



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 6.12.2006
COM(2006) 770 konč.

POROČILO KOMISIJE

**na podlagi člena 9 Okvirnega sklepa Sveta z dne 28. novembra 2002 o krepitvi
kazenskega okvira na področju preprečevanja nudenja pomoči pri nedovoljenem
vstopu, tranzitu in prebivanju**

{COM(2006) 1591}

KAZALO

1.	Uvod.....	3
1.1.	Ozadje	3
2.	Metode in merila za ocenjevanje skladnosti zakonodaj držav članic s tem okvirnim sklepom	4
2.1.	Merila za ocenjevanje	4
2.2.	Okvir ocenjevanja	5
2.3.	Glavni namen poročila	5
3.	OCENA.....	6
4.	SKLEPNE UGOTOVITVE	8

POROČILO KOMISIJE

na podlagi člena 9 Okvirnega sklepa Sveta z dne 28. novembra 2002 o krepitvi kazenskega okvira na področju preprečevanja nudenja pomoči pri nedovoljenem vstopu, tranzitu in prebivanju

1. UVOD

1.1. Ozadje

Komisija mora na podlagi člena 9(2) Okvirnega sklepa Sveta z dne 28. novembra 2002 o krepitvi kazenskega okvira na področju preprečevanja nudenja pomoči pri nedovoljenem vstopu, tranzitu in prebivanju (v nadaljnjem besedilu „Okvirni sklep“) izdelati pisno poročilo o ukrepih, ki so jih države članice sprejele za uskladitev z Okvirnim sklepom¹.

Odstavek (1) tega člena obvezuje države članice, da do 5. decembra 2004 sprejmejo ukrepe, potrebne za uskladitev z določbami Okvirnega sklepa. V skladu z odstavkom (2) bi morale države članice do istega datuma Generalnemu sekretariatu Sveta in Komisiji posredovati besedila določb, s katerimi se v njihovo zakonodajo prenašajo obveznosti iz tega okvirnega sklepa. Svet mora na podlagi pisnega poročila Komisije do 5. junija 2005 oceniti, v kolikšni meri so države članice izpolnile določbe iz tega okvirnega sklepa. Glede Islandije in Norveške ter Združenega kraljestva in Irske je treba upoštevati, da Okvirni sklep pomeni razvoj schengenskega pravnega reda. Zato je skladnost Islandije in Norveške s tem okvirnim sklepom ocenjena v posebnem postopku, dogovorjenem s tema državama. Norveška je sporočila, da so bile ustavne zahteve izpolnjene v skladu s členom 8(2)(c) Sporazuma, navedena direktiva Sveta in okvirni sklep Sveta pa lahko za Norveško postaneta zavezujoča. Po drugi strani pa Norveška Komisiji še ni poslala besedila ustrezne nacionalne zakonodaje.

Vrednost tega poročila je zato v veliki meri odvisna od kakovosti in točnosti nacionalnih informacij, ki jih je Komisija prejela. Komisija je države članice opomnila na njihovo obveznost z dopisom, ki je bil poslan 7. decembra 2004.

Vendar Komisija do konca marca 2006 ni prejela nobenih informacij v zvezi z izvajanjem Okvirnega sklepa od petih držav članic, in sicer Avstrije, Cipra, Grčije, Luksemburga in Portugalske. Informacije, ki so jih predložile štiri države članice – Estonija, Malta, Španija in Švedska – so bile bodisi le predhodne ali ne dovolj natančne in zato ne zagotavljajo primerne podlage za poglobljeno oceno.

Čeprav je bil rok za posredovanje besedil izvedbenih določb 5. december 2004, so bile v poročilu, kolikor je to mogoče, upoštevane informacije, ki so bile posredovane do marca 2006.

Delovni dokument oddelka, povezan s tem poročilom, vsebuje podrobno analizo nacionalnih ukrepov, ki so jih države članice sprejele za uskladitev z Okvirnim sklepom.

Irska je sporočila, da bo v skladu s členom 6(3) Sklepa 2002/192/ES izvajala ukrepe, ki temeljijo na schengenskem pravnem redu, ko se bo „pravni red“ izvajal na podlagi odločitve

¹ UL L 328, 5.12.2002, str. 1–5.

iz člena 4(1) tega sklepa. Na tej podlagi Irski še ne bi bilo potrebno izvajati Okvirnega sklepa iz novembra 2002 (2002/946/PNZ). Združeno kraljestvo pa je po drugi strani predložilo informacije v zvezi z izvajanjem Okvirnega sklepa.

