



AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA

Brüsszel, 17.12.2007
COM(2007) 805 végleges

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE

**a bűncselekményből származó jövedelmek, vagyon és az elkövetéshez használt eszközök
elkobzásáról szóló, 2005. február 24-i 2005/212/IB tanácsi kerethatározat 6. cikke
alapján**

1. BEVEZETÉS

A bűncselekményből származó jövedelmek, vagyon és az elkövetéshez használt eszközök elkobzásáról szóló, 2005. február 24-i 2005/212/IB tanácsi kerethatározat¹ (a továbbiakban: a kerethatározat) 6. cikke értelmében a Bizottságnak jelentést kell készítenie az e kerethatározatnak való megfelelés érdekében tett tagállami intézkedésekről.

A Dán Királyság kezdeményezésére a kerethatározat célja: „annak biztosítása, hogy valamennyi tagállam rendelkezzen a bűncselekményekből származó jövedelmek elkobzására vonatkozó hatékony szabályokkal, többek között a szervezett bűnözéssel kapcsolatos jogsértés miatt elítélt személyek által birtokolt eszközök eredetével kapcsolatos bizonyítási teher vonatkozásában”. A kerethatározatnak elsősorban az a célja, hogy a tagállamok intézkedéseket tegyenek annak érdekében, hogy képesek legyenek az alábbi kétfajta elkobzásra:

- akár egészben, akár részben az egy évet meghaladó szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekmények elkövetési eszközei, illetőleg a bűncselekményekből származó jövedelmek, vagy az ilyen jövedelmekkel megegyező értékű vagyon,
- a közvetlenül vagy közvetve bizonyos súlyos bűncselekmények miatt elítélt személy tulajdonában álló vagyon akár egészben, akár részben, különösen, ha bűncselekményből származik.

A Bizottság úgy véli, hogy kulcsfontosságú a bűncselekmények elkövetési eszközei, az abból származó jövedelem és vagyon elkobzása, mivel az a szervezett bűnözés elleni küzdelem hatékony eszköze. Ennek segítségével megfoszthatjuk a bűnözőket a pénzügyi forrásaiktól, és ezáltal nemcsak kártékony tevékenységük erőforrásait korlátozzuk, hanem az őket körülvevő, saját kényelmük biztosítására szolgáló javak birtoklását is megvonjuk tőlük.

1.1. A kerethatározat kidolgozásának körülményei

A bűnözésből származó jövedelem elkobzását hosszú ideje a szervezett bűnözés elleni küzdelem hatékony eszközének tekintik. Az Európai Tanács e jelenség elleni küzdelemre irányuló cselekvési tervei következetesen hangsúlyozzák annak szükségességét, hogy a szervezett bűnözést meg kell fosztani fő mozgatórugójától, vagyis a nyereségtől.

Az „Európai Unió új évezredre vonatkozó stratégiája”² megállapítja, hogy „az Európai Tanács eltökélt annak biztosítására, hogy a bűncselekményből származó jövedelmek felderítésére, befagyasztására, lefoglalására és elkobzására konkrét intézkedéseket fogadjanak el”.

Az Unió mostanáig következetes intézkedéscsomagot dolgozott ki. A Tanács 2001. június 26-án elfogadta a pénzmosásról, valamint a bűncselekményhez felhasznált eszközök és az abból származó jövedelmek azonosításáról, felkutatásáról, befagyasztásáról, lefoglalásáról és elkobzásáról szóló 2001/500/IB kerethatározatot³. E kerethatározat a szervezett bűnözésből származó tulajdon elkobzására vonatkozó nemzeti előírások közelítésével némi előrelépést

¹ HL L, 2005.3.15.

² „A szervezett bűnözés megelőzése és ellenőrzése: az Európai Unió következő évezredre vonatkozó stratégiája”, HL C 124., 2000.5.3., 1. o.

