



KOMISIA EURÓPSKÝCH SPOLOČENSTIEV

Brusel, 6.12.2006

KOM(2006) 770 v konečnom znení

SPRÁVA KOMISIE

**založená na článku 9 rámcového rozhodnutia Rady z 28. novembra 2002 o posilnení
trestného systému na zabránenie napomáhaniu neoprávneného vstupu, tranzitu a
bydliska**

{SEK(2006) 1591}

OBSAH

1.	Úvod.....	3
1.1.	Súvislosti.....	3
2.	Spôsob a kritériá hodnotenia súladu právnych predpisov členských štátov s týmto rámcovým rozhodnutím	4
2.1.	Hodnotiace kritériá.....	4
2.2.	Obsah hodnotenia.....	5
2.3.	Všeobecný cieľ správy	6
3.	HODNOTENIE.....	6
4.	ZÁVERY.....	8

SPRÁVA KOMISIE

založená na článku 9 rámcového rozhodnutia Rady z 28. novembra 2002 o posilnení trestného systému na zabránenie napomáhaniu neoprávneného vstupu, tranzitu a bydliska

1. Úvod

1.1. Súvislosti

Podľa článku 9 ods. 2 rámcového rozhodnutia Rady z 28. novembra 2002 o posilnení trestného systému na zabránenie napomáhaniu neoprávneného vstupu, tranzitu a bydliska (ďalej len „rámcové rozhodnutie“) má Komisia vypracovať písomnú správu o opatreniach, ktoré prijali členské štáty, aby dosiahli súlad s rámcovým rozhodnutím¹.

Odsek 1 uvedeného článku ukladá členským štátom povinnosť prijať opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu s ustanoveniami rámcového rozhodnutia do 5. decembra 2004. Podľa odseku 2 by členské štáty mali Generálnemu sekretariátu Rady a Komisii najneskôr v tento deň zaslať znenie ustanovení, ktorými transponujú do svojich vnútroštátnych právnych predpisov povinnosti vyplývajúce z rámcového rozhodnutia. Na základe písomnej správy, ktorú Komisia vypracuje, by Rada mala do 5. júna 2005 vyhodnotiť, v akom rozsahu dosiahli členské štáty súlad s týmto rámcovým rozhodnutím. Pokiaľ ide o Island a Nórsko, ako aj o Spojené kráľovstvo a Írsko, musí sa vziať do úvahy, že rámcové rozhodnutie rozvíja schengenské *acquis*. Preto sa na posúdenie toho, či Island a Nórsko dosiahli súlad s týmto rámcovým rozhodnutím, používa špecifický postup dohodnutý s týmito štátmi. Nórsko oznámilo, že ústavné požiadavky boli splnené v súlade s článkom 8 ods. 2 písm. c) dohody a že uvedená smernica Rady a rámcové rozhodnutie Rady sa môžu stať v Nórsku záväznými. Na druhej strane, Nórsko ešte Komisii neposlalo znenie príslušných vnútroštátnych právnych predpisov.

Vierohodnosť tejto správy preto do veľkej miery závisí od kvality informácií a ich včasného poskytnutia Komisii zo strany členských štátov. Komisia členským štátom pripomenula ich povinnosti prostredníctvom listu zaslaného 7. decembra 2004.

Do konca marca 2006 Komisia nakoniec nedostala žiadne informácie týkajúce sa vykonávania rámcového rozhodnutia z piatich členských štátov, a to z Rakúska, Cypru, Grécka, Luxemburska a Portugalska. Informácie, ktoré poskytli štyri členské štáty – Estónsko, Malta, Španielsko a Švédsko – boli buď len predbežné alebo neboli dost' presné, a preto nepredstavujú vhodný základ pre dôkladné zhodnotenie.

Hoci konečným termínom na predkladanie znenia vykonávacích ustanovení bol 5. december 2004, v správe sa pokiaľ možno zohľadňovali informácie poskytnuté do marca 2006.

