzinárodnom poli. Vytvorenie EBS malo za následok zlepšenie spolupráce a kvality spoločného fungovania členských štátov v oblasti bezpečnosti, nebola však zameraná na konkrétne kroky a priame riešenia kríz a hrozieb. Zameriava sa prevažne na hrozby a ich adresovanie, namiesto toho, aby sa venovala skôr dlhodobým a konkrétnym riešeniam založeným na tom, aby odhalili a eliminovali príčiny hrozieb. EBS však nikdy nebola vytvorená pre to, aby zotrvala večne. Je to žijúci dokument, a tak je normálne, že tak, ako sa vyvíja únia, budú potrebné aj revízie strategických dokumentov.²⁷

3.2 Globálna stratégia pre zahraničnú a bezpečnostnú politiku EÚ

Druhú stratégiu predstavila EÚ v roku 2016 pod názvom Spoločná vízia, spoločný postup: Silnejšia Európa.²⁸ Vysoká predstaviteľka únie pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku Federica Mogherini si vytvorenie novej stratégie stanovila ako jeden zo svojich cieľov. Z predchádzajúceho obdobia medzi prijatím EBS a EUGS sa únia sústredila skôr na prijímanie čiastkových stratégií a dokumentov, ktoré sa venovali menším témam, pričom po 13 rokoch došlo k prijatiu dokumentu a znovunastaveniu celého smerovania únie.

Tvorba dokumentu sa týkala dvoch hlavných cieľov, a to podpore spolupráce a súdržnosti – podobne ako pri EBS, a určení presných nástrojov a metód potrebných na dosahovanie stanovených cieľov. V druhom bode vidíme jasnú odlišnosť, a teda vôľu o doplnenie podstatnej časti strategického vnímania bezpečnostnej politiky únie.

²⁷ BAILES, A. J. K. The European Security Strategy: An Evolutionary History. *Stockholm International Peace Research Institute* [online]. Stockholm, 2005, SIPRI Policy Paper No. 10 [cit. 2. 4. 2024]. Dostupné z: <https://www.sipri.org/sites/default/files/files/PP/SIPRIPP10.pdf>

²⁸ VDOVYCHENKO, V. Quo vadis, dear EU? (The evolution of european security strategies approaches in the changing European Union). *ACADEMIA* [online]. 2018, s. 11 [cit. 2. 4. 2024]. Dostupné z: https://www.academia.edu/36548247/Quo_Vadis_dear_EU_THE_EVOLUTION_OF_EUROPEAN_SECURITY_STRATEGIES_APPROACHES_IN_THE_CHANGING_EUROPEAN_UNION_

Vytváranie stratégie trvalo narozdiel od EBS dlhšie, len prvotná fáza, a teda vytvorenie analýzy Európska únia v zmenenom bezpečnostnom prostredí, trvalo viac ako rok. Skladá sa z troch hlavných častí, vytýčenia nových hrozieb, výziev, ktoré sa ukázali byť prítomne v globalizovanom svete a konkrétnych nástrojov na dosiahnutie zahraničnopolitických cieľov.²⁹

Federica Mogherini sa pokúsila o rozsiahlejšiu diskusiu, aká bola pred prijatím EBS, no snahy o spoluprácu a dialóg sa nie vždy stretli s pochopením. Predstavenie stratégie bolo naplánované na rovnaký deň ako britské referendum o vystúpení z únie. Celkové znenie stratégie nebolo verejné, a preto panovali obavy o detailoch stratégie, ktoré sa ukázali byť neopodstatnené. Očakávania na EUGS boli veľké, avšak v stratégii sa únia zdá byť poňatá príliš idealisticky. EÚ prišla o jednu z troch najväčších a najdôležitejších krajín únie.³⁰ Rozmanitosť členských štátov bola omnoho väčšia, ako to bolo v predošlom období, preto bolo náročnejšie aj hľadanie konsenzu a spolupráce, ktorá je v rámci únie kľúčová.

Vzhľadom na to, že EUGS má trojnásobne väčší rozsah ako EBS, očakávalo sa, že sa bude bezpečnostným témam venovať skutočne rozsiahlo a konkrétne. V úvode Mogherini začala pozitívne, pričom nezabudla vyzdvihnúť esenciálny kameň únie – súdržnosť a jednotu. Zamerala sa prevažne na aspekt zosilnenia ochrany únie. Venovala sa aj vysvetleniu samotného názvu stratégie. Pojmom „globálny“ mala stratégia vystihovať nielen geografickú príslušnosť, ale aj rôznorodosť politík a nástrojov, ktoré má dokument zahŕňať.³¹ EUGS v sebe zahŕňa princípmi riadený pragmatizmus, teda koncept, ktorý sa snaží vyvážiť ideály s realizmom. V podmienkach EÚ ide o pragmatický dialóg, ktorý môže byť využitý na ľahšie dosahovanie cieľov,

²⁹ MADARÁSZOVÁ, S. EUGS: Začiatok novej éry pre bezpečnosť EÚ?, Slovenský Inštitút pre Bezpečnostnú Politiku. *SSPI* [online]. 2016, s. 3 [cit. 2. 4. 2024]. Dostupné z: https://slovaksecurity.org/wp-content/uploads/2016/09/PP_EUGS_Madaraszova.pdf

³⁰ ZENDELOVSKI, G. EU between old and new security strategies approach. *Bezpečnostní Dialogy* [online]. 2017, s. 312 [cit. 2. 4. 2024]. Dostupné z: https://www.academia.edu/107732488/EU_between_old_and_new_security_strategies_approach

³¹ EURÓPSKA ÚNIA. Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy. *European External Action Service* [online]. 2016, s. 4 [cit. 2. 4. 2024]. Dostupné z: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf

s tím, že stále budú dodržané základné hodnoty.³² V štyroch hlavných častiach stratégie rozoberá záujmy občanov únie, ale aj zásady, ktorými sa únia riadila smerom navonok. Ako priority vonkajšej činnosti únie stanovuje: bezpečnosť, odolnosť, integrovaný prístup ku konfliktom a krízam, kooperatívne regionálne usporiadanie a globálne riadenie pre 21. storočie.^{33,34}

Posledný úsek sa venuje už spomínaným nástrojom, čo je jedným z najväčších rozdielov medzi EUGS a EBS, no táto kapitola zaberá jej najmenšiu časť. Stratégia sa často sklzáva do príliš generických viet, ktoré len málokedy zahŕňajú inovačný prvok. Vo všeobecnosti pôsobí táto časť abstraktne a repetitívne. Rovnako tak stratégia neuvádza žiadne časové úseky v rámci ktorých by mali byť dosiahnuté aspoň čiastkové ciele.

V EUGS sa spomína Rusko a porušenie medzinárodného práva agresiou na Ukrajine, pričom stratégia takýto čin razantne odmieta. Pripomína však, že riešením nie je izolácia Ruska, ale zachovanie spolupráce v prienikových oblastiach. Bezpečnostnú situáciu v únii poznamenala aj utečenecká kríza, najväčšia od Druhej svetovej vojny. Prispela k dezintegračným chŕťkam, priblíženiu sa k nacionalizmu, ale aj väčšej hrozbe terorizmu. Prostredníctvom využitia „soft power“ si EÚ posilnila svoju pozíciu na medzinárodnej scéne, do budúcnosti je však predpoklad, že bude musieť investovať aj do „hard power“ – bezpečnosti a obrany.³⁵

Posilnenie bezpečnosti má zabezpečiť päť línii, ktorými sa má EÚ uberať a to bezpečnosť a obrana, boj proti terorizmu, kybernetická bezpečnosť, energetická bezpečnosť a strategická komunikácia.³⁶ Novú energiu dozaista prináša myšlienka strategickej a obrannej autonómie EÚ, kde spomína, že pre EÚ ide „soft a hard power“ ruka v ruke. Táto idea však nehovorí priamo o vytvorení európskej armády. Vzhľadom na to, že tento koncept nie je v stratégii vytyčený dôsledne, zanecháva priestor pre expertov a odborníkov na špekulácie o možnej autonómii a jej podobe, prípadne ako by mali prerozdelené obranné kompetencie EÚ a NATO.

³² TÁNCZOS, M. The European Union – Security Community. *International Security Organizations* [online]. 2024, s. 98 [cit. 2. 4. 2024]. Dostupné z: https://www.academia.edu/122981598/The_European_Union_Security_Community

³³ MADARÁSZOVÁ, 2016, op. cit., s. 5

³⁴ ZENDELOVSKI, 2017, op. cit., s. 308.

³⁵ ZENDELOVSKI, 2017, op. cit., s. 311–312.

³⁶ ZENDELOVSKI, 2017, op. cit., s. 309.

Stratégia končí myšlienkou potreby zaviesť predkladané návrhy a nápady do reality, a tak ich zhmotniť. Spomína tiež potrebu každoročného prehodnotenia dosiahnutých cieľov, čím ponúka priestor na reflexiu.³⁷

Po zhodnotení stratégie ako celku by sa dalo povedať, že je jasné, že autori sa snažili o čo najlepšiu možnú verziu dokumentu, ktorá by úniu nasmerovala tým správnym smerom.³⁸ Vytvorili rámec, ktorý je omnoho obsažnejší ako EBS, no v konečnom dôsledku sa v závere aj tak sklzáva do už niekoľkokrát prebraného a omieľaného, čo má prvotný zámer priniesť niečo nové, detailné a konkrétne. Môžeme však zhodnotiť, že priority únie sa od EBS z roku 2003 výrazne nezmenili.

3.3 Strategický kompas pre bezpečnosť a obranu

Ak by sme mali definovať, aký typ dokumentu je strategický kompas, už z jeho názvu je zrejmé, že bude poskytovať podobný typ informácií ako už spomínané stratégie vyššie. Strategický kompas je kontinuálnym pokračovaním snáh EUGS z roku 2016 o zabezpečenie smerovania bezpečnosti únie. Je však viac akčným plánom ako všeobecnou stratégiou bez jasne definovaných riešení. Predstavuje ciele na najbližších 5 až 10 rokov. Strategický kompas sa dá chápať ako „ambiciózny akčný plán EÚ na posilnenie bezpečnostnej a obrannej politiky EÚ do roku 2030“³⁹.

Dokument bol prijatý niekoľko týždňov po začiatku ruskej invázie na Ukrajinu na jar 2022. Zaoberá sa novými hrozbami, nevynecháva ani tradičné témy ako geopolitiku. Na riešenie kríz sa snaží využívať multilaterálny prístup pozostávajúci primárne z využitia diplomacie, rozvojovej spolupráce a humanitárnej pomoci.

Dokument sa rozsahovo podobá EUGS, bez príhovoru Josepa Borella, Vysokého predstaviteľa únie pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku, pozostáva zo 46 strán hutného textu. Narozdiel od stratégie z 2016, venuje sa hneď niekoľkým témam s cieľom vytvoriť jasný a merateľný ukazovateľ pokroku,

³⁷ EURÓPSKA ÚNIA, 2016, op. cit., s. 51

³⁸ KARPCHUK, 2017, op. cit., s. 18–20.

³⁹ Strategický kompas pre silnejšiu bezpečnosť a obranu EÚ v nasledujúcom desaťročí. *Evropská rada, Rada Evropské unie* [online]. 2022 [cit. 2. 4. 2024]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/sk/press/press-releases/2022/03/21/a-strategic-compass-for-a-stronger-eu-security-and-defence-in-the-next-decade/>

nevynechávajúc slovo „dosiahnutelný“. Snaží sa priblížiť aktuálnu bezpečnostnú situáciu, nezdráha sa začať realisticky, návratom vojny do Európy. Spomína však aj pozitívne veci, ktoré hovoria o tom, čo únia dosiahla za posledných sedem desaťročí, vymenúvaním končí v momente, keď zdôrazňuje pripravenosť na prevzatie zodpovednosti za veľký kus bezpečnosti, ktorý má únia v svojich rukách. Po dvoch rokoch od predstavenia kompasu sa v každom zo štyroch pilierov podarilo prijať hneď niekoľko riešení.

Je zrejmé, že aj v rámci dvojročného draftovacieho procesu sa bezpečnostná situácia zmenila natoľko, že bolo náročné, aby kompas priamo reflektoval tie najaktuálnejšie aspekty.⁴⁰ Vysoký predstaviteľ únie pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku sa v úvodnom slove snaží spomenúť, že nie je opodstatnené, aby sa únia bála strategicky reagovať na situáciu na východe Európy. Spomína aj to, že si je uvedomuje veľkú energetickú závislosť únie od Ruska, no celkom jasne dáva nádej, že EÚ je schopná túto závislosť obmedziť. Okrem Ukrajiny sa venuje aj ďalším hrozbám a ich riešeniam, no uvádza, že ak chceme, aby diplomacia, dialóg a koncept multilateralizmu fungovali, musíme sa naučiť „rozprávať jazykom sily“, to znamená podprieť všetky takéto snahy aj prostredníctvom sily. Zdôrazňuje rozdiel medzi EBS, EUGS a kompasom práve v tom, že narozdiel od predošlých dvoch stratégií, kompas vznikol na existujúcich základoch bezpečnosti a obrany. Členské štáty boli účastné na celom procese vytvárania kompasu a svojím podpisom sa zaviazali k jeho implementácii a plánovanému procesu na zaručenie jeho vykonávania. Príhovor zakončuje podnetnou rétorickou otázkou „Ak nie teraz, tak kedy?“, ktorá len podčiarkuje nutnosť a dôležitosť stratégie v súčasnom čase.⁴¹

Strategický kompas vychádza z komplexnej analýzy hrozieb, v ktorej sa spomína ako Rusko, tak aj Čína, ale aj partneri USA a krajiny v rámci OSN, NATO a G7. Pri definovaní prostredia sa nezameriava len na úzky výber regiónov, ale sumarizuje pomerne veľkú časť sveta a ich konfliktov, nielen

⁴⁰ BERCHEV, D. The Past and the Future of European Union Strategic Culture and Thinking in the Field of Security and Defense. *Security and Defense Scientific Journal*. Vasil Levski National Military University Publishing Complex, 2024, č. 1, s. 38. DOI: <https://doi.org/10.70265/JNYP4464> [cit. 2. 4. 2024].

⁴¹ Strategický kompas pre silnejšiu bezpečnosť a obranu EÚ v nasledujúcom desaťročí, op. cit.

tých, ktorí priamo ohrozujú integritu hraníc, ale aj regióny, ktoré môžu byť do budúcnosti strategickým partnerom EÚ.

Okrem hrozieb, ktoré sa spomínali aj v predošlých stratégiách – terorizmu, šírení zbraní hromadného ničenia, kybernetických útokov a hybridných hrozieb, uvádza aj dôležitosť mierového využívania kozmického, námorného a vzdušného priestoru. Úniu okrem iného ohrozuje aj zmena klímy, prírodné katastrofy a krízy ohrozujúce zdravie. Jedným z príkladov je pandémia COVID-19, ktorá ochromila celý svet a jej dôsledky nemali len život ohrozujúci charakter, ale premietli sa takmer do všetkých oblastí bežného života.

Mnoho aspektov, ako je solidarita, jednota a ambície únie vychádza z EUGS, preto má kompas za cieľ v rámci štyroch hlavných kapitol predstaviť, ako bude únia konať, ako zabezpečí záujmy a ochranu občanov, investície a prehĺbi efektívne partnerstvá.

3.3.1 Aktivita

Možno to znie ako klišé, ale jedným z hesiel tejto časti je „konať spoločne“ pretože iba zjednotená politická vôľa môže priniesť očakávané výsledky: rázne, flexibilné a rýchle rozhodovanie.⁴² Na zabezpečenie práve tohto typu reakcií založila EÚ kapacitu pre rýchle nasadenie, ktorá pozostáva až z 5 000 vojakov. Ide o všestrannú jednotku vrátane pozemných, leteckých a námorných zložiek. Aj keď si možno pod názvom tejto kapacity predstavíme vyostrený otvorený konflikt, použitia takejto sily sú rôzne, napríklad aj pri evakuačných manévroch či ako záložné sily.⁴³ Pre vyššiu efektivitu nasadenia sú EÚ kapacity poskytnuté prostriedky z Európskeho mierového nástroja⁴⁴ ako je doprava, ochrana síl či zdravotnícke prostriedky. Medzi takzvané „kľúčové prvky“⁴⁵ reakcií na hrozby teda patrí aj interoperabilita a pripravenosť, ktorá zahŕňa všakovaké cvičenia a taktiky vo všetkých doménach.

⁴² Strategický kompas pre silnejšiu bezpečnosť a obranu EÚ v nasledujúcom desaťročí, op. cit., s. 13.

⁴³ EU Rapid Deployment Capacity. *Európska služba pre vonkajšiu činnosť* [online]. 13.2.2023 [cit. 2. 4. 2024]. Dostupné z: https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-rapid-deployment-capacity-0_en

⁴⁴ Strategický kompas pre silnejšiu bezpečnosť a obranu EÚ v nasledujúcom desaťročí, op. cit., s. 15.

⁴⁵ Strategický kompas pre silnejšiu bezpečnosť a obranu EÚ v nasledujúcom desaťročí, op. cit., s. 19.

3.3.2 Bezpečnost

Zachovávanie bezpečnosti nespočíva len v pripravených taktických manévroch, ale aj v spravodajskom prehľade a včasnom varovaní pred hrozbami. Druhá časť tohto piliera sa zaoberá hybridnými hrozbami a ich prevenciou. Rada Európskej únie si uvedomuje nárast v používaní hybridných hrozieb, čo je aj dôvodom pre vytvorenie FIMI (*Foreign Information Manipulation and Interference toolbox*). Rada tiež podporuje neustály vývoj iniciatív na obmedzenie hybridných hrozieb, ktoré sú prirodzene skrytého charakteru a škodlivej povahy.⁴⁶ Prioritné v rámci oblasti ochrany proti hybridným hrozbám sú spoločnosť, hospodárstvo, kritická infraštruktúra, či demokratické procesy.⁴⁷ Kompas nezabúda ani na dôležitosť kybernetických hrozieb a spomína na potrebu zlepšenia kapacity v oblasti kybernetického spravodajstva. Ráta tiež s posilnením súboru nástrojov kybernetickej diplomacie a neopomína ani novú problematiku, a to bezpečnosť v kozmickom priestore.

3.3.3 Investície

V oblasti investícií je cieľom zabezpečiť nezávislosť mimo EÚ a to, aby únia disponovala fyzickým a technologickým kapitálom. Pre zníženie zraniteľnosti je kľúčová technologická suverenita, ktorá je bez zvyšovania investícií do inovačných prvkov priam nemožná. K posilňovaniu odolnosti a zlepšovaniu ochrany únie má prispievať aj rozvoj celospektrálnych vyspelých a pružných bojových síl únie⁴⁸. Strategický kompas neopomína ani potrebu podpory misií, a teda vytvorenie strategickej skladovacej kapacity a platformy, ktorá by pomohla vylepšiť poskytovanie vybavenia a služieb pre civilné misie SBOP.⁴⁹

⁴⁶ Council conclusions on a Framework for a coordinated EU response to hybrid campaigns. *Evropská rada, Rada Evropské unie*. [online]. [cit. 2. 4. 2024]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/sk/press/press-releases/2022/06/21/council-conclusions-on-a-framework-for-a-coordinated-eu-response-to-hybrid-campaigns/>

⁴⁷ Strategický kompas pre silnejšiu bezpečnosť a obranu EÚ v nasledujúcom desaťročí, op. cit., s. 22.

⁴⁸ Strategický kompas pre silnejšiu bezpečnosť a obranu EÚ v nasledujúcom desaťročí, op. cit., s. 30.

⁴⁹ Strategický kompas pre silnejšiu bezpečnosť a obranu EÚ v nasledujúcom desaťročí, op. cit., s. 31.

3.3.4 Partneri

EÚ sa môže stať globálnym strategickým aktérom len vďaka rozvoju už existujúcej spolupráce. Častejšie, transparentnejšie a inkluzívnejšie spoločné zasadnutia EÚ a NATO by mali „zlepšiť“ politický dialóg⁵⁰ a zefektívniť výmenu informácií.

Všetky štyri spomínané piliere sú vzájomne prepojené, bezpečnosť je založená na pružnej aktivite, ktorá je podporená adekvátnymi investíciami, ako aj spoľahlivými partnermi. Bezpečnosť, aktivitu a inovácie vnímame skôr ako piliere interného charakteru, zatiaľ čo dôveryhodných partnerov si únia buduje najmä svojou prezentáciou a činnosťou pôsobiaceou navonok.

V závere kompasu necháva priestor pre prípadnú potrebu revízie, ktorú predbežne plánuje na rok 2025, kedy by mala byť dostupná zrevidovaná analýza hrozieb, ktorá by mohla slúžiť aj na revíziu Strategického kompasu.⁵¹

3.4 Stratégia pre bezpečnostnú úniu

Z dielne Európskej komisie vyšiel dokument na obdobie 2020–2025. Táto stratégia sa zameriava na štyri priority strategického významu, a to nadčasové bezpečnostné prostredie, riešenie hrozieb, ochrana pred terorizmom a organizovanou trestnou činnosťou, európsky bezpečnostný systém.⁵²

Napriek svojmu názvu predstavuje skôr dokument, ktorý je pokračovaním bezpečnostnej agendy EÚ.

Stratégia popisuje bezpečnostnú situáciu v EÚ aj s jej zmenami, týkajúcu sa krízy spôsobenej COVID-19, častejšími kybernetickými útokmi, rozvojom umelej inteligencie, či celkovou digitalizáciou.⁵³

⁵⁰ Strategický kompas pre silnejšiu bezpečnosť a obranu EÚ v nasledujúcom desaťročí, op. cit., s. 39.

⁵¹ Strategický kompas pre bezpečnosť a obranu: stručný súhrn. Rada Európskej únie [online]. 2022 [cit. 2. 4. 2024]. Dostupné z: <http://mepoforum.sk/wp-content/uploads/2022/03/Strategicky-kompas-EU-2022.pdf>

⁵² EURÓPSKA KOMISIA. Communication from the Commission on the EU Security Union Strategy. In: *EUR-Lex* [právni informačný systém]. Brusel: Úrad pro publikace Evropské unie, 24. 7. 2020. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0605>

⁵³ WAHL, T. Commission: New EU Security Union Strategy. *Eucrim* [online]. 2020, č. 2 [cit. 2. 4. 2024]. Dostupné z: <https://eucrim.eu/news/commission-new-eu-security-union-strategy/>

Stratégia ponúka nástroje a opatrenia s cieľom zaistiť nielen fyzickú ale aj digitálnu bezpečnosť. Pokrýva oblasti, ktoré sa spomínajú aj v predošlých dokumentoch, ako boj proti terorizmu a organizovanej trestnej činnosti, ale venuje sa tiež neustále vyvíjajúcim sa problémom ako sú hybridné hrozby či nedostatočná kybernetická bezpečnosť.⁵⁴ Stratégia má za cieľ vytvoriť jednotné a bezpečné prostredie bez ohľadu na to, či sa hrozby týkajú online alebo offline sveta. Pri vykonávaní stratégie je zabezpečený súlad s vonkajšou činnosťou únie v oblasti bezpečnosti, za ktorú zodpovedá vysoký predstaviteľ únie pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku.⁵⁵

Vzhľadom na to, že stratégia je pomerne nová a obdobie jej platnosti momentálne stále plynie, nemôžeme s určitosťou vyhodnotiť jej efektívnosť a vplyv na európske bezpečnostné prostredie. Najaktuálnejším dokumentom hodnotiacim implementáciu stratégie je siedma správa o pokroku vo vykonávaní stratégie bezpečnostnej únie EÚ z mája 2024 z dielne Európskej komisie.

