



Brüsszel, 2019. november 15.
(OR. en)

14065/19

LIMITE

COPEN 432
ENFOPOL 506
ENV 924
CRIMORG 159
CATS 134
JAI 1205

FELJEGYZÉS

Küldi:	az elnökség
Címzett:	az Állandó Képviselők Bizottsága/a Tanács
Előző dok. sz.:	13458/19
Tárgy:	Zárójelentés a kölcsönös értékeléseknek a környezeti bűnözésről szóló nyolcadik fordulójáról – Tájékoztató és vita a Tanácsban

Az 1997. december 5-i 97/827/IB együttes fellépés¹ 2. cikkével összhangban az általános ügyekkel és értékeléssel foglalkozó munkacsoport 2016. december 14-én úgy határozott, hogy a kölcsönös értékelések nyolcadik fordulóját a környezeti bűnözés megelőzésével és az ellene folytatott küzdelemmel kapcsolatos európai szakpolitikák gyakorlati végrehajtásának és működésének fogják szentelni.

¹ Az 1997. december 5-i 97/827/IB együttes fellépés, amelyet a Tanács az Európai Unióról szóló szerződés K.3. cikke alapján fogadott el a szervezett bűnözés elleni nemzetközi kötelezettségvállalások nemzeti szintű alkalmazásának és végrehajtásának értékelésére szolgáló mechanizmus létrehozásáról (HL L 344., 1997.12.15., 7. o.).

A Tanács Főtitkársága által az elnökség nevében készített, a 11751/19 dokumentumban foglalt zárójelentés-tervezetet, amely az egyes országokra vonatkozóan korábban elfogadott jelentésekben szereplő megállapításokra és ajánlásokra is kiterjed, ismertették a 2019. szeptember 17-i LEWP/COPEN ülésen, ahol sor került az első véleménycserére a jelentésről.

A delegációk felkérést kaptak, hogy 2019. október 4-ig nyújtsák be a zárójelentés-tervezetre vonatkozó írásbeli észrevételeiket. A jelentésnek a 13458/19 dokumentumban foglalt módosított változatát ismertették a CATS 2019. november 12-i ülésén, és a CATS jóváhagyta azt azzal a céllal, hogy a jelentést a Bel- és Igazságügyi Tanács 2019. december 2–3-i ülése elé terjesszék.

Az elnökségnek az a szándéka, hogy a kölcsönös értékelések nyolcadik fordulójára vonatkozó, e dokumentum mellékletében szereplő zárójelentést a Bel- és Igazságügyi Tanács 2019. december 3-án tartandó igazságügyi ülése elé terjeszti. Az elnökség ismertetőjét követően a delegációk felkérést kapnak véleménycserére. Ezzel összefüggésben az elnökség az uniós környezetvédelmi büntetőjogról szóló jelentésére (12801/19) is ki fog térni. Ezt követően a Tanácsot felkérlik majd arra, hogy nyugtázza a fent említett zárójelentést és a környezeti bűnözés elleni küzdelem fokozásának a fontosságát.

Az említett együttes fellépés 8. cikkének (4) bekezdésével összhangban a zárójelentést tájékoztatás céljából az Európai Parlamentnek is megküldik majd.

A fentiekre figyelemmel felkérjük az Állandó Képviselők Bizottságát (COREPER), hogy:

- nyugtázza azt, ahogy az elnökség a Bel- és Igazságügyi Tanács 2019. december 2–3-i ülésén el kíván járni a kölcsönös értékelések nyolcadik fordulójára vonatkozó, e dokumentum mellékletében szereplő zárójelentést illetően,
- javasolja a Tanácsnak, hogy nyugtázza a fent említett jelentést és a környezeti bűnözés elleni küzdelem fokozásának a fontosságát.

**Tervezet – Zárójelentés a kölcsönös értékelések nyolcadik fordulójáról –
„A környezeti bűnözés megelőzésével és az ellene folytatott küzdelemmel
kapcsolatos európai szakpolitikák gyakorlati végrehajtása és működése”**

TARTALOMJEGYZÉK

I- INTRODUCTION.....	5
II- EXECUTIVE SUMMARY	8
III - NATIONAL ENVIRONMENTAL STRATEGY.....	17
IV - STATISTICS	21
V- PREVENTIVE ACTION	27
VI - STRUCTURES – THE JUDICIARY	32
VII - STRUCTURES - THE LAW ENFORCEMENT AUTHORITIES (LEAs).....	36
VIII - STRUCTURES - OTHER AUTHORITIES.....	40
IX- STRUCTURES.....	45
- COOPERATION AND COORDINATION AT NATIONAL LEVEL	45
X - TRAINING	50
XI - LEGAL ASPECTS.....	55
XII - PROCEDURAL ISSUES	60
XIII - INTERNATIONAL COOPERATION	67
XIV -COOPERATION BETWEEN THE PUBLIC AND THE PRIVATE SECTOR	73
XV - ILLEGAL TRAFFICKING OF WASTE.....	76
XVI- ILLEGAL PRODUCTION OR HANDLING OF DANGEROUS MATERIALS AND MANAGEMENT OF HAZARDOUS WASTE.....	84

I. – BEVEZETÉS

A szervezett bűnözés elleni nemzetközi kötelezettségvállalások nemzeti szintű alkalmazásának és végrehajtásának értékelésére szolgáló mechanizmus létrehozásáról szóló, 1997. december 5-i 97/827/IB együttes fellépés¹ elfogadása nyomán ez a jelentés arra tesz kísérletet, hogy összegezze a kölcsönös értékelések nyolcadik fordulójának megállapításait és ajánlásait, és hogy következtetéseket vonjon le belőle.

Az említett együttes fellépés 2. cikkével összhangban az általános ügyekkel és értékeléssel foglalkozó munkacsoport 2016. december 14-én úgy határozott, hogy a kölcsönös értékelések nyolcadik fordulóját a környezeti bűnözés megelőzésével és az ellene folytatott küzdelemmel kapcsolatos európai szakpolitikák gyakorlati végrehajtásának és működésének kell szentelni.

A tagállamok üdvözlötték, hogy a kölcsönös értékelések nyolcadik fordulójának témájául a környezeti bűnözésre esett a választás. Mivel azonban a környezeti bűnözés kifejezés a bűncselekmények széles körét öleli fel, az általános ügyekkel és értékeléssel foglalkozó munkacsoport döntésével összhangban az a megállapodás született, hogy az értékelés középpontjába azok a bűncselekmények kerülnek, amelyek a tagállamok megítélése szerint különös figyelmet érdemelnek. A nyolcadik értékelési forduló ennek érdekében két konkrét területre, azaz az illegális hulladékkereskedelemre, valamint a veszélyes anyagok jogellenes előállítására és kezelésére irányult, de nem terjedt ki a környezet elleni bűncselekmények egyéb típusaira, például a vadon élő állatok és növények jogellenes kereskedelmére, a tiltott fakeskedelemre, a tiltott hakeskedelemre és a levegőszennyezésre.²

¹ Az 1997. december 5-i 97/827/IB együttes fellépés, HL L 344., 1997.12.15., 7. o.

