

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye

Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre a pénzügyi és egyéb információk bizonyos bűncselekmények megelőzése, felderítése, nyomozása és a vádeljárás lefolytatása céljából történő felhasználásának megkönnyítését szolgáló szabályokról, valamint a 2000/642/IB tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről

(COM(2018) 213 final – 2018/0105 (COD))

(2018/C 367/16)

Főelőadó: **Victor ALISTAR**

Felkérés:	Európai Parlament, 2018.5.28.
Jogalap:	Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 87. cikkének (2) bekezdése.
Illetékes szekció:	„Foglalkoztatás- és szociálpolitika, uniós polgárság” (SOC) szekció
Elnökségi határozat:	2018.5.22.
Elfogadás a plenáris ülésen:	2018.7.12.
Plenáris ülés száma:	536.
A szavazás eredménye (mellette/ellene/tartózkodott):	176/0/1

1. Következtetések és ajánlások

1.1. Az EGSZB megállapítja, hogy az Unió célja hozzáadott érték teremtése összehangolt megközelítés révén, amely a belső és a határokon átnyúló, pénzügyi téren történő nyomozási együttműködést hivatott megerősíteni, és amely a súlyos bűnügyeket, illetve a terrorizmust veszi célkeresztbe. Emellett az uniós szintű fellépés lehetővé teszi a rendelkezések összehangolását, beleértve az adatok védelmét is, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló közös térség hatékonyabbá tételének érdekében.

1.2. E cél elérése érdekében szükség van a pénzügyi információs egységek (Financial Intelligence Unit – FIU) a 114. cikk alapján létrehozott szabályozási keretének kiegészítésére egy, az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 87. cikkének (2) bekezdésén alapuló jogi eszközzel. A választott megoldás az, hogy a pénzügyi adatokhoz való, az ötödik pénzügyi irányelvnek ⁽¹⁾ megfelelő hozzáférést összehangolják a tagállamok közötti jogi együttműködési mechanizmusokkal.

1.3. A javasolt irányelv olyan eszköz, amely megerősíti a bűnügyekben a nyomozás és a vádeljárás lefolytatásának lehetőségeit az Európai Unió területén, közvetlenebb hozzáférést biztosítva a tagállamok illetékes szerveinek a pénzügyi adatokhoz, a bűncselekményből származó jövedelmek nyomon követése, illetve a bűnelkövetési minták felismerése érdekében.

1.4. Az Európai Bizottság által meghatározott alkalmazási terület a bűncselekmények nyomozására és a vádeljárás lefolytatására szolgáló igazságügyi együttműködési mechanizmus. A „súlyos bűncselekmények” fogalmát a jelen javaslat 2. cikkének 1) pontja határozza meg, az Europolra vonatkozó 2016/794/EU rendelet ⁽²⁾ 3. cikkének (1) bekezdésére utalva. Ezzel kapcsolatban az EGSZB szükségesnek ítéli azon bűncselekmények konkrétabb és korlátozottabb felsorolását, amelyek esetén ez a mechanizmus igénybe vehető.

1.5. Az irányelvjavaslatban jobb egyensúlyt kellene kialakítani az alapvető egyéni jogok (amelyeket az Európai Unió működéséről szóló szerződés rögzít) és a bűnelkövetés visszaszorítását, illetve büntetését célzó jobb bűnüldözés igénye között, hogy biztosítsuk a biztonság és a jogérvényesülés légkörét az Unió egész területén.

⁽¹⁾ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/843 irányelve (2018. május 30.) a pénzügyi rendszerek pénzmosás vagy terrorizmusfinanszírozás céljára való felhasználásának megelőzéséről szóló (EU) 2015/849 irányelv, valamint a 2009/138/EK és a 2013/36/EU irányelv módosításáról (HL L 156., 2018.06.19., 43. o.).

⁽²⁾ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/794 rendelete (2016. május 11.) a Bűnüldözési Együttműködés Európai Uniói Ügynökségéről (Europol), valamint a 2009/371/IB, a 2009/934/IB, a 2009/935/IB, a 2009/936/IB és a 2009/968/IB tanácsi határozat felváltásáról és hatályon kívül helyezéséről (HL L 135., 2016.5.24., 53. o.).

1.6. Az európai polgárok pénzügyi adataihoz való hozzáférés és a szükséges ismeret elve közötti egyensúly érdekében az irányelvnek kizárólag a bűnügyek felderítésére és a vádeljárás lefolytatására kell szorítkoznia, és elvileg nem terjedhet ki túlzottan általános megelőzési célokra, ezért itt a *kellően indokolt eset elvét* kell alkalmazni.