2. METODE IN MERILA ZA OCENJEVANJE SKLADNOSTI ZAKONODAJ DRŽAV ČLANIC S TEM OKVIRNIM SKLEPOM

Ta okvirni sklep temelji na Pogodbi o Evropski uniji (PEU) in zlasti na členu 29, členu 31(e) in členu 34(2)(b) Pogodbe.

Direktiva je pravni instrument, ki je najbolj primerljiv z okvirnim sklepom². Oba instrumenta sta za države članice zavezujoča glede cilja, ki ga je treba doseči, nacionalnim organom pa prepuščata izbiro oblike in metod izvajanja. Vendar okvirni sklepi nimajo neposrednega učinka. Komisija ni sprožila pravnega spora pred Sodiščem (vsaj v sedanjem stanju razvoja evropskega prava) v zvezi z izvajanjem prenosa zakonodaje za okvirni sklep. Kljub temu lahko Sodišče razsoja o kakršnem koli sporu med državami članicami glede razlage ali uporabe (vključno s prenosom) okvirnega sklepa. Morebitno izvajanje teh pravic zahteva trdno dejansko podlago, ki jo Poročilo Komisije lahko pomaga vzpostaviti.

2.1. Merila za ocenjevanje

Da bi lahko na podlagi objektivnih meril ocenili, ali je država članica v celoti izvršila okvirni sklep, so se razvila neka splošna merila za direktive, ki jih je potrebno smiselno uporabiti za okvirne sklepe:

1. Obliko in metode izvajanja rezultata, ki ga je treba doseči, je treba izbrati na način, ki zagotavlja učinkovito delovanje, pri čemer je treba upoštevati cilje³.
2. Vsaka država članica mora izbrati način izvajanja, ki zagotavlja jasnost in pravno varnost, ter tako zagotoviti prenos v nacionalne določbe, ki so zavezujoče⁴.
3. Prenos v nacionalno zakonodajo ne zahteva nujno uzakonitve v popolnoma istih besedah, kar pomeni, da lahko na primer že obstoječi nacionalni ukrepi zadostujejo, če dovolj jasno in natančno zagotavljajo polno uporabo⁵.
4. Če je določen rok, je treba prenos zaključiti v tem roku⁶.

Obe vrsti instrumentov sta zavezujoči „glede cilja, ki ga je treba doseči“. To lahko opredelimo kot pravno ali dejansko stanje, ki ustreza zastavljenemu cilju, ki ga mora instrument zagotoviti v skladu s Pogodbo⁷.

2 Člen 249 Pogodbe ES.

3 Glej ustrezno sodno prakso glede izvajanja direktiv: npr. zadeva Royer 48/75 [1976] Recueil 497 do 518.

4 Glej ustrezno sodno prakso glede izvajanja direktiv: npr. zadeva 239/85 Komisija proti Belgiji [1986] Recueil 3645 do 3659. Glej tudi zadevo 300/81 Komisija proti Italiji [1983] Recueil 449 do 456.

5 Glej ustrezno sodno prakso glede izvajanja direktiv, npr. zadeva 29/84 Komisija proti Nemčiji [1985] Recueil 1661 do 1673.

6 Glej ustrezno sodno prakso glede izvajanja direktiv, na primer: npr. zadeva 52/75 Komisija proti Italiji [1976] Recueil 277 do 284. Glej na splošno letna poročila Komisije o spremljanju uporabe prava Skupnosti, na primer COM(2001) 309 konč.

Splošna ocena o tem, v kolikšni meri so države članice upoštevale ta okvirni sklep, temelji, kjer je mogoče, na zgoraj navedenih merilih.

2.2. Okvir ocenjevanja

Predhodna ugotovitev zadeva pravni okvir, zlasti spremljanje ocenjevalnega poročila. Kot je že bilo navedeno, Komisija v okviru Pogodbe o Evropski uniji ni pooblaščen za sprožitev postopkov za ugotavljanje kršitev proti državam članicam. Kljub temu pravna ocena, ki jo je izvedla Komisija glede okvirnih sklepov in direktiv, ki državam članicam nalaga enake cilje, temelji na istem načelu in metodah.

