



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 6.12.2006
KOM(2006) 770 v konečném znění

ZPRÁVA KOMISE

**vycházející z článku 9 rámcového rozhodnutí Rady ze dne 28. listopadu 2002 o posílení
trestního rámce s cílem zabránit napomáhání k nepovolenému vstupu, tranzitu a pobytu**

{SEK(2006) 1591}

OBSAH

1.	Úvod.....	3
1.1.	Souvislosti.....	3
2.	Metodický postup a kritéria při hodnocení souladu právní úpravy členských států s uvedeným rámcovým rozhodnutím.....	4
2.1.	Kritéria hodnocení.....	4
2.2.	Souvislosti hodnocení	5
2.3.	Účel zprávy obecně	6
3.	POSOUZENÍ.....	6
4.	ZÁVĚRY.....	8

ZPRÁVA KOMISE

vycházející z článku 9 rámcového rozhodnutí Rady ze dne 28. listopadu 2002 o posílení trestního rámce s cílem zabránit napomáhání k nepovolenému vstupu, tranzitu a pobytu

1. Úvod

1.1. Souvislosti

Podle čl. 9 odst. 2 rámcového rozhodnutí Rady ze dne 28. listopadu 2002 o posílení trestního rámce s cílem zabránit napomáhání k nepovolenému vstupu, tranzitu a pobytu (dále jen „rámcové rozhodnutí“) vypracuje Komise písemnou zprávu o opatřeních přijatých členskými státy k provedení rámcového rozhodnutí¹.

Odstavec (1) tohoto článku zavazuje členské státy, aby přijaly opatření nezbytná pro dosažení souladu s rámcovým rozhodnutím nejpozději do 5. prosince 2004. Podle odstavce (2) členské státy ke stejnému dni sdělí generálnímu sekretariátu Rady a Komisi znění ustanovení, kterými se do jejich vnitrostátního právního řádu provádějí povinnosti vyplývající z tohoto rámcového rozhodnutí. Na základě písemné zprávy Komise, by Rada měla nejpozději do 5. června 2005 posoudit, do jaké míry dosáhly členské státy souladu s tímto rámcovým rozhodnutím. V souvislosti s Islandem, Norskem a Spojeným královstvím a Irskem je třeba uvést, že se musí vzít v úvahu, že rámcové rozhodnutí rozvíjí schengenské *acquis*. Proto se soulad právní úpravy Islandu a Norska s daným rámcovým rozhodnutím posuzuje podle zvláštního postupu sjednaného s těmito státy. Norsko oznámilo, že ústavou zakotvené povinnosti byly splněny v souladu s čl. 8 odst. 2 písm. c) dohody a příslušná směrnice Rady a rámcové rozhodnutí Rady mohou být pro Norsko závazné. Norsko však zatím Komisi nezaslalo znění příslušné vnitrostátní právní úpravy.

Výpovědní hodnota této zprávy proto z velké části závisí na kvalitě a přesnosti informací získaných Komisí od vnitrostátních orgánů. Komise členským státům připomněla jejich povinnost dopisem ze dne 7. prosince 2004.

Do konce března roku 2006 Komise neobdržela žádné informace o provedení rámcového rozhodnutí do vnitrostátního právního řádu pěti členských států, jedná se o Rakousko, Kypr, Řecko, Lucembursko a Portugalsko. Informace poskytnuté čtyřmi členskými státy (Estonskem, Maltou, Španělskem a Švédskem) měly buď předběžný charakter, nebo nebyly dostatečně konkrétní, a neposkytují tudíž vhodný základ k důkladnému posouzení.

Ačkoliv den 5. prosince 2004 byl posledním dnem k odeslání znění prováděcích právních předpisů, ve zprávě jsou zohledněny i informace zaslané do března roku 2006, jestliže to bylo možné.

Pracovní dokument útvarů Komise připojený k této zprávě obsahuje podrobnou analýzu vnitrostátních opatření přijatých členskými státy za účelem dosažení souladu s rámcovým rozhodnutím.

¹ Úř. věst. L 328, 5.12.2002, s. 1.

Irsko sdělilo, že v souladu s čl. 6 odst. 3 rozhodnutí 2002/192/ES se provádění opatření přijatých Irskem v souvislosti s schengenským *acquis* zahájí, jakmile bude o *acquis* rozhodnuto podle čl. 4 odst. 1 uvedeného rozhodnutí. Proto zatím nelze rámcové rozhodnutí z listopadu roku 2002 (2002/946/SVV) v Irsku provést do právního řádu. Spojené království informace o provedení rámcového rozhodnutí do právního řádu naopak předložilo.

