



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 7.1.2005
KOM(2004) 858 v konečném znění

ZPRÁVA KOMISE

**o provedení rámcového rozhodnutí Rady ze dne 13. června 2002 o společných
vyšetřovacích týmech**

{SEK(2004) 1725}

1. ÚVOD

Růst přeshraniční trestné činnosti a šíření terorismu přiměly členské státy k přijetí legislativního nástroje s cílem zajistit sblížení právních předpisů v příslušné oblasti; tento nástroj vymezuje jasná pravidla pro vytváření a činnosti společných vyšetřovacích týmů. V praxi již neformální týmy dříve fungovaly, ale neexistovaly žádné společné právní předpisy, které by upravovaly jejich působení.

Prvním krokem na této cestě byla Úmluva o vzájemné pomoci v trestních věcech z roku 2000¹ (dále „Úmluva 2000“), která pojednává o společných vyšetřovacích týmech (článek 13) a rovněž počítá s řadou dalších nástrojů boje s přeshraniční trestnou činností, jako je výměna informací bez žádosti, skryté vyšetřování, sledované zásilky atd.

V důsledku zpoždění ratifikace Úmluvy 2000 přijala Rada dne 13. června 2002 rámcové rozhodnutí o společných vyšetřovacích týmech² (dále „rámcové rozhodnutí“) s cílem poskytnout včasější prostředek zkvalitnění činnosti společných vyšetřovacích týmů.

Platnost rámcového rozhodnutí skončí v okamžiku, kdy vstoupí v platnost Úmluva o vzájemné pomoci v trestních věcech ve všech členských státech (článek 5).

Podle článku 4 rámcového rozhodnutí musí členské státy přijmout opatření nezbytná pro dosažení souladu s tímto rámcovým rozhodnutím do dne 1. ledna 2003.

Dne 28. listopadu 2002 přijala Rada protokol³, kterým se mění Úmluva o Europolu a jehož smyslem je umožnit úředníkům Europolu účast ve společných vyšetřovacích týmech.

Dne 8. května 2003 přijala Rada doporučení o vzorové dohodě pro zřízení společného vyšetřovacího týmu⁴.

Po teroristických útocích v Madridu dne 11. března 2004 vyzvala Evropská rada ve své deklaraci ze dne 25. března 2004⁵ členské státy k přijetí veškerých zbývajících nezbytných opatření za účelem úplného provedení rámcového rozhodnutí do června 2004 a k zajištění co možná nejužšího zapojení zástupců Europolu a Eurojustu do práce společných vyšetřovacích týmů.

¹ Akt Rady ze dne 29. května 2000, kterým se v souladu s článkem 34 Smlouvy o Evropské unii vypracovává Úmluva o vzájemné pomoci v trestních věcech mezi členskými státy Evropské unie, Úř. věst. C 197/1 ze dne 12.7.2000.

² Rámcové rozhodnutí Rady ze dne 13. června 2002 o společných vyšetřovacích týmech, Úř. věst. L 162/1 ze dne 20.6.2002.

³ Akt Rady ze dne 28. listopadu 2002 o vypracování protokolu, kterým se mění Úmluva o zřízení Evropského policejního úřadu (Úmluva o Europolu) a Protokol o výsadách a imunitách Europolu, členů jeho orgánů, náměstků ředitele a zaměstnanců Europolu, Úř. věst. C 312/1 ze dne 16.12.2002.

⁴ Doporučení Rady ze dne 8. května 2003 o vzorové dohodě pro zřízení společného vyšetřovacího týmu (SVT), Úř. věst. C 121/1 ze dne 23.5.2003.

⁵ Dokument Rady 7906/04 JAI, 100.

2. ÚČEL ZPRÁVY A METODA HODNOCENÍ

Rámcová rozhodnutí jsou závazná pro členské státy co do výsledku, kterého má být dosaženo, přičemž volba forem a prostředků se ponechává národním orgánům. Nemají přímý účinek.