Za posledné štyri roky sa bezpečnostné prostredie zmenilo k horšiemu. Organizovaná kriminalita, kybernetické útoky, ale aj terorizmus sa len zintenzívnili, čomu rozhodne nenapomáhali ani zhoršujúce sa geopolitické tlaky. Pandémia poukázala na jasné nedostatky únie, a hoci sa stratégia dokázala zamerať na mnohé výzvy, ktorým únia čelila, stále však zostáva priestor na implementáciu nových iniciatív, ktoré by dokázali efektívne chrániť občanov únie. Dodatok správy zahŕňa aj detailný sumár činností a nástrojov, ako aj stav rozpracovania, v akom sa momentálne nachádzajú.⁵⁶

4 Záver

Diskusia o bezpečnostných otázkach únie je dnes aktuálnejšia než kedykoľvek predtým, či už sa bavíme o tradičných alebo netradičných podobách

⁵⁴ FIOIT, D. Yearbook of European Security 2021. *Vrije Universiteit Brussel* [online]. 2021, s. 187 [cit. 2. 4. 2024]. Dostupné z: https://cris.vub.be/ws/portalfiles/portal/79090559/YES_2021.pdf

⁵⁵ Stratégia EÚ pre bezpečnostnú úniu: spájanie článkov v novom bezpečnostnom ekosystéme. *European banking authority* [online]. 2020 [cit. 2. 4. 2024]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sk/ip_20_1379

⁵⁶ EURÓPSKA KOMISIA. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the Seventh Progress Report on the implementation of the EU Security Union Strategy. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie, 15. 5. 2024. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52024DC0198>

hrozieb. Demokratická spoločnosť je ohrozovaná neustále, a preto demokraciu nikdy nemôžeme považovať za samozrejmosť. Európska únia nie je ohrozovaná iba vonkajšími faktormi, ktoré narúšajú bezpečnosť a kohéziu spoločnosti, ale aj inými hrozbami, ktoré majú za cieľ šíriť strach, nepokoje a iné negatívne emócie, čo polarizuje a vyúsťuje v mnohé konflikty.

Uvedomujeme si nerovnomernosť komparácie a fakt, že porovnanie nie je kvantifikovateľné, vzhľadom na nedostupnosť potrebných ukazovateľov. Rovnako tak nevieme zmerať úsilie, ktoré išlo do plnenia daných cieľov a vytvárania prostriedkov. S určitosťou však vieme zhodnotiť zmenu vo vnímaní bezpečnosti.

Vytvorením Európskej bezpečnostnej stratégie sa ustanovil rámec bezpečnosti EÚ. Vzhľadom k tomu, že to bol prvotný pokus, stratégia primerane zohľadnila aktuálnu situáciu a bezpečnostné hrozby. EBS sa sústreďovala na aktuálne hrozby, nie však na tie, ktoré by mohli ohrozovať bezpečnosť EÚ do budúcnosti. Samotná únia vznikla práve vďaka spolupráci, ktorá je jednou z esenciálnych častí filozofie vzniku tohto zoskupenia. EBS má inšpiratívny no vážny charakter, generalizuje a nedáva detailné riešenia. Napriek tomu je potrebné uznať, že aj keď EBS nie je perfektná a má svoje nedostatky, pre úniu predstavovala významný krok – vytvorenie svojej vlastnej bezpečnostnej stratégie. Pridaná hodnota dokumentu spočíva najmä v jeho podstate. Dokument, ktorý by bol použiteľný v budúcnosti by mal pozostávať z viacerých špecifik.

Medzi rokmi 2003 a 2016 sa udiali neočakávané udalosti, ktoré EBS nedokázala predpovedať, a preto sa zo strategického dokumentu stala stratégia, ktorá nedokázala reflektovať aktuálnu bezpečnostnú situáciu. Ak spomenieme len niektoré z nich ako finančnú krízu, problém s utečencami, či zvýšenú hrozbu terorizmu, dostávame sa k poznaniu, že európska bezpečnosť nie je samozrejmosťou a už vôbec nie je stratégia zárukou bezpečnosti. K nálade nepridalo ani vystúpenie Veľkej Británie z EÚ.

Prijatím EUGS sa potvrdilo, že únia dokáže vnímať a pomenovať hrozby, ktoré vznikli, prípadne pretrvávajú, a takisto ich dokáže adresovať. Stratégia je omnoho detailnejšia, špecifickejšia. Rovnako tak nie je idealistická a chápe, že aj únia má svoje limity. EUGS sa snaží pomenovať spoločné záujmy a spôsob, akým by ich mala únia dosahovať, zatiaľ čo EBS len pomenovala

hrozby a problémy, kterým únie čelí a postoj, ako by sa voči nim mala zachovať. Pozoruhodná je aj zmena vnímania Ruska, najskôr ako aspekt, na ktorom závisí bezpečnosť a prosperita, neskôr už ako bezpečnostnú výzvu.

Strategický kompas, ktorého tvorba trvala dva roky je produktom debát 27 krajín, ktoré sa snažili spamätať z pandémie, počas ktorej sa ukázalo, že napriek tomu, že sa únia snaží prezentovať akokoľvek súdržne, na ceste solidarity ešte musí prejsť dlhú cestu. Kompas poskytol ambiciózný plán, ktorý má za cieľ do roku 2030 posilniť európsku bezpečnostnú a obrannú politiku. Dokument sa snaží vyplniť všetky medzery, ktoré jeho predchodkyne, EBS a EUGS, mali. Stanovuje si časové obmedzenia na dosahovanie cieľov, a tak sa zo strategického dokumentu stáva akčný plán, v ktorom je možné merať dosiahnuté pokroky. Predpokladom pre vytvorenie bezpečnej EÚ je vytvorenie komplexného bezpečnostného konceptu, ktorý bude naďalej podporovať strategické partnerstvá a cestu diplomacie, no v prípade potreby ju posilní silou.

Stratégia EÚ pre bezpečnostnú úniu je dokumentom z dielne Európskej komisie, ktorý sa snaží o prepojenie dvoch svetov, fyzického a digitálneho, čo nemôžeme opomínať, vychádza však skôr z bezpečnostnej agendy EÚ, a nie predchádzajúcej stratégie. Pre potreby tejto práce sme sa ho v záverečnej komparácii preto rozhodli vynechať.

Prínos Európskej únie na medzinárodnú scénu je nenahraditeľný. Globalizácia a svetové krízy však zmenili situáciu natoľko, že naštrbili súdržnosť únie. Preto je dôležité sa zamerať na neustálu podporu integračných procesov, ktoré dokážu posilniť európsku bezpečnosť a stabilitu. Posledné dvadsaťročie je bezpečnosť v popredí, nielen čo sa týka vnímania verejnosti. Z vágnych tvrdení EBS si prešla oblasť bezpečnosti v EÚ výraznou zmenou, až k merateľnej štruktúre Strategického kompasu s jasnými a vytýčenými cieľmi. Prostredníctvom strategických dokumentov analyzovaných v tomto článku je ľahko badateľné, že sa vnímanie bezpečnosti v Európskej únii zmenilo. Z abstraktného a všeobecného ponímania sa vyvinul omnoho špecifickejší a detailnejší strategický rámec s merateľnými výsledkami.

Za posledné dve dekády bola bezpečnostná situácia a stratégie posúdené a nanovo vytvorené hneď niekoľkokrát. Vývoj stratégií poukazuje na túžbu a snahu únie stať sa relevantným hráčom v oblasti bezpečnosti

na medzinárodnej scéne, a hoci to vôbec nie je jednoduché, EÚ je na dobrej ceste, aby prispela ku globálnej stabilite v čoraz viac nebezpečnejšom svete.

References

- BAILES, A. J. K. The European Security Strategy: An Evolutionary History. *Stockholm International Peace Research Institute* [online]. Stockholm, 2005, SIPRI Policy Paper No. 10 [cit. 2. 4. 2024]. Dostupné z: <https://www.sipri.org/sites/default/files/files/PP/SIPRI10.pdf>
- BARGUÉS, P. War by all means: the rise of hybrid warfare. *CIDOB* [online]. 2022 [cit. 2. 4. 2024]. Dostupné z: https://www.cidob.org/en/articulos/cidob_report/n_8/war_by_all_means_the_rise_of_hybrid_warfare
- BERCHEV, D. The Past and the Future of European Union Strategic Culture and Thinking in the Field of Security and Defense. *Security and Defense Scientific Journal*. Vasil Levski National Military University Publishing Complex, 2024, č. 1. DOI: <https://doi.org/10.70265/JNYP4464> [cit. 2. 4. 2024].
- CAMERON, F. The European Union as a Model for Regional Integration. *Council on foreign relations* [online]. 2010 [cit. 2. 4. 2024]. Dostupné z: <https://www.cfr.org/report/european-union-model-regional-integration>
- COLOM PIELLA, G. Guerras Híbridas. Cuando el contexto lo es todo. *Revista Ejército* [online]. 2018, č. 927, s. 38–44. [cit. 2. 4. 2024]. Dostupné z: <https://www.ugr.es/~gesi/Guerras-hibridas.pdf>
- FIOTT, D. Yearbook of European Security 2021. *Vrije Universiteit Brussel* [online]. [cit. 2. 4. 2024]. Dostupné z: https://cris.vub.be/ws/portalfiles/portal/79090559/YES_2021.pdf
- GLEDITSCH, N. P., NORDKVELLE, J., STRAND, H. Peace research – Just the study of war? *Journal of Peace Research*. 2014, roč. 51, č. 2, s. 145–158. DOI: <https://doi.org/10.1177/0022343313514074>
- CHURRUCÁ MUGURUZA, C. Criticizing the EU Security Strategy: the EU as a regional cooperative security provider. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* [online]. 2005, č. 10, January [cit. 2. 4. 2024]. Dostupné z: https://www.academia.edu/105319580/Criticizing_the_EU_Security_Strategy_the_EU_as_a_regional_cooperative_security_provider

- ISHKHANYAN, N. *The European Neighbourhood Policy in the context of the European Security Strategy*. MA Thesis Summary. 2010. DOI: <http://dx.doi.org/10.13140/2.1.2215.1042> [cit. 2. 4. 2024].
- JÁNOŠÍKOVÁ, M. *Repetitórium práva Európskej únie*. Bratislava: Iuris Libri, 2013, Repetitórium. ISBN 978-80-8963-504-7.
- KARPCHUK, N. European Union Security Policy: Historical Retrospection. *Міжнародні відносини, суспільні комунікації та регіональні студії* [online]. 2017 [cit. 2. 4. 2024]. Dostupné z: https://www.academia.edu/109999507/European_Union_Security_Policy_Historical_Retrospection
- LIANOS, P. European Security Strategy: as time goes by... *ACADEMIA* [online]. [cit. 2. 4. 2024]. Dostupné z: https://www.academia.edu/3989619/European_Security_Strategy_as_time_goes_by_
- MADARÁSZOVÁ, S. EUGS: Začiatok novej éry pre bezpečnosť EÚ?, Slovenský Inštitút pre Bezpečnostnú Politiku. *SSPI* [online]. 2016 [cit. 2. 4. 2024]. Dostupné z: https://slovaksecurity.org/wp-content/uploads/2016/09/PP_EUGS_Madaraszova.pdf
- RHINARD, M. The European Security Strategy: Reinvigorate, Revise or Reinvent? *ACADEMIA* [online]. 2011 [cit. 2. 4. 2024]. Dostupné z: https://www.academia.edu/62845304/The_European_Security_Strategy_Reinvigorate_Revise_or_Reinvent
- STRAKA, J. *Medzinárodné vzťahy*. Šamorín: Heuréka, 2013. ISBN 978-80-8912-288-2.
- ŠMIHULA, D. *Medzinárodná bezpečnosť v kríze*. Bratislava: Premedia, 2023, Civilizácia, 45. zväzok. ISBN 978-80-8242-222-4.
- TÁNCZOS, M. The European Union – Security Community. *International Security Organizations* [online]. 2024 [cit. 2. 4. 2024]. Dostupné z: https://www.academia.edu/122981598/The_European_Union_Security_Community
- VDOVYCHENKO, V. Quo vadis, dear EU? (The evolution of european security strategies approaches in the changing European Union). *European Historical Studies* [online]. [cit. 2. 4. 2024]. DOI: <https://doi.org/10.17721/2524-048X.2018.09.6-20>

- VOLNER, Š. Bezpečnosť, riziká a hrozby 21. storočia. *Obrana a Strategie*. [online]. [cit. 2. 4. 2024]. Dostupné z: https://mocr.mo.gov.cz/mo/obrana_a_strategie/2_2005/volner.pdf
- WAHL, T. Commission: New EU Security Union Strategy. *Eucrim* [online]. 2020, č. 2 [cit. 2. 4. 2024]. Dostupné z: <https://eucrim.eu/news/commission-new-eu-security-union-strategy/>
- ZENDELOVSKI, G. EU between old and new security strategies approach. *Bezbednosni Dijalozi* [online]. 2017 [cit. 2. 4. 2024]. Dostupné z: https://www.academia.edu/107732488/EU_between_old_and_new_security_strategies_approach
- Council conclusions on a Framework for a coordinated EU response to hybrid campaigns. *Evropská rada, Rada Evropské unie*. [online]. [cit. 2. 4. 2024]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/sk/press/press-releases/2022/06/21/council-conclusions-on-a-framework-for-a-coordinated-eu-response-to-hybrid-campaigns/>
- EU Rapid Deployment Capacity. *Európska služba pre vonkajšiu činnosť* [online]. 13.2.2023 [cit. 2. 4. 2024]. Dostupné z: https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-rapid-deployment-capacity-0_en
- Európska bezpečnostná stratégia: Bezpečná Európa v lepšom svete. *Stockholm International Peace Research Institute* [online]. [cit. 2. 4. 2024]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/media/30816/qc7809568skc.pdf>
- EURÓPSKA KOMISIA. Communication from the Commission on the EU Security Union Strategy. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Brusel: Úřad pro publikace Evropské unie, 24.7.2020. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0605>
- EURÓPSKA KOMISIA. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the Seventh Progress Report on the implementation of the EU Security Union Strategy. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie, 15.5.2024. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52024DC0198>

EURÓPSKA KOMISIA. 2022, Strategický kompas pre bezpečnosť a obranu. *European External Action Service* [online]. [cit. 2. 4. 2024]. Dostupné z: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf

EURÓPSKA ÚNIA. Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy. *European External Action Service* [online]. 2016 [cit. 2. 4. 2024]. Dostupné z: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf

Krátky terminologický slovník. *Národné bezpečnostné analytické centrum (NBAC)* [online]. [cit. 2. 4. 2024]. Dostupné z: <https://mmqx.sis.gov.sk/storage/files/HH-Slovník-2023.pdf>

Mission, values and tasks. *EBA* [online]. 2024. Dostupné z: <https://www.eba.europa.eu/about-us/mission-values-and-tasks>

Strategický kompas pre bezpečnosť a obranu: stručný súhrn. *Rada Európskej únie* [online]. 2022 [cit. 2. 4. 2024]. Dostupné z: <http://mepoforum.sk/wp-content/uploads/2022/03/Strategicky-kompas-EU-2022.pdf>

Stratégia EÚ pre bezpečnostnú úniu: spájanie článkov v novom bezpečnostnom ekosystéme. *European banking authority* [online]. 2020 [cit. 2. 4. 2024]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sk/ip_20_1379

Strategický kompas pre silnejšiu bezpečnosť a obranu EÚ v nasledujúcom desaťročí. *Evropská rada, Rada Evropské unie* [online]. 2022 [cit. 2. 4. 2024]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/sk/press/press-releases/2022/03/21/a-strategic-compass-for-a-stronger-eu-security-and-defence-in-the-next-decade/>

Contact – e-mail

petra.lukacovicova@paneurouni.com

ÚČAST ČESKÉ REPUBLIKY NA POSÍLENÉ SPOLUPRÁCI V EU V OBLASTI EVROPSKÉHO MEZINÁRODNÍHO PRÁVA SOUKROMÉHO

Jan Kadlec, Radovan Malachta

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Členské státy Evropské unie mezi sebou mohou na základě čl. 20 Smlouvy o Evropské unii navázat posílenou spolupráci, čímž je umožněna pokročilejší a rychlejší integrace v určité oblasti. Touto oblastí je i evropské mezinárodní právo soukromé. Česká republika se účastní posílené spolupráce ve věcech majetkových poměrů v manželství a majetkových důsledcích registrovaného partnerství, neúčastní se naopak posílené spolupráce v oblasti rozhodného práva pro rozvod a rozluky. Článek si klade za cíl analyzovat vybrané teoretické i praktické aspekty ne/účasti na této posílené spolupráci. V oblasti rozhodného práva pro rozvod a rozluky bude vyhodnocena pozice, proč (ne)přistoupit dodatečně k posílené spolupráci a v rámci toho se článek zabývá teoretickými aspekty dodatečného přistoupení. U nařízení, kde se ČR účastní, bude zejména analyzována možnost vystoupení z posílené spolupráce. U této nejasné otázky možnosti vystoupení budou představena dosavadní teoretická východiska a autoři pak představí na příkladu majetkových důsledků registrovaného partnerství, proč by tato možnost měla být jednoznačně umožněna bez složitého procesu.

Keywords in original language

Posílená spolupráce; evropské mezinárodní právo soukromé; dodatečné přistoupení k posílené spolupráci; vystoupení z posílené spolupráce.

Abstract

Under Article 20 of the Treaty on European Union, Member States of the European Union can establish enhanced cooperation among themselves, allowing for more advanced and faster integration in a certain area. This area

includes European private international law. The Czech Republic participates in enhanced cooperation on matrimonial property regimes and the property consequences of registered partnerships, but not in enhanced cooperation on the law applicable to divorce and legal separation. The article aims to analyse selected theoretical and practical aspects of non-participation in this enhanced cooperation. In the area of applicable law for divorce and legal separation, the position of why (not) to additionally join the enhanced cooperation will be evaluated and within this framework the article deals with the theoretical aspects of the additional accession. For the regulations where the Czech Republic participates, the possibility of withdrawing from enhanced cooperation will be analysed in particular. For this unclear question of the possibility of withdrawal, the existing theoretical background will be presented and the authors will then present, using the example of the property consequences of registered partnerships, why this option should be clearly allowed without a complex process.

Keywords

Enhanced Cooperation; European Private International Law; Additional Accession to Enhanced Cooperation; Withdrawal from Enhanced Cooperation.

1 Úvod

Česká republika vstoupila 1. května 2004 do Evropské unie. Jednou z podmínek vstupu bylo splnění *acquis communautaire*.¹ Jedná se o soubor práva Evropské unie, které musí kandidátské země začlenit do svého vnitrostátního právního řádu do data přistoupení k Evropské unii a tyto země jsou povinny následně toto právo uplatňovat.² Za *acquis*, které musí být přijato kandidátskými zeměmi, se nepokládají akty přijaté v rámci institutu posílené spolupráce.³ Jedná se o institut upravený Smlouvou o Evropské unii (dále „SEU“) a Smlouvou o fungování Evropské unie (dále „SFEU“). Umožňuje

¹ TOMÁŠEK, M. Historický vývoj. In: TOMÁŠEK, M., TÝČ, V., PETRÍLÍK, D. a kol. *Právo Evropské unie*. 3. aktualizované vyd. Praha: Leges, 2021, s. 49.

² *Acquis. EUR-Lex* [online]. [cit. 2. 4. 2024]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/CS/legal-content/glossary/acquis.html>

³ Čl. 20 odst. 4 SEU.

skupině alespoň devíti členských států přijmout integrační opatření účinné jen pro tyto členské státy, a nikoliv pro ostatní, za podmínek daných zmíněnými Smlouvami (viz podkapitola 2.1).⁴ Jinými slovy, kandidátské země nemusí tyto akty přijmout v rámci *acquis* a nemusí se integrovat, ani pokud již jsou členskými zeměmi Evropské unie, pokud se přijímá určitý akt v rámci posílené spolupráce.

Česká republika se účastní posílené spolupráce ve věcech majetkových poměrů v manželství⁵ a majetkových důsledků registrovaného partnerství⁶, v oblasti vytvoření jednotné patentové ochrany⁷ a ve věci zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce⁸. Neúčastní se naopak posílené spolupráce v oblasti rozhodného práva ve věcech rozvodu a rozluky⁹. Není však vyloučeno dodatečné přistoupení České republiky k posílené spolupráci.¹⁰

Předkládaný příspěvek se zabývá posílenou spoluprací v oblasti mezinárodního práva soukromého. Pozornost není věnována jednotlivým nařízením, které byly pro tuto oblast přijaty. Nezabývá se obsahem těchto nařízení,

⁴ Viz také TÝČ, V. *Základy práva Evropské unie pro ekonomy*. 7. přepracované a aktualizované vyd. Praha: Leges, 2017, s. 56 a násl.

⁵ Nařízení Rady (EU) 2016/1103 ze dne 24. 6. 2016 provádějící posílenou spolupráci v oblasti příslušnosti, rozhodného práva a uznávání a výkonu rozhodnutí ve věcech majetkových poměrů v manželství. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A32016R1103>

⁶ Nařízení Rady (EU) 2016/1104 ze dne 24. 6. 2016 provádějící posílenou spolupráci v oblasti příslušnosti, rozhodného práva a uznávání a výkonu rozhodnutí ve věcech majetkových důsledků registrovaného partnerství. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/cs/TXT/?uri=CELEX:32016R1104>

⁷ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1257/2012 ze dne 17. 12. 2012, kterým se provádí posílená spolupráce v oblasti vytvoření jednotné patentové ochrany. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012R1257>

⁸ Nařízení Rady (EU) 2017/1939 ze dne 12. 10. 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R1939>

⁹ Nařízení Rady (EU) č. 1259/2010 ze dne 20. 12. 2010, kterým se zavádí posílená spolupráce v oblasti rozhodného práva ve věcech rozvodu a rozluky. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010R1259>

¹⁰ Tato možnost je upravena Smlouvami – viz čl. 20 odst. 1 SEU a čl. 328 SFEU.

neanalyzuje pravidla pro určení rozhodného práva (s výjimkou nařízení Řím III), mezinárodní příslušnosti/pravomoci či uznání a výkonu cizích soudních rozhodnutí.¹¹ Příspěvek se zaměřuje dva specifické aspekty.

1. Zaprvé, na možnost pokračování v posílené spolupráci, a to v situaci, ve které klesne počet účastníků se států pod stanovené minimum, tj. pod devět. Analýza této možnosti není jen v rovině teoretické, ale je demonstrována na nařízení ve věcech majetkových důsledků registrovaného partnerství. Zaměřujeme se přitom na situaci, ve které by Česká republika či jiné státy z posílené spolupráce v této oblasti vystoupily.
2. Zadruhé, na možnost dodatečného přistoupení k posílené spolupráci. Tato část je věnována výhradně důvodům, proč by podle názorů autorů měla Česká republika přistoupit k nařízení upravující rozhodné právo ve věcech rozvodu a rozluky (známé jako nařízení Řím III). Za tímto účelem jsou stanoveny dvě hypotézy:
 - „*Posílená spolupráce nemusí být za určitých okolností ukončena při poklesu počtu členských států pod minimální počet předvídaný čl. 20 Smlouvy o Evropské unii.*“
 - „*Existují důvody, pro které by se Česká republika měla účastnit posílené spolupráce v rámci nařízení Řím III.*“

Příspěvek má tak stanoveny dva dílčí cíle, které kopírují hypotézy. Prvním cílem je analyzovat situaci, ve které by měla posílená spolupráce pokračovat i při poklesu počtu členských států pod minimální počet, tj. devět. Tato možnost není v odborné literatuře jednoznačně připuštěna – článek si klade za cíl uvést situaci, ve které jiný závěr než pokračování není odůvodnitelný. Druhým cílem je analýza důvodů, proč by se Česká republika měla účastnit posílené spolupráce v oblasti rozhodného práva ve věcech rozvodu a rozluky. Převažující metodou, která je prostředkem ke splnění cílů, je analýza.

¹¹ K tomuto existuje početná česká i zahraniční literatura. Například pro majetkové poměry manželů viz ZAVADILOVÁ, L. *Majetkové poměry manželů – unifikace kolizního práva v rámci Evropské unie*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 233 s.