³ HL L 182., 2001.7.5.

jelentett. A Tanács 2003. július 22-i 2003/577/IB kerethatározata⁴ lehetővé teszi az Európai Unió területén a vagyon zárolásának vagy a bizonyítékok lefoglalásának végrehajtását. A Tanács elfogadta a kölcsönös elismerés elvének a vagyonekmozgást elrendelő határozatokra történő alkalmazásáról szóló, 2006. október 6-i 2006/783/IB kerethatározatot⁵ is.

2. E JELENTÉS CÉLKITŰZÉSE ÉS AZ ELEMZÉS MÓDSZERE

A Tanács kerethatározatai kötelezőek a tagállamokra nézve az elérendő célokat illetően, a forma és az eszközök megválasztását azonban a nemzeti hatóságokra hagyják. A kerethatározatoknak nincs közvetlen hatálya. Mivel a Bizottság a harmadik pillérben nem rendelkezik tagállamok elleni jogsértési eljárás kezdeményezésére vonatkozó hatáskörrel, ezért e jelentés jellege és tárgya az elfogadott átültető intézkedések tényszerű elemzésére korlátozódik.

E jelentés a jogi eszköz lényegi részét alkotó 2. és 3. cikk elemzésére, valamint a kerethatározat célkitűzéseivel kapcsolatos legfontosabb kötelezettségekre összpontosít.

A Bizottság által e jelentés céljából alkalmazott értékelési kritériumok megfelelnek a kerethatározatok végrehajtásának értékelése céljából 2001-ben elfogadott általános kritériumoknak⁶. Ezenfelül kifejezetten e kerethatározatra vonatkozó kritériumokat is alkalmaztak.

A kerethatározat 6. cikkének (2) bekezdése előírja, hogy a tagállamok által 2007. március 15-ig adott tájékoztatás alapján elkészített írásbeli jelentés és a Bizottság által készített jelentés alapján a Tanács legkésőbb 2007. június 15-ig megvizsgálja, hogy a tagállamok milyen mértékben hozták meg a szükséges intézkedéseket.

E jelentés szerkesztése folyamán 16 tagállam (BE, BG, CZ, DE, DK, EE, FI, FR, HU, IE, LT, MT, NL, PL, RO, SE) juttatta el jogszabályszerzőjét, amelyek közül 10 tagállam (BE, CZ, DE, DK, EE, FI, FR, HU, NL, PL) – több esetben az 1. cikk, és néhány esetben a kerethatározat általános szerkezetét nem érintő kisebb jelentőségű rendelkezések kivételével – majdnem teljesen, illetve 6 tagállam (BG, IE, LT, MT, RO, SE) részben ültette át a kerethatározatot. 5 tagállam (EL, IT, LV, LU, PT) arról nyilatkozott, hogy megfelelő jogi aktusaik kidolgozás alatt állnak. Végül 6 tagállam (AT, CY, ES, SK, SI, UK) még nem továbbította nemzeti intézkedéseit a Bizottságnak.

Meg kell jegyezni, hogy egyes tagállamok a nemzeti jogrendszerükben elfogadott általános és egyedi megközelítések magyarázatával és az alkalmazandó jogszabályi rendelkezések megjelölésével ellátott jegyzéket és megfelelési táblázatot továbbítottak. Az átültetési rendelkezések szövegének közlésére vonatkozó kötelezettséggel kapcsolatban egyes tagállamok nem biztosítottak semmiféle szöveget máskülönben igen részletes kommentárjaik alátámasztására, más tagállamok pedig hiányos szöveget nyújtottak be.

E jelentés tehát tizenhat tagállam teljes vagy részleges átültetésre vonatkozó intézkedéseire, és az esetleg azokhoz csatolt kommentárookra, továbbá két olyan tagállamra (IT, LU) vonatkozik, amelyek rendelkezésre bocsátották jogszabálytervezeteik elemeit.

⁴ HL L 196., 2003.8.2.

⁵ HL L 328., 2006.11.24., 59-78. o.

⁶ 2001.12.31-i COM(2001) 771, 1.2.2. pont.

