



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 6.12.2006
KOM(2006) 770 wersja ostateczna

SPRAWOZDANIE KOMISJI

**na podstawie art. 9 decyzji ramowej Rady z dnia 28 listopada 2002 r. w sprawie
wzmocnienia systemu karnego w celu zapobiegania ułatwianiu nielegalnego wjazdu,
tranzytu i pobytu**

{SEC(2006) 1591}

SPIS TREŚCI

1.	Wstęp.....	3
1.1.	Kontekst	3
2.	Metoda i kryteria oceny zgodności przepisów państw członkowskich z przedmiotową decyzją ramową.....	4
2.1.	Kryteria oceny	4
2.2.	Kontekst oceny.....	5
2.3.	Ogólny cel sprawozdania	6
3.	OCENA	6
4.	WNIOSKI	8

SPRAWOZDANIE KOMISJI

na podstawie art. 9 decyzji ramowej Rady z dnia 28 listopada 2002 r. w sprawie wzmocnienia systemu karnego w celu zapobiegania ułatwianiu nielegalnego wjazdu, tranzytu i pobytu

1. WSTĘP

1.1. Kontekst

Zgodnie z art. 9 ust. 2 decyzji ramowej Rady z dnia 28 listopada 2002 r. w sprawie wzmocnienia systemu karnego w celu zapobiegania ułatwianiu nielegalnego wjazdu, tranzytu i pobytu (w dalszej części zwanej „decyzją ramową”) Komisja musi przygotować pisemne sprawozdanie na temat środków przyjętych przez państwa członkowskie w celu dostosowania się do decyzji ramowej¹.

Ustęp 1 wyżej wymienionego artykułu zobowiązuje państwa członkowskie do przyjęcia niezbędnych środków w celu dostosowania się do przepisów decyzji ramowej przed dniem 5 grudnia 2004 r. Zgodnie z ustępem 2 do tego samego dnia państwa członkowskie powinny przekazać Sekretariatowi Generalnemu Rady oraz Komisji treść przepisów dokonujących transpozycji do ich prawa krajowego zobowiązań wynikających z decyzji ramowej. W oparciu o pisemne sprawozdanie przygotowane przez Komisję Rada powinna, przed dniem 5 czerwca 2005 r. ocenić zakres, w jakim państwa członkowskie dostosowały się do przepisów decyzji ramowej. Jeżeli chodzi o Islandię i Norwegię oraz Wielką Brytanię i Irlandię, należy wziąć pod uwagę, że decyzja ramowa stanowi rozwinięcie przepisów dorobku Schengen. W związku z powyższym dostosowanie się do decyzji ramowej przez Islandię i Norwegię podlega ocenie w ramach szczególnej procedury uzgodnionej z tymi państwami. Norwegia zawiadomiła, że wymagania konstytucyjne zostały spełnione zgodnie z art. 8 ust. 2 układu oraz że rzezona dyrektywa Rady oraz decyzja ramowa Rady mogą stać się wiążące dla Norwegii. Z drugiej strony Norwegia nie przesłała dotychczas Komisji tekstu odpowiednich przepisów krajowych.

Wartość niniejszego sprawozdania zależy zatem w znacznym stopniu od jakości i terminowości informacji krajowych otrzymanych przez Komisję. Komisja przypomniała państwom członkowskim o ich obowiązku pismem przesłanym w dniu 7 grudnia 2004 r.

Ponadto do końca marca 2006 r. Komisja nie otrzymała żadnych informacji na temat wdrożenia przepisów decyzji ramowej od pięciu państw członkowskich, a mianowicie Austrii, Cypru, Grecji, Luksemburga i Portugalii. Informacje przedstawione przez cztery państwa członkowskie – Estonię, Malte, Hiszpanię i Szwecję – były albo jedynie wstępne, albo też niedostatecznie konkretne i nie stanowiły w związku z tym odpowiednich podstaw dla wnikliwej oceny.

Mimo iż terminem przekazania tekstu przepisów wykonawczych był 5 grudnia 2004 r., sprawozdanie uwzględniła w największym możliwym zakresie informacje przekazane do marca 2006 r.