2 Posílená spolupráce v EU

2.1 Posílená spolupráce a podmínky vstupu

Posílená spolupráce je jedním z nástrojů flexibilní evropské integrace.¹² Tento mechanismus, který byl uveden v platnost Amsterodamskou smlouvou v roce 1999, si klade za cíl zmírňovat heterogenní směs postojů jednotlivých států Evropské unie směrem k některým jejím politikám.¹³ Pro svou politickou rozpolcenost se pojmenování tohoto mechanismu měnilo,¹⁴ přičemž termín Posílená spolupráce byl zakotven až Niceskou smlouvou. Posílená spolupráce má být jedním z nástrojů, který reaguje na integrační dvojkolejnost a *de facto* přináší řešení v pozitivním i negativním smyslu. Státy, které nejsou ochotny, či pro jinou překážku schopny, se podílet na hlubší evropské integraci, nejsou k účasti na posílené spolupráci nuceny.¹⁵ Naopak státům, které si přejí širší integraci, nabízí posílená spolupráce možnost jejího zesílení v otázkách jí vyhraněných. Při splnění všech podmínek tak může dojít k přijetí unijního právního aktu, jehož působnost dopadá pouze na členské státy, které projeví vůli podílet se na posílené spolupráci v předmětné oblasti. Při splnění všech podmínek může dojít k spuštění posílené spolupráce, které je v praxi dvoukrokové, kdy vydání unijního právního aktu předchází vydání rozhodnutí Rady, kterým se posílená spolupráce povoluje.¹⁶

Aby nedocházelo k výraznému štěpení pozic jednotlivých států, jsou stanoveny relativně přísné podmínky pro zavedení posílené spolupráce. Jejich vymezení nalezneme v primárním právu Evropské unie, přesněji ve článku 20 Smlouvy

¹² STUBB, C. G. A. The 1996 Intergovernmental Conference and the management of flexible integration. *Journal of European Public Policy*, 1997, roč. 4, č. 1, s. 39.

¹³ Ibid., s. 38–45.

¹⁴ Amsterodamská a Niceská smlouva nebyly v době svého vydání překládány do češtiny, neboť Česká republika tou dobou nebyla členským státem Evropské unie. V některých českých překladech Amsterodamské smlouvy lze nalézt pojem „posílená spolupráce“. Takový překlad je však chybný, neboť oficiální znění Amsterodamské smlouvy používá termín „closer cooperation“, zatímco až Niceská smlouva aplikuje termín „enhanced cooperation“; OTT, A. Fundamental and basic principles. In: OTT, A., INGLIS, K. (eds.). *Handbook on European Enlargement: A Commentary on the Enlargement Process*. Hague: T.M.C. Asser Press, 2002, s. 25.

¹⁵ KŘEPELKA, F. Unie a její základní rysy. In: TOMÁŠEK, M., TÝČ, V., PETRLÍK, D. a kol. *Právo Evropské unie*. 3. aktualizované vyd. Praha: Leges, 2021, s. 124.

¹⁶ ŠLOSARČÍK, I. *Právní a politický rámec Evropské unie*. 5. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 11.

o Evropské unii a ve člancích 326 až 334 Smlouvy o fungování Evropské unie. Z těchto článků lze vyčlenit několik omezení, které upravují věcný rámec posílené spolupráce.¹⁷ Otázky upravené prostřednictvím posílené spolupráce musí spadat do nevýlučné pravomoci Evropské unie a nesmí jakýmkoliv způsobem narušovat vnitřní trh a hospodářskou, sociální či územní soudržnost, včetně zákazu tržní diskriminace. Ve vztahu k ostatním státům se musí jednat o otázku, jejíž úprava byla nabídnuta všem členským státům a úprava takové otázky formou posílené spolupráce je až subsidiárním, tzv. posledním prostředkem. Práva a povinnosti nezúčastněných členských států musí zůstat zachovány a stejně tak musí být zachováno jejich právo se posílené spolupráce do budoucna zúčastnit. Kvantitativní podmínkou je účast alespoň devíti členských států na posílené spolupráci. Obzvláště na tuto posledně vyjmenovanou podmínku se zaměřujeme v podkapitole 2.4. Lze se setkat s názory autorů, kteří považují zmíněný postup za příliš komplikovaný a navrhují, aby většina států, např. tři čtvrtiny, mohla takto spolupracovat bez požadavku naplnění dalších předpokladů, kromě formálního potvrzení ze strany Komise.¹⁸ Autoři tohoto článku se opírají výhradně o účinné znění Smluv.

2.2 Dodatečné přistoupení k posílené spolupráci

Posílená spolupráce je založena na principu otevřenosti pro všechny členské státy. Státy, které se neúčastní již probíhající posílené spolupráce, k ní mohou dodatečně přistoupit, pokud splní podmínky účasti stanovené rozhodnutím Rady a případně dodrží rovněž akty již přijaté v rámci této spolupráce.¹⁹ Tato možnost je předvídaná čl. 329 SFEU a čl. 20 SEU, procesní pravidla jsou upravena čl. 331 SFEU. Zmíněný princip otevřenosti se projevuje také v tom, že jednání Rady se mohou účastnit všechny členské státy (hlasovat pak pouze státy účastníci se spolupráce).²⁰

¹⁷ CHALMERS, D., DAVIES, G., MONTI, G. *European Union Law: Text and Materials*. Fourth edition. Cambridge: Cambridge University Press, 2019, s. 139.

¹⁸ ZWAAN, J. W. de. The Future of the European Union Cooperation. *ELTE Law Journal*. 2016, č. 2, s. 130.

¹⁹ PECHÁČEK, Š. Článek 328 SFEU. In: SYLLOVÁ, J., PÍTROVÁ, L., PALDUSOVÁ, H. a kol. *Lisabonská smlouva. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 956.

²⁰ SVOBODOVÁ, M. Hlava III. Posílená spolupráce. In: TOMÁŠEK, M., ŠMEJKAL, V. a kol. *Smlouva o fungování EU. Smlouva o EU. Listina základních práv EU. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 1119.

Dodatečné přistoupení k posílené spolupráci by se mohlo týkat i České republiky v případě nařízení Řím III. Tomuto aspektu věnují autoři prostor v kapitole 3.

2.3 Vystoupení z posílené spolupráce

Smlouvy neupravují možnost danou členským státům vystoupit z posílené spolupráce. Z uvedeného důvodu se objevovaly názory, podle kterých jednostranný akt vystoupení, resp. odstoupení, by byl neslučitelný se zněním čl. 20 odst. 4 SEU. Podle tohoto článku akty přijaté v rámci posílené spolupráce zavazují členské státy účastníci se takové spolupráce. Kdyby se členský stát mohl z tohoto závazku jednostranně vyvázat, bylo by to proti předvídatelnosti a právní jistotě.²¹ Objevily se i názory opačné, které shrnuje *Böttner*. Vystoupení by bylo možné buď na základě konsensuální shody zúčastněných států, nebo když by tato možnost byla připuštěna schvalujícím rozhodnutím Rady, nebo by spolupráce byla nahrazena novým schvalujícím rozhodnutím Rady, či prováděcí akty by nebyly přijaty v rámci posílené spolupráce.²²

Svou roli hraje časové hledisko, tedy okamžik, ke kterému se rozhodne členský stát vystoupit z posílené spolupráce. Pokud se tak stane před přijetím rozhodnutí o povolení posílené spolupráce, změní se jen návrh Komise, ze kterého se vyškrtne odstupující stát a rozhodnutí může být Radou přijato (při splnění podmínky devíti členských států). Pokud stát chce vystoupit po přijetí rozhodnutí o povolení posílené spolupráce, ale před přijetím věcného unijního aktu, mělo by mu to být umožněno. A to z důvodu, že by jinak mohl nesouhlasit se zněním věcného aktu, což by zmařilo spolupráci, pokud věcný akt vyžaduje jednomyslnost pro schválení.²³

Možnost vystoupit nezůstala jen teoretickou možností, ale rovněž praktickou. V roce 2016 Estonsko vystoupilo z posílené spolupráce v oblasti daně z finančních transakcí. Stalo se tak neformálním postupem, Rada

²¹ MARTENCZUK, B. Enhanced Cooperation: The Practice of Ad Hoc Differentiation in the EU since the Lisbon Treaty. *Studia Diplomatica*, 2013, roč. 66, č. 3, s. 97; čl. 20 odst. 4 SEU.

²² BÖTTNER, R. *The Constitutional Framework for Enhanced Cooperation in EU Law*. Leiden: Brill, Nijhoff, 2021, s. 244–245. ISBN 978-90-04-45915-1.

²³ MARTENCZUK, B. Enhanced Cooperation: The Practice of Ad Hoc Differentiation in the EU since the Lisbon Treaty. *Studia Diplomatica*, 2013, roč. 66, č. 3, s. 97–98.

nevyžadovala, aby byla přijata změna jejího původního rozhodnutí; stejně tak nebyl zaznamenán odpor ze strany jiných členských států či Komise.²⁴ Ostatně Rada v rámci přípravy nařízení pro oblast jednotné patentové ochrany sama poukazuje na možnost danou členskými státy zrušit svou účast na této posílené spolupráci.²⁵

Nejednoznačnou možností zůstává, zda by byla posílená spolupráce ukončena, kdyby v důsledku vystoupení členských států klesl počet účastníků se států pod stanovenou hranici devět států. Problematika je diskutována v následující podkapitole.

2.4 Ukončení posílené spolupráce

Smlouvy neupravují ani možnost ukončení posílené spolupráce. Tato možnost je jen diskutována v odborné literatuře, v praxi k tomuto kroku doposud nedošlo.

Zřejmě je situace, ve které by se k posílené spolupráci připojily všechny členské státy. Pak je dovozováno, že unijní akt původně přijatý v rámci posílené spolupráce se stane součástí práva EU závazného pro všechny členské státy.²⁶ Stranou ponecháváme diskusi, zda by se tak stalo automaticky (tj. nastal by přechod unijního aktu přijatého původně v rámci posílené spolupráce do *acquis communautaire*, což se dovozuje ze znění čl. 328 odst. 1 SFEU), nebo by bylo nutné takový akt převést do *acquis communautaire*, protože automatický přechod by byl v rozporu se zněním čl. 20 odst. 4 SEU, podle kterého

²⁴ ŠVOBODOVÁ, M. Hlava IV. Ustanovení o posílené spolupráci. In: TOMÁŠEK, M., ŠMEJKAL, V. a kol. *Smlouva o fungování EU. Smlouva o EU. Listina základních práv EU. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 1335; BÖTTNER, R. *The Constitutional Framework for Enhanced Cooperation in EU Law*. Leiden: Brill, Nijhof, 2021, s. 246.

²⁵ *Interinstitucionální spis: 2010/0384 (NLE)* [online]. Rada Evropské unie. 2. 3. 2011, s. 4 [cit. 3. 4. 2024]. Dostupné z: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6524-2011-INIT/cs/pdf>

²⁶ WOLFSTÄDTER, Laura Maria; KREILINGER, V. European Integration via Flexibility Tools: The Cases of EPPO and PESCO [online]. In *Jacques Delors Institut Berlin*. 29. 11. 2017 [cit. 3. 4. 2024]. Dostupné z: <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/europeanintegrationviaflexibilitytools-kreilingerwolfstdter-nov17.pdf>; ŠVOBODOVÁ, M. Hlava IV. Ustanovení o posílené spolupráci. In: TOMÁŠEK, M., ŠMEJKAL, V. a kol. *Smlouva o fungování EU. Smlouva o EU. Listina základních práv EU. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 1335.

se akty přijaté v rámci posílené spolupráce nepokládají za *acquis*.²⁷ Taková situace je představitelná u nařízení pro oblast jednotné patentové ochrany, které se účastní v současnosti 25 členských států.²⁸ Přípuštěna je také obecně možnost, že Evropská unie jako celek přijme právní akt v oblasti, na kterou se vztahuje konkrétní spolupráce, protože by bylo dosaženo dohody mezi členskými státy na takovém aktu, přičemž této dohody nebylo možné dříve dosáhnout.²⁹

Dalšími možnostmi jsou zrušení rozhodnutí Rady povolující posílenou spolupráci Soudním dvorem Evropské unie v rámci přezkumu platnosti, ukončení samotnými členskými participujícími státy, nebo ukončení rozhodnutím Rady, kterým by se schválená posílená spolupráce zrušila. Z hlediska procesního by se uplatnil analogický postup, jakým se přijímá takové rozhodnutí.³⁰ I z posledně uvedeného důvodu je dovozováno, že zúčastněné státy mohou posílenou spolupráci ukončit pouze po zrušení právních aktů (přijatých v rámci posílené spolupráce) v souladu s pravidly pro jejich přijetí (tzv. *actus contrarius*).³¹

S nastíněnými teoretickými možnostmi ukončení souhlasíme. Neztotožňujeme se však s další možností ukončení posílené spolupráce, kterou některá odborná literatura připouští, a to pokud klesne počet zúčastněných států pod minimální stanovený počet stanovených čl. 20 odst. 2 SEU, tj. devět členských států.³² Uvedený nesouhlas je stěžejní myšlenkou pro první část tohoto příspěvku. Důvod našeho nesouhlasu demonstrujeme na nařízení Rady EU 2016/1104 ze dne 24. 6. 2016 provádějící posílenou

²⁷ BÖTTNER, R. *The Constitutional Framework for Enhanced Cooperation in EU Law*. Leiden: Brill, Nijhof, 2021, s. 254–256.

²⁸ Jednotný patent EU posiluje ochranu duševního vlastnictví a snižuje související náklady. *EUR-Lex* [online]. [cit. 3. 4. 2024]. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=LEGISSUM:2406030201_1

²⁹ BÖTTNER, R. *The Constitutional Framework for Enhanced Cooperation in EU Law*. Leiden: Brill, Nijhof, 2021, s. 253. Viz tamtéž také literaturu, která s tímto názorem nesouhlasí.

³⁰ ŠVOBODOVÁ, M. Hlava IV. Ustanovení o posílené spolupráci. In: TOMÁŠEK, M., ŠMEJKAL, V. a kol. *Smlouva o fungování EU. Smlouva o EU. Listina základních práv EU. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 1335; viz také čl. 329 SFEU.

³¹ BÖTTNER, R. *The Constitutional Framework for Enhanced Cooperation in EU Law*. Leiden: Brill, Nijhof, 2021, s. 251–253.

³² ŠVOBODOVÁ, M. Hlava IV. Ustanovení o posílené spolupráci. In: TOMÁŠEK, M., ŠMEJKAL, V. a kol. *Smlouva o fungování EU. Smlouva o EU. Listina základních práv EU. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 1335; viz také čl. 20 odst. 2 SEU.

spolupráci v oblasti příslušnosti, rozhodného práva a uznávání a výkonu rozhodnutí ve věcech majetkových důsledků registrovaného partnerství (dále „nařízení ve věcech majetkových důsledků registrovaných partnerů“). Česká republika se účastní této posílené spolupráce společně s dalšími 17 členskými státy.³³

Již výše bylo zmíněno, že členský stát může vystoupit z probíhající posílené spolupráce, a to bez výslovné právní úpravy. Za legitimní důvod vystoupení členského státu v případě nařízení ve věcech majetkových důsledků registrovaných partnerů považujeme, pokud členský stát ve svém právním řádu již nebude upravovat registrované partnerství. To je definováno v nařízení jako „*právně upravený režim společného života dvou osob, jehož registrace je podle dotčeného práva povinná a jenž splňuje právní náležitosti vyžadované tímto právem pro jeho vznik*“.³⁴ Pakliže členský stát nebude ve vnitrostátním právu upravovat zmíněný právní režim, pak se jeví logické, aby nebyl zavázán tímto nařízením. Uvedená situace je myslitelná v českém právním prostředí v případě, ve kterém ve vnitrostátní úpravě bude uzákoněno manželství osob stejného pohlaví a institut registrovaného partnerství pak nebude již potřeba. To činíme s vědomím, že ne nutně s možností stejnopohlavního manželství zanikne registrované partnerství (v rámci vnitrostátního práva by bylo nutné vyřešit otázku, co s již uzavřenými registrovanými partnerstvími). Nicméně pokud přijmeme tento předpoklad, proč by pak členský stát měl být vázán unijním nařízením dopadající svou působností na institut, který vnitrostátní právo (již) nezná?

Uvedená situace se nemusí dotýkat jen České republiky, ale rovněž jiných členských států, v jejichž vnitrostátním právu by institut registrovaného partnerství ve smyslu definice dle předmětného nařízení nebyl v budoucnu upraven. Postup by byl takový, že členský stát by zaslal dopis generálnímu tajemníkovi Rady o vystoupení z posílené spolupráce v této oblasti. V předchozí podkapitole bylo uvedeno, že tento postup byl již akceptován v případě Estonska v jiné oblasti. Pokud počet zaslaných dopisů ze strany členských

³³ Enhanced cooperation on matrimonial and registered partnership property issues. *EUR-Lex* [online]. [cit. 3. 4. 2024]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/enhanced-cooperation-on-matrimonial-and-registered-partnership-property-issues.html>

³⁴ Čl. 3 odst. 1 písm. a) nařízení ve věcech majetkových důsledků registrovaného partnerství.

států bude takový, že by v případě jejich akceptace Radou se nadále účastnilo posílené spolupráce v předmětné oblasti méně než devět členských států, je pak otázkou, zda by posílená spolupráce měla skutečně skončit.

Z hlediska principu (nastavení pravidel) by nebyla, v případě nižšího počtu členských států než devíti, dodržena jedna z podmínek pro posílenou spolupráci. Na druhé straně, ze znění čl. 20 odst. 2 SEU jednoznačně dovozujeme, že podmínka počtu musí být splněna při přijetí rozhodnutí Rady o povolení posílené spolupráce. Nelze dovodit, že tato podmínka musí být splněna i v případě již probíhající posílené spolupráce. Nedomníváme se ani, že by Rada měla bránit členským státům ve vystoupení, pokud jsou k tomu objektivně dané důvody – tím je změna právní úpravy členského státu. Postup Rady v případě počtu států pod minimální stanovenou hranici lze stěží předvídat. Rada by mohla přijmout nové rozhodnutí měnící původní rozhodnutí o povolení posílené spolupráce – tímto krokem by se však dopustila porušení unijního práva, protože by tím *de iure* znovu povolila posílenou spolupráci, byť v totožné oblasti (a při povolení dle textu SEU je potřeba minimálně devět států). Rada by mohla také přijmout rozhodnutí, kterým se ruší ono původní povolující rozhodnutí. V takovém případě by byly ale sankcionovány členské státy, které nemají důvod posílenou spolupráci ukončit a chtějí být nadále unijním aktem vázány – jinými slovy, nelze „trestat“ takové členské státy, které nezapříčinily to, že počet členských států klesl pod devět. Problematické by také bylo, z hlediska dělby pravomocí, aby Rada odkázala „zbývající“ členské státy na uzavření mezinárodní smlouvy v téže působnosti, pokud by posílená spolupráce nepokračovala. Jedinou přípustnou možností dle našeho názoru je nechat pokračovat posílenou spolupráci i při nižším počtu států. Ustanovení Smluv takovému kroku nebrání.

Böttner sdílí rovněž názor, že posílená spolupráce v takovém případě nekončí. Kromě odkazu na znění čl. 20 odst. 2 SEU, podle kterého se počet devíti států vztahuje jen na rozhodnutí o povolení, podporuje svůj názor odkazem na čl. 55 Vídeňské úmluvy o smluvním právu³⁵. S tímto názorem se ztotožňujeme. Domníváme se, že analogicky lze uplatnit pravidlo mezinárodního

³⁵ „Pokud smlouva nestanoví jinak, mnohostranná smlouva nezanikne pouze z toho důvodu, že počet stran klesl pod počet potřebný pro její vstup v platnost.“ – čl. 55 Vídeňské úmluvy o smluvním právu.

práva veřejného, které stanoví, že mezinárodní smlouva nezaniká, jestliže poklesne počet stran pod potřebný počet pro vstup smlouvy v platnost. Dle *Böttnera* rovněž není vyloučena možnost, že dodatečně přistoupí jiné členské státy, čímž dosáhne posílená spolupráce znovu minimálního počtu. Uvedeny jsou však i názory opačné. V neposlední řadě existuje možnost napadnout takové rozhodnutí žalobou na neplatnost k Soudnímu dvoru Evropské unie.³⁶

Za těchto okolností lze pak potvrdit stanovenou hypotézu, že „posílená spolupráce nemusí být za určitých okolností ukončena při poklesu počtu členských států pod minimální počet předvídaný čl. 20 Smlouvy o Evropské unii.“ Určitými okolnostmi máme na mysli, že (1) při povolení posílené spolupráce byly dodrženy všechny procesní a formální náležitosti předvídané ustanoveními Smluv; (2) členské státy dobrovolně vystoupily z probíhající posílené spolupráce, přičemž se tak stalo na základě objektivního kritéria, kterým může být změna právní úpravy členského státu, na základě které již není smysluplné se nadále účastnit předmětné posílené spolupráce. Počet států může také poklesnout, pokud stát vystoupí z Evropské unie, tj. nebudou pro něj závazné unijní akty, tedy ani ty přijaté v rámci posílené spolupráce.

V případě České republiky, ale i jiných členských států, je tato situace myslitelná na uvedeném příkladu majetkových důsledků registrovaných partnerů. Naopak se nedomníváme, že by taková situace nastala v dalších oblastech posílené spolupráce v oblasti mezinárodního práva soukromého. V oblasti majetkových poměrů v manželství neočekáváme, že by členské státy přijaly úpravy rušící tento institut. Unijní právní úpravu nalezneme v nařízení Rady EU 2016/1103 ze dne 24. 6. 2016 provádějící posílenou spolupráci v oblasti příslušnosti, rozhodného práva a uznávání a výkonu rozhodnutí ve věcech majetkových poměrů v manželství. Česká republika se této posílené spolupráce účastní. Neočekáváme rovněž, že by počet členských států klesl i v případě rozvodů a rozluky. Právní úpravu nalezneme v nařízení Rady EU č. 1259/2010, kterým se zavádí posílená spolupráce v oblasti rozhodného práva ve věcech rozvodu a rozluky (dále „nařízení Řím III“). Této posílené spolupráce se Česká republika neúčastní, na rozdíl od 17 jiných

³⁶ BÖTTNER, R. *The Constitutional Framework for Enhanced Cooperation in EU Law*. Leiden: Brill, Nijhof, 2021, s. 245–246.

členských států.³⁷ Právě uvedenému nařízení Řím III je věnována další část příspěvku, kde uvádíme důvody, proč by se Česká republika měla připojit. Možnost připojení členského státu je dána kdykoliv, jak stanovuje čl. 328 SFEU.

3 Česká republika a nařízení Řím III

3.1 K nařízení Řím III obecně

V otázce rozvodů nenalezneme pramen přímé úpravy mezinárodního práva soukromého. Normy je potřeba hledat v úpravě kolizní. Mimo existenci některých dvoustranných mezinárodních smluv, z nichž naprostá většina je pozůstatkem bývalého socialistického zřízení,³⁸ je tak hlavním pramenem kolizní úpravy vnitrostátní zákon o mezinárodním právu soukromém (dále „ZMPS“)³⁹. Vedle ZMPS by tak mohla připadat v úvahu aplikace unijního nařízení Řím III, avšak jak jsme již předznamenal, Česká republika se posílené spolupráce v této oblasti neúčastní. Tento stav je přitom poměrně paradoxní, neboť Česká republika je státem, kterému je posílená spolupráce v oblasti rodinného práva poměrně blízká, neboť se Česká republika dobrovolně účastní posílené spolupráce ve věcech majetkových poměrů manželů a majetkových důsledků registrovaných partnerů.

3.2 Dodatečné přistoupení České republiky k nařízení Řím III

Pokusíme se nastínit důvody, proč by se měla Česká republika účastnit této spolupráce. Zmíněny jsou argumenty především právní, nikoliv politické, byť jsme si vědomi, že konečné rozhodnutí o přistoupení je vůli zákonodárce. Za tímto účelem je porovnávána vnitrostátní právní úprava (ZMPS) s unijní právní úpravou (nařízení Řím III).

3.2.1 ZMPS

Právo rozhodné pro zánik manželství je upraveno v ustanovení § 50 ZMPS. Jedná se o kolizní normu nesamostatnou, protože odkazuje na pravidla

³⁷ Rozhodné právo ve věcech rozvodu a rozluky. *EUR-Lex* [online]. [cit. 3. 4. 2024]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/CS/legal-content/summary/law-applicable-to-divorce-and-legal-separation.html>

³⁸ Jedná se o dvoustranné smlouvy, které byly uzavřeny mezi státy socialistického bloku.

