



Az Európai Unió
Tanácsa

Brüsszel, 2022. december 22.
(OR. en)

Intézményközi referenciaszám:
2022/0426(COD)

16322/22
ADD 3

DROIPEN 172
COPEN 466
JAI 1742
FREMP 283
SOC 703
CODEC 2110

FEDŐLAP

Küldi:	az Európai Bizottság főtitkára részéről Martine DEPREZ igazgató
Az átvétel dátuma:	2022. december 19.
Címzett:	Thérèse BLANCHET, az Európai Unió Tanácsának főtitkára
Biz. dok. sz.:	SWD(2022) 426 final
Tárgy:	BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM A HATÁSVIZSGÁLATI JELENTÉS VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓJA amely a következő dokumentumot kíséri Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács irányelve az emberkereskedelem megelőzéséről és az ellene folytatott küzdelemről, valamint az áldozatok védelméről szóló 2011/36/EU irányelv módosításáról

Mellékelten továbbítjuk a delegációknak az SWD(2022) 426 final számú dokumentumot.

Melléklet: SWD(2022) 426 final



EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2022.12.19.
SWD(2022) 426 final

BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM
A HATÁSVIZSGÁLATI JELENTÉS VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓJA

amely a következő dokumentumot kíséri

Javaslat

Az Európai Parlament és a Tanács irányelve

az emberkereskedelem megelőzéséről és az ellene folytatott küzdelemről, valamint az áldozatok védelméről szóló 2011/36/EU irányelv módosításáról

{COM(2022) 732 final} - {SEC(2022) 445 final} - {SWD(2022) 425 final} -
{SWD(2022) 427 final} - {SWD(2022) 428 final}

