



AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA

Brüsszel, 6.12.2006
COM(2006) 770 végleges

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE

**a jogellenes be- és átutazáshoz, valamint a jogellenes tartózkodáshoz történő
segítségnyújtás elleni küzdelem büntetőjogi keretének megerősítéséről szóló, 2002.
november 28-i tanácsi kerethatározat 9. cikke alapján**

{SEC(2006) 1591}

TARTALOMJEGYZÉK

1.	Bevezetés.....	3
1.1.	Háttér.....	3
2.	A tagállami jogszabályok e kerethatározatnak való megfelelésének értékelésére szolgáló módszer és kritériumok.....	4
2.1.	Értékelési kritériumok.....	4
2.2.	Értékelési keret.....	5
2.3.	A jelentés általános célja.....	6
3.	ÉRTÉKELÉS	6
4.	KÖVETKEZTETÉSEK.....	8

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE

a jogellenes be- és átutazáshoz, valamint a jogellenes tartózkodáshoz történő segítségnyújtás elleni küzdelem büntetőjogi keretének megerősítéséről szóló, 2002. november 28-i tanácsi kerethatározat 9. cikke alapján

1. BEVEZETÉS

1.1. Háttér

A jogellenes be- és átutazáshoz, valamint a jogellenes tartózkodáshoz történő segítségnyújtás elleni küzdelem büntetőjogi keretének megerősítéséről szóló, 2002. november 28-i tanácsi kerethatározat (a továbbiakban: a kerethatározat) 9. cikkének (2) bekezdése alapján a Bizottságnak írásbeli jelentést kell készítenie azokról az intézkedésekről, amelyeket a tagállamok a kerethatározatnak¹ való megfelelés érdekében hoztak.

Az említett cikk (1) bekezdése kötelezi a tagállamokat, hogy elfogadják azokat az intézkedéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy a kerethatározat rendelkezéseinek 2004. december 5-ig megfeleljenek. A (2) bekezdés értelmében a tagállamok ugyanezen időpontig továbbítják a Tanács Főtitkárságának és a Bizottságnak azon rendelkezések szövegét, amelyekkel a kerethatározatból fakadó kötelezettségeket nemzeti jogukba átültetik. A Bizottság által készített írásbeli jelentés alapján a Tanács 2005. június 5-ig megvizsgálja, hogy a tagállamok mennyiben felelnek meg e kerethatározatnak. Izland és Norvégia, valamint az Egyesült Királyság és Írország tekintetében figyelembe kell venni, hogy a kerethatározat a schengeni vívmányok továbbfejlesztését jelenti. Ezért Izland és Norvégia e kerethatározatnak való megfelelését az ezen államokkal megállapított különleges eljárás során vizsgálják meg. Norvégia közölte, hogy a megállapodás 8. cikke (2) bekezdésének c) pontjával összhangban az alkotmányos követelmények teljesültek, valamint az említett tanácsi irányelv és a tanácsi kerethatározat Norvégiára kötelezővé válhat. Másfelől azonban Norvégia még nem küldte meg a Bizottságnak a vonatkozó nemzeti jogszabályok szövegét.

E jelentés hasznossága így nagymértékben függ a Bizottság által időben megkapott nemzeti információk minőségétől. A Bizottság a 2004. december 7-én kelt levelében emlékeztette a tagállamokat kötelezettségükre.

Végül 2006. március végéig a Bizottság a kerethatározat végrehajtására vonatkozóan öt tagállamtól, nevezetesen Ausztriától, Ciprustól, Görögországtól, Luxemburgtól és Portugáliától nem kapott információkat. Négy tagállam – Észtország, Málta, Spanyolország és Svédország – csak előzetes vagy nem eléggé részletes információkkal szolgált, amelyek így nem nyújtanak megfelelő alapot az alapos vizsgálathoz.

Noha az átültető rendelkezések szövegét 2004. december 5-ig kellett megküldeni, a jelentés – amennyire lehetséges – figyelembe veszi a 2006 márciusáig benyújtott információkat.