Jelikož v souladu s třetím pilířem nemá Komise žádnou pravomoc zahájit řízení o porušení práva proti členskému státu, podstata a účel této zprávy se omezuje na věcné vyhodnocení přijatých prováděcích opatření.

Komise připomněla členským státům jejich povinnost dopisem rozeslaným dne 5. února 2003. V předmětné době pouze jediný členský stát (Spojené království) již předložil informace o provádění. Do dne 31. prosince 2003 poskytlo Komisi informace o provádění devět členských států (Německo, Španělsko, Itálie, Lucembursko, Rakousko, Portugalsko, Finsko, Švédsko a Spojené království). V dubnu 2004 poskytl informace o provádění jeden členský stát (Francie) a jeden členský stát (Rakousko) informoval Komisi, že mají vstoupit v platnost nové právní předpisy týkající se společných vyšetřovacích týmů. V květnu 2004 se Komise znovu obrátila na členské státy, které žádné informace neposkytly (Belgie, Dánsko, Řecko, Irsko a Nizozemsko), a obdržela informace od tří z nich (Belgie, Řecko a Nizozemsko).

S ohledem na rozšíření se Komise dne 13. dubna 2004 obrátila na přistupující členské státy se žádostí o informace o provádění rámcového rozhodnutí. Šest z nich odpovědělo (Kypr, Maďarsko, Lotyšsko, Litva, Malta a Slovensko).

Ačkoli lhůta pro předložení zprávy Radě byla do dne 1. července 2004, jsou brány na zřetel i další informace poskytnuté do dne 15. srpna 2004, aby bylo možné posoudit provádění v co možná největším počtu členských států.

Pouze tři členské státy (Dánsko, Lotyšsko a Finsko) přijaly prováděcí předpisy ve lhůtě stanovené v článku 4 rámcového rozhodnutí a pouze jeden (Spojené království, které přijalo část prováděcích předpisů před uplynutím lhůty) předložil příslušné informace Komisi včas.

Celkem Komisi předložilo příslušné právní předpisy 14 členských států (Dánsko, Německo, Španělsko, Francie, Lotyšsko, Litva, Maďarsko, Malta, Nizozemsko, Rakousko, Portugalsko, Finsko, Švédsko a Spojené království). Žádné informace nebyly obdrženy od pěti členských států (Estonsko, Irsko, Polsko, Česká republika a Slovinsko), čtyři členské státy předložily znění návrhu zákona (Belgie, Itálie, Kypr a Slovensko) a dva členské státy informovaly Komisi, že se připravuje předloha (Řecko a Lucembursko).

Kvalita vnitrostátních informací, které Komise obdržela, má nevyhnutelně dopad na hodnotu a včasnost této zprávy. Komise se při shromažďování příslušných informací potýkala s řadou obtíží. Nadto byly poskytnuté vnitrostátní právní předpisy pouze částečné a odkazovaly na další ustanovení, která Komise k dispozici neměla. Hodnocení obdržených informací upozornilo na skutečnost, že dokonce i tam, kde nejsou právní předpisy bezpodmínečně nutné, by bylo nanejvýš užitečné vypracovat metodické pokyny nebo oběžníky osvětlující některé základní otázky.

Obtíže při posuzování vzešly rovněž ze skutečnosti, že rámcové rozhodnutí je tvořeno přímým převzetím článků 13, 15 a 16 z Úmluvy 2000. Ustanovení týkající se společných vyšetřovacích týmů byla v Úmluvě 2000 dohodnuta jakožto součást uceleného systému, zahrnujícího několik nástrojů ohledně spolupráce v boji s přeshraniční trestnou činností. Rámcové rozhodnutí o společných vyšetřovacích týmech nereprodukuje celou Úmluvu 2000 a to by mohlo vést – v přechodném období do vstupu Úmluvy 2000 v platnost – k nejasnostem, pokud jde kupříkladu o orgán oprávněný týmy zřizovat nebo o skutečnost, že určité vyšetřovací činnosti se rámcovým rozhodnutím neřídí (například skryté vyšetřování nebo sledované zásilky, které může tým s náležitým přínosem vykonávat).

