

Tři tváře vzájemné důvěry v unijním právu

Lukáš Boháček*

Abstrakt: Unijní koncepce vzájemné důvěry má hybridní charakter. Mísí v sobě pojetí důvěry jako faktické kategorie s právní zásadou, jejíž účinky se od běžného chápání důvěry ve společenských vědách liší. Přesná povaha vzájemné důvěry v unijním právu nicméně zůstává nevyjasněná. Článek vychází z jejího hybridního charakteru a poukazuje na to, že tato unijní koncepce má ve skutečnosti tři různé tváře: 1) vzájemná důvěra jakožto předpoklad panujícího stavu, 2) vzájemná důvěra jako cíl, jehož má být dosaženo, 3) právní zásada vzájemné důvěry spočívající v presumpci dodržení unijního práva všemi členskými státy. S využitím analýzy teoretického zdůvodnění této koncepce článek nejprve poukazuje na rozdílnou motivaci unijní legislativy a Soudního dvora k využití vzájemné důvěry a její odlišné chápání. Následně se článek zamýšlí nad propojením a právní relevancí jednotlivých tváří koncepce. Předložen je argument, že jednotlivé tváře vzájemné důvěry není vhodné směřovat. Ačkoli je žádoucí usilovat o dosažení skutečného stavu vzájemné důvěry mezi členskými státy, z právního hlediska je klíčová presumpce dodržení unijního práva (třetí tvář koncepce). Spíše než se „vzájemnou důvěrou“ by proto bylo v právní rovině vhodnější pracovat přímo s touto domněnkou.

Klíčová slova: Soudní dvůr, vzájemné uznávání, evropské hodnoty, teoretické zdůvodnění, právo EU

Úvod

Výklad a aplikace řady unijních norem je ovlivněna unijní koncepcí vzájemné důvěry. Zejména efektivní fungování mechanismů založených na vzájemném uznávání (např. právních standardů, soudní či správní pravomoci, rozhodnutí, dokumentů aj.) totiž předpokládá určitou míru důvěry, že právní systémy členských států poskytují i přes svoji rozdílnost ekvivalentní úroveň spravedlnosti a kvality. Koncepce vzájemné důvěry se nicméně neomezuje na sekundární akty založené na vzájemném uznávání. Jelikož „*umožňuje vytvoření a zachování prostoru bez vnitřních hranic*“,¹ vzájemná důvěra se stala jednou ze základních zásad celého unijního práva (*raison d'être*), jež spoluvytváří a odůvodňuje jeho autonomní povahu.²

I přes ústavní význam, který je vzájemné důvěře v Evropské unii („EU“) nyní přiznáván, se však podle řady odborných autorů jedná stále o jednu z nejvíce nejasných koncepcí unijního práva.³ Mísí v sobě totiž faktické a právní aspekty. Na jednu stranu pracuje s důvěrou jakožto faktickou kategorií interinstitucionálních vztahů, na straně druhé jsou z ní vyvozovány právní účinky, jež se od běžného chápání důvěry ve společenských vědách liší.

* Mgr. Lukáš Boháček. Autor je doktorandem na katedře mezinárodního a evropského práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity. Článek vznikl v rámci projektu specifického výzkumu na Masarykově univerzitě, č. MUNI/A/1648/2020. E-mail: lukbohacek@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0355-6827>.

¹ Posudek Soudního dvora 2/13, bod 191.

² POHL, J. S. Intra-EU Investment Arbitration after the Achmea Case: Legal Autonomy Bounded by Mutual Trust? *European Constitutional Law Review*. 2018, Vol. 14, No. 4, s. 781.

³ Např. MORARU, M. 'Mutual Trust' from the Perspective of National Courts: a Test in Creative Legal Thinking. In: BROUWER, E. – GERARD, D. (eds). *Mapping Mutual Trust: Understanding and Framing the Role of Mutual Trust in EU Law*. Italy: European University Institute, 2016, s. 38; či KOZAK, M. Mutual trust as a backbone of EU Antitrust Law. *Market & Competition Law Review*. 2020, Vol. 6, No. 1, s. 134.

Ačkoli někteří zahraniční autoři na hybridní povahu vzájemné důvěry upozorňují, jejich díla se soustředí na srovnávání unijního pojetí důvěry s chápáním důvěry ve společenských vědách;⁴ případně na kritiku, že má unijní vzájemná důvěra s důvěrou skutečnou pramálo společného (či jde dokonce o fikci).⁵ Se vzájemnou důvěrou je tak stále pracováno jako s jednotvárnou koncepcí, což však vede k tomu, že jsou její právní a faktické aspekty v konečném důsledku opět směřovány.⁶ Přesná povaha vzájemné důvěry v právu EU proto zůstává nevyjasněná.

Cílem článku je ukázat, že vzájemná důvěra má v unijním právu ve skutečnosti tři různé tváře: 1) vzájemná důvěra jako předpoklad panujícího stavu (předpoklad vzájemné důvěry), 2) vzájemná důvěra jako cíl, jehož má být dosaženo, 3) právní zásada spočívající v presumpci (domněnce) dodržení unijního práva ostatními členskými státy.

Článek vychází z hybridního pojetí vzájemné důvěry a v prvních třech kapitolách jednotlivé tváře analyzuje z hlediska motivace a způsobu nakládání se vzájemnou důvěrou ze strany unijní legislativy a Soudního dvora. Zvolenou perspektivou je v tomto směru především teoretické zdůvodnění vzájemné důvěry ze strany těchto dvou aktérů, což současně umožňuje zaujmout průřezový přístup a věnovat se odlišným projevům vzájemné důvěry v různých oblastech unijního práva pouze v nezbytném rozsahu. Zejména Soudní dvůr totiž ve své judikatuře využívá univerzální formulí, již opakovaně a v různých oblastech práva existenci vzájemné důvěry odůvodňuje.⁷ Tato analýza je ve čtvrté kapitole článku doplněna normativním zamyšlením nad propojeností jednotlivých tváří koncepce a jejich právní relevancí.

Článek předkládá argument, že jednotlivé tváře vzájemné důvěry není vhodné směřovat, neboť každá z nich spočívá částečně v něčem jiném a je užívána s odlišným cílem. Všechny tváře jsou sice propojeny, toto propojení je však slabé a z právního hlediska málo relevantní. Jakkoli je totiž žádoucí usilovat o dosažení skutečného stavu vzájemné důvěry mezi členskými státy, z právního hlediska je klíčová presumpce dodržení unijního práva (třetí tvář koncepce). Spíše než se všeobírající „vzájemnou důvěrou“ se tak do budoucna nabízí pracovat přímo s touto právní domněnkou.

1. První tvář – předpoklad vzájemné důvěry jakožto panujícího stavu

Vzájemná důvěra je považována za základ efektivního fungování kooperačních mechanismů založených na vzájemném uznávání.⁸ Vzájemné uznávání představuje metodu právní regulace, jež usnadňuje a zrychluje spolupráci členských států tím, že vyžaduje

⁴ Např. WILLEMS, A. Mutual Trust as a Term of Art in EU Criminal Law: Revealing its Hybrid Character. *European Journal of Legal Studies*. 2016, Vol. 9, No. 1; rovněž SCHWARZ, M. Let's Talk about Trust, Baby! Theorizing Trust and Mutual Recognition in the EU's Area of Freedom, Security and Justice. *European Law Journal*. 2018, Vol. 24, No. 2–3.

⁵ Srov. např. MARGUERY, T. P. Towards the End of Mutual Trust? Prison Conditions in the Context of the European Arrest Warrant and the Transfer of Prisoners Framework Decisions. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*. 2018, Vol. 25, No. 6.

⁶ Někteří autoři např. celou koncepci nazývají jako „předpoklad vzájemné důvěry“, viz např. WILLEMS, A. *Mutual Trust as a Term of Art in EU Criminal Law: Revealing its Hybrid Character*, s. 212, 225, 228. Jak se nicméně snaží tento článek ukázat, předpoklad vzájemné důvěry je pouze jednou ze tří tváří koncepce, které není vhodné směřovat a zaměřovat.

⁷ Posudek Soudního dvora 2/13, bod 168; rozsudek Soudního dvora ve věci C-284/16, *Achmea*, bod 34; či rozsudek Soudního dvora ve věci C-216/18 PPU, *LM*, bod 35.