2. METODICKÝ POSTUP A KRITÉRIA PŘI HODNOCENÍ SOULADU PRÁVNÍ ÚPRAVY ČLENSKÝCH STÁTŮ S UVEDENÝM RÁMCOVÝM ROZHODNUTÍM

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

Směrnice je právním nástrojem nejbližší srovnatelným s rámcovým rozhodnutím². Oba nástroje jsou pro členské státy závazné, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba formy a prostředků pro jejich provádění se ponechává vnitrostátním orgánům. Rámcová rozhodnutí však nemají přímý účinek. Komise se – alespoň za současného stavu vývoje evropského práva – nemůže obracet na Soudní dvůr a prosazovat provádění rámcového rozhodnutí do jednotlivých právních řádů. Soudní dvůr nicméně může rozhodovat spory mezi členskými státy, pokud jde o výklad nebo použití (včetně provedení) rámcového rozhodnutí. Možný výkon tohoto práva vyžaduje ucelený skutkový základ, k jehož vytvoření může zpráva Komise přispět.

2.1. Kritéria hodnocení

Aby bylo možné objektivně vyhodnotit, zda rámcové rozhodnutí bylo členským státem plně provedeno, byla stanovena určitá obecná kritéria týkající se směrnic, která by měla být přiměřeně používána pro rámcová rozhodnutí:

1. forma a prostředky k provedení výsledku, jehož má být dosaženo, musí být zvoleny tak, aby bylo zajištěno, že směrnice bude s přihlédnutím ke svým cílům účinně fungovat³,
2. každý členský stát je povinen si zvolit způsob provádění tak, aby splňoval požadavky kladené na srozumitelnost a právní jistotu, a zajistit tak provádění do platného vnitrostátního právního řádu⁴,
3. provedení do vnitrostátního právního řádu nemusí nutně vyžadovat přesné znění použité ve směrnici, což znamená, že mohou například postačovat i příslušná a stávající vnitrostátní opatření, pokud je zajištěno plné použití dostatečně srozumitelným a přesným způsobem⁵,

2 Článek 249 Smlouvy o ES.

3 Viz příslušná judikatura o provádění směrnic: věc 48/75 Royer [1976], Sb. rozh. 497 a 518.

4 Viz příslušná judikatura o provádění směrnic: věc 239/85 Komise v. Belgie [1986], Sb. rozh. 3645 a 3659. Viz také věc 300/81 Komise v. Itálie [1983], Sb. rozh. 449 a 456.

5 Viz příslušná judikatura o provádění směrnic, např. věc 29/84 Komise v. Německo [1985], Sb. rozh. 1661 a 1673.

4. směrnice musí být provedeny v předepsané časové lhůtě, je-li tato stanovena⁶.

Oba typy nástrojů jsou závazné, „pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo“, což lze definovat jako právní či skutkový stav, jenž odpovídá zamýšlenému výsledku, který má být zajištěn daným nástrojem Smlouvy⁷.

Obecné hodnocení, do jaké míry členské státy dosáhly souladu s tímto rámcovým rozhodnutím, vychází podle možností ze shora uvedených kritérií.

2.2. Souvislosti hodnocení

Předběžný komentář se týká právních souvislostí a především dalšího postupu přijatého na základě hodnotící zprávy. Jak již bylo uvedeno, Komise může v rámci Smlouvy o Evropské unii zahájit řízení vůči členským státům pro porušení práva. Komise nicméně při svém právním hodnocení rámcových rozhodnutí a směrnic ukládajících členským státům cíle stejného charakteru vychází ze stejných zásad a metod.

Druhý předběžný komentář se týká zvláštní povahy upravované oblasti. Rámcové rozhodnutí je jedním z nástrojů přijatých za účelem boje proti nedovolenému přistěhovalectví, nezákonnému zaměstnávání, obchodování s lidmi a pohlavnímu vykořisťování dětí. Jeho účelem je posílit trestní rámec s cílem zabránit napomáhání k nepovolenému vstupu, tranzitu a pobytu. Rámcové rozhodnutí doplňuje směrnici 2002/90/ES⁸ (dále jen „směrnice“), kterou tato zpráva nebere v úvahu a která bude vyhodnocena ve zvláštní zprávě.