A bizottsági szolgálatok e jelentéshez mellékelt munkadokumentuma részletes elemzést tartalmaz azokról a nemzeti intézkedésekről, amelyeket a tagállamok annak érdekében hoztak, hogy a kerethatározatnak megfeleljenek.

1 HL L 328., 2002.12.5., 1. o.

Írország közölte, hogy a 2002/192/EK határozat 6. cikkének (3) bekezdésével összhangban a schengeni vívmányokon alapuló intézkedéseket akkor hajtja végre, amikor a vívmányokat az említett határozat 4. cikkének (1) bekezdése szerinti határozat végrehajtja. Ennek alapján Írországnak a 2002. novemberi kerethatározatot (2002/946/IB) még nem kell végrehajtania. Az Egyesült Királyság ezzel szemben információkkal szolgált a kerethatározat végrehajtásáról.

2. A TAGÁLLAMI JOGSZABÁLYOK E KERETHATÁROZATNAK VALÓ MEGFELELÉSÉNEK ÉRTÉKELÉSÉRE SZOLGÁLÓ MÓDSZER ÉS KRITÉRIUMOK

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

Az irányelv az a jogi eszköz, amely leginkább hasonlít a kerethatározathoz². Mindkét jogi aktus kötelező a tagállamokra az elérendő célokat illetően, a végrehajtás formájának és eszközének megválasztását azonban a nemzeti hatóságokra hagyja. A kerethatározatoknak azonban nincs közvetlen hatályuk. A Bizottság – legalábbis az európai jogfejlődés jelenlegi állása szerint – nem nyújthat be keresetet a Bírósághoz valamely kerethatározat átültetésének a kikényszerítése érdekében. A Bíróság mindazonáltal jogosult ítélni a tagállamok közötti minden olyan vitában, amelynek tárgya a kerethatározat értelmezése vagy alkalmazása (beleértve az átültetést is). E jog gyakorlása csak megbízható adatok ismeretében lehetséges, amelyhez a Bizottság jelentése is hozzájárulhat.

2.1. Értékelési kritériumok

Annak érdekében, hogy objektíven lehessen értékelni, 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 érdekében a végrehajtás formáját és eszközeit oly módon kell megválasztani, amely – a célokra figyelemmel – hatékony érvényesülést biztosít³;
2. Mindegyik tagállam köteles olyan végrehajtási módot választani, amely megfelel az átláthatóság és a jogbiztonság követelményének, és ezáltal biztosítja a kötelező erejű nemzeti jogszabályokba való átültetést⁴;
3. A nemzeti jogba való átültetés nem azt jelenti, hogy a jogi rendelkezéseket szó szerint kell átvenni, tehát például a már létező megfelelő nemzeti intézkedések is elegendőek lehetnek, amennyiben a teljes alkalmazás kellő egyértelműséggel és pontossággal biztosított⁵;

2 EK-Szerződés 249. cikke.

3 Lásd az irányelvek végrehajtására vonatkozó ítélkezési gyakorlatot: pl. a 48/75. sz. Royer-ügyben hozott ítélet (EBHT 1976., 497–518. o.).

4 Lásd az irányelvek végrehajtására vonatkozó ítélkezési gyakorlatot: pl. a 239/85. sz. Bizottság kontra Belgium ügyben hozott ítélet (EBHT 1986., 3645–3659. o.). Továbbá lásd a 300/81. sz. Bizottság kontra Olaszország ügyben hozott ítéletet (EBHT 1983., 449–456. o.).

5 Lásd az irányelvek végrehajtására vonatkozó ítélkezési gyakorlatot, pl. a 29/84. sz. Bizottság kontra Németország ügyben hozott ítéletet (EBHT 1985., 1661–1673.).

4. Határidő előírása esetén az átültetést e határidőn belül be kell fejezni⁶.

Mindkét típusú jogi aktus kötelező erővel bír „az elérendő célokat illetően”.

Ez olyan jogi vagy ténybeli helyzetként határozható meg, amely eleget tesz a Szerződésben előírt szóban forgó jogi aktus által elérendő célnak⁷.