⁸ Blíže viz např. XANTHOPOULOU, E. *Fundamental Rights and Mutual Trust in the Area of Freedom, Security and Justice: A Role for Proportionality?* Oxford: Hart Publishing, 2020, s. 9–45.

uznání právních produktů (např. rozhodnutí) či pravomoci jednoho členského státu ve státě jiném.⁹ Tím zároveň umožňuje překonat rozdíly mezi právními řádami jednotlivých členských států a problémy, které mohou při spolupráci v rámci EU v důsledku absence jednotných norem vyvstat. Vzájemné uznávání je proto užíváno zejména v oblastech, které nejsou plně harmonizovány unijním právem.¹⁰

Aby však mohla být taková právní úprava přijata a fungovala efektivně, je potřeba, aby členské státy jednak neměly uznání (zda k němu dojde, či nikoli) zásadně ve své diskreci, jednak aby nepodrobovaly předměty uznání vzájemnému posuzování a kontrole. Právě to má zajistit vzájemně panující důvěra členských států v ekvivalentní kvalitu a spravedlnost všech jejich právních systémů.¹¹ Logika této konstrukce je jednoduchá. Pokud si členské státy vzájemně důvěřují, není důvod, aby si právní systémy a jejich produkty (typicky rozhodnutí vnitrostátních orgánů) vzájemně neuznávaly, či je dokonce podrobovaly přezkumu. Je tudíž možné přijmout takovou právní úpravu, jež bude po členských státech vyžadovat provedení do jisté míry automatického, rychlého a co nejméně formálního uznání právních produktů či pravomoci jednoho státu ve státě jiném, a tím jim přiznávat (exterritoriální) účinky na svém území.¹²

Vzájemná důvěra tak začala být mezi členskými státy předpokládána. V tomto smyslu našla své využití zejména v rámci politické rétoriky unijní legislativy při odůvodňování, respektive legitimizaci přijetí právních mechanismů založených právě na vzájemném uznávání.¹³ Deklarace toho, že mezi členskými státy vzájemná důvěra panuje, je v těchto případech výsledkem politické shody, jež je vyjádřena v preambulích příslušných aktů sekundárního práva. Tak například bod 10 recitálu rámcového rozhodnutí o evropském zatýkáacím rozkazu („EZR“) uvádí, že „[m]echanismus [EZR] je založen na vysoké úrovni důvěry mezi členskými státy“.¹⁴ Podobně bod 26 recitálu nařízení Brusel I bis (stejně jako bod 16 staršího nařízení Brusel I⁵) stanovuje, že: „[v]zájemná důvěra při výkonu spravedlnosti v Unii odůvodňuje zásadu, že rozhodnutí vydaná v některém členském státě by měla být uznána ve všech členských státech, aniž by bylo vyžadováno zvláštní řízení“.¹⁶ Poukázat lze konečně i na bod 22 Recitálu nařízení Dublin III, dle něhož: „[s]těžejním prvkem společného evropského azylového systému je solidarita, s níž úzce souvisí vzájemná důvěra“.¹⁷

⁹ K fungování vzájemného uznávání v prostoru svobody, bezpečnosti a práva, viz ibidem; v kontextu vnitřního trhu, viz např. CAMBIEN, N. Mutual Recognition and Mutual Trust in the Internal Market. *European Papers*. 2017, Vol. 2, No. 1.

¹⁰ Vzájemná důvěra tak ztělesňuje myšlenku „jednoty v rozmanitosti“, viz např. GERARD, D. Mutual Trust as Constitutionalism. In: BROUWER, E. – GERARD, D. (eds). *Mapping Mutual Trust: Understanding and Framing the Role of Mutual Trust in EU Law*, s. 73–79; alespoň určitá úroveň harmonizace je nicméně pro efektivní fungování příslušných mechanismů přesto nezbytná.

¹¹ Např. PRECHAL, S. Mutual Trust Before the Court of Justice of the European Union. *European Papers*. 2017, No. 2, s. 76.

¹² K exterritoriálním účinkům a problémům, které může uvedená metoda integrace obnášet, viz RIZCALLAH, C. The Challenges to Trust-based Governance in the European Union: Assessing the Use of Mutual Trust as a Driver of EU Integration. *European Law Journal*. 2019, Vol. 25, No. 1, s. 39 an.

¹³ WILLEMS, A. *Mutual Trust as a Term of Art in EU Criminal Law: Revealing its Hybrid Character*, s. 217; či VERMEULEN, G. Flaws and Contradictions in the Mutual Trust and Recognition Discourse: Casting a Shadow on the Legitimacy of EU Criminal Policy Making and Judicial Cooperation in Criminal Matters? In: PERSAK, N. (ed.). *Legitimacy and Trust in Criminal Law, Policy and Justice*. Ashgate Publishing, 2014, s. 154–155.

¹⁴ Rámcové Rozhodnutí Rady ze dne 13. června 2002 („rámcové rozhodnutí o EZR“), bod 10 recitálu.

¹⁵ Nařízení č. 44/2001, ze dne 22. 12. 2000 („nařízení Brusel I“), bod 16 recitálu.

¹⁶ Nařízení č. 1215/2012, ze dne 12. 12. 2012 („nařízení Brusel I bis“), bod 26 recitálu.

¹⁷ Nařízení č. 604/2013, ze dne 26. června 2013 („nařízení Dublin III“), bod 22 recitálu.

Takto politicky deklarovaná existence důvěry se poté promítá do příslušného právního rámce a zejména do rozsahu, v jakém je omezena diskrece a přezkumné a kontrolní pravomoci členských států. Volbu konkrétní úrovně „vzájemné důvěry“ nicméně provádí unijní legislativa pro každý předpis zvlášť.¹⁸ Důsledkem je, že jednotlivé mechanismy spolupráce obsahují různé standardy vzájemného uznávání (např. více či méně automatické) a jiný katalog výjimek, za nichž mohou členské státy provést přezkum a uznání odmítnout, případně jej pozastavit.¹⁹

Lze tak učinit tři dílčí závěry. Za prvé, vzájemná důvěra je v rámci své první tváře vnímána ve faktickém smyslu, tj. jako skutečná – interinstitucionální – důvěra již existující (panující) mezi všemi členskými státy. Za druhé, existence vzájemné důvěry je deklarována unijní legislativou již při přijímání konkrétního mechanismu založeného na vzájemném uznávání, přičemž je předpokládáno, že stejná úroveň důvěry bude mezi členskými státy panovat i v budoucnu. Za třetí, motivace využití vzájemné důvěry je především politická. Cílem je legitimizovat přijetí právní úpravy vzájemného uznávání, jež za účelem svého efektivního fungování omezí členské státy v jejich diskreci (pokud jde o uznání právních produktů či kompetence jiného členského státu) a kontrolní a přezkumné pravomoci. Konkrétní rozsah tohoto omezení a konfigurace příslušného mechanismu spolupráce je přitom výsledkem politické shody členských států ohledně úrovně důvěry, jejíž existence je mezi nimi předpokládána.

2. Druhá tvář – vzájemná důvěra jako cíl, jehož má být dosaženo

K legitimizaci přijetí právní úpravy založené na vzájemném uznávání stačí vzájemnou důvěru mezi členskými státy předpokládat. Pokud však tento předpoklad není ve skutečnosti správný, uplatňování dané právní regulace v praxi nemusí být příliš efektivní. Nedůvěřující členské státy mohou hledat možnosti, jak právní produkty či pravomoc jiného členského státu neuznat, podrobit je vlastní kontrole, či alespoň obdržet určité záruky. Takové chování členských států však odporuje myšlence vzájemného uznávání, jež se snaží zajistit co nejvíce automatické, neformální a rychlé uznání pravomoci či právních produktů jedné členské země v zemi jiné.

