



**RADA
EVROPSKÉ UNIE**

**Brusel 22. října 2012 (24.10)
(OR. en)**

15309/12

LIMITE

**JUR 545
DROIPEN 149
JAI 728
GAF 25
FIN 816
CADREFIN 435
CODEC 2461**

STANOVISKO PRÁVNÍ SLUŽBY*

Předmět: Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie (12683/12 DROIPEN 107 JAI 535 GAF 15 FIN 547 CADREFIN 349 CODEC 1924)
- právní základ

I. ÚVOD

1. Právní služba Rady se na zasedání Koordinačního výboru v oblasti policejní a justiční spolupráce v trestních věcech (CATS) konaném dne 9. října 2012 vyjádřila k právnímu základu výše uvedeného návrhu směrnice. Toto stanovisko na uvedené vyjádření navazuje a dále je rozvíjí.

* Tento dokument obsahuje právní poradenství, na které se vztahuje ochrana podle čl. 4 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise a které Rada Evropské unie nezpřístupnila veřejnosti. Rada si vyhrazuje veškerá práva podle zákona ohledně jakéhokoli nepovoleného zveřejnění.

II. VĚCNÝ A PRÁVNÍ RÁMEC

2. Komise dne 17. července 2012 předložila návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie¹ (dále jen „navrhovaná směrnice“).
3. Navrhovaná směrnice podle článku 1 „*vymezuje trestné činy a sankce*“, které jsou nezbytné pro potírání podvodu a jiného protiprávního jednání poškozujícího finanční zájmy Unie. Vymezuje skutkovou podstatu různých trestných činů (článek 4) a obsahuje podrobná ustanovení o druhu a úrovni trestněprávních sankcí použitelných pro fyzické osoby (článek 7), včetně různé délky trestů odnětí svobody (článek 8), a o druzích sankcí použitelných pro právnické osoby (článek 9), jakož i ustanovení o soudní příslušnosti (článek 11). Článek 12 obsahuje zvláštní ustanovení o promlčecí době. Článek 14 uvádí, že návrh doplňuje stávající opatření Společenství, a to konkrétněji nařízení 2988/95 o ochraně finančních zájmů Evropských společenství² (nařízení 2988/95), v němž jsou stanovena správní opatření a sankce. Navrhovanou směrnicí by byla zrušena Úmluva o ochraně finančních zájmů Evropských společenství z roku 1995³ (článek 16).
4. Navrhovaná směrnice vychází z čl. 325 odst. 4 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU), který zní: „*K zajištění účinné a rovnocenné ochrany v členských státech a v orgánech, institucích a jiných subjektech Unie přijímají Evropský parlament a Rada řádným legislativním postupem po konzultaci s Účetním dvorem opatření nezbytná k předcházení a potírání podvodů ohrožujících finanční zájmy Unie.*“⁴

¹ COM (2012) 363 final, dokument 12683/12.

² Nařízení Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 ze dne 18. prosince 1995 o ochraně finančních zájmů Evropských společenství (Úř. věst. L 312, 23.12.1995, s. 1).

³ Akt Rady ze dne 26. července 1995 o vypracování Úmluvy o ochraně finančních zájmů Evropských společenství (Úř. věst. C 316, 27.11.1995, s. 48).

⁴ Čl. 325 odst. 1 SFEU zní: „*Unie a členské státy bojují proti podvodům a jiným protiprávním jednáním ohrožujícím finanční zájmy Unie opatřeními přijatými podle tohoto článku, která mají odstrašující účinek a poskytují v členských státech a v orgánech, institucích a jiných subjektech Unie účinnou ochranu.*“

5. Článek 325 SFEU nahradil bývalý čl. 280 odst. 4 Smlouvy o ES, který obsahoval větu „*Použití trestního práva členských států a organizace soudnictví nejsou těmito opatřeními dotčeny.*“ Tato formulace byla v Lisabonské smlouvě vypuštěna.