V této souvislosti je nutno vzít na zřetel skutečnost, že Úmluvu 2000 již ratifikovalo osm členských států (Dánsko, Estonsko, Španělsko, Lotyšsko, Litva, Nizozemsko, Portugalsko a Finsko). Některé členské státy, které Úmluvu 2000 ratifikovaly, rovněž přijaly konkrétní právní předpisy uzákoňující rámcové rozhodnutí (Španělsko, Lotyšsko, Portugalsko, Finsko), přičemž jiné státy provedly rámcové rozhodnutí prostřednictvím zákona, jímž ratifikovaly Úmluvu 2000 (Dánsko a Nizozemsko). Jeden členský stát (Litva) předložil pouze znění konkrétního vnitrostátního právního předpisu a nepřipojil ratifikační zákon; Estonsko o provedení žádné informace neposkytlo navzdory skutečnosti, že Úmluvu 2000 ratifikovalo.

3. ZÁVĚRY

Při vyhodnocování provedení rámcového rozhodnutí je třeba mít na paměti skutečnost, že členské státy jsou povinny přijímat nové právní předpisy, pokud je to k provedení rámcového rozhodnutí nutné. Jestliže tedy právní systém jako celek již právně závazná pravidla zajišťující úplné provedení rámcového rozhodnutí obsahuje, žádné další právní předpisy nejsou zapotřebí. Dále není nutné, aby byly prováděcí předpisy formulovány stejně jako rámcové rozhodnutí, pokud konečný výsledek zaručuje úplné provedení ustanovení rámcového rozhodnutí a vytvoří dostatečně zřetelný a přesně vymezený právní stav.

Obecně řečeno si provedení rámcového rozhodnutí ve většině členských států vyžádalo přijetí nových právních předpisů nebo přinejmenším změnu určitých vnitrostátních ustanovení.

Některé členské státy provedly rámcové rozhodnutí ve vnitrostátním právu, přičemž zachovaly víceméně jeho obsah (Španělsko a Portugalsko); jiné pozměnily stávající ustanovení nebo přijaly právní předpisy obsahující nová pravidla (Dánsko, Francie, Lotyšsko, Maďarsko, Rakousko, Finsko a Švédsko).

Jeden členský stát (Spojené království) uvedl, že uzákonit je třeba pouze některá ustanovení, přičemž jiná stačí provést pouze formou oběžníku. Jelikož oběžník není právně závazný, předmětná ustanovení nejsou považována za ustanovení v souladu s rámcovým rozhodnutím.

Tři členské státy (Německo, Litva a Malta) zaujaly stanovisko, že pro provedení rámcového rozhodnutí nejsou zapotřebí žádné zvláštní právní předpisy.

V jednom členském státě (Nizozemsko) stávající legislativa umožňuje zřizování společných vyšetřovacích týmů, „nakolik to dovoluje smlouva nebo úmluva“. Jelikož rámcové rozhodnutí není ani smlouvou ani úmluvou, příslušná ustanovení nejsou v souladu s rámcovým rozhodnutím.

Následující závěry hodnotí provádění každého ustanovení rámcového rozhodnutí zvlášť. Další výklad a podrobné pojednání o vnitrostátních právních předpisech lze nalézt v příloze 1.

Pokud jde o **čl. 1 odst. 1**, který představuje nejdůležitější část rámcového rozhodnutí, stačí, že obecný právní kontext umožňuje zřizovat společné vyšetřovací týmy jakožto pracovní skupiny působící v nadnárodním měřítku po omezená období a za konkrétním účelem. Téměř každý členský stát mající příslušné stávající právní předpisy toto ustanovení provedl (Španělsko, Francie, Lotyšsko, Litva, Maďarsko, Rakousko, Portugalsko, Finsko a Švédsko). V několika členských státech odkazují platné právní předpisy na příslušnou dohodu (Španělsko, Lotyšsko, Maďarsko, Rakousko, Portugalsko, Finsko a Švédsko), kterou se v některých případech rozumí vzorová dohoda přijatá Radou (Rakousko), přičemž jindy se jedná o obecný kontakt mezi příslušnými orgány (Francie a Litva).