³⁹ Zákon č. 91/2012 Sb., o mezinárodním právu soukromém, ve znění pozdějších předpisů.

pro určení práva pro osobní poměry manželů stanovených v ustanovení § 49 odst. 1 ZMPS. Zvolen je kaskádovitě uspořádaný hraniční určovatel, což znamená, že se použije nejdříve prvně uvedený hraniční určovatel. Pokud nelze takové pravidlo aplikovat, použije se druhý stupeň, tj. další uvedený hraniční určovatel. Poslední stupeň představuje finální pravidlo, pokud se nepoužije žádné z předchozích pravidel.⁴⁰ Kaskáda je zde stanovena následovně – rozhodné právo se určí podle společného státního občanství manželů; nelze-li, pak podle společného obvyklého pobytu obou. Pokud nelze ani takové pravidlo aplikovat, použije se české právo (tj. *lex fori*). Právo rozhodné se určuje k okamžiku zahájení řízení o rozvod.⁴¹

Druhý odstavce pak nabízí možnost podpůrné aplikace *lex fori* v situacích, ve kterých není rozhodným právem rozvod umožněn, případně je připuštěn za mimořádně tíživých okolností. Pokud je alespoň jeden z manželů občan České republiky, nebo má alespoň na území České republiky obvyklý pobyt, aplikuje se české právo.⁴² V dalších částech se ustanovení věnuje materiální platnosti manželství a vyživovací povinnosti mezi bývalými manžely, pro účely článku se těmito však nebudeme věnovat.⁴³ Naopak v ustanovení absentuje úprava možnosti volby práva pro rozvod manželství.

Současné je nutné pamatovat na možnou aplikaci obecných ustanovení ZMPS, jako jsou ta ustanovení upravující výhradu veřejného pořádku či možnost zpětného a dalšího odkazu. Tyto instituty zmiňujeme proto, že jsou upraveny rovněž v nařízení Řím III. Pokud jde o výhradu veřejného pořádku, ta je upravena v ustanovení § 4 ZMPS. V rovině kolizní umožňuje

⁴⁰ Blíže k těmto určovatelům viz např. VALDHANS, J. *Odchylky od neutrálního kolizního řešení*. Habilitační práce. Brno: Masarykova univerzita, 2019, s. 95–100.

⁴¹ § 50 odst. 1 ZMPS; viz také FIŠEROVÁ, Z. § 50 Rozhodné právo pro rozvod. In: BRÍZA, P., BRICHÁČEK, T., FIŠEROVÁ, Z. a kol. *Zákon o mezinárodním právu soukromém*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 264; ZAVADILOVÁ, M. § 50 Právo rozhodné pro zánik manželství. In: PAUKNEROVÁ, M., ROZEHNALOVÁ, N., ZAVADILOVÁ, M. a kol. *Zákon o mezinárodním právu soukromém: komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 341.

⁴² § 50 odst. 2 ZMPS; viz také FIŠEROVÁ, Z. § 50 Rozhodné právo pro rozvod. In: BRÍZA, P., BRICHÁČEK, T., FIŠEROVÁ, Z. a kol. *Zákon o mezinárodním právu soukromém*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 264; ZAVADILOVÁ, M. § 50 Právo rozhodné pro zánik manželství. In: PAUKNEROVÁ, M., ROZEHNALOVÁ, N., ZAVADILOVÁ, M. a kol. *Zákon o mezinárodním právu soukromém: komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 342.

⁴³ Srov. § 50 odst. 3 a 4 ZMPS.

výjimečně neaplikovat ustanovení cizího práva, pokud se účinky použití práva zjevně přiči veřejnému pořádku.⁴⁴ Zpětný a další odkaz je v rodinném právu připuštěn.⁴⁵

3.2.2 Nařízení Řím III

Unijní úprava umožňuje volbu práva pro rozvod manželství. Pokud manželé provedou volbu práva, použije se právo zvolené před náhradním hraničním určovatelem v případě, že právo strany nezvolí. Nelze opomenout další ustanovení nařízení, z nichž pro tento příspěvek jsou relevantní výhrada veřejného pořádku a zpětný a další odkaz.

Volba práva upravená v článku 5 nařízení je konstruována jako volba kolizně omezená. Manželé mají celkem čtyři možnosti volby rozhodného práva, přičemž tato volba má vždy vazbu na obvyklé bydliště manželů, na jejich státní příslušnost nebo na soudiště.⁴⁶

Článek 8 stanovuje pravidla při neexistenci volby práva. Hraniční určovatele jsou i v unijním předpise kaskádovitě uspořádány, a to následovně. Základním hraničním určovatelem je obvyklé bydliště manželů v okamžiku zahájení řízení u soudu. Nelze-li toto pravidlo použít, aplikuje se kritérium posledního obvyklého bydliště manželů za podmínek stanovených nařízením. Jako další v pořadí nastupuje státní příslušnost obou manželů a jako finální pravidlo je určeno právo místa soudu, u kterého bylo zahájeno řízení. Článek 10 pak přikazuje použití práva místa soudu v případě, pokud určené rozhodné právo neupravuje rozvod či nezajišťuje jednomu z manželů rovný přístup k rozvodu.⁴⁷

⁴⁴ § 4 ZMPS. K výhradě veřejného pořádku viz např. MALACHTA, R. *Francozská koncepce výhrady veřejného pořádku: inspirace pro české pojetí?* Disertační práce. Brno: Masarykova univerzita, 2023, 184 s.

⁴⁵ Srov. § 21 ZMPS, který neumožňuje zpětný a další odkaz v případě závazkového a pracovního práva. Blíže také ROZEHNALOVÁ, N. *Instituty českého mezinárodního práva soukromého*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 93–117; ROZEHNALOVÁ, N. Naděжда. § 21 Zpětný a další odkaz. In: PAUKNEROVÁ, M., ROZEHNALOVÁ, N., ZAVADILOVÁ, M. a kol. *Zákon o mezinárodním právu soukromém: komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 152–161.

⁴⁶ Čl. 5 nařízení Řím III; GONZÁLEZ BEILFUSS, C. Article 5. In: CORNELOUP, S. (ed.). *The Rome III Regulation: a commentary on the law applicable to divorce and legal separation*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2020, s. 68. ISBN 978-1-78897-578-0.

⁴⁷ Čl. 8 a 10 nařízení Řím III.

Veřejný pořádek je upraven v čl. 12. Umožňuje odmítnout ustanovení práva určeného pouze tehdy, pokud je použití zjevně neslučitelné s veřejným pořádkem státu místa soudu. Zpětný a další odkaz je výslovně vyloučen v čl. 11 – stanovením použití práva některého státu se rozumí právní předpisy platné v tomto státě, „s výhradou pravidel mezinárodního práva soukromého.“⁴⁸

3.2.3 Komparace unijní a vnitrostátní úpravy

Z konstrukce pravidel obsažených ve výše zmíněných předpisech lze uvést následující poznatky. Stěžejní rozdíl spočívá v možnosti volby rozhodného práva pro manžele, kterou umožňuje unijní nařízení. Ve vnitrostátním právu institut volby práva pro rozvod manželů není upraven.

Rozdílné je rovněž hierarchické uspořádání hraničních určovatелů, které znázorňuje uvedená tabulka.

	Vnitrostátní úprava ZMPS	Unijní úprava nařízení Řím III
Základní stupeň	Společná státní příslušnost	Společné obvyklé bydliště
Další stupeň v pořadí	-	Poslední obvyklé bydliště za podmínek daných nařízením
Další stupeň v pořadí	Společný obvyklý pobyt	Společná státní příslušnost
Konečné pravidlo	Lex fori (české právo)	Lex fori

Kolizní kaskáda má ve vnitrostátní úpravě tři stupně, zatímco unijní úprava obsahuje stupně čtyři. Pravidlo posledního obvyklého bydliště manželů nemá ve vnitrostátní úpravě ekvivalent. Lze vypožorovat, že základní a další stupeň v pořadí jsou v obou předpisech upraveny odlišně. Pravidlo společného obvyklého bydliště jako základní stupeň v nařízení Řím III bylo zvoleno i přes to, že vnitrostátní úpravy používaly před přijetím nařízení kritéria jiná. Členské státy byly děleny do dvou skupin. V první skupině byly státy, které používaly kaskádovitě uspořádaný hraniční určovatel se základním stupněm společná státní příslušnost. V druhé skupině byly státy, které

⁴⁸ Čl. 11 a 12 nařízení Řím III.

aplikovaly hraniční určovatel *lex fori*.⁴⁹ Určení rozhodného práva se v obou úpravách vztahuje k okamžiku zahájení řízení.

Pokud jde o obecné instituty mezinárodního práva soukromého, obě úpravy umožňují soudům aplikovat výhradu veřejného pořádku v kolizní rovině. Rozdíl je však v zacházení se zpětným a dalším odkazem. Zatímco unijní úprava jej výslovně vylučuje, vnitrostátní právo jej v oblasti rodinného práva obecně připouští.

3.2.4 Důvody přistoupení ČR k nařízení Řím III

Přestože z našeho pohledu je stěžejním právním důvodem, proč dodatečně přistoupit k nařízení Řím III, umožnění volby práva manželům, nelze přehlížet ani ostatní důvody, ležící mimo právní sféru.

Na základě demografických dat lze racionálně usuzovat, že rozvodovost osob s cizí státní příslušností bude přirozeně narůstat. Důvodem je nejenom stále větší globalizace a celková zvýšená mobilita osob, ale také vlivy a dopady vnějších událostí, jako jsou například v současnosti vedené válečné konflikty. Rovněž, soudě dle dat Českého statistického úřadu, roste počet uzavřených sňatků mezi cizinci na území České republiky, se kterým stoupá i počet podaných žádostí o rozvod.⁵⁰ Od roku 2020 stoupl počet uzavřených manželství cizinců z 4 337 sňatků na 6 723 sňatků.⁵¹ Úměrně s tímto počtem vzrostl i počet rozvodů cizinců z 1 765 rozvodů na 1 916 rozvodů, přičemž tito tvořili téměř 10 % ze všech rozvodů v České republice.⁵² Na základě těchto dat lze legitimně předpokládat další vzrůstající trend.

Nejvýraznějším argumentem pro přijetí nařízení Řím III je zmíněná možnost volby rozhodného práva, která ve vnitrostátní úpravě chybí. Konečným

⁴⁹ Čl. 5 nařízení Řím III; GONZÁLEZ BEILFUSS, C. Article 5. In: CORNELOUP, S. (ed.). *The Rome III Regulation: a commentary on the law applicable to divorce and legal separation*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2020, s. 65.

⁵⁰ Demografické události cizinců – základní přehled. *Český statistický úřad* [online]. [cit. 2. 4. 2024]. Dostupné z: <https://csu.gov.cz/docs/107508/30305a7b-426e-2245-fd1c-025bf93b6fe4/290027230110.pdf>

⁵¹ Demografické události cizinců – sňatky. *Český statistický úřad* [online]. [cit. 2. 4. 2024]. Dostupné z: <https://csu.gov.cz/docs/107508/793276ea-e35e-530f-9308-6aeaaa217656/290027230112.pdf>

⁵² Demografické události cizinců – rozvody. *Český statistický úřad* [online]. [cit. 2. 4. 2024]. Dostupné z: <https://csu.gov.cz/docs/107508/93bdc1dc-1009-7e41-537b-15c0adb2bf07c/290027230113.pdf>

adresátem práv a povinností určených rozhodným právem jsou manželé. Vnímáme, že možnost volby rozhodného práva je vítanou výhodou a možností, jak přívětivěji optimalizovat právní jednání, zejména v případě nesporného rozvodu, a zároveň není dán důvod, proč takovou volbu nepovolit.⁵³ Je-li dána společná vůle řídit se zvoleným rozhodným právem, má *lex electa* přednost před ostatními hraničními určovatelci. Domníváme se, že volba práva může nejenom usnadnit řízení z pohledu procesní ekonomie na straně soudu, ale také na straně manželů, kdy díky této volbě může být přístup k řízení efektivnější a ekonomičtější.

Manželé by tak mohli před českými soudy zvolit nejen rozhodné právo pro majetkové poměry manželů (což mohou⁵⁴), ale také pro rozvod. Nařízení o majetkových poměrech manželů, které je před českými soudy aplikovatelné, zdůrazňuje, aby související řízení projednávaly soudy téhož členského státu; výslovně je zmíněn mj. rozvod a majetkové poměry.⁵⁵ Stejně tak v rámci usnadnění řádného výkonu spravedlnosti se domníváme, že by soudy měly aplikovat stejné rozhodné právo v souvisejících řízeních, k čemuž může výrazně přispět volba práva manželi. To lze vnímat jako jeden z aspektů procesní ekonomie a efektivního řízení.

V rámci ochrany práv manželů i soudu je v nařízení obsažen systém „pojistek“ ohledně volby práva. První z nich je celkové kolizní omezení volby práva, kdy je možné zvolit pouze právo státu, ke kterému mají manželé určitý vztah.⁵⁶ Obavy z případného nežádoucího *forum shopping* jsou tak liché. Další „pojistka“ je stanovena v článku 10 nařízení Řím III. Pokud by volba práva znevýhodnila pozici některého z manželů a nezajišťovala rovný přístup k soudu, použije se právo místa soudu. Nařízení Řím III stanoví rovněž požadavky na materiální a formální platnost dohody o volbě práva, které musí být respektovány (srov. čl. 6 a 7 nařízení). Poslední „pojistkou“ je již zmiňovaná výhrada veřejného pořádku.

⁵³ Z logiky věci lze předpokládat, k volbě práva v případě sporného rozvodu nedojde, neboť při absenci obecné vůle směřující k společné shodě manželů jen těžko hledat scénáře, za kterých by k volbě rozhodného práva došlo.

⁵⁴ Čl. 22 nařízení o majetkových poměrech manželů. Obdobně je volba práva připuštěna v čl. 22 v nařízení o majetkových důsledcích registrovaného partnerství.

⁵⁵ Srov. bod 32 Preambule k nařízení o majetkových poměrech manželů.

⁵⁶ Viz část 3.2.2 této práce.

Dále z komparace vnitrostátního a unijního předpisu vyplývá,⁵⁷ že unijní úprava odráží moderní doktrínu mezinárodního práva soukromého, neboť základním stupněm kolizní kaskády je hraniční určovatel obvyklého bydliště. Hraniční určovatel obvyklého bydliště je v kolizních předpisech unijního práva standardem. Oproti tomu vnitrostátní kolizní úprava obsažená v ZMPS se opírá o hraniční určovatel společné státní příslušnosti, se kterým se spíše než v unijním kolizním právu lze setkat hlavně ve dvoustranných mezinárodních smlouvách. Tyto smlouvy byly zpravidla uzavírány v minulém století a jsou staršího data. Toto pomyslné stáří mezinárodním smlouvám neubírá na efektivitě jejich použití, ale současný moderní trend v evropském mezinárodním právu soukromém se ubírá jiným směrem.

V obecné rovině lze uvést, že ZMPS a nařízení Řím III mají sice jinou soudnost hraničních určovatelů, ale v konečném důsledku používají tytéž hraniční určovatele. Jinak uspořádaná hierarchie by neměla převážet jako rozhodný argument, proč nepřistoupit k nařízení Řím III. Vnímáme, že pokud by manželé chtěli jiné rozhodné právo, museli by z pohledu vnitrostátní úpravy změnit státní příslušnost tak, aby ji neměli shodnou, čímž by se tento základní hraniční určovatel v ZMPS obešel. Pokud by manželé chtěli jiné rozhodné právo, museli by při aplikaci unijního nařízení změnit obvyklé bydliště tak, aby jej měl každý z manželů v jiném členském státě. Pak by se tento základní hraniční určovatel neaplikoval. Ačkoliv změnit obvyklé bydliště je snadnější než změnit státní příslušnost, což by byl argument pro vnitrostátní úpravu, nevidíme důvody, proč by manželé chtěli obejít právo (jde o rozvod). Volba práva tomuto však může předejít.

Dalším důvodem, proč se domníváme, že by Česká republika měla k nařízení přistoupit, je argument unifikační. Jak již výše vyplynulo, v oblasti rodinného práva se Česká republika účastní ostatních nařízení uzavřených prostřednictvím posílené spolupráce, kterými jsou nařízení o majetkových poměrech v manželství a nařízení o majetkových důsledcích v registrovaném partnerství. Jedním z argumentů a důvodů pro nepřijetí byla ochrana rodinného veřejného pořádku a společenských hodnot. Jednak lze poukázat na ostatní již přijatá nařízení z oblasti rodinného práva, jednak nařízení Řím III obsahuje možnost uplatnění výhrady veřejného pořádku, která slouží mj. právě k ochraně zmíněných hodnot.

⁵⁷ Viz část 3.2.3 této práce.

Vnitrostátní úprava je možná vhodnější ohledně připuštění zpětného a dalšího odkazu v právu rodinném. Odkazy jsou v unijní úpravě vyloučeny, nicméně to by neměl být důvod, proč nepřijmout unijní úpravu. Ostatně i v některých jiných nařízeních (nařízení Řím I, nařízení Řím II) je zpětný a další odkaz vyloučen.

4 Závěr

Dvacáté výročí členství České republiky v Evropské unii je příležitostí k zamyšlení nad postavením naší republiky v této nadstátní organizaci. Jednou z tematicky zajímavých oblastí, které členství v Evropské unii přineslo, je institut posílené spolupráce. Tato oblast, plná nuancí a komplexních vztahů, nereflakuje jen dynamiku integrace, ale také odráží specifické výzvy a příležitosti, které členství v Evropské unii přineslo. A tím je i možnost daná některým členským státům integrovat se v určitých směrech rychleji v situaci, ve které není možné přijmout úpravu závaznou pro všechny členské státy.

Prvním z tematických aspektů, kterými se článek zabýval, byl institut posílené spolupráce v rámci Evropské unie a reflektovány byly teoretické otázky unijního práva, zejména dodatečné přistoupení, vystoupení a ukončení posílené spolupráce. Článek se zaměřil na problematický aspekt ukončení posílené spolupráce, která nemá v teorii jasnou pozici a unijní předpisy řešení nenabízí. Za tímto účelem byla stanovena první hypotéza, která zněla:

„Posílená spolupráce nemusí být za určitých okolností ukončena při poklesu počtu členských států pod minimální počet předvídaný čl. 20 Smlouvy o Evropské unii.“

Uvedená hypotéza byla potvrzena. K tomuto potvrzení nás dovedly následující stěžejní důvody. V prvé řadě máme za to, že kvantitativní podmínka, spočívající v počtu minimálně devíti účastnících se států, je rozhodná pro okamžik přijetí rozhodnutí Rady o povolení posílené spolupráce. Nejedná se však o podmínku, kterou je nutno dodržovat po celou dobu existence posílené spolupráce. Podpůrným argumentem pro toto naše tvrzení je i přístup v mezinárodním právu veřejném, podle kterého mezinárodní smlouva zůstává v platnosti i při počtu smluvních států pod minimum požadovaných států, které mezinárodní smlouva sama stanovuje pro svou platnost.

Příčinou, proč může klesnout počet účastníků se států posílené spolupráce pod devět, může být situace, ve které členské státy dobrovolně vystoupí z posílené spolupráce z objektivního důvodu. Takový důvod byl demonstrován na příkladu nařízení o majetkových důsledcích registrovaného partnerství pro situace, ve kterých došlo k zániku institutu vnitrostátního práva, na který svou věcnou působností dopadalo právě nařízení. Tedy za situace, kdy členské státy dobrovolně vystoupily z probíhající posílené spolupráce, přičemž se tak stalo na základě objektivního kritéria, kterým může být změna právní úpravy členského státu, na základě které již není smysluplné se nadále účastnit této posílené spolupráce.

Druhým z tematických okruhů, kterými se článek zabýval, byla naopak možnost dodatečného přistoupení k již zahájené posílené spolupráci. Tato možnost z hlediska teoretického není problematická, neboť postup přistoupení je upraven v primárním právu Evropské unie. Pozornost tak byla zaměřena na konkrétní téma, a to na důvody, proč by Česká republika měla přistoupit k nařízení Řím III, které svou působností dopadá na oblast kolizních norem pro rozvod a rozluky. V této oblasti je tak v současnosti aplikována vnitrostátní kolizní úprava při neexistenci mezinárodní smlouvy. V rámci zmíněného byla stanovena druhá hypotéza:

„Existují důvody, pro které by se Česká republika měla účastnit posílené spolupráce v rámci nařízení Řím III.“

Také druhá hypotéza je, dle názorů autorů, potvrzena. Pro konkrétní důvody odkazujeme na obsah článku. Za nejrelevantnější důvod považujeme možnost volby práva, která dává manželům širší možnosti zacházení s rozhodným právem a kterou vnitrostátní kolizní právo neumožňuje. Mimo volbu práva jsou dále kolizní normy vnitrostátního i unijního práva konstruovány obdobným způsobem s tím rozdílem, že unijní právo dává přednost hraničnímu určovateli společného obvyklého bydliště manželů, zatímco vnitrostátní úprava preferuje společné státní občanství manželů. Tento rozdíl je zároveň v souladu s aktuálním trendem mezinárodního práva soukromého, zejména ve zdrojích unijního původu.

Stejně jako by vzniku jakéhokoli právního předpisu měla předcházet určitá společenská poptávka, tak jsme si rovněž vědomi reality, kdy musí být projevena politická vůle, aby k takovému přistoupení vůbec mohlo dojít.

Na základě dat poskytnutých Českým statistickým úřadem a globálním trendům lze rozumně předpokládat, že počet rozvodů s mezinárodním prvkem může stoupat či alespoň zůstane konstantním.

