



AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA

Brüsszel, 7.1.2005
COM(2004) 858 végleges

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE

**a közös nyomozócsoportokról szóló, 2002. június 13-i tanácsi kerethatározat jogi
átvételéről**

{SEC(2004) 1725}

1. BEVEZETÉS

A határokon átnyúló bűnözés és a terrorizmus terjedése a tagállamokat a jogszabályok harmonizálását biztosító jogalkotási aktus elfogadására ösztönözte, amely meghatározza a közös nyomozócsoportok létrehozásának és irányításának egyértelmű szabályait. A gyakorlatban már működtek informális csoportok, de tevékenységüket nem szabályozta közös jogszabály.

Ez irányban az első lépés a 2000. évi kölcsönös bűnügyi jogsegélyről szóló egyezmény¹ (a továbbiakban a 2000. évi egyezmény) volt, amely a közös nyomozócsoportokkal foglalkozik (13. cikk) és a határokon átnyúló bűnözés leküzdésére számos más eszközt is biztosít, mint például a spontán információcsere, a fedett nyomozás, az ellenőrzött szállítások stb. A 2000. évi egyezmény megerősítésének késedelve miatt a Tanács 2002. június 13-án – a közös nyomozócsoportok működésének mielőbbi megkönnyítésének érdekében – elfogadta a közös nyomozócsoportokról szóló kerethatározatot² (a továbbiakban: a kerethatározat).

A kerethatározat hatályát veszti, mielőtt a kölcsönös bűnügyi jogsegélyről szóló európai egyezmény valamennyi tagállamban hatályba lép (5. cikk).

A kerethatározat 4. cikke szerint a tagállamnak meg kell tenniük a szükséges intézkedéseket azért, hogy 2003. január 1-ig megfeleljenek a kerethatározat rendelkezéseinek.

A Tanács az Europol-egyezmény módosításáról 2002. november 28-án jegyzőkönyvet³ fogadott el, hogy az Europol alkalmazottak részt vehessenek a közös nyomozócsoportokban.

A Tanács a közös nyomozócsoportokat létrehozó mintamegállapodásokról 2003. május 8-án ajánlást⁴ fogadott el.

A 2004. március 11-i madridi terroristatámadásokat követően az Európai Tanács 2004. március 25-i nyilatkozatában⁵ arra sürgette a tagállamokat, hogy hozzanak meg minden, még szükséges intézkedést, hogy a kerethatározatot 2004 júniusáig teljes mértékben végrehajthassák és hogy az Europol és az Eurojust képviselői amennyire csak lehet részt vehessenek a közös nyomozócsoportok munkájában.

¹ Az Európai Unió tagállamai közötti kölcsönös bűnügyi jogsegélyegyezménynek az Európai Unióról szóló szerződés 34. cikke szerinti létrehozásáról szóló, 2000. május 29-i tanácsi jogi aktus, HL C 197/1., 2000.7.12.

² A közös nyomozócsoportokról szóló, 2002. június 13-i tanácsi kerethatározat, HL L 162/1., 2002.6.20.

³ Az Európai Rendőrségi Hivatal létrehozásáról szóló egyezményt (Europol-egyezmény), és az Europolnak, szervei tagjainak, igazgatóhelyetteseinek és alkalmazottainak kiváltságairól és mentességeiről szóló jegyzőkönyvet módosító jegyzőkönyv kidolgozásáról szóló, 2002. november 28-i tanácsi jogi aktus, HL C 321/1., 2002.12.16.

⁴ A közös nyomozócsoportokat (KNyCs) létrehozó minta-megállapodásokról szóló, 2003. május 8-i tanácsi ajánlás, HL C 121/1., 2003.5.23.

⁵ Tanácsi dokumentum 7906/04 JAI, 100

2. A JELENTÉS CÉLJA ÉS AZ ÉRTÉKEKÉLÉS MÓDSZERE

A kerethatározatok az elérendő célokat illetően kötelezőek a tagállamokra, azonban a forma és az eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyják. Közvetlen hatállyal nem rendelkeznek.

Mivel a harmadik pilléren belül a Bizottságnak nincs felhatalmazása Szerződés megsértése miatti eljárás kezdeményezésére a tagállamokkal szemben, e jelentés jellege és célja a meghozott végrehajtási intézkedések tényszerű értékelésében merül ki.

