



EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 20.9.2011
KOM(2011) 573 v konečném znění

**SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU
HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ**

**Na cestě k politice EU v oblasti trestního práva: zajištění účinného provádění politik EU
prostřednictvím trestního práva**

Na cestě k politice EU v oblasti trestního práva: zajištění účinného provádění politik EU prostřednictvím trestního práva

Cílem tohoto sdělení je představit rámec dalšího rozvoje politiky EU v oblasti trestního práva podle Lisabonské smlouvy. EU nyní disponuje výslovným právním základem pro přijímání směrnic v oblasti trestního práva s cílem zaručit účinné provádění politik EU, jež jsou předmětem harmonizačních opatření. Obecným cílem politiky EU v oblasti trestního práva by mělo být posilování důvěry občanů ve skutečnost, že žijí v Evropě svobody, bezpečnosti a práva, že právo EU chrání jejich zájmy je plně prováděno a vynucováno a že EU bude zároveň přijímat opatření za plného dodržování subsidiarity, proporcionality a jiných základních zásad založených na Smlouvách.

Zájem občanů EU

Občané EU považují trestnou činnost za důležitý problém, jemuž Unie čelí. V odpovědi na otázku ohledně témat, na které by se evropské orgány měly v nadcházejících letech zaměřit pro posílení Evropské unie, zařazují občané EU boj proti zločinu mezi čtyři nejčastěji zmiňované oblasti¹. Již více než deset let EU přijímá opatření v oblasti trestního práva s cílem lépe bojovat proti trestné činnosti, jež se stává stále více mezinárodní a sofistikovanější. Tato opatření dosáhla jistého stupně sblížení ohledně vymezení a výši trestů u některých zvláště závažných trestných činů, jako jsou terorismus, obchod s lidmi, obchod s drogami a podvody týkající se finančních zájmů EU². Protože před přijetím Lisabonské smlouvy chyběl výslovný právní základ³, bylo přijato v tomto ohledu jenom velmi málo opatření na posílení prosazování politik EU⁴. Toto sdělení se zaměří na tento aspekt trestního práva EU.

Přidaná hodnota trestního práva EU

Trestní právo je zajisté citlivou oblastí politiky, kde stále přetrvávají zásadní rozdíly mezi vnitrostátními systémy, například co se týče druhů trestů a jejich výši či klasifikace určitého jednání jako přestupku, nebo trestného činu. Ale EU se může zabývat mezerami a nedostatky v oblastech, kde opatření EU přinášejí přidanou hodnotu. Vzhledem k přeshraničnímu rozměru mnoha trestných činů může přijetí trestněprávních opatření EU pomoci zajistit, aby se pachatelé trestných činů nemohli skrývat za hranicemi a ani zneužívat rozdílů mezi vnitrostátními právními systémy pro své zločinné úmysly.

¹ Viz Eurobarometr 75, jaro 2011. Čtyři nejčastěji zmiňované oblasti, na které by se měla opatření EU zaměřit jsou: hospodářská a měnová politika, přistěhovalecká politika, politika v oblasti zdraví a boj proti zločinu.

² Rámcové rozhodnutí o boji proti terorismu ((2002/475/JHA), Úř. věst. L 164/3, 22.6.2002; rámcové rozhodnutí, kterým se stanoví minimální ustanovení týkající se znaků skutkových podstat trestných činů a sankcí v oblasti nedovoleného obchodu s drogami (2004/757/JHA) ze dne 11. listopadu 2004; směrnice o prevenci obchodování s lidmi, boji proti němu a o ochraně obětí, kterou se nahrazuje rámcové rozhodnutí Rady 2002/629/JHA, Úř. věst. L 101/1, 15.4.2011; Úmluva o ochraně finančních zájmů Evropských společenství, Úř. věst. C 316/49 ze dne 27. listopadu 1995.

³ Viz však rozsudky Evropského soudního dvora ve věcech C-176/03 a C-440/05.

⁴ Směrnice 2008/99/ES o trestněprávní ochraně životního prostředí, Úř. věst. 328/28, 6.12.2008; směrnice 2009/123/ES, kterou se mění směrnice 2005/35/ES o znečištění z lodí a o zavedení sankcí za protiprávní jednání, Úř. věst. L 280/52, 27.10.2009; a směrnice 2009/52/ES o minimálních normách pro sankce a opatření vůči zaměstnavatelům neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, Úř. věst. L 168/24, 30.6.2009; rámcové rozhodnutí Rady ze dne 29. května 2000 o zvýšené ochraně trestními a jinými sankcemi proti padělání ve spojitosti se zaváděním eura, Úř. věst. L 140/1, 14.6.2000.

