



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 08.06.2004  
COM(2004)409 v konečném znění

## **ZPRÁVA KOMISE**

**založená na článku 11 rámcového rozhodnutí Rady ze dne 13. června 2002 o boji proti  
terorismu**

{SEC(2004)688}

## **OBSAH**

1.	ZÁKLADNÍ ÚDAJE .....	3
2.	METODA A KRITÉRIA HODNOCENÍ TOHOTO RÁMCOVÉHO ROZHODNUTÍ.....	3
2.1.1.	Rámcová rozhodnutí z čl. 34 odst. 2 písm. b) Smlouvy o Evropské unii .....	3
2.1.2.	Kritéria hodnocení.....	4
2.1.3.	Kontext hodnocení .....	4
3.	HODNOCENÍ .....	5
ZPRÁVA KOMISE		

## 1. ZÁKLADNÍ ÚDAJE

Podle článku 11 rámcového rozhodnutí Rady ze dne 13. června 2002 o boji proti terorismu<sup>1</sup> (dále jen 'rámcové rozhodnutí') musí Komise vypracovat písemnou zprávu o opatřeních přijatých členskými státy pro dosažení souladu s tímto aktem.

Odstavec 1 tohoto článku zavazuje členské státy, aby přijaly opatření nezbytná pro dosažení souladu s ustanoveními rámcového rozhodnutí nejpozději do 31. prosince 2002. Podle odstavce 2 by měly členské státy ke stejnému dni sdělit generálnímu sekretariátu Rady a Komisi znění předpisů, kterými ve svém vnitrostátním právu provádějí povinnosti, jež pro ně vyplývají z tohoto rámcového rozhodnutí. Na základě zprávy vypracované s pomocí získaných údajů a zprávy Komise ověří Rada do 31. prosince 2003, zda členské státy přijaly opatření nezbytná pro dosažení souladu s tímto rámcovým rozhodnutím.

Kvalita a včasnost vnitrostátních údajů poskytnutých Komisi má nevyhnutelně vliv na hodnotu a přesnost této zprávy. Komise upozornila členské státy na jejich závazek formou dopisu zaslaného dne 9. prosince 2002. Do 31. prosince 2002 však předalo Komisi údaje o realizaci pouze pět členských států (Rakousko, Německo, Irsko, Itálie a Portugalsko) a pouze dva z nich skutečně začlenily příslušná přenášející ustanovení. Dokument vytvořený na takovém základě by byl naprosto bezúčelný, a tak Komise musela připustit opožděné odpovědi a shromáždit doplňující údaje od kontaktních osob, když byly jmenovány členskými státy. Do února 2003 odpovědělo dalších sedm členských států (Belgie, Dánsko, Finsko, Řecko, Španělsko a Velká Británie), ačkoli dva z nich pouze odkázaly na nové návrhy právních předpisů. Švédsko bylo třináctým členským státem, který odpověděl dne 5. listopadu 2003. Lucembursko a Nizozemí neodpověděly.

Ačkoliv byl proto termín předložení znění prováděcích ustanovení stanovených v čl. 11 odst. 2 rámcového rozhodnutí nejpozději do 31. prosince 2002, byly vzaty v úvahu dodatečné údaje poskytnuté ke dni uzávěrky 15. února 2004. Tato zpráva tedy hodnotí situaci přenesení povinností do vnitrostátního práva odvozenou z právních předpisů, které byly předány Komisi v tomto referenčním termínu. Pracovní dokument Komise související s touto zprávou obsahuje podrobnou analýzu vnitrostátních opatření provedených pro dosažení souladu s rámcovým rozhodnutím, a rovněž tabulku obsahující vnitrostátní ustanovení provádějící každý článek podle informací získaných Komisí. Údaje předané po tomto dni vezme Komise v úvahu v doplňující zprávě a podle nich bude aktualizovat údaje o vnitrostátních předpisech.

## 2. METODA A KRITÉRIA HODNOCENÍ TOHOTO RÁMCOVÉHO ROZHODNUTÍ

### 2.1.1. *Rámcové rozhodnutí z čl. 34 odst. 2 písm. b) Smlouvy o Evropské unii*

Toto rámcové rozhodnutí je založeno na Smlouvě o založení Evropské unie, a zejména na článku 29, čl. 31 písm. e a čl. 34 odst. 2 písm. b této smlouvy.