² E zárójelentés alkalmazásában a „környezeti bűnözés/környezet elleni bűncselekmény” fogalma az értékelésnek az általános ügyekkel és értékeléssel foglalkozó munkacsoport által meghatározott hatályára terjed ki.

E megközelítést alkalmazva az értékelés során átfogóan megvizsgálták a környezeti bűnözés problémája kezelésének, a határokon átnyúló együttműködésnek és az érintett uniós ügynökségekkel folytatott együttműködésnek a jogi és operatív vonatkozásait.

Különösen relevánsnak bizonyultak e tekintetben a következők: az Európai Parlament és a Tanács 2008. november 19-i 2008/98/EK irányelve³ a hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről (átültetési határidő: 2010. december 12), az Európai Parlament és a Tanács 2008. november 19-i 2008/99/EK irányelve⁴ a környezet büntetőjog általi védelméről (átültetési határidő: 2010. december 26.) és az Európai Parlament és a Tanács 2006. június 14-i 1013/2006/EK rendelete⁵ a hulladékszállításról (hatálybalépés: 2007. július 12.).

A 2008/98/EK irányelv ezen túlmenően a tagállamok számára előírja hulladékgazdálkodási tervek és hulladékmegelőzési programok kidolgozását, az utóbbi esetében 2013. december 12-ig. E programok célja az, hogy a hulladékmegelőzés tekintetében koordinált nemzeti megközelítést kínáljanak oly módon, hogy egyrészt célkitűzéseket és szakpolitikákat határoznak meg, másrészt arra irányulnak, hogy a gazdasági növekedést elválasszák a hulladékkeletkezés környezeti hatásától.

A nyolcadik forduló megszervezésébe beletartozott továbbá egy kérdőívnek, a látogatások sorrendjének és az értékelő csoportok megfigyelőkkel kapcsolatos összetételének az elfogadása (az általános ügyekkel és értékeléssel foglalkozó munkacsoport által 2017. május 5-én), valamint a szakértők tagállami javaslatok alapján történő kijelölése. A missziókat a Főtitkárság koordinálta és segítséget nyújtott az értékelő csoportok szakértőinek.

Az első értékelő misszióra Svédországban 2017. szeptember 26. és 29. között, az utolsóra pedig az Egyesült Királyságban 2019. február 25. és március 1. között került sor. Mind a 28 értékelő misszió nyomán részletes jelentés készült az adott tagállamról.

³ HL L 312., 2008.11.22., 3. o.

⁴ HL L 328., 2008.12.6., 28. o.

⁵ HL L 190., 2006.7.12., 1. o.

Az említett értékelő jelentéseket ezt követően a bűnüldözési munkacsoport és a bűnügyi együttműködési munkacsoport közös formációja megvitatta és elfogadta⁶. A Tanács honlapján a jelentések többsége elérhető és nyilvánosan hozzáférhető.

Ez a dokumentum az egyes tagállamokra vonatkozó, korábban elkészített egyedi jelentésekben foglalt következtetéseket és ajánlásokat tükrözi⁷. Meg kell jegyezni azonban, hogy mivel az értékelés hosszú ideig tartott, az egyes országokra vonatkozó jelentések nem biztos, hogy teljes mértékben megfelelnek az aktuális helyzetnek.

⁶ Svédország (ST 6540/18 REV1 DCL1), Franciaország (ST 6734/18 DCL1), Írország (ST 7139/18 REV1 DCL1), Finnország (ST 8430/18 REV1), Hollandia (ST 8379/18 REV1), Olaszország (ST 9815/18 REV1), Szlovákia (ST 9816/18 REV1), Németország (ST 11430/18 REV1), Belgium (ST 11402/18 REV1), Dánia (ST 11621/18 REV1), Magyarország (ST 11585/18), Lettország (ST 11426/18 REV2), Görögország (ST 14588/18 REV1), Cseh Köztársaság (ST 14129/18 REV1), Ciprus (ST 14059/18 REV1), Lengyelország (ST 15079/18 REV1), Spanyolország (ST 6601/19 REV1), Málta (ST 5518/19 REV1), Észtország (ST 6767/19 REV1), Luxemburg (ST 7947/19 REV1), Szlovénia (ST 8065/19), Románia (ST 8783/19 REV1), Horvátország (ST 9178/19 REV1), Bulgária (ST 9180/19 REV1), Portugália (ST 9098/19), Litvánia (ST 10080/19), Ausztria (ST 10079/19) és Egyesült Királyság (ST 10081/19).

⁷ Az egyedi jelentések közvetlenül az érintett tagállamokban tett látogatásokat követően készültek. Elképzelhető, hogy azóta történtek változások, például befejeződött a jogszabályok végrehajtása, és ez nem derül ki az egyedi jelentésekből. Az értékelő jelentések elfogadása után 18 hónappal esedékes utókövetési jelentésekből viszont már látszódnia kell az említett változásoknak. A jelentésnek a bűnüldözési munkacsoport/a bűnügyi együttműködési munkacsoport ülésén történő megvitatásakor a tagállamok nagy része már bejelentette, hogy milyen (jövőbeli) változtatásokkal kíván eleget tenni a róla készült jelentésben megfogalmazott ajánlásoknak.

II. – ÖSSZEFOGLALÓ

A környezet elleni, többek között a hulladékkal kapcsolatos bűncselekmények olyan összetett és sokrétű bűncselekménytípusok, amelyek az Európai Unió egészében ilyen vagy olyan formában, illetve eltérő mértékben jelen vannak. Az értékelés keretében ezzel kapcsolatban többször is hangsúlyozták, hogy fennáll a veszélye annak, hogy az e területen elkövetett bűncselekmények között vannak olyanok, amelyek nem kerülnek napvilágra, mivel az ilyen típusú bűncselekmények ritkán maguktól értetődők, hanem az esetek többségében inkább „láthatatlanok”, ezért a bűnözés visszaszorításának részeként kell rájuk tekinteni és proaktív módon kell felvenni velük a küzdelmet.

Annak érdekében, hogy a környezeti bűnözést, többek között a hulladékkal kapcsolatos bűncselekményeket hatékonyan lehessen megelőzni és hatékonyan lehessen felvenni velük a küzdelmet, az értékelés rávilágított arra, hogy elengedhetetlenül fontos, hogy egy stratégiaorientált politika alapján meghatározzák a vonatkozó prioritásokat, többszereplős megközelítést alkalmazzanak a különböző nemzeti hatóságok bevonásával és hathatósan koordinálják azok erőfeszítéseit.

A tagállamok többségében azonban ezek a bűncselekményformák politikai szinten általában nem élveznek prioritást, és a legtöbb tagállamban nem létezik olyan átfogó nemzeti stratégia, amely meghatározná a vonatkozó prioritásokat és valamennyi érintett hatóságra kiterjedne. Éppen ezért az érintett tagállamokhoz ajánlásokat intéztünk abból a célból, hogy az említett stratégiát – lehetőség szerint egyetlen dokumentum formájában, a végrehajtását tartalmazó tervvel kiegészítve – elfogadják.