6. Zároveň Lisabonská smlouva zavedla v hlavě V věnované prostoru svobody, bezpečnosti a práva nový právní základ umožňující, aby normotvůrce EU prováděl sbližování vnitrostátních trestněprávních předpisů tím, že stanoví „*minimální pravidla pro vymezení trestných činů a sankcí*“ v dané oblasti politiky Unie, „*ukáže-li se, že sbližování (...) je nezbytné pro zajištění účinného provádění politiky Unie v oblasti, která byla předmětem harmonizačního opatření*“ (čl. 83 odst. 2 SFEU).⁵

III. PRÁVNÍ ANALÝZA

7. S ohledem na výše uvedená ustanovení SFEU právní služba Rady nejdříve určí správný právní základ navrhované směrnice (1.) a poté přejde ke stručnému přehledu možných praktických důsledků vyplývajících z případné změny právního základu navrhovaného Komisí (2.).

1. Vhodnost navrhovaného právního základu

8. Podle ustálené judikatury Soudního dvora musí volba právního základu vycházet z objektivních skutečností, které mohou být předmětem soudního přezkumu, mezi něž patří účel a obsah opatření⁶.

⁵ Čl. 83 odst. 2 SFEU zní: „*Ukáže-li se, že sbližování trestněprávních předpisů členského státu je nezbytné pro zajištění účinného provádění politiky Unie v oblasti, která byla předmětem harmonizačního opatření, mohou směrnice stanovit minimální pravidla pro vymezení trestných činů a sankcí v dané oblasti. Tyto směrnice se přijmou stejným řádným nebo zvláštním legislativním postupem, který byl použit pro přijetí dotýčných harmonizačních opatření, (...).*“

⁶ Viz například věc Case C-440/05, *Komise v. Rada* [2007] Sb. rozh. I-9097, bod 61; věc C-155/91 *Komise v. Rada* [1993] Sb. rozh. I-939, bod 7; věc C-178/03 *Komise v. Parlament a Rada* [2006] Sb. rozh. I-107, bod 41; věc C-155/07 *Parlament v. Rada* [2008] Sb. rozh. I-8103, bod 34;

9. Podle 2. a 3. bodu odůvodnění je cílem navrhované směrnice zajistit u nejzávažnějších typů jednání souvisejícího s podvodem účinnou, přiměřenou a odrazující ochranu finančních zájmů Unie sbližováním trestního práva coby doplňku správní a občanskoprávní ochrany. Základní obsah navrhované směrnice je popsán výše v odstavci 3.

10. Navrhovaná směrnice tedy sleduje cíl vyjádřený v čl. 83 odst. 2 SFEU, kterým je zajistit účinné provádění politiky Unie (tj. ochranu finančních zájmů EU). Uvedená politika byla předmětem harmonizačních opatření (tj. různých stávajících ustanovení Společenství o správních opatřeních a sankcích, a zejména nařízení 2988/95) a cílem navrhované směrnice je zajistit účinné provádění této politiky stanovením „*minimálních pravidel týkajících se vymezení trestných činů a sankcí v dané oblasti.*“

11. Komise v důvodové zprávě uvádí, že článek 325 SFEU by umožnil „*přijímání právních předpisů zaměřených proti podvodu a jinému protiprávnímu jednání poškozujícímu finanční zájmy Unie v oblasti předcházení podvodu a jinému protiprávnímu jednání a jejich potírání*“ a podle odstavce 4 by tedy „[zahrnoval] *pravomoc přijímat v rámci ochrany finančních zájmů Unie trestněprávní předpisy zaměřené proti všem možným formám protiprávních útoků*“.⁷ Zdálo by se tedy, že podle Komise by vypuštění poslední věty bývalého článku 280 Smlouvy o ES znamenalo, že čl. 325 odst. 4 SFEU by nyní bylo možné interpretovat v širším smyslu tak, aby zahrnoval rovněž harmonizaci trestných činů a sankcí.

12. Právní služba Rady tento názor nesdílí. Vypuštění uvedené věty z bývalé Smlouvy o ES je třeba vykládat ve spojení s vložením nového právních základu do čl. 83 odst. 2 SFEU, jenž má řešit všechny případy, ve kterých normotvůrce EU potřebuje harmonizovat vymezení trestných činů a sankcí s cílem zajistit lepší účinnost jiných (než trestněprávních) harmonizačních opatření EU.

⁷ Důvodová zpráva, bod 3.1 (Právní základ), str. 6.

