

Evropský zatýkáací rozkaz ve stínu krize právního státu: dům postavený na písku

Zuzana Vikarská* – Natálie Dřínovská**

Abstrakt: Mezi základní principy evropské integrace patří vzájemná důvěra mezi členskými státy. Ta tvoří úhelný kámen spolupráce nejen na vnitřním trhu, nýbrž v posledních dvou dekadách také ve věcech trestních. Důvěra mezi členskými státy však v posledních letech upadá a mechanismus evropského zatýkáacího rozkazu je názorným příkladem toho, jaké problémy taková krize přináší. Soudní dvůr, ve snaze udržet princip vzájemné důvěry při životě, musí současně čelit kritice z různých stran. Interpretace znějící z Lucemburku narazila především u německého Spolkového ústavního soudu, který použil v případech evropského zatýkáacího rozkazu přezkum ústavní identity. V první části textu autorky představují principy vzájemné důvěry a vzájemného uznávání, jejich východiska a následný přenos do oblasti justiční spolupráce v trestních věcech. V části druhé přibližují právní úpravu důvodů pro odmítnutí předání dožadované osoby a reflexi lidskoprávních záruk, kterou tato úprava obsahuje (či spíše neobsahuje). Následně analyzují judikaturu Soudního dvora v pěti klíčových rozsudcích a jednom recentním usnesení a poukazují na její postupný vývoj. Unijní pohled na lidskoprávní aspekty mechanismu EZR autorky konfrontují s pohledem vnitrostátních soudů. V závěru docházejí k tomu, že je nutné eurozatykač reformovat, pokud má i nadále fungovat a plnit svůj účel.

Klíčová slova: vzájemná důvěra, eurozatykač, krize právního státu, Polsko, ústavní identita

Úvod

Evropská integrace již řadu desetiletí postupně smazává hranice mezi členskými státy. S volným pohybem osob však pochopitelně přišel i volný pohyb pachatelů trestných činů, a proto Evropská unie („EU“) kromě prostoru svobody vytvořila i prostor bezpečnosti a práva. Tento prostor je založen na principu vzájemné důvěry mezi členskými státy, což pro orgány činné v trestním řízení znamená možnost efektivní spolupráce. Celý mechanismus vychází z toho, že všechny členské státy EU zaručují trestně stíhaným a odsouzeným osobám stejný minimální standard ochrany lidských práv, a proto by neměl být pro unijního občana přílišný rozdíl v tom, zda bude stíhán a souzen v České republice, v Německu, v Rumunsku či třeba na Kypru. V době krize právního státu a upadající důvěry v úroveň justice v některých členských státech EU však vyvstává otázka, zda si členské státy opravdu ještě důvěřují, respektive jak by mělo unijní právo řešit situaci, kdy si důvěřovat přestávají.

Stejně jako v sousedních státech, i v České republice se evropský zatýkáací rozkaz („EZR“ či „eurozatykač“) proslavil hned po svém přijetí ve formě Rámcového rozhodnutí

* JUDr. Zuzana Vikarská, MJur, MPhil, Ph.D., odborná asistentka katedry ústavního práva a politologie na Právnické fakultě Masarykovy univerzity. E-mail: zuzana.vikarska@law.muni.cz. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0506-6503>. Za připomínky děkujeme Terezii Bokové, Elišce Dvořákové, Michalu Kovalčíkovi a Jiřímu Novákovi.

** Mgr. Natálie Dřínovská, interní doktorandka a odborná pracovnice katedry ústavního práva a politologie na Právnické fakultě Masarykovy univerzity a asistentka soudce NSS. E-mail: natalie.drinovska@law.muni.cz. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5874-0285>. Tento článek vznikl na Masarykově univerzitě v rámci projektu *Národní a ústavní identity států EU* č. MUNI/A/ 1257/2020 podpořeného z prostředků účelové podpory na specifický vysokoškolský výzkum, kterou poskytl MŠMT v roce 2021.

č. 2002/584 ze dne 13. 6. 2002, o evropském zatýkacím rozkazu a postupech předávání mezi členskými státy („Rámcové rozhodnutí o EZR“). Ústavní soudy se totiž musely hned zpočátku vypořádat s ústavní konformitou principu, podle něhož může být jejich občan předán k trestnímu řízení do jiného členského státu EU. Ústavní soudy zvolily různé způsoby řešení tétohož problému.¹ Polský Ústavní tribunál vyžadoval po ústavodárci změnu znění ústavních ustanovení,² německý Spolkový ústavní soud zrušil vnitrostátní implementační normu pro rozpor s články 16.2 a 19.4 Základního zákona,³ český Ústavní soud zvolil cestu vstřícného eurokonformního výkladu Ústavy,⁴ zatímco slovenský Ústavní soud se k meritornímu přezkumu z procesních důvodů vůbec nedostal.⁵ Eurozatykač však tyto vnitrostátní ústavní výzvy zdárně překonal a téměř dvě desetiletí ho justiční orgány členských států běžně využívají pro předávání trestně stíhaných osob v rámci Evropy.

V průběhu let samozřejmě vyvstala potřeba interpretace jednotlivých ustanovení Rámcového rozhodnutí o EZR; Soudní dvůr tak měl již desítky příležitostí k dotváření jeho obsahu.⁶ Ačkoli zpočátku Soudní dvůr nepřipouštěl jakékoli výjimky z principu vzájemné důvěry, postupem času se v judikatuře vytvořil tzv. dvoustupňový test, který vnitrostátním soudům umožňuje nevydat osobu k trestnímu stíhání do země, kde jednak objektivně hrozí nějaké nebezpečí a zároveň se toto nebezpečí může dotknout vyžádané osoby. V kontextu krize právního státu, a především ve vztahu ke krizi polské justice, vnitrostátní soudy opakovaně vyzvaly Soudní dvůr k tomu, aby upustil od druhého kroku svého testu, tedy od posuzování subjektivního rizika pro konkrétní osoby. Soudní dvůr však na svém dvoustupňovém testu trvá, což potvrdil i v nejnovějším rozhodnutí v nizozemských věcech *X a Y*.⁷ Platí za to však významnou daň v podobě nesouhlasu vnitrostátních soudů s tímto nesmlouvavým přístupem.

Tento článek analyzuje problém nesrovnatelných lidskoprávních standardů v různých členských státech EU, a to jak z optimistické perspektivy Soudního dvora, tak i skeptickým pohledem vnitrostátních soudů, které opakovaně zpochybnily monopol výkladu Soudního dvora. Obavy o kvalitu vězeňství či o nezávislost justice ve vybraných státech totiž začaly vrhat na princip vzájemné důvěry děsivý stín. V českém kontextu na toto téma již upozornil I. Šlosarčík ve své analýze případu *LM (Celmer)*,⁸ v nedávné době pak nabídl popis vývoje krize právního státu v Polsku ve vztahu k eurozatykači J. Jarolím.⁹ Nad rámec uvedených textů nabízíme komplexnější pohled na zkoumaný problém a širší

1 Pro analytickou srovnávací studii, viz KOMÁREK, J. European Constitutionalism and the European Arrest Warrant: in Search of the Limits of “Contrapunctual Principles”. *Common Market Law Review*. 2007, roč. 44, č. 1, s. 9–40.

2 Rozhodnutí P 1/05 ze dne 27. 4. 2005; pro analýzu viz FILIP, J. Evropský zatýkací rozkaz před ústavními soudy. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2005, č. 2, s. 155–162; srov. též NUBBERGER, A. Poland: The Constitutional Tribunal on the Implementation of the European Arrest Warrant. *International Journal of Constitutional Law*. 2008, roč. 6, č. 1, s. 162–170.

3 Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 18. 7. 2005, sp. zn. 2 BvR 2236/04; pro analýzu viz NOHLEN, N. Germany: The European Arrest Warrant Case. *International Journal of Constitutional Law*. 2008, roč. 6, č. 1, s. 153–161.

4 Nález sp. zn. Pl. ÚS 66/04 ze dne 3. 5. 2006 (N 93/41 SbNU 195).

5 Usnesení sp. zn. PL. ÚS 12/2012 ze dne 11. 7. 2012.

6 Pro přehled judikatury Soudního dvora („ESD“) k Rámcovému rozhodnutí o EZR viz dokument Eurojust, *Case-Law by the Court of Justice of the European Union on the European Arrest Warrant*, dostupný online z: <https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/Documents/pdf/2021_03_15_cjeu_caselaw_eaw.pdf> [cit. 2022-02-22].

7 Rozsudek ESD ze dne 22. 2. 2022 ve spojených věcech C-562/21 PPU a C-563/21 PPU *X a Y*, ECLI:EU:C:2022:100, body 40–42.

8 ŠLOSARČÍK, I. Eurozatykač, polská soudní reforma a narušení důvěry mezi unijními státy. *Jurisprudence*. 2018, č. 6, s. 37–43.

9 JAROLÍM, J. Evropský zatýkací rozkaz v kontextu polské justiční krize. *Právní rozhledy*. 2021, č. 10, s. 367–374.

kontext judikatury Soudního dvora; unijní rozhodnutí navíc konfrontujeme se související judikaturou vnitrostátních soudů. Hlavním poselstvím předkládaného článku je teze, že vzájemná důvěra mezi členskými státy je z různých důvodů natolik křehká, že je tím ohroženo samotné fungování mechanismu EZR, a že ačkoli to není zjevné z judikatury Soudního dvora, začíná to být čím dál tím více patrné z reakcí vnitrostátních soudů.

V první části textu představujeme principy vzájemné důvěry a vzájemného uznávání, především jejich východiska a následný přenos do oblasti justiční spolupráce v trestních věcech. V části druhé přibližujeme Rámcové rozhodnutí o EZR, jeho úpravu důvodů pro odmítnutí předání dožádané osoby a reflexi lidskoprávních záruk, kterou tato úprava obsahuje (respektive neobsahuje). Následně analyzujeme judikaturu Soudního dvora v pěti klíčových rozsudcích a jednom recentním usnesení. Unijní pohled na lidskoprávní aspekty mechanismu EZR nakonec konfrontujeme s pohledem vnitrostátních soudů, především německého Spolkového ústavního soudu, který opakovaně řešil střet unijních a vnitrostátních ústavních pravidel. Článek uzavíráme konstatováním, že pokud má eurozatykač v kontextu všech existujících krizí zůstat fungujícím mechanismem, potřebuje reformu.

1. Princip vzájemné důvěry: skála či písek?

Matoušovo evangelium obsahuje podobenství o moudrém muži, který postavil svůj dům na skále, a hloupém muži, který svůj dům postavil na písku. Když „*spadl příval, přihnaly se vody, zvedla se víchřice, a vrhly se na ten dům,*“ dům na skále nespádl, avšak dům na písku spadl „*a jeho pád byl veliký*“.¹⁰ Eurozatykač je dům vsutku mohutný: zasahuje členským státům (a především pak jejich občanům, respektive obyvatelům) do těch nejcitlivějších oblastí, neboť se týká trestní justice, osobní svobody, lidskoprávních záruk. Měl by tedy stát na pevné skále. Události posledních let však bohužel ukazují, že vzájemná důvěra mezi členskými státy neskýtá pro tento mohutný dům dostatečně pevné základy.

