

Lidskoprávní deficity unijní spolupráce při zajištění a konfiskaci majetku

Jiří Jarolím*

Abstrakt: Článek identifikuje lidskoprávní deficity účinné unijní úpravy spolupráce členských států při zajišťování a konfiskaci majetku v podobě nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 2018/1805. První kapitola analyticky pracuje s věcně souvisejícími mezinárodními úmluvami a předcházející unijní regulací této problematiky rámcovými rozhodnutími Rady č. 2003/577/SVV a č. 2006/783/SVV, přičemž tuto předcházející regulaci článek ve světle pozdějších dat hodnotí jako neefektivní, a to zejména z důvodu nedostatku vzájemné důvěry mezi členskými státy k aplikaci takto pokročilé formy unijní spolupráce, ze které vyplynula neochota se této unijní regulaci podřídit tak, jak vyžadoval její text a smysl a účel. Do tohoto kontextu jsou zasazeny hlavní výstupy bádání. Unijní normotvůrce problémy spočívající v záměrně nesprávné implementaci rámcových rozhodnutí členskými státy vyřešil tím, že je nahradil nařízením, jako sekundárním právním aktem s plným unifikačním efektem. Nyní účinná regulace je psána pro orgány veřejné moci bez dostatečného ohledu na základní práva dotčených osob. Za nejvíce problematické aspekty pak lze označit lidskoprávní klauzuli, jejímž smyslem a účelem je omezit rozsah přezkumu dodržování základních lidských práv, vyloučení ústavněprávního přezkumu přiměřenosti doby zajištění věci, nedostatek času pro dotčenou osobu na přípravu na projednání věci před soudem a absenci úpravy náhrady nákladů řízení.

Klíčová slova: Konfiskace věci, nařízení č. 2018/1805, právo na spravedlivý proces, výnosy z trestné činnosti, zajištění věci, základní práva

Úvod

Úspěšné dokončení trestného činu motivovaného snadným nebo vysokým majetkovým prospěchem může pachatele vést k opakování a stupňování trestné činnosti, a to v některých případech až do té míry, že se trestná činnost stane soustavným zdrojem jeho obživy. Výskyt tohoto fenoménu je zvláště nebezpečný, neboť prudce zvyšuje počet trestněprávně relevantních skutků spáchaných jedním pachatelem a vede k získávání kriminálních zkušeností, ze kterých plyne zvýšená efektivita páčání další trestné činnosti a snížená pravděpodobnost odhalení nebo objasnění jednotlivých skutků. Takovou profesionalizaci pachatele lze přílehavě označit za páčání trestné činnosti *živnostenským způsobem*.¹ Pokud ten, kdo páchá trestnou činnost živnostenským způsobem, začne do svého jednání zapojovat další osoby nebo se s jinou, již existující skupinou spojí, vznikne organizovaná zločinecká skupina.²

* JUDr. Jiří Jarolím, Masarykova univerzita. E-mail: jiri.jarolim.cz@gmail.com.

1 V českém a unijním právním prostředí lze se slovním spojením páčání trestné činnosti *živnostenským způsobem* pracovat lexikologicky z důvodu jeho věcné výstižnosti. Z hlediska právního řádu Spolkové republiky Německo je jednání obdobné tomu, které je zde popisováno, kvalifikačním znakem skutkové podstaty, který má u vybraných trestných činů za následek podstatné zvýšení trestní sazby. Srov. např. § 263 odst. 3 bod. 1. trestního zákoníku Spolkové republiky Německo zveřejněného 13. 11. 1998, BGBl. I str. 3322, ve znění článku 1 zákona ze dne 26. 7. 2023 BGBl. 2023 I No. 203.

2 Z hlediska unijního *acquis* tzv. zločinné spolčení ve smyslu čl. 1 odst. 1 rámcového rozhodnutí Rady č. 2008/841/SVV ze dne 24. 10. 2008 o boji proti organizované trestné činnosti.

Ať se již jedná o jednotlivce nebo skupinu (obrazně řečeno živnostníka nebo obchodní společnost), na páchání trestné činnosti podnikatelským způsobem lze vztáhnout některá pravidla podnikatelského uvažování. Pachatel do páchání trestné činnosti vkládá své zločinné úsilí a prostředky (často reinvestované výnosy z předchozí trestné činnosti) a při plánování dalších postupů průběžně analyzuje předpokládaná rizika a výnosnost. V soustavném páchání trestné činnosti ustane až tehdy, když je zastaven orgány veřejné moci nebo když další páchání trestné činnosti přestane hodnotit jako výhodné. Protivníkem pachatele je stát a Evropská unie, kteří *zrcadlí pachatelovo uvažování* opatřeními, která lze rozčlenit do tří kategorií:

- a. *zvýšení rizika* buď zvýšením pravděpodobnosti odhalení a objasnění trestného činu a dopadení pachatele (např. posílením policejního orgánu kvantitativně náborem nebo kvalitativně dalším vzděláváním) nebo zvýšením penalizace,
- b. *snížení nebo ztížení inkasa výnosu*, a to zejména snižováním viktimmnosti preventivními opatřeními na straně potenciálních poškozených (např. povinnost dvoufaktorového ověření u plateb kartou online),
- c. *odčerpání výnosů z trestné činnosti ex post*, tedy poté, co byl skutek z pohledu pachatele dokončen a výnos inkasován.

Prostor pro zlepšení v prvních dvou oblastech (a., b.) je k dnešnímu dni značně omezený. Výkon práva státu trestat včetně mezinárodní spolupráce a přijímání preventivních opatření proti výskytu protiprávní činnosti je odvěkou³ činností státních zřízení, což má za následek, že práce moderního státu se v těchto oblastech přibližuje optimu. Další zvyšování rizika (a.), které pachatel podstupuje zvyšováním pravděpodobnosti odhalení a objasnění trestného činu, je pro rozpočet státu mimořádně nákladné.⁴ Zvyšování tvrdosti trestu je z hlediska tvorby a aplikace práva limitováno zásadou humanismu *stricto sensu*,⁵ která zapovídá, aby stát kompenzoval nízkou míru objasňenosti trestných činů extrémním trestáním těch pachatelů, jejichž trestné činy objasněny byly, respektive zapovídá, aby stát vystupňoval odstrašující účinek trestu tak, že ukládaný trest se stane trestem exemplárním. Při nadužívání regulativních zásahů na straně potenciálních poškozených (b.) zase dochází k nežádoucímu odvalování odpovědnosti za potírání kriminality ze státu na jednotlivce.

Odčerpávání přímých a nepřímých výnosů z trestné činnosti *ex post* (c.) je v porovnání s uvedenými (a., b.) ve své transnacionální formě velmi mladou disciplínou, která skýtá nejvíce nevyužitý potenciál. První nadnárodní regulaci v tomto ohledu státy a Evropská unie jako smluvní strany „*jsouce pevně rozhodnuty připravit osoby zabývající se nedo-*

³ FENYK, J. – KLOUČKOVÁ, S. Mezinárodní justiční spolupráce v trestním řízení. In: FENYK, J. – ČISAŘOVÁ, D. – GRÍVNA, T. a kol. *Trestní právo procesní*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 853. Tam odkazováno na: HOBBS, T. *Leviathan neboli o podstatě, zřízení a moci státu církevního a občanského*. Londýn, 1651, v překladu J. Hruši. Praha: Melantrich, 1941, s. 326 an.

⁴ Výdaje na zabezpečení činnosti Policie České republiky, jako kmenové složky policejního orgánu ve smyslu § 12 odst. 2 trestního řádu, se jen mezi lety 2013 a 2023 postupně navyšovaly ze 28,5 miliard Kč na 52,4 miliard Kč. Srov: Rozpočet Policie ČR. In: *Policie České republiky* [online]. [cit. 2024-04-14]. Dostupné z: <https://www.policie.cz/clanek/rozpocet-policie-cr.aspx>.

⁵ Srov. KRATOCHVÍL, V. Základní zásady trestního práva hmotného. In: KRATOCHVÍL, V. a kol. *Trestní právo hmotné*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 25. JELÍNEK, J. Základní zásady trestního práva. In: JELÍNEK, J. a kol. *Trestní právo hmotné*. Praha: Leges, 2022, s. 44–45.

voleným obchodem o jejich zisky a tím zlikvidovat jejich hlavní hnací motiv⁶ sjednaly na půdě OSN až v roce 1988. Na tuto úmluvu navazuje podrobnější normotvorba jak v oblasti mezinárodního práva veřejného, tak v oblasti sekundárního práva Evropské unie, nicméně ještě k roku 2016 jsou dosavadní právotvorné a aplikační postupy členských států stále paušálně vyhodnocovány jako neefektivní,⁷ přitom okolo 70 % organizovaných zločineckých skupin působí na území více než tří členských států Evropské unie současně.⁸

Tyto neuspokojivé výsledky v oblasti mezinárodní justiční spolupráce při zajišťování a konfiskaci věcí má ambice korigovat aktuální úprava v podobě Nařízení o konfiskaci,⁹ která přináší zejména podstatné zjednodušení procesu zajištění a konfiskace věci s mezinárodním prvkem pro orgány činné v trestním řízení. Bohužel, v některých ohledech se jedná o zjednodušení na úkor ochrany základních práv dotčených osob¹⁰ a současně existují pochybnosti ve věci toho, zda je mezi některými členskými státy dostatek materiální důvěry na takto pokročilou formu unijní spolupráce, která předpokládá pravidelný výkon každého příkazu k zajištění nebo konfiskaci věci s jen několika taxativně vyčtenými výjimkami. Tento článek je zaměřen na pojmenování lidskoprávních deficitů v unijní spolupráci při zajištění a konfiskaci majetku, označení jejich původu a návrhy jejich řešení.