3. A MEGHOZOTT INTÉZKEDÉSEK ELEMZÉSE

1. cikk – Fogalommeghatározások

A kerethatározat 1. cikke meghatározza a „bűncselekményből származó jövedelem”, a „vagyon”, az „elkövetési eszközök”, az „elkobzás”, valamint a „jogi személy” fogalmát. E kifejezések azért alapvetők, mert az átültetett szövegben iránymutatásként szolgálnak, és lehetővé teszik annak biztosítását, hogy azonos célra azonos jellegű és értelmű fogalmakat alkalmazzanak.

Néhány tagállam (BG, CZ, FR, HU, LT, MT, SE) szolgáltatott e cikk átültetéséről – néha részleges – adatokat. A többi tagállam (DE, DK, EE, FI, NL, PL) semmit sem közölt. Egyes tagállamok azt hangsúlyozták, hogy nem kellett figyelembe venniük e fogalmakat, mivel azok – annak ellenére, hogy jogszabályaikban nem szerepelnek – közismertek és egyáltalán nem félreérthetőek (FR, HU, IE, MT). A Bizottság álláspontja szerint lényeges, hogy a nemzeti jogszabályokban alkalmazzák e fogalommeghatározásokat, ami rendkívül hasznosnak bizonyul annak tisztázása céljából, hogy a nemzeti jogszabályok milyen módon veszik figyelembe ezeket a fogalmakat. A Bizottság számára ezen adatok hiányában időnként nehéz, sőt lehetetlen bizonyosságot szerezni arról, hogy a kerethatározat rendelkezéseit megfelelően átültették.

2. cikk – Elkobzás

Az alaprendelkezést a 2. cikk tartalmazza. Az (1) bekezdés arra kötelezi a tagállamokat, hogy tegyék lehetővé akár egészben, akár részben az egy évet meghaladó szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekmények elkövetési eszközeinek, illetőleg a bűncselekményekből származó jövedelmeknek, vagy az ilyen jövedelmekkel megegyező értékű vagyonnak az elkobzását. Ezt a küszöbértéket már az említett 2001/500/IB tanácsi kerethatározat is megállapította. Az az eltérés, hogy az adóügyi bűncselekmények esetében megszüntették az elkobzás előírásának mellőzését lehetővé tévő esetleges fenntartásokat.

A 2. cikk (1) bekezdése az a rendelkezés, amelynek tagállami végrehajtása a legkevesebb nehézséggel járt. A jelek szerint néhány tagállam az elkobzás jellegétől függően csak részben írja elő azt. 13 tagállam teljes mértékben átültette ezt a rendelkezést (BE, BG, CZ, DE, DK, EE, FI, LU, LT, MT, NL, PL, SE).

Írország intézkedéseket készül tenni annak érdekében, hogy teljes mértékben megfeleljen a 2. cikk (1) bekezdésének. Litvánia a (2) bekezdés alkalmazása tekintetében a vagyoni eszközök befagyasztására vonatkozó eljárásra hivatkozik. Franciaország közölte, hogy – összhangban a (11) preambulumbekkezdéssel (valamely tagállam saját alapvető jogelveinek tiszteletben tartása) – Franciaországban sajtórendészeti vétség miatt nem kerülhet sor elkobzási intézkedésekre.

Meg kell jegyezni, hogy az elkobzást kötelezővé tévő szabadságvesztés mértéke tekintetében egyes tagállamok (legalábbis BE, CZ, DE, DK, EE, LT, MT) nem írnak elő legkisebb küszöbértéket, mivel az elkobzást valamennyi bűncselekményre alkalmazzák.

Bizonyos tagállamok – a 2. cikk (2) bekezdésének megfelelően – adóügyi bűncselekmények esetében a büntetőeljárástól eltérő eljárások alkalmazását írják elő annak érdekében, hogy az elkövetőt megfosszák a bűncselekményből származó jövedelmektől (BE, BG, LT). A benyújtott jogszabályszövegekből az derül ki, hogy néhány tagállam nem hozott ilyen értelmű

rendelkezéseket a kerethatározat alapján. Ez azonban nem azt jelenti, hogy e tagállamok nemzeti jogrendszerében nem léteznek más típusú eljárások.