Druga predhodna ugotovitev zadeva posebno naravo področja, ki se ureja. Okvirni sklep je eden instrumentov, sprejetih za preprečevanje boja proti nezakonitemu priseljevanju, nezakonitemu zaposlovanju, trgovanju z ljudmi in spolnemu izkoriščanju otrok; njegov namen je krepitev kazenskega okvirja na področju preprečevanja nudenja pomoči pri nedovoljenem vstopu, tranzitu in prebivanju. Okvirni sklep dopolnjuje Direktivo 2002/90/ES⁸ (v nadaljnjem besedilu „Direktiva“), ki jo to poročilo ne zajema in bo predmet ločene ocene.

Glede kazni Okvirni sklep določa, da vsaka država članica sprejme vse potrebne ukrepe za zagotovitev, da se kršitve, določene v Direktivi, kaznujejo z učinkovitimi, sorazmernimi in odvračilnimi kaznimi, ki lahko vodijo v izročitev⁹. Takšne kazni lahko spremlja zaplemba prevoznih sredstev, s katerimi je bilo storjeno kaznivo dejanje, ali prepoved opravljanja poklicne dejavnosti, neposredno ali preko posrednika, v okviru katere je bilo storjeno kaznivo dejanje ali izgon. Poleg tega so kazni zaporne kazni z najvišjo zagroženo kaznijo najmanj 8 let, če so kazniva dejanja storjena zaradi dobička in bodisi vključujejo hudodelsko združbo bodisi ogrožajo življenja oseb, ki so žrtve kaznivega dejanja.

Sodišče ES je 13. septembra 2005 razveljavilo Okvirni sklep Sveta o kazenskoopravnem varstvu okolja, ker je bil ta instrument sprejet zunaj okvira Evropske skupnosti (zadeva C-176/03), tj. kršitev pristojnosti Skupnosti. Ta sodba pojasnjuje delitev pristojnosti med Skupnostjo in Unijo v zvezi z določbami kazenskega prava. Ocena učinka in morebitnih pomanjkljivosti t.i. „paketa o pomagačih“, kamor spadata Direktiva 2002/90/ES in Okvirni sklep Sveta 2002/946/PNZ, ki opredeljujeta, ali je potrebno izboljšati vsebino te zakonodaje, bo upoštevala tudi učinek sodbe z namenom nadomestitve teh instrumentov z eno samo direktivo.

2.3. Glavni namen poročila

Poročilo ocenjuje, v kolikšni meri so države članice upoštevale Okvirni sklep.

7 Glej PJG Kapteyn in P. Verloren van Themaat „Uvod v pravo Evropskih skupnosti“, tretja izdaja, 1998, str. 328.

8 UL L 328/1, 5.12.2002, str. 17.

9 To v bistvu pomeni, da morajo države članice zagotoviti zaporno kazen ali priporni nalog za obdobje najmanj enega leta.

3. OCENA

Cilj Okvirnega sklepa je približevanje prava držav članic na področju preprečevanja boja proti nezakonitemu priseljevanju, da se okrepi kazenski okvir na področju pregona in preprečevanja nudenja pomoči pri nedovoljenem vstopu, tranzitu in prebivanju.

Poleg tega je Okvirni sklep uvedel ukrepe za boj proti nudenju pomoči pri nezakonitem priseljevanju, in sicer tako pri nedovoljenem prehodu meje v strogem pomenu besede kot pri vzdrževanju mrež za izkoriščanje ljudi. Zato je treba približati že obstoječe zakonske določbe, zlasti natančne opredelitve zadevnih kršitev in izjem na eni strani, kar je predmet Direktive Sveta, in na drugi strani minimalna pravila za kazni, obveznosti pravnih oseb in sodne pristojnosti, kar je predmet tega okvirnega sklepa.

Vendar se informacije, ki jih je Komisija prejela, precej razlikujejo, zlasti z vidika njihove popolnosti. To se odraža v prilogi k temu poročilu, ki vsebuje informacije, ki so jih zagotovile države članice. V zvezi s tem Komisija ni prejela zadevnih besedil izvedbenih določb od vseh držav članic. Dejanska ocena in poznejše ugotovitve tako občasno temeljijo na nepopolnih informacijah.