1. Regulace předcházející Nařízení o konfiskaci: neefektivní, nesprávně implementovaná a nedostatečně aplikovaná

Před třiceti lety dospěla evropská spolupráce k dokončení fáze jednotného trhu, který z ekonomického hlediska dramaticky rozšířil hrací pole každého subjektu – z toho nevýjímaje ty subjekty, které pravidla hry porušují. Organizované zločinecké skupiny zneužívají volného pohybu k tomu, aby orgánům činným v trestním řízení podstatně ztížily odhalení a objasnění skutku, který naplňuje znaky trestného činu, odhalení identity pachatele a zajištění osoby, proti níž se řízení vede, nebo věci, která je nástrojem trestné činnosti, výnosem z trestné činnosti nebo náhradní hodnotou za výnos z trestné činnosti (jinde souhrnně jen „věc“). Postup pachatele, spočívající například v přemístění věci ze státu, který vede prověřování, do jiného státu, kde tamní orgány o prověřovaném skutku netuší, je efektivní. Může se jednat o postup podle povahy věci veskrze jednoduchý, který však před orgány činné v trestním řízení staví nemalý problém; věc nemohou na území jiného státu bez dalšího osobně hledat.

Před přijetím unijní regulace orgány veřejné moci jednotlivých členských států postupovaly při zajištění a konfiskaci věcí podle mezinárodního práva na základě mezinárodních smluv. Mezi nejvýznamnější patřily Úmluva OSN proti nedovolenému obchodu

⁶ Preamble Úmluvy OSN proti nedovolenému obchodu s omamnými a psychotropními látkami ze dne 20. 12. 1988.

⁷ Inception Impact Assessment. Strengthening the mutual recognition of criminal assets' freezing and confiscation orders. In: *European Commission* [online]. 7. 11. 2016, s. 2 [cit. 2024-04-14]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2016_just_024_mutual_recognition_en.pdf.

⁸ The EU's fight against organised crime. In: *European Council. Council of the European Union* [online]. [cit. 2024-04-14]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-fight-against-crime/>.

⁹ *Nařízením o konfiskaci* se rozumí nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 2018/1805 ze dne 14. 11. 2018 o vzájemném uznávání příkazů k zajištění a příkazů ke konfiskaci, zveřejněné v Úředním věstníku L 303/1 dne 28. 11. 2018.

¹⁰ *Dotčenou osobou* je každý subjekt práva, proti kterému je vydán příkaz k zajištění nebo příkaz ke konfiskaci nebo subjekt práva vlastníci majetek, na nějž byl příkaz vydán, jakož i subjekt práva, jehož práva k tomuto majetku jsou tímto příkazem přímo dotčena podle práva vykonávajícího státu.

s omamnými a psychotropními látkami ze dne 20. 12. 1988 a Úmluva Rady Evropy o praní, vyhledávání, zadržování a konfiskaci výnosů ze zločinu ze dne 8. 11. 1990, a to ve specifických limitech jejich věcné, místní, časové a osobní působnosti. V případech, které se nacházely mimo působnost mezinárodních smluv s rozvedenou úpravou zajištění a konfiskace věci, musely orgány činné v trestním řízení postupovat prostřednictvím aplikace obecnějšího institutu dožádání a navazování spolupráce na principech záruk vzájemnosti a ochrany zájmů vlasti.

Úmluva OSN proti nedovolenému obchodu s omamnými a psychotropními látkami ze dne 20. 12. 1988, kterou jsou vázány všechny členské státy, obsahuje úpravu mezinárodní spolupráce při zajišťování a konfiskaci věcí, nicméně její věcná působnost je omezena dle čl. 2 jen na problematiku nedovoleného obchodu s omamnými a psychotropními látkami, který má mezinárodní charakter. Evaluace skutečného efektu této mezinárodní smlouvy po deseti letech rozkryla, že zavázané státy v celé řadě případů nedostály svým povinnostem ze smlouvy, a to zvláště ve věci transnacionálního zajišťování a konfiskace majetku.¹¹ Na mezinárodní spolupráci podle Úmluvy OSN proti nedovolenému obchodu s omamnými a psychotropními látkami ze dne 20. 12. 1988 se tak orgány činné v trestním řízení v řadě případů nemohly spolehnout ať již z důvodu omezené věcné působnosti, nebo z důvodu nedostatečné kooperace dožádané strany. Rovněž Úmluva Rady Evropy o praní, vyhledávání, zadržování a konfiskaci výnosů ze zločinu ze dne 8. 11. 1990 byla implementována a aplikována nejednotně, a to právě v oblasti úpravy zajišťování věcí.¹² Účinnost dalších významných mezinárodních smluv¹³ nastala až po účinnosti první vlny unijní regulace v podobě rámcových rozhodnutí č. 2003/577/SVV o zajištění¹⁴ a č. 2006/783/SVV o konfiskaci¹⁵ přijatých na základě primárního práva novelizované Amsterodamskou smlouvou.¹⁶ Tato unijní regulace byla řádově podrobnější a především počítala s ještě užší spoluprací, spočívající v povinnosti členského státu uznat a vykonat v zásadě každý příkaz k zajištění nebo konfiskaci vystavený jiným členským státem.

Nelze konstatovat, že by ve věci vztahu mezinárodních smluv a sekundárního práva Evropské unie panovala akademická shoda (srov. např. ze zahraničních Wouters,¹⁷ Rosas,¹⁸

¹¹ GURULE, J. The 1988 U.N. Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances – A Ten Year Perspective: Is International Cooperation Merely Illusory? *Fordham International Law Journal*. 1998, Vol. 22, No. 1, s. 74–121.

¹² Council of Europe Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism (CETS No. 198). In: *Eouncil of Europe* [online]. 31. 10. 2019 [cit. 2024-04-14]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/conference-of-the-parties-cets-198-follow-up-analysis-of-the-thematic-/1680993edc>.

¹³ Zejména Úmluvy OSN proti nadnárodnímu organizovanému zločinu ze dne 15. 11. 2000, Úmluvy Rady Evropy o praní, vyhledávání, zadržování a konfiskaci výnosů ze zločinů a financování terorismu ze dne 16. 5. 2005, Mezinárodní úmluvy o potlačování financování terorismu ze dne 9. 12. 1999 a Úmluvy OSN proti korupci ze dne 31. 10. 2003.

¹⁴ *Rámcovým rozhodnutím č. 2003/577/SVV o zajištění* se rozumí rámcové rozhodnutí Rady č. 2003/577/SVV ze dne 22. 7. 2003 o výkonu příkazů k zajištění majetku nebo důkazních prostředků v Evropské unii.

¹⁵ *Rámcovým rozhodnutím č. 2006/783/SVV o konfiskaci* se rozumí rámcové rozhodnutí Rady č. 2006/783/SVV ze dne 6. 10. 2006 o uplatňování zásady vzájemného uznávání příkazů ke konfiskaci ve znění Rámcového rozhodnutí rady 2009/299/SVV.

¹⁶ Amsterodamská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii, Smlouvy o založení Evropských společenství a některé související právní akty, zveřejněná v Úř. věst. 97/C 340/1 dne 10. 11. 1997.

¹⁷ WOUTERS, J. a kol. *The Law of EU External Relations: Cases, Materials, and Commentary on the EU as an International Legal Actor*. 2. vydání. Oxford: Oxford University Press, 2015, s. 695–798.

¹⁸ ROSAS, A. The Status in EU Law of International Agreements Concluded by EU Member States. *Fordham International Law Journal*. 2011, No. 5, s. 1304–1345.

Levrat¹⁹ a z českých Šlosarčík a Weiss,²⁰ Polák,²¹ Maršálková a Bříza²²), přičemž přispět k hledání nejlepšího řešení by bylo samostatným tématem odlišným od tématu nadepsaného. V obecné rovině ale lze uvést, že stát by měl transponovat sekundární právo Evropské unie takovým způsobem, aby se text vnitrostátního předpisu nedostal do rozporu s mezinárodní smlouvou a současně by měl svůj právní řád jako celek uvádět v život tak, aby aplikace byla zákonná (vyhovovala vnitrostátnímu právu) a výklad práva byl eurokonformní a v souladu s mezinárodními závazky daného státu. Z hlediska zajištění a konfiskace věcí v tomto ohledu nevytvářejí žádné významné problémy, neboť vnitrostátní právní řád je hodnotově otevřen jak právu Evropské unie, tak mezinárodnímu právu a aplikované prameny práva sledují srovnatelnými mechanismy obdobné cíle.²³ Vztah mezi mezinárodním právem a sekundárním právem Evropské unie lze v rozsahu zajišťování a konfiskace věcí dokonce charakterizovat jako symbiotický. Unijní normy respektují mezinárodní právo jako svůj základ, který je dále rozšiřován o užší spolupráci v trestních věcech mezi členskými státy, a dokonce na více místech zavazují členské státy k tomu, aby nevznášely nebo nezachovávaly výhrady k mezinárodním smlouvám. Rámcová rozhodnutí tak mezi členskými státy v mnohých ohledech měla za následek zavedení vyššího standardu mezinárodní spolupráce, rozšíření působnosti mezinárodní smlouvy nebo usnadnění používání mezinárodní smlouvy.²⁴

Problematika zajišťování a konfiskace věcí je na unijní úrovni řešena sérií sekundárních právních aktů provázených programovou proklamací *Ensuring that crime does not pay*. Konečným cílem této politiky je zařídit, aby orgány činné v trestním řízení mohly zajišťovat a konfiskovat věci na území jiného členského státu stejně rychle a jednoduše, jako by se jednalo o vnitrostátní úkon, respektive dosáhnout takzvaného volného pohybu rozhodnutí o zajištění a konfiskaci majetku, aby se právní kompetence justičních orgánů vyrovnaly volnému pohybu věcí.