Těchto rizik si začala být unijní legislativa vědoma. Aby jim předešla, začala zdůrazňovat, že důvěru mezi členskými státy je potřeba budovat. Zejména programové dokumenty (např. haagský či stockholmský program) proto posilování skutečné vzájemné důvěry vytyčují jako jednu z hlavních unijních priorit.²⁰ Samotná realizace tohoto cíle a volba odpovídajících metod je poté ponechána především na sekundárním právu. Vyjádření snahy unijní legislativy o přijetí konkrétních kroků k posílení vzájemné důvěry mezi členskými státy EU lze nalézt opět v preambulích některých předpisů. V tomto směru lze zmínit např. bod 22 Recitálu nařízení Dublin III, který uvádí: „[s] cílem zajistit spolehlivou spolupráci v rámci tohoto nařízení, jakož i vytvářet mezi členskými státy vzájemnou důvěru, pokud jde o azylovou politiku, by měl být zaveden postup pro včasné varování, připravenost a řešení krizí v oblasti azylu“.²¹

¹⁸ MAIANI, F. – MIGLIORINI, S. One principle to rule them all? Anatomy of mutual trust in the law of the Area of Freedom, Security and Justice. *Common Market Law Review*. 2020, Vol. 57, No. 1, s. 26–27, 36.

¹⁹ *Ibidem*; např. čl. 45 nařízení Brusel I bis, čl. 4–5 rámcového rozhodnutí o EZR, či čl. 3 nařízení Dublin III.

²⁰ Např. Haagský program, prioritá č. 3.2; Stockholmský program, prioritá č. 1.2.1.

²¹ Nařízení Dublin III, bod 22 Recitálu.

Jedním ze způsobů, kterým je vzájemná důvěra mezi členskými státy v praxi posilována, je harmonizace vybraných právních standardů, jejichž odlišnost by mohla být členskými státy vnímána citlivě a vyvolávat pochybnost o dostatečné kvalitě právního systému jiné členské země (typicky v oblasti ochrany základních práv a svobod). Sjednocením takových právních standardů tudíž dochází k odstranění možné příčiny vzniku pochybností a skepse na straně členských států, jež by mohly být překážkou efektivní spolupráce.²²

Ponecháme-li stranou, že nakládání se vzájemnou důvěrou jako cílem ve své podstatě vyvrací předpoklad, že mezi členskými státy vzájemná důvěra již panuje (tj. první tvář),²³ lze i ve vztahu k důvěře jako cíli učinit některé dílčí závěry. Za prvé, vzájemná důvěra je zde vnímána rovněž ve faktickém smyslu, tj. jako skutečná důvěra, které má být dosaženo. Za druhé, se vzájemnou důvěrou jako cílem pracuje především unijní legislativa, a to při vymezování priorit EU a jejich následném plnění. Za třetí, motivace k budování, respektive posilování vzájemné důvěry je čistě praktická. Vychází z domněnky, že pokud si budou členské státy skutečně důvěřovat, usnadní to fungování vzájemného uznávání v praxi. Je však vhodné upozornit, že spíše než o posilování „důvěry“ se ve skutečnosti jedná o snahu budovat důvěryhodnost členských států. Je to totiž právě důvěryhodnost, jež může následně vést k tomu, že si budou členské státy důvěřovat.²⁴

3. Třetí tvář – právní zásada spočívající v presumpci dodržení práva EU

Oproti unijní legislativě chápe Soudní dvůr vzájemnou důvěru ve specifickém právním smyslu. Ačkoli vychází z voleb, které na základě předpokládaného stavu důvěry unijní legislativa učinila,²⁵ rozpracovává vzájemnou důvěru do podoby právní zásady. S pomocí této zásady poté vykládá ustanovení konkrétních právních mechanismů založených na vzájemném uznávání (např. nařízení Brusel I bis či nařízení Dublin III) a omezuje diskreci vnitrostátních orgánů.²⁶

S ohledem na svázanost zásady vzájemné důvěry s konkrétními akty sekundárního práva byl její dopad nejprve poměrně omezený; postupem času si však tato právní zásada vydobyla na větší důležitosti a začala hrát i o něco samostatnější roli. Tento postupný vývoj byl pomyslně završen v posudku 2/13. Soudní dvůr v tomto posudku konstatoval, že vzájemná důvěra zaujímá v systému unijního práva výsadní postavení, neboť „*umožňuje vytvoření a zachování prostoru bez vnitřních hranic*“.²⁷ Vzájemná důvěra tak byla povýšena na jednu ze základních zásad EU (*raison d'être*), jež spoluvytváří a odůvodňuje autonomní postavení jejího právního systému.²⁸ Z dříve spíše pomocné zásady se tak postupně stala jedna ze strukturálních zásad EU s až ústavním významem pro celý unijní systém práva.

²² Tak jsou harmonizovány např. právní standardy presumpce nevinoty (Směrnice 2016/343, ze dne 9. 3. 2016).

²³ VERMEULEN, G. *Flaws and Contradictions in the Mutual Trust and Recognition Discourse: Casting a Shadow on the Legitimacy of EU Criminal Policy Making and Judicial Cooperation in Criminal Matters?*, s. 154–155.

²⁴ WILLEMS, A. *Mutual Trust as a Term of Art in EU Criminal Law: Revealing its Hybrid Character*, s. 238.

²⁵ MAIANI, F. – MIGLIORINI, S. *One principle to rule them all? Anatomy of mutual trust in the law of the Area of Freedom, Security and Justice*, s. 29.

²⁶ PRECHAL, S. *Mutual Trust Before the Court of Justice of the European Union*, s. 79, 81.

²⁷ Posudek 2/13, bod 191.

²⁸ To potvrdila i následná judikatura, viz např. rozsudek Soudního dvora ve věci C-284/16, *Achmea*.

K odůvodnění existence vzájemné důvěry v unijním právu Soudní dvůr opakovaně a v různých oblastech práva využívá tuto univerzální formuli: „[právo EU] spočívá na základním předpokladu, že každý členský stát sdílí se všemi ostatními členskými státy řadu společných hodnot, na nichž je Unie založena, jak je uvedeno v článku 2 SEU, a uznává, že s ním ostatní členské státy tyto hodnoty sdílejí. Tento předpoklad znamená – a zároveň odůvodňuje – existenci vzájemné důvěry členských států v uznání těchto hodnot, a tím i v dodržování unijního práva, které tyto hodnoty uplatňuje.“²⁹ Zásada vzájemné důvěry poté „ukládá každému z těchto států, aby až na výjimečné okolnosti vycházel z toho, že všechny ostatní členské státy dodrží unijní právo, a zejména základní práva, která unijní právo uznává“.³⁰

Teoretické zdůvodnění vzájemné důvěry Soudním dvorem má tři charakteristické znaky:³¹

- 1) Základem, na němž zásada spočívá, je právní domněnka, že jiný členský stát dodrží unijní právo, a zejména hodnoty zakotvené v čl. 2 SEU – např. demokracii, právní stát či základní práva a svobody EU („presumpce dodržení unijního práva“).
- 2) Tato právní domněnka je odůvodněna dvěma premisami: a) všechny členské státy sdílejí hodnoty uvedené v čl. 2 SEU, b) unijní právo tyto hodnoty uplatňuje. To činí skutečné naplnění presumpce dodržení unijního práva vysoce pravděpodobné. Všechny členské státy totiž mají nejen povinnost dodržovat hodnoty uvedené v čl. 2 SEU,³² ale jsou navíc vázány právem EU, které je má uplatňovat. V tomto směru lze právní systémy všech členských států považovat za rovnocenné,³³ neboť součástí jich všech je právo EU.
- 3) Pokud jde o právní účinky, zásada vzájemné důvěry ukládá členským státům povinnost spoléhat se, že presumpce dodržení unijního práva bude ostatními členskými zeměmi skutečně naplněna – tj. vycházet z toho, že všechny členské státy dodrží právo EU.

Soudní dvůr tedy vzájemnou důvěru konstruuje jakožto „povinnost důvěry“. Ta je založena na presumpci dodržení unijního práva členskými státy a odůvodněna vysokou pravděpodobností naplnění této domněnky v praxi. Jelikož pak musí členské státy až na „výjimečné okolnosti“ vycházet z toho, že všechny členské země právo EU skutečně dodrží,³⁴ jsou v důsledku požadavku důvěry účinně omezeny jejich přezkumné a kontrolní pravomoci.³⁵ Tím je v právní rovině zajištěn *effet utile* unijního práva, a především mechanismů vzájemném uznávání.³⁶

²⁹ Posudek Soudního dvora 2/13, bod 168; rozsudek Soudního dvora ve věci C-284/16, *Achmea*, bod 34; rozsudek Soudního dvora ve věci C-216/18 PPU, *LM*, bod 35; či rozsudek Soudního dvora ve věci C-163/17, *Jawo*, bod 80.