Pokud jde o návrhy na složení týmu obsažené v **čl. 1 odst. 2**, je třeba poznamenat, že stávající právní předpisy implicitně skladbu týmu zahrnují, a to kdykoli se odvolávají na dohodu nebo na jiné ujednání mezi příslušnými orgány, přičemž se nemusejí odvolávat na vzorovou dohodu přijatou Radou.

Pokud jde o **čl. 1 odst. 3** – tedy vedení týmu, použitelné právní předpisy a organizační opatření – stačí, že každý členský stát stanoví pravidla, jimiž se práce týmu řídí uvnitř jeho hranic, aniž by určoval, jaká pravidla platí v ostatních členských státech. To však bylo plně provedeno pouze dvěma členskými státy (Španělskem a Rakouskem). Čtyři členské státy provedly jen některá ustanovení jako obecná pravidla o „dohlížecích pravomocích“ udělených vedoucímu týmu nebo o použitelných právních předpisech (Francie); jinde byla provedena ustanovení týkající se vedoucího týmu a použitelných právních předpisů bez jakéhokoli odkazu na organizační opatření (Lotyšsko, Maďarsko a Finsko). Právní předpisy přijaté ostatními členskými státy (Dánsko, Německo, Litva, Malta, Nizozemsko, Portugalsko, Švédsko a Spojené království) se těmito otázkami nezabývají.

Pokud jde o **čl. 1 odst. 4** (definující „vyslané členy“), je třeba poznamenat, že třebaže žádné ustanovení výslovně nedefinuje „vyslaného člena“, z obecného kontextu je zjevné, že když se prováděcí předpisy odvolávají na osoby do týmu vyslané, jedná se o členy společného vyšetřovacího týmu z jiných členských států než z členského státu, ve kterém tým působí.

Jedna z nejdůležitějších částí rámcového rozhodnutí pojednává o pravomocích propůjčených vyslaným členům (**čl. 1 odst. 5 a 6**). Prováděcí právní předpisy se v jednotlivých státech mezi sebou značně liší. Zatímco v některých členských státech jsou činnosti, jimiž mohou být vyslaní členové pověřeni, vyjmenovány a konkrétně klasifikovány (Francie, Malta a Finsko), je v jiných státech příslušné ustanovení velmi obecné (Litva) nebo se odvolává na povinnou dohodu o vytvoření týmu (Španělsko), na další typy schvalování příslušným orgánem (Německo) nebo na vnitrostátní právní předpisy (Rakousko), přičemž v některých dalších státech je

ponecháno na vedoucím týmu, aby rozhodl, jakými pravomocemi vyslané členy vybaví (Lotyšsko a Portugalsko).

Ustanovení **čl. 1 odst. 7** pojednává o případu, kdy tým vyžaduje přijetí vyšetřovacích postupů v jednom z členských států, které jej vytvořily. Cílem tohoto ustanovení je zbavit společné vyšetřovací týmy nutnosti podávat žádosti o právní moc. Tomuto ustanovení vyhověly pouze tři členské státy (Španělsko, Finsko a Švédsko). Jeden členský stát (Spojené království) omezil vyšetřovací postupy na povolení k prohlídce a příkazy k předvedení, přičemž zákonné normy ve většině zemí se touto věcí vůbec nezabývají (Dánsko, Německo, Francie, Litva, Maďarsko, Malta, Nizozemsko, Rakousko a Portugalsko). Jeden členský stát (Lotyšsko) přijal nejasná ustanovení, která nejspíš nejsou v souladu s čl. 1 odst. 7.