V období před Lisabonskou smlouvou²⁵ byla pozice Evropské unie komplikovaná, neboť unijní orgány neměly pravomoc k regulaci této problematiky použít sekundární právní akt s plným unifikačním efektem. Ambice dosáhnout volného pohybu rozhodnutí o zajištění a konfiskaci se poprvé zhmotnily v čl. 3 společné akce č. 98/699/SVV,²⁶ který byl po nabytí účinnosti Amsterodamské smlouvy v revidované podobě nahrazen čl. 4 rámcového

¹⁹ LEVRAT, N. et al. *The EU and its Member States' Joint Participation in International Agreements*. Oxford: Hart Publishing, 2022.

²⁰ ŠLOSARČÍK, I. – WEISS, T. Vliv práva Evropské unie na mezinárodní závazky České republiky v oblasti trestního práva (se zvláštním zaměřením na problematiku rámcových rozhodnutí). In: *Ministerstvo zahraničních věcí České republiky* [online]. 1. 7. 2006 [cit. 2024-04-14]. Dostupné z: https://mzv.gov.cz/file/72872/rm01_07_06_slosarcikweiss.pdf.

²¹ POLÁK, P. Meze možností právní úpravy justiční spolupráce v trestních věcech rámcovým rozhodnutím. *Právní rozhledy*. 2004, č. 17, s. 630–635.

²² BŘÍZA, P. – MARŠÁLKOVÁ, Z. Vztah rámcových rozhodnutí a mezinárodních smluv. *Právní rozhledy*. 2006, č. 20, s. 742–750.

²³ Srov argumentaci Ústavního soudu v nálezu „Eurozatykač“ ze dne 3. 5. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 66/04.

²⁴ POLÁK, P. *Rámcová rozhodnutí a zásada vzájemného uznávání rozhodnutí v trestních věcech*. Praha: LexisNexis, 2007, s. 39.

²⁵ Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství, zveřejněná v Úředním věstníku C 306 dne 17. 12. 2007, s. 1–271.

²⁶ Společná akce č. 98/699/SVV přijatá Radou ze dne 3. 12. 1998 o praní peněz, identifikaci, vyhledování, zmrazení, zajištění a propadnutí nástrojů trestné činnosti a výnosů z ní. Tento právní akt byl přijat v přímé návaznosti na Úmluvu o praní, vyhledávání, zadržování a konfiskaci výnosů ze zločinu, která byla dne 8. listopadu 1990 přijata na půdě Rady Evropy.

rozhodnutí č. 2001/500/SVV.²⁷ Toto dodnes účinné ustanovení ukládá členským státům pouze vágní povinnost přijmout taková opatření, aby zajistily, že všechna dožádání ostatních členských států při zajištění a konfiskaci věcí budou vyřizována se stejnou prioritou jako věci vnitrostátní. Tím byl stanoven záměr efektivní spolupráce při zajišťování a konfiskaci věcí, který spočívá v rychlém a kladném vyřizování dožádání, později příkazů, k zajištění a ke konfiskaci věcí. Konkrétní proces, podle kterého by orgány členských států mohly postupovat tak, aby byl jejich postup přinejmenším vzájemně předvídatelný, v ideálním případě jednotný, byl vypracován až v rámci podrobné úpravy, obsahující minimální standardy konkrétního procesního postupu při předání, uznání a výkonu příkazu na území jiného členského státu v podobě rámcových rozhodnutí č. 2003/577/SVV o zajištění²⁸ a č. 2006/783/SVV o konfiskaci.²⁹ Vykonávající stát byl dle této úpravy povinen ke vzájemnému uznávání rozhodnutí, respektive povinen příkaz vystavujícího státu uznat bez dodatečných formalit a neprodleně přijmout nezbytná opatření pro jeho okamžitý výkon.³⁰ Členské státy aplikaci těchto velmi ambiciózních pravidel o obligatorním výkonu příkazů k uznání a výkonu rozhodnutí jiného členského státu (přijatých po vzoru průlomového³¹ rámcového rozhodnutí č. 2002/584/SVV o evropském zatýkacím rozkazu)³² ve věci problematiky zajišťování a konfiskace věcí neakceptovaly. Nedostatek vzájemné důvěry mezi členskými státy (podrobněji níže) vyvolal obavy z možného zneužití pravidel povinného a okamžitého uznání a výkonu v zásadě každého zahraničního příkazu k zajištění nebo konfiskaci věcí. Řada členských států rámcovým rozhodnutím nevyhověla, když si v rámci vnitrostátní úpravy ponechala kontrolu nad tím, který konkrétní příkaz vykoná a který nikoli formulací početných a/nebo vágních výjimek z povinnosti uznat a vykonat příkaz k zajištění nebo konfiskaci majetku, které odporovaly textu i smyslu a účelu rámcových rozhodnutí. Vznik tohoto problému byl umožněn nízkým unifikáčním efektem rámcových rozhodnutí, a ještě posílen tím, že některá obsahově významná ustanovení rámcových rozhodnutí nebyla zcela jednoznačná.³³

Uvedené mělo za následek tak nejednotnou vnitrostátní úpravu členských států, až vnitrostátní orgány výkonné moci odpovědné za aplikaci implementované právní úpravy seznaly, že nová úprava přijatá na základě rámcových rozhodnutí je méně efektivní a složitější ve srovnání s již zaužívanými formami právní pomoci. Z těchto důvodů měly orgány odpovědné za aplikaci nové úpravy tendence vracet se zpět k původním formám právní pomoci, na které byly zvyklé z dob před implementací rámcových rozhodnutí,³⁴

²⁷ Rámcové rozhodnutí Rady č. 2001/500/SVV ze dne 26. 6. 2001 o praní peněz, identifikaci, vysledování, zmrazení, zajištění a propadnutí nástrojů trestné činnosti a výnosů z ní.

²⁸ Rámcové rozhodnutí Rady č. 2003/577/SVV ze dne 22. 7. 2003 o výkonu příkazů k zajištění majetku nebo důkazních prostředků v Evropské unii.

²⁹ Rámcové rozhodnutí Rady č. 2006/783/SVV ze dne 6. 10. 2006 o uplatňování zásady vzájemného uznávání příkazů ke konfiskaci ve znění Rámcového rozhodnutí rady 2009/299/SVV.

³⁰ Pro podrobnější popis obsahu této a související unijní regulace viz: KAYE, N. Freezing and Confiscation of Criminal Proceeds. *Revue internationale de droit pénal*. 2006, Vol. 77, No. 1–2, s. 323–331.

³¹ Podrobněji POLÁK, P. *Rámcová rozhodnutí a zásada vzájemného uznávání rozhodnutí v trestních věcech*, s. 40 an.

³² Rámcové rozhodnutí Rady č. 2002/584/SVV ze dne 13. 6. 2002 o evropském zatýkacím rozkazu a postupech předávání mezi členskými státy.

³³ Inception Impact Assessment. Strengthening the mutual recognition of criminal assets' freezing and confiscation orders. In: *European Commission* [online]. 7. 11. 2016 [cit. 2024-04-14]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/smart-regulation/road-maps/docs/2016_just_024_mutual_recognition_en.pdf.

³⁴ Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě Výnosy z organizované trestné činnosti. In: *EUR-Lex* [online]. 20. 11. 2008 [cit. 2024-04-14], s. 2–4. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0766>.

a to dokonce i za cenu postupů *extra legem*, které jsou v trestním právu procesním nepřipustné, jak v českém právním řádu plyne z čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a § 2 odst. 1 trestního řádu.³⁵ Příkazů podle rámcových rozhodnutí bylo vystaveno málo, vykonáno ještě méně a reálný efekt obou rámcových rozhodnutí byl z praktického hlediska zanedbatelný.³⁶ Hodnota výnosů z trestné činnosti v prostoru Evropské unie činila okolo 110 miliard eur ročně,³⁷ z toho jen 2 % byla zajištěna a jen 1 % bylo definitivně odňato pravomocným rozhodnutím.³⁸ Zbylých 98 % výnosů z trestné činnosti tak zůstávalo ve volném oběhu buď jako odměna pachatelů trestné činnosti, nebo jako zdroje k „reinvestici“ do páchání další trestné činnosti. Jen těžko si lze představit horší výsledek těchto rámcových rozhodnutí, což ostatně uznala i Evropská komise, když zcela přestala vyhodnocovat jejich efektivitu, rozhodla se ani nepodat žaloby na ty státy, které povinnosti plynoucí z rámcových rozhodnutí nesplnily, a v roce 2016 uvedla: „*the current EU instruments for the cross-border recovery of criminal assets are inefficient, badly transposed and poorly applied. Only very few freezing and confiscation orders are executed in other Member States, compared to other types of mutual recognition instruments.*“³⁹ Překlad: [Současné nástroje práva EU sloužící přeshraničnímu zajištění a konfiskaci majetku jsou neefektivní, nesprávně implementované a nedostatečně aplikované. Ve srovnání s jinými typy nástrojů vzájemného uznávání rozhodnutí jiných členských států je vykonáváno jen velmi málo příkazů k zajištění a konfiskaci.]

2. Lidskoprávní deficit unijní spolupráce podle nařízení 2018/1805

Z aktuální právní úpravy je zřejmá snaha Evropské unie odstranit výše rozebrané vady dosavadního právního rámce⁴⁰ a zavést novou právní úpravu, která by byla adekvátní odpovědí na stále stoupající sumu výnosů z trestné činnosti (mezi lety 2010 a 2019 odhadovaná hodnota výnosů z trestné činnosti v prostoru Evropské unie opět stoupla, a to ze 110 miliard eur na 139 miliard eur ročně).⁴¹ Změna primárního práva Evropské unie Lisabonskou smlouvou umožnila přijímat právní akty sekundárního práva s plným

³⁵ Ústavní soud zasáhl do probíhajícího trestního řízení ve fázi prověřování mj. z toho důvodu, že polská prokuratura ve spolupráci s českým státním zastupitelstvím namísto postupů podle práva Evropské unie, postupovala při zajištění a konfiskaci peněžních prostředků na území České republiky *extra legem*, respektive postupy právní pomoci, které byly účinné v dobách před implementací shora uvedených rámcových rozhodnutí. Nález Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. IV. ÚS 1355/18-2.