Ohledně sankcí rámcové rozhodnutí stanoví, že každý členský stát přijme nezbytná opatření k tomu, aby účinnými, přiměřenými a odrazujícími tresty zajistil trestnost porušování práva s případným následkem vydání osoby⁹. Takové sankce mohou být spojeny s propadnutím věci, konkrétně dopravního prostředku použitého ke spáchání trestného činu, nebo se zákazem činnosti vykonávané přímo nebo prostřednictvím třetí osoby při naplňování skutkové podstaty spáchaného trestného činu nebo s vyhoštěním. Sankce navíc představují trest odnětí svobody s horní hranicí trestní sazby nejméně 8 let, jestliže je trestný čin spáchán za účelem zisku a pachatel jej spáchal buď jako člen organizované skupiny, nebo ohrozil životy osob, kterým trestný čin způsobil újmu.

Dne 13. září 2005 zrušil Evropský soudní dvůr rámcové rozhodnutí Rady o trestněprávní ochraně životního prostředí, protože daný právní nástroj byl přijat mimo rámec Evropského společenství (věc C-176/03), tj. byly porušeny pravomoci Společenství. Uvedený rozsudek objasňuje rozdělení pravomocí mezi Společenství a Unii v oblasti trestního práva. Při hodnocení dopadu a možných škodlivých následků směrnice 2002/90/ES a rámcového rozhodnutí 2002/946/SVV na proces určení, zda je nutné zlepšit základ uvedené právní úpravy, se bude rovněž přihlížet k dopadu rozsudku a bude se uvažovat o možné náhradě uvedených nástrojů jednou směrnicí.

6 Viz stálá judikatura o provádění směrnic, např. : věc 57/75 Komise v. Itálie [1976], Sb. rozh. 277 a 284, obecně viz výroční zprávy Komise o kontrole provádění práva Společenství, např. KOM (2001) 309 v konečném znění.

7 Viz PJG Kapteyn a P. Verloren van Themaat „Úvod do práva Evropských společenství“, 3. vydání, 1998, s. 328.

8 Úř. věst. L 328/1, 5.12.2002, s. 17.

9 V podstatě to znamená, že členské státy by měly vydávat rozhodnutí o trestu odnětí svobody nebo o příkazu k vzetí do vazby s horní hranicí jednoho roku.

2.3. Účel zprávy obecně

V této zprávě se posuzuje míra, do jaké členské státy dosáhly souladu s rámcovým rozhodnutím.

3. POSOUZENÍ

Cílem rámcového rozhodnutí je sblížit právní systémy členských států v oblasti boje s nedovoleným přistěhovalectvím, a posílit tak trestní rámec s cílem zabránit a stíhat napomáhání k nepovolenému vstupu, tranzitu a pobytu.

Rámcové rozhodnutí navíc zavedlo opatření k boji proti napomáhání k nedovolenému přistěhovalectví jak v souvislosti s nepovoleným překračováním hranic (rozuměj ve smyslu zužujícího výkladu), tak i za účelem odhalování sítí vykořisťujících člověka. Pro tento účel má zásadní význam sblížení stávajících právních předpisů, zejména se jedná o přesné vymezení daného protiprávního jednání a o případy vynětí na straně jedné, což je předmětem směrnice Rady, a o minimální pravidla pro ukládání sankcí, odpovědnost právnických osob a příslušnost na straně druhé, což je předmětem tohoto rámcového rozhodnutí.

Informace, jež Komise obdržela, jsou však velmi různorodé, zejména nebývají úplné. Tato skutečnost je zachycena v příloze této zprávy, kde jsou uvedeny informace předložené členskými státy. V tomto smyslu zdaleka ne všechny členské státy zaslaly Komisi všechna příslušná znění svých prováděcích ustanovení. Hodnocení předložených skutečností a následné závěry se proto někdy zakládají na neúplných informacích.