Posilování vzájemné důvěry

Společná minimální pravidla pro určité oblasti trestné činnosti jsou rovněž zásadní pro posílení vzájemné důvěry mezi členskými státy a vnitrostátními soudy. Tato vysoká úroveň důvěry je nezbytná pro dobrou spolupráci mezi soudy v různých členských státech. Zásada vzájemného uznávání soudních opatření, která je základním kamenem justiční spolupráce v trestních věcech⁵, může efektivně fungovat pouze na tomto základě.

Zajištění účinného vymáhání právních předpisů

Trestní právo může hrát zásadní roli pro provádění politik Evropské unie. Tyto politiky závisí ne účinném provádění členskými státy. Unie nemůže sama zaručit, aby její pravidla, jež sahají od ochrany životního prostředí a zachování rybolovných zdrojů až po bezpečnost silničního provozu, regulaci finančních služeb, ochranu údajů a ochranu finančních zájmů EU, měla zamýšlený dopad pro občany.

Členské státy mají povinnost se postarat o to, aby politiky Unie byly provedeny, a většinou mohou samy rozhodnout o způsobech prosazování. V tomto ohledu mají klíčovou roli kontroly a inspekce. V případech, kdy volba prostředků prosazování nevede k zamýšleným dopadům a prosazování je nerovnoměrné, může Unie sama stanovit společná pravidla zajišťující provádění, včetně požadavku, je-li to nezbytné, zavést trestněprávní sankce za porušení práva EU.

Koherence a konzistentnost

Opatření EU v oblasti trestního práva mohou mít důležitou úlohu doplnku vnitrostátních trestněprávních systémů, nicméně je zřejmé, že v trestním právu se odráží základní hodnoty, zvyky a volby každé dané společnosti. Lisabonská smlouva tuto různorodost bere v úvahu⁶. Z tohoto důvodu je obzvláště důležité, aby právní předpisy EU v oblasti trestního práva, pokud mají mít skutečnou přidanou hodnotu, byly konzistentní a koherentní⁷.

Nový právní rámec

Právní rámec podle Lisabonské smlouvy poskytuje nové příležitosti pro rozvoj trestněprávních předpisů EU. Právní rámec zejména umožňuje orgánům EU a členským

⁵ Viz ustanovení čl. 82 odst. 1 SFEU.

⁶ Viz ustanovení čl. 67 odst. 1 Smlouvy o fungování EU: „Unie tvoří prostor svobody, bezpečnosti a práva při respektování základních práv a různých právních systémů a tradic členských států.“

⁷ O potřebě větší koherence v rozvoji trestního práva EU viz například Manifest o politice EU v oblasti trestního práva z roku 2009 (<http://www.crimpol.eu>) vypracovaný akademickým týmem čtrnácti profesorů trestního práva z deseti členských států Evropské unie.

státům pracovat společně na jasném základě, a směřovat tak ke koherentnímu a konzistentnímu trestnímu právu EU, jež současně účinně chrání práva podezřelých a obviněných osob a obětí a přispívá ke kvalitě soudnictví. Před Lisabonskou smlouvou měl právní rámec, jež byl použitelný pro většinu trestněprávních předpisů⁸, řadu nedostatků. Týkaly se především požadavku na jednomyslný souhlas všech členských států, pouhé konzultace s Evropským parlamentem a neexistence možnosti vést řízení o nesplnění povinnosti u Evropského soudního dvora za účelem zajištění správného provádění členskými státy.

Nová právní úprava světuje silnou roli Evropskému parlamentu prostřednictvím procesu spolurozhodování a plnohodnotnou soudní kontrolu Evropského soudního dvora. Rada může přijmout návrh, pokud jej podporuje kvalifikovaná většina členských států. Kromě toho Lisabonská smlouva zásadně posiluje úlohu vnitrostátních parlamentů. Mohou dávat svá stanoviska k návrhům právních předpisů a mají důležitý hlas při monitorování dodržování zásady subsidiarity. V oblasti trestního práva je tato role vnitrostátních parlamentů silnější než v souvislosti s jinými politikami EU⁹.

Opatření v oblasti trestního práva zahrnují omezující pravidla, jejichž výsledkem může být zbavení jedince svobody. Proto Listina základních práv, právně závazná na základě Lisabonské smlouvy stala¹⁰, zavádí důležitá omezení pro opatření EU v této oblasti. Listina, jež udává směr všem politikám EU, upravuje jádro závazných pravidel, jež chrání občany.

Při přijímání legislativy týkající se trestního práva hmotného nebo trestního řízení mohou členské státy zatáhnout za tzv. záchranné brzdy, pokud se domnívají, že se navrhovaná legislativa dotýká zásadních aspektů jejich vnitrostátních systémů trestního soudnictví: v takovém případě se tímto návrhem zabývá Evropská rada.