References

- BÖTTNER, R. *The Constitutional Framework for Enhanced Cooperation in EU Law*. Leiden: Brill, Nijhof, 2021, 410 s. ISBN 978-90-04-45916-8.
- FIŠEROVÁ, Z. § 50 Rozhodné právo pro rozvod. In BŘÍZA, P., BŘICHÁČEK, T., FIŠEROVÁ, Z. a kol. *Zákon o mezinárodním právu soukromém*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 262–267. ISBN 978-80-7400-528-2.
- GONZÁLEZ BEILFUSS, C. Article 5. In: CORNELOUP, S. (ed.). *The Rome III Regulation: a commentary on the law applicable to divorce and legal separation*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2020, s. 65–78. ISBN 978-1-78897-578-0.
- CHALMERS, D., DAVIES, G., MONTI, G. *European Union Law: Text and Materials*. 4. vyd. Cambridge: Cambridge University Press, 2019, 1000 s. ISBN 978-1-108-46359-1.
- KŘEPELKA, F. Unie a její základní rysy. In: TOMÁŠEK, M., TÝČ, V., PETRLÍK, D. a kol. *Právo Evropské unie*. 3. aktualizované vyd. Praha: Leges, 2021, s. 117–126. ISBN 978-80-7502-491-6.
- MALACHTA, R. *Francozská koncepce výhrady veřejného pořádku: inspirace pro české pojetí?* Disertační práce. Brno: Masarykova univerzita, 2023, 184 s.
- MARTENCZUK, B. Enhanced Cooperation: The Practice of Ad Hoc Differentiation in the EU since the Lisbon Treaty. *Studia Diplomatica*. 2013, roč. 66, č. 3, s. 83–100.
- OTT, A. Fundamental and basic principles. In: OTT, A., INGLIS, K. (eds.). *Handbook on European Enlargement: A Commentary on the Enlargement Process*. Hague: T.M.C. Asser Press, 2002, s. 13–28. ISBN 90-6704-151-3.
- PECHÁČEK, Š. Článek 328 SFEU. In: SYLLOVÁ, J., PÍTROVÁ, L., PALDUSOVÁ, H. a kol. *Lisabonská smlouva. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 955–956. ISBN 978-80-7400-339-4

- ROZEHNALOVÁ, N. *Instituty českého mezinárodního práva soukromého*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, 272 s. ISBN 978-80-7552-501-7.
- ROZEHNALOVÁ, N. § 21 Zpětný a další odkaz. In: PAUKNEROVÁ, M., ROZEHNALOVÁ, N., ZAVADILOVÁ, M. a kol. *Zákon o mezinárodním právu soukromém: komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 152–161. ISBN 978-80-7478-368-5.
- STUBB, C. G. A. The 1996 Intergovernmental Conference and the management of flexible integration. *Journal of European Public Policy*. 1997, roč. 4, č. 1, s. 37–55.
- SVOBODOVÁ, M. Hlav III. Posílená spolupráce. In: TOMÁŠEK, M., ŠMEJKAL, V. a kol. *Smlouva o fungování EU. Smlouva o EU. Listina základních práv EU. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 1116–1128. ISBN 978-80-7676-508-5.
- SVOBODOVÁ, M. Hlava IV. Ustanovení o posílené spolupráci. In: TOMÁŠEK, M., ŠMEJKAL, V. a kol. *Smlouva o fungování EU. Smlouva o EU. Listina základních práv EU. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 1333–1338. ISBN 978-80-7676-508-5.
- ŠLOSARČÍK, I. *Právní a politický rámec Evropské unie*. 5. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, 439 s. ISBN 978-80-7598-624-5.
- TOMÁŠEK, M. Historický vývoj. In: TOMÁŠEK, M., TÝČ, V., PETRLÍK, D. a kol. *Právo Evropské unie*. 3. aktualizované vyd. Praha: Leges, 2021, s. 32–52. ISBN 978-80-7502-491-6.
- TÝČ, V. *Základy práva Evropské unie pro ekonomy*. 7. přepracované a aktualizované vyd. Praha: Leges, 2017, 352 s. ISBN 978-80-7502-243-1.
- VALDHANS, J. *Odchylky od neutrálního kolizního řešení*. Habilitační práce. Brno: Masarykova univerzita, 2019, 199 s.
- WOLFSTÄDTER, L. M., KREILINGER, V. European Integration via Flexibility Tools: The Cases of EPPO and PESCO. In: *Jacques Delors Institut Berlin* [online]. 29. 11. 2017 [cit. 3. 4. 2024]. Dostupné z: <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/europeanintegrationviaflexibilitytools-kreilingerwolfstdter-nov17.pdf>

- ZAVADILOVÁ, L. *Majetkové poměry manželů – unifikace kolizního práva v rámci Evropské unie*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 233 s. ISBN 978-80-210-9978-4.
- ZAVADILOVÁ, M. § 50 Právo rozhodné pro zánik manželství. In: PAUKNEROVÁ, M., ROZEHNALOVÁ, N., ZAVADILOVÁ, M. a kol. *Zákon o mezinárodním právu soukromém: komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 340–343. ISBN 978-80-7478-368-5.
- ZWAAN, J. W. de. The Future of the European Union Cooperation. *ELTE Law Journal*. 2016, č. 2, s. 121–134.
- Acquis. *EUR-Lex* [online]. [cit. 2. 4. 2024]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/CS/legal-content/glossary/acquis.html>
- Demografické události cizinců – základní přehled. *Český statistický úřad* [online]. [cit. 2. 4. 2024]. Dostupné z: <https://csu.gov.cz/docs/107508/30305a7b-426e-2245-fd1c-025bf93b6fe4/290027230110.pdf>
- Demografické události cizinců – rozvody. *Český statistický úřad* [online]. [cit. 2. 4. 2024]. Dostupné z: <https://csu.gov.cz/docs/107508/93bdc1dc-1009-7e41-537b-15c0adb2f07e/290027230113.pdf>
- Demografické události cizinců – sňatky. *Český statistický úřad* [online]. [cit. 2. 4. 2024]. Dostupné z: <https://csu.gov.cz/docs/107508/793276ea-e35e-530f-9308-6aeaaa217656/290027230112.pdf>
- Enhanced cooperation on matrimonial and registered partnership property issues. *EUR-Lex* [online]. [cit. 3. 4. 2024]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/enhanced-cooperation-on-matrimonial-and-registered-partnership-property-issues.html>
- Interinstitucionální spis: 2010/0384 (NLE). *Rada Evropské unie* [online]. 2. 3. 2011, 5 s. [cit. 3. 4. 2024]. Dostupné z: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6524-2011-INIT/cs/pdf>
- Jednotný patent EU posiluje ochranu duševního vlastnictví a snižuje související náklady. *EUR-Lex* [online]. [cit. 3. 4. 2024]. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=LEGISSUM:2406030201_1
- Rozhodné právo ve věcech rozvodu a rozluky. *EUR-Lex* [online]. [cit. 3. 4. 2024]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/CS/legal-content/summary/law-applicable-to-divorce-and-legal-separation.html>

Nariadení Rady (EU) 2016/1103 ze dne 24. června 2016 provádějící posílenou spolupráci v oblasti příslušnosti, rozhodného práva a uznávání a výkonu rozhodnutí ve věcech majetkových poměrů v manželství. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A32016R1103>

Nariadení Rady (EU) 2016/1104 ze dne 24. června 2016 provádějící posílenou spolupráci v oblasti příslušnosti, rozhodného práva a uznávání a výkonu rozhodnutí ve věcech majetkových důsledků registrovaného partnerství. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/cs/TXT/?uri=CELEX:32016R1104>

Nariadení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1257/2012 ze dne 17. prosince 2012, kterým se provádí posílená spolupráce v oblasti vytvoření jednotné patentové ochrany. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012R1257>

Nariadení Rady (EU) 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R1939>

Nariadení Rady (EU) č. 1259/2010 ze dne 20. prosince 2010, kterým se zavádí posílená spolupráce v oblasti rozhodného práva ve věcech rozvodu a rozluky. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010R1259>

Smlouva o Evropské unii (konsolidované znění). In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0008.02/DOC_1&format=PDF

Smlouva o fungování Evropské unie (konsolidované znění). In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT>

Zákon č. 91/2012 Sb., o mezinárodním právu soukromém, ve znění pozdějších předpisů. In: *Beck-online* [právní informační systém]. Dostupné z: <https://app.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=onrf6mrqgez6ojrfu2a>

Contact – e-mail

480339@mail.muni.cz; malachta@mail.muni.cz

LISTINA ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD EVROPSKÉ UNIE V SOUČASNÉ JUDIKATUŘE SOUDNÍHO DVORA EVROPSKÉ UNIE A EVROPSKÉHO SOUDU PRO LIDSKÁ PRÁVA

Andrea Marešová

Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

V roce 2009 se Listina základních práv EU stala právně závazným dokumentem se stejnou právní silou jako zakládající smlouvy EU. Tento příspěvek si klade za cíl zodpovědět otázku, jak se tato závaznost projevila v judikatuře Soudního dvora EU a Evropského soudu pro lidská práva. Je možné v judikatuře SDEU identifikovat trend preference citování Listiny před Úmluvou o ochraně lidských práv a svobod a judikaturou ESLP? Zvýšila se relevance Listiny pro judikaturu ESLP? Pro účely identifikace trendu bude analyzována judikatura obou soudů v období 5 let před závazností Listiny a judikatura obou soudů v posledních 5 letech. V závěru příspěvek nastíní vývojový trend a představí možné důvody proč k vývoji dochází.

Keywords in original language

Základní práva; lidská práva; Listina základních práv Evropské unie; Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod; Soudní dvůr Evropské unie; Evropský soud pro lidská práva.

Abstract

In 2009 the Charter of Fundamental Rights of the European Union became a legally binding document with the same legal value as the EU treaties. This contribution aims to answer the question of how the binding legal force manifested itself in the case law of the Court of Justice of the European Union and the European Court of Human Rights. Is it possible to identify a trend in the CJEU case law to prefer citing of the Charter instead of the European Convention on Human Rights and the ECtHR case law? For the

purpose of trend identification, the case law of both courts in the interval of 5 years before the Charter became legally binding and in recent 5 years will be analysed. In its conclusion the contribution will outline the developing trend and introduce possible reasons for said development.

Keywords

Fundamental Rights; Human Rights; Charter of Fundamental Rights of the European Union; The Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms; The Court of Justice of the European Union; The European Court of Human Rights.

1 Úvod

Cílem tohoto příspěvku je zkoumat soudní dialog mezi Evropským soudem pro lidská práva (dále „ESLP“) a Soudním dvorem Evropské unie (dále „SDEU“). Jádrem analýzy je způsob používání Listiny základních práv EU (dále „Listina“) v judikatuře obou soudů. V rámci příspěvku budou kvantitativně i kvalitativně analyzovány rozsudky SDEU mezi lety 2005–2009 a 2019–2023 s cílem zmapovat změny v používání Listiny, Evropské úmluvy o ochraně lidských práv (dále „Úmluva“) a judikatury ESLP. V judikatuře ESLP jsou ve stejném období zkoumány změny v používání Listiny.

2 Analýza judikatury SDEU a ESLP

2.1 Systémy ochrany lidských práv v Evropě

Současný systém ochrany lidských práv v Evropě lze charakterizovat jako víceúrovňový. Jednotlivými úrovněmi jsou ochrana vnitrostátní, mezinárodní, ve které hraje významnou roli systém Evropské úmluvy o ochraně lidských práv, a supranacionální, představovaná Evropskou unií. Každá z těchto úrovní disponuje vlastním lidskoprávním katalogem a možnostmi přezkumu v rámci své soustavy soudů.¹

¹ FABBRINI, F. *Fundamental rights in Europe: challenges and transformations in comparative perspective*. Oxford: Oxford Univ. Press, 2014. s. 6–7.

Ochrana lidských práv si v rámci obou systémů za více než 70 let své existence prošla vývojem. Z mechanismu Úmluvy, který stál původně na mezinárodních stížnostech a jehož orgánem byla Komise, je nyní systém založený na Evropském soudu pro lidská práva, jako na stálém specializovaném lidskoprávním soudu, do jehož jurisdikce spadají mezistátní i individuální stížnosti, u nichž možnost podání už nezáleží na akceptaci státu.² Lidská práva v rámci Evropské unie si též prošla vývojem, od jejich opomíjení, přes zavedení do systému judikaturou Soudního dvora EU až k vytvoření vlastního katalogu lidských práv a jeho závaznosti, který přinesla Lisabonská smlouva.³ SDEU sice není lidskoprávní soud,⁴ ale v rámci svého postavení charakterizovaného Rosasem jako kombinace ústavního, nejvyššího, správního, hospodářského a obchodního soudu,⁵ v části své agendy s lidskými právy pracuje.⁶ Ze dvou systémů, které ve svých počátcích neměly mnoho společného, se staly systémy sdílející aspoň částečně prostor a oblast práva, v nichž působí. Tento překryv logicky vedl k tomu, že se oba systémy musely naučit nějakým způsobem spolu koexistovat a interagovat.

2.2 Pár poznámek ke klíčovým interakcím mezi SDEU a ESLP

Prvním důležitým milníkem bylo zavedení lidských práv do judikatury Soudního dvora. Protože Evropská unie tehdy neměla vlastní lidskoprávní katalog,⁷ judikoval SDEU, že ochrana základních práv je obecným principem Společenství, jehož zdrojem jsou společné ústavní tradice členských států⁸ a mezinárodní lidskoprávní smlouvy,⁹ na jejichž tvorbě se členské státy

² NUBBERGER, A. *The European court of human rights*. Oxford: Oxford University press, 2020, s. 13, 27.

³ ŠÍŠKOVÁ, N. *Lidskoprávní mechanismy na úrovni EU a otázky související*. Praha: Wolters Kluwer, 2021, s. 52–54, 63.

⁴ ROSAS, A. The Court of Justice of the European Union: A Human Rights Institution? *Journal of Human Rights Practice*. 2022, roč. 14, č. 1, s. 212.

⁵ ROSAS, A. The European Court Of Justice in Context: Forms and Patterns of Judicial Dialogue. *European Journal of Legal Studies*. 2007, roč. 1, č. 2, s. 122.

⁶ NUBBERGER, op. cit., s. 130–131.

⁷ SMEKAL, H. Pronikání lidských práv do agendy Evropské unie. *Mezinárodní vztahy*. 2014, roč. 49, č. 4, s. 88.

⁸ Rozsudek Soudního dvora ze dne 17. 12. 1970, *Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, věc C-11/70.

⁹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 14. 5. 1974, *J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung proti Komisi Evropských společenství*, věc 4-73.

podílely nebo jejichž jsou signatáři, zvláště pak Evropská úmluva o ochraně lidských práv, které SDEU opakovaně přiznal zvláštní důležitost.¹⁰

Tato zvláštní důležitost se projevila i v textu Listiny základních práv EU, která je od roku 2009 závazným lidskoprávním katalogem. Jde o moderní katalog, obsahující nejen klasická lidská práva jako je právo na účinnou ochranu a spravedlivý proces či právo na život, ale i modernější práva jako je právo na ochranu životního prostředí, ochrana spotřebitele či právo na řádnou správu.¹¹ V článku 52 Listiny je stanoveno, že právům, která korespondují s právy v Úmluvě, má být přikládán stejný smysl a rozsah jaký jim přikládá Úmluva.¹² Vysvětlení k Listině obsahují pokyn přihlížet i k judikatuře ESLP.¹³

Lisabonská smlouva ale nepřinesla pouze závaznost Listiny, zakotvila také povinnost Evropské unie přistoupit k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv.¹⁴ První pokus o naplnění tohoto závazku, jenž se dostal až do fáze vypracování návrhu dohody o přistoupení, byl zastaven Posudkem SDEU 2/13, který dohodu shledal nekompatibilní se Smlouvami.¹⁵ Dle článku 218 odst. 11 SFEU není možné dohodu uzavřít, pokud nedojde k její změně či ke změně Smluv.¹⁶ V posudku je celkem 10 důvodů nekompatibility,¹⁷ například obava, že dojde k ohrožení principu vzájemné důvěry a že ESLP bude hodnotit rozdělení kompetencí mezi členskými státy a Unií. Problematickou shledal SDEU také jurisdikci ESLP v oblasti, ve které ji SDEU sám nemá, nedostačnou příležitost SDEU vyjádřit se k interpretaci práva EU v rámci předběžného řízení či možné obcházení podání předběžné otázky soudy členských

¹⁰ O'LEARY, S. Courts, Charters and Conventions: Making Sense of Fundamental Rights in the EU. *Irish Jurist*. 2016, roč. 56, s. 22.

¹¹ ŠÍŠKOVÁ, op. cit., s. 65–75.

¹² Listina základních práv Evropské unie. In: *EUR-lex* [právní informační system]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A12016P%2FTXT>

¹³ Vysvětlení k Listině základních práv. In: *EUR-lex* [právní informační system]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=celex:32007X1214\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=celex:32007X1214(01))

¹⁴ ŠÍŠKOVÁ, op. cit., s. 58.

¹⁵ KRENN, C. Autonomy and Effectiveness as Common Concerns: A Path to ECHR Accession After Opinion 2/13. *German Law Journal*. 2015, roč. 16, č. 1, s. 147.

¹⁶ Smlouva o fungování EU (Konsolidované znění). In: *EUR-lex* [právní informační system]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A12016ME%2FTXT>

¹⁷ KRENN, op. cit., s. 147.

států přes možnost poradního stanoviska od ESLP zavedenou protokolem 16.¹⁸ SDEU judikoval, že dohoda může z několika hledisek narušit specifické rysy a autonomii práva EU.¹⁹ Posudek byl hojně kritizován, tehdejší prezident ESLP ho označil za velké zklamání²⁰ a nevyhnul se vlně kritiky v řadě odborných publikací (viz *Douglas-Scott*,²¹ *Isiksel*,²² *Eckhout*²³), které se vcelku shodují na tom, že SDEU klade přílišný důraz na vlastní autonomii a na speciální povahu EU a málo se zabývá cílem přistoupení, tedy zavedením externí kontroly EU v oblasti dodržování lidských práv.

Přistoupení k Úmluvě by vyřešilo dlouhodobý problém mezer v jurisdikci ESLP, kdy EU nemůže být před ESLP souzena pro porušení lidských práv.²⁴ Odpovědnost by mohla být na členských státech, prozatím ESLP ale vyvinul tzv. doktrínu Bosphorus. V případě, kdy stát přenesl pravomoc na mezinárodní organizaci a při implementaci právních povinností nemá možnost diskrce, ESLP presumuje, že stát neporušil své povinnosti v Úmluvě, pokud je ochrana poskytovaná danou mezinárodní organizací alespoň ekvivalentní systému Úmluvy.²⁵ Tuto presumpci je možné vyvrátit, pokud je ochrana lidských práv zjevně nedostatečná v konkrétním případě.²⁶ Teorie, že ESLP v reakci na Posudek 2/13 svůj vstřícný přístup přehodnotí, se nepotvrdily, v rozsudku ve věci *Avotins proti Lítvě* z roku 2016 opět doktrínu Bosphorus aplikoval,²⁷ i když dle některých zdrojů ve striktnější podobě.²⁸

18 DOUGLAS-SCOTT, S. The Relationship between the EU and the ECHR Five Years on from the Treaty of Lisbon. In: VRIES, S. de. *The EU Charter of Fundamental Rights as a Binding Instrument: Five Years Old and Growing*. Oxford: Hart Publishing, 2015, s. 4–7.

19 Posudek Soudního dvora ze dne 18. 12. 2014, *Adhésion de l'Union à la CEDH*, věc *Avis 2/13*.

20 GLAS, L. R., KROMMENDIJK, J. From Opinion 2/13 to Avotins: Recent Developments in the Relationship between the Luxembourg and Strasbourg Courts. *Human Rights Law Review*. 2017, roč. 17, s. 567.

21 DOUGLAS-SCOTT, op. cit., s. 20.

22 ISIKSEL, T. European Exceptionalism and the EU's Accession to the ECHR. *European Journal of International Law*. 2016, roč. 27, č. 3, s. 582–589.

23 ECKHOUT, P. Opinion 2/13 on EU Accession to the ECHR and Judicial Dialogue: Autonomy or Autarky. *Fordham International Law Journal*. 2015, roč. 38, č. 4, s. 992.

24 LOCK, T. Future of EU Human Rights Law: Is Accession to the ECHR Still Desirable? *Journal of International and Comparative Law*. 2020, roč. 7, č. 2, s. 432–433.

25 LOCK, 2020, op. cit., s. 432–434.

26 GLAS, KROMMENDIJK, op. cit., s. 570.

27 Rozhodnutí Soudního dvora pro lidská práva ze dne 25. 2. 2014, *Avotins a další proti Lotyšsku*, č. 17502/07.

28 GLAS, KROMMENDIJK, op. cit., s. 586.

2.3 Výzkumná otázka

V rámci svého příspěvku jsem se rozhodla zkoumat, jak se výše uvedené projevilo v judikatuře obou soudů. Centrálním bodem výzkumu je Listina základních práv EU. U Soudního dvora mě zajímalo, zda v porovnání s obdobím před závazností Listiny ji v posledních 5 letech používá více a zda se naopak odklonil od Úmluvy a judikatury ESLP. U ESLP jsem zkoumala, zda je v jeho současné judikatuře používána Listina základních práv EU a pokud ano, tak jakým způsobem.

2.4 Metodologie analýzy judikatury SDEU

Zkoumaná rozhodnutí jsem si vybírala na základě vyhledávání v databázi rozsudků SDEU na webu Curia. Nejdříve jsem do vyhledávání v textu zadala „fundamental rights“ pro období jednoho roku. Výsledků bylo ale mezi lety 2019–2023 příliš mnoho, jednalo se o přes 200 rozsudků na rok. Provedla jsem tedy zúžení pouze na rozsudky v řízení o předběžné otázce, jejíž význam je pro soudní praxi SDEU nezanedbatelný.²⁹ Po zúžení mi však zůstalo kolem 100 případů. Rozhodla jsem se proto v letech 2019–2023 zkoumat pouze reprezentativní vzorek. V systému jsem si vyhledala výskyt frází „fundamental rights“, „charter of fundamental rights“, „human rights“ a „ECHR“ a tyto seznamy výsledků jsem mezi sebou porovnála. Rozsudky jsem pak rozdělila na několik skupin – pouze „fundamental rights“, pouze „charter of fundamental rights“, „charter i human rights“ (s přihlédnutím k poměru výsledků obsahujících pojem ECHR), jen „human rights“, jen „ECHR“ a ze všech těchto skupin jsem zkoumala náhodně vybraných 15–20 % případů. V období mezi 2005–2009 stačilo výsledky obsahující výraz „fundamental rights“ nebo „human rights“ zúžit pouze na rozsudky v řízení o předběžné otázce.³⁰

V takto vybraných rozsudcích jsem pomocí vyhledávání v textu procházela části relevantní k základním právům, lidským právům, Listině, Úmluvě

²⁹ HORNUF, L., VOIGT, S. Analyzing preliminary references as the powerbase of the European Court of Justice. *European Journal of Law and Economics*. 2015, roč. 39, č. 2, s. 288.

³⁰ Předmětem výzkumu tak byly všechny rozsudky o předběžné otázce z daného období, nebyla zde tak nutnost dělit výsledky do tolika kategorií podle klíčových slov.

a judikatuře ESLP. Rozsudky jsem zkoumala jak z hlediska kvantitativního, tak z hlediska kvalitativního. Veškerá data pocházejí z mé diplomové práce nazvané Soudní dialog mezi SDEU a ESLP.

2.5 Analýza judikatury SDEU na základě klíčových slov

Z období 2005–2009 jsem analyzovala 71 rozsudků a z období 2019–2023 celkem 88 rozsudků podle následujících klíčových slov:

Tab. č.1: Analýza judikatury SDEU podle klíčových slov v období 2005–2009

	2005	2006	2007	2008	2009	celkem	%
Jen „fundamental rights“	0	6	3	3	7	19	27 %
„fundamental rights“+„human rights“	6	4	8	9	8	35	49 %
Jen „human rights“	3	8	2	4	0	17	24 %

Tab. č. 2: Analýza judikatury SDEU podle klíčových slov v období 2019–2023

	2019	2020	2021	2022	2023	celkem	%
Jen „fundamental rights“	1	1	1	2	2	7	8 %
„charter of fundamental rights“	8	8	10	11	11	48	54 %
„charter“ + „human rights“	5	5	5	7	6	28	32 %
jen „human rights“	1	1	1	1	1	5	6 %
Jen „ECHR“	0	0	0	0	0	0	0 %

Přestože tabulky nepracují se stejnými kategoriemi, jednoduchým přepočtem můžeme vyvodit několik závěrů. V judikatuře SDEU v období 2005–2009 se výrazy základní práva a lidská práva vyskytují prakticky ve stejném zastoupení, máme zde 49 % případů, kde se nacházejí oba termíny a 27 % a 24 %, kde se vyskytuje každý zvlášť. Lidská práva se tak objevují v téměř ¾ případů. Porovnáme-li situaci s obdobím 2019–2023, zjistíme že zde základní práva dominují, v rámci lidskoprávní agendy se totiž vyskytují v 94 % případů. Lidská práva a základní práva jsou si v pojetí SDEU sice významově velmi podobná,³¹ přesto však v našem případě reprezentují dva různé lidskoprávní dokumenty. Termín „základní práva“ je vlastní Listině, zatímco lidská práva jsou typická pro systém Úmluvy. Nejenže tedy došlo ke zvýšení

³¹ ŠÍŠKOVÁ, op. cit., s. 28.

výskytu termínu základní práva v rámci lidskoprávní judikatury SDEU, ukázalo se také snížení používání termínu lidská práva na 38 % případů a rozsudků, kde by si SDEU vystačil pouze s lidskými právy bez základních, je nyní již jen 6 %. Ukazatelem, že tento odklon lze spojovat se závazností listiny je pak porovnání výskytu „Listiny základních práv“, který se zvýšil z 27 %³² na 86 % případů.

2.6 Obsahová analýza judikatury SDEU – způsob použití

A nyní přejdeme k obsahové analýze. V rámci analýzy rozsudků jsem se zaměřovala na způsob použití Listiny, Úmluvy a judikatury ESLP. Způsoby použití jsem u každého z institutů rozdělila na tři kategorie: 1. rozsudek Listinu/Úmluvu nezmiňuje, 2. rozsudek Listinu/Úmluvu zmiňuje v právním kontextu, ve shrnutí vnitrostátního případu či v otázce referujícího soudu, aniž by ji používal sám SDEU ve své argumentaci³³ a nakonec za 3. případy, kdy SDEU využil některý ze zkoumaných institutů v rámci své právní argumentace.