A Bizottság a 2003. február 5-én kelt levelében emlékeztette a tagállamokat a kötelezettségükre. Addig az időpontig csak egy tagállam (az Egyesült Királyság) adott tájékoztatást a végrehajtásról. 2003. december 31-ig kilenc tagállam (Németország, Spanyolország, Olaszország, Luxemburg, Ausztria, Portugália, Finnország, Svédország és az Egyesült Királyság) tett jelentést a Bizottságnak a végrehajtásról. 2004 áprilisában egy tagállam (Franciaország) adott tájékoztatást a végrehajtásról; egy tagállam (Ausztria) arról tájékoztatta a Bizottságot, hogy a közös nyomozócsoportokra vonatkozóan hamarosan új jogszabályok lépnek hatályba. 2004 májusában a Bizottság ismét kapcsolatba lépett azokkal a tagállamokkal, amelyek még nem nyújtottak tájékoztatást (Belgium, Dánia, Görögország, Írország és Hollandia), háromtól választ is kapott (Belgium, Görögország és Hollandia).

A bővítés fényében a Bizottság 2004. április 13-án kapcsolatba lépett a csatlakozó tagállamokkal, és tájékoztatást kért tőlük a kerethatározat végrehajtásáról. Közülük hatan válaszoltak (Ciprus, Magyarország, Lettország, Litvánia, Málta és Szlovákia).

Noha a jelentés Tanácshoz való benyújtásának határideje 2004. július 1. volt, további – 2004. augusztus 15-ig beérkezett – információkat is figyelembe vettek, hogy a végrehajtás értékelését minél több tagállamra nézve lehessen elvégezni.

A kerethatározat 4. cikkében meghatározott határidőn belül csak három tagállam (Dánia, Lettország és Finnország) fogadott el jogátvételi jogszabályokat, és csak egy tagállam (az Egyesült Királyság) – amely szintén az előírt határidő előtt hozta meg a jogátvételi intézkedések egy részét – bocsátotta időben a Bizottság rendelkezésére a vonatkozó információkat.

Összesen 14 tagállam juttatta el a Bizottságnak a vonatkozó jogszabályokat (Dánia, Németország, Spanyolország, Franciaország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Málta, Hollandia, Ausztria, Portugália, Finnország, Svédország és az Egyesült Királyság). Öt tagállamtól nem érkezett felvilágosítás (Észtország, Írország, Lengyelország, Cseh Köztársaság, Ciprus és Szlovénia), míg négy tagállam jogszabály tervezetet nyújtott be (Belgium, Olaszország, Ciprus és Szlovákia), két tagállam pedig arról tájékoztatta a Bizottságot, hogy kidolgozás alatt áll egy tervezet (Görögország és Luxemburg).

A Bizottsághoz érkezett nemzeti tájékoztatás minősége elkerülhetetlenül befolyásolja e jelentés értékét és pontosságát. A vonatkozó információk összegyűjtése során a Bizottság számos nehézségbe ütközött. Emellett a hazai jogszabályok részlegesek voltak, és olyan más rendelkezésekre hivatkoztak, amelyeket a Bizottságnak nem nyújtottak be. A beérkezett információk kiértékelése rávilágított arra, hogy azokon a

területeken, ahol a jogszabályok nem voltak elengedhetetlenek, mégiscsak hasznos lehetne – egyes alapvető kérdéseket tisztázó – iránymutatásokat vagy körleveleket kiadni.

A felmérés nehézségei abból is adódtak, hogy a kerethatározat megalkotásakor a 13., 15. és 16. cikket közvetlenül a 2000. évi egyezményből vették át. A közös nyomozócsoportokkal kapcsolatos rendelkezésekről a 2000. évi egyezményben úgy állapodtak meg, hogy azok egy összetett rendszer részei, amely magában foglalja a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelemben folytatott együttműködés számos eszközét. A közös nyomozócsoportokról szóló tanácsi kerethatározat nem ismétli meg a 2000. évi egyezményt teljes egészében, és ez a 2000. évi egyezmény hatályba lépését megelőző átmeneti időszakban zavart okozhat olyan kérdésekben, mint például a csoportok létrehozásáért felelős hatóság, vagy például az a tény, hogy a kerethatározat bizonyos nyomozati tevékenységeket nem szabályoz (például fedett nyomozás vagy ellenőrzött szállítások, amelyeket hasznos, ha a csoport végez el).