Princip vzájemné důvěry a na něj navazující princip vzájemného uznávání se v unijním právu objevily dávno předtím, než se členské státy rozhodly vytvořit mechanismus justiční spolupráce v trestních věcech. Na těchto principech byl hned ve svých počátcích vystavěn celý unijní vnitřní trh, respektive jeho „čtyři svobody“, tedy volný pohyb osob, zboží, služeb a kapitálu. Soudní dvůr již ve známém rozsudku *Cassis de Dijon* uvedl, že neexistuje „žádný platný důvod k tomu, aby alkoholické nápoje, pokud jsou legálně vyrobeny a uvedeny na trh v některém členském státě, nemohly být uvedeny na trh ve všech ostatních členských státech“.¹¹ Pravidlo vzájemného uznávání však může platit pouze tehdy, pokud si členské státy vzájemně důvěřují – tedy pokud věří, že produkt, který je dost dobrý pro francouzský trh, je rovněž dost dobrý pro trh německý.

Myšlenka přenositelnosti principů vzájemné důvěry a vzájemného uznávání z oblasti vnitřního trhu do oblasti justiční spolupráce v trestních věcech se poprvé objevila v závěrech Evropské rady z Tampere v říjnu 1999.¹² Několik měsíců předtím, v květnu 1999, vstoupila v účinnost Amsterdamská smlouva, která v Unii významně posílila prostor svobody, bezpečnosti a práva, někdejší třetí pilíř evropské integrace. Setkání v Tampere lze vnímat jako přelomový moment, kdy se členské státy shodly na společné ambici rozšířit princip

¹⁰ Mt 7, 24–27, český ekumenický překlad. Dostupné online z: <<http://www.bible.net.cz/b/matt/7>> [cit. 2022-02-22].

¹¹ Rozsudek ESD ze dne 20. 2. 1979 ve věci 120/78 *Cassis de Dijon*, ECLI:EU:C:1979:42, bod 14.

¹² Dostupné online z: <https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm> [cit. 2022-02-16].

vzájemné důvěry i na jiné než tržní oblasti. Formulovaly proto řadu cílů, které byly postupně naplňovány přijímáním norem sekundárního práva, z nichž nejznámější je právě Rámcové rozhodnutí o EZR. Jak uvádí preambule tohoto právního předpisu, eurozatykač „je prvním konkrétním opatřením v oblasti trestního práva k provedení zásady vzájemného uznávání, na kterou Evropská rada poukázala jako na ‚úhelný kámen‘ justiční spolupráce“.¹³

Vzájemné uznávání vyžaduje, respektive presumuje vzájemnou důvěru; vzájemná důvěra však ke svému fungování vyžaduje víru a plné spolehnutí všech zúčastněných stran. Y. Harari by takový koncept nazval fikcí – „*my totiž jen předstíráme, že existuje, a protože se tak chováme, tak existuje*“.¹⁴ Pro účely právní terminologie bychom měli Harariho tezi upřesnit, neboť vzájemná důvěra je spíše vyvratitelnou domněnkou než právní fikcí. Jak říká L. Boháček, Soudní dvůr formuluje vzájemnou důvěru jako vyvratitelnou právní domněnku, která zavazuje orgány členských států k určitému postupu.¹⁵

Pokud uznáváme řidičský průkaz či lékařské vzdělání někoho, kdo přichází z jiné země, zároveň tím projevujeme důvěru v kvalitu autoškol či lékařských fakult v dané zemi. Ukáže-li se, že si tyto instituce důvěru nezaslouží, nemůže systém vzájemného uznávání dále fungovat. Ve stejném duchu platí, že pokud máme do jiné země vydat obviněnou osobu k trestnímu řízení, musíme věřit v to, že úroveň justičního systému, kvalita trestního řízení a garance lidských práv jsou v dané zemi srovnatelné. Není-li tomu tak, systém přestává fungovat. Princip vzájemné důvěry totiž slouží jako nezbytné hodnotové východisko spolupráce mezi členskými státy.¹⁶ Hlavním nedostatkem eurozatykače však je, že nenabízí řešení pro situaci, kdy by byla domněnka vzájemné důvěry vyvrácena.

2. Rámcové rozhodnutí o EZR a možnost odmítnutí předání dožádané osoby

Rámcové rozhodnutí o EZR umožňuje justičním orgánům členských států EU vzájemné předávání obviněných či odsouzených osob za účelem jejich trestního stíhání či výkonu trestu. Celé území EU představuje pro účely trestního řízení s přeshraničním prvkem jeden společný prostor vystavěný na principu vzájemné důvěry mezi členskými státy. Mechanismus EZR ale zároveň zůstává dvoufázový: nejprve vystavující justiční orgán jednoho členského státu požádá o vydání osoby, následně vykonávající justiční orgán jiného členského státu rozhodne, zda žádosti vyhoví. Vzájemnou důvěru eurozatykač ke správnému fungování nicméně vyžaduje i z toho důvodu, že se značně liší od běžné extradice podle mezinárodních smluv se třetími státy. Pro usnadnění a zrychlení celého procesu eurozatykač odbourává typické mezinárodní požadavky mj. na vzájemnou trestnost, zákaz předávání vlastních občanů, a naopak přináší např. lhůtu na vyřízení žádosti.¹⁷

¹³ Rámcové rozhodnutí o EZR, bod 6 preambule.

¹⁴ HARARI, Y. N. *Sapiens: Stručné dějiny lidstva*. Voznice: Leda, 2013, s. 42. Harari takto mluví o společnosti Peugeot, respektive o jakékoli obchodní korporaci, následně však tuto ideu zobecňuje na všechny sociální konstrukty.

¹⁵ BOHÁČEK, L. Tři tváře vzájemné důvěry v unijním právu. *Právník*. 2022, roč. 161, č. 1, s. 54–55.

¹⁶ Pro důkladnou analýzu těchto principů viz MAIANI, F. – MIGLIONICO, A. 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, roč. 57, č. 1, s. 7–44.

¹⁷ Pro podrobný rozbor všech těchto rozdílů, viz KLIMEK, L. Surrender vs. Extradition: A Comparison Focused on Innovations of European Arrest Warrant. *International and Comparative Law Review*. 2011, roč. 11, č. 1.

Vykonávající justiční orgán v principu musí žádosti vyhovět, v některých specifických situacích však žádost *může* nebo *musí* odmítnout. Rámcové rozhodnutí o EZR stanovuje tři obligatorní a osm fakultativních důvodů pro odmítnutí předání dožádané osoby. Mezi obligatorní důvody odmítnutí předání (čl. 3) patří předchozí amnestie ve vykonávajícím státě, předchozí pravomocné odsouzení pachatele ve vykonávajícím státě za stejný čin a chybějící trestněprávní odpovědnost pachatele z důvodu nedostatečného věku. V případě fakultativních důvodů odmítnutí předání (čl. 4 a později doplněný čl. 4a) vykonávající justiční orgán *může* předání odmítnout například tehdy, pokud chybí oboustranná trestnost činu,¹⁸ pokud ve vykonávajícím státě již probíhá trestní stíhání dané osoby za stejný čin nebo bylo od trestního stíhání upuštěno či pokud je trestní stíhání či výkon trestu promlčen.¹⁹

Ze struktury Rámcového rozhodnutí o EZR je zjevné, že unijní normotvůrce nedává členským státům prostor pro zavedení dalších důvodů pro odmítnutí předání podezřelých či obviněných osob do jiného členského státu. Oba seznamy důvodů, tedy důvody obligatorní i důvody fakultativní, představují taxativní výčty. V Rámcovém rozhodnutí o EZR budeme mezi důvody pro odmítnutí výkonu EZR marně hledat třeba obavu vykonávajícího justičního orgánu, že dožádané osobě nebude ze strany vystavujícího justičního orgánu zaručen spravedlivý proces či dostatečné garance lidských práv ve výkonu trestu. Všechny důvody pro odmítnutí vydání jsou totiž svojí povahou spíše procesněprávní;²⁰ věcné (např. lidskoprávní) důvody tedy nemohou, alespoň dle textu Rámcového rozhodnutí o EZR, založit důvod odmítnutí výkonu eurozatykače.

Pokud se tedy kvalita trestní justice v některém členském státě rapidně sníží a členské státy si v tomto ohledu přestanou vzájemně důvěřovat, Rámcové rozhodnutí o EZR žádné dobré řešení nenabízí. Jak uvádíme výše, toto chybějící řešení pro případ pádu domněnky vzájemné důvěry považujeme za největší nedostatek celého mechanismu eurozatykače. Kromě obecné zmínky v čl. 1 odst. 3 o tom, že mechanismem EZR „*není dotčena povinnost ctít základní práva a obecné právní zásady zakotvené v článku 6 Smlouvy o Evropské unii,*“ nenalezneme v Rámcovém rozhodnutí o EZR zmínku o ochraně základních práv v případě eroze justičního systému některého z členských států či jiné podobné krize. Rámcové rozhodnutí o EZR vzájemnou důvěru mezi členskými státy prostě presumuje natolik, že jeho normativní část nepřipouští situaci oslabení či ztráty této důvěry.²¹

Z preambule Rámcového rozhodnutí o EZR se dozvídáme, že jeho provádění „*lze pozastavit pouze v případě závažného a trvajících porušování zásad stanovených v čl. 6 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii některým členským státem v případě, že toto porušování Rada*

¹⁸ Na některé trestné činy taxativně vyjmenované v čl. 2 Rámcového rozhodnutí o EZR se však tato podmínka oboustranné trestnosti nevztahuje; jde například o trestné činy terorismu, obchodování s lidmi, dětské pornografie, korupce, padělání měny, vraždy, rasismu a xenofobie, podvodu, znásilnění, žhářství, trestných činů spadajících do příslušnosti Mezinárodního trestního soudu, či řady dalších trestných činů. Srov. též KHINOVÁ, G. Test oboustranné trestnosti podle evropského zatýkacího rozkazu v kontextu stíhání katalánských politiků a europoslanecká imunita. *Právník*. 2020, roč. 159, č. 8, s. 602.

¹⁹ Pro úplný seznam fakultativních důvodů odmítnutí předání viz čl. 4 a čl. 4a Rámcového rozhodnutí o EZR.

²⁰ Zde nutno poukázat na možnost různého vnímání hmotného a procesního práva, a to například ve vztahu k promlčení, které je v některých zemích EU vnímáno jako procesněprávní a v jiných jak hmotněprávní institut.

²¹ Pro analýzu tenze a vyvažování mezi principem vzájemné důvěry a ochranou základních práv jednotlivců viz XANTHOPOULOU, E. *Fundamental Rights and Mutual Trust in the Area of Freedom, Security and Justice: A Role for Proportionality?* Oxford: Hart Publishing, 2020, zejména kapitola 5, s. 78–101.

zjistila podle čl. 7 odst. 1 uvedené smlouvy s důsledky stanovenými v čl. 7 odst. 2“.²² Mechanismus čl. 7 Smlouvy o Evropské unii („SEU“) je však nukleárním řešením, které se v uplynulých letech ukázalo být pro řešení krize právního státu prakticky nefunkčním.²³

Jelikož tedy samotné Rámcové rozhodnutí o EZR efektivní řešení trvajících problémů nenabízí, k hledání řešení se uchýlili soudy, a to jak na unijní, tak i na vnitrostátní úrovni.