Rámcové rozhodnutí lze nejlépe přirovnat k právnímu aktu směrnice<sup>2</sup>. Oba akty jsou pro členské státy závazné, pokud jde o výsledek, který má být dosažen, ale ponechávají

---

<sup>1</sup> Úř. věst. L164, 22.6.2002, s. 3.

vnitrostátním orgánům na výběr formu a metody. Rámcová rozhodnutí však nemají přímý účinek.

### 2.1.2. *Kritéria hodnocení*

Aby bylo možné vyhodnotit na základě objektivních kritérií, zda bylo rámcové rozhodnutí členským státem úplně provedeno, jsou stanovena určitá obecná kritéria týkající se směrnic, které by měly být přiměřeně používány pro rámcová rozhodnutí, např.:

1. forma a metody provedení výsledku, který má být dosažen, musí být vybrány způsobem, aby bylo zajištěno, že směrnice skutečně funguje s přihlédnutím k jejím cílům<sup>3</sup>;
2. každý členský stát je povinen provést směrnice způsobem, který splňuje požadavky na jasnost a právní jistotu, a tak přenést její ustanovení do vnitrostátních ustanovení se závaznou platností<sup>4</sup>,
3. provedení nemusí nutně vyžadovat přesně znějící právní úpravu ve výslovném právním předpisu; proto může být dostatečný i obecný právní kontext (např. vhodná stávající opatření), pokud je zajištěno úplné použití směrnice dostatečně jasným a přesným způsobem<sup>5</sup>;
4. směrnice musí být provedeny v předepsané časové lhůtě<sup>6</sup>.

Oba akty jsou závazné, 'pokud jde o výsledek, který má být dosažen'. Ten lze definovat jako právní či faktický stav, který spravedlivě posuzuje zájem, který má akt podle Smlouvy zajistit<sup>7</sup>.

Obecné hodnocení uvedené v článku 11, do jaké míry dosáhly členské státy souladu s tímto rámcovým rozhodnutím, je podle možností založeno na shora uvedených kritériích.

### 2.1.3. *Kontext hodnocení*

První předběžná poznámka se týká (právního) kontextu a návaznosti hodnotící zprávy. Zatímco Komise má v rámci prvního pilíře pravomoc zahájit proti členskému státu postup o protiprávním jednání, tato možnost neexistuje v rámci TEU. Charakter a účel této zprávy se proto liší od zprávy o provedení směrnice prvního pilíře členskými státy. Protože se však Komise plně účastní záležitostí třetího pilíře<sup>8</sup>, je vhodné ji pověřit úkolem faktického hodnocení prováděcích opatření, které umožní Radě zhodnotit, do jaké míry provedly členské státy opatření nezbytná pro dosažení souladu s rámcovým rozhodnutím.

---

<sup>2</sup> Článek 249 Smlouvy ES.

<sup>3</sup> Viz příslušné precedenční právo o provádění směrnic: případ 48/75 *Royer* [1976 Sb. rozh. 497 - 518].

<sup>4</sup> Viz příslušné precedenční právo o provádění směrnic: případ 239/85 *Komise vs. Belgie* [1986] Sb. rozh. 3645 - 3659. Viz také případ 300/81 *Komise vs. Itálie* [1983] Sb. rozh. 449 - 456.

<sup>5</sup> Viz příslušné precedenční právo o provádění směrnic, např. případ 29/84 *Komise vs. Německo* [1985] Sb. rozh. 1661 - 1673.

<sup>6</sup> Viz podstatné precedenční právo o provádění směrnic, např. : případ 52/75 *Komise vs. Itálie* [1976] Sb. rozh. 277 - 284, viz obecně výroční zprávy Komise o kontrole provádění práva Společenství, např. COM (2001) 309 v konečném znění.

<sup>7</sup> Viz PJG Kapteyn a P. Verloren van Themaat 'Úvod do práva Evropských společenství', 3. vydání, 1998, s. 328.

<sup>8</sup> Čl. 36 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii.