Vezetői összefoglaló
Hatásvizsgálat az emberkereskedelem megelőzéséről és az ellene folytatott küzdelemről, valamint az áldozatok védelméről szóló 2011/36/EU irányelv módosításáról
A. A fellépés szükségessége
Miért? Milyen problémát kell megoldani? Az emberkereskedelem kiemelten gyakori tevékenység a súlyos és szervezett bűnözés területén az EU-ban, és valószínűleg a belátható jövőben is fenyegetést fog jelenteni. Bár az emberkereskedelem elleni irányelv (2011/36/EU irányelv) elősegítette az emberkereskedelem megelőzése és az ellene folytatott küzdelem, valamint az áldozatok védelme közös uniós alapjának létrehozását, több probléma továbbra is fennáll, nevezetesen: • Továbbra is virágzik az EU-ban az emberkereskedelem, dacára a bűnmegelőzésre és -felderítésre, valamint az áldozatok korai szakaszban történő azonosítására irányuló erőfeszítéseknek. Ezenkívül az adatgyűjtés és a tendenciák nyomon követése nem tükrözi az emberkereskedelem teljes kiterjedését az EU-ban. • A nyomozások, büntetőeljárások és ítéletek száma alacsony, ami az emberkereskedők büntetlenségéhez vezet. Az irányelv nem foglalkozik néhány olyan fontos problémával, amely az elfogadása óta merült fel vagy vált jelentősebbé, ideértve a kizsákmányolás új formáit és a technológia felhasználását a bűncselekmény elkövetésének megkönnyítésére. Az emberkereskedelemmel kapcsolatos bűncselekmények és a kizsákmányolás értelmezése tagállamonként eltérő lehet, ami kihívást jelent a határokon átnyúló együttműködés és a bűncselekmény bizonyítása terén. Emellett a jogi személyeket nem vonják felelősségre kellőképpen az emberkereskedelem bűncselekményének elkövetéséért, ami hozzájárul a büntetlenség kultúrájához. • Az áldozatok nem mindig részesülnek a sajátos szükségleteikhez igazodó, megfelelő szintű segítségben, támogatásban és védelemben. A tagállamok nem hajtják végre következetesen egyrészt azokat az elveket, amelyek szerint az áldozatokat nem vonják büntetőeljárás alá, és nem büntetik őket a bűncselekményekben való részvételükért, másrészt az áldozatokat védő intézkedéseket, és nem juttatják érvényre következetesen az áldozatok kártérítéshez való jogát. A meglévő nemzeti és transznacionális áldozatkezelési mechanizmusok nem teljes mértékben hatékonyak, ami akadályozhatja az áldozatok korai azonosítását és a segítő, támogató és védelmi szolgálatokhoz történő átirányításukat. • Az emberkereskedelem virágzását elősegítő kereslet továbbra is nagy az EU-ban, ami annak tudható be, hogy az áldozatoktól követelt szolgáltatások igénybevételének bűncselekménnyé nyilvánítása nem következetes a tagállamokban, és hogy a kereslet csökkentésére irányuló megközelítéseket nem alkalmazzák széles körben.
Mi e kezdeményezés várható eredménye? E kezdeményezés célja az emberkereskedelem elleni uniós jogi keret megerősítése. Ezen általános célkitűzés elérése érdekében a kezdeményezés négy konkrét célkitűzést határoz meg: • Az emberkereskedelem megfelelő megelőzésének és felderítésének biztosítása, valamint nyomon követésének javítása uniós szinten a (potenciális) áldozatokkal várhatóan kapcsolatba kerülő valamennyi érdekelt fél azon képességének megerősítése révén, hogy felismerjék a bűncselekmény jeleit, valamint a jelenségre és annak tendenciáira vonatkozó ismeretek bővítése révén. • A bűncselekményre adandó büntető igazságszolgáltatási válasz megerősítése, többek között határokon átnyúló összefüggésben is, a bűnüldöző és igazságügyi hatóságoknak az emberkereskedelem bűncselekménye elleni küzdelemre való képességének javítása, valamint az emberkereskedők új működési módjaihoz és üzleti modelljéhez való alkalmazkodásuk érdekében, továbbá az újonnan megjelenő fenyegetések kezelése. • Annak biztosítása, hogy az emberkereskedelem áldozatai megfelelő segítséget, támogatást és védelmet kapjanak a tagállamokban, különösen a korai azonosítási és áldozatkezelési mechanizmusok javítása révén, határokon átnyúló összefüggésben is. • Az emberkereskedelem áldozatai által nyújtott, kizsákmányolás tárgyát képező szolgáltatások iránti kereslet – amely a kizsákmányolás valamennyi formája esetében ösztönzi az emberkereskedelmet – csökkentése a kizsákmányolás tárgyát képező szolgáltatások igénybevételével szembeni büntetőjogi fellépés megerősítésétől kezdve a felvilágosító tevékenységek, az oktatás és a képzés javításáig.
Milyen többletértéket képvisel az uniós szintű fellépés? Az emberkereskedelem határokon átnyúló bűncselekmény, amely valamennyi tagállamot érinti. Az EU-n

belüli, határokon átnyúló dimenzióval és az EU külső határainak átlépését magában foglaló belső dimenzióval egyaránt rendelkezik. Az egész EU-ra kiterjedő együttműködés alapvető fontosságú a határokon átnyúló dimenzió kezeléséhez egyrészt a bűncselekmények megelőzése és az ellenük való küzdelem terén, másrészt annak biztosításában, hogy az áldozatokat azonosítsák, és megfelelő segítségben, támogatásban és védelemben részesüljenek. A bűncselekmény online dimenziójának megnövekedett jelentősége további indokot jelent az új uniós szintű fellépésre, mivel további lehetőségeket biztosít az emberkereskedők számára az áldozatok toborzására, ellenőrzésére, szállítására és kizsákmányolására, valamint arra, hogy nyereségüket mozgassák és az EU-n belül és kívül bárhol, határok átlépése nélkül elérjék a felhasználókat. A nemzeti hatóságok és az érdekelt felek széles körben elismerik, hogy az emberkereskedelem elleni küzdelemhez uniós szintű fellépésre van szükség.

B. Megoldások

Milyen jogalkotási és nem jogalkotási szakpolitikai alternatívák merültek fel? Van-e előnyben részesített megoldás? Miért?

Az 1. szakpolitikai alternatíva fókuszában nem jogalkotási intézkedések állnak.

A 2. szakpolitikai alternatíva csak jogalkotási intézkedéseket tartalmaz, amelyek az irányelv módosítását vonnák maguk után. **A 2. szakpolitikai alternatíva** egyes jogalkotási intézkedései esetében több alopciót vizsgáltak meg.