A legtöbb tagállamban a környezeti bűnözésre, többek között a hulladékkal kapcsolatos bűncselekményekre vonatkozó statisztikák nem elégségesek, széttagoltak és több egyedi statisztikai forráson alapulnak, mivel azokat a bűncselekményformák megelőzésében és az ellenük folytatott küzdelemben részt vevő egyes hatóságok külön-külön gyűjtik az adatok összekapcsolása vagy integrálása nélkül.

A bejelentett környezet elleni bűncselekményekre vonatkozó összesített adatok hiánya ahhoz vezet, hogy nincsenek információk az ügyeknek a közigazgatási hatóságnál, a rendőrségen, az ügyészségen és a bíróságon zajló teljes folyamatáról, amelynek elemzése is elmarad. Ennek következtében lehetetlen áttekintést szerezni e bűnügyi jelenségek volumenéről és megfelelően kiigazítani a nemzeti intézkedéseket és fellépéseket.

A tagállamoknak ezért azt ajánlottuk, hogy dolgozzanak ki módszert olyan szisztematikus, megbízható és naprakész statisztikák gyűjtésére, amelyek magukban foglalják a hulladékkal kapcsolatos bűncselekményekhez kapcsolódó bejelentések, nyomozások, büntetőeljárások és elmarasztaló ítéletek számát. Ezáltal lehetővé válna a környezet elleni bűncselekmények megelőzésére és az ellenük folytatott küzdelemre szolgáló nemzeti rendszer stratégiai értékelésének elvégzése annak érdekében, hogy könnyebben fel lehessen mérni annak hatékonyságát és fontossági sorrendet lehessen felállítani az e problémák kezelésére szánt források elkülönítésekor.

Azzal együtt, hogy néhány tagállamban bevált gyakorlatnak minősülnek az információkezeléssel kapcsolatos adatbázisok és nyomonkövetési eszközök, azt az ajánlást fogalmaztuk meg számukra, hogy kapcsolják össze az ilyen információs és adatgyűjtési rendszereket.

Mivel az értékelő csoportoknak nem volt lehetőségük a környezeti elleni, különösen a hulladékkal kapcsolatos bűncselekményekre vonatkozó átfogó adatok ellenőrzésére, a legtöbb esetben nem állt módjukban elvégezni az érintett tagállamokban az említett bűncselekményformák tényleges terjedelmének és súlyosságának alapos vizsgálatát, sem pedig a kapcsolódó általános tendenciák értékelését.

A környezetvédelem kiemelt módon történő kezelése azzal is jár, hogy létre kell hozni a környezeti ügyekkel foglalkozó olyan illetékes szervek szervezeti struktúráját, amelyeket felruháznak a feladataik elvégzéséhez szükséges, megfelelő hatáskörökkel és ellátnak a megfelelő emberi és költségvetési erőforrásokkal.

Általában valamennyi tagállam rendelkezik a környezeti bűnözés elleni küzdelem céljából intézményi kerettel, amelynek struktúrája hasonló a tagállamokban, bár vannak különbségek egyrészt abban, hogy több részt vevő hatóság között konkrétan hogyan osztják meg a hatásköröket, illetve hogy e hatóságok hogyan oszlanak meg a központi és a területi szinteken,

másrészt pedig a környezetvédelmi, többek között a hulladékkal kapcsolatos jogszabályok megsértésének nyomon követésére és szankcionálására szolgáló rendszert illetően.

A kölcsönös értékelés keretében több tagállamban is megállapították, hogy jól működő és átfogó az említett szervezet, az érintett szolgálatok pedig egyértelmű hatáskörökkel bírnak és megfelelő a hatáskörmegosztás; más tagállamokban ugyanakkor még van mit javítani a szervezeti struktúrán annak érdekében, hogy a környezeti bűnözés, többek között a hulladékkal kapcsolatos bűncselekmények elleni küzdelem terén fejlesszék a nemzeti kapacitást.

Az értékelés annak fontosságára is rávilágított, hogy valamennyi illetékes nemzeti hatóság, köztük az igazságügyi hatóságok számára is lehetővé kell tenni, hogy szorosan együttműködjenek annak érdekében, hogy e területen szinergiákat hozzanak létre és megerősítsék a nemzeti környezetvédelmi és jogérvényesítési rendszer ellenálló képességét.

Tagállamonként változó, hogy milyen mértékben intézményesített a környezeti bűnözés elleni küzdelemben részt vevő összes releváns érdekelt fél közötti együttműködés. Egyes tagállamokban ez az együttműködés informális és eseti alapon történik, de váratlan körülmények felmerülésekor kiderülhet, hogy ez a megközelítés gyenge lábakon áll, és mindenképpen felveti a know-how átadásának kérdését; más tagállamokban formálisabb és strukturáltabb intézményközi keretet alakítottak ki, amely gyakorta protokollokon vagy egyetértési megállapodásokon alapul, bizonyos esetekben az együttműködés koordinálását biztosító multidiszciplináris platformokkal kiegészülve; ez olyan legjobb gyakorlatnak tekinthető, amelynek révén javítható a megelőzésnek és a jogérvényesítési rendszereknek a hatékonysága.

A környezeti bűnözés, többek között a hulladékkal kapcsolatos bűncselekmények jelentette kihívások összetettsége és e bűncselekmények technikai jellege magas szintű jogi ismereteket és technikai szakértelmet igényel az ilyen bűncselekményformák ellen folytatott küzdelemben központi és helyi szinten részt vevő összes illetékes hatóság részéről.

Egyes értékelt tagállamokban a hatóságok rámutattak arra, hogy – figyelembe véve a környezeti bűnözés, többek között a hulladékkal kapcsolatos bűncselekmények csekély jelentőségét a joghatóságuk alá tartozó területeken – nem tartották célszerűnek, hogy szakosodott struktúrákat hozzanak létre az e bűncselekményformák megelőzése és az ellenük folytatott küzdelem céljából.

A kölcsönös értékelés keretében azonban az értékelők többször is hangsúlyozták, hogy az e területen dolgozó tisztviselők magas szintű szakosodására van szükség. Szakosodott nyomozók szükségeseink továbbá ahhoz, hogy figyelembe lehessen venni a környezet elleni bűncselekmények pénzügyi és gazdasági vonatkozásait, különösen a súlyos bűncselekmények esetében.

Az Európai Unió egészében a környezetvédelmi hatóságok esetében – néhány kivételtől eltekintve – megfelelőbb az érintett személyzet szakosodásának mértéke, a rendőrség és a vámhatóságok esetében bizonyos fokig megfelelő, egyes tagállamokban pedig még van mit javítani a helyzeten ott, ahol a szakosodott személyzet a környezeti bűnözés területén kívül egyéb feladatköröket is ellát, vagy a szakosodás kizárólag központi szinten valósul meg, helyi szinten viszont nem.