3. Fáze první: důvody odmítnutí jsou taxativní, nelze je rozšiřovat

3.1 Pozice Soudního dvora v případě Melloni

V roce 2013 Soudní dvůr potvrdil výše uvedenou tezi, že seznam důvodů pro odmítnutí vykonání eurozatykače je taxativní a že ho nelze rozšířit o další, jakkoli důležité důvody. Případ *Melloni*²⁴ se týkal italského občana, který byl v Itálii odsouzen *in absentia* a kterého si italské justiční orgány vyžádaly pomocí eurozatykače ze Španělska. Španělské soudy však vnímaly italské trestněprávní normy jako nedostatečné, neboť podle italského práva již pan Melloni nemohl podat opravný prostředek, konkrétně žádost o obnovu řízení, proti odsuzujícímu rozhodnutí vydanému v jeho nepřítomnosti. Obnovu řízení však španělské soudy považovaly za neodmyslitelnou součást ústavně zaručeného práva na spravedlivý proces, proto přistupovaly k předání pana Melloniho do Itálie spíše skepticky.

Španělský Ústavní tribunál položil Soudnímu dvoru svou historicky první předběžnou otázku a zeptal se, zda mohou španělské soudy odmítnout vydat pana Melloniho do Itálie, a to z důvodu ochrany jeho procesních práv – tedy z důvodu, který sice není uveden v Rámcovém rozhodnutí o EZR, avšak plyne přímo z Listiny základních práv EU („Listina EU“). Ta totiž Evropanům garantuje v čl. 47 právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces a v čl. 48 odst. 2 právo na obhajobu.

Soudní dvůr ve svém rozsudku za použití jazykového a teleologického výkladu dospěl k závěru, že ustanovení Rámcového rozhodnutí o EZR takovou interpretaci neumožňuje, a není tedy možné, aby španělské soudy odmítly pana Melloniho do Itálie předat. Španělský Ústavní tribunál nakonec žádosti o předání vyhověl, čímž dle instrukcí Soudního dvora nadřadil sekundární unijní právo vnitrostátnímu lidskoprávnímu katalogu. U tak kontroverzního závěru se však nelze divit, že vyvolal řadu separátních vót.²⁵

Problematickostí rozhodnutí *Melloni* spočívá především v tom, že výrazným způsobem nadřazuje (evropský) princip vzájemné důvěry nad (vnitrostátní) obavy o úroveň ochrany lidských práv. Španělské soudy dostaly od Soudního dvora pokyn více spoléhat na princip vzájemné důvěry – tedy vycházet z presumpce, že italské procesní právo je „dost dobré pro všechny Evropany“ – než trvat na vyšším vnitrostátním standardu lidskoprávní ochrany v oblasti trestní justice. Trestní právo je typicky úzce navázáno na ústavně zaručená práva. I v českém ústavním pořádku lze nalézt ustanovení, která se velmi konkrétně vztahují k trestnímu řízení a jeho zárukám – třeba čl. 8, čl. 39, či čl. 40 Listiny

²² Bod 10, věta druhá preambule Rámcového rozhodnutí o EZR.

²³ Pro aktuální vývoj ve vztahu k čl. 7 SEU srov. především rozsudky ESD ze dne 16. 2. 2022 ve věci C-156/21 *Maďarsko proti Parlamentu a Radě*, ECLI:EU:C:2022:97, a C-157/21 *Polsko proti Parlamentu a Radě*, ECLI:EU:C:2022:98.

²⁴ Rozsudek ESD ze dne 26. 2. 2013 ve věci C-399/11 *Melloni*, ECLI:EU:C:2013:107.

²⁵ GARCÍA, M. STC 26/2014: The Spanish Constitutional Court Modifies Its Case Law in Response to the CJEU's Melloni Judgment. *European Law Blog* [online]. 2014-03-17 [cit. 2022-02-22]. Dostupné z: <<https://europeanlawblog.eu/2014/03/17/stc-262014-the-spanish-constitutional-court-modifies-its-case-law-in-response-to-the-cjeu-melloni-judgment/>>.

základních práv a svobod. Představa, že by měly české soudy polevit ze svých standardů v kontextu těchto ustanovení, může být pro mnohé nepřijatelná.

Přesto však Soudní dvůr trval na tom, že unijní právo má před vnitrostátními ústavními normami přednost a že „podle zásady přednosti unijního práva, která je základním znakem unijního právního řádu [...], nemůže mít skutečnost, že se členský stát dovolává ustanovení vnitrostátního práva, i kdyby byla ústavní povahy, vliv na účinek unijního práva na území tohoto státu.“²⁶ Nepřekvapivě přitom odkázal na svůj rozsudek ve věci *Internationale Handelsgesellschaft*, v němž bezvýhradnou přednost unijního práva i před ústavním právem členských států zakotvil poprvé,²⁷ a také na rozsudek ve věci *Winner Wetten*,²⁸ kde uvedený princip zopakoval. Vysoký vnitrostátní standard ochrany lidských práv je tedy dle názoru Soudního dvora naprosto v pořádku; pokud by však stál v cestě přednosti, jednotnosti a účinnosti unijního práva,²⁹ musí (vnitrostátní) lidská práva ustoupit (evropské) spolupráci.

3.2 Přednost unijního práva před vnitrostátními lidskoprávními standardy

Unijní trestní právo se typicky snaží nebýt příliš invazivní vůči vnitrostátním právním řádům. Trestní právo totiž odráží historický a kulturní vývoj států specifictějším způsobem než jiná právní odvětví; svou povahou je silně spjata s výkonem státní moci konkrétního státu. Z tohoto důvodu se unijní předpisy v oblasti justiční spolupráce v trestních věcech typicky přijímají ve formě směrnicové minimální harmonizace.³⁰ Rámcové rozhodnutí o EZR je však specifické, neboť důvody odmítnutí předání upravuje taxativně, tedy ve formě maximální (plné) harmonizace.

Soudní dvůr v odůvodnění rozsudku *Melloni* odlišil dvě kategorie situací: ty, které jsou plně harmonizovány právem EU, a ty, které ponechávají vnitrostátním právním řádům nějakou míru diskrece. V rámci první kategorie podle Soudního dvora slouží jako referenční rámec pro ochranu lidských práv pouze Listina EU, národní právní řády tedy nemohou poskytovat vyšší standard ochrany. Právě o takovou situaci se jednalo v případě *Melloni*. Naopak u druhé kategorie, tedy v případě minimální harmonizace, mohou členské státy trvat na vlastních vyšších lidskoprávních standardech.³¹

Výklad Rámcového rozhodnutí o EZR v případě *Melloni* znemožnil vnitrostátním soudům poskytovat v případě předávání osob k trestnímu stíhání ochranu vyšší, respektive odlišnou od té zaručené Listinou EU. Efektivita práva EU odůvodněná vysokou mírou vzájemné důvěry mezi členskými státy proto významně zasáhla do ústavních principů

²⁶ *Melloni*, bod 59.

²⁷ Rozsudek ESD ze dne 17. 12. 1970 ve věci 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft*, ECLI:EU:C:1970:114.

²⁸ Rozsudek ESD ze dne 8. 9. 2010 ve věci C-409/06 *Winner Wetten*, ECLI:EU:C:2010:503.

²⁹ *Melloni*, bod 60 *in fine* a bod 63.

³⁰ Viz BLOKS, S. A. – VAN DEN BRINK, T. The Impact on National Sovereignty of Mutual Recognition in the AFSJ. Case-Study of the European Arrest Warrant. *German Law Journal*. 2021, roč. 22, č. 1, s. 46.

³¹ ANAGNOSTARAS, G. Solange III? Fundamental Rights Protection under the National Identity Review. *European Law Review*. 2017, roč. 42, č. 2, s. 241. Srov. též FRANSEN, V. Melloni as a Wake-up Call – Setting Limits to Higher National Standards of Fundamental Rights' Protection. *European Law Blog* [online]. 2014-03-10, dostupné online z: <<https://europeanlawblog.eu/2014/03/10/melloni-as-a-wake-up-call-setting-limits-to-higher-national-standards-of-fundamental-rights-protection/>> [cit. 2022-02-22].

a tradic, které členské státy mohly (a dle původních argumentů španělského Ústavního tribunálu také měly) ctít. Rozsudek ve věci *Melloni* však lze shrnout tak, že ačkoli nejsou lidskoprávní standardy v členských státech EU identické, jsou pořád srovnatelné, a tedy všude v Evropě nakonec „dost dobré“. Soudy jednoho státu proto nemohou odmítnout předání osoby k trestnímu řízení do jiného státu jen proto, že úroveň ochrany lidských práv je v daném členském státě o něco nižší, dokud jsou pořád evropsky akceptovatelné. To samo o sobě může vést k tenzím: jestliže je v ostatních aspektech trestní proces unijním právem harmonizován pouze na úrovni stejného minimálního standardu, nelze předpokládat, že si členské státy při předávání osob pro trestní řízení budou důvěřovat natolik, jako kdyby byly jejich trestní řády plně harmonizované a fungovaly podle stejných procesních pravidel. Nejedná se navíc jen o extrémní případy, jakými je například eroze právního státu jako celku. Jak totiž ukazuje případ představený v další části, napětí mezi právními řády může vzniknout i na základě čistě procesních pravidel. I to je důkazem toho, že pokud Rámcové rozhodnutí o EZR s podobnými tenzemi nepočítá a nenabízí pro ně praktické řešení, pak se nelze divit, že tyto problémy brzy vyvstaly v řízeních před vnitrostátními soudy.

3.3 Reakce německého Spolkového ústavního soudu

S dvouletým odstupem reagoval na případ *Melloni* německý Spolkový ústavní soud (dále též jen „Spolkový ústavní soud“), který se proti závěrům Soudního dvora vymezil ve věci *Eurozatykač II*,³² skutkově hodně podobné případu *Melloni*. Občan USA, před lety odsouzený *in absentia* v Itálii, byl na základě EZR zatčen v Německu. Na rozdíl od pana *Melloniho* stěžovatel v této věci nebyl v původním řízení před italskými soudy zastoupen ani o jeho průběhu žádným způsobem informován. Se svým předáním nesouhlasil a předmětem soudního přezkumu před německými soudy se stala otázka, zda bude mít v Itálii možnost dožadovat se soudního přezkumu možných chyb nastalých v rámci původního trestního řízení. Pokud by totiž takovou možnost neměl, hrozil by neústavní zásah do jeho lidské důstojnosti.