Dánsko se nepodílí na nově přijatých opatřeních týkajících se trestního práva hmotného a Spojené království a Irsko se podílí na přijímání a uplatňování specifických nástrojů pouze tehdy, když se v tomto smyslu rozhodnou (*opt-in*)¹¹.

⁸ Podle předchozí Smlouvy o ES, kde běžným nástrojem byla rámcová rozhodnutí v rámci tzv. „třetího pilíře“, byly již přijaty některé směrnice upravující trestněprávní opatření: s cílem zajistit vymáhání pravidel týkajících se ochrany životního prostředí, proti znečištění z lodí a nezákonného zaměstnávání (směrnice 2008/99, 2009/12 a 2009/52) na základě judikatury Soudního dvora (C-176/03). Sbližování druhů trestů a jejich výší bylo možné pouze v rámcových rozhodnutích (C-440/5).

⁹ Viz protokoly č. 1 o „úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii“ a č. 2 o „používání zásad subsidiarity a proporcionality“, zejména čl. 7 odst. 2.

¹⁰ Viz sdělení Komise o strategii účinného uplatňování Listiny základních práv Evropskou unií – KOM (2010)573 ze dne 19. října 2010.

¹¹ Viz protokoly č. 21 a 22.

Proč by měla EU jednat – přidaná hodnota právních předpisů EU v oblasti trestního práva

Lisabonská smlouva dává EU pravomoc v oblasti jak trestního řízení, tak trestního práva hmotného. I když není úlohou EU nahrazovat vnitrostátní trestní zákoníky, mohou trestněprávní předpisy EU, v mezích pravomocí EU, přinést významnou přidanou hodnotu stávajícím vnitrostátním systémům trestního práva.

- Trestní právo EU pomocí efektivního boje proti zločinu a přijetím minimálních standardů u procesních práv v trestním řízení a pro oběti trestných činů, posiluje důvěru občanů ve vztahu k výkonu jejich práva na svobodný pohyb a koupi zboží nebo služeb od poskytovatelů z jiných členských států.
- Dnes se mnoho závažných trestných činů, včetně porušování harmonizovaných právních předpisů EU, uskutečňuje přes hranice. Existuje tedy motivace a možnost pro pachatele trestných činů vybírat si členský stát s nejhovívavějším systémem trestů pro určitou trestnou činnost, nebude-li sblížením vnitrostátních právních předpisů zabráněno existenci takových „bezpečných útočišť“.
- Společná pravidla posilují vzájemnou důvěru mezi soudy a donucovacími orgány členských států. To usnadňuje vzájemné uznávání soudních opatření, neboť vnitrostátní orgány jsou ochotnější uznávat rozhodnutí přijatá v jiném členském státě, jsou-li vymezení trestných činů slučitelná a existuje-li minimální sblížení úrovně trestů. Společná pravidla rovněž usnadňují spolupráci ohledně užití zvláštních vyšetřovacích opatření v přeshraničních případech.
- Trestní právo EU pomáhá předcházet a trestat páchání závažných trestných činů porušujících právo EU v důležitých oblastech politik, jako jsou ochrana životního prostředí či nezákonné zaměstnávání.

1. OBLAST PŮSOBNOSTI TRESTNÍHO PRÁVA EU

EU může na základě článku 83 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) přijmout směrnice obsahující minimální pravidla trestního práva EU pro různé trestné činy.

Zaprvé, podle ustanovení čl. 83 odst. 1 SFEU mohou být přijata opatření týkající se seznamu výslovně uvedených deseti trestných činů (tzv. „**eurozločiny**“), kterými jsou terorismus, obchod s lidmi, sexuální vykořisťování žen a dětí, nedovolený obchod s drogami, nedovolený obchod se zbraněmi, praní peněz, korupce, padělání platebních prostředků, trestná činnost v oblasti výpočetní techniky a organizovaná trestná činnost¹². Tyto trestné činy si z podstaty zasluhují podle samotné Smlouvy přístup na úrovni EU vzhledem k jejich zvláštní závažnosti a přeshraničnímu rozměru. Většina oblastí trestné činnosti je již předmětem právních předpisů

¹² Viz rámcové rozhodnutí a směrnice uvedené výše v poznámce 3. Několik těchto rámcových rozhodnutí bude v následujících letech znovu posouzeno s ohledem na Lisabonskou smlouvu, včetně rámcového rozhodnutí 2000/383 ve znění rámcového rozhodnutí 2001/888, v roce 2012.

z doby před Lisabonskou smlouvou a jsou v procesu aktualizace. Dodatečné „eurozločiny“ mohou být definovány pouze Radou, a to jednomyslně se souhlasem Evropského parlamentu.