³⁶ PAVLIDIS, G. Learning from Failure: Cross-Border Confiscation in the EU. *Journal of Financial Crime*. 2019, Vol. 26, No. 3, s. 684–685.

³⁷ SAVONA, E. – RICCARDI, M. *From illegal markets to legitimate businesses: the portfolio of organised crime in Europe. Final Report of Project OCP – Organised Crime Portfolio*. Trento: Transcrime – Università degli Studi di Trento, 2015, s. 8.

³⁸ Does crime still pay? Criminal Asset Recovery in the EU. Survey of Statistical Information 2010–2014. In: *Europol* [online]. 2016, s. 4 [cit. 2024-04-14]. Dostupné z: https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/criminal_asset_recovery_in_the_eu_web_version_0.pdf.

³⁹ Inception Impact Assessment. Strengthening the mutual recognition of criminal assets' freezing and confiscation orders. In: *European Commission* [online]. 7. 11. 2016, s. 2 [cit. 2024-04-14]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2016_just_024_mutual_recognition_en.pdf.

⁴⁰ BOUCHT, J. Asset Confiscation in Europe – Past, Present, and Future Challenges. *Journal of Financial Crime*. 2019, Vol. 26, No. 2, s. 535.

⁴¹ HULME, S. – DISLEY, E. – BLONDES, E. *Mapping the risk of serious and organised crime infiltrating legitimate businesses*. Brusel: European Commission, 2021, s. 14.

unifikačním efektem (nařízení) v prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Využitím nařízení pro regulaci problematiky zajištění a konfiskace věcí došlo ke změně samotné podstaty spolupráce z mezinárodní spolupráce na základě harmonizovaného vnitrostátního práva na proces přímého uznání a výkonu rozhodnutí jiného členského státu na základě unijní normy.⁴² Aplikace nařízení je ve srovnání s harmonizovaným vnitrostátním právem v praxi jednodušší, neboť vystavující i vykonávající orgán napříč Unii svůj procesní postup opírají o jeden totožný text účinný od téhož dne, čímž jsou vyloučeny problémy způsobené nejednotnou transpozicí. V Nařízení o konfiskaci byl také zkrácen výčet taxativních důvodů k odmítnutí výkonu příkazu, odstraněn výčet trestných činů omezující věcnou působnost, podstatně zjednodušeno osvědčení o příkazu (zasílaný formulář), stanoveny lhůty pro uznání a výkon každého příkazu a lépe upravena práva poškozených.

Aplikace Nařízení o konfiskaci je založena na příkazu vystavujícího orgánu, aby vykonávající orgán jiného členského státu provedl zajištění nebo konfiskaci věci. Procesní postup vykonávajícího orgánu je ještě jednodušší, než kdyby řešil vnitrostátní věc. Oproti doručení předepsaného formuláře, tzv. osvědčení o příkazu,⁴³ vykonávající orgán věc zajistí nebo zkonfiskuje podle svého právního řádu a notifikuje vystavující orgán o výsledku (čl. 7). Meritem věci se nezabývá. Na základě principu vzájemné důvěry mezi členskými státy vykonávající orgán do odůvodnění svého vnitrostátního rozhodnutí nekriticky převeze tvrzení uvedená vystavujícím orgánem v osvědčení. Za věcnou správnost těchto tvrzení ani za správnost svého vlastního procesního postupu vykonávající stát nepřebírá hmotnou odpovědnost, jak plyne z čl. 34 Nařízení o konfiskaci.

Z obecného pravidla uznání a výkonu každého příkazu platí dle čl. 8 Nařízení o konfiskaci tři skupiny výjimek; odmítnutí uznání nebo výkonu, odklad výkonu a nemožnost výkonu. Důvodem pro *odmítnutí uznání nebo výkonu* příkazu k zajištění nebo konfiskaci může být zejména uplatnění zásady *ne bis in idem*, imunita nebo výsada osoby, které se příkaz týká, zjevná nesprávnost v osvědčení nebo absence trestnosti skutku na území vykonávajícího státu. Vystane-li důvod k odmítnutí uznání příkazu, konzultuje vykonávající orgán situaci s vystavujícím orgánem, aby došlo buď k vyjasnění chyb v komunikaci, nebo k odstranění právních překážek, je-li to možné. Odmítnout uznání příkazu je zcela krajním řešením, ke kterému lze přistoupit až poté, co vykonávající orgán dojde k závěru, že právní překážka uznání příkazu je neodstranitelná. *Odložit výkon* příkazu lze v případech, kdy by okamžitý výkon příkazu mohl narušit probíhající prověřování trestné činnosti na území vykonávajícího státu nebo kdy jsou věci již zajištěny na základě jiného (i vnitrostátního) příkazu. *Nemožnost vykonat* příkaz spočívá v tom, že věci v příkazu již byly zkonfiskovány, zničeny, ztratily se nebo nemohou být nalezeny na místě uvedeném v osvědčení. V případech, kdy je nemožnost vykonat příkaz dodatečně odstraněna nebo odpadla, musí vykonávající orgán bez dalšího (bez nutnosti vystavit nové osvědčení vystavujícím orgánem) přistoupit k výkonu příkazu za obvyklých podmínek.

⁴² PAVLIDIS, G. Asset recovery in the European Union: implementing a “no safe haven” strategy for illicit proceeds. *Journal of Money Laundering Control*. 2022, Vol. 25, No. 1, s. 113.

⁴³ Vedle osvědčení o příkazu musí být vystavujícím justičním orgánem zaslán také příkaz samotný, pokud vykonávající justiční orgán učinil prohlášení podle čl. 14 odst. 2 Nařízení o konfiskaci (Česká republika toto prohlášení učinila).

2.1 Lidskoprávní klauzule oklešťující rozsah přezkumu dodržování základních práv vykonávajícím orgánem a tlak na rychlý výkon každého příkazu

Z hlediska dosavadního lidskoprávního diskursu Mirandola uvádí, že Nařízení o konfiskaci ve srovnání s dosavadní právní úpravou vylepšuje právní postavení dotčených osob, protože stanoví povinnost vykonávajícího orgánu informovat dotčené osoby o příkazu bezprostředně poté, co nehrozí zmaření účelu příkazu (typicky po zajištění věci) a právo dotčené osoby na podání opravného prostředku, který může vést k odmítnutí výkonu příkazu.⁴⁴ Opačně Brandão aktuální úpravě vytýká, že Evropská komise při přípravě Nařízení o konfiskaci kladla důraz na efektivní spolupráci při zajištění a konfiskaci majetku, která povede k většímu odčerpání majetkových hodnot z kriminálního prostředí a na to, aby byl zvýšen rozsah náhrady škody poškozeným, ale v zásadě se opomněla zabývat právy osob, kterých se příkazy k zajištění a konfiskaci na majetku dotknou.⁴⁵ Základním právům a svobodám dotčených osob se Nařízení o konfiskaci věnuje jen prostřednictvím některých důvodů k odmítnutí výkonu příkazu, informační povinnosti a práva podat opravný prostředek a dále již jen velmi vágně ba dokonce až programově. Na řízení o zajištění nebo konfiskaci věci se sice uplatní minimální standardy garantované směrnicemi s lidskoprávní tematikou,⁴⁶ avšak v této souvislosti je namísto si klást otázku: Pokud unijní orgány (výše) uznaly, že se jim prostřednictvím rámcových rozhodnutí nepodařilo uspokojivě sjednotit postupy členských států při zajišťování a konfiskaci majetku z důvodu jejich nedostatečného unifikačního efektu, tak na základě čeho nyní dovozují, že k uspokojivé ochraně základních lidských práv a svobod v témže procesu postačí směrnice? Taková úprava má za následek, že proces zajištění a konfiskace se stane pro všechny členské státy univerzálním, zatímco standardy ochrany základních práv v tomto procesu zůstanou individuálními, tedy z pohledu dotčené osoby, která nemá povinnost znát právo jiného členského státu, nepředvídatelnými až arbitrárními.⁴⁷

Tím, že unijní normotvůrce zakotvil formální důvěru mezi členskými státy a učinil procesní postup orgánů členských států proti dotčeným osobám mimořádně jednoduchým, rychlým a tvrdým,⁴⁸ aniž by zajistil tomu odpovídající ochranu základních práv, lidskoprávní problematičnost Nařízení o konfiskaci teprve začíná. Namísto vstřícného kroku

⁴⁴ MIRANDOLA, S. Borderless enforcement of freezing and confiscation orders in the EU: the first regulation on mutual recognition in criminal matters. *ERA Forum*. 2020, Vol. 20 No. 3, s. 417–418.

⁴⁵ Commission Staff Working Document Impact Assessment Accompanying the document Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the mutual recognition of freezing and confiscation orders. In: *EUR-Lex* [online]. 21. 12. 2016 [cit. 2024-04-14]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:52016SC0468>.