Spolkový ústavní soud se v této věci uchýlil k přezkumu skrze ústavní identitu. Ústavní identita je jedním ze tří nástrojů, které si Spolkový ústavní soud ve své rozhodovací praxi vytvořil k posuzování aktů unijního práva.³³ Podle doktríny ústavní identity respektuje Spolkový ústavní soud existenci principu přednosti práva EU, avšak pouze v případě, že nedojde k ohrožení nezměnitelných náležitostí německé státnosti; tato pravomoc Spolkovému ústavnímu soudu plyne z materiálního jádra německé ústavy.³⁴

³² Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 15. 12. 2015, sp. zn. 2 BvR 2735/14 (*Eurozatykač II*). Vzhledem k jeho obsahu se tomuto rozhodnutí někdy říká též *Solange III*, srov. ANAGNOSTARAS, G. Activating *Ultra Vires* Review: The German Federal Constitutional Court Decides Weiss, URÍA GAVILÁN, E. Solange III? The German Federal Constitutional Court Strikes Again. *European Papers*. 2016, roč. 1, č. 1, s. 367–368.

³³ Kromě přezkumu ústavní identitou existuje také přezkum překročení kompetencí (*ultra vires*) a přezkum ochrany lidských práv podle tzv. *Solange* doktríny. Blíže k těmto modelům přezkumu viz např. PAYANDEH, M. Constitutional Review of EU Law after Honeywell: Contextualizing the Relationship between the German Constitutional Court and the EU Court of Justice. *Common Market Law Review*. 2011, roč. 48, č. 1, s. 9–38; aktuálněji též WENDEL, M. The Fog of Identity and Judicial Contestation: Preventive and Defensive Constitutional Identity Review in Germany. *European Public Law*. 2021, roč. 27, č. 3, s. 465–494; ANAGNOSTARAS, G. Activating *Ultra Vires* Review: The German Federal Constitutional Court Decides Weiss. *European Papers*. 2021, roč. 6, č. 1, s. 801–829.

³⁴ Viz čl. 79.3 Základního zákona.

Toto rozhodnutí Spolkového ústavního soudu je ale převratné proto, že využívá doktríny ústavní identity ve věci, která byla plně harmonizována prameny práva EU a národní ústava neměla prostor se mezi nimi prosadit.³⁵ Spolkový ústavní soud postavil odůvodnění svého rozhodnutí na lidské důstojnosti jako základním lidským právem, které je nedílnou součástí německé ústavní identity. Z lidské důstojnosti dle Spolkového ústavního soudu vyvěrá i princip individuální odpovědnosti za vinu, který současně představuje základní kámen německého trestního práva. Právě proto, že individuální trestní odpovědnost je součástí lidské důstojnosti, je nezbytné, aby při aplikaci ustanovení Rámcového rozhodnutí o EZR bylo dbáno německé ústavní identity a aby tuto identitu Spolkový ústavní soud svým případným zásahem chránil.

K takovému zásahu nakonec v tomto případě skutečně došlo. Německý obecný soud se totiž původně spokojil s ujištěním z italské strany, že možnost opravného prostředku není úplně vyloučena. To však podle Spolkového ústavního soudu pro zachování lidské důstojnosti není dostačující.

Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu je zásadní ze dvou důvodů: 1) využívá přezkumu ústavní identity ve vztahu k čistě unijnímu předpisu a případu, který je pouze unijním právem definován, a 2) výrazně se staví proti rozhodnutí *Melloni*, aniž by se Spolkový ústavní soud obrátil na Soudní dvůr s předběžnou otázkou. Právě neotevření justičního dialogu ohledně role lidské důstojnosti mezi Spolkovým ústavním soudem a Soudním dvorem kritizuje D. Petrić.³⁶ Spolkový ústavní soud použil ústavní identitu nikoli jako obranu přímo proti Soudnímu dvoru, nýbrž jako důvod zrušení rozhodnutí nižšího soudu, který nesprávně aplikoval normy unijního práva. Je otázkou, zda bylo nutné využívat právě mechanismu ústavní identity. Postup Spolkového ústavního soudu však můžeme vnímat v širším kontextu, neboť analyzované rozhodnutí bylo vydáno v době, kdy již Spolkový ústavní soud projednával případy *OMT* a *Gauweiler*, jež přednost unijního práva zpochybnily mnohem intenzivněji.

Zásah ze strany Spolkového ústavního soudu byl však na místě. Jak uvádí F. Meyer, Spolkový ústavní soud je v německém kontextu jediným, kdo může chybu obecného soudu při přezkumu EZR napravit vzhledem k absenci odvolacího řízení či nápravy na unijní úrovni. To je nejspíš hlavním důvodem, proč Spolkový ústavní soud, který se jinak věnuje výhradně ústavněprávnímu přezkumu, přistoupil k přezkumu připomínajícímu odvolací řízení.³⁷ Z rozhodnutí *Eurozatykač II* neplyne, že by Rámcové rozhodnutí o EZR trpělo nedostatky co do úrovně ochrany lidských práv. Byla to nicméně chybná aplikace těchto pravidel obecným soudem, která měla v konkrétní věci za následek porušení lidské důstojnosti stěžovatele.

Mnohem výrazněji ve vztahu ústavních soudů a Soudního dvora rezonuje druhý významný bod, který toto rozhodnutí přináší. Spolkový ústavní soud totiž v rozhodnutí *Eurozatykač II* nabídl diametrálně odlišné řešení stejného problému, jaký již Soudní dvůr řešil ve věci *Melloni*. Zatímco Soudní dvůr konstatoval, že důvody odmítnutí předání osoby uvedené v Rámcovém rozhodnutí o EZR jsou taxativní, Spolkový ústavní soud k uve-

³⁵ Srov. také ANAGNOSTARAS, G. Activating *Ultra Vires* Review: The German Federal Constitutional Court Decides Weiss, s. 250.

³⁶ PETRIĆ, D. Dignity, Exceptionality, Trust. EU, Me, Us. *European Public Law Journal*. 2020, roč. 26, č. 2, s. 475–476.

³⁷ MEYER, F. From Solange II to Forever I: The German Federal Constitutional Court and the European Arrest Warrant (and How the CJEU Responded). *New Journal of European Criminal Law*. 2016, roč. 7, č. 3, s. 282.

deným důvodům neváhal přidat lidskou důstojnost. Tím *de facto* odmítl řešení vytvořené Soudním dvorem v rozsudku *Melloni*. Spolkový ústavní soud nesouhlasí s tím, že by národní (nebo alespoň německá) ústavní ochrana poskytovaná základním právům byla irelevantní, a to ani v případech plně harmonizovaných právem EU.

4. Fáze druhá: změna perspektivy a vytvoření zcela nového testu

4.1 Pozice Soudního dvora v případě Aranyosi a Căldăraru

Trvalo jen tři roky, než Soudní dvůr svůj přístup vyslovený v rozsudku *Melloni* implicitně změnil. Využil k tomu řízení ve dvou spojených věcech týkajících se maďarského občana stíhaného za krádež vloupáním (pan Aranyosi) a rumunského občana pravomocně odsouzeného za řízení motorového vozidla bez řidičského oprávnění (pan Căldăraru).³⁸ Oba se nacházeli na německém území a justiční orgány v zemích jejich původu na ně vydaly evropské zatýkácí rozkazy požadující jejich předání. Poté, co byli oba v Německu zadrženi, však místní státní zastupitelství na základě dokumentů mezinárodních organizací dospělo k závěru, že v maďarských a rumunských věznicích nejsou zajištěny adekvátní životní podmínky a že tyto věznice nesplňují mezinárodní a unijní standardy. Vystala tedy obava, že dojde k porušení zákazu nelidského a ponižujícího zacházení zaručeného čl. 4 Listiny EU a čl. 3 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod („Úmluva“).

Německé justiční orgány následně upozornily na nejasnosti plynoucí z kolize mezi principem vzájemné důvěry a ochranou základních práv předávaných osob. Na základě čl. 1 odst. 2 Rámcového rozhodnutí o EZR totiž Německo musí osoby kvůli principu vzájemného uznávání předat. Zároveň však z čl. 1 odst. 3 Rámcového rozhodnutí o EZR vyplývá, že členské státy mají povinnost ctít základní práva a obecné právní zásady, které se zavázala ctít i EU v čl. 2 SEU. Německé státní zastupitelství proto požádalo maďarské a rumunské orgány o doplnění informací ohledně vězeňských zařízení, tedy o tom, do kterých věznic budou v těchto konkrétních případech předané osoby umístěny. Vystavující justiční orgány však tyto informace německým orgánům nebyly schopny poskytnout. Německý soud se nakonec obrátil s předběžnými otázkami na Soudní dvůr. Zajímalo ho především, zda v případě existence závažných indicií, že vystavující členský stát porušuje základní práva a obecné právní principy, nemá vykonávající justiční orgán osobu předat vůbec, nebo zda má (či musí) předání podmínit zárukami dodržení uspokojivých vězeňských podmínek.

Po rozhodnutí ve věci *Melloni* by bylo logické očekávat od Soudního dvora odpověď, že předání osoby lze odmítnout pouze na základě některého z důvodů uvedených v člancích 3, 4 či 4a Rámcového rozhodnutí o EZR – vždyť tento právní předpis představuje maximální harmonizaci a členské státy nemohou předání osoby odmítnout z jiného než z uvedených důvodů. Soudní dvůr skutečně svou argumentaci zahájil právě takto: „V oblasti upravené rámcovým rozhodnutím je zásada vzájemného uznávání, která je – jak vyplývá mimo jiné z bodu 6 odůvodnění rámcového rozhodnutí – ‚úhelným kamenem‘ soudní spolupráce v trestních věcech, uplatněna v čl. 1 odst. 2 rámcového rozhodnutí, podle kterého jsou členské státy v zásadě povinny evropskému zatýkácímu rozkazu vyhovět [...]. Z toho vyplývá,

³⁸ Rozsudek ESD ze dne 5. 4. 2016 ve spojených věcech C-404/15 and C-659/15 *Aranyosi a Căldăraru*, ECLI:EU:C:2016:198.

že vykonávající justiční orgán může takový zatýkací rozkaz odmítnout pouze v taxativně uvedených případech povinného odmítnutí výkonu podle článku 3 rámcového rozhodnutí nebo fakultativního odmítnutí výkonu podle článků 4 a 4a rámcového rozhodnutí.³⁹

Avšak tam, kde případ *Melloni* končí, rozsudek *Aranyosi a Căldăraru* pouze začíná. V dalších bodech totiž Soudní dvůr uvedl, že principy vzájemné důvěry a vzájemného uznávání mohou být „ve výjimečných okolnostech“ omezeny,⁴⁰ a odkázal na čl. 1 odst. 3 Rámcového rozhodnutí o EZR, podle něhož nemá být mechanismem EZR dotčena povinnost ctít základní práva. Následně formuloval zcela nový test, který sestává ze dvou kroků: pokud si je vykonávající justiční orgán vědom skutečného nebezpečí nelidského či ponižujícího zacházení ve vystavujícím členském státě, musí posoudit, 1) zda v členském státě hrozí skutečné nebezpečí (*objektivní test*) a 2) zda toto nebezpečí hrozí konkrétní osobě, která má být do daného státu předána (*subjektivní test*). U prvního kroku testu musí vykonávající justiční orgán vycházet z „objektivních, spolehlivých, přesných a řádně aktualizovaných údajů o vězeňských podmínkách, jež panují ve vystavujícím členském státě a dokládají existenci buď systémových či celoplošných nedostatků, anebo nedostatků týkajících se některých skupin osob nebo některých vězeňských zařízení“.⁴¹ Pro zjištění těchto údajů může vycházet z rozhodnutí mezinárodních soudů [např. Evropský soud pro lidská práva („ESLP“)] nebo ze *soft law* v podobě stanovisek, doporučení a dalších dokumentů orgánů mezinárodních organizací (např. Rady Evropy nebo OSN). Pouhé konstatování obecného nebezpečí však pro odmítnutí vykonání eurozatykače nestačí.⁴² I v případě shledání objektivního nebezpečí totiž musí vykonávající justiční orgán požádat vystavující justiční orgán o doplňující informace a ověřit, zda toto nebezpečí hrozí konkrétní dotčené osobě. Pokud ano, pak musí vykonání EZR odmítnout.