³⁰ Posudek Soudního dvora 2/13, bod 191.

³¹ BOHÁČEK, L. Mutual Trust in EU Law: Trust ‚In What‘ and ‚Between Whom‘? *European Journal of Legal Studies*. Předběžně zařazeno do čísla, které bude vydáno v květnu 2022 (Vol. 14, No. 1).

³² Čl. 4 odst. 3 SEU a čl. 49 SEU; nepřímo rovněž čl. 7 SEU.

³³ Domněnka rovnocennosti je v podstatě abstraktní vyjádření presumpce dodržení práva EU v konkrétní věci, blíže WILLEMS, A. *Mutual Trust as a Term of Art in EU Criminal Law: Revealing its Hybrid Character*, s. 246.

³⁴ Posudek Soudního dvora 2/13, bod 191.

³⁵ Srov. ibidem, bod 192.

³⁶ MAIANI, F. – MIGLIORINI, S. *One principle to rule them all? Anatomy of mutual trust in the law of the Area of Freedom, Security and Justice*, s. 26–29.

Problémem však je, že požadavek vzájemné důvěry se v některých situacích dostává do kolize s jinými zájmy, typicky potřebou zajistit dostatečnou ochranu lidských práv a svobod. Omezení přezkumných a kontrolních pravomocí v zájmu efektivity totiž může vést k tomu, že důvěřující členský stát poruší vlastní lidskoprávní závazky.³⁷ Zpochybňováním zásady vzájemné důvěry – tím, že by byl stanoven požadavek, aby členské státy ověřovaly, zda jiný členský stát dodržuje základní práva – by nicméně podle Soudního dvora mohla být „ohrožena rovnováha, na níž je Unie založena, a autonomie unijního práva“.³⁸ Spojením vzájemné důvěry s autonomií unijního práva tak Soudní dvůr vzájemné důvěře přiznává v podstatě ústavní ochranu. Tento význam vzájemné důvěry přitom není omezen pouze na oblast lidských práv a svobod, nýbrž se uplatňuje všude tam, kde je zásada užívána k zajištění *effet utile* práva EU. V rozsudku ve věci *Achmea* tak např. Soudní dvůr shledal, že posuzovaná bilaterální investiční smlouva v daném případě narušovala mj. zásadu vzájemné důvěry, a tím i autonomii unijního práva.³⁹

Současně je však třeba uvést, že povinnost vzájemné důvěry neplatí bezvýjimečně. Za určitých okolností může být presumpce dodržení unijního práva vyvrácena.⁴⁰ S vyvrácením této právní domněnky poté zaniká i samotná povinnost vycházet z této presumpce, tj. předpokládat, že ostatní členské státy při své činnosti právo EU dodržují. V takových případech mohou vnitrostátní orgány provést přezkum, odmítnout uznání právního produktu či pravomoci jiné členské země, případně výkon daného mechanismu spolupráce pozastavit.⁴¹

Vyvratitelnost domněnky dodržení unijního práva plyne předně ze samotné právní úpravy. Domněnka je vyvrácena, pokud na základě čl. 7 SEU Evropská rada rozhodne, že v určitém členském státě došlo k závažnému a trvajícimu porušení hodnot uvedených v čl. 2 SEU.⁴² I bez tohoto rozhodnutí lze provést ověřování a případně presumpci dodržení práva EU jiným členským státem v konkrétním případě vyvrátit, pokud to výslovně umožňuje příslušný právní předpis.⁴³ Možnost vyvrátit uvedenou právní domněnku vedle toho plyne i z judikatury Soudního dvora, a to konkrétně v případech hrozícího rizika pro některá základní práva. Musí se však jednat o „skutečné a vážné“ riziko, jež typicky pramení ze systémových či celoplošných nedostatků v určitém členském státě.⁴⁴ Soudní dvůr nicméně prozatím umožnil tento způsob vyvrácení pouze z důvodu ohrožení absolutních práv (typicky zákazu mučení či nelidského a ponižujícího zacházení)⁴⁵ a práva

³⁷ Blíže viz např. GILL-PEDRO, E. – GROUSSOT, X. The Duty of Mutual Trust in EU Law and the Duty to secure Human Rights Can the EUs Accession to the ECHR Ease the Tension. *Nordic Journal of Human Rights*. 2017, Vol. 35, No. 3, s. 259–261.

³⁸ Posudek Soudního dvora 2/13, bod 194.

³⁹ Rozsudek Soudního dvora ve věci C-284/16, *Achmea*, body 58–59.

⁴⁰ Srov. posudek Soudního dvora 2/13, bod 191, v němž Soudní dvůr výslovně uvádí, že členské státy musejí „až na výjimečné okolnosti“ vycházet z toho, že ostatní členské státy dodržují právo EU.

⁴¹ Vždy záleží na konkrétním právním mechanismu. Např. nařízení Brusel I bis umožňuje z určitých důvodů – např. pro rozpor s veřejným pořádkem – odepřít uznání soudního rozhodnutí pocházejícího z jiného členského státu (srov. čl. 45). Naopak v případě rámcového rozhodnutí o EZR se v některých případech předání odmítá (čl. 3–4), v jiných lze výkon EZR pozastavit (srov. bod 10 Recitálu).

⁴² Čl. 7 odst. 3 SEU; srov. např. ve vztahu k bodu 10 Recitálu rámcového rozhodnutí o EZR.

⁴³ Např. čl. 45–46 nařízení Brusel I bis; čl. 3–4 rámcového rozhodnutí o EZR; čl. 3 odst. 2 nařízení Dublin III.

⁴⁴ Soudní dvůr obecně vyžaduje, aby v rámci prvního stupně testu bylo ověřeno, zda v jiném členském státě existují systémové či celoplošné nedostatky (srov. např. rozsudek Soudního dvora ve věci C-216/18 PPU, *LM*). Současné však již připustil, že systémové, respektive celoplošné nedostatky nejsou nutnou podmínkou k tomu, aby byl předpoklad dodržení základních práv vyvrácen (srov. např. rozsudek Soudního dvora ve věci C-578/16 PPU, *C. K. a další*).

⁴⁵ Např. rozsudek Soudního dvora ve věci C-297/17, *Ibrahim*, body 87, 101.

na spravedlivý proces (podmínkou je však ohrožení samotné podstaty tohoto práva).⁴⁶ Přetrvává proto pochybnost, zda je možné presumpci vyvrátit i v situaci, kdy je ohroženo jiné relativní právo zaručené Listinou základních práv EU.⁴⁷

Dílčí závěry lze učinit taktéž ve vztahu ke třetí tváři vzájemné důvěry. Za prvé, vzájemná důvěra je zde vnímána jako právní zásada, jež členskými státy v podstatě ukládá povinnost „důvěřovat“. Jejím základem přitom není důvěra ve faktickém smyslu, nýbrž právní domněnka dodržení unijního práva ostatními členskými státy. Za druhé, se vzájemnou důvěrou v uvedeném smyslu pracuje především Soudní dvůr. Za třetí, nakládání se zásadou vzájemné důvěry a její ochrana v judikatuře Soudního dvora slouží k zajištění užitečného účinku (*effet utile*) mechanismů spolupráce, jejichž efektivní fungování v praxi by bez presumpce dodržení unijního práva bylo ohroženo. Motivace využití třetí tváře vzájemné důvěry je tedy právní.

4. Propojenost a právní relevance tváří vzájemné důvěry

Jestliže má vzájemná důvěra v unijním právu tři odlišné tváře, zbývá posoudit, jestli – a jakým způsobem – jsou spolu jednotlivé tváře propojeny a jaká je jejich právní relevance.