3. cikk – Kiterjesztett elkobzás

A 3.cikk ennek a kerethatározatnak az igazi hozzáadott értéke, noha nem éri el a jogi eszközre tett eredeti javaslat célkitűzéseit. A 3. cikk célja valójában annak garantálása, hogy valamennyi tagállam rendelkezzen elkobzással kapcsolatos szabályozással a szervezett bűnözéshez kapcsolódó bűncselekmény miatt elítélt személy tulajdonában álló eszközök tekintetében. E cikk arra kötelezi a tagállamokat, hogy – a (2) bekezdésben említett három eset egyikének alapján – tegyék lehetővé a bizonyos bűncselekmények miatt elítélt személy közvetlen vagy közvetett tulajdonában álló vagyon akár egészben, akár részben való elkobzását.

Hatáskör – 3. cikk – (1) bekezdés:

A bűncselekmény súlyával arányos jogkövetkezmény követelményének figyelembe vétele érdekében a kerethatározat az alábbiakban határozta meg a kiterjesztett elkobzás alkalmazásának kötelezettségét:

- ez a kötelezettség egyrészt csak a hat kerethatározat alkalmazásában megállapított azon harmonizált bűncselekmények teljes körű listájára vonatkozik (euróval kapcsolatos pénzhamisítás, pénzmosás, emberkereskedelem, jogellenes bevándorlás, szexuális kizsákmányolás és gyermekpornográfia, illetve kábítószer-kereskedelem vagy terrorizmus), amelyekre a tagállamok maximálisan legalább öt évtől tíz évig, illetve a pénzmosás esetében legalább négy évig terjedő börtönbüntetést kötelesek kiszabni,
- másrészt – a terrorcselekmények kivételével – a kiterjesztett elkobzás kiszabásának kötelezettsége csak a bünszervezet keretében elkövetett bűncselekményekre vonatkozik.

Meg kell jegyezni, hogy a kiterjesztett elkobzás kiszabásának lehetősége csak akkor áll fenn, ha a bűncselekmény természetéből adódóan anyagi haszonszerzésre alkalmas.

A tagállamok általában külön rendelkezéseket írnak elő a kiterjesztett elkobzásra vonatkozóan, legalábbis a fent említett hat kerethatározat hatálya alá tartozó, és a terrorizmus elleni küzdelemhez kapcsolódó területen. Az e kerethatározatok tárgyát képező bűncselekményeket általában valóban elég súlyosnak tekintik ahhoz, hogy indokolt legyen a különleges intézkedések meghozatala. Az elkobzási intézkedés végrehajtásának kötelező küszöbértékét meghatározó büntetés mértéke tekintetében, amelyre vonatkozóan a kerethatározat különbséget tesz a között, hogy a tények kimerítik-e a pénzmosás fogalmát vagy sem, a tagállamok többsége nem alkalmazza ezt a különbségtételt. Azzal a kötelezettséggel kapcsolatban pedig, hogy a kerethatározat legalább abban az esetben alkalmazandó, ha a bűncselekmény természetéből adódóan anyagi haszonszerzésre alkalmas, megállapításra került, hogy számos tagállam nem vette át ezt a feltételt, és sokkal rugalmasabban hajtotta végre a kerethatározatot.

Némely tagállam annak a követelménynek a mellőzésével alkalmazza a kiterjesztett elkobzást, hogy a bűncselekményeket rendszeresen bünszervezet keretében követik el (BG, DE, EE, FI, FR). A jelek szerint Lengyelország esetében is ez a helyzet. A következő tagállamok nyilatkoztak úgy, hogy teljes mértékben átültették a kerethatározatnak ezt az alkalmazási körét: BE, BG, CZ, DK, FR. A Litvánia által rendelkezésre bocsátott

dokumentumban nem jelennek meg olyan intézkedések, amelyek a kerethatározat által előírt intézkedések egyikéhez lennének kapcsolhatók. Németország még nem végezte el az átültetést a gyermekpornográfiához kapcsolódó egyes bűncselekmények vonatkozásában. Bizonyos tagállamok (EE, FI) csak egy részét ültették át a kerethatározat hatálya alá tartozó intézkedéseknek.

