



AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA

Brüsszel, 08.06.2004
COM(2004)409 végleges

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE

**a terrorizmus elleni küzdelemről szóló 2002. június 13-i tanácsi kerethatározat 11. cikke
alapján**

{SEC(2004)688}

TARTALOMJEGYZÉK

1.	ELŐZMÉNYEK	3
2.	A KERETHATÁROZAT KIÉRTÉKELÉSÉNEK MÓDSZERE ÉS KRITÉRIUMAI	4
2.1.1.	Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSz.) 34. cikke (2) bekezdésének b) pontján alapuló Kerethatározatok	4
2.1.2.	Kiértékelési kritériumok.....	4
2.1.3.	A kiértékelés jogi környezete.....	5
3.	VIZSGÁLAT	6

1. ELŐZMÉNYEK

A Bizottság a terrorizmus elleni küzdelemről szóló 2002. június 13-i tanácsi kerethatározat (továbbiakban: a „Kerethatározat”) 11. cikke¹ alapján írásbeli jelentést készít arról, hogy a tagállamok megtették-e a szükséges intézkedéseket, hogy e jogi aktusnak megfeleljenek.

A cikk (1) bekezdése kötelezi a tagállamokat, hogy meghozzák azokat az intézkedéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy e Kerethatározatnak 2002. december 31-ig megfeleljenek. A (2) bekezdés értelmében ugyanezen határidőig a tagállamok 2002. december 31-ig továbbítják a Tanács Főtitkárságának és a Bizottságnak azoknak a rendelkezéseknek a szövegét, amelyekkel az e Kerethatározatból fakadó kötelezettségeket nemzeti jogukba átültetik. Az ezeken az információkon alapuló jelentés, valamint a Bizottság írásos jelentése alapján a Tanács 2003. december 31-ig megvizsgálja, hogy a tagállamok megtették-e a szükséges intézkedéseket, hogy e Kerethatározatnak megfeleljenek.

A Bizottsághoz beérkezett nemzeti információk minősége és időszerősége szükségszerűen befolyásolja e jelentés értékét és pontosságát. A Bizottság a tagállamoknak 2002. december 9-én küldött levél útján figyelmeztette a tagállamokat kötelezettségükre. Ennek ellenére 2002. december 31-ig csak öt tagállam (Ausztria, Németország, Írország, Olaszország és Portugália) tájékoztatta a Bizottságot a végrehajtásról, és csak kettő küldte meg az átültetést tartalmazó tényleges rendelkezést. Az ezeken alapuló dokumentum elkészítése gyakorlatilag értelmetlen lett volna, ezért a Bizottságnak el kellett fogadnia a késéssel beérkező válaszokat, és a tagállamok által kijelölt kapcsolattartó személyektől, ha voltak ilyenek, kiegészítő információkat kellett beszereznie. 2003 februárjáig hét további tagállam (Belgium, Dánia, Franciaország, Finnország, Görögország, Spanyolország és az Egyesült Királyság) adott választ, bár kettő csak az új jogszabály tervezetre hivatkozott. A tagállamok közül Svédország válaszolt tizenharmadiknak 2003. november 5-én. Luxemburg és Hollandia nem válaszolt.

Ezért, bár a Kerethatározat 11. cikkének (2) bekezdése szerint a végrehajtó rendelkezések továbbításának határideje 2002. december 31. volt, a 2004. február 15-i végső határidőig beérkezett kiegészítő információkat figyelembe vették. E jelentés tehát a jogszabály-átültetés helyzetét méri fel az említett határidőig a Bizottsághoz továbbított jogszabályok szövege alapján. A Bizottságnak a jelentéssel kapcsolatos belső munkadokumentuma tartalmazza a Kerethatározat végrehajtása érdekében hozott nemzeti intézkedések részletes elemzését, valamint, a Bizottsághoz beérkezett információk alapján, az egyes cikkek átültetését tartalmazó nemzeti rendelkezések táblázatát. Kiegészítő jelentésében a Bizottság figyelembe veszi az említett határidőt követően kapott információkat, és ha szükséges, frissíti a nemzeti jogszabályalkotásról szóló információt.

¹ HL L 164., 2002.6.22., 3. o.

2. A KERETHATÁROZAT KIÉRTÉKELÉSÉNEK MÓDSZERE ÉS KRITÉRIUMAI

2.1.1. Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSz.) 34. cikke (2) bekezdésének b) pontján alapuló Kerethatározatok

A jelen Kerethatározat az Európai Unióról szóló szerződésen (EUSz.) alapul, különös tekintettel annak 29. cikkére, 31. cikkének (e) pontjára és 34. cikke (2) bekezdésének (b) pontjára.