Pracovný dokument útvarov Komisie, ktorý je k tejto správe pripojený, obsahuje podrobnú analýzu vnútroštátnych opatrení prijatých členskými štátmi na účely dosiahnutia súladu s rámcovým rozhodnutím.

1 Ú. v. ES L 328, 5.12.2002, s. 1.

Írsko oznámilo, že v súlade s článkom 6 ods. 3 rozhodnutia 2002/192/ES vykoná opatrenia vychádzajúce zo schengenského *acquis* vtedy, keď sa v dôsledku rozhodnutia podľa článku 4 ods. 1 uvedeného rozhodnutia vykonáva „*acquis*“. Na základe uvedeného by sa rámcové rozhodnutie z novembra 2002 (2002/946/SVV) v Írsku ešte nemohlo vykonať. Spojené kráľovstvo naproti tomu informácie týkajúce sa vykonania rámcového rozhodnutia predložilo.

2. SPÔSOB A KRITÉRIÁ HODNOTENIA SÚLADU PRÁVNÝCH PREDPISOV ČLENSKÝCH ŠTÁTOV S TÝMTO RÁMCOVÝM ROZHODNUTÍM

Toto rámcové rozhodnutie sa zakladá na Zmluve o Európskej únii (ZoEÚ), najmä na jej článkoch 29, 31 písm. e) a článku 34 ods. 2 písm. b).

Smernica je právnym nástrojom, ktorý sa dá najlepšie porovnať s rámcovým rozhodnutím². Oba nástroje sú pre členské štáty záväzné vo vzťahu k výsledku, ktorý sa má dosiahnuť, pričom voľba foriem a spôsobov vykonania sa ponecháva na vnútroštátne orgány. Rámcové rozhodnutia však nemajú priamy účinok. Komisia nemá možnosť – aspoň nie v súčasnom stave vývoja európskeho práva – obrátiť sa na Súdny dvor a vynútiť si tak transpozíciu rámcového rozhodnutia. Súdny dvor však môže rozhodnúť v prípade sporu medzi členskými štátmi vo veci výkladu alebo uplatňovania (vrátane transpozície) rámcového rozhodnutia. Potenciálne uplatnenie tohto práva vyžaduje pevný vecný základ, ku ktorému môže správa Komisie prispieť.

2.1. Hodnotiace kritériá

Na umožnenie objektívneho hodnotenia úplného vykonania rámcového rozhodnutia členským štátom boli vypracované určité všeobecné kritériá vzhľadom na smernice, ktoré by sa mali uplatňovať *mutatis mutandis* na rámcové rozhodnutia:

1. Formu a spôsoby vykonania cieľa, ktorý sa má dosiahnuť, je potrebné zvoliť takým spôsobom, ktorý zabezpečí efektívne fungovanie zohľadňujúc ciele³.
2. Každý členský štát je povinný zvoliť si taký spôsob vykonania, ktorý spĺňa požiadavky zrozumiteľnosti a právnej istoty, a tým zabezpečuje transpozíciu do vnútroštátnych právnych predpisov, ktoré sú záväzné⁴.
3. Transpozícia do vnútroštátneho práva si nevyhnutne nevyžaduje prijatie v doslovnom znení, čo znamená, že postačujúce by teda mohli byť napríklad primerané a už existujúce vnútroštátne opatrenia, pokiaľ je dostatočne zrozumiteľne a presne zabezpečené plné uplatňovanie⁵.

2 Článok 249 Zmluvy o ES.

3 Pozri príslušnú judikatúru k vykonávaniu smerníc: napr. vec 48/75 Royer, Zb. 1976, s. 497, 518.

4 Pozri príslušnú judikatúru k vykonávaniu smerníc: napr. vec 239/85 Komisia/Belgicko, Zb. 1986, s. 3645, 3659. Pozri tiež vec 300/81 Komisia/Taliansko, Zb. 1983, s. 449, 456.