Ezzel ellentétben az igazságügyi hatóságok esetében gyakorta elégtelen az effajta szakosodás. A legtöbb tagállamban egyfelől nem hoztak létre a környezet elleni, többek között a hulladékkal kapcsolatos bűncselekmények kezelésére szakosodott igazságügyi struktúrákat, másfelől nincs olyan szakosodott ügyész vagy bíró, akinek kifejezetten az e területre tartozó büntetőügyeket osztanak ki. Ez azonban nem zárja ki azt a lehetőséget, hogy az ügyészek és a bírák a környezet elleni, többek között a hulladékkal kapcsolatos bűncselekményeket érintő ügyek kezelése során ne tehettek volna szert *de facto* speciális szakértelemre. Több tagállam is idevágó ajánlásokat kapott annak érdekében, hogy e területen növeljék az igazságügyi hatóságok szakosodását.

E szakosodás és szakértelem eléréséhez, valamint ahhoz, hogy az érintett személyzet állandóan naprakész legyen az e területre vonatkozó, folyamatosan változó jogszabályi és eljárási követelményeket illetően, elengedhetetlen a karrier kezdetén és annak egésze során is biztosítani a rendszeres és széles körű továbbképzést, a bűnüldöző és az igazságügyi hatóságoknak szóló közös képzést is beleértve. Ennek ki kell terjednie az uniós szinten rendelkezésre álló, például a CEPOL és az érintett hálózatok által biztosított képzési lehetőségekben való részvételre is.

Egyes tagállamokban a környezeti bűnözéssel foglalkozó szakosodott rendőrségi szolgálatok/egységek az országos rendőrségen belül a gazdasági és pénzügyi bűncselekményekkel foglalkozó osztályokhoz tartoznak, ami legjobb gyakorlatnak minősült, mivel a környezet elleni bűncselekmények fő indítéka az anyagi haszonszerzés és esetükben pénzügyi nyomozásokra is szükség lehet.

Az értékelés során felvetődött másik hiányosság az, hogy az ellenőrök és a ténylegesen elvégzett ellenőrzések, többek között a fizikai szemlék száma sok esetben nem elegendő ahhoz, hogy megfelelően fel lehessen venni a küzdelmet a környezeti bűnözéssel, többek között a hulladékkal kapcsolatos bűncselekményekkel.

A két aspektus összefügg, ugyanis az emberi erőforrás hiánya miatt alacsony az ellenőrzések (különösen az eseti ellenőrzések és a kombinált környezetvédelmi ellenőrzések és pénzügyi nyomozások stb.), valamint a konkrét nyomozások száma. A környezet elleni, többek között a hulladékkal kapcsolatos bűncselekmények felderítési aránya ennek következtében meglehetősen alacsony, az ilyen bűncselekményekkel kapcsolatos ügyek büntetőeljárás alá vonása pedig bizonyos esetekben statisztikailag elhanyagolható. Ez azt a benyomást keltheti, hogy ilyen bűnözés nem is létezik, és megakadályozza a tagállamokat abban, hogy e bűncselekményformák üldözése érdekében megerősítsék nyomunkövetési és jogérvényesítési rendszereiket. Mindebből az következik, hogy sok tagállam nélkülözi a proaktív megközelítést.

Ami kifejezetten a megelőző intézkedéseket illeti, míg egyes tagállamoknak az a nézete, hogy a jogszabályok, az ellenőrzések és az engedélyekkel kapcsolatos követelmények elegendők lehetnek e bűncselekményformák megelőzéséhez, más tagállamok megelőzést szolgáló programok, tájékoztató, oktató és figyelemfelhívó kampányok stb. révén aktívabbak és nagyobb szerepet vállalnak.

Az összes tagállam létrehozta a környezeti bűnözés, többek között a hulladékkal kapcsolatos bűncselekmények elleni küzdelemre irányuló jogi keretet, amelyben meghatározta a kapcsolódó bűncselekményeket és szankciókat. Az értékelés megállapításai szerint azonban vannak olyan tagállamok, amelyekben a bűnüldözési és a büntetőjogi rendszerekben rejlő lehetőségeket nem használják ki teljes mértékben, egyes esetekben nagy valószínűséggel azért, mert úgy vélik, hogy a közigazgatási jogérvényesítés kevesebb gonddal jár és hatékonyabb, mint a bírósági eljárás. Éppen ezért az értékelés keretében az említett tagállamoknak azt ajánlottuk, hogy értékeljék át az e bűncselekményformák esetében alkalmazott közigazgatási és büntetőjogi megközelítés egyensúlyát.

Továbbá a közigazgatási és a büntetőjogi szankciók rendszerei a jogi fogalmak meghatározásának hiánya vagy homályossága miatt sok esetben nem különülnek el elég egyértelműen. Ezért az értékelés keretében az érintett tagállamoknak azt ajánlottuk, hogy előre meghatározott, pontos kritériumok alapján tegyék egyértelművé a különbséget a bűncselekmények és a vétségek között annak érdekében, hogy ne merülhessen fel kétség a környezet elleni bűncselekmények súlyosságát illetően.

Az értékelés során azonosított további kihívás bizonyos fogalmak értelmezéséből és alkalmazásából fakadó nehézségekkel kapcsolatos, ilyenek például a „környezeti kár”, a „kárveszély” és a „kár mértéke” fogalmak, amelyeket az ügyészek gyakorta eseti alapon értelmeznek. Ennélfogva az említett feladatok elvégzésének elősegítése érdekében az érintett tagállamoknak a jogszabályok további felülvizsgálatát és/vagy idevágó iránymutatások elfogadását ajánlottuk.

A tagállamok a hulladékkal kapcsolatos bűncselekmények tekintetében különböző formában írják elő a jogi személyek felelősségét. Egyes tagállamok e tekintetben a jogi személyek büntetőjogi felelősségét, más tagállamok pedig a közigazgatási jogi felelősségüket írják elő. Egyes tagállamokban, ahol kizárólag vállalati bírságokról rendelkeztek, e bírságok elégtelennek minősültek.

Egyes tagállamokban nem megengedett a speciális nyomozási technikák (például megfigyelés, beépülés, telefonlehallgatás stb.) használata a környezet elleni, többek között a hulladékkal kapcsolatos bűncselekmények nyomozásakor, kivéve ha azok gazdasági és pénzügyi bűncselekményekhez kapcsolódnak. Ezeknek a tagállamoknak azt ajánlottuk, hogy biztosítsanak erre lehetőséget, amennyiben az ilyen speciális nyomozási technikák alkalmazása a szóban forgó bűncselekmény súlyához képest arányosnak minősül.

Az értékelés rávilágított néhány bizonyítékkal kapcsolatos nehézségre is, köztük a közigazgatási hatóságok által beszerzett bizonyítékok elfogadhatóságának problémájára, mivel azokra nem vonatkoznak az alkalmazandó szigorú büntető-eljárásjogi szabályok, így nem minden esetben használhatók fel bírósági eljárásokban.

