



EIROPAS KOPIENU KOMISIJA

Briselē, 6.12.2006
COM(2006) 770 galīgā redakcija

KOMISIJAS ZIŅOJUMS

**kas pamatojas uz 9. pantu Padomes 2002. gada 28. novembra pamatlēmumā par
krimināltiesiskās sistēmas stiprināšanu, lai novērstu neatļautas ieceļošanas, tranzīta un
uzturēšanās atbalstīšanu**

{SEC(2006) 1591}

SATURS

1.	Ievads	3
1.1.	Priekšvēsture	3
2.	vērtēšanas metode un kritēriji dalīvvalstu tiesību aktu atbilstībai šim pamatlēmumam	4
2.1.	Vērtēšanas kritēriji	4
2.2.	Novērtējuma konteksts	5
2.3.	Ziņojuma vispārīgais mērķis	5
3.	novērtējums	6
4.	SECINĀJUMI	8

KOMISIJAS ZIŅOJUMS

kas pamatojas uz 9. pantu Padomes 2002. gada 28. novembra pamatlēmumā par krimināltiesiskās sistēmas stiprināšanu, lai novērstu neatļautas ieceļošanas, tranzīta un uzturēšanās atbalstīšanu

1. IEVADS

1.1. Priekšvēsture

Saskaņā ar 9. panta 2. punktu Padomes 2002. gada 28. novembra pamatlēmumā par krimināltiesiskās sistēmas stiprināšanu, lai novērstu neatļautas ieceļošanas, tranzīta un uzturēšanās atbalstīšanu (turpmāk tekstā „pamatlēmums”), Komisijai ir jāizstrādā rakstisks ziņojums par pasākumiem, ko veikušas dalībvalstis, lai rīkotos saskaņā ar šo pamatlēmumu.¹

Minētā panta 1. punkts uzliek dalībvalstīm pienākumu veikt vajadzīgos pasākumus, lai tās izpildītu šā pamatlēmuma noteikumus līdz 2004. gada 5. decembrim. Saskaņā ar 2. punktu dalībvalstīm līdz šim norādītajam datumam ir jānosūta Padomes ģenerālsekretariātam un Komisijai to noteikumu teksts, ar kuriem dalībvalstu tiesību aktos tiek transponēti no pamatlēmuma izrietošie pienākumi. Pamatojoties uz Komisijas rakstisku ziņojumu, Padomei līdz 2005. gada 5. jūnijam jānovērtē, kā dalībvalstis ir ievērojušas minētā pamatlēmuma prasības. Attiecībā uz Islandi un Norvēģiju, kā arī uz Apvienoto Karalisti un Īriju, jāņem vērā, ka šis pamatlēmums papildina Šengenas *acquis*. Tālab tas, kā pamatlēmumu ir ievērojusi Islande un Norvēģija, tiek novērtēts, izmantojot īpašu procedūru, par kuru ir panākta savstarpēja vienošanās ar šīm valstīm. Norvēģija ir paziņojusi, ka tā ir izpildījusi konstitucionālās prasības atbilstīgi Nolīguma 8. panta 2. punkta c) apakšpunktam un ka gan attiecīgā Padomes direktīva, gan arī Padomes pamatlēmums Norvēģijai var kļūt saistoši. Tomēr Norvēģija Komisijai vēl nav atsūtījusi attiecīgo valsts tiesību aktu tekstu.

Tālab tas, cik vērtīgs ir šis ziņojums, lielā mērā ir atkarīgs no tā, cik kvalitatīvu un precīzu informāciju ir sniegusi attiecīgā dalībvalsts. Komisija ar 2004. gada 7. decembra vēstuli dalībvalstīm atgādināja par šo pienākumu.

Visbeidzot, līdz pat 2006. gada marta beigām Komisija vēl joprojām nebija saņēmusi informāciju par pamatlēmuma īstenošanu no piecām dalībvalstīm – Austrijas, Kipras, Grieķijas, Luksemburgas un Portugāles. Informācija, ko iesniedza četras dalībvalstis – Igaunija, Malta, Spānija un Zviedrija - bija vai nu provizoriska, vai nepietiekami precīza, tālab tā nevarēja būt par pamatu padziļinātam vērtējumam.