1.7. A bankszámlákra vonatkozó központi nyilvántartásokat ki lehetne egészíteni a tőkepiaci befektetéskezelők befektetési számláinak adataival, figyelembe véve, hogy a pénzmossás és a bűncselekményből származó jövedelem elrejtésének modern technikai magukban foglalják a tőkepiaci befektetéseket is. Emellett az EGSZB felkéri az Európai Bizottságot, hogy készítsen egy elemzést, amely bemutatja az 5. irányelv⁽³⁾, a jelen irányelv és a negyedik irányelv (az adózás területén történő közigazgatási együttműködésről szóló irányelv)⁽⁴⁾ alapján létrejött adatok összekötésének lehetőségét, a legutóbbi irányelv esetében csak a súlyos bűncselekmények dokumentációja érdekében, és azzal a kizárólagos céllal, hogy felmérjék, milyen eltérések vannak a vizsgálatok során gyűjtött adatok és a kezelt információk között.

1.8. Ami a jogalkotás technikai aspektusait illeti, az EGSZB javasolja, hogy a 17. cikket egészítsék ki a harmadik országokkal történő igazságügyi együttműködést és a pénzügyi információk cseréjét szabályozó egyéb európai jogszabályokra hivatkozó eljárási előírásokkal.

1.9. Az EGSZB kéri az Európai Bizottságot a 2. cikk f) albekezdésében található „bűnüldözési információk” és l) albekezdésében található „súlyos bűncselekmények” fogalom meghatározásainak felülvizsgálatára, annak érdekében, hogy az Unió állampolgárainak pénzügyi adataihoz való hozzáférési mechanizmusokat meghatározó szabályok átláthatósága, kiszámíthatósága és arányossága biztosítva legyen.

1.10. Az EGSZB emellett arra kéri az Európai Bizottságot, hogy korlátozza a bankszámlákra vonatkozó nemzeti központi nyilvántartásokban tárolt adatokhoz való hozzáférés célját megelőzési szándék esetén az olyan bűnügyekre, amelyek befolyásolják az európai polgárok kollektív és egyéni biztonságát (terrorizmus, ember- és kábítószer-kereskedelem), illetve emellett az összes súlyos bűnügy felderítésére, nyomozására, bűnvádi eljárása nyomozati szakaszára és a fenti bűncselekmények során eltulajdonított javak visszaszerzésére.

2. A vélemény háttere

2.1. A szervezett bűnözői csoportok, beleértve a terroristákat is, nem csak egyetlen tagállamban működnek, és eszközeik, beleértve a bankszámlákat is, általában több uniós tagországban vannak megosztva, sőt, az Unión kívül is megtalálhatóak. Ezek a szervezett bűnözői csoportok modern technológiákat alkalmaznak, ami lehetővé teszi számukra, hogy akár néhány óra alatt mozgassanak meg pénzügyi összegeket egyik bankszámláról a másikra, vagy egyik pénznemből egy másikba.

2.2. Az EGSZB megállapítja, hogy az Unió célja hozzáadott érték teremtése összehangolt megközelítés révén, amely a belső és a határokon átnyúló, pénzügyi téren történő nyomozási együttműködést hivatott megerősíteni, és amely a súlyos bűnügyeket, illetve a terrorizmust veszi célkeresztbe. Emellett az uniós szintű fellépés lehetővé teszi a rendelkezések összehangolását, beleértve az adatok védelmét is, miközben, ha a tagállamok egyénileg hoznak jogszabályokat, nehéz az adatvédelem szintjét összehangolni.

2.3. Az ötödik pénzmossási irányelv⁽⁵⁾ bevezeti a bankszámlákra vonatkozó nemzeti központi nyilvántartásokat, amelyek megnövelik a nemzeti pénzügyi információs egységek (FIU) feldolgozási kapacitását és hatékonyságát. A bűncselekményekhez kapcsolódó nyomozások és vádeljárások hatékonyabbá tétele érdekében az illetékes igazságügyi szerveknek gyorsabb hozzáférésre van szükségük a pénzügyi adatokhoz. Mindezek érdekében szükségessé vált a pénzügyi információs egységekre vonatkozó, a 114. cikk alapján létrejött jogszabályi keret kiegészítése egy, az EUMSZ 87. cikk (2) bekezdésére alapozott jogi eszközzel.