Ennek fényében tekintetbe kell venni azt a tényt, hogy már nyolc tagállam (Dánia, Észtország, Spanyolország, Lettország, Litvánia, Hollandia, Portugália, Finnország) megerősítette a 2000. évi egyezményt. A 2000. évi egyezményt megerősített egyes tagállamok (Spanyolország, Lettország, Portugália, Finnország) a kerethatározatot életbe léptető külön jogszabályokat is elfogadtak, míg mások a kerethatározat végrehajtását a 2000. évi egyezmény megerősítésével kapcsolták össze (Dánia és Hollandia). Egy tagállam (Litvánia) csak a külön hazai jogszabályok szövegét – a megerősítő jogszabály mellékelése nélkül – nyújtotta be, és egy tagállam (Észtország) nem adott felvilágosítást a végrehajtásról, noha a 2000. évi egyezményt megerősítette.

3. KÖVETKEZTETÉSEK

A kerethatározat végrehajtásának értékeléséhez szem előtt kell tartani, hogy a tagállamok csak annyiban kötelesek új jogszabályokat hozni, amennyiben azok a kerethatározat átvételéhez szükségesek. Ezért nincs szükség további jogszabályokra, ha az igazságügyi rendszer egészében véve már tartalmaz jogilag kötelező erejű szabályokat, amelyek a kerethatározat alkalmazását teljes mértékben biztosítják. Ezenfelül a végrehajtási jogszabályok szövegének nem kell szükségszerűen megegyeznie a kerethatározatával, amennyiben a végső eredmény garantálja a kerethatározat rendelkezéseinek teljes körű alkalmazását, valamint megfelelően világos és pontos jogi környezetet teremt.

Általánosságban elmondható, hogy a kerethatározat végrehajtása a legtöbb tagállamban új jogszabályok elfogadását, vagy legalábbis bizonyos belföldi rendelkezések módosítását igényelte.

A kerethatározatot néhány tagállam hazai jogszabályok formájában, annak tartalmával többé-kevésbé megegyező módon vette át (Spanyolország, Portugália), mások a meglévő rendelkezéseket módosították, vagy új jogszabályokat fogadtak el (Dánia, Franciaország, Lettország, Magyarország, Ausztria, Finnország, Svédország).

Egy tagállam (az Egyesült Királyság) úgy nyilatkozott, hogy csak bizonyos rendelkezéseket kell hatályba léptetni, míg másokat körlevél formájában vettek át. Mivel a körlevél jogilag nem kötelező erejű, a vonatkozó rendelkezések a kerethatározattal nem konformak.

Három tagállam (Németország, Litvánia és Málta) azon az állásponton volt, hogy a kerethatározat végrehajtásához nem szükségesek külön jogszabályok.

Egy tagállamban (Hollandia) a hatályos jogszabályok lehetővé teszik a közös nyomozócsoportok létrehozását, „amennyiben azt egy szerződés vagy pedig egy egyezmény előírja”. Mivel a kerethatározat se nem szerződés, se nem pedig egyezmény, a vonatkozó rendelkezések nem felelnek meg a kerethatározatnak.

Az alábbi következtetések egyenként értékelik a kerethatározat minden egyes rendelkezésének a végrehajtását. A nemzeti jogszabályok további tisztázása és részletes vizsgálata az I. mellékletben található.

Tekintettel az **1. cikk (1) bekezdésére** – amely a kerethatározat leglényegesebb része – elegendő, ha az általános jogi környezet lehetővé teszi a közös nyomozócsoportok létrehozását, amelyek meghatározott időszakon át és meghatározott céllal nemzetközi jelleggel működő munkacsoportok. Majdnem minden olyan tagállam, amely erre vonatkozóan rendelkezik hatályos jogszabályokkal, végrehajtotta ezt a rendelkezést (Spanyolország, Franciaország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Ausztria, Portugália, Finnország és Svédország). Néhány tagállamban a hatályos jogszabályok egy megállapodásra hivatkoznak (Spanyolország, Lettország, Magyarország, Ausztria, Portugália, Finnország és Svédország), ez néhol a Tanács által elfogadott minta-megállapodást jelenti (Ausztria), míg másutt az illetékes hatóságok közötti megállapodásra vonatkozik (Franciaország, Litvánia).