Lai gan 2004. gada 5. decembris bija īstenošanas noteikumu tekstu iesniegšanas galīgais termiņš, šajā ziņojumā iespēju robežās ir ņemta vērā arī informācija, kas iesniegta līdz 2006. gada martam.

Ar šo ziņojumu saistītajā departamentu darba dokumentā ir ietverta sīka to pasākumu analīze, ko veikušas dalībvalstis, lai izpildītu šo pamatlēmumu.

1 OV L 328/1 – 2002. gada 5. decembris

Īrija paziņoja, ka saskaņā ar Lēmuma 2002/192/EK 6. panta 3. punktu pasākumu īstenošana no Īrijas puses, pamatojoties uz Šengenas *acquis*, notiks tad, kad "*acquis*" tiks īstenots saskaņā ar lēmumu atbilstīgi minētā lēmuma 4. panta 1. punktam. Uz šā pamata 2002. gada novembra pamatlēmums (2002/946/TI) Īrijai vēl nav jāīsteno. Turpretim Apvienotā Karaliste jau ir iesniegusi informāciju par pamatlēmuma īstenošanu.

2. VĒRTĒŠANAS METODE UN KRITĒRIJI DALĪVVALSTU TIESĪBU AKTU ATBILSTĪBAI ŠIM PAMATLĒMUMAM

Šis pamatlēmums ir balstīts uz Līgumu par Eiropas Savienību (LES), un jo īpaši tā 29. pantu, 31. panta e) punktu un 34. panta 2. punkta b) apakšpunktu.

Direktīva ir juridisks instruments, ko vislabāk varētu salīdzināt ar pamtlēmumu². Abi šie instrumenti ir dalībvalstīm saistoši attiecībā uz sasniedzamo rezultātu, bet īstenošanas formu un metožu izvēle paliek dalībvalstu iestāžu ziņā. Tomēr pamatlēmumiem nav tiešas ietekmes. Komisija nevar – vismaz pašreizējā Eiropas tiesību attīstības stadijā – vērsties ar prasību Eiropas Kopienų Tiesā, lai piespiestu transponēt pamatlēmumu tiesību aktos. Tomēr Eiropas Kopienų Tiesa var regulēt dalībvalstu starpā strīdus par pamatlēmuma interpretāciju un piemērošanu (arī transponēšanu). Lai šo tiesisko iespēju izmantotu, ir nepieciešama pārliecinoša fakto bāze, un ar šo Komisijas ziņojumu var sekmēt tās izveidi.

2.1. Vērtēšanas kritēriji

Lai varētu objektīvi novērtēt, vai dalībvalsts pilnībā ir īstenojusi pamatlēmumu, ir izstrādāti daži vispārēji kritēriji direktīvām, kuri *mutatis mutandis* jāpiemēro pamatlēmumiem.

1. Sasniedzamā rezultāta īstenošanas veids un metodes ir jāizvēlas tā, lai nodrošinātu direktīvas efektīvu darbību atbilstoši tās noteiktajiem mērķiem³.
2. Katrai dalībvalstij ir pienākums izvēlēties tādu īstenošanas veidu, kas atbilst skaidrības un tiesiskās noteiktības prasībām, un tādējādi nodrošina transponēšanu dalībvalstu noteikumos, kuriem ir saistošs spēks⁴.
3. Transponējot valsts tiesību aktos, nav obligāti izteikties aktā precīzi tiem pašiem vārdiem, kas nozīmē to, ka, piemēram, atbilstošie un jau veiktie dalībvalsts pasākumi var būt pietiekami, ciktāl tiek nodrošināta pilnīga piemērošana pietiekami skaidrā un precīzā veidā⁵;
4. Ja ir noteikts termiņš, transponēšanai ir jānotiek šā termiņa laikā⁶.

2 EK Līguma 249. pants.

3 Skatīt attiecīgo judikatūru par direktīvu īstenošanu: piem., Lietu 48/75 *Royer* [1976] ECR, 497.-518. lpp.

4 Skatīt attiecīgo judikatūru par direktīvu īstenošanu: piem., Lietu 239/85 *Commission v. Belgium* [1986] ECR, 3645. - 3659. lpp. Skatīt arī lietu 300/81 *Commission v. Italy* [1983] ECR, 449. - 456. lpp.