Za druhé, rámcové rozhodnutí nesmí být pokládáno za skupinu dílčích ustanovení, ale za celek: globální systém, jehož složky jsou nevyhnutelně provázány. V podstatě vyžaduje od členských států, aby do svých právních systémů začlenily kvalifikovaný pojem “teroristické trestné činy”, a zejména zvláštní teroristický úmysl, což také vyplývá z článků 2 (“Trestné činy spojené s teroristickými skupinami”) a 3 (“Trestné činy spojené s teroristickými činnostmi”). Tento požadavek je odvozen z povinnosti stanovené v čl. 5 odst. 2 trestat teroristické zločiny vyšší sazbou trestu odnětí svobody, než které se ukládají podle vnitrostátních právních předpisů za odpovídající “obecné” delikty. Kromě toho povinnosti stanovené v článku 9, který zajišťuje rozšířenou exteritoriální pravomoc bez možnosti vydávat prohlášení a stanoví mechanismus přednostních faktorů, které se musí vzít v úvahu v případě jasných střetů pravomoci, také přesahují povinnosti obvykle uložené rámcovým rozhodnutím. Ačkoli je strukturálně podobné jiným aktům zaměřeným na harmonizaci určité oblasti trestního práva, toto rámcové rozhodnutí se tedy liší od těch, které nevyžadují začlenění “zvláštních trestných činů”, pokud je chování, které má být trestáno, již zahrnuto v obecném trestním obvinění<sup>9</sup>. V těchto případech lze dodržet povinnosti týkající se trestů také použitím obecných pravidel v dané věci.

Ačkoli tedy hodnocení může a bude odkazovat na jednotlivé články, nelze je posuzovat odděleně. Částečné provedení či neprovedení článku nebo části článku se rovněž projeví na souvisejících ustanoveních, které – budou-li posuzovány samostatně – by se mohly jevit v souladu s požadavky rámcového rozhodnutí, a bude mít vliv na systém jako celek. Nicméně, protože nesoulady dosud existují, hodnocení bude dle potřeby přihlížet k obecnému zázemí trestního práva členských států.

### 3. HODNOCENÍ

Pouze několik členských států včas předalo Komisi všechna příslušná znění svých prováděcích ustanovení. Faktické hodnocení a následné učiněné závěry se proto někdy zakládají na neúplných informacích. Komise nezískala žádné informace od Lucemburska a Nizozemí a žádné konkrétní informace od Řecka. Ve dvanácti dalších členských státech je situace týkající se provedení zvláštních ustanovení taková:

**Článek 1:** Osm členských států přijalo zvláštní opatření, kterými jsou teroristické trestné činy považovány za samostatnou kategorii trestných činů, ačkoli existují rozdíly v rozsahu a metodách provedení a Irsko v současné době pozměňuje k tomu účelu své právní předpisy. Itálie a Velká Británie stanovily pouze omezený počet zvláštních teroristických trestných činů, a potom kvalifikují obecné trestné činy podle teroristického úmyslu buď jako přitěžující okolnost (v Itálii) nebo s použitím obecné definice terorismu (Velká Británie). Je patrné, že Německo neprovedlo toto ustanovení tak, jak bylo stanoveno.

**Článek 2:** Většina členských států má nebo bude mít právní předpisy, které zajišťují samostatnou trestnost teroristických činů spáchaných ve spojení s teroristickými skupinami. Ve Švédsku a v Dánsku (kromě určitých účastí) nejsou teroristické skupiny a vedení nebo účast na jejich činnosti zvláštním způsobem stíhány, ačkoli v některých případech ti, kteří páchají takovou činnost, mohou být přesto trestáni jako hlavní nebo pomocné osoby v příslušných teroristických trestných činech.

---

<sup>9</sup> Například “krádež kreditní karty”, na kterou se vztahuje čl. 2 písm. a rámcového rozhodnutí Rady ze dne 28. května 2001 o potírání podvodů a padělání bezhotovostních platebních prostředků, by mohla být zahrnuta v obecném ustanovení o krádežích v trestním zákoníku.

**Článek 3:** Je patrné, že pouze čtyři členské státy mají právní předpisy, které jsou plně v souladu s povinnostmi uvedenými v tomto článku. Irsko by mělo zajistit soulad s tímto ustanovením poté, co vstoupí v platnost nové právní předpisy. Zbývající členské státy, které poskytly Komisi informace, budou schopny zajistit soulad s tímto ustanovením pouze částečně.