Předně je třeba uznat, že určitá spojitost mezi všemi tvářemi existuje. Všechny totiž souvisejí se vztahy mezi členskými státy při jejich vzájemné spolupráci v horizontální rovině, přičemž každá z tváří slouží k zajištění efektivního fungování právní úpravy založené na vzájemném uznávání. Předpoklad vzájemné důvěry legitimizuje přijetí a fungování právních mechanismů, jejichž uplatňování obnáší omezení diskrece členských zemí a vyžaduje rychlé a do značné míry automatické uznání právních produktů či pravomoci jiného členského státu.⁴⁸ Vzájemná důvěra jako cíl se poté snaží zabezpečit, aby tato právní regulace fungovala v praxi skutečně hladce. Posiluje proto důvěryhodnost členských států a odstraňuje příčiny, jež by mohly vyvolat pochybnost o dostatečné úrovni kvality či spravedlnosti právního systému jiné členské země.⁴⁹ Konečně zásada vzájemné důvěry ukládá členskými státy právní povinnost vycházet z toho, že ostatní členské země dodržují unijní právo, čímž je v právní rovině účinně omezuje v jejich diskreci a přezkumné a kontrolní pravomoci.⁵⁰

O spojení všech tváří koncepce svědčí dále i samotné společné označení „vzájemná důvěra“. Soudní dvůr si tedy v rámci třetí tváře vypůjčuje terminologii, kterou zvolila unijní legislativa. Ačkoli totiž právní zásada spočívá v presumpci dodržení unijního práva ostatními členskými státy, Soudní dvůr se při teoretickém zdůvodňování existence této zásady výslovně odvolává právě na „vzájemnou důvěru“.⁵¹ Samotnou zásadu poté Soudní dvůr užívá způsobem, který podporuje volby, jež při přijímání a konkrétní konfiguraci příslušné právní úpravy učinila unijní legislativa. Soudní dvůr se tedy nesnaží vzájemné

⁴⁶ Rozsudek Soudního dvora ve věci C-216/18 PPU, LM, bod 68.

⁴⁷ Blíže k relevantní judikatuře Soudního dvora a jejímu vývoji, např. XANTHOPOULOU, E. *Fundamental Rights and Mutual Trust in the Area of Freedom, Security and Justice: A Role for Proportionality?*, s. 29–36.

⁴⁸ Blíže viz kapitola č. 1 výše.

⁴⁹ Blíže viz kapitola č. 2 výše.

⁵⁰ Blíže viz kapitola č. 3 výše.

⁵¹ Základní premisa sdílení společných hodnot (čl. 2 SEU) členskými státy totiž podle něj „znamená – a zároveň odůvodňuje – existenci vzájemné důvěry členských států v uznání těchto hodnot, a tím i v dodržování unijního práva“, srov. např. posudek Soudního dvora 2/13, bod 168.

uznávání, jak bylo nastaveno unijní legislativou s ohledem na jí předpokládaný panující stav důvěry, modifikovat; naopak, volby unijní legislativy respektuje a v právní rovině jim přiznává maximální (užitečný) účinek.⁵²

Všechny tři tváře vzájemné důvěry tak spolu do jisté míry souvisí. Namísto je tak zvažovat, zda je toto propojení dostatečně silné a z hlediska práva relevantní. To předpokládá posoudit relevanci skutečné důvěry pro uložení právní povinnosti a vazbu, respektive právní podmíněnost předpokladu vzájemné důvěry (tj. první tvář) a domněnky dodržení unijního práva (tj. třetí tvář).

4.1 Relevance skutečné důvěry pro uložení právní povinnosti

První a druhá tvář koncepce chápe vzájemnou důvěru ve faktickém smyslu, tedy jako skutečnou důvěru mezi členskými státy, která již panuje (první tvář) či které je třeba docílit (druhá tvář). Naproti tomu třetí tvář spočívá v právní domněnce dodržení unijního práva a členským státům ukládá povinnost vycházet z toho, že tato domněnka je pravdivá.⁵³ V rámci své třetí tváře se tak vzájemná důvěra jeví spíše jako zamýšlený následek, který by měl v důsledku uložení právní povinnosti nastat, tj. členské státy si mají při spolupráci „důvěřovat“.

Taková konstrukce však nemá s důvěrou – jak ji chápou společenské vědy – příliš společného. Důvěra je sociální konstrukt, který lze v nejobecnější rovině definovat jako spoléhání se na jinou entitu (např. osobu či instituci).⁵⁴ Důvěřující subjekt tak ale nečiní z donucení, nýbrž na základě vlastního rozhodnutí, jež učiní s ohledem na výhodnost a důvěryhodnost druhé strany. Pro vyhodnocení důvěryhodnosti jsou přitom důležité zejména informace, které má subjekt k dispozici, a jeho dosavadní zkušenost. Charakteristickými znaky důvěry jsou tak mj. svobodná volba, ochota podstupovat riziko či prostor pro chyby.⁵⁵ Tyto znaky však nejsou v případě třetí tváře koncepce naplněny.⁵⁶ Pokud je totiž „důvěra“ přikázána, vytrácí se jak možnost svobodné volby, tak i ochota podstupovat riziko. Význam navíc ztrácí i důvěryhodnost stran. Uložení povinnosti „důvěřovat“ tak, jak to Soudní dvůr činí v rámci třetí tváře unijní koncepce, proto neodpovídá (skutečně) důvěře, jak je chápána ve společenských vědách.⁵⁷

Jinými slovy, v důsledku uložení právní povinnosti skutečná důvěra nenastává.⁵⁸ Uvedené ostatně platí i pro jiné sociální fenomény. Stejně jako nelze uložit důvěru, není možné s pomocí práva nařídit ani vzájemnou lásku či nenávisť. Subjekty, na které by taková povinnost dopadala, se sice mohou odpovídajícím způsobem navenek chovat (typicky pod pohrůzkou sankce), příslušný faktický stav lásky či nenávisť se však mezi nimi pravdě-

⁵² Blíže viz MAIANI, F. – MIGLIORINI, S. *One principle to rule them all? Anatomy of mutual trust in the law of the Area of Freedom, Security and Justice*, s. 29–34; je nicméně třeba doplnit, že Soudní dvůr jinak než podporovat volby učiněné legislativou ani nemůže. V opačném případě by totiž přímo vytvářel právo a tím nahrazoval činnost unijní legislativy.

⁵³ Srov. kapitoly č. 1–3 výše.

⁵⁴ WILLEMS, A. *Mutual Trust as a Term of Art in EU Criminal Law: Revealing its Hybrid Character*, s. 234.

⁵⁵ *Ibidem*, s. 237.

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ Blíže viz např. SCHWARZ, M. *Let's Talk about Trust, Baby! Theorizing Trust and Mutual Recognition in the EU's Area of Freedom, Security and Justice*, s. 131–135.

⁵⁸ Nastat sice může, v takovém případě budou ale příčiny důvěry jiné než uložení právní povinnosti, typicky volba důvěřovat učiněná na základě vyhodnocení důvěryhodnosti.

podobně nerozvine. Skutečná „vzájemná důvěra“ proto může fungovat jako hodnota či cíl (tj. ve své druhé tváři), nikoli však jako zamýšlený následek právní povinnosti. Při ukládání právních povinností jsou ostatně užívány jiné kategorie vyžadovaného chování, jako je *dare, facere, omittere* či *pati*,⁵⁹ neboť jejich splnění lze lépe ověřit a vynutit. Toho si je nicméně Soudní dvůr vědom. Jím vytvořená právní povinnost totiž vyžaduje především *omittere*, tj. zdržet se určitého jednání (přezkumu, respektive kontroly).⁶⁰ Označení takové právní konstrukce jako „vzájemná důvěra“ je nicméně zavádějící, neboť může nesprávně evokovat důvěru skutečnou.

Právní relevanci skutečné důvěry by však bylo možné dovodit ještě v případě, pokud by byla alespoň příčinou pro uložení právní povinnosti. Přezkumné a kontrolní pravomoci členských zemí by tak byly omezeny v podstatě z důvodu nadbytečnosti, neboť vztahy mezi nimi by se při vzájemné spolupráci řídily důvěrou ve faktickém pojetí, kterou by právní povinnost chránila. Takovou myšlenku je nicméně nutné odmítnout. Vztahy mezi členskými státy, v jejichž rámci je koncepce unijní legislativou i Soudním dvorem užívána, se totiž neuskutečňují mimo právní rámec; naopak, striktně se řídí právní úpravou, jak ji unijní legislativa přijala a nastavila.⁶¹ Je to přitom právě úprava vzájemného uznávání a snaha o zajištění jeho efektivního uplatnění v praxi, k jejichž odůvodnění vzájemná důvěra sama slouží.⁶² Pokud tedy vzájemná důvěra odůvodňuje vzájemné uznávání a poskytuje mu právní ochranu, nemůže být právní povinnost vyvozována z fakticity, nýbrž pouze a výlučně z existujících právních předpisů.