⁴⁶ Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2010/64/EU ze dne 20. 10. 2010 o právu na tlumočení a překlad v trestním řízení. Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2012/13/EU ze dne 22. 5. 2012 o právu na informace v trestním řízení. Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2013/48/EU ze dne 22. 10. 2013 o právu na přístup k obhájci. Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2016/343 ze dne 9. 3. 2016 kterou se posilují některé aspekty presumpce nevinny a právo být přítomen při trestním řízení před soudem. Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2016/800 ze dne 11. 5. 2016 o procesních zárukách pro děti, které jsou podezřelými nebo obviněnými osobami v trestním řízení. Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2016/1919 ze dne 26. 10. 2016 o právní pomoci pro podezřelé nebo obviněné osoby v trestním řízení.

⁴⁷ BRANDÃO, N. The Right of Defence under Regulation (EU) 2018/1805 on the Mutual Recognition of Freezing Orders and Confiscation Orders. *New Journal of European Criminal Law*. 2022, Vol. 13, No. 1, s. 28–41.

⁴⁸ Například zkrácení výčtu taxativních důvodů k odmítnutí výkonu příkazu nebo odstranění výčtu trestných činů omezujících věcnou působnost nařízení (podrobněji výše).

ve směru posílení ochrany základních práv dotčených osob při zajišťování a konfiskaci věcí je součástí Nařízení o konfiskaci bez nadsázky absurdní lidskoprávní klauzule, jejímž smyslem a účelem je rozsah přezkumu dodržování základních práv v procesu zajišťování a konfiskace věcí naopak okleštit. Příkaz lze z lidskoprávních důvodů podle čl. 8 odst. 1 písm. f) a čl. 19 odst. 1 písm. h) Nařízení o konfiskaci odmítnout jen:

*„za výjimečných okolností,
kdy existují závažné důvody se domnívat,
na základě konkrétních a objektivních důkazů,
že výkon příkazu by za konkrétních okolností daného případu
vedl k zjevnému porušení relevantního základního práva,
jak je uvedeno v Listině, zejména práva na účinnou právní ochranu, práva na spravedlivý proces nebo práva na obhajobu.“*

Již zběžné čtení tohoto ustanovení mě přimělo se zamyslet například nad tím, která základní lidská práva unijní normotvůrce při zajišťování a konfiskaci věcí považuje za *irelevantní*, a tedy vhodné k porušení, nebo nad tím, jak by asi mohlo v tak jednoduchém a rychlém řízení, jaké předpokládá Nařízení o konfiskaci, vypadat vícero *konkrétních a objektivních důkazů* o tom, že jsou zde *výjimečné* okolnosti, ze kterých plynou *závažné* důvody se domnívat, že výkon příkazu by vedl ke *zjevnému* porušení základního práva.

Podrobný výklad tohoto ustanovení je bez hlubšího smyslu, když, jak již uvedla Silva,⁴⁹ text nařízení nemá potenciál omezit účinky lidskoprávních dokumentů ani na nich založené judikatury soudů členských států,⁵⁰ Soudního dvora Evropské unie⁵¹ a Evropského soudu pro lidská práva,⁵² která všem dotčeným osobám poskytuje podstatně vyšší standard ochrany, než jaký je vysloven v tomto ustanovení Nařízení o konfiskaci. Právnímu názoru vyslovenému Silvou v teoretické rovině není co vytknout, nicméně z *praktického hlediska mám vážné pochyby o tom, že všechny vykonávající justiční orgány, které budou povolány k aplikaci Nařízení o konfiskaci, úplnou bezvýznamnost tohoto ustanovení v každém jednotlivém případě docení*. Vykonávající orgán je celým textem Nařízení o konfiskaci přímo veden ke kladnému a mimořádně rychlému vykonání doručeného příkazu k zajištění nebo konfiskaci věci.⁵³ K časovému tlaku se bohužel přidávají obavy z narušení mezinárodních vztahů a související publicity případu, pokud by byl výkon příkazu z jakéhokoli důvodu, tím spíše pak z lidskoprávního důvodu, vyřešen jinak než uznáním a výkonem (podrobněji níže). Všechny tyto okolnosti v praxi vykonávající orgán přímo vedou k aplikaci čl. 8 odst. 1 písm. f) a čl. 19 odst. 1 písm. h) Nařízení o konfiskaci takovým způsobem, že se nebude dostatečně zabývat lidskoprávními aspekty věci s argumentem, že je nepovažuje za dostatečně „výjimečné, závažné, konkrétní, objektivní, zjevné nebo relevantní“ a věc vyřídí prostým odkazem na formální vzájemnou důvěru členských států.

Je tedy důvodné uzavřít, že právní a bohužel i mezinárodně-politické a mediální důsledky procesních postupů podle Nařízení o konfiskaci přímo motivují odpovědnou úřední

⁴⁹ SILVA, S., Regulation (EU) 2018/1805 on the mutual recognition of freezing and confiscation orders: A headlong rush into Europe-wide harmonisation? *New Journal of European Criminal Law*. 2022, Vol. 13, No. 2, s. 207.

⁵⁰ Eurozatykač, náleží pléna Ústavního soudu ze dne 3. 5. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 66/04.

⁵¹ Zejm.: *Aranyosi a Căldăraru*, rozsudek SDEU ze dne 5. 4. 2016 ve spojených věcech C-404/15 a C-659/15 PPU. *Minister for Justice and Equality*, rozsudek SDEU ze dne 25. 7. 2018 ve věci C-216/18 PPU.

⁵² *Romeo Castaño proti Belgii*, rozsudek ESLP, 9. 7. 2019 č. stížnosti 8351/17, bod 84.

⁵³ K mechanickému vykonávání příkazů přiměřeně srov. *Romeo Castaño proti Belgii*, rozsudek ESLP, 9. 7. 2019 č. stížnosti 8351/17, bod 84.

osobu vykonávajícího orgánu, aby lidskoprávní klauzuli v Nařízení o konfiskaci aplikovala přesně tak, jak je textově formulována navzdory výše uvedeným správným právně-teoretickým úvahám, které byly do textu tohoto článku převzaty od Silvy. Bude zajímavé sledovat ústavněprávní přezkum prvního rozhodnutí, ve kterém vykonávající orgán z jakéhokoli důvodu odkáže na čl. 8 odst. 1 písm. f) nebo čl. 19 odst. 1 písm. h) Nařízení o konfiskaci, a tím dá Ústavnímu soudu příležitost, aby se jím věcně zabýval.

Tento lidskoprávní deficit Nařízení o konfiskaci je přitom snadno napravitelný. Výše citované košaté ustanovení, vskutku bohaté na přídavná jména omezující lidskoprávní přezkum merita věci, by mělo být nahrazeno prostým odkazem na lidskoprávní dokumenty po vzoru čl. 11 odst. 1 písm. f) směrnice č. 2014/41/EU o evropském vyšetřovacím příkazu v trestních věcech,⁵⁴ což ostatně Evropský parlament v legislativním procesu také (bez úspěchu) navrhoval, a to i s akcentací obav, že bez takového odkazu může být Nařízení o konfiskaci vyhodnoceno jako rozporné s vnitrostátním ústavním právem členských států.⁵⁵

2.2 Odmítnutí výkonu příkazu má za následek zájem odborné veřejnosti, unijních orgánů a médií a případně i odvetnou akci státu, jehož příkaz byl odmítnut

Uznávání a výkon rozhodnutí v unijním prostoru byly zasedáním Evropské rady v Tampere roku 1999 prohlášeny za základní kámen spolupráce členských států Evropské unie.⁵⁶ Podmínkou uznávání a výkonu rozhodnutí mezi členskými státy je vysoká úroveň vzájemné důvěry, která spočívá v tom, že členský stát má za to, že právní systém jiného členského státu je minimálně stejně kvalitní, jako jeho vlastní právní systém. Vysoká úroveň vzájemné důvěry je proto vnímána jako „princip za principem“ vzájemného uznávání a výkonu rozhodnutí.⁵⁷

Členské státy by měly ve svém vlastním zájmu pečovat o dobré vzájemné mezinárodní vztahy a důvěra by měla být materiálním, přirozeným důsledkem těchto dobrých mezinárodních vztahů. Bohužel, některé členské státy princip vzájemné důvěry přijímají jen na formální popud (unijní akt) a následně jej aplikují na bázi tvrdé reciprocity, tedy takovým způsobem, že na odmítnutí uznání nebo výkonu svého individuálního rozhodnutí reagují odvetou. To může mít za následek až úplnou regresi k prvopočátkům mezinárodní spolupráce založené na principu vzájemnosti. Dobrým, avšak rozhodně ne jediným příkladem takové regrese byl postup Polské republiky vůči Nizozemsku poté, co Nizozemsko nikoli odmítlo, ale jen časově odložilo výkon evropského zatýkacího rozkazu vystaveného polským soudem. Polská republika v této interakci vnímala odložení výkonu evropského

⁵⁴ Podle čl. 11 odst. 1 písm. f) směrnice č. 2014/41/EU o evropském vyšetřovacím příkazu v trestních věcech musí být uznání nebo výkon evropského vyšetřovacího příkazu odmítnuty, pokud „existují závažné důvody se domnívat, že provedení vyšetřovacího úkonu uvedeného v evropském vyšetřovacím příkazu by bylo neslučitelné s povinnostmi vykonávajícího státu podle článku 6 Smlouvy o EU a Listiny“.

⁵⁵ Zpráva o návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o vzájemném uznávání příkazů k zajištění a konfiskaci (COM(2016)0819 – C8-0002/2017 – 2016/0412(COD)). In: *EUR-Lex* [online]. 2018 [cit. 2024-06-23], s. 18, 37, 48. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=EP%3AP8_A%282018%290001.

⁵⁶ Tampere European Council 15 and 16 October 1999 Presidency Conclusions. In: *European Parliament* [online]. 1999, bod 33 [cit. 2024-04-14]. Dostupné z: https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm.