4.2 Od Melloniho k Aranyosi a Căldăraru: důležitý judikatorní odklon

Konfrontace závěrů Soudního dvora ve věcech *Aranyosi a Căldăraru* s argumentací ve věci *Melloni* se přímo nabízí. V obou případech se vnitrostátní soudy ptaly, zda mohou odmítnout vykonání EZR z důvodu nižší ochrany lidských práv ve vystavujícím členském státě, v každém rozsudku však dostaly jinou odpověď. Na základě stejného textu Rámcového rozhodnutí o EZR dospěl Soudní dvůr k opačným závěrům. Zatímco v rozsudku *Melloni* byla zdůrazněna nemožnost rozšiřovat legislativní seznam o další důvody odmítnutí výkonu EZR, novější rozhodnutí Soudního dvora přesně takové rozšíření nabídlo a poskytlo členským státům nový *substantivní* důvod pro výjimečné odmítnutí justiční spolupráce v trestních věcech. Soudní dvůr tedy svůj nový test vytvořil ve zjevném kontrastu vůči závěrům učiněným v rozhodnutí *Melloni*,⁴³ kde naopak princip vzájemné důvěry nadřadil nad normy španělského ústavního práva, aby nebyla ohrožena efektivnost unijní justiční spolupráce.⁴⁴

³⁹ *Aranyosi a Căldăraru*, body 79–80.

⁴⁰ *Aranyosi a Căldăraru*, bod 82.

⁴¹ *Aranyosi a Căldăraru*, bod 89.

⁴² *Aranyosi a Căldăraru*, bod 91.

⁴³ Na odchýlení se od předchozí judikatury upozorňuje i BOVEND'EERDT, K. The Joined Cases *Aranyosi and Căldăraru*: A New Limit to the Mutual Trust Presumption in the Area of Freedom, Security, and Justice? *Utrecht Journal of International and European Law*. 2016, roč. 32, č. 83, s. 117.

⁴⁴ V tomto ohledu viz též rozsudek ESD (velkého senátu) ze dne 29. 1. 2013 ve věci C-396/11 *Radu*, ECLI:EU:C:2013:39.

Dva srovnávané případy se samozřejmě v několika ohledech liší. Jednak byla ve hře jiná základní práva, a sice právo na spravedlivý proces (respektive právo na obhajobu) v případě *Melloni* versus lidská důstojnost (respektive zákaz krutého a nelidského zacházení) v případě *Aranyosi a Căldăraru*. Zatímco procesní práva trestně stíhaných osob jsou za určitých okolností omezená, zákaz krutého a nelidského zacházení je absolutní. Druhým důležitým rozdílem je lidskoprávní standard stanovený Listinou EU: v případě *Melloni* byl sice italský standard nižší než standard španělský, pořád splňoval požadavky čl. 47 a 48 Listiny EU (a čl. 6 Úmluvy); avšak v případě *Aranyosi a Căldăraru* se německé justiční orgány obávaly toho, že by situace v maďarských a rumunských věznicích mohla být v rozporu i s unijními standardy.

I přes tyto rozdíly však nelze říct, že by pozdější rozsudek ve věci *Aranyosi a Căldăraru* respektoval závěry dřívějšího rozsudku ve věci *Melloni*. Pokud by totiž měl být Soudní dvůr ve své rozhodovací praxi konzistentní, musel by již v dřívějším rozsudku připustit možnost rozšíření důvodů pro odmítnutí výkonu EZR o substantivní (lidskoprávní) důvody, jen by následně konstatoval, že v konkrétní situaci pro aplikaci takového lidskoprávního korektivu nebyl důvod (což byla vlastně argumentace generálního advokáta v téže věci).⁴⁵ Srovnávané rozsudky se však podle našeho názoru liší v úplně jiném ohledu: v názoru samotného Soudního dvora na funkčnost principu vzájemné důvěry mezi členskými státy EU. Zatímco v roce 2013 v rozsudku *Melloni* ještě Soudní dvůr v tento princip vkládal plnou důvěru, nebo alespoň značnou naději, v roce 2016 již poprvé otevřeně odhalil své pochybnosti o tom, zda si členské státy skutečně mohou v důležitých hodnotových aspektech plně důvěřovat.

Další důvod pro změnu v judikatuře lze spatřovat také ve snaze sjednotit ochranu základních práv při předávání osob se standardy plynoucími z judikatury ESLP. Jak popisuje K. Bovend'Eerd, s obdobnými případy se ESLP setkal ve vztahu k čl. 3 Úmluvy a vytvořil ve své rozhodovací praxi test obdobný tomu unijnímu.⁴⁶ Odchylení se od dříve vysloveného názoru tak může být ze strany Soudního dvora též snahou o vyhovění čl. 52 Listiny EU, který stanoví minimální standard ochrany základních práv v unijním právu alespoň na úrovni ochrany Úmluvy. ESLP však stanovil vzhledem k životním podmínkám ve věznicích podmínky mnohem konkrétněji, ne pouhým testem obecných kritérií, jejichž posouzení zůstává v diskreci soudů.⁴⁷

4.3 Reakce německého Spolkového ústavního soudu

I rozsudek ve věci *Aranyosi a Căldăraru* se dočkal reakce ze strany Spolkového ústavního soudu. Ten totiž v roce 2017 v jiné podobné věci zrušil rozhodnutí německých obecných soudů, na jejichž základě bylo vyhověno žádosti o předání osoby do Rumunska.⁴⁸ Podle Spolkového ústavního soudu došlo k porušení práva na zákonného soudce, neboť se soud

⁴⁵ Stanovisko generálního advokáta Yvese Bota ze dne 2. 10. 2012 ve věci C-399/11 *Melloni*, ECLI:EU:C:2012:600.

⁴⁶ BOVEND'EERDT, K. *The Joined Cases Aranyosi and Căldăraru: A New Limit to the Mutual Trust Presumption in the Area of Freedom, Security, and Justice?*, s. 118.

⁴⁷ Např. m² životního prostoru na osobu; viz rozsudek ESLP ze dne 10. 1. 2012, stížnosti č. 42525/07 a č. 60800/08, *Ananyev a další proti Rusku* a ze dne 20. 10. 2016, stížnost č. 7334/13, *Muršić proti Chorvatsku*.

⁴⁸ Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 19. 12. 2017 sp. zn. 2 BvR 424/17, body 1–61; dostupné online z: <https://www.bverfg.de/e/rs20171219_2bvr042417en.html> [cit. 2022-02-22].

poslední instance neobrátil na Soudní dvůr, ačkoli narazil na dosud nevyřešenou (nebo spíše nedostatečně vyřešenou) otázku unijního práva.

Německý obecný soud ve svém postupu následoval dvoustupňový test vytvořený Soudním dvorem v rozsudku *Aranyosi a Căldăraru*. Po zjištění, že v Rumunsku existuje hrozba nelidského a ponižujícího zacházení v nedostačujících věznicích, požádal rumunské justiční orgány o doplnění informací. Přestože německý obecný soud shledal v rumunských věznicích určité nedostatky, které odporovaly standardům ochrany základních lidských práv, po „celkovém zhodnocení“ všech relevantních aspektů nakonec v druhém kroku dvoustupňového testu dospěl k závěru, že dožádanou osobu může předat.⁴⁹

Spolkový ústavní soud však s tímto závěrem nesouhlasil a rozhodnutí zrušil. Podle jeho názoru měl totiž obecný soud položit v tomto ohledu předběžnou otázku a jelikož tak neučinil, překročil svou diskreci v tom, zda se jedná o otázku právem EU (a Soudním dvorem) dostatečně řešenou. Spolkový ústavní soud totiž výslovně označil dvoustupňový test vytvořený Soudním dvorem za nedostatečný a vyžadující zpřesnění svých kritérií. Ačkoli německý obecný soud vzal v potaz judikaturu ESLP, tedy mezinárodní standard ochrany lidských práv, tak bez doplnění od Soudního dvora nemohl sám vědět, do jaké míry tento standard koresponduje s ochranou podle unijního práva. Je totiž možné, aby Listina EU poskytovala vyšší standard ochrany, než jaký poskytuje Úmluva. Jak ale uvádí i Spolkový ústavní soud, unijní standard není doposud dostatečně jasně stanoven.

Jak upozorňuje S. Röß, požadavek Spolkového ústavního soudu na to, aby Soudní dvůr zpřesnil parametry svého dvoustupňového testu, je naprosto oprávněný.⁵⁰ Formulace jako „pouze výjimečný případ“ nebo „závažné a prokazatelné důvody“ nechávají národním soudům příliš širokou diskreci při posuzování splnění podmínek pro předání či nepředání osoby. Tak obecné mantinely vedou v důsledku k tomu, že každý členský stát může k nepředání osoby přistoupit v jiné intenzitě zásahu do jejich základních práv. Ani po zřetelné výzvě od Spolkového ústavního soudu však k jednotlivému kroku ze strany Soudního dvora nedošlo.

5. Fáze třetí: rozšíření nového testu a vytvoření obecného pravidla

Pokud Soudní dvůr v rozsudku *Aranyosi a Căldăraru* významně oslabil princip vzájemné důvěry, na němž je mechanismus eurozatykače vystavěn, učinil tak nejspíš nejen v kontextu neuspokojivých podmínek v maďarských a rumunských věznicích, ale také v reakci na – v té chvíli již existující – ukazatele z prostředí jiných členských států. Rozbíhající se krize právního státu v Polsku a v Maďarsku totiž měla potenciál velmi negativně zasáhnout do fungování justiční spolupráce mezi členskými státy. Již v době vydání rozsudku *Aranyosi a Căldăraru* někteří autoři upozornili, že z argumentace Soudního dvora nebylo jasné, jestli se nově vytvořený test použije jen pro čl. 4 Listiny EU zakazující nelidské a ponižující zacházení, nebo pro všechna práva zaručená Listinou EU.⁵¹

⁴⁹ Bod 53 citovaného rozhodnutí Spolkového ústavního soudu.