A 3. szakpolitikai alternatíva az 1. szakpolitikai alternatívában bemutatott nem jogalkotási intézkedések és a 2. szakpolitikai alternatívában javasolt egyes jogalkotási intézkedések kombinációja.

A Bizottság a 3. alternatívát részesíti előnyben. Ez az alternatíva megfelel a következő horizontális és konkrét célkitűzéseknek:

- **1. horizontális cél: Az emberkereskedelem megfelelő megelőzésének és felderítésének biztosítása, valamint nyomon követésének javítása uniós szinten:**
 - Az emberkereskedelem elleni küzdelemmel foglalkozó tudás- és szakértői központ létrehozása, amely többek között támogatja az emberkereskedelemmel kapcsolatos EU-n belüli adatgyűjtésre vonatkozó iránymutatások kidolgozását és az emberkereskedelemmel kapcsolatos tudatosságnövelés előmozdítását (*nem jogalkotási intézkedések*).
 - Olyan kötelezettség bevezetése az irányelvbe, amely szerint a tagállamoknak évente az emberkereskedelemmel kapcsolatos adatokat kell gyűjteniük és azokat jelenteniük kell a Bizottságnak, többek között az ilyen adatgyűjtésre vonatkozó mutatók meghatározása révén (*jogalkotási intézkedés*).
- **2. konkrét célkitűzés: A bűncselekményre adott büntető igazságszolgáltatási válasz megerősítése, többek között határokon átnyúló összefüggésben:**
 - Annak biztosítása, hogy az online dimenziót a bűncselekménynek az irányelvben szereplő minden eleme tekintetében figyelembe vegyék (*jogalkotási intézkedés*).
 - A Bizottság és az internetes vállalatok közötti együttműködés fokozása az uniós internet fórum keretében (*nem jogalkotási intézkedés*).
 - A kényszerházasság és az illegális örökbefogadás felvétele a kizsákmányolás formáinak listájára (*jogalkotási intézkedés*).
 - Annak biztosítása, hogy a jogi személyeket büntethessék a szankciók egy részével – melyek átültetéséről a tagállamok jelenleg szabadon dönthetnek – az emberkereskedelem bűncselekményének alapeseteiben, bűnösséget megállapító bírósági ítélet esetén, valamint egyéb szankciókkal, ha a bűncselekményt súlyosbító körülmény mellett követik el (*jogalkotási intézkedés*).
 - Az emberkereskedelem elleni küzdelemre szakosodott ügyészekből álló fókuszcsoporthoz létrehozása (*nem jogalkotási intézkedés*).
- **3. konkrét célkitűzés: Annak biztosítása, hogy az emberkereskedelem áldozatai megfelelő segítséget, támogatást és védelmet kapjanak a tagállamokban:**
 - Annak előírása a tagállamok számára, hogy hozzanak létre hivatalos nemzeti áldozatkezelési mechanizmusokat, valamint nemzeti kapcsolattartó pontokat az áldozatok átirányításához (*jogalkotási intézkedés*).
 - Iránymutatások kidolgozása a nemzeti áldozatkezelési mechanizmusok minimumkövetelményeiről és normáiról, valamint egy európai áldozatkezelési mechanizmus létrehozása a tudás- és szakértői központ keretében (*nem jogalkotási intézkedés*).
- **4. konkrét célkitűzés: Az áldozatok által nyújtott, kizsákmányolás tárgyát képező szolgáltatások iránti kereslet csökkentése, amely a kizsákmányolás valamennyi formája tekintetében ösztönzi az emberkereskedelmet:**
 - Annak előírása a tagállamok számára, hogy nyilvánítsák bűncselekménnyé az emberkereskedelem áldozataitól kikényszerített szolgáltatások tudatos igénybevételét a kizsákmányolás valamennyi formája tekintetében (*jogalkotási intézkedés*).
 - Uniós szintű tudatosságnövelő kampány szervezése, amelynek célja az emberkereskedelmet