⁵⁷ WILLEMS, A. *The Principle of Mutual Trust in EU Criminal Law*. Oxford: Hart Publishing, 2021, s. 51–52.

zatýkacího rozkazu jako porušení zásady vzájemnosti (tedy jednala, jako by žádná unijní regulace neexistovala) a v rámci svrchované rovnosti států reagovala odvetou vyšší intenzity.⁵⁸ V kontextu vysokého stupně unijní spolupráce byla tato odvetná akce potvrzením skutečnosti, že tehdejší exekutiva Polské republiky nedokázala akceptovat to, že stát se dobrovolným členstvím⁵⁹ v Evropské unii vzdává části své suverenity a jako protiplnění přijímá benefit spolupráce členských států spočívající zejména v jednotném trhu. Spolupráci ve skupině nelze založit na principu dokonalé svrchované rovnosti každého člena skupiny. Jednotlivé pocíťované křivdy, které se při každé dlouhodobé spolupráci vyskytnou, musí být řešeny formou dialogu, mediace, v krajním případě arbitráže. V takových případech proto mají být uplatněny korektní, primárním právem Evropské unie předpokládané mechanismy k dosažení dohody, v krajním případě k nalezení a výkonu práva namísto primordiálních reflexivních odvetných akcí toho členského státu, který se zrovna cítí být poškozen individuálním právním aktem jiného členského státu.

Z uvedeného pro dotčenou osobu plyne zejména to, že *vykonávající orgán je chtít nechtět vždy pod tlakem, který směřuje k výkonu příkazu*. Odmítnutí výkonu jakéhokoli příkazu, nota bene z lidskoprávních důvodů, má za následek

- a. zájem odborné veřejnosti s mezinárodním přesahem, která bude odůvodnění takového rozhodnutí podrobovat rozborům a debatám,
- b. zájem unijních orgánů, které vyhodnocují způsob aplikace sekundárních právních aktů, přičemž za úspěch považují jedině výkon vystaveného příkazu,
- c. mediální zájem a s tím spojený zájem laické veřejnosti, ze které část nemá zábrany bez znalosti obsahu spisu posuzovat odbornost a další kvality úřední osoby, která je za rozhodnutí odpovědná,
- d. zájem politické reprezentace státu, který byl v odůvodnění rozhodnutí jiného členského státu „nařčen“ z toho, že porušil nebo by mohl porušit základní práva dotčené osoby
- e. a výše podrobněji popsané zhoršení mezinárodních vztahů mezi dotčenými státy včetně možné odvety státu, který se cítí být takovým rozhodnutím poškozen.

Vynést rozhodnutí o odmítnutí výkonu příkazu z lidskoprávních důvodů tak vyžaduje dávku profesní odvahy a sebejistoty, když ihned po skončení řízení o příkazu, jehož účastníkem je dotčená osoba, bude ve veřejném prostoru zahájeno zde naznačené právně-politické „řízení“ jehož „účastníkem“ bude ta úřední osoba, která si dovolila vydat takové rozhodnutí. Lze si velmi snadno představit, že soudce se (i podvědomě) přikloní k výkonu příkazu mimo důvody čitelné ze spisu také z toho důvodu, že aktuálně nemá čas nebo sílu výstupy své práce podrobit zde naznačené expozici. Tím spíše pak státní zástupce, který se zahraniční protistranou spolupracuje na vícero trestních věcech, je zcela bezprostředně motivován doručení příkaz k zajištění věci vykonat, jinak by mu mohlo být oplaceno stejnou mincí, až se pozice vystavujícího a vykonávajícího orgánu (v této nebo i v jiné trestní věci) obrátí.

⁵⁸ JAŁOSEWSKI, M. Poland's National Public Prosecutor is going to war with the Netherlands. In: *Rule of Law* [online]. 25. 10. 2020 [cit. 2024-04-14]. Dostupné z: <https://ruleoflaw.pl/polands-national-public-prosecutor-is-going-to-war-with-the-netherlands/>.

⁵⁹ Čl. 50 konsolidovaného znění Smlouvy o Evropské unii, zveřejněné v Úředním věstníku C 326 dne 26. 10. 2012.

Zde nastíněné ohrožení základních práv dotčené osoby, na rozdíl od výše rozebrané lidskoprávní klauzule, nelze odstranit pouhou změnou textu Nařízení o konfiskaci. Jeho efekt by ale bylo možné jinými způsoby významně redukovat. Zaprvé, kdyby se za normovanou formální důvěrou mezi členskými státy nacházel dostatek vzájemné důvěry materiální, úřední osoby by neměly důvod se obávat budoucí odvety. Řešením by tedy mohlo být posílení dobrých mezinárodních vztahů členských států, jakkoli uznávám, že se v určitém rozsahu jedná o hraběcí radu. Zadruhé by mohlo pomoci, kdyby došlo k překonání tabuizace tohoto tématu, které v redukované podobě spočívá v tom, že i soudce by rád měl na pracovišti a ve volném čase co nejméně závažných stresorů. Řešením je tak nejen po pracovní době v kavárnách, ale i v odborných textech, otevřeně a s porozuměním mluvit o lidské proměnné ve výkonu spravedlnosti a tím vytvářet protiváhu výše popsanému tlaku.

Pro dílčí závěr je ale podstatné, že *tuto okolnost izolovaně od ostatních nelze označit za lidskoprávní deficit* účinné právní úpravy, když je důvodné předpokládat, že vysoká profesní i osobní integrita úředních osob členských států, která je podmínkou pro jejich jmenování do funkce v daném orgánu veřejné moci, jim obecně nedovolí jen z tohoto osobního důvodu rozhodnout proti svému vnitřnímu přesvědčení. Tyto okolnosti tak nabývají rozměru lidskoprávního deficitu až v kontextu dalších (výše a níže uvedených) výhrad směřujících přímo do textu Nařízení o konfiskaci.

2.3 Vyloučení přezkumu přiměřenosti doby trvání zajištění věci vykonávajícím orgánem

Nařízení o konfiskaci se déle trvání zajištění věci věnuje v čl. 12. Zajištění věci trvá, dokud věc není zkonfiskována na podkladě příkazu ke konfiskaci nebo dokud vystavující orgán nevyrozumí vykonávající orgán, že na základě jeho rozhodnutí nebo jiného opatření účinky zajištění pominuly (odst. 1). Vykonávající orgán sice může vystavujícímu orgánu předložit odůvodněnou žádost o omezení doby, po kterou má být věc zajištěna (odst. 2), ale vysloví-li se vystavující orgán k takové žádosti negativně, věc „*zůstává zajištěna v souladu s odstavcem 1,*“ zřejmě na dobu neurčitou.

Takto nastavená pravidla doby trvání zajištění v kontextu lidskoprávních norem nemohou obstát, respektive musejí být a budou korigována tak, aby těmto normám odpovídala. Zajištění věci je vždy zásahem do základního práva na pokojné užívání majetku a v závislosti na povaze zajišťované věci a majetkových poměrech dotčené osoby a osob jí blízkých může být také zásahem do práva na soukromý a rodinný život. Dle judikatury českého Ústavního soudu musí být každé zajištění věci jen dočasné, přitom délka zajištění věci musí být ospravedlnitelná sledovaným cílem, průběhem a dosavadními výsledky trestního řízení v podobě vynesení relevantních rozhodnutí v přiměřené době od zajištění věci (zejména podání obžaloby a vynesení rozsudku soudu prvního stupně).⁶⁰ Vykonávající orgán a další orgány vykonávajícího státu, které jsou povolány k ochraně základních práv, se nemohou nekriticky spolehnout na premisu, že kdyby další trvání zajištění nebylo v souladu s lidskými právy, byl by příkaz k zajištění vystavujícím státem odvolán. Proto nelze postupovat podle textu čl. 12 odst. 2 Nařízení o konfiskaci, tedy po nesouhlasném stanovisku vystavujícího orgánu ponechat věc zajištěnou na neurčito a zcela rezignovat na přezkum přiměřenosti a lidskoprávní konformity dalšího trvání zajištění.

⁶⁰ Srov. právní větu nálezu Ústavního soudu ze dne 30. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 642/07.

Pokud vystavující orgán k žádosti vykonávajícího orgánu nedoloží dostatečně přesvědčivě přiměřenost dalšího trvání zajištění skutečností, které svědčí o odpovídajícím dosavadním průběhu trestního řízení ve vystavujícím státě, vykonávající orgán bude muset přistoupit ke zrušení zajištění postupem podle svého vnitrostátního práva tak, aby se jeho vlastní procesní postupy nedostaly do rozporu se základními lidskými právy. Text Nařízení o konfiskaci není způsobilý vykonávajícímu orgánu zamezit v tom, aby zajištění věci i ze své iniciativy podle svých vnitrostátních předpisů zrušil, pokud vystavující orgán na žádost nebude z hlediska obsahu dostatečně reagovat nebo pokud shledá, že další trvání zajištění není proporcionální ve vztahu ke sdělenému procesnímu stavu zahraničního trestního řízení, a proto doba trvání zajištění věci (respektive celého nebo části majetku dotčené osoby) již není z lidskoprávního hlediska ospravedlnitelná.

2.4 Nedostatečný čas na přípravu obhajoby v případě konfiskace věci

Vykonávající orgán má lhůtu v délce 45 dní od doručení příkazu na to, aby rozhodl o konfiskaci věci. Dotčená osoba, jejíž procesní postavení je právě z důvodu mezinárodní spolupráce složitější, než kdyby se jednalo o řízení vnitrostátní,⁶¹ o doručení příkazu nebude vyrozuměna okamžitě. Záleží na aktivitě vykonávajícího orgánu a na materiálních podmínkách, za kterých jí bude vyrozumění doručováno, zejména půjde-li o doručování prostřednictvím poskytovatele poštovních služeb do zahraničí. Vykonávající orgán nebude jednání nařizovat na konec 45denní lhůty, když si musí ponechat časovou rezervu pro případ, že by vyvstala nutnost jednání odročit. Při kombinaci všech těchto faktorů se bude pravidelně stávat, že dotčená osoba bude o nadcházejícím řízení před vykonávajícím orgánem vyrozuměna s příliš krátkým předstihem.