13. Jak je uvedeno ve stanovisku právní služby Rady k návrhu směrnice o zneužívání trhu a návrhu nařízení o zneužívání trhu⁸, „[t]oto nové ustanovení bylo zavedeno Lisabonskou smlouvou do SFEU jako důsledek judikatury vypracované Soudním dvorem EU (ESD) v roce 2005 a 2007, podle níž v případech, v nichž by to mělo zásadní význam pro zajištění plné účinnosti pravidel Společenství, může legislativa Společenství určit základní prvky trestných činů a požadovat po členských státech, aby stanovily účinné, přiměřené a odrazující trestněprávní sankce⁹. ESD později upřesnil, že stanovení druhu a úrovně trestněprávních sankcí nespadá do oblasti pravomoci Společenství.“¹⁰

14. Navíc je třeba zdůraznit, že bývalý článek 280 Smlouvy o ES není jediným příkladem, kdy Lisabonská smlouva přistoupila k vypuštění výjimky z „použití trestního práva členských států a organizace soudnictví“. Stejnou výjimku obsahoval i článek 135 Smlouvy o ES týkající se celní spolupráce, zatímco odpovídající článek v SFEU, článek 33, tuto výjimku již neobsahuje. Proto nelze vypuštění poslední věty bývalého článku 280 Smlouvy o ES vykládat - kreativním využitím argumentu a contratrio - tak, že zavádí zvláštní trestněprávní režim zahrnující výhradně opatření článku 325 SFEU, ale přesně naopak tak, že uvádí všechna podstatná zmocňovací ustanovení v SFEU do souladu s obecným režimem, podle něhož je třeba sbližování trestního práva vymezením trestných činů a sankcí pro účely účinného provádění jiných (než trestněprávních) politik Unie provádět v rámci čl. 83 odst. 2 SFEU.

15. Stejně tak se Komise zřejmě domnívá, že článek 325 SFEU by měl být považován za jistý druh odchylného ustanovení (*lex specialis*) od podmínek a postupů stanovených v čl. 83 odst. 2 SFEU. Kromě toho, že ve znění žádného z obou ustanovení není nic, co by takový výklad naznačovalo nebo o něm dokonce svědčilo, tento argument by bylo možné rozšířit na prakticky veškerá ostatní zmocňující ustanovení, čímž by čl. 83 odst. 2 SFEU pozbyl jakékoliv praktické použitelnosti.

⁸ Viz stanovisko právní služby Rady ze dne 27. července 2012 k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o trestněprávním postihu za obchodování zasvěcených osob a manipulaci s trhem a návrhu nařízení o obchodování zasvěcených osob a manipulaci s trhem a návrhu jiných nástrojů ohledně harmonizace správních sankcí v rámci finančních služeb (dokument 12979/12), odstavec 7.

⁹ Viz věc C-176/03 *Komise v. Rada* [2005] Sb. rozh. s. I-7879, body 47 až 49.

¹⁰ Viz věc C-440/05 *Komise v. Rada* [2007] Sb. rozh. s. I-9097, bod 70.

Zejména teleologické úvahy týkající se „zvláštnosti“ „této konkrétní oblasti“ nebo skutečnosti, že „ve Smlouvě (...) není nikde jinde použit výraz, odstrašující“¹¹ nemohou být platnými argumenty pro pozastavení jednoznačného ustanovení Smlouvy o horizontálním použití. Je to právě čl. 83 odst. 2 SFEU, který je *lex specialis*.

16. Již dlouho před zavedením tohoto *lex specialis* uvedla právní služba Rady ve dvou stanoviscích z roku 2001, že „Společenství nemůže přijímat opatření v oblastech, jako jsou druh a úroveň použitých sankcí, jurisdikce, odpovědnost fyzických a právnických osob, omezení veřejného jednání a další překážky stíhání. Stejně tak nemá pravomoc rozhodovat o otázkách týkajících se trestního řízení v rámci členských států.“¹²

17. Proto s ohledem na jasnou a přesnou formulaci uvedenou v čl. 83 odst. 2 SFEU, který výslovně odkazuje na „sbližování trestněprávních předpisů“ stanovením „minimálních pravidel pro vymezení trestných činů a sankcí“, a s ohledem na neexistenci jakýchkoliv omezení jeho oblasti působnosti ve vztahu k předmětu navrhované směrnice je právní služba Rady toho názoru, že legislativní návrh, jehož cílem je „vymezit trestné činy a sankce“ (článek 1 navrhované směrnice), nemůže pominout čl. 83 odst. 2 SFEU jako právní základ ve prospěch ustanovení, jako je čl. 325 odst. 4 SFEU.