2.4. Az illetékes hatóságok ezáltal közvetlen hozzáférést kapnak a bankszámlákra vonatkozó nemzeti központi nyilvántartásokhoz, ami megkönnyíti majd az igazságügyi, adóügyi és korrupcióellenes szervek tevékenységét, amelyek vizsgálati jogkörét nemzeti jogszabály határozza meg. Az illetékes hatóságok sorába tartoznak a vagyon-visszaszerzési hivatalok is, amelyek a bűncselekményből származó vagyoni eszközök felkutatásáért és azonosításáért felelnek, azok esetleges befagyasztása és elkobzása céljából, hogy ezáltal megfosszák a bűnözőket az így szerzett jövedelemtől.

2.5. Az Európai Bizottság által meghatározott alkalmazási terület a bűncselekmények nyomozására és a vádeljárás lefolytatására szolgáló igazságügyi együttműködési mechanizmus. A „súlyos bűncselekmények” fogalmát a jelen javaslat 2. cikkének l) pontja határozza meg, az Europolra vonatkozó 2016/794/EU rendelet⁽⁶⁾ 3. cikkének (1) bekezdésére utalva. Ezzel kapcsolatban az EGSZB szükségesnek ítéli azon bűncselekmények konkrétabb és korlátozottabb felsorolását, amelyek esetén ez a mechanizmus igénybe vehető.

⁽³⁾ Lásd az 1. lábjegyzetet.

⁽⁴⁾ A Tanács (EU) 2016/881 irányelve (2016. május 25.) a 2011/16/EU irányelvnek az adózás területére vonatkozó kötelező automatikus információcsere tekintetében történő módosításáról (HL L 146., 2016.6.3., 8. o.).

⁽⁵⁾ Lásd az 1. lábjegyzetet.

⁽⁶⁾ Lásd a 2. lábjegyzetet.

2.6. Ugyanakkor a bankszámlákra vonatkozó nemzeti központi nyilvántartásokhoz az (EU)2017/1939 rendelet⁽⁷⁾ alapján hozzáférést kapnak az európai ügyészek is, aminek eredményeképpen növekedni fog az Európai Unió pénzügyi érdekei ellen elkövetett csalások felderítésének lehetősége.

3. Általános megjegyzések

3.1. Az EGSZB elismeri a különböző tagállamok bűnüldöző hatóságai közötti együttműködési mechanizmusok fontosságát, és üdvözlöi az Európai Bizottság kezdeményezését olyan mechanizmusok létrehozására, amelyek gyorsabb és közvetlenebb hozzáférést biztosítanak az illetékes hatóságoknak a más uniós tagállamok területén található pénzügyi adatokhoz.

3.2. A javasolt irányelv olyan eszköz, amely megerősíti a bűnügyekben a nyomozás és a vádeljárás lefolytatásának lehetőségeit az Európai Unió területén, közvetlenebb hozzáférést biztosítva a tagországok illetékes szerveinek a pénzügyi adatokhoz, a bűncselekményből származó jövedelmek nyomon követése, illetve a bűnelkövetési minták felismerése érdekében.

3.3. Az irányelvjavaslatban jobb egyensúlyt kellene kialakítani az alapvető egyéni jogok (amelyeket az Európai Unió működéséről szóló szerződés rögzít) és a bűnelkövetés visszaszorítását, illetve büntetését célzó jobb bűnüldözés igénye között.

3.4. Eszerint a magánélethez való jog és ennek védelme csak olyan mértékben korlátozható, amely arányban áll azzal a közérdekkel, hogy az Európai Unió területén gondoskodjunk a biztonságról és a jog érvényesüléséről.

3.5. Az európai polgárok pénzügyi adataihoz való hozzáférés és a szükséges ismeret elve közötti egyensúly érdekében az irányelvnek a bűnügyek felderítésére és a vádeljárás lefolytatására kell szorítkoznia, és elvileg nem terjedhet ki túlzottan általános megelőzési célokra, ezért itt a *kellően indokolt eset elvét* kell alkalmazni.

3.6. A pénzügyi adatokhoz való hozzáférést csak bűnügyekben nyomozásra és a vádeljárás lefolytatására jogosult hatóságok, valamint a vagyon-visszaszerzési hivatalok számára szabad engedélyezni, a kellően indokolt eset elve alapján, hogy felderítésre, illetve nyomozásra saját hatáskörrel nem rendelkező nemzeti vagy európai szervek kezében ne jöhessenek létre metaadat-állományok.