Člen 1: Kazni

Države članice morajo sprejeti vse potrebne ukrepe za zagotovitev, da se kazniva dejanja, opredeljena v Direktivi o nudenju pomoči pri nedovoljenem vstopu, tranzitu in prebivanju, kaznujejo z učinkovitimi, sorazmernimi in odvračilnimi kaznimi, vključno z zapornimi kaznimi, ki lahko vodijo v izročitev in, kjer je primerno, v druge kazni. To zlasti pomeni, da morajo države članice spoštovati opredelitve, ki jih določata člen 1(a) (namerna pomoč pri nezakonitem vstopu ali tranzitu čez ozemlje držav članic) in člen 1(b) (namerna pomoč zaradi dobička pri nedovoljenem prebivanju na ozemlju držav članic). Po drugi strani je treba upoštevati člen 1(2) Direktive, ki določa, da lahko države članice sklenejo, da ne bodo izrekale sankcij za ravnanja iz člena 1(1)(a), kadar je cilj takšnega ravnanja priskrbeti tej osebi človekoljubno pomoč.

V največ sporočenih zakonodajah je nudenje pomoči pri nezakonitem vstopu, tranzitu in prebivanju, tj. namerna pomoč bodisi pri vstopu ali tranzitu čez ozemlje držav članic ali zaradi dobička pri prebivanju na ozemlju držav članic, ki pomeni kršitev ustreznih zakonov, kaznivo po kazenskem pravu. Enako velja za spodbujanje, sodelovanje in poskus teh kaznivih dejanj. Po drugi strani obstaja še vedno precej različnih kazni. Kazni segajo od denarnih kot najnižjih kazni do zapornih kazni do 15 let kot najvišjih kazni v obteževalnih okoliščinah. Vendar to ni v nasprotju z Okvirnim sklepom, saj zagotavlja le najmanjše približevanje.

Poleg tega, čeprav to ni obveznost iz Okvirnega sklepa, ampak zgolj možnost, ima največ držav članic na voljo določbe, ki zadevajo zaplembo prevoznih sredstev in prepoved opravljanja posameznih poklicev ali dejavnosti kot tudi izgon.

Največ sporočenih zakonodaj kaže, da se v skladu s členom 1(3) Okvirnega sklepa za kazniva dejanja, storjena zaradi dobička ali kot dejavnosti hudodelske združbe ali ogrožanjem življenja tihotapljenih oseb, šteje, da so storjena v obteževalnih okoliščinah, ki imajo za posledico stroge kazni. To je obveznost iz Okvirnega sklepa.

Člena 2 in 3: Odgovornost in kazenske sankcije proti pravnim osebam

Okvirni sklep uvaja koncept odgovornosti pravnih oseb vzporedno s fizičnimi osebami, ki obvezuje države članice, da zagotovijo, da bodo pravne osebe odgovarjale za kazniva dejanja, navedena v členih 1 in 2, ki jih bo v njihovo korist storila katera koli oseba na določenem vodilnem položaju kot del organa pravne osebe. Ni treba, da je takšna odgovornost izključno kazenska. Kazni, izrečene pravnim osebam, so „učinkovite, sorazmerne in odvračilne“.

V vsakem primeru zakonodaja večine držav članic glede informacij o nacionalnih sistemih, predloženih Komisiji, določa možnost sankcioniranja pravnih oseb z upravnimi ukrepi.

Samo na podlagi zakonodaje Češke republike, Latvije in Slovaške republike pravne osebe ne morejo biti odgovorne za kazniva dejanja.

Člen 4: Sodna pristojnost

Člen 4 Okvirnega sklepa določa primere, pri katerih morajo države članice vzpostaviti sodno pristojnost za kazniva dejanja, navedena v členu 1. Glavno pravilo je načelo teritorialnosti, v skladu s katerim mora vsaka država članica vzpostaviti svojo sodno pristojnost za kazniva dejanja, ki so bila v celoti ali delno storjena na njenem ozemlju. Vse države članice, ki so zagotovile informacije, so ravnale skladno s tem načelom.

Poleg tega morajo države članice vzpostaviti sodno pristojnost za kazniva dejanja, ki jih je storil eden njihovih državljanov ali za kazniva dejanja, ki so bila storjena v korist pravnih oseb, ki imajo sedež na njihovem ozemlju, razen če so se odločile izkoristiti možnosti neuporabe pravil, določene v členu 4(2) v skladu s postopkovnimi zahtevami, določenimi v členu 4(3). Komisija zaenkrat ni seznanjena z informacijami, ki so jih poslale države članice Generalnemu sekretarju Sveta v skladu s členom 4(3).

Člen 5: Izročitev in pregon

Ta člen je bil v večji meri zamenjan s Sklepom o evropskem nalogu za prijetje¹⁰. Ker nadaljnja uporaba člena 5 zahteva poglobljeno analizo evropskega naloga za prijetje, npr. člena 33, ter nadaljnjih težav pri izvajanju za npr. razveljavitev zakona o prenosu v državah članicah, se to vprašanje obravnava v smislu nadaljnjega razvoja v zvezi z evropskim nalogom za prijetje.