5 Skatīt attiecīgo judikatūru par direktīvu ieviešanu, piem., Lietu 29/84 *Commission v. Germany* [1985] ECR, 1661. - 1673. lpp.

6 Skatīt būtisko judikatūru par direktīvu īstenošanu, piemēram: Lieta 52/75 *Commission v. Italy* [1976] ECR, 277. - 284. lpp.; skatīt Komisijas gada pārskatus par Kopienas tiesību aktu piemērošanas uzraudzību, piemēram, COM (2001) 309, galīgā redakcija.

Abu veidu instrumenti ir saistoši „attiecībā uz sasniedzamo rezultātu”. To var definēt kā juridisko vai faktisko situāciju, kas atbilst paredzētajam rezultātam, kas nodrošināms, izmantojot minēto Līgumā noteikto juridisko instrumentu⁷.

Vispārējais novērtējums, kas sniegts par to, kādā apjomā dalībvalstis ir izpildījušas pamatlēmumu, ir balstīts, ciktāl iespējams, uz iepriekš minētajiem kritērijiem.

2.2. Novērtējuma konteksts

Sākotnējs apsvērums skar juridisko kontekstu, jo īpaši pasākumus, kas izriet no novērtējuma ziņojuma. Kā jau norādīts Līgumā par Eiropas Savienību, Komisijai nav tiesību ierosināt pārkāpuma procedūras pret dalībvalstīm. Komisijas veiktā pamatlēmumu un direktīvu juridiskā novērtēšana, kas nosaka dalībvalstīm vienlīdzīgus mērķus, balstās uz vienādiem principiem un metodēm.

Otrs sākotnējais apsvērums attiecas uz regulējamās jomas īpašo būtību. Šis pamatlēmums ir viens no instrumentiem, kas pieņemts, lai apkarotu nelikumīgu ieceļošanu, nelikumīgu nodarbinātību, cilvēku tirdzniecību un bērnu seksuālu izmantošanu; tā mērķis ir stiprināt krimināltiesisko sistēmu, lai novērstu neatļautu ieceļošanu, tranzītu un uzturēšanos. Tas papildina Direktīvu 2002/90/EK⁸ (turpmāk tekstā „direktīva”), kas šajā ziņojumā netiek apskatīta un tiks vērtēta atsevišķi.

Par sodiem pamatlēmumā ir teikts, ka katra dalībvalsts veic vajadzīgos pasākumus, lai nodrošinātu direktīvā definēto pārkāpumu sodāmību, nosakot efektīvus, samērīgus un preventīvus kriminālsodus, kas var būt par pamatu izdošanai⁹. Šādus sodus var papildināt ar to transportlīdzekļu konfiskāciju, kas izmantoti, lai izdarītu pārkāpumu, vai ar aizliegumu tieši vai ar starpnieka palīdzību veikt profesionālo darbību, ko veicot, tika izdarīts pārkāpums, vai deportāciju. Turklāt, ja pārkāpums izdarīts peļņas gūšanas nolūkā un tajā ir iesaistīta noziedzīga organizācija vai ir apdraudētas to personu dzīvības, pret kurām izdarīts pārkāpums, šie sodi būs ar brīvības atņemšanu ar maksimālo soda izciešanas laiku ne īsāku par astoņiem gadiem.

Eiropas Kopienų Tiesa 2005. gada 13. septembrī anulēja Padomes pamatlēmumu par vides krimināltiesisko aizsardzību, jo šo instrumentu pieņēma ārpus Eiropas Kopienas pamatlēmuma (lieta C-176/03), proti, ārpus Kopienas kompetences. Šis spriedums izskaidro Kopienas un Savienības pilnvaru savstarpējo sadalījumu attiecībā uz krimināltiesību normām. Novērtējot tā dēvētās „veicinātāju paketes”, ko veido Direktīva 2002/90/EK un Padomes pamatlēmums 2002/946/TI, ietekmi un iespējamās trūkumus, lai noskaidrotu vai ir vajadzīgs uzlabot šo tiesību aktu būtību, tiks arī pārbaudīts, kā attiecīgais spriedums ietekmē šo instrumentu iespējamo aizstāšanu ar vienu direktīvu.