**Článek 4:** Ačkoli pouze některé členské státy mají zvláštní ustanovení v této věci, je patrné, že s použitím obecných pravidel o návodu nebo pomoci k trestným činům budou moci nepřímo zajistit soulad s tímto článkem za předpokladu, že budou plně provedeny předcházející články.

**Článek 5:** Ačkoli pouze dva členské státy to výslovně uvedly v údajích poskytnutých Komisi, je patrné, že všechny státy budou schopny splnit podmínky stanovené v odstavci 1. Osmi členským státům se podařilo nebo podaří splnit povinnost uloženou v odstavci 2. V případě Německa, Španělska, Irska a Velké Británie nelze konstatovat, že budou za všechny příslušné trestné činy ukládány vyšší tresty. Co se týká odstavce 3, pokud jde o vedení teroristické skupiny, sedm členských států stanovilo požadované tresty a další tři státy, ve kterých není toto jednání výslovně stíháno, by také částečně dosáhly souladu s tímto ustanovením. Španělsko dosáhlo souladu s tímto ustanovením, jen pokud jde o vedení teroristické skupiny, která pouze hrozí spácháním teroristických činů. Co se týká účasti na činnostech teroristické skupiny, osm členských států zcela splnilo stanovené podmínky a v dalších čtyřech členských státech lze tyto podmínky pokládat za částečně splněné.

**Článek 6:** Vnitrostátní právo v šesti členských státech výslovně předpokládá zvláštní okolnosti stanovené v tomto článku, zatímco zbývající státy neuvedly zvláštní opatření, kterými by se provádělo toto nepovinné ustanovení.

**Článek 7:** Osm členských států má nebo bude mít, po dokončení svého normotvorného postupu, právní předpisy, kterými bude zajištěno, že právnické osoby lze činit odpovědnými za teroristické trestné činy. Z nich však pouze čtyři státy poskytly dostatek informací, aby prokázaly, že budou schopny zajistit soulad s čl. 7 odst. 2. Španělsko, Rakousko, Švédsko a Velká Británie neposkytly dostatek informací, které by umožnily pokládat tento článek za provedený v plném rozsahu.

**Článek 8:** Sedm členských států stanovilo nebo stanoví pokuty trestní nebo jiné povahy pro právnické osoby. Většina z nich také používá všechny nebo některé z nepovinných sankcí uvedených v tomto ustanovení.

**Článek 9:** Všechny členské státy budou zřejmě schopny zajistit soulad s tímto článkem, pokud jde o uplatnění územního principu v čl. 9 odst. 1 písm. a, čl. 9 odst. 1 písm. b a čl. 9 odst. 4. Pokud jde o exterritoriální soudní příslušnost, většina členských států má nebo bude mít pravidla, která v různé míře zahrnují principy aktivní a pasivní právní subjektivity, jak stanoví čl. 9 odst. 1 písm. c a e. Čl. 9 odst. 1 písm. d byl výslovně proveden v Rakousku a bude proveden v Irsku, ačkoli je patrné, že Itálie, Portugalsko a Finsko by také zajistily soulad s tímto ustanovením. Osm členských států má nebo bude mít právní předpisy, které budou v souladu s čl. 9 odst. 3, a další tři budou schopny zajistit částečný soulad s tímto ustanovením. Závěrem, zatímco v Irsku bude částečně proveden čl. 9 odst. 2, ostatní členské státy zřejmě nezačlenily do svého vnitrostátního práva kritéria řešení platných střetů soudní příslušnosti uvedených v tomto ustanovení.

**Článek 10:** Pouze Rakousko poskytlo dostatek informací, aby prokázalo soulad s čl. 10 odst. 1, ačkoli je pravděpodobné, že teroristické trestné činy jsou ve všech členských státech pokládány pro účely vyšetřování a stíhání za společenské trestné činy. Osm členských států poskytlo informace o dodatečných opatřeních na pomoc rodinám obětí terorismu, na které se vztahuje čl. 10 odst. 2.

**Článek 12:** Komise nezískala zvláštní informace o provedení v Gibraltaru.

S ohledem na předchozí obsah zprávy žádá Komise členské státy, které tak dosud neučinily, aby zajistily rychlé a úplné provedení tohoto rámcového rozhodnutí ve svém vnitrostátním právu a neprodleně informovaly o přijatých opatřeních se zněním statutárních nebo správních předpisů zavedených na jeho podporu.