Článek 1: Sankce

Členské státy mají povinnost přijmout nezbytná opatření k tomu, aby účinnými, přiměřenými a odrazujícími tresty zajistily trestnost trestných činů vymezených ve směrnici upravující nepovolený vstup, tranzit a pobyt, včetně ukládání trestů odnětí svobody, které mohou být spojeny s vydáním osoby, popř. s jinými tresty. Konkrétně to znamená, že členské státy musí dodržet definice uvedené v čl. 1 odst. 1 písm. a) (úmyslná pomoc k nedovolenému vstupu nebo přechodu územím členského státu) a čl. 1 odst. 1 písm. b) (úmyslná pomoc za úplatu k nepovolenému pobytu na území členského státu). Na druhé straně je třeba zohlednit ustanovení čl. 1 odst. 2 směrnice, kde je stanoveno, že členské státy mohou rozhodnout, že neuloží sankce, pokud jde o jednání vymezené v čl. 1 odst. 1 písm. a), jestliže cílem daného jednání bylo poskytnout dotčené osobě humanitární pomoc.

Ze zaslaných informací vyplývá, že většina právních řádů postihuje podle trestního práva napomáhání k nepovolenému vstupu, tranzitu a pobytu, tj. úmyslnou pomoc k nedovolenému vstupu nebo přechodu územím členského státu nebo úmyslnou pomoc za úplatu k nepovolenému pobytu na území členského státu, jako trestný čin. Totéž lze konstatovat o návodu, spolupachatelství a pokusu. Tresty se však stále značně liší. Lze ukládat různé sankce od pokut, což je nejmírnější postih, až po trest odnětí svobody s horní hranicí 15 let, což je nejtěžší postih za trestný čin spáchaný za přitěžujících okolností. To ale není v rozporu s rámcovým rozhodnutím, poněvadž to hovoří pouze o minimálním přiblížení.

Ačkoliv se nejedná o povinnost stanovenou rámcovým rozhodnutím, ale pouze o možnost, má většina členských států ve svých právních řádech upraven institut propadnutí věci, konkrétně dopravního prostředku, a zákaz konkrétních povolání nebo činností, jakož i vyhoštění.

Ze zaslaných informací vyplývá, že ve většině právních řádů je zakotveno, že v souladu s čl. 1 odst. 3 rámcového rozhodnutí se trestné činy spáchané za účelem zisku nebo činnost organizované skupiny nebo trestné činy ohrožující životy převáděných osob považují za přitěžující okolnosti opravňující použití vyšší trestní sazby. K tomu zavazuje i rámcové ustanovení.

Článek 2 a 3: Odpovědnost právnických osob a sankce ukládané právnickým osobám

Rámcové rozhodnutí zavádí k odpovědnosti fyzických osob i odpovědnost osob právnických, protože členským státům ukládá povinnost zajistit, aby právnické osoby mohly být činěny odpovědnými za protiprávní jednání uvedená v čl. 1 odst. 1 a 2, která v jejich prospěch spáchá jakákoli osoba, která v této právnické osobě působí ve vedoucím postavení. Není nutné, aby taková odpovědnost byla definována výlučně jako trestněprávní. Sankce ukládané právnickým osobám mají být „účinné, přiměřené a odrazující“.

Z informací předložených Komisi k jednotlivým vnitrostátním právním úpravám každopádně vyplývá, že v právním řádu většiny členských států existuje možnost uložit právnickým osobám sankce alespoň formou správních opatření.

Právní předpisy České republiky, Lotyšska a Slovenské republiky neumožňují, aby právnické osoby byly činěny odpovědnými za protiprávní jednání.

Článek 4: Příslušnost

Ustanovení článku 4 rámcového rozhodnutí vymezují případy, kdy jsou členské státy příslušné k rozhodování o trestných činech uvedených v článku 1. Hlavním pravidlem je zásada územní působnosti, podle níž musí každý členský stát rozhodovat o trestných činech spáchaných zcela nebo zčásti na jeho území. Všechny členské státy uvedly, že tuto povinnost splňují.

Kromě toho musí členské státy rozhodovat o trestných činech spáchaných jejich státními příslušníky nebo spáchané ve prospěch právnických osob usazených na jejich území, pokud se nerozhodly využít možností stanovených čl. 4 odst. 2 v souladu s procedurálním postupem definovaným čl. 4 odst. 3. Komise zatím nemá žádné informace o tom, že by členské státy vyrozuměly generálního tajemníka Rady v souladu s čl. 4 odst. 3.