Skutečná vzájemná důvěra (či její předpokládaný stav) tak může pouze sloužit pro přijetí právní úpravy vzájemného uznávání a nastavení jejího právního rámce (tj. první tvář), nikoli jako příčina uložení právní povinnosti. Pokud by tomu mělo být naopak, bylo by stanovení právní povinnosti navíc závislé na pravdivosti tohoto faktického předpokladu. Jinak řečeno, povinnost by byla odůvodněná a mohla by se uplatnit pouze v rozsahu, v jakém skutečná důvěra mezi členskými státy prokazatelně existuje.⁶³ To by však bylo problematické, a to hned ze tří důvodů.

Za prvé, při posuzování existence skutečné důvěry mezi členskými státy nelze bez dalšího vycházet z první tváře koncepce. Jak bylo totiž uvedeno, vzájemná důvěra je v tomto smyslu využívána k odůvodnění, respektive legitimizaci přijetí právní úpravy vzájemného uznávání, která členské státy až na výjimky omezuje v jejich diskreci (pokud jde o uznání právních produktů či pravomoci jiné členské země) a přezkumné a kontrolní pravomoci.⁶⁴ Zdůrazňování vzájemné důvěry při přijímání příslušných právních mechanismů tak sleduje spíše politické cíle, aniž by mělo ambici postihnout skutečný panující stav.⁶⁵

⁵⁹ Tedy určitým způsobem jednat – něco dát (*dare*) či něco konat (*facere*) –, určitého jednání se zdržet (*omittere*), případně nějaké jednání jiné osoby strpět (*pati*), viz např. GERLOCH, A. *Teorie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2021, s. 25, 34–35, 163–164.

⁶⁰ Obecně formulovaná povinnost vycházet z toho, že ostatní členské státy dodržují unijní právo (posudek Soudního dvora 2/13, bod 191), má totiž určité specifické projevy. V kontextu lidských práv to je jednak zákaz požadovat od jiného členského státu vyšší vnitrostátní úroveň ochrany základních práv, než jakou zaručuje unijní právo, jednak zákaz – až na výjimečné případy – ověřovat, zda tento jiný členský stát skutečně v konkrétním případě dodržel základní práva zaručená právem EU (srov. posudek Soudního dvora 2/13, bod 192).

⁶¹ Soudní dvůr vychází z voleb unijní legislativy a tyto podporuje, viz MAIANI, F. – MIGLIORINI, S. *One principle to rule them all? Anatomy of mutual trust in the law of the Area of Freedom, Security and Justice*, s. 29.

⁶² *Ibidem*, s. 26–29.

⁶³ Skutečná důvěra totiž nemůže být následkem uložení právní povinnosti, viz výše.

⁶⁴ Blíže viz kapitola č. 1 výše.

Za druhé, skutečná důvěra je v čase proměnlivá, a to v závislosti na změnách důvěryhodnosti jednotlivých aktérů. I pokud by tedy při přijetí určitého právního mechanismu důvěra mezi členskými státy skutečně existovala, není zajištěno, že bude ve stejném rozsahu panovat i v budoucnu. Uvedené lze demonstrovat např. na v současnosti diskutované krizi právního státu v Polsku.⁶⁶ Zejména tamní justiční reformy z posledních let totiž vyvolaly značné pochybnosti ohledně schopnosti Polska dostát zásadám právního státu (jak je předpokládáno v čl. 2 a 7 SEU) a z nich vyplývajícím závazkům.⁶⁷ Tyto pochybnosti snižují důvěryhodnost Polska v očích jiných členských států, což se může projevit ve změně důvěry, kterou vůči této zemi zaujímají. Určitá skepse při uplatňování příslušných kooperačních mechanismů ve vztahu k Polsku se přitom opravdu projevila. Některé členské státy např. s ohledem na nedostatečné záruky pro nezávislost polských soudů zpochybnily povinnost uznávat EZR a předávat na jejich základě osoby k trestnímu stíhání do Polska, a to jak prostřednictvím předložení předběžné otázky k Soudnímu dvoru,⁶⁸ tak i přímým odmítnutím vykonat polskými orgány vydaný EZR.⁶⁹

Za třetí, důvěra mezi členskými státy v předpokládané a vzájemně rovnocenné míře ve skutečnosti často nepanuje. To připouštějí již výše zmíněné programové dokumenty, které nedostatek skutečné důvěry vnímají jako jednu z výzev, kterým EU čelí a na které je potřeba do budoucna reagovat. Právě za tím účelem je v rámci druhé tváře vzájemné důvěry zdůrazňována potřeba budování a posilování důvěry, respektive důvěryhodnosti členských států.⁷⁰ Nedostatečný stav skutečné důvěry v rámci EU navíc potvrdil i empirický výzkum. Tak například jedna studie posuzovala, jak vnitrostátní orgány ve Spojeném království a v Irsku vyhovují žádostem jiných členských států o předání osob na základě EZR. Bylo zjištěno, že vnitrostátní orgány těchto zemí vyhovovaly podaným žádostem podstatně více, pokud pocházely z členských států, které byly lépe hodnoceny z hlediska demokracie, právního státu a kvality jejich justice – a které tak jimi byly vnímány jako více důvěryhodné.⁷¹

Lze proto dospět k dílčímu závěru, že skutečný stav vzájemné důvěry mezi členskými státy není pro stanovení povinnosti předpokládat dodržení unijního práva ostatními členskými státy právně relevantní. Skutečná důvěra totiž nemůže být následkem uložení

⁶⁶ WILLEMS, A. *Mutual Trust as a Term of Art in EU Criminal Law: Revealing its Hybrid Character*, s. 217 an.; a VERMEULEN, G. *Flaws and Contradictions in the Mutual Trust and Recognition Discourse: Casting a Shadow on the Legitimacy of EU Criminal Policy Making and Judicial Cooperation in Criminal Matters?*, s. 154 an.

⁶⁷ Podobně např. i v Maďarsku či Rumunsku, srov. např. rozsudek Soudního dvora ve spojených věcech C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 a C-397/19, *Asociația "Forumul Judecătorilor din România"*.

⁶⁸ Nejen, že Soudní dvůr shledal, že některé reformy jsou v rozporu s unijním právem (viz např. rozsudek Soudního dvora ve věci C-791/19, *Komise proti Polsku*), Komise dokonce zahájila proti Polsku řízení podle čl. 7 SEU, jež by mohlo vést až k pozastavení uplatňování některých mechanismů vzájemného uznání ve vztahu k Polsku (viz např. rozsudek Soudního dvora ve věci C-216/18 PPU, *LM*, bod 72). To je však vzhledem k požadavku jednomyslnosti rozhodnutí nepravděpodobné (srov. čl. 7 odst. 3 SEU).

⁶⁹ Např. rozsudek Soudního dvora ve věci C-216/18 PPU, *LM*; či rozsudek Soudního dvora ve spojených věcech C-354/20 PPU a C-412/20 PPU, *Openbaar Ministerie*.

⁷⁰ Tak v poslední době činí zejména nizozemské orgány, blíže viz MARTUFI, A. – GIGENDACK, D. Exploring mutual trust through the lens of an executing judicial authority: The practice of the Court of Amsterdam in EAW proceedings. *New Journal of European Criminal Law*. 2020, Vol. 11, No. 3; skeptické jsou však i další země, např. Německo, srov. rozsudek regionálního soudu v Karlsruhe ze dne 17. 2. 2020, sp. zn. 301 AR 156/19.

⁷¹ Např. Haagský program, priorita č. 3.2; Stockholmský program, priorita č. 1.2.1.

⁷² EFRAT, A. Assessing mutual trust among EU members: evidence from the European Arrest Warrant. *Journal of European Public Policy*. 2018, Vol. 26, No. 5, s. 656–675.

právní povinnosti, jelikož vyvolané právní účinky neodpovídají důvěře, jak je chápána ve společenských vědách. Příčinou uložení právní povinnosti je poté výhradně příslušný právní rámec vzájemného uznávání, kterým se vztahy mezi členskými státy řídí; nikoli tedy faktický stav vzájemné důvěry mezi členskými státy, jenž navíc ve skutečnosti nemusí mnohdy ani panovat.