18. Platí to o to více vzhledem ke zvláštnostem oblasti trestního práva. Podle čl. 83 odst. 3 SFEU, pokud se člen Rady domnívá, že by se návrh směrnice dotkl základních aspektů jeho systému trestního soudnictví, má právo požádat, aby se návrhem zabývala Evropská rada, přičemž se řádný legislativní postup pozastaví. Naopak, není-li dosaženo dohody a pokud si alespoň devět členských států přeje navázat posílenou spolupráci na základě dotčeného návrhu směrnice, mohou tyto členské státy postupovat na tomto základě.

¹¹ Důvodová zpráva, bod 3.1 (Právní základ), str. 6.

¹² Viz stanovisko právní služby Rady ze dne 5. března 2001 k návrhu rámcového rozhodnutí EU o ochraně životního prostředí prostřednictvím trestního práva - slučitelnost s pravomocemi Společenství (článek 47 SEU) (dokument 6793/01), odstavec 13. Viz rovněž odstavec 8 stanoviska právní služby Rady ze dne 25. července 2001 k návrhu směrnice o trestněprávní ochraně finančních zájmů Společenství (dokument 11221/01).

Tyto zvláštní záruky mají být uplatňovány na všechny směrnice, které stanoví minimální pravidla pro vymezení trestných činů a sankcí v oblastech mimořádně závažné trestné činnosti s přeshraničním rozměrem (čl. 83 odst. 1 SFEU) nebo v oblastech, které byly předmětem harmonizačního opatření (čl. 83 odst. 2 SFEU). Proto by se další sbližování na jiném právním základě se rovnalo obcházení ochranného mechanismu stanoveného Smlouvami.

19. Konečně zvláštní potřebou vést „*boj proti trestným činům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Unie*“ (zvýraznění provedeno právní službou) se zabývá článek 86 SFEU, jako součást kapitoly 4 o justiční spolupráci v trestních věcech, který stanoví, že Rada může vytvořit Úřad evropského veřejného žalobce. Jde o rozdíl oproti terminologii použité v článku 325 SFEU, ve kterém se stanoví přijetí opatření „*k předcházení a potírání podvodů ohrožujících finanční zájmy Unie*“ (zvýraznění provedeno právní službou) a který se nachází v jiné hlavě SFEU.

20. S ohledem na všechny výše uvedené úvahy se právní služba Rady domnívá, že správným právním základem pro navrhovanou směrnici je čl. 83 odst. 2 SFEU.

2. Praktické důsledky použití čl. 83 odst. 2 SFEU jako právního základu pro navrhovanou směrnici

21. Změna právního základu navrhované směrnice z čl. 325 odst. 4 na čl. 83 odst. 2 SFEU by neznamenal změnu použitelných pravidel hlasování v Radě (kvalifikovanou většinou), ani změnu postupu přijímání (kterým by i nadále byl řádný legislativní postup), neboť čl. 83 odst. 2 SFEU stanoví jako platný postup přijímání postup používaný pro přijetí harmonizačních opatření EU, které mají vést ke zvýšení účinnosti trestněprávních opatření¹³.

22. Jediným důsledkem by vzhledem k tomu, že čl. 83 odst. 2 SFEU je součástí hlavy V třetí části SFEU, bylo to, že navrhovaná směrnice by spadala do působnosti protokolů č. 21 a č. 22, podle nichž by se Spojené království, Irsko a Dánsko neúčastnily přijetí navrhované směrnice a ta by pro ně nebyla závazná.

¹³ Poslední věta čl. 83 odst. 2 zní: „Tyto směrnice se přijmou stejným řádným nebo zvláštním legislativním postupem, který byl použit pro přijetí dotyčných harmonizačních opatření, (...).“

23. Jelikož jsou však všechny tři tyto členské státy již vázány Úmluvou o ochraně finančních zájmů Evropských společenství z roku 1995 a jelikož navrhovaná směrnice, která by toto *acquis* pozměňovala (ve skutečnosti nahradila), by pro ně nebyla závazná, byly by tímto právním rámcem tak, jak existoval před přijetím navrhované směrnice, vázány i nadále¹⁴. Právní situace by tedy byla stejná jako například v případě nedávno přijaté směrnice o prevenci obchodování s lidmi a boji proti němu, která nahradila (ale nezrušila) dřívější rámcové rozhodnutí pouze „*ve vztahu k členským státům, které se účastnily přijímání této směrnice*“, a neúčastníci se členské státy tedy zůstaly vázány dřívějším rámcovým rozhodnutím¹⁵. Znění článku 16 navrhované směrnice by mělo být odpovídajícím způsobem upraveno a měly by být doplněny příslušné body odůvodnění¹⁶.