1 Dz.U. L 328/1 – 5 grudnia 2002 r.

Dokument roboczy służb Komisji załączony do niniejszego sprawozdania zawiera szczegółową analizę środków krajowych przyjętych przez państwa członkowskie w celu dostosowania się do przepisów decyzji ramowej.

Irlandia poinformowała, że zgodnie z art. 6 ust. 3 decyzji 2002/192/WE wdroży środki oparte na dorobku Schengen w momencie wdrożenia dorobku na mocy decyzji podjętej zgodnie z art. 4 ust. 1 wspomnianej decyzji. Z tego powodu Irlandia nie musi jeszcze wdrażać decyzji ramowej z listopada 2002 r. (2002/946/WSiSW). Wielka Brytania, z drugiej strony, przekazała informacje na temat wdrożenia decyzji ramowej.

2. METODA I KRYTERIA OCENY ZGODNOŚCI PRZEPISÓW PAŃSTW CZŁONKOWSKICH Z PRZEDMIOTOWĄ DECYZJĄ RAMOWĄ

Podstawą niniejszej decyzji ramowej jest Traktat ustanawiający Unię Europejską (TUE), a w szczególności jego art. 29, art. 31 lit. e) oraz art. 34 ust. 2 lit. b).

Dyrektywa jest instrumentem prawnym najbardziej porównywalnym do decyzji ramowej². Oba instrumenty są wiążące dla państw członkowskich w kontekście rezultatu, jaki ma zostać osiągnięty, pozostawiają jednakże władzom krajowym wybór co do formy i środków umożliwiających wdrożenie. Decyzje ramowe nie mają jednak skutku bezpośredniego. Komisja nie ma możliwości wniesienia sprawy do Trybunału Sprawiedliwości – przynajmniej w obecnym stanie rozwoju prawa europejskiego – o wykonanie przepisów transponujących dla decyzji ramowej. Niemniej jednak Trybunał Sprawiedliwości może orzec w sprawie wszelkich sporów pomiędzy państwami członkowskimi dotyczących wykładni lub stosowania (łącznie z transpozycją) decyzji ramowej. Ewentualne wykonanie tego prawa wymaga solidnych podstaw faktycznych, do których stworzenia może przyczynić się sprawozdanie Komisji.

2.1. Kryteria oceny

W celu umożliwienia obiektywnej oceny pełnego wdrożenia przepisów decyzji ramowej przez państwo członkowskie, w odniesieniu do dyrektyw opracowano pewne ogólne kryteria, które powinny stosować się, *mutatis mutandis*, do decyzji ramowych:

1. Wyboru formy i środków umożliwiających osiągnięcie założonego rezultatu należy dokonać w sposób zapewniający skuteczność oraz uwzględniający stawiane cele³;
2. Każde państwo członkowskie zobowiązane jest wybrać taki sposób wdrożenia przepisów, który będzie spełniać wymogi przejrzystości i pewności prawnej, i tym samym zapewni transpozycję do prawa krajowego w formie przepisów mających moc wiążącą⁴;
3. Transpozycja do prawa krajowego nie wymaga koniecznie ustanowienia przepisów zawierających dokładnie takie same słowa, co oznacza, że na przykład wystarczające

2 Art. 249 Traktatu WE.

3 Patrz: odpowiednie orzecznictwo dotyczące wykonywania dyrektyw, np. sprawa 48/75 Royer [Zb. Orz. 1976 str. 497 do 518]

4 Patrz: odpowiednie orzecznictwo dotyczące wykonywania dyrektyw, np. sprawa 239/85 Komisja przeciwko Belgii, Zb. Orz. [1986] str. 3645 do 3659. Patrz również sprawa 300/81 Komisja przeciwko Włochom, Zb. Orz. [1983] 449 do 456.

mogą się okazać odpowiednie i istniejące już środki krajowe, pod warunkiem zapewnienia ich pełnego stosowania w sposób dostatecznie jasny i precyzyjny⁵;

4. Transpozycji dyrektyw należy dokonać we wskazanym w ich przepisach terminie⁶.

Oba rodzaje instrumentów są wiążące „w odniesieniu do rezultatów, które mają być osiągnięte”. Może to zostać zdefiniowane jako sytuacja prawna lub faktyczna oddająca sprawiedliwość przewidywanemu rezultatowi, który dany instrument Traktatu miał zapewnić⁷.