4.2 Vztah předpokladu vzájemné důvěry a presumpce dodržení práva EU

Koncepce vzájemné důvěry pracuje se dvěma různými domněnkami. První z nich je předpoklad vzájemné důvěry jakožto panujícího skutečného stavu (tj. první tvář). Druhou domněnkou je poté presumpce dodržení unijního práva, která je základem pro stanovení právní povinnosti, kterou zásada vzájemné důvěry (tj. třetí tvář) ukládá. Obě tyto domněnky se nicméně v praxi⁷² i odborné literatuře⁷³ někdy směšují pod jediným společným označením „předpoklad vzájemné důvěry“. To může vyvolat dojem, že se v konečném důsledku jedná o jedno a totéž.

Ve skutečnosti však jde o dvě samostatné domněnky, jež mají odlišnou povahu a následek svého naplnění (pravdivosti). Předpoklad vzájemné důvěry je faktická domněnka, jejímž předmětem je existence skutečné důvěry mezi členskými státy. Presumpce dodržení práva EU je naopak domněnkou právní, jejíž pravdivost se vztahuje k dodržení práva EU v minulosti, respektive vysoké pravděpodobnosti jeho dodržení v budoucnu. Tento rozdíl je přitom významný především tehdy, pokud jsou tyto domněnky vyvráceny. Zatímco následkem vyvrácení předpokladu vzájemné důvěry je zjištění, že mezi členskými státy důvěra ve skutečnosti nepanuje (tj. nedostatek skutečné důvěry), v případě presumpce dodržení unijního práva je jím závěr, že jiný členský stát v minulosti nedodržel právo EU, či tak pravděpodobně neučiní v budoucnu. Tyto důsledky přitom nejsou vzájemně podmíněny. Nedostatek skutečné důvěry totiž neimplikuje, že jiný členský stát nedodržel či nedodrží unijní právo. Dodržení práva EU totiž může být vzhledem k různým okolnostem (např. existenci záruk či sjednocení právních standardů) i přes panující nedůvěru pravděpodobné. Naopak, i při existující skutečné důvěře může být zřejmé (např. s ohledem na předchozí zkušenost či judikaturu Soudního dvora⁷⁴), že k dodržení práva EU v určitém případě nedošlo či v budoucnu pravděpodobně nedojde.

Spolupráce může ostatně probíhat i s aktéry, kteří nejsou důvěryhodní, zejména pokud je prostor pro volbu – zda se na jinou entitu spoléhat, či nikoli – zúžen nebo zcela chybí.⁷⁵ V takovém případě sice jejich vztah nefunguje na základě skutečné důvěry, spolupráce přesto probíhá. Tak tomu může být mj. právě v důsledku uložení právní povinnosti,⁷⁶ jako

⁷² Soudní dvůr výslovně mluví o „existenci vzájemné důvěry“, tuto zásadu však konstruuje s ohledem na domněnku dodržení unijního práva, viz např. posudek Soudního dvora 2/13, body 168, 191.

⁷³ Viz např. BILLNG, F. The Parallel Between Non-removal of Asylum Seekers and Non-execution of a European Arrest Warrant on Human Rights Grounds: The CJEU Case of N.S. v. Secretary of State for the Home Department. *European Criminal Law Review*. 2012, Vol. 2, No. 1, s. 90, jakož i abstrakt; či WILLEMS, A. *Mutual Trust as a Term of Art in EU Criminal Law: Revealing its Hybrid Character*, s. 212, 225, 228.

⁷⁴ Např. pokud Soudní dvůr určité pochybení již shledal. To může být významné do budoucna zejména tehdy, pokud se jedná o nedostatky systémového či celoplošného charakteru. Příkladem může být např. již zmíněná problematika nezávislosti justice (srov. např. rozsudek Soudního dvora ve věci C-791/19, *Komise proti Polsku*).

⁷⁵ WILLEMS, A. *Mutual Trust as a Term of Art in EU Criminal Law: Revealing its Hybrid Character*, s. 238.

⁷⁶ Ostatně právo slouží k překonání nedostatečného stavu skutečné důvěry, když různým subjektům umožňuje formalizovat vzájemná očekávání ve smlouvě, jejíž plnění je možné vynutit s pomocí státní moci.

je ta, kterou Soudní dvůr stanovuje v rámci třetí tváře unijní koncepce. Pokud navíc taková právní povinnost spočívá na vysoké pravděpodobnosti, že je právo EU členskými státy opravdu dodržováno,⁷⁷ je pro účely jejího uložení právně relevantní pouze presumpce dodržení unijního práva (a její správnost v konkrétním případě), nikoli pravdivost předpokladu (skutečně) vzájemné důvěry.

Povinnost vycházet z presumpce dodržení unijní práva ostatními členskými zeměmi je tak možné členským státům legitimně uložit bez ohledu na to, zda mezi nimi důvěra ve skutečnosti panuje, či nikoli, tj. bez ohledu na pravdivost či nepravdivost předpokladu vzájemné důvěry (první tvář). Významná je v tomto směru totiž právě (a pouze) samotná tato právní domněnka.

4.3 Vyhodnocení propojenosti a právní relevance tváří vzájemné důvěry

Ačkoli tedy mezi tvářemi vzájemné důvěry určitá propojenost existuje, toto spojení je slabé a v právní rovině málo významné. Právně relevantní je totiž jen třetí tvář koncepce, která s ohledem na presumpci dodržení unijního práva ukládá členským státům povinnost předpokládat, že ostatní členské země dodržují právo EU. Ačkoli lze souhlasit, že je skutečnou důvěru (s níž pracují první dvě tváře unijní koncepce) jistě nanejvýš vhodné mezi členskými státy budovat a posilovat, pro uložení právní povinnosti a ochranu mechanismů vzájemného uznávání je klíčová pouze presumpce dodržení unijního práva. Jednotlivé tváře vzájemné důvěry proto nelze směšovat; naopak je žádoucí je od sebe důsledně odlišovat.

Slabá propojenost všech tváří poté vyvolává otázku, zda je jejich společné označování jako „vzájemná důvěra“ vůbec vhodné a nutné. Z důvodu používání stejného názvu mohou být totiž jednotlivé tváře zaměňovány či směšovány, což posiluje nejednoznačnost celé unijní koncepce a v některých případech působí až absurdně. Pokud např. vnitrostátní soudy z důvodu zjevného nedostatku skutečné důvěry zpochybňují nutnost použít mechanismy vzájemného uznávání, nedává příliš smysl odpovídat jim, že „důvěřovat“ je až na výjimečné okolnosti zkrátka potřeba. Právě to přitom Soudní dvůr v podstatě činí.⁷⁸ Přístup Soudního dvora může navíc působit někdy až schizofrenním dojmem. Na jednu stranu totiž neváhá např. shledat porušení zásad právního státu v Polsku,⁷⁹ s pomocí vzájemné důvěry však nadále zdůrazňuje, že i tak musí ve vztahu k této členské zemi důvěra panovat, a proto je nutné příslušné kooperační mechanismy aplikovat.⁸⁰ Ačkoli Soudní dvůr v těchto případech vyžaduje předpokládat dodržování práva EU (což může být vzhledem k existujícím okolnostem legitimní), odvolávání se na „vzájemnou důvěru“ může nesprávně evokovat důvěru skutečnou.

Pokud není skutečná důvěra právně relevantní, lze těmto problémům poměrně jednoduše předejít – užitím jiného názvu pro třetí tvář unijní koncepce. Právní zásada, jež s ohledem na presumpci dodržení unijního práva stanovuje členským státům povinnost

⁷⁷ Viz kapitola č. 3 výše, zejména odůvodnění uložení právní povinnosti v teoretickém zdůvodnění Soudního dvora.

⁷⁸ Srov. důraz, který je kladen na to, aby vzájemná důvěra v co největší míře panovala, např. rozsudek Soudního dvora ve věci C-216/18 PPU, LM, body 35–43; či rozsudek Soudního dvora ve věci C-163/17, Jawo, body 80–82.

⁷⁹ Např. rozsudek Soudního dvora ve věci C-791/19, *Komise proti Polsku*.

