

Ukládání nepeněžitých sankcí v oblasti silničního provozu

(ITS international, září/říjen 2005, str. 56 – 57)

V rámci projektu CAPTIVE byla dokončena revize právních, provozních a organizačních výzev limitujících efektivní přeshraniční ukládání nepeněžitých sankcí v EU. Nyní nastává období identifikace potenciálních řešení.

Projekt CAPTIVE se zabývá nevyřešeným problémem, který se týká ukládání nepeněžitých sankcí v oblasti silničního provozu a jejich následného výkonu ve vztahu k osobám porušujícím pravidla – nerezidentům – na území Evropské Unie.

V rámci Unie existuje příliš velké a matoucí množství nepeněžitých sankcí, včetně rozhodnutí o vazbě, zákazu řízení a/nebo provozování vozidla, schvalování řidičských oprávnění (body), výcvikových a udržovacích kurzů, veřejně prospěšných prací, zabavení vozidla a nařízení k obnovení původního stavu. Dále se lze setkat s hybridními peněžitými/nepeněžitými sankcemi (jako jsou pokuty kombinované s trestnými body) a běžné jsou rovněž „následné sankce“ (jako je vyšší zákonné pojištění odpovědnosti). Pokud jde o CAPTIVE, zaměřuje se především na zákaz řízení, odnětí řidičského průkazu a sankce v rámci bodového systému, neboť toto jsou nejčastěji využívané sankce ve spojení s pokutami udělovanými za dopravní přestupky.

Ukládání jak peněžitých, tak i nepeněžitých sankcí řidičům, kteří porušují dopravní předpisy státu, ve kterém žijí, je typicky řešeno procesními předpisy jednotlivých vnitrostátních právních řádů. Nicméně od založení EU 1. května 1993 došlo k nárůstu přeshraniční dopravy, a s tím spojeného zvýšení počtu dopravních přestupků spáchaných řidiči vozidel, která jsou registrována v jiném členském státě nebo řidiči, kterým bylo vydáno řidičské oprávnění v jiném členském státě.

Se zavedením stejného vynucovacího režimu vůči přestupcům, kteří žijí ve státě, kde byl přestupek spáchan, je spojeno velké množství právních, organizačních a procesních otázek, se kterými není lehké se vypořádat. Důsledkem tohoto stavu je, že k vymáhání sankcí vůči nerezidentům dochází pouze zřídka.

Otázkou ukládání a následného výkonu peněžitých sankcí ve vztahu k nerezidentům se již zabývaly výzkumné projekty VERA a VERA 2, které byly rovněž financované Evropskou komisí (EK). Byly vytyčeny hlavní překážky a navržena řešení, která by je měla odstranit. Pokračují práce na zavedení některých z těchto řešení v rámci zkušebního období, po jehož uplynutí by mělo být jasné, zda přeshraniční vymáhání peněžitých sankcí může být efektivním způsobem realizovatelné.

Cílem první části projektu CAPTIVE bylo zjistit současný stav přeshraničního vymáhání nepeněžitých sankcí v rámci Evropy. Zaměření se týkalo čtyř specifických oblastí:

- překážky přeshraničního vymáhání nepeněžitých sankcí;
- stávající legislativa a koncepce; případný výzkum a s ním spojené iniciativy;
- a v současné době platná bilaterální i multilaterální smluvní základna, pokud se jedná o přeshraniční výkon.

Z průzkumu CAPTIVE vyplývá, že existuje celá řada důvodů, proč dosud nebyl úspěšně zaveden přeshraniční výkon nepeněžitých sankcí v rámci Evropy. Obecně lze překážky rozdělit do čtyř hlavních oblastí: právní; organizační; provozní; a otázky vztahující se výslovně k nepeněžitým sankcím.

Právní překážky zahrnují nedostatečný právní základ pro přeshraniční výkon v rámci Evropy, stejně jako rozdíly:

- v pravidlech silničního provozu a sankcích;
- v otázce, zda za přešůpek je vždy odpovědný vlastník vozidla;
- v údajích, které jsou nutné pro zahájení stíhání;
- a na požadavcích na informování osoby, která spáchala přešůpek.

Mezi organizační překážky patří potřeba zřízení kontaktních míst/osob v ostatních státech, jazykové bariéry a nutnost přednostně se zabývat těmi osobami, které spáchali přešůpek, a jsou nerezidenty.

Mezi provozní překážky se řadí nutnost identifikovat vozidlo a jeho registrovaného vlastníka nebo držitele, a celkové náklady přeshraničních operací spojených s výkonem.

Specifické otázky související s nepeněžitými sankcemi zahrnují potíže s ukládáním a vymáháním nepeněžitých sankcí u nerezidentů, s evidováním informací o uložených sankcích a se zpřístupněním těchto informací orgánům jiných členských států pro účely vymáhání. Dále to jsou dočasné otázky vztahující se k délce trvání celého procesu od zahájení stíhání přešůpku k uložení sankce nerezidentovi, a také evidentní nerovnováha některých nepeněžitých sankcí v různých státech.

Od roku 1959 dávaly různé evropské orgány podněty pro vydání legislativních aktů a smluv zaměřených na zavádění různých aspektů přeshraničního výkonu v rámci Evropy. EU a Rada Evropy byly v tomto ohledu obzvláště aktivní. Evropská úmluva o vzájemné spolupráci v trestních věcech (Rada Evropy, 1959) představovala jeden z prvních legislativních aktů vydaných na podporu spolupráce evropských států pro účely vymáhání sankcí uložených nerezidentům.