Amennyiben lehetséges, a fent említett kritériumokon alapul annak általános vizsgálata, hogy a tagállamok milyen mértékben felelnek meg a kerethatározatnak.

2.2. Értékelési keret

Előzetesen megjegyzést kell tenni a jogi környezetre, és különösen az értékelő jelentés nyomon követésére vonatkozóan. A már említetteknek megfelelően az EUSz. alapján a Bizottság nem jogosult jogsértési eljárást indítani a tagállamokkal szemben. Mindazonáltal ugyanazon elven és módszereken alapul a Bizottság azon kerethatározatokkal és irányelvekkel kapcsolatos jogi értékelése, amelyek a tagállamok számára ugyanolyan jellegű célkitűzéseket tűznek ki.

A második előzetes megjegyzés a szabályozott terület sajátos jellegével kapcsolatos. A kerethatározat azon jogi eszközök egyike, amelyeket az illegális bevándorlás, az illegális foglalkoztatás, az emberkereskedelem és a gyermekek szexuális kizsákmányolása elleni küzdelem céljából fogadtak el; célja az, hogy megerősítse a jogellenes be- és átutazáshoz, valamint a jogellenes tartózkodáshoz történő segítségnyújtás elleni küzdelem büntetőjogi keretét. A kerethatározat kiegészíti a 2002/90/EK irányelvet⁸ (a továbbiakban: az irányelv), amellyel e jelentés nem foglalkozik, és amely külön értékelés tárgyát képezi majd.

A szankciók tekintetében a kerethatározat kimondja, hogy minden tagállam megteszi a szükséges intézkedéseket annak biztosítása érdekében, hogy az irányelvben meghatározott bűncselekmények hatásos, arányos és visszatartó erejű büntetőjogi szankciókkal legyenek sújthatók, amelyek kiadatást is maguk után vonhatnak⁹. E szankciókat kísérheti a bűncselekmény elkövetéséhez használt közlekedési eszközök elkobzása, azon foglalkozásszerűen végzett tevékenység közvetlenül vagy közvetítő útján történő gyakorlásától való eltiltás, amelynek gyakorlása során a bűncselekményt elkövették, vagy kitoloncolás. Továbbá a büntetési tétel felső határa legalább nyolc év szabadságvesztés-büntetés, amennyiben a bűncselekményt – bünszervezetben vagy a sértett életének veszélyeztetésével – anyagi haszonszerzés céljából követték el.

2005. szeptember 13-án az Európai Bíróság megsemmisítette a környezet büntetőjog általi védelméről szóló tanácsi kerethatározatot, mivel e jogi eszközt az Európai Közösség keretén kívül, vagyis a közösségi hatáskörök megsértésével fogadták el (C-176/03. sz. ügy). Ezen ítélet tisztázza a Közösség és az Unió közötti hatáskörmegosztást a büntetőjogi rendelkezések tekintetében. A 2002/90/EK irányelvet és a 2002/946/IB tanácsi kerethatározatot tartalmazó

6 Lásd az irányelvek végrehajtására vonatkozó kiterjedt ítélkezési gyakorlatot, például: az 52/75. sz. Bizottság kontra Olaszország ügyben hozott ítéletet (EBHT 1976., 277–284. o.). Lásd általánosabban a Bizottság éves jelentéseit a közösségi jog alkalmazásának ellenőrzéséről, például COM (2001) 309 végleges.

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

8 HL L 328., 2002.12.5., 17. o.

9 Ez lényegében azt jelenti, hogy a tagállamoknak olyan szabadságvesztés-büntetést vagy szabadságelvonással járó intézkedést kell előírniuk, amely büntetési tételének felső határa legalább egy év.

ügynevezett „segítségnyújtási csomag” hatásának és esetleges hiányosságainak értékelése során – amely értékelés célja annak meghatározása, hogy szükséges-e a jogszabályokon javítani – figyelembe veszik majd az ítélet hatását ezen jogi eszközök egyetlen irányelvvel való felváltása céljából.