A magánszektornak fontos szerepe van a környezetvédelemben, valamint a megelőző és a figyelemfelhívó tevékenységek terén; a magánszektornak a bűnüldöző hatóságokkal való együttműködése pedig jelentős hozzájárulást jelenthet azáltal, hogy a magánszektorbeli szereplők továbbítják e hatóságok részére a környezeti károkkal kapcsolatos bejelentéseket. Tagállamonként azonban eltérő mértéket és formákat ölt a köz- és a magánszektor közötti együttműködés; egyes tagállamokban informális az együttműködés, míg más tagállamokban létrejött a köz-magán társulások hivatalos kerete, amely gyakorta protokollokon vagy egyetértési megállapodásokon alapul. Az értékelés keretében ilyen strukturált együttműködési formák kialakítását ajánlottuk azoknak a tagállamoknak, amelyek még nem tették ezt meg.

Ami konkrétan a nem kormányzati szervezeteket illeti, nem minden tagállamban vehetnek részt magánfélként (*partie civile*) a büntetőeljárásokban; bizonyos esetekben a közreműködésük a panaszbenyújtásra, valamint figyelemfelhívó és oktatási tevékenységekre korlátozódik; néhány tagállamban a nem kormányzati szervezetek nem játszanak számottevő szerepet ezen a területen.

A környezeti vétségek állampolgári bejelentésének ösztönzése érdekében az illetékes hatóságok néhány tagállamban intézkedéseket hoztak (például forróvonalak, okostelefon-alkalmazások vagy online eszközök formájában) annak elősegítése céljából, hogy ilyen bejelentéseket névtelenül is lehessen tenni.

Változó, hogy a rendőrség, a vámhatóságok és az igazságügyi hatóságok milyen mértékben jártasak, illetve vesznek részt a környezeti bűnözéssel foglalkozó uniós szervek és hálózatok, valamint nemzetközi fórumok tevékenységeiben, és bizonyos esetekben lehetőség lenne a szorosabb és hivatalosabb nemzetközi együttműködésre.

A tagállamok általában véve nagyra értékelik az Europol, az Eurojust és az EIH által biztosított támogatást és koordinációt; bizonyos esetekben azonban tovább lehetne erősíteni a velük folytatott együttműködést, mivel egyes tagállamok nem mindig használják ki teljes mértékben a környezeti bűnözéssel összefüggésben általuk nyújtott szolgáltatásokat és termékeket.

A tagállami rendszereknek az illegális hulladékszállítás megelőzésére és felderítésére irányuló képessége mindenekelőtt attól függ, hogy ezt a problémát mennyire helyezik középpontba, illetve kezelik kiemelten, továbbá e képességet olyan különféle tényezők is befolyásolják, mint az emberi és technikai erőforrások rendelkezésre állása, a szakosodás foka, az elvégzett ellenőrzések száma, az országos szinten közreműködő hatóságok közötti együttműködés hatékonysága, valamint a hulladék származási és rendeltetési helye szerinti államokkal abból a célból folytatott nemzetközi együttműködés hatékonysága, hogy elősegítsék a hulladéknak az említett országokba történő visszaszállítását és az ottani megfelelő kezelését. Az értékelés általában véve rávilágított arra, hogy számos tagállamban némely említett szempontból esetleg még van mit javítani a helyzeten annak érdekében, hogy növelhessék a rendszerük arra irányuló képességét, hogy hatékonyabban tudják felvenni a küzdelmet e bűncselekményformákkal szemben.

Egyes tagállamokban az elektromos és elektronikus berendezések hulladékai, valamint a hulladékká vált gépjárművek kiemelt hulladékáramnak minősülnek és olyan külön ellenőrzési tevékenységeknek és elemzéseknek vetik alá őket, amelyek nemcsak dokumentációs, hanem fizikai ellenőrzéseket is magukban foglalnak, de nem minden tagállam irányoz elő ilyen intézkedéseket.

A tagállamokat arra ösztönöztük, hogy a környezet elleni bűncselekményeket és konkrétan az illegális hulladékszállítást szélesebb összefüggésben is vizsgálják meg a gazdasági bűnözés olyan formájaként, amelyért gyakran szervezett bűnözésben részt vevő csoportok a felelősek, és vegyék figyelembe a környezet elleni bűncselekmények gazdasági szempontjait és pénzügyi vonzatait a természeti környezetre és a társadalomra nézve.

Ami a veszélyes anyagok előállítását és kezelését illeti, amelyekkel összefüggésben az illegális tevékenységek nemcsak a környezetre, hanem a közegészségre is jelentős hatást gyakorolhatnak, az értékelés rámutatott arra, hogy rendkívül fontos megfelelő, koordinált választ adni a vegyi, biológiai, radiológiai és nukleáris anyagok jelentette veszélyekre. Ennek érdekében az értékelés hangsúlyozta a megfelelő ellenőrzések, a hírszerzési információk felhasználása és a kockázatértékelés, valamint a strukturált együttműködési formák fontosságát annak érdekében, hogy ezen a területen megerősödjenek a tagállamok felderítési és jogérvényesítési rendszerei.

A fentiek alapján eltérő a tagállamok arra irányuló képessége, hogy elvégezzék a környezeti bűnözés, többek között a hulladékkal kapcsolatos bűncselekmények megelőzésének és az ellenük folytatott küzdelemnek az összetett és többszereplős feladatát, amely megfelelő emberi és pénzügyi erőforrásokat igényel. Általában véve ajánlott, hogy ennek a kérdésnek politikai és stratégiai szinten is nagyobb prioritást biztosítsanak annak érdekében, hogy ezen a téren hatékony nyomkövetési és jogérvényesítési rendszerről gondoskodjanak.

Általában véve, ha a tagállamok nagyobb erőfeszítéseket tennének annak érdekében, hogy a nemzeti bűnüldözési és büntetőjogi rendszerükben rejlő lehetőségeket teljes mértékben kihasználják azáltal, hogy az adott szinten az összes érdekelt felet bevonják, a rendelkezésre álló valamennyi eszközt hatékonyan hasznosítják és fokozzák a nemzetközi együttműködést, az hozzájárulna a környezeti ügyek jobb kezeléséhez az EU egészében és a határokon átnyúló helyzetekben.

III. – NEMZETI KÖRNYEZETVÉDELMI STRATÉGIA

A LEGFONTOSABB MEGÁLLAPÍTÁSOK ÉS KÖVETKEZTETÉSEK

Az értékelés időpontjában a tagállamok többsége a környezeti bűnözés elleni küzdelemre irányuló bármiféle stratégiai megközelítést nélkülözött, és a legtöbb tagállamban egyetlen olyan stratégiai dokumentum sem volt fellelhető, amely átfogóan meghatározta volna az e bűnözési forma elleni küzdelemre vonatkozó nemzeti politikát.

Csupán néhány tagállam hozott létre olyan átfogó nemzeti környezetvédelmi stratégiát, amely központi szinten határozza meg a nemzeti politikát, és amelynek elfogadására a többi tagállamnak a legjobb gyakorlat egyik követendő példájaként kell tekintenie.