A kerethatározatokat az irányelv jogi aktusával lehet legjobban összehasonítani². Mindkét jogi aktus kötelező a tagállamokra az elérendő célokat illetően, a forma és az eszközök megválasztását azonban a nemzeti hatóságokra hagyják. A kerethatározatoknak nincs közvetlen hatályuk.

2.1.2. Kiértékelési kritériumok

Annak érdekében, hogy objektív kritériumok alapján kerüljön értékelésre, hogy egy tagállam teljes mértékben végrehajtott-e egy kerethatározatot, az irányelvekkel kapcsolatban néhány általános kritérium került kidolgozásra, amelyek a szükséges változtatásokkal a kerethatározatokra is alkalmazandók, az alábbiak szerint:

1. az elérendő cél végrehajtásának formáját és eszközeit úgy kell megválasztani, hogy az irányelv, céljainak figyelembevételével³, hatékonyan érvényesüljön,
2. az irányelveket minden tagállam köteles az átláthatóság és jogbiztonság követelményeit kielégítő módon végrehajtani, és így az irányelv rendelkezéseit kötelező erejű nemzeti jogszabályként átültetni⁴,
3. az átültetést nem szükséges szó szerint, külön jogi rendelkezés formájában törvénybe iktatni; így egy általános jogi környezet (például a már létező megfelelő intézkedések) is megfelel, ha az az irányelv teljes végrehajtását megfelelő egyértelműséggel és pontossággal biztosítja⁵;
4. az irányelveket az azokban előírt határidőre kell végrehajtani⁶.

Mindkét jogi aktus kötelező erővel bír „az elérendő célokat illetően”. Ez olyan jogi vagy ténybeli helyzetként határozható meg, amely eleget tesz a jogi aktus Szerződés szerinti céljának⁷.

² EK-Szerződés, 249. cikk.

³ Lásd az irányelvek végrehajtására vonatkozó esetjogot: 48/75 sz. *Royer* ügy [EBHT 1976. 497 - 518].

⁴ Lásd az irányelvek végrehajtására vonatkozó esetjogot: 85/239 sz. *Bizottság kontra Belgium* [1986] EBHT 3645, 3659. Továbbá lásd 81/300 sz. *Bizottság kontra Olaszország* [1983] EBHT 449, 456.

⁵ Lásd az irányelvek végrehajtására vonatkozó esetjogot, például 84/29 sz. *Bizottság kontra Németország* [1985] EBHT 1661, 1673.

⁶ Lásd az irányelvek végrehajtására vonatkozó anyagi esetjogot, például: 75/52 sz. *Bizottság kontra Olaszország* [1976] EBHT 277, 284. Lásd általánosságban, a Bizottság éves jelentéseit a közösségi jog alkalmazásának monitoringjáról, például COM(2001)309 végleges.

⁷ Lásd PJG Kapteyn és P. Verloren van Themaat „Bevezetés az Európai Közösségek jogába”, harmadik kiadás, 1998. 328. o.

A 11. cikknek megfelelő általános vizsgálata annak, hogy a tagállamok milyen mértékben feleltek meg a Kerethatározatnak, ahol lehetséges, az említett kritériumokon alapul.

2.1.3. A kiértékelés jogi környezete

Az első, előzetes megfigyelés a (jogi) környezetet, és a kiértékelő jelentés nyomon követését vizsgálja. Míg az első pillér tekintetében a Bizottság jogosult jogsértési eljárást kezdeni egy tagállam ellen, ez a lehetőség nem áll fenn az EUSz. alapján. Ezért ennek a jelentésnek a jellege és célja különbözik az első pillér szerinti irányelvnek a tagállamok általi végrehajtásáról szóló jelentéstől. Mivel azonban a Bizottság teljes mértékben részt vesz a harmadik pillér körébe tartozó témákban⁸, logikus, hogy megbízzák azon végrehajtási intézkedések tényszerű elemzésének feladatával, amelynek alapján a Tanács megvizsgálhatja, milyen mértékben hozták meg a tagállamok a jelen Kerethatározatnak történő megfelelés érdekében szükséges intézkedéseket.