Szükséges intézkedések- 3. cikk – (2) bekezdés:

A jelek szerint a 3. cikk (2) bekezdésének végrehajtása okozta a legnagyobb nehézségeket. Ez utóbbiak elsősorban a jogi hagyományokat és – különösen a bizonyítási teher kezeléséhez, az ítéletet megalapozó bűncselekmény és az elkobzott dolog között általában megkövetelt kapcsolathoz, illetve a méltányos tárgyaláshoz való joghoz fűződő – alapvető elveket, továbbá a jogkövetkezmény és a kifogásolt tények közötti arányosságot érintik. Bizonyos tagállamok viszont továbblépnek, és – anélkül, hogy szükséges lenne bizonyítani, hogy bűncselekményből származik – lehetővé teszik a bíróságok számára az elítélt személy tulajdonában álló vagyon akár egészben, akár részben való elkobzásának kiszabását.

A tagállamok által elfogadandó kiterjesztett elkobzási intézkedésnek meg kell felelnie a 3. cikk (2) bekezdése a), b) és c) albekezdése közül az egyiknek. Minden esetben lehetővé kell tennie annak a bűncselekményből származó vagyonnak az elkobzását, amely nem áll közvetlen kapcsolatban azzal a bűncselekménnyel, amiért a személyt elítélték. Vagyis sem a vagyon jellege, sem összege tekintetében nincs kapcsolat az ítéletet megalapozó bűncselekmény és az elkobzott vagyontárgy között. Ez az elítélt vagyonának kiterjesztett elkobzására vonatkozó elv. Míg az a) albekezdés az ítéletet megelőző időszakban elkövetett cselekményekből származó említett vagyonra vonatkozik, addig a b) albekezdés arra, amely „hasznló” cselekményekből származik. A c) albekezdés arra vonatkozik, ha a vagyon értéke nincsen arányban az elítélt személy jogszerű bevételeivel.

Tekintettel arra, hogy a tagállamok, eltérő jogrendszereiktől függően és a nem feltétlenül azonos szerkezetű jogi fogalmaiknak megfelelően nagyon eltérő intézkedéseket hoztak, ha nem kerül pontosításra, akkor gyakran annak meghatározása is nehézséget okoz, hogy ezek közül az intézkedések közül melyik (legalább) az, amelynek valamennyi tagállam megfelel. Összefoglalóan:

- BG, DE, FI és PL közvetlenül vagy közvetve szabályozza az a) albekezdésben előírt intézkedéseket.
- EE közvetlenül vagy közvetve szabályozza a c) albekezdésben előírt intézkedéseket.
- CZ, FR, DK, NL közvetlenül vagy közvetve szabályozza az a), b) és c) albekezdésben előírt intézkedéseket.
- BE és BG közvetlenül vagy közvetve szabályozza az a) és b) albekezdésben előírt intézkedéseket.

LU, IE és IT a kiterjesztett elkobzás bevezetésére irányuló reformot készít elő. Legalább három tagállam (BG, CZ, FR) – annak igazolásától függetlenül, hogy a vagyon részben vagy egészben az e határozat hatálya alá tartozó bűncselekményekből származik – büntetésként előírja az elítélt személy vagyonának vagy vagyona egy részének elkobzását.

Harmadik személyekre kiterjesztett alkalmazási kör – 3. cikk – (3) bekezdés:

A 3. cikk (3) bekezdésében előírt választható rendelkezéssel kapcsolatban bizonyos tagállamok előírják annak a vagyonnak az elkobzását, amely az elítélt személyhez „tartozhat”, azonban jog szerinti tulajdonosa az egyik közeli hozzátartozója vagy olyan jogi személy, amely felett az elítélt meghatározó befolyással rendelkezik. A rendelkezés egésze vagy legalább egy része tekintetében a következő tagállamokról van szó: BE, BG, CZ, DK, EE, FI.