2.3. Ziņojuma vispārīgais mērķis

Šis ziņojums sniedz novērtējumu par to, kādā apjomā dalībvalstis ir izpildījušas pamatlēmumu.

7 Skatīt *PJG Kapteyn un P. Verloren van Themaat 'Introduction to the Law of the European Communities'*, trešais izdevums, 1998., 328. lpp.

8 OV L 328/11 – 5/12/2002., 17. lpp.

9 Tas galvenokārt nozīmē to, ka dalībvalstīm ir jāparedz brīvības atņemšanas sods vai drošības līdzeklis uz maksimālo laiku vismaz līdz vienam gadam.

3. NOVĒRTĒJUMS

Pamatlēmuma mērķis ir tuvināt dalībvalstu likumus nelegālās imigrācijas apkarošanas jomā, lai stiprinātu krimināltiesisko sistēmu, ka arī novērstu un sodītu neatļautas ieceļošanas, tranzīta un uzturēšanās veicināšanu.

Bez tam, tas ievieša pasākumus, kas jāveic, lai apkarotu nelikumīgas ieceļošanas atbalstīšanu gan attiecībā uz neatļautu robežas šķērsošanu tiešā nozīmē, gan arī uz cilvēku ekspluatācijas tīklu uzturēšanu. Tālab ir svarīgi tuvināt esošās tiesību normas, jo īpaši, pirmkārt, attiecīgā pārkāpuma precīzu definīciju un atbrīvošanas gadījumus, uz ko attiecas Padomes Direktīva, un, otrkārt, sodu, juridisko personu atbildības un kompetences obligātos standartus, uz ko attiecas šis pamatlēmums.

Tomēr informācija, ko saņēma Komisija, ir ļoti atšķirīga, īpaši attiecībā uz tās pilnīgumu. Tas atspoguļojas šā ziņojuma pielikumā, kurā ir ietverta dalībvalstu sniegtā informācija. Šai sakarā jāatzīst, ka ne visas dalībvalstis ir iesniegušas Komisijai visus attiecīgos savu īstenošanas noteikumu tekstus. Tālab faktiskais novērtējums un no tā izrietošie secinājumi dažkārt ir balstīti uz nepilnīgu informāciju.

1. pants: Sodi

Dalībvalstīm tiek prasīts veikt nepieciešamos pasākumus, lai nodrošinātu to, ka direktīvā noteiktie pārkāpumi attiecībā uz neatļautas ieceļošanas, pārvietošanas un uzturēšanās veicināšanu ir sodāmi ar efektīviem, samērīgiem un preventīviem kriminālsodiem, tostarp arī ar brīvības atņemšanas sodiem, kas var būt par pamatu izdošanai, kā arī vajadzības gadījumā ar citiem sodiem. Jo īpaši tas nozīmē, ka dalībvalstīm ir jāievēro 1. panta a) apakšpunkts (tīša palīdzība nelegāli ieceļot vai šķērsot tranzītā to dalībvalsts teritoriju) un 1. panta b) apakšpunkts (tīša palīdzība peļņas gūšanas nolūkā nelegāli uzturēties dalībvalsts teritorijā). Bez tam vēl ir jāņem vērā direktīvas 1. panta 2. punkts, kurā noteikts, ka dalībvalstis var izlemt nepiemērot sankcijas par darbībām, kas definētas 1. panta 1. punkta a) apakšpunktā, ja šīs darbības ir veiktas, lai attiecīgajai personai sniegtu humāno palīdzību.

Vairumā paziņoto tiesību aktu nelegālās ieceļošanas, tranzīta un uzturēšanās veicināšana, t.i., tīša palīdzība peļņas gūšanas nolūkā iebraukt vai tranzītā šķērsot dalībvalstu teritoriju, pārkāpjot attiecīgos likumus, ir sodāma saskaņā ar krimināltiesību noteikumiem. To pašu var attiecināt uz kūdīšanu, līdzdalību un mēģinājumu. No otras puses, vēl joprojām pastāv dažādi sodi. To spektrs sniedzas no minimālā soda līdz maksimālajam sodam, ieslodzījumam līdz 15 gadiem atbildību pastiprinošos apstākļos. Tomēr tas nav pretrunā ar pamatlēmumu, jo tajā ir paredzēta tikai minimālā tuvināšana.