⁸⁰ Např. rozsudek Soudního dvora ve věci C-216/18 PPU, LM, body 40, 43; či rozsudek Soudního dvora ve spojených věcech C-354/20 PPU a C-412/20 PPU, *Openbaar Ministerie*, body 40–43.

sloužící k zajištění a podpoře efektivního uplatňování a maximálního účinku (*effet utile*) určitých mechanismů unijního práva, by se totiž mohla klidně jmenovat i jinak, např. jako zásada vzájemné tolerance či vstřícné spolupráce. Jednalo by se navíc o stále stejnou právní konstrukci, která by odpovídala teoretickému zdůvodnění, s jehož pomocí ve své judikatuře Soudní dvůr existenci vzájemné důvěry opakovaně odůvodňuje.⁸¹

Proč tedy Soudní dvůr právní zásadu, jež se skutečnou důvěrou nemá příliš společného, jako „důvěra“ označuje? Pokud je důvodem snaha o vyjádření cíle či zamýšleného důsledku, lze připomenout, že prvně uvedené již ztělesňuje druhá tvář koncepce. Uložení právní povinnosti poté k dosažení skutečné důvěry nevede.⁸² Důvodem by mohlo být i to, že proti tvrzení, že mezi členskými státy by měla vzájemná důvěra panovat, nelze nic namítnout. Rizikem užívání takové argumentace ze strany Soudního dvora nicméně je, že právní problémy, které v souvislosti s fungováním vzájemného uznávání vznikají (např. v oblasti ochrany lidských práv), mohou být v důsledku vznesení požadavku „důvěry“ upozaděny či bagatelizovány, místo toho, aby na ně bylo odpovídajícím a ústavně-konformním způsobem reagováno.⁸³

Uplatňování mechanismů vzájemného uznávání a řešení souvisejících problémů by tak bylo transparentnější, pokud by bylo označení „důvěra“ opuštěno a v právní rovině bylo pracováno přímo s presumpcí dodržení unijního práva. Pozitivním důsledkem této změny by kromě větší přehlednosti a srozumitelnosti argumentace Soudního dvora mohla navíc být i věcnější debata, pokud jde o situace, důvody a způsob, jakým je legitimní tuto právní domněnku vyvrátit (a moci tak provést přezkum či kontrolu dodržování práva EU jiným členským státem v konkrétní věci). Uložení povinnosti vycházet z právní domněnky dodržení unijního práva je totiž zcela legitimní, pokud existuje jednoznačný a ústavně-konformní rámec pro její vyvrácení. V takovém případě je však relevantní právě předmětná právní domněnka, nikoli (skutečná) vzájemná důvěra mezi členskými státy.

Závěr

Cílem článku bylo ukázat, že vzájemná důvěra má v unijním právu ve skutečnosti tři různé tváře: 1) vzájemná důvěra jako předpoklad panujícího stavu (předpoklad vzájemné důvěry), 2) vzájemná důvěra jako cíl, jehož má být dosaženo, 3) právní zásada spočívající v presumpci (domněnce) dodržení unijního práva ostatními členskými státy.

Článek předložil argument, že tváře vzájemné důvěry není vhodné směšovat, neboť každá z nich spočívá částečně v něčem jiném a je užívána s odlišným cílem. První tvář chápe důvěru ve faktickém smyslu jako předpoklad skutečné důvěry mezi členskými státy. Tento předpoklad užívá unijní legislativa s cílem legitimizovat přijetí a uplatňování právní úpravy vzájemného uznávání, jež za účelem svého efektivního fungování omezu-

⁸¹ Např. posudek Soudního dvora 2/13, body 168, 191; tj. uložení povinnosti vycházet z právní domněnky, že jiné členské země dodržují unijní právo, jež je odůvodněno vysokou pravděpodobností naplnění této domněnky v praxi, a to vzhledem k tomu, že členské státy sdílejí společné hodnoty (čl. 2 SEU) a právo EU tyto hodnoty uplatňuje.

⁸² Viz kapitola č. 4.2 výše.

⁸³ Soudní dvůr sice umožnil presumpci dodržení unijního práva za určitých okolností vyvrátit, jak bylo nicméně uvedeno výše (kapitola č. 3), takový postup považuje za pouhou výjimku, kterou vykládá restriktivně. Možnost vyvrácení domněnky tak zůstává omezena pouze na případ „skutečného a vážného rizika“ pro některá (typicky absolutní) základní práva zaručená právem EU, blíže viz např. XANTHOPOULOU, E. *Fundamental Rights and Mutual Trust in the Area of Freedom, Security and Justice: A Role for Proportionality?*, s. 29–36, 42–43.

je diskreci a přezkumné pravomoci členských států. Motivace pro využití první tváře vzájemné důvěry je proto politická. Rovněž druhá tvář koncepce chápe vzájemnou důvěru ve faktickém smyslu, oproti první tváři však znamená cíl, jehož má být teprve dosaženo. Motivace ke zdůrazňování potřeby budovat a posilovat vzájemnou důvěru mezi členskými státy je poté praktická – unijní legislativa se tak snaží zajistit hladké fungování vzájemného uznávání v praxi. Konečně třetí tvář vzájemné důvěry je spojena s činností Soudního dvora, který ji chápe jako právní zásadu, jež členským státům ukládá povinnost vycházet při aplikaci vzájemného uznávání z toho, že jiné členské země dodržují unijní právo. Základem této právní konstrukce je presumpce dodržení unijního práva ostatními členskými státy, jejíž skutečné naplnění je vzhledem ke sdílení hodnot uvedených v čl. 2 SEU všemi členskými zeměmi a uplatňování těchto hodnot právem EU dostatečně pravděpodobné. Motivace Soudního dvora je přitom primárně právní, a to zajistit efektivní uplatňování mechanismů vzájemného uznávání. V důsledku uložení povinnosti jsou totiž v právní rovině účinně omezeny přezkumné a kontrolní pravomoci členských států.

Ačkoli jsou všechny tváře vzájemné důvěry do určité míry spojeny, toto propojení je slabé a z právního hlediska málo relevantní. Jakkoli je totiž vhodné usilovat o dosažení skutečného stavu důvěry mezi členskými státy, z právního hlediska je klíčová pouze presumpce dodržení unijního práva. Skutečná důvěra totiž není příčinou ani následkem uložení právní povinnosti. Správnost presumpce dodržení unijního práva navíc není existencí či neexistencí skutečné důvěry (tj. pravdivostí předpokladu vzájemné důvěry v rámci první tváře) ani nijak podmíněna.

Povinnost vycházet z uvedené právní domněnky je tak možné členským státům legitimně uložit bez ohledu na to, zda mezi nimi důvěra ve skutečnosti panuje, či nikoli. Označování třetí tváře koncepce jako „vzájemná důvěra“ je tedy nadbytečné a potenciálně matoucí. Při zdůvodňování nutnosti aplikovat mechanismy vzájemného uznávání se tak spíše než se všeobíjající „vzájemnou důvěrou“ do budoucna nabízí pracovat přímo s touto právní domněnkou, tj. presumpcí dodržení práva EU ostatními členskými státy.

Three Faces of Mutual Trust in EU Law

Lukáš Boháček (<https://orcid.org/0000-0002-0355-6827>)

Abstract: The EU concept of mutual trust is of hybrid nature. It mixes the notion of trust as a factual phenomenon with a legal principle whose effects differ from the understanding of trust in the social sciences. However, the exact nature of mutual trust in EU law remains unclear. The article builds on its hybrid character and points out that this concept has in fact three different faces: 1) presumption of mutual trust, 2) mutual trust as an objective to be pursued, 3) the legal principle of mutual trust, which consists in the presumption of compliance with EU law by all the Member States. Using an analysis of the theoretical justification behind this concept, the article first highlights the different motivations of the EU legislation and the Court of Justice for using mutual trust and their different perception of it. The article then considers the link between different faces of mutual trust and their legal relevance. It argues that the individual faces of mutual trust should not be mixed and confused. While it is desirable to pursue a genuine state of trust between Member States, from a legal point of view, the presumption of compliance with EU law is the key principle. Therefore, it would be more appropriate to use directly this legal presumption (instead of general ‘mutual trust’) while dealing with matters of law.

Keywords: Court of Justice, mutual recognition, European values, theoretical justification, EU law