24. Spojené království nebo Irsko by se také mohly na základě článků 3 a 4 protokolu 21 rozhodnout, že se budou přijímání navrhované směrnice účastnit. Mohou tak učinit do tří měsíců od rozhodnutí Rady o změně právního základu. Obdobně s tím, co právní služba Rady již uvedla v roce 2000, by začátkem této tříměsíční lhůty bylo datum, kdy Rada rozhodne o informování Evropského parlamentu o navrhovaném novém právním základě¹⁷. Mohou také kdykoliv pro přijetí směrnice oznámit Radě a Komisi, že si přejí toto opatření přijmout (v tomto případě se přiměřeně použije článek 331 SFEU, jak stanoví článek 4 protokolu č. 21). V případě dobrovolné účasti by pro ně navrhovaná směrnice byla závazná a nebyly by nadále vázány Úmluvou o ochraně finančních zájmů Evropských společenství z roku 1995. Dánsko tuto možnost nemá, takže pro ně by se v každém případě i nadále použila Úmluva o ochraně finančních zájmů Evropských společenství z roku 1995.

¹⁴ Viz bod 12 stanoviska právní služby Rady ze dne 29. června 2011 k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení osoby požívající mezinárodní ochrany, a o obsahu poskytnuté ochrany (přepřacované znění) - důsledky neúčasti na návrhu přepřacovaného znění pro Spojené království a Irsko (dokument 12011/11).

¹⁵ Viz článek 21 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/36/EU ze dne 5. dubna 2011 o prevenci obchodování s lidmi, boji proti němu a o ochraně obětí, kterou se nahrazuje rámcové rozhodnutí Rady 2002/629/SVV (Úř. věst. L 101, 15.4.2011, s. 1).

¹⁶ Například bod odůvodnění odrážející 30. bod odůvodnění směrnice 2011/36/EU, který zní: „*Cílem této směrnice je pozměnit a rozšířit ustanovení rámcového rozhodnutí 2002/629/SVV. Jelikož je změn, které je třeba provést, značný počet a jsou nejrůznější povahy, mělo by být rámcové rozhodnutí v zájmu jasnosti nahrazeno v plném rozsahu ve vztahu k členským státům, které se účastní přijímání této směrnice.*“ Stejně tak by měly být doplněny obvyklé body odůvodnění popisující situaci podle protokolů č. 21 a 22.

¹⁷ Viz bod 7 poznámky právní služby Rady ze dne 28. ledna 2000 zaslané stálým zástupcům, který v té době (tj. v době, kdy se na oblast SVV vztahoval pouze postup konzultace) navrhoval „*odkazovat na datum, kdy Rada rozhodne o konzultaci nebo opětovné konzultaci Evropského parlamentu na právním základě stanoveném v hlavě IV* [tj. hlavě, ve které byly použity postupy „opt-in“ nebo „opt-out“]“.

IV. ZÁVĚRY

25. Právní služba dochází k závěru, že:

- 1) Správným právním základem pro navrhovanou směrnici je čl. 83 odst. 2 SFEU.
- 2) Změna právního základu navrhované směrnice z čl. 325 odst. 4 na čl. 83 odst. 2 SFEU by neznamenal změnu platných pravidel hlasování v Radě, ani změnu postupu přijímání.
- 3) Pokud se Spojené království nebo Irsko nerozhodnou účastnit se navrhované směrnice dobrovolně, nebude pro ně tato směrnice závazná a budou nadále vázány Úmluvou o ochraně finančních zájmů Evropských společenství z roku 1995.
- 4) Navrhovaná směrnice by se nepoužila pro Dánsko, které by bylo nadále vázáno Úmluvou o ochraně finančních zájmů Evropských společenství z roku 1995.
- 5) Do navrhované směrnice by měly být doplněny příslušné standardní formulace, odkazující na použití protokolů č. 21 a 22 a na skutečnost, že navrhovaná směrnice by se použila pouze pro zúčastněné členské státy.