Tab. č. 3: Analýza způsobu použití Listiny v judikatuře SDEU mezi lety 2005–2009 a 2019–2023

Listina základních práv EU	2005-2009	2019-2023
není zmíněna	73 %	14 %
v právním kontextu, otázce soudu, vyjádření stran sporu	13 %	11 %
v právní argumentaci SDEU	14 %	75 %

³² Není obsaženo v tabulce, jde o 19 případů z celkové počtu 71 případů.

³³ Dále zkracováno pouze na použití v právním kontextu, i když tato kategorie stále zahrnuje vše výše uvedené.

Tab. č. 4: Analýza způsobu použití Úmluvy v judikatuře SDEU mezi lety 2005–2009 a 2019–2023

Evropská úmluva o ochraně LP	2005-2009	2019-2023
není zmíněna	37 %	66 %
v právním kontextu, otázce soudu, vyjádření stran sporu	17 %	12 %
v právní argumentaci SDEU	46 %	22 %

Tab. č. 5: Analýza způsobu použití judikatury ESLP v judikatuře SDEU mezi lety 2005–2009 a 2019–2023

Judikatura ESLP	2005-2009	2019-2023
není zmíněna	75 %	83 %
v právním kontextu, otázce soudu, vyjádření stran sporu	0 %	6 %
v právní argumentaci SDEU	25 %	11 %

Nejdříve se zaměříme na Listinu, u níž můžeme pozorovat téměř inverzi hodnot. Z dokumentu, který SDEU používal v letech 2005–2009 pouze ve 27 % případů, z čehož v pouhých 14 % ve své právní argumentaci, je mezi lety 2019–2023 dokument, na kterém staví SDEU svou argumentaci v 75 % případů.

Úmluva na druhou stranu o značnou část své relevance přišla. Došlo ke zvýšení počtu případů, kde není vůbec zmíněna a to o 29 %, snížení výskytu v právním kontextu o 5 % a snížení použití v rámci vlastní argumentace SDEU o 24 %.

Nakonec judikatura ESLP, jenž byla v období 2005–2009 použita v právní argumentaci ve 25 % případů, se nyní vyskytuje v pouhých 17 % celkově a z toho 6 % je pouze právní kontext. Její relevance tak v rámci právní argumentaci soudu klesla na 11 %, což koresponduje se snížením použití Úmluvy, kterou ESLP ve své judikatuře interpretuje.

Z hlediska reálných čísel však mohlo dojít spíše ke zvýšení relevance. Úmluva i judikatura se sice v reprezentativním vzorku používá v menším množství rozsudků než v předchozím období, tento vzorek ale reprezentuje pouhých 15–20 %. Pokud bychom na základě vzorku odhadli celkové zastoupení, mohlo by se u Úmluvy jednat o více než 100 rozsudků a u judikatury ESLP o více jak 50.

2.7 Obsahová analýza judikatury SDEU – způsob použití

V rámci podrobnější obsahové analýzy jsem se zaměřila na to, jak SDEU ve své argumentaci Listinu a Úmluvu používá. Z obsahového hlediska jsem definovala 3 kategorie použití lidskoprávních katalogů: 1. Úmluva/Listina jsou spíše zmíněny pro přehlednost, ale sám soud s nimi v rámci argumentace nijak hlouběji nepracuje – například Rozsudek Soudního dvora EU C-1/23 PPU – bod 54: „*V tomto ohledu je třeba uvést, že článek 7 Listiny, který obsahuje práva odpovídající právům zaručeným v čl. 8 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, který je výslovně zmíněn v bodě 2 odůvodnění uvedené směrnice, uznává právo na respektování soukromého a rodinného života...*“³⁴

Druhou kategorií je použití, které se dotýká věci samotné. SDEU bere institut v potaz v rámci své argumentace, nezabývá se jím však nijak podrobně, neprovádí aplikační testy, testy omezení práv, podrobnější subsumpci skutkového stavu pod danou lidskoprávní normu, neuvádí či příliš nerozebírá judikaturu, která se dané problematiky týká, což jsou charakteristiky skupiny třetí. Zde nalezneme případy, kdy soud s danými instituty pracuje podrobně. Příkladem v druhé kategorii je Rozsudek Soudního dvora ve věci C-485/19 bod 54: „*Kromě toho Soudní dvůr uvedl, že povinnost členských států zajistit účinnost práv, která jednotlivcům vyplývají z unijního práva, s sebou nese zejména pro práva vyplývající ze směrnice 93/13 požadavek účinné soudní ochrany zakotvený rovněž v článku 47 Listiny, který platí zejména pro procesní podmínky soudních řízení založených na takových právech...*“³⁵

³⁴ Rozsudek Soudního dvora ze dne 18. 4. 2023, *Afrin*, věc C-1/23.

³⁵ Rozsudek Soudního dvora ze dne 22. 4. 2021, *Profi Credit Slovakia*, s. r. o., věc C- 485/19.

Třetí kategorii reprezentuje například Rozsudek Soudního dvora ve věci C-804/18 WABE,³⁶ kde SDEU provádí test přípustnosti rozdílného zacházení, zabývá se proporcionalitou mezi zákazem rozdílného zacházení, svobodou vyznání a svobodou podnikání a uvádí judikaturu, nejen svoji, ale i ESLP.

Tab. č. 6: Analýza způsobu argumentace Listinou v judikatuře SDEU v letech 2005–2009 a 2019–2023

Listina	2005-2009	%	2019 -2023	%
zmínka	4	40 %	2	3 %
stručně	4	40 %	26	39 %
podrobně	2	20 %	38	58 %
celkem	10	X	66	X

Tab. č. 7: Analýza způsobu argumentace Úmluvou v judikatuře SDEU v letech 2005–2009 a 2019–2023

Úmluva	2005-2009	%	2019 -2023	%
zmínka	6	18 %	7	37 %
stručně	16	49 %	4	21 %
podrobně	11	33 %	8	42 %
celkem	33	X	19	X

Ohledně Listiny můžeme obecně říct, že se v rámci argumentace mezi lety 2005–2009 používala spíše marginálně, data získaná přepočtem na procenta tak nemají příliš velkou vypovídací hodnotu. Mezi lety 2019–2023 je to ale jinak, z celkových 66 výsledků je Listina pouze zmiňována jen ve 3 % případů, stručně je s ní argumentováno v 39 % procentech případů a v 58 % se jí SDEU zabývá podrobně. Můžeme tak uzavřít, že z argumentačního hlediska relevance Listiny pro SDEU značně vzrostla.

³⁶ Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. 7. 2021, *WABE eV and MH Müller Handels GmbH*, spojené věci C-804/18 a C-341/19.

Na druhou stranu u Úmluvy můžeme pozorovat nejen snížení počtu případů, kdy je použita, z 33 na 19, ale také změny ve způsobu používání. Mezi lety 2005–2009 byla Úmluva použita pro podporu argumentace v 82 % případů, zatímco v pozdějším období jde o 63 %, což znamená, že SDEU v současnosti v 37 % případů používá Úmluvu spíše pro přehled, snad aby se neřeklo, že se na ni zapomnělo. SDEU v těchto případech často zmiňuje pouze v jedné větě, že jde o práva korespondující s Úmluvou, ale reálně nemá tato zmínka žádný důsledek v rámci lidskoprávního posouzení (a pokud ano, tak to pro čtenáře není ze samotného textu rozsudku poznatelné). Existuje ovšem i 42 % případů, v nichž SDEU s Úmluvou pracuje podrobně a Úmluva je pro něj relevantním zdrojem lidskoprávní argumentace. SDEU tak není v používání Úmluvy příliš konzistentní. Další poznatek se týká prostoru věnovaného oběma dokumentům, pokud totiž SDEU s Úmluvou pracuje, má sklon jí věnovat menší prostor než Listině.

V rámci analýzy jsem též vyzpozořovala, že SDEU v současnosti spíše opustil tendenci používat lidskoprávní dokumenty pouze pro demonstraci existence obecné zásady, aby pak následně provedl lidskoprávní posouzení případu pouze na základě těchto zásad. SDEU nyní více pracuje s konkrétními ustanoveními Listiny i Úmluvy a obecně věnuje lidskoprávnímu posouzení věci větší prostor v porovnání se stručnější argumentací v letech 2005–2009.

2.8 Obsahová analýza judikatury SDEU – korespondující práva

V poslední části obsahové analýzy judikatury SDEU jsem zjišťovala, v kolika procentech případů použití Listiny se jedná o část práv, která s Úmluvou korespondují. Vzhledem k tomu, že Listina obsahuje množství práv z oblastí nepokrytých Úmluvou, je logické, že ne ve všech případech je Úmluva objektivně relevantní. Výskyt korespondujících práv jsem zkoumala pouze v letech 2019–2023. V intervalu mezi lety 2005–2009 používal soud Listinu spíše sporadicky a zkoumaná data by tak nepřinesla mnoho užitečných informací.

U rozsudků, jež používají Listinu v právní argumentaci, jsem zkoumala každé právo zvlášť, často totiž bylo v rámci jednoho rozsudku argumentováno více právy. Celkově bylo zkoumáno 104 různých práv v 66 rozsudcích.

Výsledky jsem rozdělila do 3 kategorií – v 1. kategorii nalezneme práva s Úmluvou nekorespondující, v 2. kategorii práva, která s Úmluvou korespondují, ale soud Úmluvu nepoužívá a ve 3. kategorii korespondující práva, u kterých soud Úmluvu používá. Práva jsem rozdělila na korespondující a nekorespondující podle Vysvětlení k Listině, konkrétně podle výkladu u článku 52.³⁷

Ukázalo se, že v 50 % případů SDEU pracuje s právy, která jsou obsažena v Listině, ale žádná práva v Úmluvě jim neodpovídají. Nejčastěji šlo například o ochranu spotřebitele, slušné pracovní podmínky či zákaz diskriminace. Ve 31 % případů, se jednalo o práva korespondující s Úmluvou, SDEU ale Úmluvu v rámci argumentace konkrétním právem nepoužil a v pouhých 19 % případů se jednalo o korespondující práva, kde SDEU skutečně Úmluvou argumentoval. Z toho vyplývá, že SDEU se ve značném množství případů na Úmluvu spíše nespolehá, a to ani v případech, kdy by ji vzhledem k odkazu Listiny v úvahu vzít mohl a měl.

2.9 Dílčí závěry a možná vysvětlení

Závěrem první části výzkumu je jednoznačně, že v současnosti získala Listina základních práv EU výrazně větší relevanci. Úmluvu a judikaturu ESLP možná SDEU používá ve větším množství případů než dříve, procentuálně jde ale o nižší poměr případů. V práci s Úmluvou se dále projevuje dualismus, kdy je v části případů pouze zmíněna a v obdobném množství případů naopak rozebírána podrobně. U korespondujících práv má SDEU sklon ji spíše neuvádět, i když se objevují i případy, které propojení Listiny s Úmluvou řádně zohledňují. Můžeme uzavřít, že SDEU Úmluvu a judikaturu SDEU nadále používá, ovšem s jistou opatrností a selektivností. Faktorů, které mohou tyto závěry vysvětlovat je více.

Jeden z nich zdůraznil sám SDEU v bodě 22 rozsudku C-524/15, a to sice skutečnost, že Evropská úmluva o ochraně lidských práv ještě nebyla formálně inkorporována do práva EU.³⁸ Článek 52 odst. 3 Listiny, který stanoví

³⁷ Vysvětlení k Listině základních práv. In: *EUR-lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=celex:32007X1214\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=celex:32007X1214(01))

³⁸ Rozsudek Soudního dvora ze dne 20. 3. 2018, *Menci*, věc C-524/15.

povinnosti přikládat právům odpovídajícím Úmluvě stejný význam i rozsah,³⁹ zavazuje SDEU dle Locka pouze nepřímo.⁴⁰ Je tak vcelku logické, že SDEU používá spíše Listinu formálně inkorporovanou do práva EU článkem 6 SFEU.⁴¹

Dalším důvodem je jistě i fakt, že Listina obsahuje širší katalog práv než Úmluva, a tudíž je i prostor pro její použití mnohem širší. Tato skutečnost ale nevysvětluje neochotu SDEU používat Úmluvu v situaci, kdy se dle Listiny jedná o korespondující práva. Zde nám může poskytnout odpověď výše zmíněný Posudek 2/13 a odborné názory na něj, kdy například Ahmed uvádí, že SDEU přikládá velkou váhu vlastní autonomii.⁴² Isiksel zastává názor, že se SDEU v posudku brání nejen napravitelným nedostatkům dohody o přistoupení, ale celému konceptu externí kontroly dodržování lidských práv.⁴³ Douglass-Scott také kvituje důraz na autonomii a dodává, že pokud by k přistoupení nedošlo, nezbyvá než doufat, že se SDEU ukáže jako dostatečně kompetentní na poli ochrany lidských práv.⁴⁴ A právě snaha přesvědčit kritiky SDEU o dostatečnosti ochrany lidských práv v systému EU a zároveň neochota vázat se příliš na systém Úmluvy kvůli zachování vlastní autonomie může být příčinou rozsudků s propracovanější lidskoprávní argumentací, které však ne vždy zohledňují relevantní ustanovení Úmluvy.

Důvody však mohou být i prozaičtější, například může jít o pouhou nedůslednost. Dalším důvodem může být skutečnost, že Úmluva je pouze minimálním standardem ochrany lidských práv a nebrání SDEU poskytovat na základě Listiny ochranu vyšší.⁴⁵ To však aspoň dle mého názoru nebrání tomu, aby byl minimální standard v rámci argumentace alespoň pro pořádek zmíněn.

³⁹ Listina základních práv Evropské unie. In: *EUR-lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A12016P%2FTXT>

⁴⁰ LOCK, T. *The European Court of Justice and international courts*. Oxford: Oxford Univ. Press, 2015, s. 179.

⁴¹ Smlouva o fungování EU (Konsolidované znění). In: *EUR-lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A12016ME%2FTXT>

⁴² AHMED, T. The Opposition of the CJEU to the ECHR as a Mechanism of International Human Rights Law. *Journal of International and Comparative Law*. 2017, roč. 4, č. 2, s. 348.

⁴³ ISIKSEL, op. cit., s. 580–581.

⁴⁴ DOUGLAS-SCOTT, op. cit., s. 20.

⁴⁵ LOCK, 2015, op. cit., s. 179.

Výše nastíněné argumenty pro opatrnější citování pak doplňují i důvody vedoucí SDEU k citacím jako například výslovný odkaz Listiny na Úmluvu v článku 52, potřeba zvýšení legitimacy svých rozhodnutí⁴⁶ a snaha vyhnout se konfliktu s ESLP.⁴⁷ Dohromady vše uvedené vede ke zvýšení celkového počtu citací a snížení procentuálního poměru u Úmluvy a judikatury SDEU, ke stejnému zastoupení případů citujících Úmluvu podrobně a těch, které citují pouhou zmínkou, a také k nedůslednému zohledňování korespondujících práv.

2.10 Analýza judikatury ESLP

Analýzu jsem provedla na základě vyhledávání v databázi HUDOC, vyhledávala jsem po jednotlivých rocích v rozsudcích přes klíčová slova – „character of fundamental rights.“ Některé výsledky byly kvůli této formulaci tzv. „falešně pozitivní“, místo Listiny se v nich totiž nacházely dokumenty jako například česká Listina základních práv a svobod. Celkově po eliminaci falešně pozitivních výsledků byla Listina v judikatuře ESLP použita mezi lety 2005–2009 v 19 rozsudcích a mezi lety 2019–2023 v 76. Z hlediska počtu rozsudků došlo ke čtyřnásobnému zvýšení. Listina je však v současnosti používána především v právním kontextu a to v 72 % případů. Počtem případů se sice výskyt Listiny v argumentaci ESLP zvýšil o 9 případů, procentuálně se ale v porovnání s předchozím obdobím počet snížil, a to právě kvůli vysokému počtu rozsudků, kde se Listina vyskytuje pouze v právním kontextu.

Ve způsobu používání Listiny v letech 2005–2009 a 2019–2023 není zásadní rozdíl, značná část rozsudků používá Listinu pro demonstraci evropského konsensu v rámci určité problematiky, k podpoře argumentů pro rozvoj vlastní judikatury a obecně pro podporu svých argumentů. Další méně početnou skupinou je použití Listiny v rámci posouzení aplikace doktríny „Boshporus“, kde je na Listinu odkazováno pro podporu zjištění, že ochrana lidských práv v EU je ekvivalentní ochraně poskytované systémem Úmluvy. Poslední zajímavou kategorií je mezi lety 2019–2023 skupina rozsudků, která

⁴⁶ TINIÈRE, R. The Use of ECtHR Case Law by the CJEU: Instrumentalisation or Quest for Autonomy and Legitimacy? *European Papers – A Journal on Law and Integration*. 2023, roč. 8, s. 327–329.

⁴⁷ LOCK, 2015, op. cit., s. 197.

se zabývá nedostatky nezávislosti a nestrannosti soudců v rámci soudního systému Polska. V těchto rozsudcích ESLP používá nejen Listinu, ale i rozhodnutí SDEU – například *Komise proti Polsku*.⁴⁸

Co se však týče četnosti, není možné si nevšimnout, že 76 rozsudků z celkových 18 493⁴⁹ je mizivý počet a když ještě vezmeme v úvahu fakt, že většina rozsudků Listinu zmiňuje pouze v právním kontextu, zakončila bych obsahový rozbor volně přeloženou citací z nesouhlasného stanoviska soudce Serghidese v případě Humpert a ostatní proti Německu: „*Bobužel, přestože soud mezinárodní právo a praxi zmiňuje v právním kontextu, opomíjí je rozzebrat a vzít v potaz v rámci merita věci...*“⁵⁰

Tento výrok z konkrétního rozsudku plně vystihuje mé pocity z používání Listiny v letech 2019–2023. Soud totiž ve značném množství případů Listinu zmiňuje v právním kontextu, pak se ale v rámci vlastní právní argumentace k její relevanci nijak nevyjadřuje. Lze tak uzavřít, že z obsahového hlediska závaznost Listiny výrazným způsobem nezasáhla do způsobu, jakým ji ESLP používá.

3 Závěr

Na závěr můžeme na výzkumné otázky odpovědět tak, že Listina, a především její závaznost, výrazně zasáhla do lidskoprávní judikatury SDEU, kde nyní hraje Listina primární roli a SDEU na ní zakládá argumentaci ve značném množství případů. U Úmluvy se projevuje dualismus spočívající ve zvýšení celkového počtu citací a v podrobném rozboru na straně jedné a snížení procentuálního poměru referencí, dále v množství odkazů, které Úmluvu pouze zmiňují, a v absenci odkazů ve většině případů korespondujících práv na straně druhé. SDEU tak sice Úmluvu používá, ovšem opatrněji a rozhodně ne ve všech případech, kdy by bylo její použití možné, neřkuli vhodné a žádoucí.

⁴⁸ Rozhodnutí Soudního dvora pro lidská práva ze dne 6. 10. 2023, *Juszyzyzyn proti Polsku*, č. 35599/20.

⁴⁹ Získáno součtem počtu vydaných rozsudků z dokumentů analýzy statistiky ESLP pro jednotlivé roky 2019–2023.

⁵⁰ Rozhodnutí Soudního dvora pro lidská práva ze dne 14. 12. 2023, *Humpert a další proti Německu*, č. 59433/18, 59477/18, 59481/18 a 59494/18.

V judikatuře ESLP se pak v současnosti relevance Listiny zvýšila spíše formálně, kdy je nejčastěji používána pouze jako součást právního kontextu. V právní argumentaci se objevuje minimálně, a to většinou pro demonstraci existence evropského konsenzu v určité právní otázce, případně při posuzování, zda EU poskytuje ochranu lidských práv, která je ekvivalentní systému Úmluvy.

References

- AHMED, T. The Opposition of the CJEU to the ECHR as a Mechanism of International Human Rights Law. *Journal of International and Comparative Law*. 2017, roč. 4, č. 2, s. 331–348.
- DOUGLAS-SCOTT, S. The Relationship between the EU and the ECHR Five Years on from the Treaty of Lisbon. In: VRIES, S. de. *The EU Charter of Fundamental Rights as a Binding Instrument: Five Years Old and Growing*. Oxford: Hart Publishing, 2015, s. 21–46. ISBN 978-1-78225-826-1.
- EECKHOUT, P. Opinion 2/13 on EU Accession to the ECHR and Judicial Dialogue: Autonomy or Autarky. *Fordham International Law Journal*. 2015, roč. 38, č. 4, s. 955–992.
- FABBRINI, F. *Fundamental rights in Europe: challenges and transformations in comparative perspective*. Oxford: Oxford Univ. Press, 2014. ISBN 978-0-19-870204-7.
- GLAS, L. R., KROMMENDIJK, J. From Opinion 2/13 to Avotiņš: Recent Developments in the Relationship between the Luxembourg and Strasbourg Courts. *Human Rights Law Review*. 2017, roč. 17, s. 567–587.
- HORNUF, L., VOIGT, S. Analyzing preliminary references as the powerbase of the European Court of Justice. *European Journal of Law and Economics*. 2015, roč. 39, č. 2, s. 287–311.
- ISIKSEL, T. European Exceptionalism and the EU's Accession to the ECHR. *European Journal of International Law*. 2016, roč. 27, č. 3, s. 565–589.
- KRENN, C. Autonomy and Effectiveness as Common Concerns: A Path to ECHR Accession After Opinion 2/13. *German Law Journal*. 2015, roč. 16, č. 1, s. 147–167.

- LOCK, T. Future of EU Human Rights Law: Is Accession to the ECHR Still Desirable? *Journal of International and Comparative Law*. 2020, roč. 7, č. 2, s. 427–447.
- LOCK, T. *The European Court of Justice and international courts*. Oxford: Oxford Univ. Press, 2015. ISBN 978-0-19-966047-6.
- NUßBERGER, A. *The European court of human rights*. Oxford: Oxford University press, 2020. ISBN 978-0-19-884964-3.
- O'LEARY, S. Courts, Charters and Conventions: Making Sense of Fundamental Rights in the EU. *Irish Jurist*. 2016, roč. 56, s. 4–41.
- ROSAS, A. The Court of Justice of the European Union: A Human Rights Institution? *Journal of Human Rights Practice*. 2022, roč. 14, č. 1. s. 204–212.
- ROSAS, A. The European Court Of Justice in Context: Forms and Patterns of Judicial Dialogue. *European Journal of Legal Studies*. 2007, roč. 1, č. 2, s. 121–136.
- SMEKAL, H. Pronikání lidských práv do agendy Evropské unie. *Mezinárodní vztahy*. 2014, roč. 49, č. 4, s. 81–101.
- ŠIŠKOVÁ, N. *Lidskoprávní mechanismy na úrovni EU a otázky související*. Praha: Wolters Kluwer, 2021. ISBN 978-80-7598-623-8.
- TINIÈRE, R. The Use of ECtHR Case Law by the CJEU: Instrumentalisation or Quest for Autonomy and Legitimacy? *European Papers – A Journal on Law and Integration*. 2023, roč. 8, s. 323–330.
- Analysis of statistics 2019. *European Court of Human Rights* [online]. 2024 [cit. 29. 4. 2024]. Dostupné z: https://www.echr.coe.int/d/stats_analysis_2019_eng?p_1_back_url=%2Fsearch%3Fq%3Dstats%2Banalysis%2B2019
- Analysis of statistics 2020. *European Court of Human Rights* [online]. [cit. 29. 4. 2024]. Dostupné z: https://www.echr.coe.int/d/stats_analysis_2020_eng?p_1_back_url=%2Fsearch%3Fq%3Dstats%2Banalysis%2B2020

Analysis of statistics 2021. *European Court of Human Rights* [online]. [cit. 29. 4. 2024]. Dostupné z: https://www.echr.coe.int/d/stats_analysis_2021_eng?p_l_back_url=%2Fsearch%3Fq%3Dstats%2Banalysis%2B2021

Analysis of statistics 2022. *European Court of Human Rights* [online]. [cit. 29. 4. 2024]. Dostupné z: https://www.echr.coe.int/d/stats_analysis_2022_eng?p_l_back_url=%2Fsearch%3Fq%3Dstatistic%2Banalysis%2B2022

Analysis of statistics 2023. *European Court of Human Rights* [online]. [cit. 29. 4. 2024]. Dostupné z: https://www.echr.coe.int/d/stats-analysis-2023-eng?p_l_back_url=%2Fsearch%3Fq%3Dstats%2Banalysis%2B2023

Listina základních práv Evropské unie. In: *EUR-lex* [právní informační system]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A12016P%2FTXT>

Rozhodnutí Soudního dvora pro lidská práva ze dne 25. 2. 2014, *Avotiņš a další proti Lotyšsku*, věc 17502/07.