2.3. A jelentés általános célja

E jelentés megvizsgálja, hogy a tagállamok mennyiben felelnek meg a kerethatározatnak.

3. ÉRTÉKEKÉLÉS

A kerethatározat célja, hogy közelítse a tagállamoknak az illegális bevándorlás elleni küzdelem terén fennálló jogszabályait a jogellenes be- és átutazáshoz, valamint a jogellenes tartózkodáshoz történő segítségnyújtás elleni küzdelem és bűnüldözés büntetőjogi keretének megerősítése érdekében.

A kerethatározat továbbá az illegális bevándorláshoz történő segítségnyújtás leküzdéséhez intézkedéseket irányoz elő nem csak a szoros értelemben vett jogellenes határátlépéssel összefüggésben, hanem akkor is, ha a segítségnyújtás célja emberek kizsákmányolására szolgáló hálózatok fenntartása. Ebből a célból feltétlenül közelíteni kell a meglévő jogszabályi rendelkezéseket, egyrészt különösen a szóban forgó bűncselekmény és a kivételek eseteinek pontos meghatározását illetően, amely a tanácsi irányelv tárgyát képezi, másrészt pedig a szankciókra, a jogi személyek felelősségére és a joghatóságra vonatkozó minimális szabályok vonatkozásában, amelyek a kerethatározat tárgyát képezik.

A Bizottság által kapott információk azonban, mindenekelőtt teljességüket tekintve, jelentősen különböznek egymástól. Ez a jelentés mellékletéből is kitűnik, amely a tagállamok által benyújtott információkat tartalmazza. Nem minden tagállam küldte el a Bizottságnak a vonatkozó összes végrehajtási rendelkezés szövegét. Ezért a ténybeli értékelés és az abból levont következtetések helyenként hiányos információkon alapulnak.

1 cikk: Szankciók

A tagállamok kötelesek megtenni a szükséges intézkedéseket annak biztosítása érdekében, hogy a jogellenes be- és átutazáshoz, valamint a jogellenes tartózkodáshoz történő segítségnyújtás meghatározásáról szóló irányelvben megállapított bűncselekmények hatásos, arányos és visszatartó erejű büntetőjogi szankciókkal – ideértve a szabadságvesztés-büntetéseket is – legyenek sújthatók, amelyek kiadatást és adott esetben más szankciókat is maguk után vonhatnak. Ez különösen azt jelenti, hogy a tagállamoknak figyelembe kell venniük az 1. cikk a) pontjában (a tagállamok területére való jogellenes beutazáshoz, illetve azon átutazáshoz történő szándékos segítségnyújtás), valamint az 1. cikk b) pontjában (a tagállamok területén való jogellenes tartózkodáshoz anyagi haszonszerzés céljából történő szándékos segítségnyújtás) foglalt meghatározásokat. Másrészt figyelembe kell venni az irányelv 1. cikkének (2) bekezdését, amely kimondja, hogy a tagállamok határozhatnak úgy, hogy az 1. cikk (1) bekezdésének a) pontjában meghatározott magatartást nem szankcionálják azokban az esetekben, amelyekben a magatartás célja az érintett személy számára történő humanitárius segítségnyújtás.

A közölt jogszabályok többségében a jogellenes be- és átutazáshoz, valamint a jogellenes tartózkodáshoz történő segítségnyújtás – vagyis a vonatkozó jogszabályokba ütközően a tagállamok területére való beutazáshoz, illetve azon átutazáshoz, valamint anyagi

haszonszerzés céljából a tagállamok területén való tartózkodáshoz történő szándékos segítségnyújtás – a büntetőjog alapján büntetendő. Ugyanez vonatkozik a felbujtásra, a bűnszegélyre és a kísérletre. Másrészt a szankciók között még mindig jelentős az eltérés. A szankciók a bírságoktól mint minimális szankcióktól – súlyosbító körülmények esetén – akár 15 év szabadságvesztés-büntetésig is terjedhetnek. Ez azonban nem ellentétes a kerethatározattal, mivel az csak minimális közelítést irányoz elő.