Az **1. cikk (2) bekezdése** szerinti csoport összetételének javaslatára vonatkozóan ki kell emelni, hogy amikor a hatályos jogszabályok egy az illetékes hatóságok közötti megállapodásra vagy egyezményre utalnak, akkor implicit módon a csoport összetételéről van szó; még akkor is, ha a jogszabályok nem tesznek említést a Tanács által elfogadott minta-megállapodásról.

Az **1. cikk (3) bekezdésére** tekintettel – amely a csoport irányítására, az alkalmazandó jogszabályokra és a szervezési előfeltételekre vonatkozik – elegendő, ha mindegyik tagállam a határain belül alkalmazandó szabályokat írja elő, a más tagállamokban alkalmazandó szabályok meghatározása nélkül. Ennek ellenére ezt csak két tagállam valósította meg teljes mértékben (Spanyolország és Ausztria). Négy tagállam csak egyes rendelkezéseket vett át, úgymint a csoportvezetőre ruházott „felügyeleti hatáskörre” és az alkalmazandó jogszabályokra vonatkozó általános szabályokat (Franciaország), vagy a csoportvezetőre és az alkalmazandó jogszabályokra vonatkozó rendelkezéseket a szervezési előfeltételek említése nélkül (Lettország, Magyarország és Finnország). A többi tagállam (Dánia, Németország, Litvánia, Málta, Hollandia, Portugália, Svédország, Egyesült Királyság) által elfogadott jogszabályok nem foglalkoznak ezekkel a kérdésekkel.

Az **1. cikk (4) bekezdésével** kapcsolatban (amely meghatározza a „kirendelt tag” fogalmát) meg kell említeni, hogy amikor – még ha egy rendelkezés sem határozza meg kimondottan a „kirendelt tag” fogalmát – a végrehajtási jogszabályok

csoporthoz kirendelt tagokat említene, a kontextusból egyértelműen az következik, hogy a közös nyomozócsoport működésének tagállamától eltérő tagállamból érkező csoporttagokról van szó.

A kerethatározat egyik legjelentősebb aspektusa a kirendelt tagokra ruházott hatáskör kérdése (az **1. cikk (5) és (6) bekezdése**). A végrehajtási jogszabályok a tagállamok között jelentős különbséget mutatnak. Míg egyes tagállamokban pontosan megadják és felsorolják azokat a tevékenységeket, amelyekkel a kirendelt tagok megbízhatók (Franciaország, Málta és Finnország), másutt az erre vonatkozó rendelkezés igen általános (Litvánia), vagy pedig a csoport létrehozásához szükséges megállapodásra (Spanyolország), az illetékes hatóság általi jóváhagyás más formáira (Németország), vagy a nemzeti jogszabályokra (Ausztria) utal; míg egyes más tagállamokban a csoportvezető határozhatja meg, milyen hatáskörrel bízta meg a kirendelt tagokat (Lettország és Portugália).

Az **1. cikk (7) bekezdése** azzal az esettel foglalkozik, amikor a csoport nyomozati intézkedéseket kíván végrehajtani a csoportot létrehozott tagállamok egyikében. E rendelkezésnek az a célja, hogy a közös nyomozócsoportoknak ne legyen szükségük jogsegély iránti megkeresésekre. Csak három tagállam (Spanyolország, Finnország, Svédország) felelt meg ennek a rendelkezésnek. Egy tagállam (az Egyesült Királyság) a házkutatást elrendelő határozatokra és az előállítási parancsokra korlátozta a nyomozati intézkedéseket; illetve a hatályos nemzeti jogszabályok többsége nem foglalkozik ezzel az esettel (Dánia, Németország, Franciaország, Litvánia, Magyarország, Málta, Hollandia, Ausztria, Portugália). Egy tagállam (Lettország) rendelkezései nem világosak, amelyek látszólag nem felelnek meg az 1. cikk (7) bekezdésének.

Az **1. cikk (8) bekezdését** – amely a csoportban részt nem vevő, vagy harmadik országtól igényelt közreműködésre vonatkozik – két tagállam (Spanyolország és Portugália) vette át teljes mértékben, míg egy tagállam (Lettország) nem egyértelmű rendelkezéseket fogadott el. A beérkezett információk alapján a tagállamok az 1. cikk (8) bekezdésére vonatkozóan nem rendelkeznek hatályos jogszabályokkal.