5 Pozri príslušnú judikatúru k vykonávaniu smerníc, napr. vec 29/84 Komisia/Nemecko, Zb. 1985, s. 1661 až 1673.

4. V prípade, že bol stanovený časový limit, transpozíciu je potrebné dokončiť v tejto lehote⁶.

Oba druhy nástrojov sú záväzné „vo vzťahu k výsledku, ktorý sa má dosiahnuť“. To môže znamenať právny alebo skutkový stav, ktorý zodpovedá požadovanému výsledku, ktorý mal zabezpečiť aj predmetný nástroj zmluvy⁷.

Predkladané všeobecné hodnotenie miery, do akej členské štáty dosiahli súlad s rámcovým rozhodnutím, sa podľa možnosti zakladá na uvedených kritériách.

2.2. Obsah hodnotenia

Predbežné zistenie sa týka právnych súvislostí, najmä následných opatrení hodnotiacej správy. Ako už bolo spomenuté, v rámci ZEÚ nemôže Komisia začať voči členským štátom konanie o porušení. Napriek tomu vychádza právne hodnotenie rámcových rozhodnutí a smerníc ukladajúcich členským štátom ciele rovnakej povahy, ktoré uskutočňuje Komisia, z rovnakých zásad a metód.

Druhé predbežné zistenie sa týka špecifickej povahy regulovanej oblasti. Toto rámcové rozhodnutie je jedným z nástrojov, ktoré boli prijaté s cieľom boja proti nelegálnej imigrácii, nelegálnemu zamestnávaniu, obchodovaniu s ľuďmi a sexuálnemu vykorisťovaniu detí; jeho účelom je posilniť trestný rámec, aby sa zabránilo napomáhaniu nepovolenému vstupu, tranzitu a pobytu. Dopĺňa smernicu č. 2002/90/ES⁸ (ďalej len „smernica“), na ktorú sa táto správa nevzťahuje a ktorá bude predmetom samostatného hodnotenia.

Pokiaľ ide o tresty, v rámcovom rozhodnutí sa stanovuje, že každý členský štát prijme potrebné opatrenia na zabezpečenie toho, aby boli protiprávne konania definované v smernici postihnutelné účinným, primeraným a odrádzajúcim trestom, ktorý môže viesť až k extradícii⁹. Tieto tresty je možné spojiť s konfiškáciou dopravných prostriedkov použitých na spáchanie trestného činu, zákazom vykonávať priamo alebo cez sprostredkovateľa pracovnú činnosť, v rámci ktorej bol trestný čin spáchaný, alebo s vyhostením. Okrem toho pôjde o tresty odňatia slobody, pri ktorých horná hranica trestu bude najmenej 8 rokov v prípade, keď bol trestný čin spáchaný s cieľom finančného zisku a spájal sa s činnosťou zločineckej organizácie alebo ohrozil životy osôb, ktoré boli subjektom trestného činu.

Európsky súdny dvor 13. septembra 2005 zrušil rámcové rozhodnutie Rady o ochrane životného prostredia prostredníctvom trestného práva, pretože tento nástroj bol prijatý mimo rámca Európskeho spoločenstva (vec C-176/03), t.j. v rozpore s právomocami Spoločenstva. Uvedeným rozsudkom sa objasňuje rozdelenie právomocí medzi Spoločenstvom a Úniou so zreteľom na ustanovenia trestného práva. Pri hodnotení vplyvu a prípadných nedostatkov tzv. „balíka opatrení“, ktorý pozostáva zo smernice č. 2002/90/ES a rámcového rozhodnutia

6 Pozri príslušnú judikatúru k vykonávaniu smerníc, napr.: vec 52/75 Komisia/Taliansko, Zb. 1976, s. 277 až 284. Pozri, vo všeobecnosti, výročné správy Komisie o monitorovaní uplatňovania práva Spoločenstva, napr. KOM (2001) 309, konečné znenie.

7 Pozri PJG Kapteyn a P. Verloren van Themaat: „Úvod do práva Európskych spoločenstiev“, tretie vydanie, 1998, s. 328.

8 Ú. v. ES L 328, 5.12.2002, s. 17.