⁵⁰ RÖß, S. The Conflict Between European Law and National Constitutional Law Using the Example of the European Arrest Warrant. *European Public Law*. 2019, roč. 25, č. 1, s. 41.

⁵¹ GÁSPÁR-SZILÁGYI, S. Converging Human Rights Standards, Mutual Trust and a New Ground for Postponing a European Arrest Warrant. *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*. 2016, roč. 24, č. 2–3, s. 219; viz též BOVEND'EERDT, K. *The Joined Cases Aranyosi and Căldăraru: A New Limit to the Mutual Trust Presumption in the Area of Freedom, Security, and Justice?*, s. 118.

Odpověď poskytl Soudní dvůr o dva roky později v rozsudku *LM (Celmer)*,⁵² v němž svůj dvoustupňový test aplikoval i na čl. 47 Listiny EU a učinil z něj tak obecně aplikovatelnou normu. Pozadí případu *LM*, neboli *kauzy Celmer*, již ve svém článku detailně představil I. Šlosarčík,⁵³ pro účel našeho textu tedy pouze uvedeme, že pan Celmer byl polským občanem stíhaným pro drogové delikty, jehož předání si polské justiční orgány vyžádaly od orgánů irských. Pan Celmer se předání bránil argumentem, že s ohledem na legislativní reformy polské justice se mu v Polsku zjevně nedostane garancí spravedlivého procesu tak, jak jej zaručuje čl. 6 Úmluvy a čl. 47 Listiny EU. Irský soud o vydání či nevydání pana Celmera do Polska rozhodoval na pozadí formalizovaného postupu Evropské komise podle čl. 7 odst. 1 SEU.⁵⁴ Bylo tedy zjevné, že tzv. *objektivní test* bude za těchto okolností nejspíš naplněn; irský soud se však Soudního dvora zeptal, zda v případě takto vážného systémového porušování právního státu je vůbec nutné zkoumat krok druhý, a pokud ano, jak má být tento *subjektivní test* proveden a jaké konkrétní záruky má irský soud po polských orgánech vlastně požadovat.

Soudní dvůr však od svého dvoustupňového testu neupustil ani v podmínkách systémového porušování právního státu. Mechanismus EZR totiž nelze vůči jednomu státu zcela suspendovat jen na základě toho, že Komise zahájila s tímto státem dialog podle čl. 7 odst. 1 SEU. Takový krok Evropské komise je sice obzvláště relevantním zdrojem informací o hrozícím nebezpečí v dané zemi,⁵⁵ avšak vykonávající justiční orgán musí vždy přistoupit i k druhému kroku a posoudit dopad systémových nedostatků na porušení práv konkrétní dotčené osoby. Zkoumat by měl především povahu trestného činu, pro který má být dotyčná osoba stíhána, její osobní situaci a skutkové okolnosti vydání EZR.

Soudní dvůr tedy i v rozsudku *LM (Celmer)* potvrdil svůj dvoustupňový test a uvedl, že dokud Evropská rada nepřijme rozhodnutí podle čl. 7 odst. 2 SEU, „vykonávající justiční orgán může na základě čl. 1 odst. 3 rámcového rozhodnutí 2002/584 nevyhovět evropskému zatýkacímu rozkazu vydanému členským státem, který je předmětem odůvodněného návrhu ve smyslu čl. 7 odst. 1 SEU, pouze ve výjimečném případě, kdy uvedený orgán na základě konkrétního a přesného posouzení projednávaného případu konstatuje, že existují závažné a prokazatelné důvody se domnívat, že osoba, proti níž byl vydán tento evropský zatýkací rozkaz, bude po svém předání vystavujícímu justičnímu orgánu vystavena skutečnému riziku, že dojde k porušení jejího základního práva na nezávislý soud, a tudíž porušení podstaty jejího základního práva na spravedlivý proces“.⁵⁶ Pro úplnost lze dodat, že irský soud po posouzení situace nakonec pana Celmera k trestnímu stíhání v Polsku vydal.⁵⁷

K rozhodnutí *LM (Celmer)* se odehrála rozsáhlá diskuse na blogu *Verfassungsblog*.⁵⁸ Autoři poukazovali na nevhodnost aplikace tohoto dvoustupňového testu na situace

⁵² Rozsudek ESD ze dne 25. 7. 2018 ve věci C-216/18 PPU *LM (Celmer)*, ECLI:EU:C:2018:586.

⁵³ ŠLOSARČÍK, I. *Eurozatykač, polská soudní reforma a narušení důvěry mezi unijními státy*, s. 39–41.

⁵⁴ Odůvodněný návrh Evropské komise ze dne 20. 12. 2017 podle čl. 7 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii týkající se otázky právního státu v Polsku, COM(2017)835 final, dostupný online z: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017PC0835&from=EN>> [cit. 2022-02-22].

⁵⁵ *LM (Celmer)*, bod 75.

⁵⁶ *LM (Celmer)*, bod 73.

⁵⁷ Rozhodnutí *High Court of Ireland* ze dne 19. 11. 2018, sp. zn. [2018] IEHC 639, dostupné online z: <https://www.courts.ie/acc/alfresco/9efb0c32-1f0e-40bd-bf9d-570af1f0de95/2018_IEHC_639_1.pdf/pdf> [cit. 2022-02-22].

⁵⁸ Články jsou dostupné online z: <<https://verfassungsblog.de/category/themen/after-celmer/>> [cit. 2022-02-22].

spočívající v nedostacích nezávislosti justice.⁵⁹ Pokud totiž mají soudní orgány zahájit vzájemný dialog a ujistit se, že jeden z nich je nezávislý, je vysoce nepravděpodobné, že bude tento dialog užitečný a upřímný. Není totiž představitelné, že by na dotaz vykonávajícího členského státu soud vystavujícího členského státu objektivně přiznal, že není nezávislý a nebude rozhodovat nezávisle. Na další problém unijní judikatury upozornil D. Kosař, který kritizoval unijní judikatorní pojetí soudní nezávislosti: Soudní dvůr totiž jednak nesprávně zaměňuje pojmy nezávislosti a nestrannosti soudů, a také nerozlišuje mezi skutečnostmi, které justici ohrožují zevnitř, a které naopak zvenčí. To vytváří chaos a není pro dožádané justiční orgány jasným vodítkem pro to, jak k jednotlivým signálům přistupovat.⁶⁰

6. Fáze čtvrtá: zacyklený Soudní dvůr, aneb čas na (legislativní?) změnu

S nelepším se stavem právního státu v Polsku⁶¹ se problematické případy předání osob v rámci mechanismu EZR staly téměř denním chlebem trestních soudů v různých evropských zemích. Soudní dvůr dostal v roce 2020 ještě jednu příležitost přehodnotit své závěry o aplikovatelnosti dvoustupňového testu, když se na něj ve dvou (později spojených) věcech *L a P*⁶² obrátil nizozemský specializovaný soud (*Rechtbank Amsterdam*), který se v celé zemi jako jediný zabývá mechanismem EZR.

Situace před nizozemským specializovaným soudem nápadně připomínala tu, o níž Soudní dvůr rozhodl v kauze *LM (Celmer)*; nizozemský soud se však přesto Soudního dvora zeptal, zda i nadále trvá na aplikaci obou kroků svého testu formulovaného v rozsudku *Aranyosi a Căldăraru*, a to zejména poté, co již v několika jiných řízeních sám Soudní dvůr konstatoval závažná systémová porušení právního státu v Polsku.⁶³ Nizozemský soud zdůraznil, že kdykoliv aplikuje druhý (subjektivní) krok dvoustupňového testu, dospěje ke stejnému výsledku: že porušení základních práv předávané osoby hrozí vždy, neboť polská justice z důvodu „systémových a celoplošných nedostatků“⁶⁴ již není schopna zaručit jednotlivcům spravedlivý proces.

Soudní dvůr však i ve věcech *L a P* setrval na svém dvoustupňovém testu a odmítl návrh nizozemského soudu, aby se tento test omezil v případě Polska (a potenciálně každého dalšího členského státu, který by měl problém s těmito velmi specifickými nedostatky nezávislosti justice) pouze na první krok objektivního ohrožení. Zopakoval naopak vý-

⁵⁹ Srov. VAN BALLEGOIJ, W. – BÁRD, P. The CJEU in the Celmer Case: One Step Forward, Two Steps Back for Upholding the Rule of Law Within the EU. *Verfassungsblog*. 29. 7. 2018. Dostupné z: <<https://verfassungsblog.de/the-cjeu-in-the-celmer-case-one-step-forward-two-steps-back-for-upholding-the-rule-of-law-within-the-eu/>>; nebo VON BOGDANDY, A. – BOGDANOWICZ, P. – CANOR, I. – SCHMIDT, M. – TABOROWSKI, M. Drawing Red Lines and Giving (Some) Bite – the CJEU's Deficiencies Judgment on the European Rule of Law. *Verfassungsblog*. 3. 8. 2018. Dostupné z: <<https://verfassungsblog.de/drawing-red-lines-and-giving-some-bite-the-cjeus-deficiencies-judgment-on-the-european-rule-of-law/>> [cit. 2022-02-22].

⁶⁰ KOSAŘ, D. The CJEU Has Spoken Out, But the Show Must Go On. *Verfassungsblog*. 2. 8. 2018. Dostupné z: <<https://verfassungsblog.de/the-cjeu-has-spoken-out-but-the-show-must-go-on/>> [cit. 2022-02-22].

⁶¹ Viz nejnověji např. DRINÓCZI, T. – BIEN-KACAŁA, A. *Illiberal Constitutionalism in Poland and Hungary*. London, NY: Routledge, Taylor & Francis Group, 2022. V češtině např. KOVALČÍK, M. Implicitní odcházení: znamená rozhodnutí polského ústavního tribunálu aktivaci čl. 50 SEU? *Právník*. 2022, roč. 161, č. 7, s. 681–686.

⁶² Rozsudek ESD ze dne 17. 12. 2020 ve spojených věcech C-354/20 PPU a C-412/20 PPU *L a P*, ECLI:EU:C:2020:1033.

⁶³ Pro přehled všech rozsudků, na něž nizozemský soud v tomto kontextu odkázal, viz bod 14 rozhodnutí *L a P*.

⁶⁴ *L a P*, bod 18.

chodiska vzájemné důvěry,⁶⁵ vzájemného uznávání jako úhelného kamene justiční spolupráce,⁶⁶ taxativního charakteru důvodů pro odmítnutí vykonání EZR,⁶⁷ i nezbytnosti zachování důvěry v nezávislost soudní moci,⁶⁸ aby následně potvrdil svou pozici formulovanou ve věci *LM (Celmer)*. V bodech 41 a 42 rozsudku *L a P* Soudní dvůr zdůraznil, že vykonávající justiční orgán, „který má důkazy o systémových nebo celoplošných nedostacích týkajících se nezávislosti soudní moci vystavujícího členského státu, které existovaly v okamžiku vydání příslušného evropského zatýkacího rozkazu nebo nastaly po jeho vydání, však nemůže odepřít postavení ‚vystavujícího justičního orgánu‘ ve smyslu čl. 6 odst. 1 rámcového rozhodnutí 2002/584 všem soudcům a soudům tohoto členského státu, kteří jednají ze své podstaty zcela nezávisle na moci výkonné. Existence takových nedostatků totiž nemusí mít nezbytně vliv na všechna rozhodnutí, která mohou soudy tohoto členského státu přijmout v každém jednotlivém případě.“ Subjektivní krok dvoustupňového testu tedy zůstává i nadále jeho nutnou součástí.