Éppen ezért a szakértők számos értékelő jelentésben kiemelték, hogy felül kell vizsgálni az ilyen típusú bűnözésnek tulajdonított prioritás szintjét.

Néhány tagállam stratégiaorientált elemeket határozott meg egy olyan általánosabb keretben, amely a környezeti bűnözéssel kapcsolatos szempontokkal is foglalkozik, vagy olyan külön célirányos dokumentumok sorában, például cselekvési tervekben, nemzeti programokban vagy projekteken, amelyekben megállapítják a nemzeti szinten elérendő célokat és az érintett nemzeti hatóságok feladatait. Az említett dokumentumok bizonyos fókig stratégiai szerepet játszhatnak a környezeti bűnözés elleni küzdelemben; egyes esetekben azonban kizárólag arra szorítkoznak, hogy a környezetvédelmi hatóságok számára írjanak elő elvégzendő intézkedéseket, anélkül, hogy a többi bűnüldöző hatóságot figyelembe vennék.

A tagállamok által a hulladékkal kapcsolatos uniós jogszabályok alapján elfogadott egyéb dokumentumok is érvényben vannak, ilyen például a nemzeti hulladékgazdálkodási terv, amely a hulladékokról szóló 2008/98/EK irányelv 28. cikke alapján előírt jogi követelmény és a hulladékkal kapcsolatos bűncselekmények elleni küzdelemre vonatkozóan több intézkedést is magában foglal; a nemzeti környezetvédelmi ellenőrzési terv, amely a 660/2014/EU rendelettel módosított 1013/2006/EK rendelet (a hulladékszállításról szóló rendelet) 50. cikke szerinti jogi követelmény és a nemzetközi hulladékszállítással kapcsolatos ellenőrzéseket szabályozza.

Még ha e dokumentumok meg is határozzák a hulladékkal kapcsolatos szabályok betartása nyomon követésének, illetve a hulladékszállítás ellenőrzésének bizonyos aspektusait konkrét célokkal és a megvalósításukhoz szükséges intézkedésekkel, valamint az illetékes hatóságok vonatkozó feladataival együtt, ágazatspecifikus szabályozást tükröznek és nem minősülnek a környezeti bűnözés elleni átfogó nemzeti stratégiának.

Egyes tagállamokban a környezeti bűnözésre alkalmazott stratégiai megközelítést olyan szervek vagy szervezetek létrehozásával támogatják, amelyek a nemzeti környezetvédelmi stratégia végrehajtásával kapcsolatos koordinációs feladatokat látnak el, ezáltal biztosítva az e bűnözési forma elleni küzdelemre vonatkozó nemzeti politika általános összhangját; ez a többi tagállam által követendő bevált gyakorlatnak tekinthető.

Általában véve a stratégiai megközelítés hiánya azzal a veszéllyel járhat, hogy e bűnözési formával szemben nincs egységes fellépés. Ez még nyilvánvalóbb azokban a tagállamokban, ahol a környezeti ügyekkel kapcsolatos hatáskörök túlságosan széttagoltak és ahol ezért még fontosabb lenne, hogy szakpolitikai szinten az összes hatóságra kiterjedő stratégiai megközelítést alkalmazzanak.

Az értékelés keretében ezért az értékelők többször is hangsúlyozták, hogy a környezeti bűnözés, többek között a hulladékkal kapcsolatos bűncselekmények megelőzése és az ellenük folytatott küzdelem terén olyan stratégiaorientált, átfogó megközelítésre van szükség, amely nyomkövetési és bűnüldözési tevékenységeket is magában foglal.

E célból rámutattak arra, hogy a hulladékmegelőzési és -gazdálkodási dokumentumoknak és terveknek olyan nemzeti stratégiára kell támaszkodniuk, amely a környezeti bűnözés nemzeti szintű, átfogó elemzése alapján szakpolitikai és közigazgatási szinten meghatározza az e területre vonatkozó nemzeti prioritásokat annak érdekében, hogy olyan koherens keret álljon rendelkezésre, amely az e bűnügyi jelenség összes formája elleni küzdelmet szolgálja.

Egy összehangolt nemzeti stratégia lehetővé tenné, hogy hivatalosabb keretet alakítsanak ki a nemzeti politikához és stratégiai szintű együttműködéshez, és ezáltal nemzeti szinten és Unió-szerte javuljon a környezeti bűnözés megelőzése, felderítése és az ellene folytatott küzdelem.

A stratégiai megközelítés segítene továbbá az e téren folytatott kutatásokkal, nyomozásokkal és büntetőeljárásokkal kapcsolatos nemzeti prioritások meghatározásában, az összes érintett szereplő feladat- és felelősségi körének megállapításában, valamint annak biztosításában, hogy mindannyian szakosodjanak, képzésben részesüljenek és hatékonyan működjenek együtt. Ez hozzájárulna ahhoz, hogy hatékonyabb környezetvédelmi jogérvényesítés révén célzottan lehessen fellépni a bűncselekmények és a vonatkozó jogszabályok előírásainak be nem tartása ellen.

Az értékelés időpontjában az értékelt tagállamok egyikében sem különítettek el külön költségvetést a környezeti bűnözés megelőzésére és az ellene folytatott küzdelemre. Úgy tűnik azonban, hogy ennek nincs negatív hatása, mert a tagállamoknak az általános bűnüldözésre elkülönített költségvetésből vagy uniós finanszírozásból sikerül megoldaniuk, hogy ezen a területen eleget tegyenek a köteleességeiknek.

AJÁNLÁSOK

- *Azokat a tagállamokat, amelyek még nem fogadtak el a környezeti bűnözésre vonatkozó nemzeti környezetvédelmi stratégiát, arra ösztönözzük, hogy a lehető leghamarabb tegyék meg ezt, továbbá vegyék fontolóra az említett stratégia végrehajtására szolgáló cselekvési terv elfogadását is annak érdekében, hogy javítsák az e területre vonatkozó intézkedések általános összhangját és következetességét.*
- *A stratégiában célszerű felvázolni a bűnözés e területét érintő nemzeti politika célkitűzéseit és prioritásait, egyértelműen rögzíteni az ilyen bűncselekmények ellen folytatott küzdelemben részt vevő összes illetékes hatóság feladat- és felelősségi körét és az általuk folytatandó együttműködés módjait, a szükséges erőforrásokat, továbbá az elért eredmények rendszeres nyomon követésére szolgáló eljárásokat és mechanizmusokat.*
- *Ajánljuk továbbá a tagállamoknak, hogy bízzanak meg egyetlen szervet/szervezetet vagy együttműködési struktúrát a stratégia végrehajtását szolgáló koordinációs feladatokkal, valamint biztosítsák a stratégia kockázatelemzésen alapuló megközelítést követő rendszeres aktualizálását és felülvizsgálatát a környezeti bűnözéssel kapcsolatos releváns fejlemények és tendenciák, valamint a kapcsolódó veszélyek figyelembevétele érdekében.*

IV. – STATISZTIKA

A LEGFONTOSABB MEGÁLLAPÍTÁSOK ÉS KÖVETKEZTETÉSEK

A kölcsönös értékelések nyolcadik fordulójában a tagállamok többségében azonosított egyik legfőbb hiányosság a környezeti bűnözésre, többek között a hulladékkal kapcsolatos bűncselekményekre vonatkozó teljes, megbízható és naprakész olyan statisztikai adatok közigazgatási, büntető és igazságügyi hatóságok általi gyűjtésével kapcsolatos, amelyek a környezeti vétségeket érintő ügyekkel kapcsolatos ellenőrzésre, nyomozásra és utókövetésre is kiterjednek.