9 V podstate to znamená, že členské štáty by mali ustanoviť trest odňatia slobody alebo väzbu s hornou hranicou najmenej na jeden rok.

Rady č. 2002/946/SVV, s cieľom určiť, či je potrebné zlepšiť tieto právne predpisy, sa bude s úmyslom nahradiť tieto nástroje jednou smernicou zohľadňovať tiež vplyv rozsudku.

2.3. Všeobecný cieľ správy

V tejto správe sa hodnotí, do akej miery dosiahli členské štáty súlad s daným rámcovým rozhodnutím.

3. HODNOTENIE

Cieľom rámcového rozhodnutia je aproximácia právnych predpisov členských štátov v oblasti boja proti nelegálnej imigrácii, aby sa tak posilnil trestný rámec na zabránenie napomáhaniu nepovolenému vstupu, tranzitu a pobytu a na jeho trestné stíhanie.

Okrem toho sa v ňom stanovili opatrenia, ktoré treba prijať na boj proti napomáhaniu nelegálnej imigrácii v súvislosti s neoprávneným prekračovaním hranice v užšom zmysle, ako aj s podporovaním sietí, ktoré vykorisťujú ľudí. Na tento účel sa považovalo za dôležité aproximovať existujúce právne ustanovenia, najmä, na jednej strane, presnú definíciu uvedeného protiprávneho konania a prípadov výnimiek, čo je predmetom smernice Rady, a na strane druhej, minimálne pravidlá pre tresty, zodpovednosť právnických osôb a súdnu príslušnosť, čo je predmetom rámcového rozhodnutia Rady.

Informácie, ktoré boli Komisii doručené, sa však výrazne líšia, najmä pokiaľ ide o ich úplnosť. Toto je zrejmé v prílohe k tejto správe, ktorá obsahuje informácie poskytnuté členskými štátmi. V tejto súvislosti všetky členské štáty neposkytli Komisii všetky príslušné znenia svojich vykonávacích ustanovení. Vecné hodnotenie a následné závery sú v niektorých prípadoch preto založené na neúplných informáciách.

Článok 1: Tresty

Členské štáty sú povinné prijať potrebné opatrenia na zabezpečenie toho, aby boli za trestné činy, definované v smernici o napomáhaní neoprávnenému vstupu, pohybu a pobytu, uložené účinné, primerané a odrádzajúce tresty, vrátane trestov odňatie slobody, ktoré môžu viesť k extradícii, a v prípade potreby iné tresty. To predovšetkým znamená, že členské štáty musia rešpektovať definície uvedené v článku 1 písm. a) (úmyselné napomáhanie nelegálnemu vstupu alebo tranzitu cez územie členského štátu) a článku 1 písm. b) (úmyselné napomáhanie nelegálnemu pobytu na území členského štátu s cieľom finančného zisku). Na druhej strane je potrebné zohľadniť článok 1 ods. 2 smernice, ktorý stanovuje, že členské štáty môžu rozhodnúť, že neuložia sankcie v súvislosti so správaním definovaným v článku 1 ods. 1 písm. a), ak je cieľom takéhoto správania poskytnutie humanitárnej pomoci dotknutej osobe.

Vo väčšine oznámených právnych predpisov je napomáhanie nelegálnemu vstupu, tranzitu a pobytu, t.j. úmyselné napomáhanie vstupu alebo tranzitu cez územie členského štátu alebo napomáhanie pobytu na území členského štátu s cieľom finančného zisku v rozpore s príslušnými právnymi predpismi, postihnutelné podľa trestného práva. Taký istý záver možno urobiť pokiaľ ide o podnecovanie, spolupáchateľstvo a pokus. Tresty sa však ešte stále výrazne líšia. Siahajú od pokút ako najnižších trestov k odňatiu slobody až na 15 rokov ako maximálnemu trestu za priťažujúcich okolností. Toto však nie je v rozpore s rámcovým rozhodnutím, pretože to ustanovuje iba minimálnu aproximáciu.