Továbbá – noha a kerethatározat szerint nem kötelezettség, csupán lehetőség – a legtöbb tagállam rendelkezik a közlekedési eszközök elkobzására, meghatározott foglalkozás vagy tevékenység gyakorlásától való eltiltásra, valamint kitoloncolásra vonatkozó jogi szabályokkal.

A kerethatározat 1. cikkének (3) bekezdésével összhangban a közölt jogszabályok többsége kimondja, hogy amennyiben a bűncselekményt anyagi haszonszerzés céljából, bűnszervezet cselekedetként vagy a csempészett személyek életének veszélyeztetésével követték el, ezt olyan súlyosbító körülménynek kell tekinteni, amely szigorú szankciókat von maga után. Ez a kerethatározat által előírt egyik kötelezettség.

2. és 3. cikk: A jogi személyek felelőssége és az azokkal szemben alkalmazható szankciók

A kerethatározat a természetes személyek felelősségével párhuzamosan bevezeti a jogi személyek felelősségét azáltal, hogy a tagállamokat kötelezi annak biztosítására, hogy a jogi személyek felelősségre vonhatók legyenek az 1. és a 2. cikkben említett azon bűncselekményekért, amelyeket olyan személy követett el a jogi személy javára, aki a jogi személyen belül vezető tisztséget tölt be. E felelősségnek nem kell feltétlenül büntetőjogi jellegűnek lennie. A jogi személyeket „*hatásos, arányos és visszatartó erejű*” szankciókkal kell sújtani.

Mindenesetre a nemzeti jogrendszerekre vonatkozóan a Bizottsághoz benyújtott információkból kitűnik, hogy a legtöbb tagállam jogszabályai, legalábbis közigazgatási intézkedések révén, lehetővé teszik jogi személyek szankcionálását.

A jogi személyek bűncselekményekért való felelősségre vonását a Cseh Köztársaság, Lettország és a Szlovák Köztársaság jogszabályai nem teszik lehetővé.

4 cikk: Joghatóság

A kerethatározat 4. cikke meghatározza azokat az eseteket, amikor a tagállamoknak az 1. cikkben említett bűncselekmények tekintetében meg kell állapítaniuk joghatóságukat. A főszabály a területiség elve, amelynek értelmében minden tagállam köteles megállapítani joghatóságát azon bűncselekmények tekintetében, amelyeket egészben vagy részben a területén követték el. Minden olyan tagállam, amely információkkal szolgált, megfelel ezen elvnek.

A tagállamoknak továbbá meg kell állapítaniuk joghatóságukat azon bűncselekmények tekintetében is, amelyeket valamely állampolgáruk követett el, vagy amelyeket a területükön letelepedett jogi személy javára követték el, kivéve ha a 4. cikk (3) bekezdésében előírt eljárási követelményekkel összhangban úgy döntöttek, hogy élnek a 4. cikk (2) bekezdésében foglalt kívül maradás lehetőségével. Eddig a Bizottság nem szerzett tudomást arról, hogy valamely tagállam a 4. cikk (3) bekezdésével összhangban erről tájékoztatta volna a Tanács Főtitkárságát.

5 cikk: Kiadatás és büntetőeljárás

E cikket nagymértékben felváltotta az európai elfogatóparancsról szóló határozat¹⁰. Mivel az 5. cikk további alkalmazása megköveteli az európai elfogatóparancs – például a 33. cikk – és az ebből folyó végrehajtási problémák – például valamely tagállamban a végrehajtási rendelkezések megsemmisítése – mélyreható vizsgálatát, e kérdést az európai elfogatóparancs továbbfejlesztésével összefüggésben kell megvizsgálni.

6 cikk: Nemzetközi menekültjog

A tagállamok által benyújtott információk hiányossága miatt a Bizottság nem tud véglegesen állást foglalni e rendelkezés végrehajtásával kapcsolatban. A Bizottság mindazonáltal nem tud arról, hogy e kerethatározat végrehajtása eredményeképpen a nemzetközi menekültjog sérült volna.