Zadruhé, ustanovení čl. 83 odst. 2 SFEU umožňuje Evropskému parlamentu a Radě stanovit na návrh Komise „minimální pravidla pro vymezení trestních činů a sankcí, ukáže-li se, že sbližování trestněprávních předpisů členských států je nezbytné pro zajištění účinného provádění politiky Unie v oblasti, která byla předmětem harmonizačního opatření“. Toto ustanovení nevyjmenovává konkrétní trestné činy, ale stanovuje podmínku pro přijetí opatření v oblasti trestního práva na úrovni EU v podobě určitých právních kritérií. V oblasti působnosti čl. 83 odst. 2 SFEU je tedy trestněprávní politika EU obzvláště oprávněná, a právě zde chce toho sdělení nabídnout konkrétní pokyny. Nejdůležitější je, že právě v této oblasti musí orgány EU činit politická rozhodnutí, zda použijí, či ne trestní právo (namísto jiných opatření, jako jsou správní postihy) coby vynucovací nástroj, a dále musí určit, které politiky EU vyžadují užití trestního práva jako dodatečného vynucovacího nástroje.

Příklad: Pravidla EU pro chování na finančních trzích jsou příkladem oblasti, kde by trestní právo mohlo být užitečným dodatečným nástrojem pro zaručení účinného vynucení. Jak ukázala finanční krize, pravidla pro finanční trhy nejsou vždy dodržována a dostatečně uplatňována. To může vážně podkopat důvěru ve finanční sektor. Větší konvergence mezi právními režimy členských států, včetně trestního práva, může pomoci předcházet riziku nesprávného fungování finančních trhů a pomoci rozvíjet rovné podmínky v rámci vnitřního trhu¹³.

Kromě toho, ustanovení čl. 325 odst. 4 Smlouvy stanovuje konkrétní možnost, jak přijímat opatření v oblasti **prevence a boje proti podvodům ohrožujícím finanční zájmy Unie**, tj. oblasti, kde již existují právní předpisy z doby před Lisabonskou smlouvou¹⁴. Je to velmi důležitá oblast pro daňové poplatníky v EU, kteří přispívají do rozpočtu EU a kteří oprávněně očekávají, že budou existovat účinná opatření v boji proti nezákonným činnostem namířeným proti veřejným prostředkům EU, například v souvislosti se zemědělskými a regionálními fondy EU nebo rozvojovou pomocí EU¹⁵.

2. JAKÉ ZÁSADY BY MĚLY EU SLOUŽIT JAKO VODÍTKO PRO TRESTNĚPRÁVNÍ PŘEDPISY?

Stejně jako ve vnitrostátním právu i trestněprávní předpisy EU musí být pečlivě promyšleny. Trestní právo jak vnitrostátní, tak evropské, sestává z pravidel, jež mají významný dopad na jednotlivce. Z tohoto důvodu a vzhledem k tomu, že trestní právo musí vždy být až tou poslední možností v rámci různých opatření, nové právní předpisy vyžadují dodržování základních právních zásad.

¹³ Viz „Sdělení o posílení sankčních režimů ve finančním sektoru“, KOM(2010) 716 ze dne 8. prosince 2010.

¹⁴ Viz Úmluva z roku 1995 o ochraně finančních zájmů EU a její protokoly a nařízení Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 ze dne 18. prosince 1995 o ochraně finančních zájmů Evropských společenství týkající se správních sankcí, Úř. věst. L 312/1, 23.12.1995.

¹⁵ Viz „Sdělení o ochraně finančních zájmů Evropské unie trestním právem a správním vyšetřováním – integrovaná politika ochrany peněz daňových poplatníků“, KOM (2011) 293 ze dne 26. května 2011.

2.1. *Obecné zásady, jež mají být dodržovány*

V souvislosti s trestním právem musí být zvláštní pozornost upřena na obecný požadavek na **subsidiaritu** právních předpisů EU. To znamená, že EU může přijímat právní předpisy pouze tehdy, pokud stanoveného cíle nemůže být dosaženo účinněji prostřednictvím opatření na vnitrostátní, regionální nebo místní úrovni, a naopak vzhledem k rozsahu a účinkům navrhovaného opatření jich může být lépe dosaženo na úrovni Unie.