Člen 6: Mednarodno pravo o beguncih

Komisija zaradi pomanjkanja informacij, ki so jih predložile države članice, ne more pripraviti končnega stališča o izvajanju te določbe. Vendar Komisija nima nobene navedbe, da je bilo mednarodno pravo o beguncih kršeno kot posledica izvajanja tega okvirnega sklepa.

Člen 7: Izmenjava informacij med državami članicami

Države članice na splošno niso zagotovile informacij v zvezi s prenosom člena 7; izjeme so Združeno kraljestvo, Belgija, Latvija in Danska.

Člen 8: Ozemeljska uporaba

¹⁰ Okvirni sklep Sveta 2002/584/PNZ z dne 13. junija 2002 o evropskem nalogu za prijetje in postopkih predaje med državami članicami.

Ta določba navaja, da se Okvirni sklep uporablja na Gibraltarju. Združeno kraljestvo je zagotovilo posebne informacije o prenosu za Gibraltar.

4. SKLEPNE UGOTOVITVE

Vse države članice Komisiji niso pravočasno poslale zadevnih besedil izvedbenih določb. Komisija do konca marca 2006 ni prejela nobenih informacij v zvezi z izvajanjem Okvirnega sklepa od petih držav članic. Te države članice so Avstrija, Ciper, Grčija, Luksemburg in Portugalska. Estonija, Malta, Španija in Švedska so predložile le predhodne ali ne dovolj natančne informacije; te informacije ne zagotavljajo primerne podlage za poglobljeno oceno.

Pravna ocena in njene ugotovitve tako občasno temeljijo na nepopolnih informacijah.

Po eni strani je ena od posledic Okvirnega sklepa ta, da so v večini držav članic na voljo določbe kazenskega prava, ki naložijo kazni za nudenje pomoči pri nezakonitem tranzitu in prebivanju. Po drugi strani pa se zdi obseg teh kazni še vedno zelo širok; zato je treba razmisliti o instrumentu EU, katerega cilj je višja raven usklajevanja. Poleg tega se zdi, da kazensko pravo nekaterih držav članic (npr. Španije in Nizozemske) ne razlikuje jasno med trgovino z ljudmi in tihotapljenjem migrantov. Dva okvirna sklepa, katerih cilj je preprečevanje teh oblik kriminala, temeljita na različnih opredelitvah, za katere se zdi, da izključujejo, da bi lahko iste določbe kazenskega prava zajemale obe obliki kriminala. Zato se pojavljajo dvomi v zvezi s primernim izvajanjem in uporabo zadevnega okvirnega sklepa Sveta brez razlikovanja med trgovino z ljudmi in tihotapljenjem migrantov.

Komisija nadalje ni mogla pridobiti statističnih podatkov, ki bi pokazali praktičen učinek Okvirnega sklepa na nezakonito priseljevanje. Ob upoštevanju navedenega bo bolj praktično usmerjena ocena Komisije t.i. paketa o pomagačih, kamor spadata Okvirni sklep in Direktiva 2002/90/ES, izvedena leta 2006/2007 tudi z namenom prenosa teh aktov v enotno direktivo po sodbi Sodišča Evropskih skupnosti v zadevi C-176/03.

Te prve instrumente na ravni EU o nezakoniti pomoči pri nezakonitem vstopu in prebivanju morajo dopolnjevati ukrepi proti izrecnemu ciljnemu zaposlovanju državljanov tretjih držav, ki nezakonito prebivajo na ozemlju EU, ker je možnost takšne nezakonite zaposlitve pomemben dejavnik pri spodbujanju nezakonitega priseljevanja v EU. Komisija bo zato v prvi polovici leta 2007 predlagala zavezujoča pravila o sankcijah za delodajalce, ki bodo zaposlovali državljane tretjih držav, ki nezakonito prebivajo na ozemlju EU.

Komisija poudarja pomen usklajenega razmerja med ustreznimi določbami kazenskega prava in zaščito beguncev ter prosilcev za azil. Komisija zato poudarja uporabnost nadaljnjega sodelovanja, vključno s posredovanjem ustreznih informacij med državami članicami. Vendar bi bila v zvezi s tem potrebna nadaljnja ocena na podlagi zanesljivejših informacij.