Ustanovení **čl. 1 odst. 8**, týkající se pomoci společnému vyšetřovacímu týmu od jiného členského státu než států, které jej vytvořily, nebo od třetího státu, byl proveden v úplnosti dvěma členskými státy (Španělsko a Portugalsko) a jeden členský stát (Lotyšsko) přijal nejasná ustanovení. Podle obdržení informací ostatní členské státy nemají žádnou stávající právní úpravu, pokud jde o čl. 1 odst. 8.

Ustanovení o poskytování informací (**čl. 1 odst. 9**) provedly přímo tři členské státy (Lotyšsko, Portugalsko a Švédsko). Nicméně v několika případech lze možnost vyslaného člena poskytovat týmu informace dostupné v členském státě, který jej vyslal, odvodit z obecného výkladu právních předpisů (Španělsko, Maďarsko, Rakousko a Finsko). V právních předpisech ostatních členských států nebyla žádná příslušná ustanovení nalezena.

Pokud jde o využití získaných informací (**čl. 1 odst. 10**), lze konstatovat, že tři členské státy toto ustanovení provedly v úplnosti (Španělsko, Portugalsko a Švédsko) a dva je provedly částečně (Rakousko a Finsko). Jeden členský stát přijal ustanovení, která nejsou v souladu s rámcovým rozhodnutím (Lotyšsko).

Pokud jde o **čl. 1 odst. 11** (který stanoví, že tímto rámcovým rozhodnutím nejsou dotčeny žádné jiné stávající předpisy nebo ujednání o vytváření nebo činnosti společných vyšetřovacích týmů), žádný členský stát nepředložil konkrétní právní předpis. Nicméně pokud z prováděcích předpisů nevzejde žádné rozporné ustanovení, má se zato, že všechny členské státy jsou s čl. 1 odst. 11 v souladu.

Možnost účasti v týmu osob jiných než zástupců členských států (**čl. 1 odst. 12**) je stanovena pouze šesti členskými státy (Španělsko, Lotyšsko, Maďarsko, Rakousko, Portugalsko a Finsko). V jednom členském státě se stávající právní předpisy odvolávají na „případy stanovené v mezinárodní smlouvě“ (Litva). Ostatní členské státy toto ustanovení neprovedly.

Pokud jde o **článek 2** (trestněprávní odpovědnost), byla prováděcí ustanovení přijata šesti členskými státy (Dánsko, Španělsko, Litva, Malta, Rakousko a Spojené království); jeden členský stát je provedl částečně (Německo). Ostatní státy nepřijaly žádná opatření k provedení předmětného článku.

Článek 3 (občanskoprávní odpovědnost) byl plně proveden ve třech členských státech (Španělsko, Rakousko a Portugalsko) a částečně v pěti členských státech

(Dánsko, Litva, Finsko, Švédsko a Spojené království). V ostatních členských státech nebylo žádné ustanovení přijato.

Závěrem konstatujeme, že pouze jeden členský stát přijal takové prováděcí předpisy, které jsou plně v souladu s rámcovým rozhodnutím (Španělsko).

Nicméně je nezbytné zdůraznit, že pokud stávající právní předpisy poskytují prostor pro vytváření společných vyšetřovacích týmů prostřednictvím dohody (viz komentář k čl. 1 odst. 1), mělo by to stačit k zajištění uspokojivého provádění.

Komise bude brát v doplňující zprávě na zřetel další obdržené informace a bude, kde to bude nutné, aktualizovat informace o vnitrostátních právních předpisech. Prozatím Komise vyzývá všechny členské státy, aby zajistily rychlé a úplné provedení rámcového rozhodnutí o společných vyšetřovacích týmech a aby Komisi zpravovaly o veškerých přijatých opatřeních.

K této zprávě jsou přiloženy dva dokumenty ve formě vnitřních pracovních dokumentů Komise: první hodnotí právní předpisy přijaté nebo před přijetím ve všech členských státech na základě informací shromážděných Komisí s odkazy na jednotlivá ustanovení rámcového rozhodnutí; druhý obsahuje tabulku s rozpisem provedení každého článku rámcového rozhodnutí ve vnitrostátních ustanoveních.