Vnitrostátní soudy následně opět přistoupily k závěrům Soudního dvora kriticky. Nizozemský *Rechtbank Amsterdam* se s odpovědí Soudního dvora nespokojil a v únoru 2021 razantně rozhodl, že již v rámci mechanismu EZR nevyhoví žádné další žádosti polských justičních orgánů, neboť destrukce polského soudního systému již dosáhla nepřijatelných mezí.⁶⁹ V říjnu 2021 se podobně zachoval i norský trestní soud.⁷⁰ Soudní dvůr v mezidobí obdržel k tématu dvě další předběžné otázky od *Rechtbank Amsterdam* a od irského Nejvyššího soudu.⁷¹

Na nizozemské předběžné otázky odpověděl Soudní dvůr v únoru 2022 ve spojených věcech *X a Y*, svůj postoj ke dvoustupňovému testu však opět nezměnil. Tentokrát se jednalo o právo na soud předem zřízený zákonem, které rovněž plyne z čl. 47 Listiny EU. Poštití soudci jsou do funkce jmenováni Národní radou soudnictví (*Krajowej Rady Sądownictwa*) složenou ze zástupců legislativy a zároveň proti nim není možné v soudním řízení podávat jakoukoliv formu námítky proti procesu jmenování. Nizozemský specializovaný soud řešil předání dvou osob – jedné k výkonu trestu, druhé k trestnímu stíhání. V případě trestního stíhání v této fázi procesu nikdo ze zapojených nemůže vědět, kdo přesně bude v případném soudním senátu zasedat. Nizozemský specializovaný soud se proto zeptal, *jaký test* má v obou případech při rozhodování o (ne)předání osob použít.

Soudní dvůr zopakoval, že vzájemná důvěra je základní princip, na němž spolupráce v trestních věcech stojí,⁷² že eurozatykač obsahuje taxativní výčet důvodů nevykonání⁷³

⁶⁵ *L a P*, bod 35.

⁶⁶ *L a P*, bod 36.

⁶⁷ *L a P*, body 37–38.

⁶⁸ *L a P*, body 39–40.

⁶⁹ Rozsudek *Rechtbank Amsterdam* ze dne 10. 2. 2021, sp. zn. RK 20/771 13/751021-20, dostupný online z: <<https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBAMS:2021:420>> [cit. 2022-02-22].

⁷⁰ HOLMØYVIK E. No Surrender to Poland: A Norwegian court suggests surrender to Poland under the EAW should be suspended in general. *Verfassungsblog*. 2. 11. 2021. Dostupné online z: <<https://verfassungsblog.de/no-surrender-to-poland/>> [cit. 2022-02-22]. Norsko se mechanismu EZR účastní od 1. 11. 2019, kdy vstoupila v účinnost Dohoda mezi Evropskou unií a Islandskou republikou a Norským královstvím o postupu předávání mezi členskými státy Evropské unie a Islandem a Norskem (Úř. věst. L 292, 21. 10. 2006, s. 2–19).

⁷¹ Viz řízení ve věci C-480/21 *WO a JL* (předběžná otázka Nejvyššího soudu Irska ze dne 30. 7. 2021) a ve věcech C-562/21 *PPU a C-563/21 PPU X a Y* (předběžné otázky *Rechtbank Amsterdam* ze dne 14. 9. 2021).

⁷² Rozsudek ESD ze dne 22. 2. 2022 ve spojených věcech C-562/21 *PPU a C-563/21 PPU X a Y*, ECLI:EU:C:2022:100, body 40–42.

⁷³ *X a Y*, body 44.

a že přistoupit k němu lze v případě porušení lidských práv jen výjimečně na základě dvouступňového testu.⁷⁴ Znovu se vrátil i k tomu, že pokud by soudy přestaly zkoumat druhý subjektivní krok testu, došlo by fakticky k zastavení mechanismu pro určitý členský stát, což je možné jen po aktivaci čl. 7 odst. 3 SEU; tentokrát ale navíc poukázal na to, že cílem eurozatykače je mj. zabránit beztrestnosti (*impunity*) útekem do jiného členského státu.⁷⁵

V otázce jmenování soudců dospěl Soudní dvůr (s poukazem na judikaturu vlastní i ESLP) k závěru, že sice výběr soudců tělesem složeným ze členů legislativy sám o sobě nestačí k nevykonání eurozatykače, nicméně pokud se přihlédne i k dalším nedostatkům polských soudů, pak je první krok testu splněn.⁷⁶ „*Jen pro úplnost*“ Soudní dvůr poznamenal, že relevantním faktorem je i postoj ústavního soudu členského státu k přednosti práva EU a povaze Úmluvy.⁷⁷ To je bezpochyby reakce Soudního dvora na nedávná rozhodnutí polského Ústavního tribunálu,⁷⁸ která ale nemají pro fungování eurozatykače větší význam – ke stejnému závěru v objektivním kroku testu Soudní dvůr dospěl už v dřívějších (výše představených) rozhodnutích.

Soudní dvůr setrval i na subjektivním kroku dvoufázového testu. V případě předání k výkonu trestu je závěr celkem jednoduchý – z informací od samotné předávané osoby či z jiných zdrojů musí být patrné, jak konkrétně v jejím případě došlo k porušení tohoto práva, např. okolnosti jmenování soudců rozhodujících v konkrétní věci. Méně jasný je naopak stejný závěr ve vztahu k osobě předávané k trestnímu řízení – i zde totiž Soudní dvůr požaduje, aby předávaný představil nějaké konkrétní okolnosti poukazující na to, že k porušení práva na soud předem zřízený zákonem (v budoucnu!) dojde – např. povaha trestného činu, osobní situace předávaného, či informace o soudcích, kteří *pravděpodobně* v senátu zasednou.⁷⁹ Nejenže se takový požadavek na důkazní břemeno předávané osoby jeví jako nesplnitelný, ale jeho vyhodnocení je navíc podmíněno mnoha proměnnými. Je tedy otázkou, jak se s odpovědí nizozemský specializovaný soud vyrovná.

V červenci 2022 odpověděl Soudní dvůr též na irskou předběžnou otázku týkající se podobného případu.⁸⁰ Na průběhu tohoto řízení je zajímavé, že Soudní dvůr v den vyhlášení rozsudku ve věci *X a Y* kontaktoval vnitrostátní soud a vyzval ho k vyjádření, zda i ve světle tohoto nejnovějšího rozsudku na svých předložených otázkách trvá. V reakci na tuto výzvu irský soud stáhl dvě ze tří položených předběžných otázek. Soudní dvůr se pak vnitrostátního soudu opětovně zeptal, proč pořád potřebuje odpověď na třetí otázku, načež vnitrostátní soud odpověděl, že existující judikatura mu nedává dostatečnou vodítka pro rozhodnutí. V projednávané věci totiž dožádané osoby neví, v jakém složení bude polský trestní soud rozhodovat, a ve chvíli, kdy se to dozví, nebudou schopny tuto skutečnost jakkoli procesně napadnout.⁸¹

⁷⁴ *X a Y*, body 45 až 47, body 52 a 53.

⁷⁵ *X a Y*, body 62 až 64. Viz také OUWERKERK, J. Are Alternatives to the European Arrest Warrant Underused? The Case for an Integrative Approach to Judicial Cooperation Mechanisms in the EU Criminal Justice Area. *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*. 2021, roč. 29, č. 2, s. 88.

⁷⁶ *X a Y*, bod 72 a body 78 a 79.

⁷⁷ *X a Y*, bod 80.

⁷⁸ Rozsudek Ústavního tribunálu, sp. zn. K 3/21 k přednosti práva EU a sp. zn. K 6/21 k Úmluvě. Srov. též KOVALČÍK, M. *Implicitní odcházení: znamená rozhodnutí polského ústavního tribunálu aktivaci čl. 50 SEU?*.

⁷⁹ *X a Y*, bod 102.

⁸⁰ Usnesení ESD ze dne 12. 7. 2022 ve věci C-480/21 *WO a JL*, ECLI:EU:C:2022:592.

⁸¹ *WO a JL*, body 25–30.

Soudní dvůr však – na rozdíl od irského soudu – považoval projednávanou věc za dostatečně podobnou na to, aby o ní rozhodl pouze odůvodněným usnesením s odkazem na čl. 99 Jednacího řádu Soudního dvora,⁸² tedy pouhým odkazem na svou existující judikaturu. Podobně jako ve výše citovaném rozsudku *X a Y*, i zde Soudní dvůr potvrdil platnost dvoustupňového testu, přičemž opět přenesl důkazní břemeno ohledně nedostatečných záruk nezávislosti justice na předávanou osobu, jež musí v rámci druhého kroku testu prokázat, „že existují závažné a prokazatelné důvody se domnívat, že složení soudního kolegia mohlo v rámci trestního řízení, které bylo vůči zmíněné osobě vedeno, ovlivnit její základní právo na spravedlivý proces před nezávislým a nestranným soudem, předem zřízeným zákonem, které je zakotveno v čl. 47 druhém pododstavci Listiny“.⁸³

I. Šlosarčík označil rozhodnutí *LM (Celmer)* za sebeomezující, a to „hned na dvou úrovních“ – jednak ve vztahu k politickým unijním institucím, jimž Soudní dvůr nechce vstupovat do posuzování kvality právního státu v Polsku, a také ve vztahu k vnitrostátním soudům, kterým se zase Soudní dvůr nechce míchat do posuzování rizik v jednotlivých případech.⁸⁴ Linie rozhodnutí Soudního dvora vrcholící v nejnovějším rozhodnutí ve věci *WO a JL* se však zdá být spíše alibistická než sebeomezující. Když Soudní dvůr chtěl významně zasáhnout do fungování mechanismu EZR, neváhal v rozsudku *Aranyosi a Căldăraru* vytvořit zcela nový test, jenž v textu Rámcového rozhodnutí o EZR nemá naprosto žádnou oporu. Pokud by chtěl reagovat na trvající krizi právního státu v Polsku, určitě by k tomu byl schopen najít vhodný postup, nejspíše založený na ustanoveních primárního práva a jejich (více či méně kreativní) interpretaci. Místo toho však Soudní dvůr opakovaně přenáší břemeno na jednotlivce, kteří mají v řízení prokázat, že polské soudy nejsou nezávislé, což pro (trestně stíhanou) fyzickou osobu představuje prakticky nemožný úkol.