Pro účely mezinárodní justiční spolupráce za příliš krátký předstih považuji méně než 30 dní, neboť pro zachování základních práv musí být dotčené osobě dána skutečná (tj. i z hlediska času) příležitost realizovat tyto úkony:

- a. sjednat si termín nahlížení do spisu s vykonávajícím orgánem,
- b. vycestovat do zahraničí, tam okopírovat spis,⁶²
- c. nechat si spis přeložit soudním překladatelem do svého jazyka,
- d. obsah spisu si nastudovat,
- e. před výběrem obhájce věc projednat na osobní poradě i s více zahraničními advokáty (když v opačném případě nelze hovořit o svobodné volbě advokáta, ale spíše o náhodné volbě advokáta) přičemž každé z těchto porad musí být přítomen tlumočník,
- f. udělit plnou moc tomu advokátovi, ke kterému má dotčená osoba důvěru, včetně první porady s ním
- g. a zplnomocněnému obhájci ještě musí zbývat přiměřený čas na přípravu poskytnutí odborné právní pomoci na jednání před vykonávajícím orgánem.

⁶¹ Podrobněji RAMOS, V. – LUCHTMAN, M. – MUNTEANU, G. Improving Defence Rights: Including Available Remedies in and (or as a Consequence of) Cross-Border Criminal Proceedings. *Eucrim*. 2020, No. 3, s. 234.

⁶² Co do problematiky nahlížení do spisu, jehož papírová podoba může být od bydliště osoby oprávněné nahlížet vzdálena tisíce kilometrů, si lze de lege ferenda představit řešení v podobě digitalizace spisu tak, aby do něj bylo možné nahlížet i před justičním orgánem v místě bydliště oprávněné osoby. RAMOS, V. – LUCHTMAN, M. – MUNTEANU, G. *Improving Defence Rights: Including Available Remedies in and (or as a Consequence of) Cross-Border Criminal Proceedings*, s. 242.

Pokud skutečná příležitost k realizaci kteréhokoli z těchto úkonů (z časových nebo jiných důvodů) absentuje, procesní postup dotčené osoby připomíná spíše vrh kostkou doprovázený zbožným přáním než strategicky promyšlenou ochranu jejích práv a právem chráněných zájmů. Příliš krátký čas na přípravu obhajoby, který bude při dodržení textu Nařízení o konfiskaci spíše pravidlem než výjimkou, dotčené osobě realizaci některých zde jmenovaných úkonů přímo znemožňuje. Vykonávající orgán ale nesmí rezignovat na právo dotčené osoby znát obsah trestního spisu a rovněž tak nesmí rezignovat na právo dotčené osoby na právní pomoc a svobodnou volbu advokáta, a to i za cenu vědomého porušení textu Nařízení o konfiskaci, zejména lhůt tam uvedených. Aby Nařízení o konfiskaci v tomto ohledu nekolidovalo se základními právy (a tím nenutilo vykonávající orgán porušovat jeho text), mělo by obsahovat právo dotčené osoby na přípravu na jednání o příkazu ke konfiskaci v délce minimálně 30 dnů od doručení vyrozumění o konání prvního soudního jednání tak, aby dotčená osoba měla skutečnou příležitost v plném rozsahu uplatnit svá základní práva. V případě druhého a dalšího jednání o téže věci by mohla být lhůta na přípravu zkrácena až na 15 dnů, neboť část přípravných úkonů (a. až g. výše) není třeba opakovat nebo je jejich rozsah z povahy věci menší.

Lhůtu na přípravu obhajoby nelze ponechat na obecných vnitrostátních právních úpravách členských států. Představa, že by například občan Francouzské republiky byl schopen na území České republiky v řízení o konfiskaci části jeho majetku v plném rozsahu uplatnit svá základní práva, respektive vykonat úkony dle výše uvedeného seznamu ve lhůtě 5 dnů (srov. § 233 odst. 2 trestního řádu), je totiž iluzorní. Ve světle tohoto stavu extrémní časové tísně dotčené osoby, která má za následek, že dotčená osoba nemůže plně uvést v život svá základní práva, přímo *bije do očí ustanovení čl. 12 odst. 2 Nařízení o konfiskaci, které vystavujícímu orgánu dává časovou dotaci 6 týdnů jen na vyhotovení přípisu*, který spočívá v prostém sdělení procesního stavu probíhajícího trestního řízení (čímž vystavující orgán zdůvodňuje vůči vykonávajícímu orgánu další trvání zajištění věci).

Minimální časová dotace na přípravu obhajoby v délce 30 dní je nadto ještě skromný požadavek, když je postaven na předpokladu, že v postupu dotčené osoby nevystanou vůbec žádné komplikace, které nezáleží na její vůli (například problémy v mezinárodním doručování a přepravě osob, přidělení pozdního termínu nahlížení do spisu vykonávajícím orgánem nebo zpoždění na straně soudního předkladatele) a současně také na předpokladu, že dotčená osoba si může ihned dovolit na následujících 30 dní odložit podstatnou část svých ostatních pracovních a osobních povinností. Minimální lhůta na přípravu na jednání o konfiskaci by měla být ještě adekvátně prodloužena oproti důvodné žádosti dotčené osoby a paušálně (i bez žádosti) v každém případě, kdy probíhá konfiskace majetku jedné dotčené osoby na území několika členských států současně (což je možnost, kterou Nařízení o konfiskaci výslovně předpokládá v čl. 16 odst. 2).

2.5 Absentující úprava procesních kompenzací „neprávem dotčené“ osoby

Vystavující orgán doručením osvědčení o příkazu vykonávajícímu orgánu vynutí, aby dotčená osoba realizovala v předchozí podkapitole popsané procesní úkony, které jsou z důvodu mezinárodního prvku mimořádně časově a finančně náročné. Tuto skutečnost Nařízení o konfiskaci nijak nereflektuje, takže *vždy*, již jen proběhnuvším řízením, dojde k podstatnému umenšení majetku každé dotčené osoby bez ohledu na to, zda tato osoba byla příkazem dotčena po právu nebo protiprávně, tj. i v případě, kdy soud na základě

obhajoby dotčené osoby odmítl uznat nebo vykonat příkaz. To v konečném důsledku znamená porušení práva na spravedlivý proces minimálně v rozsahu rovnosti stran, neboť dotčená osoba, na rozdíl od domácí strany veřejné žaloby, musí vážit, jaké úsilí a peněžní prostředky je schopna nebo ochotna investovat do záchrany dotčené věci před zajištěním nebo konfiskací, a to i v případě, že je bytostně přesvědčena o tom, že zajištění nebo konfiskace by byly protiprávní. V případech věcí nižší hodnoty (například ojeté motorové vozidlo) si dotčená osoba za stávající unijní úpravy může spočítat, že i kdyby procesní obranu v zahraničí úspěšně uplatnila a dosáhla odmítnutí uznání nebo výkonu příkazu, hodnota dotčené věci minus předpokládané skutečné náklady řízení plus předpokládané přiznané náklady řízení se rovná záporný výsledek.

Lze tedy shrnout, že v Nařízení o konfiskaci zcela absentuje adekvátní úprava kompenzací, na které má dotčená osoba nárok v případě odmítnutí uznání nebo výkonu příkazu, což v individuálních případech bude mít za následek porušení práva na spravedlivý proces v následujících podobách: Zprvve v každém případě, kdy dotčená osoba účinně hájila své právo a dosáhla odmítnutí výkonu příkazu, neboť přesto se její majetek podstatně umenší, když přiznané náklady řízení budou v extrémním nepoměru ke skutečným nákladům řízení, a zadruhé v některých případech tím, že dotčená osoba sama předem provede racionální ekonomickou úvahu, podle které by uplatnění jejich základních práv bylo neehospodárné, když i předpokládané přiznané náklady v součtu s hodnotou dotčené věci by byly nižší než předpokládané náklady skutečné. Současný text *Nařízení o konfiskaci proto dotčeným osobám ekonomicky neumožňuje uplatnit jejich základní práva v řízení o příkazu k zajištění nebo konfiskaci jejich majetku.*

Proto by Nařízení o konfiskaci mělo obsahovat speciální ustanovení o nároku na náhradu nákladů řízení „neprávem dotčené“ osoby. Tento nárok by měl zahrnovat náhradu všech rozumně předpokládatelných, účelně vynaložených nákladů, zejména ve vztahu k nákladům právního zastoupení, nákladům na tlumočení a překlady i jinde než přímo před orgánem veřejné moci (zejména překlad spisu a tlumočení porady s advokátem před převzetím právního zastoupení) a náhradu nákladů na i opakované cesty do zahraničí, včetně noclehu (byl-li nutný) a minimálně u těch dotčených osob, u nichž řízení o zajištění nebo konfiskaci věci nebylo spojeno s pravomocným odsuzujícím rozsudkem, také nárok na náhradu ušlého výděleku za čas, který tato osoba strávila cestováním a procesními postupy vynucenými probíhajícím řízením (když tento čas bude mnohonásobně delší ve srovnání s obdobným vnitrostátním řízením). Náhradu nákladů by přiznávaly a vyplácely orgány vykonávajícího státu, nicméně s ohledem na ratio stojící za čl. 34 Nařízení o konfiskaci by bylo namíště, aby tuto úhradu vykonávajícímu státu kompenzoval vystavující stát.