Vo väčšine členských štátov existujú ustanovenia o konfiškácii dopravných prostriedkov a zákaze vykonávania špecifických povolaní alebo činností, ako aj o vyhostení, napriek tomu, že nejde o povinnosť vyplývajúcu z rámcového rozhodnutia, ale len o možnosť.

Vo väčšine oznámených právnych predpisov sa stanovuje, že v súlade s článkom 1 ods. 3 rámcového rozhodnutia sa pri trestných činoch považuje za priťažujúcu okolnosť, keď boli spáchané s cieľom finančného zisku alebo sa spájajú s činnosťou zločineckej organizácie alebo ohrozili životy prevádzaných osôb, čo má za následok prísne tresty. To je povinnosť vyplývajúca z rámcového rozhodnutia.

Články 2 a 3: Zodpovednosť právnických osôb a ukladanie sankcií

Rámcovým rozhodnutím sa zavádza pojem zodpovednosti právnických osôb paralelne so zodpovednosťou fyzických osôb, pričom členské štáty zaväzuje zabezpečiť, aby bolo možné považovať právnické osoby zodpovedné za trestné činy uvedené v článku 1 a 2, ktoré v ich prospech spáchala akákoľvek osoba v určitej vedúcej pozícii v rámci danej právnickej osoby. Nemusí ísť výlučne o trestnú zodpovednosť. Sankcie uložené právnickým osobám sú „účinné, primerané a odrádzajúce“.

V každom prípade, pokiaľ ide o informácie o vnútroštátnych systémoch poskytnuté Komisii, v právnych predpisoch väčšiny členských štátov je ustanovená možnosť uložiť sankcie právnickým osobám aspoň formou správnych opatrení.

Len podľa právnych predpisov Českej republiky, Lotyšska a Slovenskej republiky nie sú právnické osoby zodpovedné za trestné činy.

Článok 4: Súdna príslušnosť

V článku 4 rámcového rozhodnutia sa uvádzajú prípady, kedy sú členské štáty povinné stanoviť súdnu príslušnosť v prípade trestných činov uvedených v článku 1. Základným pravidlom je zásada teritoriality, podľa ktorej musia do jurisdikcie členského štátu spadať trestné činy spáchané úplne alebo čiastočne na jeho území. Všetky členské štáty, ktoré poskytli informácie, dosiahli súlad s touto zásadou.

Okrem toho musia členské štáty stanoviť súdnu príslušnosť nad trestnými činmi spáchanými jedným z ich štátnych príslušníkov alebo v prospech právnických osôb usadených na ich území, pokiaľ sa nerozhodnú využiť v súlade s procesnými podmienkami stanovenými v článku 4 ods. 3 možnosť rozhodnúť o neuplatňovaní pravidiel súdnej príslušnosti, ktorá je ustanovená v článku 4 ods. 2. Komisii doteraz nie je známa skutočnosť, že by niektorý členský štát informoval generálneho tajomníka Rady v súlade s článkom 4 ods. 3.

Článok 5: Vydávanie a trestné stíhanie

Tento článok bol do veľkej miery nahradený rozhodnutím o európskom zatykači¹⁰. Keďže ďalšia uplatniteľnosť článku 5 si vyžaduje dôkladnú analýzu európskeho zatykača, napr. článku 33, a následných problémov pri vykonávaní, napr. pri zrušení transpozičného právneho predpisu v jednom z členských štátov, o tejto otázke sa bude rokovať v súvislosti s ďalším vývojom európskeho zatykača.

10 Rámcové rozhodnutie Rady č. 2002/584/SVV z 13. júna 2002 o európskom zatykači a postupoch odovzdávania osôb medzi členskými štátmi.

Článok 6: Medzinárodné právo o utečencoch

Vzhľadom na nedostatok informácií poskytnutých členskými štátmi nemôže Komisia zaujať konečné stanovisko k vykonávaniu tohto ustanovenia. Komisia však nezaznamenala, že by v dôsledku vykonávania daného rámcového rozhodnutia bolo porušené medzinárodné právo o utečencoch.