Kromě toho **základní práva** tak, jak jsou zaručena v Listině základních práv EU a Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, musí být dodržována v každé oblasti politik Unie. Trestněprávní opatření jsou velmi citlivá z hlediska základních práv. Nevyhnutelně zasahují do práv jednotlivce, jak práv podezřelých, tak práv obětí či svědků. V konečném důsledku mohou znamenat zbavení jedince svobody, a proto si vyžadují zvláštní pozornost zákonodárce.

2.2. *Dvoustupňový přístup pro trestněprávní předpisy*

Při přijímání rozhodnutí o trestněprávních opatřeních, jejichž cílem je účinné provádění politik EU a jež jsou předmětem harmonizačních opatření, by zákonodárce EU měl sledovat dvoustupňový přístup.

2.2.1. *Krok 1: Rozhodnutí, zda vůbec přijmout trestněprávní opatření*

- **Nutnost a proporcionalita – trestní právo jako poslední prostředek po vyčerpání jiných možností („ultima ratio“)**

Trestní vyšetřování a sankce mohou mít závažný dopad na práva občanů a zahrnují stigmatizační účinek. Proto musí trestní právo zůstat vždy tou poslední možností. Toto je zohledněno v obecné zásadě proporcionality (obsažené ve Smlouvě o Evropské unii¹⁶ a, konkrétně pro tresty, v Listině základních práv EU¹⁷). U trestněprávních opatření podporujících prosazování politik EU¹⁸ Smlouva výslovně požaduje ověření, zda trestněprávní opatření jsou nezbytná pro dosažení cíle spočívajícího v účinném provádění politiky.

Proto musí zákonodárce analyzovat, zda by jiná než trestněprávní opatření, např. režimy sankcí správní nebo občanskoprávní povahy, nemohla dostatečným způsobem zaručit provádění politiky a zda by trestní právo mohlo problém řešit účinněji. To bude vyžadovat důkladnou analýzu v rámci posouzení dopadů, jež předchází každému legislativnímu návrhu, včetně kupříkladu – a v závislosti na specifikách dané politické oblasti – posouzení toho, zda režimy sankcí členských států dosahují zamýšleného výsledku, či posouzení obtíží, kterým vnitrostátní orgány čelí při provádění práva EU v praxi.

2.2.2. *Krok 2: Zásady, jež slouží jako vodítko pro rozhodnutí o tom, jaký druh trestněprávního opatření přijmout*

Pokud krok 1 prokáže potřebu trestního práva, další otázkou je, jaké konkrétní opatření přijmout.

- **Minimální pravidla**

Právní předpisy EU, které se týkají **vymezení trestných činů a sankcí**, jsou podle článku 83 Smlouvy omezeny na „**minimální pravidla**“. Toto omezení vylučuje plnou harmonizaci.

¹⁶ Ustanovení čl. 5 odst. 4 SFEU.

¹⁷ Ustanovení čl. 49 odst. 3 Listiny základních práv EU.

¹⁸ Ustanovení čl. 83 odst. 2 SFEU.

Zároveň zásada **právní jistoty** vyžaduje, aby jednání, jež má být kvalifikováno jako trestný čin, bylo vymezeno jednoznačně.

Směrnice EU v oblasti trestního práva ovšem nemá na občana přímý účinek; musí být nejprve provedena ve vnitrostátním právu. Proto požadavky na právní jistotu jsou zde odlišné od vnitrostátních trestněprávních předpisů. Základem je srozumitelnost pro vnitrostátního zákonodárce ohledně výsledků, jež má být pro provádění právních předpisů EU dosaženo.

Co se týče **sankcí**, „minimálními pravidly“ mohou být požadavky na určité druhy sankcí (např. pokuty, odnětí svobody, zákaz výkonu činnosti), úrovně sankcí nebo definice na úrovni EU toho, co má být považováno za přitěžující nebo polehčující okolnosti. Nástroj EU může v každém případě pouze stanovit, přinejmenším jaké sankce musí být dány k dispozici soudcům v každém členském státě.

- **Nutnost a proporcionalita**

Podmínka „nutnosti“ stanovená výše se rovněž vztahuje na úroveň rozhodování o tom, která trestněprávní opatření zahrnout do konkrétního právního nástroje. „Ověření nutnosti“ je tím důležitější, čím podrobnější jsou zamýšlená pravidla ve vztahu k druhům a výším sankcí, jež se budou požadovat po členských státech. Platí zde výslovný požadavek Listiny základních práv¹⁹, že „výše trestu nesmí být nepřiměřená trestnému činu“.