Jelikož však nic nenasvědčuje tomu, že by se Soudní dvůr chtěl v budoucnu pustit do významné revize mechanismu EZR, nezbyvá nám než s důvěrou hledět směrem k unijnímu normotvůrci. Jak si povšimla A. Frąckowiak-Adamska, novější legislativní akty v oblasti justiční spolupráce v trestních věcech již obsahují klauzule chránící lidská práva předávaných osob.⁸⁵ Rámcové rozhodnutí o EZR by si tedy ke dvacátým narozeninám zasloužilo novelizaci, která by vyplnila existující mezeru a nabídla by justičním orgánům členských států srozumitelné řešení pro případy, v nichž již nemá smysl předstírat, že si členské státy ještě v otázkách kvality trestní justice mohou důvěřovat.

Že si eurozatykač zaslouží z tohoto důvodu reformu, částečně dokládají i data Evropské komise. V roce 2019 bylo vydáno 20 226 eurozatykačů a 1 042 jich nebylo vykonáno.⁸⁶ Z toho celkem 81 nebylo vykonáno z důvodu hrozby porušení základních práv.⁸⁷ Z dalšího čtení statistiky také zjistíme, že Rumunsko⁸⁸ v dalších čtyřech případech eurozatykač

⁸² Jednací řád Soudního dvora (Úř. věst. L 265, 29. 9. 2012, s. 1–42).

⁸³ *WO a JL*, bod 42; identicky též *X a Y*, bod 88.

⁸⁴ ŠLOSARČÍK, I. *Eurozatykač, polská soudní reforma a narušení důvěry mezi unijními státy*, s. 42.

⁸⁵ Viz např. čl. 11(1)(f) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/41/EU ze dne 3. dubna 2014 o evropském vyšetřovacím příkazu v trestních věcech (Úř. věst. L 130, 1. 5. 2014, s. 1–36). FRĄCKOWIAK-ADAMSKA, A. *Trust Until It Is Too Late! Mutual Recognition of Judgments and Limitations of Judicial Independence in a Member State: L and P. Common Market Law Review*. 2022, roč. 59, č. 1, s. 143.

⁸⁶ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, *Statistics on the Practical Operation of the European Arrest Warrant – 2019* [cit. 2022-07-21]. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/law/search_law/documents/eaw_statistics_2019_swd_2021_227_final_08_2021_en.pdf>.

⁸⁷ *Ibidem*, tabulka 7.20, s. 36.

⁸⁸ *Ibidem*, tabulka 7.21, poznámka pod čarou č. 71, s. 36.

nevykonalo kvůli nedodržování závěrů rozsudků ESD a také že Nizozemsko⁸⁹ ve 175 případech nedodrželo lhůtu k předání osob mj. kvůli dodatečným ujištěním podle rozsudku *Aranyosi a Căldăraru*. Tyto údaje nejsou samozřejmě vzhledem k naší tezi vše vypovídající. Zaprvé, pocházejí z roku 2019 a intenzita položených otázek v posledních třech letech naznačuje, že členské státy začaly záruky právního státu při předávání osob zvažovat častěji. Zadruhé, nemáme informace o (ne)předání osob do konkrétních členských států, a proto není zřejmé, jak velké procento z celkových počtů se týká právě Polska. Nakonec zatřetí, z dat nevyčteme, jestli se všechny lidskoprávní případy vztahují k Polsku. Hlavní tezi našeho článku ale podporují minimálně dvě zjištění: počet odmítnutí vykonání eurozatykačů vzrostl a signifikantní část z nich je vázána na lidskoprávní rovinu případů a na rozhodování Soudního dvora. Nedůvěra mezi členskými státy (nejen vůči Polsku) se v trestních věcech prohloubila.

Závěr

Mechanismus EZR ke svému fungování nezbytně potřebuje, aby si členské státy důvěřovaly. Koncepce Rámcového rozhodnutí o EZR však nasvědčuje tomu, že k nefunkčnosti směřoval eurozatykač již od svého zavedení. Zatímco totiž možnosti pro odmítnutí předání dožádané osoby jsou v legislativním textu vymezeny jen velmi úzce, praxe ukazuje, že mezi úrovní ochrany základních práv existují v jednotlivých členských státech výrazné rozdíly. Tyto rozdíly se navíc v posledních letech ještě prohlubují a vzájemná důvěra se postupně mění v mizící fikci.

Vyřešení ztráty vzájemné důvěry mezi členskými státy je nicméně ve věcech trestní spolupráce nezbytné – a není-li ochoten tento krok učinit Soudní dvůr, je nejvyšší čas, aby zasáhl unijní normotvůrce. Je totiž přinejmenším stejně nežádoucí, aby právní úprava (a následná praxe) předávání osob obsahovala nedostatky v ochraně základních práv těchto osob, nebo aby se Evropská unie stala prostorem, ve kterém je páchání trestné činnosti v některých jejích členských státech fakticky nepostižitelné.⁹⁰ Narušení vzájemné důvěry se v konečném důsledku v oblasti trestního práva neváže pouze k předávání osob – z obdobných důvodů mohou nastat problémy s justiční spoluprací při vyšetřování trestných činů nebo samotném výkonu trestu odnětí svobody. Tento problém je prozatím v případech dotýkajících se lidské důstojnosti v nedostatečných vězeňských podmínkách záležitostí individuální, ve věcech krize právního státu a předávání osob do Polska se však stává problémem plošným.

Výhledy však prozatím zůstávají poněkud ponuré. V Evropě jsme si vytvořili trestně-právní mechanismus založený na presumpci vzájemné důvěry. Události posledních let tuto presumpci docela přesvědčivě vyvrátily (a nadále vyvracejí), neboť indicie, že polské justici již důvěřovat nelze, přicházejí nejen z Lucemburku,⁹¹ ale také ze Štrasburku,^{92, 93}

⁸⁹ Ibidem, tabulka 8.1, poznámka pod čarou č. 74, s. 36.

⁹⁰ RÖB, S. *The Conflict Between European Law and National Constitutional Law Using the Example of the European Arrest Warrant*, s. 41.

⁹¹ ESD vydal již desítky rozsudků, viz pozn. 93 níže. Pro trestní soudnictví je relevantní mj. rozsudek ze dne 16. 11. 2021 ve spojených věcech C-748/19 až C-754/19 *Prokuratura Rejonowa* ECLI:EU:C:2021:931, věnující se neodůvodněnému, předem nestandardizovanému a časově neomezenému delegování trestních soudců přímo ministrem spravedlnosti, které může kdykoliv bezdůvodně vzít zpět.

a dokonce už i od vnitrostátních soudů.⁹⁴ Evropský trestněprávní mechanismus však na tyto události a indicie nedokáže efektivně reagovat. Čeká totiž na aktivaci nukleárního řešení čl. 7 SEU, které se však již ukázalo jako nefunkční – alespoň v současných podmínkách, kdy problematický stát není jen jeden. Soudní dvůr místo toho, aby uznal, že eurozatykač je dům postavený na písku, nadále vykládá pohádku o principech vzájemné důvěry a vzájemného uznávání, o sdílených hodnotách a srovnatelných lidskoprávních standardech. Každá fikce však ke své existenci potřebuje, aby v ni lidé věřili – „*dokud víra trvá, fikce ovlivňuje dění v reálném světě*“.⁹⁵ Jakmile však víra pomine, fikce ztratí svou magickou schopnost a její účinek se vytratí. Nechceme-li, aby tento osud postihl i mechanismus eurozatykače, je nejvyšší čas tento instrument přizpůsobit nelichotivé realitě.

⁹² ESLP prozatím vydal 7 rozsudků: rozsudek ze dne 7. 5. 2021, stížnost č. 4907/18, *Xero Flor proti Polsku*, o protizákonném jmenování nadbytečných členů Ústavního tribunálu; rozsudek ze dne 29. 6. 2021, stížnosti č. 26691/18 a č. 27367/18, *Broda a Bojara proti Polsku*, o nemožnosti soudního přezkumu odvolání z funkce místopředsedy obecného soudu; rozsudek ze dne 22. 7. 2021, stížnost č. 43447/19, *Reczkowicz proti Polsku*, o kárném řízení advokátky, ve kterém nerozhodoval nezávislý a nestranný senát Nejvyššího soudu; rozsudek ze dne 8. 11. 2021, stížnosti č. 49868/19 a č. 57511/19 *Dolinska-Ficek a Ozimek proti Polsku*, o nedostacích nezávislosti Národní rady soudnictví; rozsudek ze dne 3. 2. 2022, stížnost č. 1469/20, *Advance Pharma proti Polsku*, podle kterého nové složení občanskoprávního kolegia polského Nejvyššího soudu nespňuje požadavky na nezávislý a nestranný soud; rozsudek ze dne 15. 3. 2022, stížnost č. 43572/18, *Grzęda proti Polsku*, o předběžném ukončení mandátu soudce Nejvyššího správního soudu Národní radou soudnictví; či nejnovější rozsudek ze dne 16. 6. 2022, stížnost č. 39650/18, *Żurek proti Polsku*, o zbavení funkce člena Národní rady soudnictví před skončením mandátu.

⁹³ Kromě rozsudků vydaly ESLP a ESD i řadu předběžných opatření a desítky případů ještě čekají na meritorní rozhodnutí. Aktuální přehled je možné najít na webu: <<https://euruleoflaw.eu/rule-of-law/rule-of-law-dashboard-overview/polish-cases-cjeu-ecthr/>> či ve vztahu k ESLP na twitterovém účtu prof. L. Pecha – předběžná opatření (<<https://twitter.com/profpech/status/1547121569993998336>>) a probíhající řízení (<<https://twitter.com/profpech/status/1541326705310273539>>) [cit. 2022-07-21].

⁹⁴ Tento názor už zazněl i v rozhodovací činnosti českých soudů, srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 12. 2021, č. j. 8 Azs 114/2021-46.

⁹⁵ HARARI, Y. N. *Sapiens: Stručné dějiny lidstva*, s. 45–46.

European Arrest Warrant in the Shadow of the Rule of Law Crisis: a House Built on Sand

Zuzana Vikarská (<https://orcid.org/0000-0003-0506-6503>) –

Natálie Dřínovská (<https://orcid.org/0000-0002-5874-0285>)

Abstract: Mutual trust between Member States is one of the fundamental principles of European integration. Over the last two decades, it has served as a cornerstone of cooperation not only in the internal market but also in criminal matters. However, trust between Member States has been in decline in recent years, and the European Arrest Warrant mechanism is a clear example of the problems that such a crisis brings. In its efforts to maintain the principle of mutual trust, the Court of Justice has faced criticism from various actors. The interpretation originating from Luxembourg has been challenged in particular by the German Federal Constitutional Court, which has applied its identity review in European Arrest Warrant cases. In the first part of the text, the authors present the principles of mutual trust and mutual recognition, their background and their subsequent transfer to the field of judicial cooperation in criminal matters. In the second part, they present the legal regulation of the grounds for refusal to surrender a requested person and a reflection on the human rights guarantees that this regulation contains (or rather does not contain). The case law of the Court of Justice is then analysed in five key judgments and one recent order, focusing on its gradual development. The authors contrast the EU's view of the human rights aspects of the EAW mechanism with that of national courts. They conclude that the EAW needs to be reformed if it is to continue to function and fulfil its purpose.

Keywords: mutual trust, European Arrest Warrant, rule of law crisis, Poland, constitutional identity