Článok 7: Sprostredkovanie informácií medzi členskými štátmi

Členské štáty vo všeobecnosti neposkytli informácie týkajúce sa transpozície článku 7; výnimkami sú Spojené kráľovstvo, Belgicko, Lotyšsko a Dánsko.

Článok 8: Územná pôsobnosť

V tomto ustanovení sa stanovuje, že rámcové rozhodnutie sa uplatňuje na Gibraltár. Spojené kráľovstvo poskytlo špecifické informácie o transpozícii na Gibraltári.

4. ZÁVERY

Všetky členské štáty nedoručili Komisii včas všetky príslušné znenia svojich vykonávacích ustanovení. Do konca marca 2006 Komisia nezískala žiadne informácie o vykonávaní rámcového rozhodnutia z piatich členských štátov. Týmito členskými štátmi sú Rakúsko, Cyprus, Grécko, Luxembursko a Portugalsko. Len predbežné alebo nešpecifikované informácie predložili Estónsko, Malta, Španielsko a Švédsko; tieto informácie nepredstavujú vhodný základ pre dôkladnú analýzu.

Právne hodnotenie a následne prijaté závery sú preto niekedy založené na neúplných informáciách.

Na jednej strane teraz existujú na základe rámcového rozhodnutia vo väčšine členských štátov trestnoprávne ustanovenia, na základe ktorých sa ukladajú tresty za napomáhanie nelegálnemu tranzitu a pobytu. Na druhej strane sa javí, že tieto tresty sú ešte stále veľmi rozdielne; preto vzniká otázka o vhodnosti nástroja EÚ, ktorého cieľom by bolo zaistiť vyšší stupeň harmonizácie. Navyše sa zdá, že trestnoprávne predpisy niektorých členských štátov (napr. Španielska a Holandska) nerozlišujú jasne medzi obchodovaním s ľuďmi a prevádzaním migrantov. Tieto dve rámcové rozhodnutia zamerané na boj proti tejto forme trestného činu vychádzajú z rôznych definícií, čo – ako sa zdá – vylučuje to, aby sa na obe formy trestného činu mohli vzťahovať tie isté trestnoprávne ustanovenia. Preto vznikajú pochybnosti o riadnom vykonávaní a uplatňovaní dotknutého rámcového rozhodnutia Rady, keď sa nerozlišuje medzi obchodovaním s ľuďmi a prevádzaním migrantov.

Komisia okrem toho nemohla získať štatistické informácie, ktoré by ukázali praktický vplyv rámcového rozhodnutia na nelegálnu imigráciu. Na pozadí tohto vykoná Komisia v rokoch 2006/2007 hodnotenie tzv. *balíka opatrení* pozostávajúceho z rámcového rozhodnutia a smernice č. 2002/90/ES, ktoré bude viac orientované na prax, a to tiež s cieľom spojiť tieto predpisy do jednej smernice so zreteľom na rozsudok Európskeho súdneho dvora vo veci C-176/03.

Tieto prvé nástroje na úrovni EÚ, ktoré sa týkajú protiprávnej pomoci pri nelegálnom vstupe a pobyte by sa mali doplniť prostredníctvom opatrení osobitne zameraných na zamestnávanie občanov tretích krajín, ktorých pobyt je nelegálny, keďže práve možnosť nájsť takéto

nelegálne zamestnanie je to, čo významne priťahuje nelegálnych imigrantov do EÚ. Komisia preto v prvej polovici roka 2007 navrhne záväzné pravidlá o sankciách pre zamestnávateľov, ktorí zamestnávajú občanov tretích krajín, ktorých pobyt nie je legálny.

Komisia vyzdvihuje dôležitosť harmonického vzťahu medzi príslušnými ustanoveniami trestného práva a ochranou utečencov a žiadateľov o azyl. Komisia ďalej zdôrazňuje užitočnosť pokračovania v spolupráci, vrátane sprostredkovania príslušných informácií medzi členskými štátmi. V tejto súvislosti by však mohlo byť potrebné ďalšie hodnotenie na základe hodnovernejších informácií.