Másodszor, a Kerethatározatot nem töredékes rendelkezések sorozatának, hanem egésznek kell tekinteni: egy olyan egységes egésznek, amelynek egyes elemei szükségszerűen érintkeznek. Alapvetően ez azt kívánja meg a tagállamoktól, hogy jogrendszerükbe ültessék át a „terrorizmus bűncselekményének” minősített fogalmát, és különösen a 2. cikkben („Terrorista csoporthoz kapcsolódó bűncselekmények”) és a 3 cikkben („Terrorista tevékenységekkel összefüggő bűncselekmények”) foglalt különös terrorista szándékot. Ez a követelmény a terrorista bűncselekményeknek a nemzeti jog alapján a megfelelő „közönséges” bűntetteknél súlyosabb szabadságvesztéssel való büntetésének az 5. cikk (2) bekezdése szerinti kötelezettségből származik. Továbbá, a 9. cikkben foglalt kötelezettségek, amelyek lehetővé teszik a nyilatkozattétel lehetősége nélküli, országhatáron túli kibővített joghatóságot és meghatározzák a pozitív hatásköri ellentétek esetén figyelembeveendő prioritási tényezőket meghatározó mechanizmust, szintén meghaladják a kerethatározatok által szokásosan megállapított kötelezettségeket. Bár felépítésében hasonló a büntetőjog adott területének harmonizálását célzó más hasonló jogi aktusokhoz, ez a Kerethatározat abban tér el azoktól, hogy nem követeli meg a „különös bűncselekmények” átültetését, ha a büntetőjog hatálya alá vont magatartás korábban is az általános vád alá helyezés hatálya alá tartozott⁹. Ezekben az esetekben a büntetésre vonatkozó kötelezettségeknek az ügyre vonatkozó általános szabályok alkalmazásával is eleget lehet tenni.

Ezért bár a kiértékelés minden cikkre hivatkozhat és hivatkozni fog, ezeket nem lehet külön szemlélni. Valamely cikk, vagy a cikk bizonyos részének részleges átültetése, vagy átültetésének hiánya kapcsolatban állhat a külön figyelembevett kapcsolódó rendelkezésekkel és megfelelhet a Kerethatározat előírásainak, és az egész rendszerre kihatással van. Ennek ellenére, mivel az eltérések még fennállnak, a kiértékelés, amennyire indokolt, figyelembe veszi a tagállamok általános büntetőjogi hátterét.

⁸ Az Európai Unióról szóló szerződés 36. cikkének (2) bekezdése.

⁹ Például a nem készpénzes fizetőeszközökkel összefüggő csalás és hamisítás elleni küzdelemről szóló 2001. május 28-i tanácsi kerethatározat 2. cikkének (a) pontjában említett „hitelkártya ellopása” a büntetőjognak a lopásra vonatkozó általános rendelkezéseinek hatálya alá is tartozhat.

3. VIZSGÁLAT

Igen kevés tagállam továbbította időben a Bizottsághoz a végrehajtó rendelkezések minden vonatkozó szövegét. Ezért a ténybeli vizsgálat és az abból levont következtetések helyenként hiányos információon alapulnak. A Bizottság nem kapott információt Luxemburgtól és Hollandiától, és nem kapott részletes információt Görögországtól. Ennek figyelembe véve a különleges rendelkezések átültetése a tizenkét többi tagállamban az alábbiak szerint alakult:

1. cikk: Nyolc tagállam nyilvánította büntetendőnek a terrorista bűncselekményeket, mint különös büntetőjogi kategóriát, bár a végrehajtás mértékében és módszerében vannak különbségek, míg Írországból folyamatban van a törvények ilyen célú módosítása. Olaszország és az Egyesült Királyság a különös terrorista bűncselekményeknek csak egy korlátozott körében hozott rendelkezéseket, azon túl a terrorista szándékot vagy súlyosbító körülményként veszik figyelembe a köztörvényes bűncselekményeknél (Olaszországban) vagy a terrorizmus általános meghatározását alkalmazzák (az Egyesült Királyságban). Németország eddig nem ültette át ezt a rendelkezést az előírtak szerint.

2. cikk: A legtöbb tagállam törvényei a terrorista csoporthoz kapcsolódó bűncselekményeket külön büntetőjogi kategóriaként nyilvánította büntetendőnek. Svédországban és Dániában a terrorista csoportot, vagy annak irányítását, vagy a tevékenységében való részvételt nem nyilvánították külön büntetőjogi kategóriának (kivéve a részvétel egyes cselekedeteit), bár egyes esetekben az ilyen magatartást tanúsítókat a vonatkozó terrorista bűncselekmény elkövetőjeként, vagy tettestársi minőségben büntetik.

3. cikk: Csak négy tagállam törvényei felelnek meg teljesen az e cikk szerinti követelményeknek. Írország az új törvények hatályba lépése után lesz képes megfelelni. A Bizottságot informáló többi tagállam csak részlegesen felel meg a rendelkezésnek.

4. cikk: Bár csak egyes tagállamok rendelkeznek a témára vonatkozó külön rendelkezésekkel, a bűnsegélyre és a bűncselekményre való felbujtásra vonatkozó általános szabályok alkalmazásával közvetve megfelelnek a cikknek, ha az előző cikkeket teljes mértékben végrehajtják.