- **Jednoznačné věcné důkazy**

Pro stanovení nutnosti minimálních pravidel v trestním právu musí být orgány EU schopny se opřít o jednoznačné věcné důkazy o povaze a účincích daného trestného činu a vzájemně se rozcházejících právních stavech ve všech členských státech, které by mohly ohrozit účinné prosazování politiky EU, jež je předmětem harmonizace. Proto musí mít EU k dispozici statistické údaje od vnitrostátních orgánů, jež jí umožní posoudit stav věcí. Komise coby součást následných opatření připraví plány na sběr dalších statistických údajů a důkazů, aby se mohla zabývat oblastmi, na něž se vztahují čl. 325 odst. 4 a čl. 83 odst. 2.

- **Přizpůsobení sankcí trestnému činu**

Rozvoj trestněprávních předpisů s hlavním cílem podepřít účinnost politik EU vyžaduje pečlivé zvážení například následujících otázek:

- zda zahrnout jiné druhy sankcí, než jsou odnětí svobody a pokuty, aby byla zaručena maximální účinnost, přiměřenost a odrazující účinek, nebo zda je nutné zvážit dodatečná opatření, jako např. zabavení majetku; a dále
- zda přiznat právníkům osobám trestní odpovědnost, nebo jiný druh odpovědnosti, zejména co se týče trestných činů, ve kterých hrají právnícké osoby důležitou úlohu coby jejich pachatelé.

¹⁹ Ustanovení čl. 49 odst. 3 Listiny základních práv EU.

Jaký obsah mohou mít minimální pravidla EU v trestním právu?

Vymezení trestných činů, tj. popis jednání, jež je kvalifikováno jako trestné, většinou zahrnuje jednání hlavního pachatele, ale ve většině případů i nápomocné jednání, jako jsou návod, pomoc a účastenství. V některých případech do tohoto jednání patří i pokus o spáchání trestného činu.

Všechny trestněprávní nástroje EU obsahují v definici úmyslné jednání, ale v některých případech také jednání z hrubé nedbalosti. Některé nástroje dále definují, co by mělo být považováno za „přítěžující“ nebo „polehčující“ okolnosti pro stanovení trestu v daném konkrétním případě.

Obecně lze říci, že právní předpisy EU se vztahují na trestné činy spáchané fyzickými osobami i právníckými osobami, jako jsou společnosti či sdružení. Druhý z uvedených příkladů může být relevantní v mnoha oblastech, např. v otázce odpovědnosti za ropné znečištění. Podle stávajících právních předpisů mají nicméně členské státy vždy možnost volby ohledně druhu odpovědnosti pro právnícké osoby v případě spáchání trestného činu, neboť trestní odpovědnost právníckých osob neexistuje ve všech vnitrostátních právních řádech.

Kromě toho se mohou právní předpisy EU vztahovat na pravidla pro **soudní příslušnost** či jiných aspektů, jež jsou považovány za součást definice coby nutné prvky pro účinné použití právního ustanovení.

Pokud jde o sankce, může trestní právo EU požadovat, aby členský stát přijal účinné, přiměřené a odrazující trestněprávní **sankce** za konkrétní jednání. Požadavek na *účinnost* znamená, že sankce dokáže dosáhnout zamýšleného cíle, tj. dodržování pravidel; požadavek na *přiměřenost* znamená, že sankce musí být úměrná závažnosti jednání a její účinek nesmí přesáhnout míru nezbytnou pro dosažení cíle; a požadavek na *odrazující charakter* znamená, že sankce představuje odpovídající odstrašující prostředek pro možné budoucí pachatele.

V některých případech trestní právo EU specifictějším způsobem určuje, které druhy a/nebo úrovně sankcí mají být použity. Ustanovení týkající se zabavení majetku lze rovněž zahrnout. Není prvořadým cílem sblížení na úrovni EU zvyšovat úroveň té či oné sankce použitelné v členských státech, ale spíše snížit míru odchylek mezi vnitrostátními systémy a zajistit, aby byly ve všech členských státech naplněny požadavky na „účinné, přiměřené a odrazující“ sankce.

3. VE KTERÝCH OBLASTECH POLITIK EU MŮŽE BÝT ZAPOTŘEBÍ TRESTNÍHO PRÁVA EU?

Trestněprávní opatření mohou být považována za prvek, jenž zaručí účinné prosazování politik EU, jak uznává Smlouva o fungování Evropské unie. Politiky EU se týkají širokého spektra témat, ve kterých byla v posledních desetiletích vytvořena společná pravidla pro blaho občanů. Tyto oblasti politik zahrnují celní unii, pravidla vnitřního trhu až po ochranu životního prostředí.

Ve všech těchto oblastech politik jsou členské státy povinny zajistit, aby porušování práva EU bylo sankcionováno účinnými, přiměřenými a odrazujícími tresty. Obecně si členské státy mohou zvolit povahu sankce, jež nemusí být trestní, ale může být také správní.