Rozhodnutí Soudního dvora pro lidská práva ze dne 6. 10. 2023, *Juszczyżyn proti Polsku*, věc 35599/20.

Rozhodnutí Soudního dvora pro lidská práva ze dne 14. 12. 2023, *Humbert a další proti Německu*, spojené věci 59433/18, 59477/18, 59481/18 a 59494/18.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 17. 12. 1970, *Internationale Handelsgesellschaft mbH proti Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, věc C-11/70.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 14. 5. 1974, *J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung proti Komisi Evropských společenství*, věc 4-73.

Posudek Soudního dvora ze dne 18. 12. 2014, *Adhésion de l'Union à la CEDH*, věc Avis 2/13

Rozsudek Soudního dvora ze dne 20. 3. 2018, *Menci*, věc C-524/15.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 22. 4. 2021, *Profi Credit Slovakia, s. r. o.*, věc C- 485/19.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. 7. 2021, *WABE eV and MH Müller Handels GmbH*, spojené věci C-804/18 a C-341/19.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 18. 4 2023, *Afrin*, věc C-1/23.

Smlouva o fungování EU (Konsolidované znění). In: *EUR-lex* [právní informační system]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A12016ME%2FTXT>

Vysvětlení k Listině základních práv.. In: *EUR-lex* [právní informační system]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=celex:32007X1214\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=celex:32007X1214(01))

Contact – e-mail

493766@mail.muni.cz

ČLENSTVO SLOVENSKEJ REPUBLIKY V EURÓPSKEJ ÚNII: EURÓPSKY ZATÝKACÍ ROZKAZ

Milada Rađašová

Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici, Slovenská republika

Abstract in original language

Európska únia a samotné členstvo v nej prinieslo okrem iného voľný pohyb občanov medzi jednotlivými štátmi Európskej únie. Tento voľný pohyb nepriniesol len pozitíva, ale nepochybne môžeme poukázať aj na negatíva, spočívajúce v zjednodušení páchania trestnej činnosti na nadnárodnej úrovni. Vyhnúť sa zodpovednosti za spáchanie trestného činu je v rámci voľného pohybu osôb v Európskej únii omnoho jednoduchšie. Aj to je dôvodom prečo sa má právna úprava v trestných veciach jednotlivých členských štátov stále zdokonaľovať. Nevyhnutná je spolupráca justičných a policajných orgánov jednotlivých členských štátov Európskej únie, pričom je v tejto oblasti potrebné poukázať na účinný inštitút a to európsky zatýkací rozkaz. Príspevok je venovaný európskemu zatýkaciemu rozkazu, zásade špeciality pri vydávaní osoby pre trestné konanie vedené v inom štáte a výnimkám z tejto zásady. Poukazuje na problémy neúplného či nesprávneho prebratia Rámcového rozhodnutia Rady o európskom zatykači a postupoch odovzdávania osôb medzi členskými štátmi. Príspevok zároveň venuje pozornosť judikatúre slovenských súdov, ale neopomína ani judikatúru Súdneho dvora Európskej únie.

Keywords in original language

Právo Európskej únie; európsky zatýkací rozkaz; zásada špeciality; vyžiadaná osoba; právo na obhajobu.

Abstract

The European Union and the very membership therein brought, among other things, the free movement of citizens between individual states of the

European Union. This free movement has not only brought positives, but undoubtedly negatives as well, mainly in making it simpler to commit crimes on a transnational level. It is much easier to avoid responsibility for committing a crime within the framework of the free movement of persons in the European Union. That is also why legal regulations in criminal matters of individual member states should be constantly improved. The cooperation of the judicial and police authorities of the individual member states of the European Union is crucial. Moreover, it is necessary to mention an effective institution in this area, that is the European arrest warrant. The paper focuses on the European arrest warrant, the principle of specialty in the surrender of a person for criminal proceedings conducted in another state and exceptions to this principle. It points out the problems of incomplete or incorrect transposition of the Council's Framework Decision on the European arrest warrant and procedures for the surrender of persons between the member states. The paper also draws attention to the practice of Slovak courts, but does not neglect the practice of the Court of Justice of the European Union either.

Keywords

European Law; European Arrest Warrant; Rule of Specialty; Requested Person; the Right to Defence.

1 Úvod

Vstup Slovenskej republiky do Európskej únie je nevyhnutne potrebné považovať za významný medzník v našej histórii. V súčasnosti čoraz viac narastá potreba spolupráce s členskými štátmi Európskej únie za účelom ochrany spoločnosti. Vzhľadom k tomu, že Európska únia priniesla okrem iného aj voľný pohyb občanov medzi jednotlivými členskými štátmi je potrebné poukázať nielen na pozitíva, ale aj negatíva s tým spojené. Aj to je dôvod, aby sa právna úprava neustále zdokonaľovala a reagovala na vyskytujúce sa problémy. Nevyhnutnosť spolupráce medzi príslušnými orgánmi jednotlivých štátov dospela k zavedeniu účinných mechanizmov na postihovanie páchateľov alebo osôb podozrivých zo spáchania trestných činov bez ohľadu na to, do akého členského štátu sa rozhodli odísť, či ukryť. K najčastejšie

využívaným prostriedkom možno jednoznačne zaradiť európsky zatýkací rozkaz, ktorý je platný na celom území Európskej únie.

Príspevok je venovaný európskemu zatýkaciu rozkazu a konaniu k tomu prislúchajúcemu. V úvode si dovoľujeme vytýčiť hypotézy a následné spracovanie príspevku povedie buď k ich potvrdeniu alebo vyvráteniu.

H1: Európsky zatýkací rozkaz je nevyhnutným prostriedkom na zabezpečenie fungovania trestnej politiky v rámci Slovenskej republiky.

H2: Právny poriadok Slovenskej republiky obsahuje dostatočnú právnu úpravu európskeho zatýkacieho rozkazu.

H3: V konaní o európskom zatýkacom rozkaze môže obvinený uplatňovať svoje právo na obhajobu aj prostredníctvom advokátskeho koncipienta.

V rámci deskriptívneho výskumného plánu pôjde v príspevku v rámci stanoveného rozsahu o základný opis výskumnej témy a to európskeho zatýkacieho rozkazu, jeho právnej úprave v rámci Slovenskej republiky, ktorá vychádza z Rámcového rozhodnutia Rady o európskom zatýkací a postupoch odovzdávania osôb medzi členskými štátmi.

Príspevok popisuje zásadu špeciality v rámci konania o európskom zatýkacom rozkaze a výnimky z tejto zásady. Venuje pozornosť zisteným pochybeniam pri implementácii predmetného rámcového rozhodnutia do právneho poriadku Slovenskej republiky, odporúčania Európskej komisie a odstránenie pochybení zo strany slovenských orgánov.

S využitím explanatórneho výskumného plánu príspevok poskytuje úvahy nad možnosťou uplatňovania práva na obhajobu obvineného advokátskym koncipientom, nakoľko táto otázka nie je jednoznačne upravená.

Príspevok je spracovaný s využitím vedeckých metód, analýzy, syntézy a dedukcie, pričom budú využité aj štatistické metódy poukazujúce na nezanedbateľný význam samotného európskeho zatýkacieho rozkazu v rámci trestnej oblasti.

2 Európsky zatýkací rozkaz

Pre ucelené spracovanie vybranej témy príspevku v stanovenom rozsahu je nevyhnutné pozornosť upriamiť na právnu úpravu inštitútu európskeho

zatýkacieho rozkazu. Európsky zatýkací rozkaz a jeho právna úprava vychádza jednak z európskej, nadnárodnej úrovne, ktorá je podkladom pre právnu úpravu vnútroštátnu.

V rámci právneho poriadku Slovenskej republiky je európsky zatýkací rozkaz upravený zákonom č. 154/2010 Z. z. o európskom zatýkacom rozkaze (ďalej „ZoEZR“), ktorého základy boli položené Rámcovým rozhodnutím Rady 2002/584/SVV¹ (ďalej „rámcové rozhodnutie“). Toto rámcové rozhodnutie možno považovať za prvý nástroj Európskej Únie v oblasti spolupráce v trestných veciach založenej na zásade vzájomného uznávania.² Prioritnou úlohou, ktorú malo predmetné rámcové rozhodnutie za cieľ bolo zabezpečenie efektívnejšieho právneho mechanizmu, aby osoby, ktoré sa snažia vyhnúť spravodlivosti, nezneužívali otvorené hranice a zároveň, aby sa prispelo k tomu, aby Európska Únia predstavovala priestor, v rámci ktorého sa zachováva sloboda, bezpečnosť a spravodlivosť.

Dovtedy využívané extradičné konanie, ktoré bolo tradične využívané, bolo nahradené konaním o európskom zatýkacom rozkaze, ktoré sa však uplatňuje len medzi členskými štátmi Európskej Únie. Prílišný formalizmus uplatňovaný pri vydávaní osôb medzi jednotlivými členskými štátmi Európskej Únie bolo nevyhnutné zrušiť a to vo vzťahu k osobám, ktoré unikali pred spravodlivosťou tým, že sa trestnému stíhaniu vyhýbali. Proces vydávania osôb sa tak výrazne urýchlil. Pre súdnictvo predstavuje európsky zatýkací rozkaz „*základný kameň spolupráce*“.

V roku 2008 bola uverejnená Príručka o vydávaní európskeho zatykača, ktorá bola aktualizovaná ešte v roku 2017.³ Posledná aktualizácia tejto príručky bola reakciou na nadobudnuté skúsenosti počas predošlých rokov uplatňovania európskeho zatýkacieho rozkazu členskými štátmi Európskej Únie.

¹ Rámcové rozhodnutie Rady z 13. 6. 2002 o európskom zatykači a postupoch odovzdávania osôb medzi členskými štátmi 2002/584/SVV.

² Správa Komisie Európskemu parlamentu a Rade o vykonávaní Rámcového rozhodnutia Rady z 13. júna 2002 o európskom zatykači a postupoch odovzdávania osôb medzi členskými štátmi, v Bruseli, č. COM (2020) 270 final.

³ Príručka o vydávaní a vykonávaní európskeho zatykača z 28. 9. 2017. *Európska komisia*. č. C (2017), 6389 final.

Postup v zmysle konania o európskom zatýkacom rozkaze sa líši od tradičného vydávania v nižšie uvedenom:

- prísne lehoty,
- kontrola obojstrannej trestnosti – už sa nepožaduje pre 32 kategórií trestných činov,
- žiadne politické zásahy,
- odovzdávanie štátnych príslušníkov,
- možnosť požadovať záruky (právo požiadať o preskúmanie, ak je uložený doživotný trest odňatia slobody; hľadaná osoba môže podstúpiť výsledný trest odňatia slobody vo vykonávajúcej krajine, ak je jej štátnym príslušníkom, alebo má obvyklé bydlisko v danej krajine).⁴

2.1 Zásada špeciality v zmysle ZoEZR

Zásada špeciality má vplyv aj na zásadu proporcionality. Osoba, ktorá bola vydaná z iného členského štátu na základe európskeho zatýkacieho rozkazu, nesmie byť v štáte pôvodu stíhaná, odsúdená, nemôže byť obmedzená jej osobná sloboda za trestné činy, ktoré spáchala pred vydaním, na ktoré sa európsky zatýkací rozkaz nevzťahoval.

Zásadu špeciality je možné nachádzať vo viacerých zákonoch a rámcových rozhodnutiach Európskej Únie. Jej právny základ na území Európy však nachádzame v troch najhlavnejších Dohovoroch:

- čl. 14 Európskeho dohovoru o vydávaní (1957), ktorý tvorí právny základ zásady špeciality na európskom území,
- čl. 9 Dohovoru o zjednodušenom postupe vydávania osôb medzi členskými štátmi EÚ,
- čl. 10 a 11 Dohovoru týkajúceho sa vydávania osôb medzi členskými štátmi EÚ (2000).

Zásada špeciality je okrem iných zákonov upravená hlavne v ZoEZR. Európsky zatýkací rozkaz podobne ako medzinárodný zatýkací rozkaz sa vydáva na účely vyžiadania osoby z členského štátu EÚ na trestné stíhanie, alebo na výkon už uloženého trestu odňatia slobody. Európsky zatýkací

⁴ Európsky zatýkací rozkaz. *European Justice* [online]. [cit. 30. 3. 2024]. Dostupné z: https://e-justice.europa.eu/90/SK/european_arrest_warrant

rozkaz je možné vydat' súdom Slovenskej republiky pre také skutky, za ktoré možno v rámci právneho poriadku Slovenskej republiky uložiť trest odňatia slobody s hornou hranicou trestnej sadzby najmenej 12 mesiacov.⁵ V druhom prípade, ak sa žiada o vydanie na výkon už uloženého trestu odňatia slobody, ak trest alebo jeho zvyšok, ktorý sa má vykonať je najmenej 4 mesiace, pričom viaceré tresty alebo nevykonané zvyšky viacerých trestov sa spočítavajú. Nato, aby vykonávajúci štát neskúmal trestnosť činu, aj podľa svojho právneho poriadku, musia byť splnené obidve uvedené podmienky čo znamená, že musí ísť o trestný čin, ktorého horná hranica trestu odňatia slobody v štáte pôvodu je najmenej 3 roky a je označený priradením k jednej alebo viacerým kategóriám TČ. „*Aktuálna právna úprava európskeho zatýkacieho rozkazu, na rozdiel od pôvodnej, upravuje aj akcesorické trestné činy. Kým podľa pôvodnej právnej úpravy sa európsky zatýkací rozkaz mohol vydať len pre extradičné trestné činy, podľa platnej právnej úpravy stačí, aby v prípade vydania európskeho zatýkacieho rozkazu pre viaceré trestné činy bol extradičný len jeden.*“⁶ Kategórie trestných činov sú taxatívne vymenované v ust. § 4 ods. 4 písm. a) až f) ZoEZR. Európsky zatýkací rozkaz je možné vydať už za predpokladu, že by sa obvinený mohol, alebo sa zdržiava v inom členskom štáte z čoho vyplýva, že to nemusí byť jednoznačne preukázané. Právna úprava o európskom zatýkacom rozkaze zakotvuje aj zásadu primeranosti čo znamená, že príslušný súd európsky zatýkací rozkaz nevydá, ak je ešte pred jeho vydaním zrejmé, že osobe by vyžiadanim z cudziny bola spôsobená ujma neprimeraná významu trestného konania alebo následkom trestného činu. Európsky zatýkací rozkaz sa zasiela Ministerstvu spravodlivosti SR a Národnej ústredni SIRENE⁷, v prípravnom konaní aj prokurátorovi, ktorý podal na jeho vydanie návrh.⁸

⁵ Ust. § 4 ods. 1 zákona č. 154/2010 Z. z. o európskom zatýkacom rozkaze.

⁶ KLÁTIK, J. Aplikácia európskeho zatýkacieho rozkazu. *Policijná teória a prax*. 2014, roč. 22, č. 3, s. 101.

⁷ Národná ústredňa SIRENE (SupplementaryInformationRequest at the National Entries) je osobitný útvar Policajného zboru, ktorý zabezpečuje výmenu doplňujúcich informácií a osobných údajov k záznamom, ktoré sú spracúvané v Schengenskom informačnom systéme. Pri realizácii európskeho zatýkacieho rozkazu zabezpečuje odovzdanie a prevzatie osoby.

⁸ KLÁTIK, J. Aplikácia európskeho zatýkacieho rozkazu. *Policijná teória a prax*. 2014, roč. 22, č. 3, s. 102.

Európsky zatýkací rozkaz v zmysle ust. § 6 ZoEZR stráca platnosť v uvedených prípadoch:

- vyžiadaná osoba bola odovzdaná príslušnému súdu, teda bol splnený účel,
- odvolaním, v prípadoch ak zanikli dôvody, pre ktoré bol vydaný alebo zistením, že také dôvody neexistovali,
- vydaním nového európskeho zatýkacieho rozkazu v tej istej veci,
- zmena štádia trestného konania,
- zmena vecnej a miestnej príslušnosti súdu.

„V konaní o európskom zatýkacom rozkaze dochádza k stretu troch právnych poriadkov – právny poriadok štátu vydávajúceho európsky zatýkací rozkaz, právny poriadok štátu vykonávajúceho európsky zatýkací rozkaz a právny poriadok EÚ.“⁹ Nesúlad v týchto troch právnych poriadkoch môže byť podnetom na návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktoré sa podáva Súdnemu dvoru EÚ.

Zásadu špeciality upravuje štvrtá časť ZoEZR, ktorá je nazvaná *Zásada špeciality a ďalšie vydanie*. Podrobnejšie je potrebné charakterizovať každý odsek a písmeno ust. § 31 aj so stručným výkladom, ktorý je venovaný Zásade špeciality: osoba nesmie byť stíhaná, odsúdená, ani jej byť obmedzená osobná sloboda, ak bola vydaná z iného štátu za trestné činy, ktoré spáchala pred vydaním. Osoba má byť vydaná na základe európskeho zatýkacieho rozkazu iba pre trestné činy, na ktoré sa európsky zatýkací rozkaz vzťahuje. Zmyslom tejto zásady je obmedziť právomoc štátu pôvodu stíhať osobu aj za iné trestné činy ako tie, pre ktoré bola vydaná, čiže predídenie možnosti ju stíhať napr. pre „politické trestné činy, pre ktoré sa obligatórne nevydáva na trestné stíhanie.“¹⁰ Pri posudzovaní tejto problematiky SR vychádza z faktických okolností, čiže z totožnosti skutku. Ak súd vydá európsky zatýkací rozkaz na obvineného napr. pre pokračovací trestný čin lúpeže a osoba je následne odovzdaná do iného štátu na trestné stíhanie pre spomínanú lúpež, kde je odsúdený za viac skutkov pretože k jednému skutku sa pridal ďalší, ktorý však nebol v európskom zatýkacom rozkaze uvedený a nebol udelený ani dodatočný súhlas justičných orgánov vykonávajúceho štátu a osoba nesúhlasila

⁹ KLIMEK, L. Ne bis in idem v konaní o európskom zatýkacom rozkaze. *Justičná revue*. 2012, roč. 62, č. 2, s. 307.

¹⁰ KORDÍK, M., FILLOVÁ, D., HRVOL, M. *Európsky zatýkací rozkaz. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2011, s. 177.

s trestným stíhaním za dodatočný skutok, tak je rozhodnutie súdu nezákonné vo vzťahu k dodatočnému skutku. Žiadosť o dodatočný súhlas a súhlas s trestným stíhaním musí byť podaný pred vyhlásením rozsudku. Ak bol spáchaný ďalší skutok a predlžuje sa skúšobná doba a európsky zatýkač rozkaz sa na tento skutok nevzťahoval, tak sa nedá uplatniť zásada špeciality.

V zmysle ust. § 31 ods. 2 ZoEZR, ak nastane jedna z uvedených skutočností – výnimky (písm. a) až h)), tak vykonávajúce justičné orgány môžu stíhať osobu aj za iné skutky ako tie, na ktoré sa vzťahoval európsky zatýkač rozkaz, resp. vykonať trest. Ak je vedené trestné stíhanie v štáte pôvodu pre iný skutok, ktorý bol spáchaný pred jej vydaním a za tento čin nemožno uložiť trest odňatia slobody alebo ochranné opatrenie obmedzujúce osobnú slobodu, tak sa zásada špeciality neuplatní. Od zásady špeciality sa upúšťa, ak trestné stíhanie nevedie k použitiu opatrení obmedzujúcich osobnú slobodu osoby alebo osobe by mohol byť uložený taký trest alebo také ochranné opatrenie, ktoré nesúvisí s pozbavením osobnej slobody (najmä peňažný trest alebo opatrenie takéhoto trestu) a to aj v prípade, ak by takým výkonom predovšetkým výkonom náhradného trestu odňatia slobody viedol k obmedzeniu osobnej slobody osoby.

2.2 Rámcové rozhodnutie Rady 2002/584/SVV

Zásada špeciality má svoj pôvod v extradičnom konaní. Jej hlavným pravidlom, ako už bolo viackrát spomínané je: ak orgán činný v trestnom konaní žiada o vydanie obvineného z cudzieho štátu a ak súd príslušného štátu vyhovie, tak proti obvinenému nemôže byť trestné stíhanie vedené pre iné trestné činy ako tie, pre ktoré bol vydaný. Túto formuláciu prevzala aj väčšina právnych predpisov členských štátov. Vnútroštátna legislatíva niektorých štátov však nenasleduje ducha zásady špeciality napr. Spojené kráľovstvo a Malta. Je to spôsobené tým, že jednotlivé štáty si vykladajú zmysel rámcového rozhodnutia rôzne. Rámcové rozhodnutia „*považujeme za právne nástroje tretieho piliera Európskej únie, ktoré boli zavedené Amsterdamskou zmluvou na účel zblížovania právnych predpisov členských štátov.*“¹¹ Európsky zatýkač rozkaz

¹¹ DRUGDA, J. Základné aspekty justičnej spolupráce v trestných veciach v Európskej únii. In: MARKOVA, V. (ed.). *Aktuálne otázky trestného práva v teórii a praxi. Zborník príspevkov z 7. roč. interdisciplinárnej celoštátnej vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou*. Bratislava: Policajná akadémia Policajného zboru, 2019, roč. 7, s. 136.

bol zavedený do právnych poriadkov členských štátov EÚ implementáciou rámcového rozhodnutia o európskom zatýkači a postupoch odovzdávania osôb medzi členskými štátmi. Ustanovenia rámcového rozhodnutia boli do právneho poriadku SR implementované dva krát a to v roku 2004 (prvý zákon č. 403/2004 Z. z. o európskom zatýkacom rozkaze) a potom v roku 2010 (aktuálny Zákon č. 154/2010 Z. z. o európskom zatýkacom rozkaze). Rámcové rozhodnutie nepoužíva pojem *vydávanie*, ale *odovzdávanie* to znamená, že osoba nie je vydaná cez hranice, ale prichádza k jej odovzdaniu v rámci jednotného justičného priestoru.¹² Zásada špeciality je spomínaná hlavne v čl. 21 s názvom *Konkurujúce medzinárodné záväzky*, v čl. 27 rámcového rozhodnutia s názvom *Možnosť trestného stíhania za iné trestné činy* a v čl. 28 s názvom *Odovzdanie alebo následné vydanie*.

Všetky uvedené výnimky čl. 27 rámcového rozhodnutia majú svoje odôvodnenie a to nasledovné:

- výnimky b) a d) sa vzťahujú na uplatniteľné tresty alebo opatrenia,
- výnimka c) sa odvoláva na situácie, keď trestné konanie nemá za následok opatrenia obmedzujúce osobnú slobodu,
- výnimky e) až g) sa zakladajú na súhlase dotknutých členských štátov alebo justičných orgánov vykonávajúcich európsky zatýkací rozkaz.