7 cikk: Információk átadása a tagállamok között

A tagállamok a 7. cikk végrehajtásával kapcsolatban általában nem szolgáltak információval; ez alól csak az Egyesült Királyság, Belgium, Lettország és Dánia kivétel.

8 cikk: Területi alkalmazás

E rendelkezés kimondja, hogy a kerethatározatot Gibraltárra is alkalmazni kell. Az Egyesült Királyság külön információkat küldött a Gibraltáron történő végrehajtásról.

4. KÖVETKEZTETÉSEK

Nem minden tagállam küldte meg időben a Bizottságnak végrehajtási rendelkezései valamennyi vonatkozó szövegét. 2006. március végéig a Bizottság öt tagállamtól nem kapott információkat a kerethatározat végrehajtásáról. E tagállamok: Ausztria, Ciprus, Görögország, Luxemburg és Portugália. Észtország, Málta, Spanyolország és Svédország csak előzetes vagy általános információkat küldött; ezen információk nem nyújtanak megfelelő alapot a mélyreható vizsgálathoz.

Ezért a jogi értékelés és az abból levont következtetések helyenként hiányos információkon alapulnak.

Egyrészt a kerethatározat egyik következménye az, hogy a tagállamok többségében vannak olyan büntetőjogi rendelkezések, amelyek szankciókat írnak elő a jogellenes átutazáshoz és a jogellenes tartózkodáshoz történő segítségnyújtásra. Másrészt e szankciók mértéke még mindig nagyon eltérő; megfontolandó tehát egy olyan uniós jogi eszköz kidolgozása, amely magasabb szintű harmonizációra törekszik. Úgy tűnik továbbá, hogy néhány tagállam (pl. Spanyolország és Hollandia) büntetőjoga nem tesz egyértelmű különbséget az emberkereskedelem és az embercsempészség között. Az e két bűncselekménytípus elleni küzdelmet célzó két kerethatározat különböző fogalom meghatározásokon alapul, ami minden bizonnyal kizárja azt, hogy mindkét bűncselekménytípusra ugyanazon büntetőjogi rendelkezések vonatkozzanak. Ebből kifolyólag kétségek merülnek fel a vonatkozó tanácsi

10 A Tanács 2002. június 13-i 2002/584/IB kerethatározata az európai elfogatóparancsról és a tagállamok közötti átadási eljárásokról.

kerethatározat megfelelő végrehajtását és alkalmazását illetően, amennyiben az emberkereskedelem és az embercsempészség között nem tesznek különbséget.

Továbbá a Bizottság nem kapott statisztikai információkat, amelyekből kitűnt volna az illegális bevándorlásról szóló kerethatározat gyakorlati hatása. Mindezeket figyelembe véve a Bizottság 2006/2007-ben gyakorlatorientáltabban értékeli a kerethatározatot és a 2002/90/EK irányelvet tartalmazó úgynevezett *segítségnyújtási csomagot* többek között abból a célból, hogy az Európai Bíróság által a C-176/03. sz. ügyben hozott ítéletet követően ezen jogi eszközöket egyetlen irányelvvel váltsa fel.

A jogellenes beutazáshoz és tartózkodáshoz történő jogellenes segítségnyújtásra vonatkozó ezen első uniós szintű jogi eszközöket olyan intézkedésekkel kell kiegészíteni, amelyek kifejezetten a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok foglalkoztatására vonatkoznak, tekintettel arra, hogy a jogellenes munkavállalás lehetősége az EU-ba irányuló illegális bevándorlás egyik jelentős ösztönző tényezője. A Bizottság ezért 2007 első felében kötelező szabályokat javasol azon munkáltatók szankcionálására, akik jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokat foglalkoztatnak.

A Bizottság hangsúlyozza a vonatkozó büntetőjogi rendelkezések, valamint a menekültek és a menedékkérők védelme közötti összeegyeztethető kapcsolat fontosságát. A Bizottság hangsúlyozza továbbá a folyamatos együttműködés hasznosságát, ideértve a megfelelő információk tagállamok közötti cseréjét is. E tekintetben azonban megbízhatóbb információkon alapuló további értékelésre lehet szükség.