A tagállamok által a kölcsönös értékelés keretében szolgáltatott statisztikák sok esetben hiányosak, olykor nem tüntetik fel a hulladékkal kapcsolatos bűncselekmények összes fajtáját és nem eléggé részletesek, továbbá gyakorta nincsenek lebontva a környezet elleni bűncselekmények konkrét típusaira, ezáltal nem látszik belőlük sem az, hogy a környezeti bűnözésnek milyen arányát teszik ki a hulladékkal kapcsolatos bűncselekmények, sem pedig az elkövetők száma. Egyes tagállamok olyan rendszert vezettek be, amelynek keretében az összes érintett hatóság gyűjt környezetvédelmi statisztikákat, ám ezeket az adatokat nem dolgozzák fel központi szinten; más esetekben pedig nem minden olyan hatóság foglalkozik releváns statisztikák összeállításával, amely érintett a környezeti bűnözés elleni küzdelemben.

Ezenfelül a szolgáltatott statisztikák gyakorta nem terjednek ki a közigazgatási vagy a büntetőeljárás összes szakaszára, és így nem lehet belőlük következtetéseket levonni az egyes ügyek és eljárások előrehaladásával és eredményével kapcsolatosan. Bizonyos esetekben, annak ellenére, hogy feltüntetik a büntetőeljárások számát, a statisztikák nem tartalmazznak a lezárt nyomozások számára vagy az elmarasztaló ítéletek számára utaló információt, és így nem lehet összehasonlítani a nyomozás tárgyát képező ügyek számát a büntetőeljárás alá vont és elítélt személyek számával.

Hangsúlyozni kell, hogy az átfogó statisztikáknak ki kell terjedniük minden környezeti jogsértésre, tehát a bűncselekményekre és a kisebb jogsértésekre egyaránt, továbbá az eljárás összes szakaszára, vagyis a közigazgatási vizsgálatra, a bűnügyi nyomozásra, a vádhatósági eljárásra és a bírósági tárgyalásra.

Magukban foglalhatják többek között a bűncselekmény típusát és a konkrét nyomozási cselekményt, a bejelentett bűncselekmények számát, a lefolytatott nyomozások számát és az arról szóló határozatokat, hogy bizonyos típusú környezet elleni bűncselekmények ügyében nem indítanak nyomozást, a büntetőeljárások, valamint az elmarasztaló ítéletek, a szankciók, a közigazgatási bűncselekmények és az alkalmazott bírságok számát, a sértettek számát és a sértettek által benyújtott panaszok számát, a határokon átnyúló ügyek számát, a kölcsönös jogsegély/európai nyomozási határozat iránti megkeresések eredményét és az eljárás időtartamát.

Egyik tagállamban sincs olyan egyedüli hatóság, amely központi szinten irányítaná és összehangolná a statisztikák kezelését, és a tagállamok többségében nem gyűjtenek központilag statisztikákat a hulladékkal kapcsolatos bűncselekményekre vonatkozóan. Ehelyett a rendelkezésre álló ilyen statisztikákat az egyes nemzeti hatóságok külön-külön, a saját rendszerüknek megfelelően tárolják anélkül, hogy kicserélnék őket egymás között vagy felhasználnák őket az elvégzett munkamennyiség számszerűsítésére vagy mélyreható elemzés végzésére. Ezenfelül a statisztikai rendszerek egymástól függetlenül működnek és az egyes hatóságokat tekintve gyakorta jelentősen eltérnek, mivel azok különböző kritériumokat, illetve adatbázisokat használnak.

Néhány tagállamban vannak a környezetvédelem területére vonatkozó összes releváns információ nyilvántartásba vételére és bejelentésére szolgáló olyan jól bejáratott információkezelési és adatgyűjtési eszközök, amelyek a környezeti bűnözés megelőzésében és az ellene folytatott küzdelemben részt vevő valamennyi illetékes hatóság számára hozzáférhetők, de a nyilvánosság számára csak korlátozottan, az értékelő csoportok pedig bevált gyakorlatnak minősítették ezeket. A különböző intézményeknek azonban még ezekben az esetekben is saját adatgyűjtési rendszerük van és a rendszerek között nincs kölcsönös átjárhatóság; éppen ezért még van mit javítani, ami az intézmények körében a meglévő rendszerek közötti kapcsolatokat, valamint az információk összevetését és elemzését illeti.

Csupán néhány tagállamban vannak folyamatban olyan kezdeményezések vagy tervek, amelyek a környezeti bűnözéssel kapcsolatos statisztikák összegyűjtésére szolgáló, a különböző hatóságok között esetlegesen létrehozandó közös platformra vagy az ilyen adatok egyetlen nemzeti hatóság részére történő bejelentésének előírására irányulnak.

A több egyedi statisztikai forrásból kifolyólag és amiatt, hogy a környezeti bűnözéssel összefüggésben nem léteznek központi adatbázisok vagy legalább egymással összekapcsolt és integrált statisztikák, az e területen bejelentett bűncselekményekre vonatkozóan nem állnak rendelkezésre átfogó, összesített adatok és nem végzik el a teljes adatállomány elemzését sem.

Következésképpen nincsenek információk az ügyeknek a közigazgatási hatóságoknál, a rendőrségen, az ügyészségeken és a bíróságokon zajló teljes folyamatáról, továbbá a környezet elleni bűncselekmények nem követhetők nyomon egyetlen statisztikai rendszerben annak érdekében, hogy átfogó képet lehessen alkotni erről a bűnügyi jelenségről.

A koherens statisztikák hiánya azzal a veszéllyel fenyeget, hogy aláássa a környezeti bűnözés elleni fellépés összes szereplője által végzett munka átfogó értékelését, és megnehezíti a kormányok e területre vonatkozó döntéshozatali folyamatát is.

Éppen ezért elengedhetetlen, hogy a környezetvédelmi statisztikai adatok gyűjtésére központosított és integrált megközelítést alkalmazzanak átfogó, szisztematikus és megbízható módon – lehetőség szerint egy központi adatbázis és/vagy az érintett adatokkal való gazdálkodásért felelős központi hatóság létrehozásával – annak érdekében, hogy könnyebb legyen hozzáférni az információkhoz és el lehessen végezni a különböző intézmények által összegyűjtött adatok összehasonlítását és elemzését.