5. cikk: Bár csak két tagállam említette kifejezetten a Bizottsághoz továbbított információban, mindegyik tagállam megfelel az (1) bekezdés feltételeinek. A (2) bekezdésben meghatározott kötelezettségeknek nyolc tagállam felel meg vagy lesz képes megfelelni. Németország, Spanyolország, Írország és az Egyesült Királyság esetében nem állapítható meg, hogy minden vonatkozó bűncselekményre fokozott büntetést alkalmaznak. A terrorista csoport vezetéséről szóló (3) bekezdés tekintetében hét tagállam írja elő a megkívánt büntetéseket, és további három, amelyekben ezt a magatartást nem nyilvánították külön büntetőjogi kategóriának, részlegesen szintén megfelel ennek a rendelkezésnek. Spanyolország a terrorista cselekmények elkövetésével csupán fenyegető terrorista csoport vezetése tekintetében felel meg ennek a rendelkezésnek. A terrorista csoport tevékenységében történő részvétel tekintetében nyolc tagállam teljes mértékben megfelel az előírt feltételeknek, és további négy tagállamnál részleges megfelelés állapítható meg.

6. cikk: Hat tagállam nemzeti joga veszi figyelembe az ebben a cikkben meghatározott különleges körülményeket, míg a többi nem ír elő különleges intézkedéseket ennek a nem kötelező rendelkezésnek a végrehajtására.

7. cikk: Nyolc tagállam rendelkezik vagy a törvényhozási eljárás befejeztével fog rendelkezni a jogi személyeknek terrorista bűncselekmények miatti felelősségre vonását biztosító törvényekkel. Ezek közül azonban csak négy bocsátott rendelkezésre elégséges információt annak bizonyítására, hogy képesek megfelelni a 7. cikk (2) bekezdésének. Spanyolország, Ausztria, Svédország és az Egyesült Királyság nem bocsátott rendelkezésre elégséges információt ahhoz, hogy ezt a cikket teljes mértékben végrehajtottnak lehessen tekinteni.

8. cikk: Hét tagállam ír elő vagy fog előírni a jogi személyekre kiróható büntetőjogi vagy nem büntetőjogi jellegű pénzbeli szankciókat. Legtöbbjük alkalmazza az ebben a rendelkezésben tartalmazott nem kötelező valamennyi, vagy néhány szankciót.

9. cikk: Várhatóan minden tagállam képes lesz megfelelni ennek a cikknek a 9. cikk (1) bekezdésének a) pontjában, a 9. cikk (1) bekezdésének b) pontjában és a 9. cikk (4) bekezdésében meghatározott területi elv tekintetében. Az országhatáron túli joghatóság tekintetében a legtöbb tagállam rendelkezik vagy fog rendelkezni a 9. cikk (1) bekezdésének c) és e) pontjában leírt aktív és passzív személyiség elvének különböző mértékben megfelelő szabályokkal. A 9. cikk (1) bekezdésének d) pontjának kifejezett átültetése csak Ausztriában történt meg, és Írországból fog megtörténni, bár a jelek szerint Olaszország, Portugália és Finnország is meg fog felelni ennek a rendelkezésnek. Nyolc tagállam rendelkezik vagy fog rendelkezni a 9. cikk (3) bekezdésének megfelelő törvényekkel, és másik három részlegesen lesz képes megfelelni a rendelkezésnek. Végül, bár Írország csak részlegesen veszi át a 9. cikk (2) bekezdését, egyik tagállam sem ültette át nemzeti jogába a joghatósági összeütközéseknek az ebben a rendelkezésben említett megoldására vonatkozó kritériumokat.

10. cikk: Csak Ausztria bocsátott rendelkezésre a 10. cikk (1) bekezdésének történő megfelelést bizonyító információt, bár valószínű, hogy a terrorista bűncselekményeket minden tagállamban a közösség elleni bűncselekménynek tekintik a kivizsgálás és büntetés tekintetében. Nyolc tagállam bocsátott rendelkezésre információt a terrorista cselekmények sértettjei családjának nyújtandó segítségre vonatkozó kiegészítő intézkedésekről, a 10. cikk (2) bekezdésében említettek szerint.

12. cikk: A Bizottság nem kapott információt a Gibraltárban történő ültetéséről.

Az előzőekben említettekre tekintettel a Bizottság felhívja azokat a tagállamokat, amelyek még nem tettek így, hogy gyorsan és teljes mértékben ültessék át a Kerethatározatokat a nemzeti jogukba, és a törvényi vagy hatósági rendelkezések szövegének megküldésével haladéktalanul tájékoztassák a megtett intézkedésekről.