2.6 Absentující úprava hmotněprávních kompenzací „neprávem dotčené“ osoby

Vedle absence úpravy procesních kompenzací (náklady řízení) je vhodné ještě poukázat na absenci alespoň minimálního rámce úpravy kompenzací hmotněprávních (náhrada škody). Textace čl. 34 Nařízení o konfiskaci se nikoli nenápadně vyhýbá jednoznačnému určení toho, který stát je vůči dotčené osobě odpovědný za škodu vzniklou protiprávním vystavením a výkonem příkazu. Tím *nevylučuje vnitrostátní úpravu, podle které by státy, co do náhrady škody, odkazovaly na sebe navzájem, v důsledku čehož by se dotčená osoba nemohla domoci náhrady škody nikde.* Dlužno podotknout, že taková vnitrostátní úprava by mohla být racionálně obhajitelná, například takto:

Stát A je vystavujícím státem, stát B je vykonávajícím státem.

- a. Právní řád státu A stanoví, že za škodu je dotčené osobě odpovědný *vykonávající* stát (B), jako ten, kdo rozhodnutím svých orgánů veřejné moci škodu dotčené osobě bezprostředně způsobil (což je koherentní také ve vztahu ke zbytku právního řádu státu A). Státy se následně vypořádají v duchu čl. 34 Nařízení o konfiskaci.
- b. Právní řád státu B stanoví, že za škodu je dotčené osobě odpovědný *vystavující* stát (A), jako ten, kdo orgánům vykonávajícího státu uložil právní povinnost škodové rozhodnutí vydat. V důvodové zprávě státu B se dočteme, že k náhradě škody nemůže být povinen ten stát, který jen řádně plnil své povinnosti stanovené Nařízením o konfiskaci. Nařízení o konfiskaci totiž neumožňuje přezkum merita věci a banalizuje procesní roli vykonávajícího orgánu na pouhého vykonavatele vůle vystavujícího státu. Je to tedy vystavující stát, kdo by měl být dotčené osobě zavázán k náhradě případně vzniklé škody, když vykonávající stát v obecné rovině neměl na výběr, zda škodové rozhodnutí vydá, či nikoli.

Nařízení o konfiskaci by tak mělo postavit najisto, že k náhradě škody je dotčené osobě zavázán vždy vykonávající stát, neboť se jedná o pravidlo obvyklé, přičemž výjimka z něj by měla za následek právě situaci popsanou úvodem tohoto oddílu. Stejně tak by mělo Nařízení o konfiskaci výslovně stanovit, že nárok dotčené osoby na náhradu škody je nezávislý na tom, zda vystavující a vykonávající stát dosáhly dohody ve smyslu čl. 34 odst. 1 věty druhé Nařízení o konfiskaci.

Závěr

Čtení textu Nařízení o konfiskaci vyvolává dojem, že autor tohoto normativního právního aktu pozapomněl na dotčenou osobu, ale to jen do čl. 8 odst. 1 písm. f) a obdobného ustanovení v čl. 19 odst. 1 písm. h), ze kterých plyne, že nejde o opomenutí, ale o záměrné upozadění základních a dalších procesních práv dotčených osob. Ve světle historického exkurzu je veskrze snadné dovodit záměr normotvůrce za takovou regulaci; *aplikace Nařízení o konfiskaci má být pro vystavující a vykonávající orgány tak jednoduchá a procesně lákavá, aby se jej praxe* (na rozdíl od regulace předcházející) *s chutí ujala*. K věcné nesprávnosti řady norem Nařízení o konfiskaci v kontextu základních lidských práv toho bylo již výše řečeno dost, proto závěr článku věnuji spíše úvaze nad tím, zda unijní normotvůrce může, za cenu přímé i nepřímé instruktáže k porušování základních práv dotčených osob, tohoto svého záměru dosáhnout.

Lze předpokládat, že vystavující i vykonávající orgán nespornou jednoduchost Nařízení o konfiskaci *zpočátku* ocení. Vystavující orgán bude rád, že odůvodnění jeho příkazu a osvědčení o něm v praxi nikdo nijak věcně nepřezkoumává. Vykonávající orgán ocení, že do svého rozhodnutí může pouze nekriticky převzít to, co vystavující orgán uvedl v příkazu a osvědčení, aniž by se musel zabývat správností tam uvedených tvrzení a důvodností domněnek v případě příkazu k zajištění. Vystavující orgán bude klidný, neboť ví, že dle textu Nařízení o konfiskaci zajištěná věc zůstane zajištěna po naprosto libovolně dlouhou dobu, dokud ji nezkonfiskuje nebo ze svého vlastního rozhodnutí zajištění nezruší. Na případnou žádost o omezení doby zajištění danou vykonávajícím orgánem totiž stačí jen zareagovat nesouhlasem, po kterém vykonávající orgán dle textu Nařízení o konfiskaci nesmí zajištění věci zrušit. Aby celé řízení běželo rychle, vykonávající orgán nemusí

brát žádný ohled na to, zda měla dotčená osoba z časového hlediska materiální příležitost uplatnit svá procesní práva. Stačí to, že lhůty určené pro vnitrostátní řízení byly (bez ohledu na mezinárodní prvek) dodrženy. A konečně, i kdyby celý procesní postup selhal tak, že výkon příkazu musel být odmítnut, vystavující ani vykonávající stát nejsou ohroženy povinností uhradit takové náklady řízení dotčené osobě, které by alespoň v řádech korespondovaly se skutečnými náklady řízení, které jí vznikly.

Současně lze ale důvodně předpokládat (a doufat), že úřední osoby činné ve vystavujících a vykonávajících orgánech mají ve své denní aplikační praxi na mysli základní lidská práva, a proto rozpoznají, že text Nařízení o konfiskaci je s nimi na hned několika místech rozporný. Lze tak očekávat, že vnitrostátní orgány veřejné moci některých členských států například:

- a. přímo vysloví nesmyslnost lidskoprávní klauzule rozebrané v části 2.1 tohoto článku, jak zatím zní jen z akademického prostředí,
- b. i přes nesouhlas vystavujícího orgánu v rozporu s textem Nařízení o konfiskaci zruší zajištění věci, když další trvání zajištění již nebude přiměřené (tj. ospravedlnitelné sledovaným cílem, průběhem a dosavadními výsledky trestního řízení ve vystavujícím státě), nebo
- c. poskytnou dotčené osobě dostatečný čas na přípravu k projednání věci před soudem i za cenu porušení lhůty uvedené v Nařízení o konfiskaci,

čímž dotčeným osobám *v rozporu s textem Nařízení o konfiskaci* poskytnou v individuálních případech takovou ochranu základních práv, kterou jim přímo garantují lidskoprávní dokumenty vyšší právní síly.⁶³ Vzhledem ke skutečnosti, že Nařízení o konfiskaci má hned několik lidskoprávních deficitů, které jsou již na první pohled rozpoznatelné, může se z něj stát trhací kalendář, neboť různá ustanovení Nařízení o konfiskaci budou v různých členských státech účinná s různými výhradami, popřípadě zcela neúčinná.

A právě zde mám za to, že původní jednoduchost bude vystřídána nepřehledností a původní spokojenost vnitrostátních orgánů veřejné moci bude vystřídána rozčarováním a zhoršením vzájemných vztahů. Na mezinárodním poli mají státy (i členské státy, Evropské unie navzájem jak bylo podrobněji rozebráno v části 2.2 tohoto článku) tendenci vystupovat z pozice svrchované rovnosti, z čehož plyne jejich nutkání na pocíťované křivdy, které ale ve skutečnosti byly jen individuálním projevem ochrany základních práv dotčené osoby, *reagovat nedůvodnou odvetou, a tím vytvářet křivdy skutečné*, což může vést i k úplnému rozkladu unijní spolupráce při zajišťování a konfiskaci majetku. Tomuto hořkému konci Nařízení o konfiskaci lze předejít jedině uvolněním přepnuté struny dříve, než praskne, tedy úpravou a doplněním jeho ustanovení novým nařízením, které bude odstraňovat minimálně výše uvedené lidskoprávní deficity. Nelze očekávat, že tyto deficity bude uspokojivě sanovat budoucí rozhodovací praxe Soudního dvora Evropské unie, neboť jsou v textu Nařízení o konfiskaci zapsány tak tvrdě, že je nelze odstranit takovým výkladem práva, který by se nedostal do přímého rozporu s textem normy.

⁶³ Tím jsou myšleny zejména vnitrostátní katalogy základních práv, Listina základních práv Evropské unie a Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod.

Human Rights Deficits in EU Cooperation in the Seizure and Confiscation of Property

Jiří Jarolím

Abstract: The article identifies human rights deficits of the effective EU regulation on cooperation between Member States in the seizure and confiscation of assets in the form of Regulation No 2018/1805. The first chapter deals analytically with the substantively related international conventions and the previous EU regulation of this issue by Council Framework Decisions 2003/577/JHA and 2006/783/JHA, and assesses this previous regulation as ineffective in the light of later data, in particular due to the lack of mutual trust between Member States to apply such an advanced form of EU cooperation, which resulted in a reluctance to comply with this EU regulation as required by its text and its meaning and purpose. The main research findings are situated within this context. The EU legislator solved the problems of deliberate incorrect implementation of the Framework Decisions by the Member States by replacing them with a Regulation as a secondary legal act with direct effect. Now effective regulation is written for public authorities without sufficient regard for the fundamental rights of the persons concerned. The most problematic aspects are the human rights clause, the purpose and intent of which is to limit the scope of the review of compliance with fundamental human rights, the prohibition of constitutional review of the adequacy of the period of seizure of property, the lack of time for the person concerned to prepare for the hearing of the case before the court and the absence of provision for compensation for costs of the proceedings.

Keywords: confiscation of property, Regulation 2018/1805, right to a fair trial, proceeds of crime, seizure of property, fundamental rights