Článek 5: Vydávání a trestní stíhání

Tento článek byl z velké části nahrazen rozhodnutím o evropském zatýkacím rozkazu¹⁰. Poněvadž si další používání článku 5 žádá hlubší analýzu úpravy evropského zatýkacího rozkazu, např. článku 33, a návazných problémů spojených s prováděním, např. zrušit provádění do právního řádu členských států, bude této otázce věnována pozornost v rámci dalšího vývoje problematiky evropského zatýkacího rozkazu.

Článek 6: Mezinárodní právo o uprchlících

Komise není schopna zaujmout konečné stanovisko ke stupni provedení tohoto ustanovení do právního řádu jednotlivých členských států, protože tyto nepředložily dostatečné informace.

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

Komise ale zatím nemá žádný náznak o tom, že by kvůli provedení rámcového rozhodnutí došlo k porušení mezinárodního práva o uprchlících.

Článek 7: Sdělování informací mezi členskými státy

Členské státy obecně Komisi neinformovaly o provádění ustanovení článku 7 do svých právních řádů. Učinily tak pouze Spojené království, Belgie, Lotyšsko a Dánsko.

Článek 8: Místní působnost

Tímto ustanovením se stanoví, že rámcové rozhodnutí se vztahuje na Gibraltar. Spojené království zaslalo konkrétní informace o stavu provádění do právního řádu Gibraltarů.

4. ZÁVĚRY

Zdaleka ne všechny členské státy zaslaly Komisi včas všechna příslušná znění svých prováděcích ustanovení. Do konce března roku 2006 Komise neobdržela vůbec žádné informace o provádění rámcového rozhodnutí od pěti členských států. Jedná se o Rakousko, Kypr, Řecko, Lucembursko a Portugalsko. Estonsko, Malta, Španělsko a Švédsko předložily pouze předběžné a nekonkrétní informace. Tyto informace nevytváří dostatečný základ k hlubšímu posouzení.

Právní hodnocení a následné závěry se proto někdy zakládají na neúplných informacích.

Jedním z důsledků rámcového rozhodnutí na straně jedné je, že většina členských států má ve svém právním řádu trestněprávní úpravu umožňující ukládání trestů za napomáhání k nepovolenému tranzitu a pobytu. Na straně druhé je rozsah takových trestů stále velmi široký – proto lze uvažovat o evropském nástroji, jehož cílem by byla vyšší harmonizace právních předpisů. Navíc se zdá, že trestněprávní úprava některých členských států (např. Španělska a Nizozemska) nerozlišuje jednoznačně mezi obchodováním s lidmi a převaděčstvím. Dvě rámcová rozhodnutí zaměřená na potlačení uvedené trestné činnosti vycházejí z různých definic, čímž je zřejmě vyloučena možnost, aby tatáž trestněprávní ustanovení platila pro obě formy trestné činnosti. Proto není jisté, zda rámcové rozhodnutí Rady je řádně prováděno a používáno, aniž by docházelo k rozlišování mezi obchodováním s lidmi a převaděčstvím.

Komise navíc nebyla schopna získat statistické údaje, které by demonstrovaly praktický dopad rámcového rozhodnutí na nedovolené přistěhovalectví. Vzhledem k těmto souvislostem vyhodnotí Komise v letech 2006 až 2007 rámcové rozhodnutí a směrnici 2002/90/ES podle praktičtějších měřítek a s ohledem na sloučení těchto právních aktů do jedné směrnice, jak o tom rozhodl Evropský soudní dvůr ve věci C-176/03.

Tyto první nástroje přijaté na úrovni EU k řešení otázek nezákonné pomoci k nedovolenému vstupu a pobytu by měly podepřeny opatřeními, které se budou zabývat především zaměstnáváním nelegálně pobývajících státních příslušníků třetích zemí za předpokladu, že možnost nalezení takového nezákonného pracovního místa je důležitým motivačním prvkem nedovoleného přistěhovalectví na území EU. Z tohoto důvodu Komise v první polovině roku 2007 navrhne závazná pravidla k postihování zaměstnavatelů zaměstnávajících nelegálně pobývajících státních příslušníky třetích zemí.

Komise vyzdvihuje harmonický vztah mezi příslušnými trestněprávními ustanoveními a ochranou uprchlíků a žadatelů o azyl. Kromě toho Komise zdůrazňuje prospěšnost probíhající spolupráce včetně sdělování rozhodných informací na úrovni členských států. V daném ohledu však bude zřejmě nezbytné vypracovat další hodnocení na základě spolehlivějších informací.