Az információnyújtásra vonatkozó rendelkezéseket (az **1. cikk (9) bekezdése**) három tagállam közvetlenül végrehajtotta (Lettország, Portugália és Svédország). Ennek ellenére a jogszabályok általános értelmezése számos esetben (Spanyolország, Magyarország, Ausztria, Finnország) arra enged következtetni, hogy a kirendelt tagok a csoport rendelkezésére bocsáthatnak a kirendelő tagállam birtokában lévő információkat. A többi tagállam jogszabályaiban nem derült fény idevonatkozó rendelkezések meglétére.

Az összegyűjtött információk használatára (az **1. cikk (10) bekezdése**) vonatkozóan megállapítható, hogy három tagállam teljes mértékben megfelelt e rendelkezésnek (Spanyolország, Portugália, Svédország), kettő pedig részben hajtotta azt végre (Ausztria és Finnország). Egy tagállam olyan rendelkezéseket fogadott el, amelyek nincsenek a kerethatározattal összhangban (Lettország).

Az **1. cikk (11) bekezdésére** (amely kijelenti, hogy a kerethatározat nem érinti a közös nyomozócsoportok létrehozására vagy működésére vonatkozó, hatályban lévő rendelkezéseket és megállapodásokat) tekintettel egy tagállam sem mutatott be külön jogszabályokat. Ennek ellenére minden tagállamot úgy kell tekinteni, hogy az

megfelel az 1. cikk (11) bekezdésének, amennyiben a végrehajtási jogszabályok nem eredményeznek ennek ellentmondó rendelkezéseket.

Csak hat tagállam (Spanyolország, Lettország, Magyarország, Ausztria, Portugália, Finnország) biztosította annak lehetőségét, hogy a tagállamok képviselőin kívül más személyek is részt vehessenek a csoportban (**1. cikk (12) bekezdés**). Egy tagállam hatályos jogszabályai „nemzetközi szerződésekben biztosított esetekre” utalnak (Litvánia). A többi tagállam nem vette át ezt a rendelkezést.

A **2. cikkre** (büntetőjogi jogkövetkezmények) tekintettel hat tagállam fogadott el végrehajtási rendelkezéseket (Dánia, Spanyolország, Litvánia, Málta, Ausztria, Egyesült Királyság); egy tagállam részben hajtotta végre (Németország). A többi tagállam nem fogadott el jogátvételi intézkedéseket.

A **3. cikket** (polgári jogi felelősség) három tagállam (Spanyolország, Ausztria, Portugália) teljes mértékben, öt tagállam (Dánia, Litvánia, Finnország, Svédország, Egyesült Királyság) pedig részben vette át. A többi tagállamban nem fogadtak el rendelkezéseket.

Összességében csak egy tagállam fogadott el olyan jogátvételi intézkedéseket, amelyek teljes mértékben megfelelnek a kerethatározatnak (Spanyolország).

Mindazonáltal igen fontos kihangsúlyozni azt, hogy amikor a hatályos jogszabályok egy megállapodáson keresztül közös nyomozócsoportok felállításáról rendelkeznek (lásd az 1. cikk (1) bekezdésével kapcsolatban tett megjegyzéseket), a végrehajtásnak kielégítő módon kell teljesülnie.

Egy kiegészítő jelentésben a Bizottság figyelembe fogja venni a rendelkezésre bocsátott további információkat, és szükség esetén frissíti a nemzeti jogszabályokra vonatkozó információkat. Addig azonban a Bizottság arra kéri fel a tagállamokat, hogy biztosítsák a közös nyomozócsoportokról szóló kerethatározat gyors és teljes mértékű átvételét és tájékoztassák a Bizottságot a meghozott intézkedésekről.

E jelentéshez két bizottsági, belső munkadokumentum is csatolásra került: az elsőben – összhangban a Bizottság által begyűjtött információkkal – az egyes tagállamokban elfogadott, illetve röviddel az elfogadás előtt álló jogszabályoknak a kerethatározat egyes rendelkezéseinek fényében történő értékelése található; a második egy táblázatban azt részletezi, hogy a kerethatározat cikkeit (egyenként bemutatva) miként vették át nemzeti rendelkezések.