3.7. A bankszámlákra vonatkozó központi nyilvántartásokat ki lehetne egészíteni a tőkepiaci befektetéskezelők befektetési számláinak adataival, figyelembe véve, hogy a pénzmosás és a bűncselekményből származó jövedelem elrejtésének modern technikai magukban foglalják a tőkepiaci befektetéseket is.

3.8. Az irányelvjavaslatnak olyan eljárási előírásokat is magában kellene foglalnia, amelyek a harmadik országokkal folytatott igazságügyi együttműködést és a pénzügyi információk cseréjét szabályozó egyéb uniós jogszabályokra hivatkoznak, hogy megfeleljen a következő két alapfeltételnek: egyrészt átfogó jogi normákat határozzon meg a megfelelő bizonyítékgyűjtés jogi eljárásaira vonatkozóan, amikor kiegészítő jelleggel más jogi eszközök is alkalmazandóak, másrészt biztosítsa az irányelvjavaslat indokolásában és az Európai Bizottság által végzett utólagos elemzésben szereplő közpolitikai célok szélesebb körű megvalósítását.

3.9. Az EGSZB elismeri és üdvözlöi azt a tényt, hogy az Európai Bizottság által előterjesztett irányelvjavaslat nagyon egyértelmű előírásokat rögzít az alapvető jogok védelmére vonatkozóan, ugyanakkor megállapítja, hogy ezek a rendelkezések csak az irányelv által bevezetett mechanizmuson keresztül továbbított személyes adatok védelmére, illetve a bankszámlákra vonatkozó központi nyilvántartásokhoz való hozzáférésre vonatkoznak, ám nem tartalmaznak konkrét alapjogvédelmi szabályokat a magánélethez való jog védelme kapcsán, és nem nyújtanak eljárási garanciákat e jogok korlátozásával összefüggésben.

4. Részletes megjegyzések és ajánlások

4.1. Annak biztosítása érdekében, hogy a jelen irányelvjavaslatban bevezetett együttműködési eszközök végrehajtása során a magánszférához kapcsolódó alapjogok korlátozása ne lehessen a valóban arányosnál nagyobb mértékű, a megelőzési célt törölni kell a „pénzügyi információk”-nak a 2. cikk e) pontjában szereplő meghatározásából, anélkül, hogy ez érintené az ötödik pénzmosási irányelvben⁽⁸⁾ található meghatározást, amely jelen irányelvjavaslat 1. cikk (2) bekezdése a) pontjának megfelelően változatlan marad. Így nem merül fel az EUMSZ alapvető jogokra vonatkozó előírásai megsértésének veszélye.

⁽⁷⁾ A Tanács (EU) 2017/1939 rendelete (2017. október 12.) az Európai Ügyészség létrehozására vonatkozó megerősített együttműködés bevezetéséről (HL L 283., 2017.10.31., 1.o.).

⁽⁸⁾ Lásd az 1. lábjegyzetet.

4.2. A „súlyos bűncselekmény” fogalmának a 2. cikk (l) pontjában szereplő, az Europolról szóló 2016/794/EU rendelet⁽⁹⁾ 1. mellékletére hivatkozó meghatározásának elemzése alapján, amelyet az irányelvjavaslat szelleme és a súlyos bűncselekmények megelőzése érdekében hozzáférést lehetővé tévő rendelkezés is alátámaszt, a hozzáférés aránytalannak minősíthető a követett általános célhoz képest. Az egyének pénzügyi adataihoz például halálos közlekedési balesetek vagy rasszizmushoz, idegengyűlölethez, illetve zsaroláshoz kapcsolódó bűncselekmények megelőzése érdekében is hozzáférést lehet engedélyezni.

4.3. Az EGSZB azt ajánlja, hogy a 2. cikk (l) pontjában szereplő meghatározás így módosuljon: „súlyos bűncselekmények» az alábbi bűncselekményformák: terrorizmus, szervezett bűnözés, kábítószer-kereskedelem, emberkereskedelem, korrupció, pénzmosási tevékenységek, nukleáris és radioaktív anyagokkal való visszaélés, menekültek csempészése, illegális szerv- és szövetkereskedelem, emberrablás, szabadság korlátozása és túszjítés, rablás és a lopás minősített esetei, műalkotások, régiségek és kulturális javak tiltott kereskedelme, az Unió pénzügyi érdekei elleni bűncselekmények, bennfentes kereskedelem és pénzügyi manipuláció, védelmi pénz szedése, iparjogvédelmi jog megsértése és termékhamisítás, pénz és más fizetőeszközök hamisítása, fegyverek, lőszer és robbanóanyagok tiltott kereskedelme, környezeti bűnözés, ideértve a hajók okozta szennyezést is, szexuális zaklatás és szexuális kizsákmányolás, ideértve a gyermekek zaklatását ábrázoló anyagokat és a gyermekkel való, szexuális célú kapcsolatfelvételt is, népiirtás, emberiség elleni bűncselekmények és háborús bűncselekmények”.