A vagyontól való megfosztásra alkalmazott, a büntetőeljárástól eltérő, választható eljárás – 3. cikk – (4) bekezdés

A 3. cikk (4) bekezdése előírja, hogy a tagállamok a büntetőeljárástól eltérő, más eljárásokat is alkalmazhatnak annak érdekében, hogy az elkövetőt megfosszák az ilyen vagyontól. Ez Svédország esete.

A benyújtott jogszabálysövegek azt mutatják, hogy CZ, DE, BE, FR, EE, FI, BG, NL nem hozott ilyen típusú rendelkezést. Ez azonban nem azt jelenti, hogy nemzeti jogrendszerében nem léteznek más típusú eljárások.

4. és 5. cikk: Jogorvoslat és védőintézkedések

A tagállamoknak olyan hatékony jogorvoslatot kell előírniuk, amelynek során megőrzik a 2. és 3. cikk által érintett érdekelt felek jogait. A kerethatározatnak nem lehet olyan hatása, amely módosítaná az alapvető jogok és elvek tiszteletben tartásának kötelezettségét.

A legtöbb tagállam nem adott pontos tájékoztatást a 4. és 5. cikkből származó kötelezettségek átültetéséről. Ennélfogva a Bizottság nem tudja értékelni, hogy a nemzeti jogszabályi rendelkezések ebben a tekintetben milyen mértékben teljesítik a kerethatározat követelményeit. Tekintettel a jogorvoslatnak az alapvető jogok és elvek tiszteletben tartása szempontjából való fontosságára, a Bizottság a jövőben is különös figyelmet szentel majd e rendelkezés nemzeti jogrendszerbe történő átültetésének.

4. KÖVETKEZTETÉSEK

Jelenleg csak tizenhat tagállam továbbította az e kerethatározatot a nemzeti jogrendszerbe átültető rendelkezések szövegét. A Bizottság számára aggályos, hogy e kerethatározat átültetése még mindig csak ilyen korai szakaszban van a tagállamokban. A Bizottság emlékezteti a tagállamokat, hogy fontosságot tulajdonítottak annak, hogy pénzeszközeitől és pénzügyi bevételeitől történő megfosztással küzdjenek a szervezet bűnözés ellen. Ezen túlmenően a Bizottság megjegyzi, hogy ennek fontossága az Európa Tanácsnak a pénzmosásról, a bűncselekményből származó jövedelmek felkutatásáról, lefoglalásáról és elkobzásáról szóló 1990. és 2005. évi büntetőjogi egyezményében és az ENSZ 2000. évi nemzetközi szervezett bűnözés elleni küzdelemről szóló egyezményében is tükröződik. Az európai uniós szinten való hatékony küzdelem alapja a nemzeti szinten történő erős és átfogó jogi szabályozás.

A Bizottság felszólítja a tagállamokat, hogy vegyék figyelembe ezt a jelentést, és ragadják meg a lehetőséget, hogy – a kerethatározat 6. cikke szerinti kötelezettségeik teljesítése érdekében – a Bizottság és a Tanács Főtitkársága számára biztosítsák valamennyi további lényeges információt. Ezen túlmenően a Bizottság azokat a tagállamokat, amelyek jelezték, hogy a vonatkozó jogszabályi rendelkezések készítése folyamatban van, arra ösztönzi, hogy a

lehető leghamarabb fogadják el ezeket, a szövegeket pedig bocsássák a Tanács Főtitkársága és a Bizottság rendelkezésére. A Bizottság végül aggodalommal jegyzi meg, hogy hat tagállam mindmáig nem adott tájékoztatást, és felkéri őket, hogy haladéktalanul közöljenek a kerethatározatnak a nemzeti jogrendszerükbe történő átültetésre vonatkozó, teljes körű adatokat.

A Bizottság 2008 végén közleményt szándékozik elfogadni a bűncselekményekből származó jövedelemről, amelyben elemezni fogja az elkobzásra és a bűncselekményből származó vagyon behajtására vonatkozó jogi eszközöket, meg fogja vizsgálni továbbá, hogyan erősíthető a bűnüldöző és igazságügyi szervek közötti együttműködés a bűnözők jogellenes jövedelmeiktől való megfosztása érdekében.