ösztönző kereslet visszaszorítása a tudás- és szakértői központ keretében <i>(nem jogalkotási intézkedés)</i>.
Ki melyik alternatívát támogatja? 2021. február 10-i állásfoglalásában az Európai Parlament felszólította a Bizottságot, hogy értékelje az emberkereskedelem elleni irányelv végrehajtását, és terjesszen elő javaslatokat annak felülvizsgálatára. A Bizottság széles körű konzultációt folytatott az érdekelt felekkel, többek között egy nyilvános konzultáció révén, valamint a nemzeti előadók és az egyenértékű mechanizmusok uniós hálózata, továbbá az emberkereskedelem elleni uniós civil társadalmi platform ülései révén. A Bizottság az érdekelt felek széles körével – többek között a tagállamok nemzeti hatóságaival, az uniós ügynökségekkel, a civil társadalmi szervezetekkel, valamint a magánszektor és a nemzetközi szervezetek képviselőivel – folytatott konzultációkra is támaszkodott, melyeket egy külső vállalkozó bonyolított le. A megkérdezett érdekelt felek többsége támogatta az előnyben részesített alternatíva részeként javasolt különböző intézkedéseket. Állásfoglalásában az Európai Parlament felszólította a Bizottságot, hogy módosítsa az irányelvet annak biztosítása érdekében, hogy valamennyi tagállam bűncselekménnyé nyilvánítsa az emberkereskedelem áldozataitól kikényszerített szolgáltatások tudatos igénybevételét. Az érdekelt felek e jogszabály-módosítást illetően megosztottabbak, bár a nyilvános konzultáció válaszadóinak közel kétharmada támogatta azt. Emellett a szakpolitikai alternatívákról szóló esettanulmányok és a célzott interjúk keretében megkérdezett érdekelt felek többsége is támogatta e módosítást. Ezt az alopcíót tekintik a szolgáltatások igénybevételének bűncselekménnyé nyilvánításával kapcsolatos valamennyi lehetséges alpcíó között a konszenzus elérésére leginkább alkalmas lehetőségnek.
C. Az előnyben részesített alternatíva hatásai
Melyek az előnyben részesített alternatíva (ha nincs ilyen, akkor a főbb alternatívák) előnyei? Az előnyben részesített alternatíva célja, hogy javítsa a tagállamok azon képességét, hogy hatékonyan küzdjenek az emberkereskedelem bűncselekménye ellen, különösen az elmúlt években megjelent, illetve átalakult fenyegetésekkel és tendenciákkal kapcsolatban. A tagállamokra vonatkozó új közös és összehangolt szabályok várhatóan fokozni fogják a határokon átnyúló együttműködést mind a nyomozások és büntetőeljárások, mind az áldozatoknak nyújtott segítség és támogatás tekintetében. A nem jogalkotási intézkedések támogatást fognak nyújtani a tagállamoknak jogszabályaik kiigazításához és az irányelv további végrehajtásához, összhangban az emberkereskedelem elleni küzdelemre irányuló uniós stratégiával (2021–2025).
Milyen költségekkel jár az előnyben részesített alternatíva (ha nincs ilyen, akkor milyen költségekkel járnak a főbb alternatívák)? Az előnyben részesített alternatíva korlátozott terhet ró a tagállamokra, amit ellensúlyoz az emberkereskedelem megelőzésére és az ellene való küzdelemre, valamint az áldozatok védelmére irányuló intézkedések pozitív hatása. Az előnyben részesített alternatíva főként a meglévő rendelkezések javításából áll, nem pedig új kötelezettségek előírásából. Az emberkereskedelem áldozataitól kikényszerített szolgáltatások tudatos igénybevételének bűncselekménnyé nyilvánítására vonatkozó kötelezettség elsősorban szabályozási terhet róna azokra a tagállamokra, amelyek még nem ültették át ezt az intézkedést, vagy más, ennél erőteljesebb intézkedéseket. A tagállamok többsége már rendelkezik e célt szolgáló jogszabályokkal legalább a szexuális kizsákmányolásra vonatkozóan. A nemzeti áldozatkezelési mechanizmusok létrehozására vonatkozó követelmény szintén szabályozási és adminisztratív terhet róna a tagállamokra. Azonban nem teljesen új követelményről van szó, mivel a jelenlegi irányelv értelmében a tagállamoknak már létre kellett hozniuk az áldozatok korai azonosítását, segítségét és támogatását célzó mechanizmusokat, és egy kivételével valamennyi tagállam rendelkezik hivatalos vagy informális áldozatkezelési mechanizmussal. Ezért az áldozatok azonosítására és átirányítására vonatkozó eljárások hivatalossá tételéhez szükséges lépések várhatóan nem lesznek nagy horderejűek.
Hogyan érinti a fellépés a vállalkozásokat, köztük a kis- és középvállalkozásokat és a mikrovállalkozásokat? Az előnyben részesített szakpolitikai alternatíva semmilyen kötelezettséget nem ró a vállalkozásokra, és így közvetlenül nem érinti őket, eltekintve attól, hogy egyes nem jogalkotási intézkedések a vállalkozások önkéntes szerepvállalását tenné szükségessé. A jogi személyeket csak az emberkereskedelem javukra elkövetett bűncselekménye miatti elítélést követően lehetne gazdasági következményekkel járó szankciókkal sújtani, mint például a létesítményük ideiglenes bezárása. Ez az intézkedés hozzájárulna egy olyan méltányosabb gazdaság biztosításához, ahol a bűnözés nem kifizetődő, és a szabályokat betartó vállalatokat segítené a kényszermunkát alkalmazó vállalkozások által jelentett tisztességtelen verseny visszaszorítása. Bár a Bizottság előmozdítaná az együttműködést a technológiai és internetes ágazattal, az online platformoknak és szolgáltatóknak az emberkereskedelemhez kapcsolódó tartalmak felderítésével, nyomon követésével és eltávolításával kapcsolatos felelősségéhez kapcsolódó szabályozási kötelezettségeket más