Podstawą ogólnej oceny zakresu, w jakim państwa członkowskie dostosowały się do przepisów decyzji ramowej, są w miarę możliwości opisane powyżej kryteria.

2.2. Kontekst oceny

Wstępne spostrzeżenie dotyczy kontekstu prawnego, w szczególności działań uzupełniających sprawozdanie oceniające. Jak już wspomniano, w granicach zakreślonych przez TUE Komisja nie ma możliwości wszczęcia postępowania w sprawie naruszenia przepisów przeciwko państwom członkowskim. Niemniej jednak dokonywana przez Komisję ocena prawna decyzji ramowych i dyrektyw nakładających na państwa członkowskie cele tego samego rodzaju oparta jest na tej samej zasadzie i metodach.

Drugie wstępne spostrzeżenie dotyczy szczególnego charakteru dziedziny będącej przedmiotem regulacji. Decyzja ramowa jest jednym z instrumentów przyjętych w celu zwalczania nielegalnej imigracji, nielegalnego zatrudnienia, handlu ludźmi i wykorzystywania seksualnego dzieci; celem jej jest wzmocnienie systemu karnego w celu zapobiegania ułatwianiu nielegalnego wjazdu, tranzytu i pobytu. Uzupełnia ona dyrektywę 2002/90/WE⁸ (w dalszej części zwaną „dyrektywą”), która nie została uwzględniona w niniejszym sprawozdaniu i która zostanie poddana osobnej analizie.

Jeżeli chodzi o kary, decyzja ramowa stanowi, że każde państwo członkowskie przyjmie środki niezbędne dla zapewnienia karania naruszeń zdefiniowanych w dyrektywie za pomocą skutecznych, proporcjonalnych i odstraszaających kar, które mogą pociągać za sobą ekstradycję⁹. Karom takim może towarzyszyć konfiskata środków transportu użytych do popełnienia przestępstwa lub zakaz wykonywania, bezpośrednio lub poprzez pośrednika, działalności zawodowej, podczas wykonywania której zostało popełnione przestępstwo, lub też wydalenie. Ponadto karę stanowią również kary pozbawienia wolności, z najwyższym wymiarem nie mniejszym niż 8 lat, w przypadku gdy przestępstwo popełniono dla korzyści finansowych i w popełnieniu jego uczestniczyła organizacja przestępcza lub też zostało ono popełnione z narażeniem życia osób, wobec których dokonano przestępstwa.

5 Patrz odpowiednie orzecznictwo dotyczące wykonywania dyrektyw, np. sprawa 29/84 Komisja przeciwko Niemcom, Zb. Orz. [1985] str. 1661-do 1673.

6 Patrz odpowiednie orzecznictwo dotyczące wykonywania dyrektyw, na przykład sprawa 52/75 Komisja przeciwko Włochom, Zb. Orz. z 1976 r. str. 277 do 284. Ogólne informacje można znaleźć w sprawozdaniach rocznych Komisji w sprawie monitorowania stosowania prawa wspólnotowego, na przykład COM (2001) 309 wersja ostateczna.

7 Patrz PJG Kapteyn i P. Verloren van Themaat 'Introduction to the Law of the European Communities' [*Wstęp do prawa Wspólnot Europejskich*], wydanie trzecie, 1998, str. 328.

8 Dz.U. L 328/1 – 5/12/2002, str. 17

9 Zasadniczo oznacza to, że państwa członkowskie powinny przewidzieć wyrok pozbawienia wolności lub nakaz zatrzymania przez maksymalny okres przynajmniej jednego roku.