První a druhá směrnice EU o řidičských průkazech (směrnice 80/1263/EHS 1980 a směrnice 91/439/EHS 1991) položily základy pro ukládání sankcí a odebrání řidičského oprávnění. Obecně se ale připouští, že existuje stále velké množství právních mezer, které by měly být vyřešeny v navrhované třetí směrnici o řidičských průkazech (Návrh směrnice o řidičských průkazech, Evropská komise, 2003, ve znění pozdějších změn uvedených ve Zpravodaji Evropského Parlamentu z února 2005).

Ve vztahu k multilaterální spolupráci v širším měřítku vzniklo několik iniciativ a smluv, přičemž ty nejpodstatnější vznikly na základě Schengenské dohody. Evropská komise také vytvořila řadu dokumentů souvisejících s významnými oblastmi této politiky, zejména doporučení Komise o uplatňování právních předpisů týkajících se bezpečnosti na silnicích (doporučení 2004/345/EK 21. října 2003).

V minulosti byly mnohokrát učiněny pokusy o uzavření dvou- nebo vícestranných smluv mezi státy o spolupráci při ukládání a výkonu sankcí v případě nerezidentů. Tyto snahy měly typicky původ v zemi, která vykazuje vysoký podíl nerezidentů páchajících přešůpky v porovnání s jinou, často sousední zemí, nebo v případech, kdy značnou část tamní dopravy představuje doprava tranzitní. Existuje také několik příkladů místních smluv o přeshraničním výkonu, které se realizují mezi určitými městy nebo regiony z kterékoli strany hranice. Ačkoli existuje mnoho příkladů smluv, jejich účinnost je všeobecně omezená. Za nejlepší příklad smlouvy o skutečně efektivním přeshraničním výkonu je považována Severská smlouva o policejní spolupráci, která formalizuje spolupráci mezi policejními orgány Islandu, Norska, Švédska, Dánska a Finska.

Vzhledem k absenci jednotného celoevropského přístupu k zacházení s nerezidenty a k neexistenci funkční smlouvy o přeshraničním výkonu zavedly státy řadu rozdílných

praktik. Přestože neposkytují základ pro komplexní řešení otázky přeshraničního výkonu v rámci Evropy, představují cílený pokus o výkon sankcí udělených nerezidentům.

Zahrnují:

- udělování pokut na místě;
- krátkodobé zabavení vozidla;
- dočasné odebrání řidičského průkazu nerezidentovi;
- vyhotovení virtuálního místního řidičského průkazu;
- a způsoby výkonu bez vlastního zastavení vozidla.

Společným znakem většiny těchto postupů je nutnost zastavení nerezidenta, který porušil dopravní předpisy, představitelem kompetentního orgánu státu, kde došlo k přestupku.

Z dosud provedené analýzy jednoznačně vyplývá, že existuje velké nepřehledné množství smluv a postupů týkajících se přeshraničního výkonu v rámci EU, z nichž většina není ve vzájemném souladu. Většina z nich primárně vzešla z místní potřeby řešit přestupky spáchané nerezidenty pomocí zavedení specifických legislativních aktů EU nebo Rady Evropy.

I přes tuto disharmonii lze ve zmíněných smlouvách a praktikách nalézt prvky něčeho, co by se dalo nazvat jako „vznikající společný přístup“. Lze vyzorovat shodu v případě některých specifických oblastí stávajících praktik přeshraničního výkonu, a to:

- předpisy a právní požadavky, které se vztahují na nerezidenty (zákony státu, kde dojde k porušení);
- nutnost efektivní identifikace vlastníka/řidiče vozidla, které bylo použito při spáchání přestupku;
- potřeba výměny informací mezi orgány státu, odkud pachatel přestupku pochází, a státu, kde byl přestupek spáchán;
- nutnost účinného a jasného poskytování informací osobě, která spáchala přestupek, a to ve všech stádiích řízení, které se proti této osobě vede;
- odpovědnost za odebrání řidičského průkazu osobě, která spáchala přestupek;
- požadavky na vydávání nových řidičských průkazů řidičům, kteří se nedávno přestěhovali.

Výzva, které nyní projekt CAPTIVE čelí, se týká otázky, jak dále stavět na tomto rodícím se společném přístupu, a navrhnout možnosti, jak může Evropská komise pomoci při řešení těchto otázek.

Evropská komise provádí rozbor otázky přeshraničního výkonu

CAPTIVE je projekt financovaný Generálním ředitelstvím pro dopravu a energetiku Evropské komise, a vede jej konzultační společnost IBI Group. Cílem projektu je prověřit úkoly, kterým čelí orgány činné v trestním a přestupkovém řízení ve snaze uložit a vynutit splnění nepeněžitých sankcí uložených nerezidentům v rámci Evropy za porušení předpisů silničního provozu, a doporučit vhodná opatření, která by mohla provést Evropská komise ve snaze pomoci vypořádat se s těmito výzvami.

Evropská komise po mnoho let podporovala výzkum různých aspektů přeshraničního výkonu a dalších s tím přímo spojených otázek. Tyto výzkumné projekty zahrnovaly: projekty směřující k identifikaci potřeby přeshraničního výkonu (SUNflower, VERA, ROSETTA a ESCAPE); ke stanovení zásad přeshraničního výkonu (VERA 2); k nabídce potenciálních nástrojů pro podporu přeshraničního výkonu (EUCARIS, Lingua-NET, RESPER a TDS); k porovnání národních pravidel silničního provozu jednotlivých členských států; a ke zhodnocení dopadů, postojů a reakcí na pravidla silničního provozu (GADGET, DAN, ANDREA A SARTRE).