Turklāt vairumā valstu pastāv noteikumi par transportlīdzekļu konfiskāciju un aizliegumu strādāt noteiktās profesijās vai veikt noteiktas aktivitātes, kā arī deportācija, lai gan pamatlēmums to neprasa, tikai paredz šādu iespēju.

Vairumā paziņoto tiesību aktu ir noteikts, ka saskaņā ar pamatlēmuma 1. panta 3. punktu pārkāpumi, kas izdarīti peļņas gūšanas nolūkā vai ko izdarījusi krimināla organizācija, vai kuri apdraudētas to personu dzīvības, kas kontrabandas ceļā ir ievestas valstī, ir uzskatāmi par pārkāpumiem, kas izdarīti atbildību pastiprinošos apstākļos, par kuriem ir paredzēti bargi sodi. Saskaņā ar pamatlēmumu tā ir obligāta prasība.

2. un 3. pants: Juridisku personu atbildība un sankcijas pret tām

Ar pamatlēmumu līdztekus fizisko personu atbildībai tiek ieviesta juridisko personu atbildība, uzliekot dalībvalstīm pienākumu nodrošināt juridisko personu atbildību par pakāpumiem, kas minēti 1. un 2. pantā un kurus šo personu labā izdarījusi kāda persona, ieņemot vadošu amatu juridiskās personas struktūrā. Šāda atbildība nav tikai krimināla. Sodiem, ko piemēro juridiskām personām, ir jābūt „*efektīviem, samērīgiem un preventīviem*”.

Spriežot pēc Komisijai iesniegtās informācijas par vietējām sistēmām, dalībvalstu tiesību akti lielākoties paredz sankcijas pret juridiskām personām - vismaz administratīvu pasākumu veidā.

Vienīgi Čehijā, Latvijā un Slovākijā juridiskas personas nevar saukt pie kriminālatbildības.

4. pants: Jurisdikcija

Pamatlēmuma 4. pantā ir noteikti gadījumi, kuros dalībvalstīm ir jānosaka jurisdikcija par pārkāpumiem, kas minēti 1. pantā. Galvenais noteikums šeit ir teritoriālais princips, saskaņā ar kuru katra dalībvalsts nosaka savu jurisdikciju par pārkāpumiem, kas pilnībā vai daļēji ir izdarīti tās teritorijā. Visas dalībvalstis, kas iesniedza informāciju, šo principu ievēro.

Turklāt dalībvalstīm, ja vien tās nav izvēlējušās izmantot atbrīvojuma klauzulas, kas ir paredzētas 4. panta 2. punktā, atbilstīgi 4. panta 3. punktā izvirzītajām procedūru prasībām ir jānosaka jurisdikcija par pārkāpumiem, ko veicis šīs valsts pilsonis, vai par pārkāpumiem, kas izdarīti juridisku personu labā, kas nodibinātas šīs dalībvalsts teritorijā. Komisijai nav zināms, ka kāda dalībvalsts būtu informējusi Padomes ģenerālsēkretāru atbilstīgi 4. panta 3. punktam.

5. pants: Izdošana un kriminālvajāšana

Šo pantu pilnībā aizstāj ar pamatlēmumu par Eiropas apcietināšanas orderi¹⁰. Tā kā 5. panta turpmākā piemērojamība prasa Eiropas apcietināšanas ordera, piemēram, 33. panta un attiecīgo īstenošanas problēmu, piemēram, transponēšanas noteikumu anulēšanu kādā dalībvalstī, padziļinātu analīzi, šis jautājums tiks izskatīts Eiropas apcietināšanas ordera turpmākās attīstības ietvaros.

6. pants: Starptautiskās tiesības attiecībā uz bēgļiem

Komisija šā noteikuma īstenošanā nevar pieņemt galīgo pozīciju, jo dalībvalstis nav sniegušas informāciju pietiekamā apjomā. Tomēr Komisijai nav norāžu, ka šā palmatlēmuma īstenošanas rezultātā, ka ar bēgļiem saistītās starptautiskās tiesības būtu bijušas pārkāptas.