Ako vidíme ZoEZR uvádza osem bodov, zásad neuplatnenia zásady špeciality a rámcové rozhodnutie len sedem bodov. Preto posledný bod h) – ust. § 31 ods. 2 ZoEZR umožňuje vzdať sa zásady špeciality v zmysle čl. 27 ods. 1 rámcového rozhodnutia vyhlásením členského štátu, ak to vykonávajúci justičný orgán neuviedol inak vo svojom rozhodnutí o vykonaní európskeho zatýkacieho rozkazu. Nakoľko rámcové rozhodnutie taxatívnym výpočtom uvádza výnimky, tak sa dá tvrdiť, že zásada špeciality nie je absolútna. Teda „*štát, ktorý vydal európsky zatýkací rozkaz, môže trestne stíhať odovzdanú osobu aj za skutky, za ktoré odovzdanie nebolo požadované. To by mohlo byť považované za obmedzenie zásady špeciality a za krok smerom k jej zrušeniu.*“¹³ Čl. 27

¹² KLIMEK, L. Zásada špeciality v konaní o európskom zatýkacom rozkaze. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2014, roč. 22, č. 1, s. 75–78. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cvpj/article/view/5621>

¹³ KLIMEK, L. Zásada špeciality ako právo požadovanej osoby v konaní o európskom zatýkacom rozkaze. In PIECHOWICZOVÁ, L., MADLENÁKOVÁ, L. (ed.). *Autonomie jednotlivce. Olomoucké debaty mladých právníků 2014. Zborník príspevkov z konferencie konanej v dňoch 19. až 21. septembra 2014 v Hrubej Vode*. Praha: Leges, 2014, s. 92–93.

ods. 2 rámcového rozhodnutí bol v praxi predmetom prejudiciálnej otázky v konkrétnom prípade uplatnenia si zásady špeciality, kedy Najvyšší súd Fínskej republiky požiadal Súdny dvor o jej rozhodnutie, ako si má vykladať výraz pre iný trestný čin ako ten, pre ktorý bola osoba odovzdaná. Ide o konkrétny prípad z minulosti *Leymann & Pustovarov*¹⁴, kedy skutkové zistenia už nezodpovedali vo všetkých ohľadoch zisteniam, ktoré boli v európskom zatykácom rozkaze pôvodne opísané (žiadosť o odovzdanie je založená na údajoch, ktoré odrážajú stav vyšetrovania v čase vydania európskeho zatykacieho rozkazu).

Článok 27 ods. 2 rámcového rozhodnutí upravuje zásadu špeciality, podľa ktorej sa odovzdaná osoba nemôže trestne stíhať, odsúdiť alebo inak pozbaviť slobody pre iný trestný čin spáchaný pred jej odovzdaním ako pre ten, pre ktorý bola odovzdaná. Toto pravidlo súvisí so zvrchovanosťou vykonávajúceho členského štátu a priznáva vyžiadanej osobe právo, aby bola stíhaná, odsúdená alebo inak pozbavená slobody iba pre trestný čin, pre ktorý bola odovzdaná.¹⁵

Na účely posúdenia dosahu článku 27 ods. 2 rámcového rozhodnutí, a konkrétnejšie termínov „iný trestný čin“ ako ten, pre ktorý bola osoba odovzdaná, treba vziať do úvahy cieľ sledovaný rámcovým rozhodnutím. Na účely určenia, či ide o „iný trestný čin“ ako ten, pre ktorý bola osoba odovzdaná, treba overiť, či znaky skutkovej podstaty trestného činu podľa zákonného opisu tohto trestného činu spáchaného vo vydávajúcom členskom štáte sú znakmi skutkovej podstaty, pre ktoré bola osoba odovzdaná, a či existuje dostatočná zhoda medzi údajmi uvedenými v zatykači a údajmi obsiahnutými v ďalšom procesnom úkone. Zmeny v okolnostiach týkajúcich sa času a miesta sú prípustné, pokiaľ vyplývajú z dôkazov zhromaždených v priebehu konania vedeného vo vydávajúcom členskom štáte v súvislosti s konaním opísaným v zatykači, pokiaľ nemenia povahu trestného činu a nie sú dôvodom na odmietnutie výkonu európskeho zatykača na základe článkov 3 a 4 rámcového rozhodnutí.¹⁶

¹⁴ Rozsudok Súdneho dvora zo dňa 1. 12. 2008, *Artur Leymann a Aleksei Pustovarov*, vec C-388/08.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid.

2.3 Kontrola plnenia povinností

Konanie o európskom zatykácom rozkaze je špecifické z dôvodu, že v praxi dochádza k tak ojedinelým prípadom, na ktoré je potrebné pružne reagovať. Komisia preto v tejto oblasti nestagnuje, ale neustále vyvíja snahu o čo najlepšie prebratie rámcového rozhodnutia do vnútroštátnych poriadkov jednotlivých členských štátov. V rámci svojej činnosti vydáva správy Komisie Európskemu parlamentu a Rade o vykonávaní rámcového rozhodnutia Rady o európskom zatykači a postupoch odovzdávania osôb medzi členskými štátmi.

Určité aspekty rámcového rozhodnutia sú v súčasnosti predmetom nového partnerského preskúmania v rámci deviateho kola vzájomných hodnotení, pričom sa posudzujú vybrané praktické a operatívne aspekty európskeho zatykača. V zmysle Správy Komisie¹⁷ je vo veľkom počte členských štátov vykonávanie rámcového rozhodnutia na uspokojivej úrovni. V rámci posúdenia vnútroštátnych vykonávacích opatrení však v niektorých členských štátoch boli odhalené aj určité problémy so súladom. Ak sa tieto problémy neodstránia, v dôsledku uvedených nedostatkov bude obmedzená účinnosť európskeho zatykača.

Komisia sa v rámci svojej činnosti rozhodla začať konanie o nesplnení povinnosti vo vzťahu k Francúzsku, Malte, Lotyšsku a Slovensku z dôvodu neúplnej či nesprávnej transpozície rámcového rozhodnutia Rady. V rámci svojej kontrolnej činnosti Komisia identifikovala viacero problémov týkajúcich sa súladu súvisiacich predovšetkým s nedostatočnou transpozíciou fakultatívnych dôvodov nevykonania európskeho zatykacieho rozkazu a lehotami na prijatie rozhodnutia o tom, či sa európsky zatykáci rozkaz vykoná v súlade s judikatúrou Súdneho dvora. Slovenskej republike bola poskytnutá lehota dvoch mesiacov, aby predložila svoje pripomienky prostredníctvom vyjadrenia Ministerstva spravodlivosti SR. Slovenská republika niektoré vytýkané nedostatky odstránila ešte predtým, preto bola postačujúca notifikácia tejto skutočnosti. Jedná sa o konštatované problémy týkajúce sa rozsudkov

¹⁷ Správa Komisie Európskemu parlamentu a Rade o vykonávaní Rámcového rozhodnutia Rady z 13. 6. 2002 o európskom zatykači a postupoch odovzdávania osôb medzi členskými štátmi. In: *EUR-Lex* [online]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/ALL/?uri=celex:52011DC0175>

v nepřítomnosti a prepustenie osoby po uplynutí lehôt. Vo vzťahu k namietanej nedostatočnej transpozícii článku 4 ods. 1 a 4 rámcového rozhodnutia bola prijatá novela ZoEZR a to novela č. 40/2024 Z. z. s účinnosťou od 15. 3. 2024, v rámci ktorej novely boli vytykané obligatórne dôvody pre nevykonanie európskeho zatýkacieho rozkazu presunuté medzi fakultatívne dôvody pre nevykonanie európskeho zatýkacieho rozkazu. Zároveň novelou k ZoEZR bol odstránený aj vytykaný nedostatok vo vzťahu k prevozu vyžadanej osoby.

Z vyššie uvedeného vyplýva, že problémy vytykané Európskom komisiou vo vzťahu k Slovenskej republike boli odstránené, no Európska komisia vydala pre Slovenskú republiku zároveň odporúčania, ktorým sa budeme venovať ďalej.

Vo vzťahu k vyššie uvedenej správe má pre Slovenskú republiku význam Hodnotiaca správa o deviatom kole vzájomných hodnotení z 30. júna 2022. V zmysle záverov funguje praktické vykonávanie európskeho zatýkacieho rozkazu na Slovensku, či je už v postavení štátu pôvodu, alebo vykonávajúceho štátu, primerane a rámcové rozhodnutie predstavuje jeden z najčastejšie používaných nástrojov vzájomnej justičnej spolupráce. Slovenské justičné orgány vždy zohľadňujú zásadu proporcionality a zvažujú či je možné použiť iný nástroj vzájomnej justičnej spolupráce, ktorý by bol rovnako účinný a menej donucovací.

Tím expertov vykonávajúci hodnotenie Slovenska v rámci dostatočného priestoru na preskúmanie uplatňovania smerníc a nariadení považoval za vhodné predložiť niekoľko návrhov:

- rozšíriť kontaktné miesta na krajských súdoch, keďže sudca vždy rozhoduje o vydaní európskeho zatýkacieho rozkazu na návrh prokurátora a to aj v predsúdnom konaní,
- zvážiť akceptovanie osvedčení a súvisiacich písomností v angličtine,
- určiť na krajských súdoch sudcov špecializovaných na vydávanie rozhodnutí v prípadoch vzájomného uznávania a výkonu trestov odňatia slobody,
- poskytovať vzdelávanie odborníkom z praxe v oblasti rámcových rozhodnutí vzhľadom k tomu, že justičná akadémia od roku 2018 neposkytla vzdelávanie v tejto oblasti,

- vo vzťahu k advokátskej komore bolo smerované odporúčanie vypracovať viacero zoznamov ex offio obhajcov podľa konkrétnych oblastí práva s cieľom zabezpečiť účinnú obhajobu.¹⁸

Zároveň boli skonštatované najlepšie postupy a to zriadenie medzinárodného špecializovaného odboru v rámci generálnej prokuratúry, dvojité kontroly zásady proporcionality, poskytovanie poučenia o právach odsúdeným Zborom väzenskej a justičnej stráže, užitočná a dobre rozvinutá justičná sieť na šírenie informácií o medzinárodnej spolupráci v trestných veciach.

Najčastejším druhom trestnej činnosti, pre ktorú slovenské súdy vydávali európsky zatýkací rozkaz, bola majetková trestná činnosť (podvod, krádež, úverový podvod), po ktorej nasledovali daňové trestné činy (daňový podvod, nezaplatenie dane a poistného), zločiny proti slobode a ľudskej dôstojnosti (obchodovanie s ľuďmi, lúpeže, vydieranie), trestné činy proti životu a zdraviu (drogová trestná činnosť) a trestné činy voči rodine a mládeži (zanedbanie povinnej výživy, týranie blízkej osoby a zverenej osoby). Podiel rôznych druhov trestných činov, pre ktoré boli vydané európske zatýkacie rozkazy, sa z roka na rok výrazne nemenil; prevládala majetková trestná činnosť.

Členské štáty Európskej únie poskytujú informácie ohľadne počtu vydaných európskych zatýkacích rozkazov. Z verejne dostupných informácií vyplýva, že v priebehu roka 2021 bolo vydaných 14 789 európskych zatýkacích rozkazov, v roku 2020 ich bolo 15 938 a v roku 2019 bolo vydaných 20 226 európskych zatýkacích rozkazov.¹⁹

V roku 2021 bol počet osôb odovzdaných zo zahraničia do Slovenskej republiky 140, v roku 2020 ich bolo odovzdaných 146 a v roku 2019 ich bolo 160. V roku 2021 bol zároveň počet osôb odovzdaných zo Slovenskej republiky do zahraničia 68, v roku 2020 bol počet 80 a v roku 2019 bol počet 97.²⁰

¹⁸ Hodnotiaci správa o deviatom kole vzájomných hodnotení zo dňa 30. 6. 2022 [online]. [cit. 30. 3. 2024]. Dostupné z: <https://secure.ipex.eu/IPEXLWEB/download/file/8a8629a872e48c8e01730eb3ec311600>

¹⁹ European arrest warrant. *European Commission* [online]. [cit. 30. 3. 2024]. Dostupné z: https://commission.europa.eu/law/cross-border-cases/judicial-cooperation/types-judicial-cooperation/european-arrest-warrant_en

²⁰ Európsky zatýkací rozkaz. *Ministerstvo vnútra SR* [online]. [cit. 30. 3. 2024]. Dostupné z: <https://www.minv.sk/?EZR>

2.4 Právo na obhajobu v konaní o európskom zatýkacom rozkaze

Európsky zatýkací rozkaz vydávaný členskými štátmi Európskej únie v podstate predstavuje súdne rozhodnutie. V právnych poriadkoch väčšiny členských štátov sa výslovne uvádza, že európsky zatýkací rozkaz sa musí uplatňovať na účely vedenia trestného stíhania alebo výkonu trestu či ochranného opatrenia.²¹

Právo na obhajobu vo svojej podstate zahŕňa materiál obhajobu (právo obhajovať sa sám) a formálnu obhajobu (právo zvoliť si obhajcu). Konanie o európskom zatýkacom rozkaze je konaním natoľko špecifickým a právne náročným pre laickú verejnosť, že možno odporúčať, aby si osoba, voči ktorej sa takéto konanie vedie zvolila potrebnú odbornú právnu pomoc. Právo na obhajobu vo všeobecnosti nachádza svoj základ v ústavnom zákone č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky (ďalej „Ústava SR“), konkrétne v čl. 50 ods. 3, v zmysle ktorého *„Obvinený má právo, aby mu bol poskytnutý čas a možnosť na prípravu obhajoby a aby sa mohol obhajovať sám alebo prostredníctvom obhajcu“*.

V zmysle ust § 2 ods. 9 zákona č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok (ďalej „Trestný poriadok“) *„Každý proti komu sa vedie trestné konanie, má právo na obhajobu. Podozrivý má právo na obhajobu v rozsahu, ktorý ustanovuje zákon, medzinárodná zmluva alebo priamo uplatniteľný právne záväzný akt Európskej Únie“*.

Právo na obhajobu je jedným zo základných práv obvineného či podozrivého aj v rámci konania o európskom zatýkacom rozkaze. Ustanovenie § 14 ods. 1 ZoEZR uvádza, že *„V konaní o európskom zatýkacom rozkaze musí mať vyžiadaná osoba obhajcu“*. Vzhľadom k tomu, že právo na obhajobu je jedným z najzákladnejších práv obvineného je takáto právna úprava stručná. Konanie o európskom zatýkacom rozkaze je konaním natoľko špecifickým, že je potrebné zamyslieť sa, či v konaní, kde dochádza k zásahu do ľudských práv a základných slobôd môže právnu pomoc poskytovať aj advokátsky koncipient.

²¹ Správa Komisie Európskemu parlamentu a Rade o vykonávaní Rámcového rozhodnutia Rady z 13. 6. 2002 o európskom zatykači a postupoch odovzdávania osôb medzi členskými štátmi. In: *EUR-Lex* [online]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/ALL/?uri=celex:52011DC0175>

Vychádzajúc z ustanovení Trestného poriadku obhajcom môže byť len advokát. Právny poriadok Slovenskej republiky pripúšťa v zákonom stanovených prípadoch možnosť, aby sa pri úkonoch trestného konania dal advokát zastúpiť advokátskym koncipientom a to za podmienky, že s tým obvinený súhlasí a a) v prípravnom konaní, ak ide o konanie o prečine a zločine s výnimkou obzvlášť závažného zločinu, b) v konaní pred súdom, ak ide o konanie o prečine.²²

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/48 zo dňa 22. 10. 2013 o práve na prístup k obhajcovi v trestnom konaní a v konaní o európskom zatykači a o práve na informovanie tretej osoby po pozbavení osobnej slobody a na komunikáciu s tretími osobami a s konzulárnymi úradmi po pozbavení osobnej slobody v článku 15 však bližšie k tomu uvádza, že „*Pojem ‚obhajca‘ v tejto smernici znamená akúkoľvek osobu, ktorá je v súlade s vnútroštátnym právom, napríklad na základe akreditácie oprávneným orgánom, spôsobilá a oprávnená poskytovať právne poradenstvo a právnu pomoc podozrivým alebo obvineným osobám*“.²³

Aj napriek tomu, že ZoEZR nevenuje bližšie pozornosť právu na obhajobu z vyššie uvedenej smernice vyplýva, že Európska únia v rámci svojej činnosti schvaľuje a nijako nevylučuje využitie ustanovení vnútroštátnych právnych predpisov aj vo vzťahu ku konaniu o európskom zatykačom rozkaze. A teda z vyššie uvedeného možno dôvodiť, že na konanie o európskom zatykačom rozkaze možno v plnej miere aplikovať ust. § 36 ods.2 Trestného poriadku.

3 Záver

Vstup Slovenskej republiky do Európskej únie možno hodnotiť ako pozitívny krok, ktorý prispel k rozvoju Slovenskej republiky a to aj v oblasti trestnej politiky štátu.

Hypotézy stanovené pri spracovaní príspevku boli overené jako pravdivé. Európsky zatykačí rozkaz predstavuje nevyhnutný prostriedok na zabezpečenie trestnej politiky štátu. Bez právnej úpravy európskeho zatykačieho rozkazu by bolo stíhanie páchatel'ov trestných činov veľmi sťažené

²² Ustanovenie § 36 ods. 2 Trestného poriadku.

²³ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/48 zo dňa 22. 10. 2013 o práve na prístup k obhajcovi v trestnom konaní a v konaní o európskom zatykači a o práve na informovanie tretej osoby po pozbavení osobnej slobody a na komunikáciu s tretími osobami a s konzulárnymi úradmi po pozbavení osobnej slobody. In: *EUR-Lex* [online]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0048>

a v prospech tohoto tvrdenia stoja aj štatistické údaje o počte vydaných a vykonaných európskych zatýkacích rozkazoch.

Slovenská republika pružne reaguje na vytýkané porušenia implementácie rámcového rozhodnutia Rady a riadi sa odporúčaniami Európskej komisie. Posledným krokom smerujúcim k zosúladieniu rámcového rozhodnutia Rady s právnym poriadkom Slovenskej republiky bolo prijatie novely ZoEZR, ktorý nadobudol účinnosť 15. 3. 2024.

Vo vzťahu k poslednej stanovenej hypotéze, ktorá predpokladala, že v konaní o európskom zatýkacom rozkaze môže obvinený uplatňovať svoje právo na obhajobu aj prostredníctvom advokátskeho koncipienta, táto bola overená ako pravdivá, avšak advokát, pod ktorého „ochrannými krídlami“ je advokátsky koncipient, musí starostlivo uvážiť, či tento advokátsky koncipient disponuje dostatočnými vedomosťami a potrebnými skúsenosťami na takéto zastupovanie.

Európska komisia v hodnotiacej správe k dodržiavaniu rámcového rozhodnutia uviedla odporúčania na vzdelávanie odborníkov z praxe, malo by sa jednať nielen o sudcov aplikujúcich právo, ale nepochybne má význam aj vzdelávanie advokátov, ktorých úlohou je zabezpečiť náležité využitie všetkých práv podozrivých a obvinených osôb v rámci konania o európskom zatýkacom rozkaze.

References

- DRUGDA, J. Základné aspekty justičnej spolupráce v trestných veciach v Európskej únii. In: MARKOVA, V. (ed.). *Aktuálne otázky trestného práva v teórii a praxi. Zborník príspevkov z 7. roč. interdisciplinárnej celoštátnej vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou*. Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2019, roč. 7. ISBN 978-80-8054-910-7.
- KLÁTIK, J. Aplikácia európskeho zatýkacieho rozkazu. *Policajná teória a prax*. 2014, roč. 22, č. 3. ISSN 1335-1370.
- KLIMEK, L. Ne bis in idem v konaní o európskom zatýkacom rozkaze. *Justičná revue*. 2012, roč. 62, č. 2. ISSN 1335-6461.

- KLIMEK, L. Zásada špeciality v konaní o európskom zatýkacom rozkaze. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2014, roč. 22, č. 1, s. 75–80. ISSN 1210-9126. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cvpv/article/view/5621>
- KLIMEK, L. Zásada špeciality ako právo požadovanej osoby v konaní o európskom zatýkacom rozkaze. In: PIECHOWICZOVÁ, L., MADLEŇÁKOVÁ, L. (eds.). *Autonomie jednotlivce. Olomoucké debaty mladých právnicků 2014. Zborník príspevkov z konferencie konanej v dňoch 19. až 21. septembra 2014 v Hrubej Vode*. Praha: Leges, 2014. ISBN 978-80-7502-059-8.
- KORDÍK, M., FILLOVÁ, D., HRVOL, M. *Európsky zatýkací rozkaz. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2011, s. 177. ISBN 987-80-7400-371-4.
- European arrest warrant. *European Commission* [online]. [cit. 30. 3. 2024]. Dostupné z: https://commission.europa.eu/law/cross-border-cases/judicial-cooperation/types-judicial-cooperation/european-arrest-warrant_en
- Európsky zatýkací rozkaz. *Ministerstvo vnútra SR* [online]. [cit. 30. 3. 2024]. Dostupné z: <https://www.minv.sk/?EZR>
- Európsky zatýkací rozkaz. *European Justice* [online]. [cit. 30. 3. 2024]. Dostupné z: https://e-justice.europa.eu/90/SK/european_arrest_warrant
- Hodnotiaca správa o deviatom kole vzájomných hodnotení zo dňa 30. 6. 2022 [online]. [cit. 30. 3. 2024]. Dostupné z: <https://secure.ipex.eu/IPEXLWEB/download/file/8a8629a872e48c8e01730eb3ec311600>
- Príručka o vydávaní a vykonávaní európskeho zatykača z 28. 9. 2017. *Európska komisia*. č. C (2017), 6389 final.
- Rámcové rozhodnutie Rady č. 2002/584/SVV zo dňa 13. 6. 2002 o európskom zatykači a postupoch odovzdávania osôb medzi členskými štátmi. In: *EUR-Lex* [online]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=celex%3A32002F0584>
- Rozsudok Súdneho dvora zo dňa 1. 12. 2008, *Artur Leymann a Aleksei Pustovarov*, vec C-388/08.

Smernica Európskeho parlamentu a Rady č. 2013/48 zo dňa 22. 10. 2013 o práve na prístup k obhajcovi v trestnom konaní a v konaní o európskom zatykači a o práve na informovanie tretej osoby po pozbavení osobnej slobody a na komunikáciu s tretími osobami a s konzulárnymi úradmi po pozbavení osobnej slobody. In: *EUR-Lex* [online]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0048>

Správa Komisie Európskemu parlamentu a Rade o vykonávaní Rámcového rozhodnutia Rady z 13.júna 2002 o európskom zatykači a postupoch odovzdávania osôb medzi členskými štátmi, v Bruseli, č. COM (2020) 270 final.

Ústavný zákon 46/1992 Zb. Ústava SR.

Zákon č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok.

Zákon č. 154/2010 Z. z. o európskom zatykácom rozkaze.

Contact – e-mail

milada.radas@gmail.com

Vědecká redakce MU

prof. PhDr. Jiří Hanuš, Ph.D. (předseda);
doc. Ing. Pavel Bobál, CSc.; doc. Mgr. Pavel Caha, Ph.D.;
Mgr. Michaela Hanousková; prof. PhDr. Vít Hloušek, Ph.D.;
doc. RNDr. Petr Holub, Ph.D.; prof. MUDr. Lydie Izakovičová Hollá, Ph.D.;
prof. PhDr. Tomáš Janík, Ph.D., M.Ed.; prof. PhDr. Tomáš Kubíček, Ph.D.;
PhDr. Alena Mizerová; doc. Mgr. Markéta Munzarová, Dr. rer. nat.;
doc. RNDr. Lubomír Popelínský, Ph.D.; Ing. Zuzana Sajdlová, Ph.D.;
Mgr. Kateřina Sedláčková, Ph.D.; prof. RNDr. Ondřej Slabý, Ph.D.;
doc. Ing. Rostislav Staněk, Ph.D.; prof. PhDr. Jiří Trávníček, M.A.;
doc. JUDr. PhDr. Robert Zbíral, Ph.D.

Ediční rada PrF MU

doc. JUDr. PhDr. Robert Zbíral, Ph.D. (předseda);
Mgr. Bc. Luboš Brim, Ph.D.; Mgr. David Čep, Ph.D.;
JUDr. Mgr. Jakub Harašta, Ph.D.; doc. JUDr. Michal Janovec, Ph.D.;
JUDr. Bc. Terezie Smejkalová, Ph.D.; doc. JUDr. Ing. Josef Šilhán, Ph.D.;
JUDr. Dominik Židek, Ph.D.

COFOLA 2024

část 7 – Dvacet let v Evropské unii: Co členství v EU (ne)přineslo
Sborník příspěvků mladých právníků, doktorandů a právních vědců

JUDr. Bc. Radovan Malachta, Ph.D.,
doc. JUDr. Michal Janovec, Ph.D. (eds.)

Vydala Masarykova univerzita
Žerotínovo nám. 617/9, 601 77 Brno
v roce 2024

Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity
Edice Scientia, sv. č. 764

1., elektronické vydání, 2024

ISBN 978-80-280-0665-5 (online ; pdf)
www.law.muni.cz

MUNI
PRESS

MUNI
LAW



ISBN 978-80-280-0665-5