W dniu 13 września 2005 r. Europejski Trybunał Sprawiedliwości unieważnił decyzję ramową Rady w sprawie ochrony środowiska przez prawo karne, ponieważ instrument ten został przyjęty poza ramami Wspólnoty Europejskiej (sprawa C-176/03), tj. z naruszeniem kompetencji Wspólnoty. Orzeczenie to wyjaśnia podział uprawnień pomiędzy Wspólnotą a Unią, jeżeli chodzi o przepisy prawa karnego. Ocena wpływu i ewentualnych wad tak zwanego „pakietu ułatwień” [ang. „*facilitators package*”], składającego się z dyrektywy 2002/90/WE i decyzji ramowej Rady 2002/946/WSiSW, w celu określenia, czy istnieje potrzeba poprawy istoty tego prawodawstwa, uwzględni również wpływ orzeczenia w kontekście zastąpienia tych instrumentów pojedynczą dyrektywą.

2.3. Ogólny cel sprawozdania

Niniejsze sprawozdanie ocenia zakres, w jakim państwa członkowskie dostosowały się do przepisów decyzji ramowej.

3. OCENA

Celem decyzji ramowej jest zbliżenie przepisów prawnych państw członkowskich w obszarze zwalczania nielegalnej imigracji w celu wzmocnienia systemu karnego w celu zapobiegania i ścigania ułatwiania nielegalnego wjazdu, tranzytu i pobytu.

Ponadto decyzja wprowadziła środki, jakie mają zostać przyjęte w celu zwalczania pomocy w nielegalnej imigracji, zarówno w związku z nielegalnym przekraczaniem granicy w ścisłym tego słowa znaczeniu, jak i do celów zwalczania istniejących sieci wykorzystujących ludzi. W tym zakresie za kwestię o podstawowym znaczeniu uznano zbliżenie istniejących przepisów prawa, w szczególności, z jednej strony, dokładna definicja danego naruszenia i przypadki wyłączeń, co jest przedmiotem dyrektywy Rady, oraz, z drugiej strony, minimalne zasady karania, odpowiedzialności osób prawnych i jurysdykcji, stanowiące przedmiot niniejszej decyzji ramowej.

Jednakże informacje otrzymane przez Komisję różnią się znacząco, szczególnie pod względem ich kompletności. Odzwierciedla to załącznik do niniejszego sprawozdania, zawierający informacje przekazane przez państwa członkowskie. W tym względzie część państw członkowskich nie przesłała Komisji wszystkich odpowiednich tekstów swoich przepisów wykonawczych. W związku z powyższym ocena faktyczna i wynikające z niej wnioski oparte są czasami na informacjach niekompletnych.

Art. 1: Kary

Od państw członkowskich wymaga się przyjęcia środków niezbędnych do zapewnienia tego, by naruszenia zdefiniowane w dyrektywie w sprawie ułatwiania nielegalnego wjazdu, tranzytu i pobytu podlegały skutecznym, proporcjonalnym i odstraszającym sankcjom, łącznie z karami pozbawienia wolności, które mogą pociągnąć za sobą ekstradycję, oraz w stosownych przypadkach innym sankcjom. W szczególności oznacza to, że państwa członkowskie muszą przestrzegać definicji ustanowionych w art. 1 lit. a) (umyślna pomoc w nielegalnym wjeździe lub tranzycie przez terytorium państw członkowskich) i art. 1 lit. b) (umyślna pomoc, dla korzyści finansowych, w nielegalnym zamieszkaniu na terytorium państwa członkowskiego). Z drugiej strony należy uwzględnić art. 1 ust. 2 dyrektywy, który stanowi, że państwa członkowskie mogą zdecydować o nienakładaniu sankcji w odniesieniu do zachowania zdefiniowanego w art. 1 ust. 1 lit. a), gdy celem zachowania jest zapewnienie pomocy humanitarnej wobec osoby, której to dotyczy.

W większości zgłoszonych przepisów ułatwianie nielegalnego wjazdu, tranzytu i pobytu, tj. umyślna pomoc we wjeździe lub tranzycie poprzez terytorium państw członkowskich lub, dla korzyści finansowych, w zamieszkaniu na terytorium państw członkowskich z naruszeniem odpowiednich praw podlega karze z mocy prawa karnego. Ten sam wniosek można sformułować w przypadku podżegania, uczestnictwa i usiłowania. Z drugiej strony wciąż istnieje szeroka gama kar. Obejmują one grzywny jako kary minimalne i karę pozbawienia wolności do lat 15 jako kary maksymalne w okolicznościach obciążających. Jednakże fakt ten nie pozostaje w sprzeczności z decyzją ramową, jako że przewiduje ona jedynie minimalne zbliżenie.