7. pants: Informācijas apmaiņa starp dalībvalstīm

Kopumā dalībvalstis nav sniegušas informāciju par 7. panta transponēšanu, izņemot Apvienoto Karalisti, Beļģiju, Latviju un Dāniju.

8. pants: Teritoriālā piemērošana

Saskaņā ar šo noteikumu pamatlēmumu piemēro Gibraltārā. Apvienotā Karaliste iesniedza attiecīgo informāciju par transponēšanu Gibraltārā.

10 Padomes 2002. gada 13. jūnija pamatlēmums 2002/584/TI par Eiropas apcietināšanas orderi un par nodošanas procedūrām starp dalībvalstīm.

4. SECINĀJUMI

Ne visas dalībvalstis Komisijai ir savlaicīgi iesniegušas visus savus īstenošanas noteikumu attiecīgos tekstus. Līdz 2006. gada marta beigām Komisija vēl joprojām nebija saņēmusi informāciju par pamatlēmuma īstenošanu no piecām valstīm. Šīs dalībvalstis ir Austrija, Kipra, Grieķija, Luksemburga un Portugāle. Igaunija, Malta, Spānija un Zviedrija iesniedza vai nu provizorisku, vai neprecīzu informāciju; tālab tā nevarēja būt par pamatu padziļinātam vērtējumam.

Tālab faktiskais novērtējums un no tā izrietošie secinājumi dažkārt ir balstīti uz nepilnīgu informāciju.

No vienas puses, tikai pateicoties pamatlēmumam, lielākajā daļā dalībvalstu pastāv krimināltiesību normas, ar ko uzliek sodu par neatļautas ieceļošanas, tranzīta un uzturēšanās atbalstīšanu. No otras puses, šķiet, ka šo sodu spektrs ir ļoti plašs; tālab vajadzētu apsvērt tāda ES instrumenta izveidi, kas vairāk harmonizētu jau esošos instrumentus. Bez tam, šķiet, ka atsevišķu valstu krimināltiesībās (piemēram, Spānijas un Nīderlandes) cilvēku tirdzniecība un migrantu kontrabanda netiek skaidri nošķirta. Divi pamatlēmumi, kuru mērķis ir šāda veida noziegumu apkarošana, balstās uz atšķirīgām definīcijām, kas, šķiet, izslēdz iespēju, ka uz abiem pārkāpumiem varētu attiekties vieni un tie paši krimināltiesību noteikumi. Tālab, ja netiek nošķirta cilvēku tirdzniecība un migrantu kontrabanda, rodas šaubas par attiecīgā Padomes pamatlīguma pareizu īstenošanu un piemērošanu.

Bez tam, Komisija nav saņēmusi statistikas datus, kas liecinātu par šā pamatlēmuma tiešo ietekmi uz nelegālo imigrāciju. Ievērojot šo pamatinformāciju, Komisija 2006. - 2007. gadā veiks tā sauktās *veicinātāju paketes*, ko veido attiecīgais pamatlēmums un Direktīva 2002/90/EK, uz praksi orientētu novērtējumu, vienlaicīgi pārbaudot iespēju apvienot šos tiesību aktus vienā direktīvā, ievērojot Eiropas Kopienas tiesas spriedumu lietā C-176/03.

Šie pirmie ES līmeņa instrumenti saistībā ar nelikumīgu palīdzību nelegālai ieceļošanai un palikšanai ar jāpapildina ar pasākumiem, kas īpaši vērštos pret nelegāli mītošu trešo valstu pilsoņu nodarbināšanu, ievērojot to, ka šāda nelegāla nodarbinātība ir nozīmīgs veicinošs faktors nelegālai imigrācijai uz ES. Tālab 2007. pirmajā pusgadā Komisija ierosinās saistošus noteikumus sankcijām, ko piemēros darba devējiem, kas nodarbina nelegāli mītošus trešo valstu pilsoņus.

Komisija uzsver, ka ir būtiski, lai attiecīgās krimināltiesību normas atbilstu bēgļu un patvēruma meklētāju aizsardzībai. Turklāt Komisija uzsver nepārtrauktas sadarbības lietderību, tostarp arī attiecīgās informācijas apmaiņu starp dalībvalstīm. Tomēr šajā ziņā būtu vajadzīgs ar ticamāku informāciju pamatots turpmāks novērtējums.