meglévő vagy hamarosan elfogadandó jogi eszközök szabályoznák.
Jelentős lesz-e a tagállamok költségvetésére és közigazgatására gyakorolt hatás? A fent leírtak szerint az előnyben részesített alternatíva korlátozott hatást gyakorolna a nemzeti közigazgatásokra, amelyeknek többnyire az irányelv új vagy felülvizsgált rendelkezéseihez kellene igazítaniuk jogszabályaikat, ha ezt még nem tették meg. Az előnyben részesített alternatíva részét képező egyes jogalkotási intézkedések – különösen a bűncselekménnyé nyilvánításra vonatkozó intézkedések – várhatóan a nyomozások, büntetőeljárások és ítéletek számának növekedését eredményezik. Az uniós szabályok magasabb szintű harmonizációja azonban hozzájárulna az emberkereskedelemmel kapcsolatos Unión belüli helyzet javításához, valamint a bűnüldöző és igazságügyi hatóságoknak az emberkereskedelem megelőzésére és az ellene való küzdelemre, az áldozatok védelmére és a bűnözést elősegítő kereslet csökkentésére való képességének javításához.
Lesznek-e egyéb jelentős hatások? Az előnyben részesített alternatíva megerősíti az emberkereskedelem elleni küzdelmet az emberkereskedők bűnözői modelljének felszámolása révén, és csökkenti a kizsákmányolás valószínűségét, ezáltal pozitív hatást gyakorol a társadalomra, az alapvető jogokra, a jogállamiságra és a biztonságra az EU-n belül.
D. További lépések
Mikor kerül sor a szakpolitikai fellépés felülvizsgálatára? A felülvizsgált irányelv értékelését elvben legkorábban az átültetési határidő után öt évvel kell elvégezni annak biztosítása érdekében, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a kezdeményezés hatásainak értékelésére azt követően, hogy azt valamennyi tagállamban teljeskörűen átültették. A felülvizsgált irányelv tartalmazna egy olyan rendelkezést, amely előírja a Bizottság számára, hogy az átültetési határidő után öt évvel jelentést nyújtson be az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a kizsákmányolás tárgyát képező szolgáltatások tudatos igénybevételét bűncselekménnyé nyilvánító szabályok hatásának értékeléséről. Addig is a Bizottság továbbra is nyomon követi és értékeli az irányelv végrehajtását az emberkereskedelem elleni küzdelem terén elért eredményekről szóló, a Bizottság által két évente teljesítendő jelentéstétel keretében.