V případě, že zdrženlivost členských států při provádění práva EU nevede k požadovanému účinku, může být nezbytné stanovit formou minimálních pravidel na úrovni EU, které sankce mají členské státy začlenit do svých vnitrostátních právních předpisů. Sbližování úrovní sankcí bude zvažováno zejména, pokud analýza současných právních předpisů ohledně správních nebo trestněprávních sankcí poukáže na zásadní rozdíly mezi členskými státy a pokud tyto rozdíly vedou k nejednotnému uplatňování pravidel EU.

Jestliže je zapotřebí opatření EU, zákonodárce EU musí rozhodnout, zda jsou nezbytné trestněprávní sankce, nebo zda postačí společné správní postihy. To se bude odvíjet od posouzení případ od případu u konkrétních problémů s prosazováním určité politiky v souladu s výše uvedenými zásadami, jež mají sloužit jako vodítko.

Existuje několik oblastí politik, jež byly harmonizovány a v nichž byla stanovena potřeba přijmout na úrovni EU trestněprávní opatření. Týká se to zejména opatření pro boj proti hrubě škodlivým praktikám a nelegálním ziskům v některých hospodářských odvětvích za účelem ochrany legálního obchodu a zájmů daňových poplatníků:

- **finanční sektor**, např. ohledně manipulace s trhem nebo obchodování zasvěcených osob²⁰;
- **boj proti podvodům** ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie, aby byly ochráněny peníze daňových poplatníků rovnocenným způsobem po celé Unii. Ve svém nedávném sdělení Komise uvedla řadu nástrojů, které by měly být za účelem posílení této ochrany zváženy²¹, včetně trestního řízení, společných definicí deliktů a pravidel pro soudní příslušnost.
- **trestněprávní ochrana eura před paděláním**, aby se posílila důvěra veřejnosti v bezpečnost platebních prostředků.

Komise bude **nadále zohledňovat způsoby, jak by mohlo trestní právo přispět k hospodářskému oživení prostřednictvím potírání nelegální ekonomiky a finanční kriminality.**

V jiných harmonizovaných oblastech politik by mohla být rovněž dále prozkoumána potenciální role trestního práva coby nezbytného nástroje pro účinné uplatňování. Typickými příklady by mohly být:

- **silniční doprava** ohledně např. závažného porušení sociálních, technických, bezpečnostních a tržních předpisů stanovených na úrovni EU pro profesionální dopravu²²;

²⁰ Viz „Sdělení o posílení sankčních režimů ve finančním sektoru“, KOM(2010) 716 v konečném znění ze dne 8. prosince 2010, s. 14.

²¹ Viz „Sdělení o ochraně finančních zájmů Evropské unie trestním právem a správním vyšetřováním – integrovaná politika ochrany peněz daňových poplatníků“, KOM (2011) 293 ze dne 26. května 2011, s. 10.

²² Pracovní dokument útvarů Komise SEK (2011) 391 v konečném znění ze dne 28. března 2011, připojený k bílé knize „Plán jednotného evropského dopravního prostoru – vytvoření

- **ochrana údajů** u případů závažného porušení stávajících pravidel EU²³;
- **celní pravidla**, ohledně sblížení celních deliktů a trestů²⁴;
- **ochrana životního prostředí**, jestliže stávající trestněprávní předpisy v této oblasti²⁵ vyžadují další posílení v budoucnu s cílem předcházet škodám na životním prostředí a sankcionovat je;
- **politika rybolovu**, kde EU spustila kampaň „nulové tolerance“ nezákonného, nehlášeného a neregulovaného rybolovu;
- **politiky vnitřního trhu** s cílem bojovat proti závažným nezákonným praktikám, jako jsou padělání, korupce nebo neohlášený střet zájmů v souvislosti s veřejnými zakázkami.

Toto jsou oblasti, které budou vyžadovat další posouzení, zda a ve kterých z nich se mohou minimální pravidla o vymezení trestných činů a trestů ukázat jako zásadní pro účinné provádění právních předpisů EU.