Ponadto mimo iż decyzja ramowa nie formułuje takiego obowiązku, a jedynie opcję, większość państw członkowskich dysponuje przepisami dotyczącymi konfiskaty środków transportu i zakazu wykonywania określonych zawodów lub czynności, jak również przepisami dotyczącymi wydalenia.

Większość zgłoszonego prawodawstwa stanowi, że zgodnie z art. 1 ust. 3 decyzji ramowej przestępstwa popełnione dla korzyści finansowych lub jako działanie organizacji przestępczej lub z narażeniem życia osób nielegalnie wwożonych uznaje się za popełnione w okolicznościach obciążających wiążących się z surowymi karami. Obowiązek ten wynika z decyzji ramowej.

Art. 2 i 3: Odpowiedzialność i sankcje wobec osób prawnych

Decyzja ramowa wprowadza pojęcie odpowiedzialności osób prawnych równoległe z odpowiedzialnością osób fizycznych, zobowiązując państwa członkowskie do zapewnienia tego, by osoby prawne mogły ponosić odpowiedzialność za przestępstwa określone w art. 1 i 2 popełnione dla ich korzyści przez jakąkolwiek osobę, która posiada wiodące stanowisko w ramach osoby prawnej. Nie istnieje wymóg, aby odpowiedzialność ta była wyłącznie karna. Sankcje zastosowane przeciwko osobom prawnym mają być *„skuteczne, proporcjonalne i odstraszające”*.

W każdym przypadku, jeżeli chodzi o informacje na temat systemów krajowych dostarczone Komisji, prawodawstwo większości państw członkowskich przewiduje możliwość zastosowania sankcji wobec osób prawnych przynajmniej za pomocą środków administracyjnych.

Zgodnie z prawodawstwem Czech, Łotwy i Słowacji osoby prawne nie mogą ponosić odpowiedzialności za przestępstwa karne.

Art. 4: Jurysdykcja

Art. 4 decyzji ramowej wskazuje przypadki, w których państwa członkowskie mają obowiązek ustanowienia swojej jurysdykcji w odniesieniu do przestępstw, o których mowa w art. 1. Główną zasadą jest zasada terytorialności, zgodnie z którą każde państwo członkowskie musi ustanowić swoją jurysdykcję w odniesieniu do przestępstw popełnionych w całości lub w części na jego terytorium. Wszystkie państwa członkowskie, które udzieliły informacji, dostosowują się do tej zasady.

Ponadto państwa członkowskie muszą ustanowić jurysdykcję w odniesieniu do przestępstw popełnianych przez jednego z ich obywateli lub na korzyść osób prawnych mających siedzibę na ich terytorium, chyba że zdecydowały się skorzystać z opcji wycofania się, przewidzianych w art. 4 ust. 2 zgodnie z wymaganiami proceduralnymi określonymi w art. 4

ust. 3. Jak dotąd Komisja nie posiada wiedzy na temat informacji przesłanych przez państwa członkowskie do Sekretariatu Generalnego Rady zgodnie z art. 4 ust. 3.

Art. 5: Ekstradycja i ściganie

Artykuł ten został zasadniczo zastąpiony decyzją w sprawie europejskiego nakazu aresztowania¹⁰. Jako że dalsze stosowanie art. 5 wymaga dogłębnej analizy europejskiego nakazu aresztowania, np. art. 33, oraz wynikających z niego problemów z wykonaniem, na przykład unieważnienia prawa transpozycyjnego w jednym państwie członkowskim, kwestia ta zostanie rozważona w kontekście dalszych zmian dotyczących ENA.

Art. 6: Międzynarodowe prawo dotyczące uchodźców

Komisja nie jest w stanie przyjąć ostatecznego stanowiska w sprawie wykonania tego przepisu z powodu braku informacji przekazanych przez państwa członkowskie. Jednakże Komisja nie stwierdziła naruszeń międzynarodowego prawa dotyczącego uchodźców w wyniku wykonania niniejszej decyzji ramowej.