4.4. Ugyanezen elv alapján, az irányelv tárgyának egyértelművé tétele és az irányelv kinyilvánított közpolitikai célokkal való összhangjának megteremtése érdekében a bankszámlákra vonatkozó nemzeti központi nyilvántartásokhoz való hozzáférést megelőzés céljából csak terrorizmus és kábítószer-, illetve emberkereskedelem esetén kellene lehetővé tenni, míg felderítés, nyomozás, vádeljárás lefolytatása, büntetőjogi szankciók és a károk megtérítése érdekében mind a felsorolt bűncselekmények, mind pedig az irányelvjavaslatban meghatározott valamennyi egyéb bűncselekmény esetében meg kellene engedni.

4.5. Az irányelvjavaslat 5. cikkét ki kell egészíteni egy új, (3) bekezdéssel, amely garanciákat tartalmaz a bűnüldöző hatóságok magánadatakhoz (köztük a pénzügyi adatokhoz) való hozzáféréseinek arányosságára és jogosságára nézve. Eszerint az új, (3) bekezdésben rögzíteni kellene azt a kötelezettséget, hogy a hozzáférési kéréseket egyenként, a *kellően indokolt eset* elve alapján vizsgálják meg, hogy ezek az adatlekérdezések – amennyiben később peres bizonyítékként kerülnek felhasználásra – megfeleljenek a bizonyítékok megszerzésére és felhasználására vonatkozó törvényességi feltételeknek, és tiszteletben tartásuk az alapvető jogokat és szabadságokat, beleértve a tisztességes eljáráshoz való jogot, amint az a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) joggyakorlatában használatos, és felhasználhatóak legyenek a nemzeti bíróságokon a megfelelő büntetés kirovásához.

4.6. E tekintetben nem elegendő az, ha a természetes személyekkel kapcsolatos pénzügyi információkhoz a 7. és 8. cikkben meghatározott nemzeti eljárási garanciák alapján biztosítanak hozzáférést, mivel ezekhez az adatokhoz olyan szervezetek is hozzáférésük van, amelyek nem rendelkeznek saját nyomozati hatáskörrel – ilyen például az Europol, amely a 10. cikk szerint hozzáférést kap a pénzügyi adatokhoz.

4.7. A 7. cikk (1) bekezdését összhangba kell hozni a vélemény fenti 4.1. pontjában az irányelvjavaslat 2. cikkének e) pontját illetően megfogalmazott észrevételekkel. Ezért javasoljuk a szöveg módosítását a következőképpen: „(...) szükséges **terrorista bűncselekmények, emberkereskedelem és kábítószer-kereskedelem megelőzése, valamint ezek és más súlyos bűncselekmények felderítése, nyomozása és a vádeljárás lefolytatása céljából**”. A 7. cikk (2) bekezdésében ugyanazt a módosítást javasoljuk bevezetni a következetesség és a szimmetria érdekében.

4.8. A 9. cikk (4) bekezdésénél az EGSZB üdvözlözi azt a tényt, hogy az irányelvjavaslat előírja, hogy a FIU.net műszaki meghibásodása esetén az alternatív adatközlő mechanizmusok ugyanazon biztonsági feltételeknek kell hogy megfeleljenek, mint a FIU.net hálózat. Ennek megfelelően az EGSZB úgy véli, hogy a pénzügyi adatok alternatív továbbítási módjainak igénybevétele esetén ezen mechanizmusoknak – a FIU.net-hez hasonlóan – ugyancsak alkalmasnak kell lenniük írásos dokumentáció elkészítésére, a hitelességről való meggyőződést lehetővé tévő feltételek mellett.

4.9. Ami a 10. cikket illeti, amely a 3. cikkben említett illetékes hatóságok hozzáférése mellett rögzíti az Europol adatokhoz való hozzáférést is, az EGSZB kéri, hogy e hozzáférési jogot az Europol saját nyomozati hatásköreinek függvényében határozzák meg, a metaadatok elemzése tekintetében pedig gondoskodjanak a szükséges biztosítékokról.

Kelt Brüsszelben, 2018. július 12-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Luca JAHIER

⁽⁹⁾ Lásd a 2. lábjegyzetet.