Při této analýze by se mělo přihlížet k těmto faktorům:

Závažnost a povaha protiprávního jednání musí být vzaty v potaz. U některých typů protiprávního jednání, jež jsou považovány za obzvláště závažné, nemusí být správní postih dostatečně silnou odpovědí. Podobně také mohou být zvoleny trestněprávní sankce, když se má za to, že je důležité zdůraznit **silný nesouhlas** pro zaručení odstrašujícího účinku. Záznam odsouzení v trestních rejstřících může mít obzvláště významný **odstrašující charakter**. Zároveň trestní řízení často poskytuje silnější **ochranu práv obviněného** s ohledem na závažnost obvinění. Musí být zvážena **účinnost systému sankcí** a stejně tak i rozsah, v jakém stávající sankce nedosahují požadovaného účinku, a důvody, proč tomu tak je. Měl by být vybrán takový typ sankce, který je považován za nejvhodnější pro **dosažení celkového cíle** v podobě požadavku na účinnost, přiměřenost a odrazující účinek. Správní postih může často být uložen a vykonán bezodkladně, a lze se tak vyhnout zdlouhavému a nákladnému řízení. Správní postihy mohou být z tohoto důvodu zvažovány v oblastech, kde delikty nejsou obzvláště závažné nebo k nim dochází velmi často, a v oblastech, kde správní postihy a řízení jsou vhodné a účinné z jiných důvodů (např. složitá ekonomická posouzení). V mnoha případech správní právo poskytuje širokou škálu možných postihů od pokut, odebrání povolení pro určitou činnost až po vyloučení z možnosti požívat veřejné výhody, které mohou být přizpůsobeny konkrétní situaci. V mnoha případech mohou být tedy správní postihy dostatečné, nebo dokonce účinnější než trestněprávní sankce.

konkurenceschopného dopravního systému účinně využívajícího zdroje“, KOM (2011) 144 ze dne 28. března 2011, odstavec 176.

²³ Viz sdělení „Komplexní přístup k ochraně osobních údajů v Evropské unii“, KOM(2010) 609 ze dne 4. listopadu 2010, s. 9.

²⁴ Viz sdělení „Poskytování prostoru svobody, bezpečnosti a práva evropským občanům – akční plán provádění Stockholmského programu“, KOM (2010) 171 ze dne 20. dubna 2010, s. 22.

²⁵ Směrnice 2008/99/ES o trestněprávní ochraně životního prostředí, Úř. věst. 328/28, 6.12.2008; a směrnice 2009/123/ES o znečištění z lodí a o zavedení sankcí za protiprávní jednání, Úř. věst. L 280/52, 27.10.2009.

4. ZÁVĚR

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

Za tímto účelem Komise navrhne v úzké spolupráci s Parlamentem a Radou společné standardní formulace. Těch by měl zákonodárce EU užívat při vypracovávání návrhů trestněprávních ustanovení stanovujících minimální pravidla pro trestné činy a sankce. To by přispělo ke konzistenci, zvětšilo právní jistotu a usnadnilo provádění práva EU. Komise rovněž ustaví odbornou skupinu, jež bude Komisi nápomocna při sběru věcných důkazů a při zahajování následných debat o důležitých právních otázkách s cílem zajistit účinné provádění právních předpisů EU ve vnitrostátních trestněprávních systémech členských států. To například zahrnuje:

- vztah mezi trestněprávními a netrestněprávními sankčními systémy; a dále
- výklad pojmů trestního práva užívaných v právních předpisech EU, jako např. pojem „účinné, přiměřené a odrazující sankce“, „méně závažné případy“ nebo „pomoc a účastenství“.

Na základě důkladného hodnocení stávajících trestněprávních opatření EU a pokračujících konzultací s členskými státy a nezávislými odborníky bude Komise v následujících letech dále rozvíjet politiku EU v oblasti trestního práva.

Naše vize koherentní a konzistentní politiky EU v oblasti trestního práva do roku 2020:

- Trestní právo EU může představovat důležitý nástroj pro účinnější boj proti trestné činnosti v reakci na zájmy občanů a pro zajištění efektivního provádění politik EU.
- V oblastech, kde se vyskytují nedostatky s prosazováním politik, bude Komise posuzovat potřebu nových trestněprávních předpisů na základě hodnocení praxe a při plném dodržování základních zásad založených na Smlouvách, jako jsou subsidiarita a proporcionalita. Týká se to zejména ochrany fungování finančních trhů, ochrany finančních zájmů EU, ochrany eura před paděláním, závažných porušení pravidel silniční dopravy, závažných porušení pravidel ochrany údajů, celních deliktů, ochrany životního prostředí, politiky rybolovu a politik vnitřního trhu s cílem bojovat proti závažným nezákonným praktikám, jako jsou paděláním, korupce nebo neohlášený střet zájmů v souvislosti s veřejnými zakázkami.
- Mělo by existovat společné chápání zásad, jež slouží jako vodítko pro trestněprávní předpisy EU, jako např. výklad základních právních konceptů používaných v trestním právu EU, a chápání toho, jak mohou trestněprávní sankce přinést přidanou hodnotu na úrovni EU.

– Trestněprávní opatření by měla být řádně zakotvena v pevných celounijních normách týkajících se procesních práv a práv obětí v souladu s Listinou základních práv EU.