Art. 7: Przekazywanie informacji pomiędzy państwami członkowskimi

Zasadniczo państwa członkowskie nie przekazały informacji dotyczących transpozycji art. 7; wyjątkiem są Wielka Brytania, Belgia, Łotwa i Dania.

Art. 8: Terytorialny zakres zastosowania

Przepis ten stanowi, że decyzja ramowa stosuje się do Gibraltaru. Wielka Brytania udzieliła konkretnych informacji na temat transpozycji w Gibraltarze.

4. WNIOSKI

Nie wszystkie państwa członkowskie przekazały Komisji terminowo wszystkie odpowiednie teksty ich przepisów wykonawczych. Do końca marca 2006 r. Komisja nie otrzymała żadnych informacji na temat wdrożenia przepisów decyzji ramowej od pięciu państw członkowskich. Państwa te to Austria, Cypr, Grecja, Luksemburg i Portugalia. Estonia, Malta, Hiszpania i Szwecja przekazały informacje jedynie wstępne lub niekonkretne; informacje te nie stanowią odpowiednich podstaw dla dogłębnej analizy.

Ocena prawna i wyprowadzone z niej wnioski oparte są zatem czasami na niekompletnych informacjach.

Z jednej strony jedną z konsekwencji decyzji ramowej jest fakt, że w większości państw członkowskich istnieją przepisy prawa karnego nakładające kary w przypadku ułatwiania nielegalnego tranzytu i pobytu. Z drugiej strony gama tych kar wciąż wydaje się być bardzo szeroka; mogą zatem istnieć podstawy dla rozważań w kontekście instrumentu UE mającego na celu zapewnienie wyższego poziomu harmonizacji. Ponadto wydaje się, że w prawie karnym niektórych państw członkowskich (na przykład Hiszpanii i Niderlandów) nie dokonuje się wyraźnego rozróżnienia pomiędzy handlem ludźmi a nielegalnym

10 Decyzja ramowa Rady 2002/584/WSiSW z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób pomiędzy państwami członkowskimi.

przewożeniem migrantów. Dwie decyzje ramowe mające na celu zwalczanie tych form przestępczości bazują na różnych definicjach, co wydaje się wykluczać możliwość objęcia obu form przestępczości tymi samymi przepisami karnymi. W związku z powyższym pojawiają się wątpliwości dotyczące właściwego wykonania i stosowania odpowiedniej decyzji ramowej Rady bez rozróżniania pomiędzy handlem ludźmi a nielegalnym przewożeniem migrantów.

Ponadto Komisja nie była w stanie uzyskać informacji statystycznych wykazujących praktyczny wpływ decyzji ramowej na nielegalną imigrację. W tym kontekście w latach 2006–2007 Komisja dokona bardziej praktycznie zorientowanej oceny tak zwanego pakietu ułatwień, składającego się z decyzji ramowej i dyrektywy 2002/90/WE, również mając na uwadze przekształcenie tych aktów w pojedynczą dyrektywę, po wydaniu przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości orzeczenia w sprawie C-176/03.

Te akty prawne dotyczące bezprawnej pomocy w nielegalnym wjeździe i pobycie, pierwsze tego rodzaju na poziomie UE, powinny zostać uzupełnione o środki służące ustosunkowaniu się w szczególności do kwestii zatrudniania nielegalnie przebywających w danym państwie członkowskim obywateli krajów trzecich, zważywszy, że możliwość znalezienia nielegalnego zatrudnienia jest ważnym czynnikiem przyciągającym nielegalną imigrację do UE. W związku z tym w pierwszej połowie 2007 r. Komisja zaproponuje wiążące przepisy dotyczące sankcji nakładanych na pracodawców, którzy zatrudniają obywateli krajów trzecich nielegalnie przebywających w danym państwie członkowskim.

Komisja podkreśla znaczenie harmonijnego związku pomiędzy odpowiednimi przepisami prawa karnego a ochroną uchodźców i osób ubiegających się o azyl. Ponadto Komisja podkreśla użyteczność ciągłej współpracy, łącznie z przekazywaniem odpowiednich informacji pomiędzy państwami członkowskimi. Jednakże w tym kontekście konieczna może być dalsza ocena dokonana w oparciu o bardziej rzetelne informacje.