Ily módon lehetőség nyílna egyrészt annak részletes elemzésére és megismerésére, hogy milyen nagyságrendet képviselnek az e területen kialakuló új tendenciák és fejlemények, ami alapján pedig átfogó és reális képet kaphatnánk e mindinkább terjedő bűnügyi jelenségről.

Másrészt ez elősegítené a hírszerzési információk megosztását, valamint a kockázatértékeléseket és -elemzéseket, továbbá annak értékelését, hogy környezetvédelmi téren mennyire hatékony a nemzeti jogrendszer és jogérvényesítési rendszer, annak érdekében, hogy ennek megfelelően el lehessen fogadni – vagy adott esetben ki lehessen igazítani – az e területen elkövetett bűncselekmények elleni küzdelem céljából megfelelő megelőző és utókövető intézkedéseket.

AJÁNLÁSOK

- *A tagállamokat arra ösztönözzük, hogy alakítsanak ki központosított és integrált megközelítést a környezeti bűnözésre, többek között a hulladékkal kapcsolatos bűncselekményekre vonatkozó szisztematikus, megbízható és naprakész statisztikáknak az egyes illetékes hatóságok általi gyűjtését illetően, annak érdekében, hogy az intézmények körében lehetővé váljon a releváns információk következetes és egységes összehasonlítása és elemzése.⁸*
- *Az említett statisztikáknak ki kell terjedniük minden bejelentett környezet elleni bűncselekményre és a kapcsolódó büntető- vagy közigazgatási eljárás összes szakaszára, tartalmazva a hulladékkal kapcsolatos bűncselekmények szerint lebontott adatokat, valamint a klasztereket és a metaadatok elemzését, és e statisztikákat hozzáférhetővé kell tenni az összes érdekelt fél számára.*
- *A környezeti bűnözésre vonatkozóan rendelkezésre álló statisztikai adatokat a tagállamoknak célszerű környezeti kockázatokon alapuló átfogó értékelések és stratégiai értékelések elvégzéséhez felhasználniuk a nemzeti rendszereik hatékonyságának felmérése céljából, hogy adott esetben kiigazítsák őket annak érdekében, hogy e bűnözési formával szemben hatékonyabban lehessen felvenni a küzdelmet.*

⁸ Számos tagállam aggályát fejezte ki ezen ajánlásra vonatkozóan, hangsúlyozva többek között azt, hogy az ajánlás végrehajtása jelentős erőforrásokat igényelne, illetve hogy a statisztikák összekapcsolása nehézségekbe ütközhet.

- *A tagállamokat arra bátorítjuk, hogy fejlesszék az információs csatornákat, amelyek a környezeti bűnözésre vonatkozó adatokat közvetítik az illetékes hatóságok között, oly módon, hogy fontolóra veszik egy központi adatbázis létrehozását vagy biztosítják a meglévő adatbázisok összekapcsolását és kölcsönös átjárhatóságát, továbbá az érintett adatokkal való gazdálkodásért felelős központi hatóságot hoznak létre.*

V. – MEGELŐZŐ INTÉZKEDÉSEK

A LEGFONTOSABB MEGÁLLAPÍTÁSOK ÉS KÖVETKEZTETÉSEK

A környezeti vétségek elkerülésének legjobb módja az e területre vonatkozó megelőző intézkedések megerősítése. A hatékony megelőző intézkedés azonban a környezeti bűnözés, többek között a hulladékkal kapcsolatos bűncselekmények elleni küzdelem összetett és több szereplőre kiterjedő eleme.

Általánosan fogalmazva, e bűnözési formák a szabályozási keretnek és a folyamatos felügyeletnek köszönhetően előzhetők meg: ezen a területen általános preventív funkciót tölt be a jogszabályok és a szankciók alkalmazása, a rendszeres, előre bejelentett, illetve be nem jelentett helyszíni ellenőrzések végzése, valamint az engedélyek megadására vonatkozó követelmények előírása.

Konkrétan a létesítmények működtetésének, valamint a hulladék gyűjtésének és szállításának engedélyezése, továbbá a hulladékaromokkal kapcsolatos nyilatkozattételre és egyéb környezeti információk szolgáltatására vonatkozó kötelezettségek keretében egyértelmű működési feltételeket írnak elő a környezetvédelem és a csalási kockázat csökkentése érdekében.

Ezenfelül a környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről szóló, 2004. április 21-i 2004/35/EK irányelvet átültető nemzeti jogszabályok és különösen az irányelv alapját képező „a szennyező fizet” elv is hozzájárul a környezeti bűnözés megelőzéséhez.

A hulladékkal kapcsolatos olyan nemzeti rendeletek és irányelvek, amelyek a hulladék megfelelő és biztonságos ártalmatlanítása céljából nyomomonkövetési követelményeket tartalmaznak, közvetve szintén hozzájárulnak a környezeti bűnözés, többek között a hulladékkal kapcsolatos bűncselekmények megelőzéséhez.

A fenti tényezőkön kívül jelentős különbségek jellemzik a tagállamoknak a környezeti bűnözés, többek között a hulladékkal kapcsolatos bűncselekmények megelőzésével kapcsolatban alkalmazott megközelítéseit. Egyes tagállamokban az a feltételezés uralkodik, hogy a büntetőjogi és közigazgatási jogszabályokban meghatározott elvek és rendelkezések – a környezet elleni bűncselekményekre vonatkozó, kapcsolódó szankciókkal együtt és a környezetvédelmi engedélyek és ellenőrzések rendszerével ötvözve – szintén a környezeti bűnözés megelőzését szolgáló mechanizmus részét képezik és kellően elrettentő és megelőző szerepet játszanak a bűncselekmények e területén. Éppen ezért az említett tagállamokban nem léteznek vagy nem kielégítőek a megelőzést célzó olyan egyedi nemzeti programok vagy projektek, jogszabályok vagy figyelemfelhívó kezdeményezések, amelyek kifejezetten a környezeti bűnözésre, többek között a hulladékkal kapcsolatos bűncselekményekre irányulnak.

Vannak olyan tagállamok, amelyek a 2008/98/EK irányelvben előírt jogi követelménynek minősülő hulladékgazdálkodási terveiket és hulladékmegelőzési programjaikat használják arra, hogy a polgároknak vagy a környezetvédelemben érintett gazdasági szereplőknek szóló megelőző intézkedéseket állapítsanak meg.

E programok fő célja azonban az, hogy a hulladékmegelőzés és a hulladékkezelés tekintetében kínáljanak koordinált nemzeti megközelítést, anélkül, hogy külön figyelmet fordítanának a környezeti bűnözésre, többek között a hulladékkal kapcsolatos bűncselekményekre. Az értékelés keretében ezzel kapcsolatban kiemelték, hogy hasznos lenne, ha az említett tervek olyan tervekkel egészülnének ki, amelyek nyomomonkövetési és bűnüldözési tevékenységeket írnak elő és azokat veszik célba, akik nem tesznek eleget a megelőző és a hulladékgazdálkodási intézkedéseknek.

Más tagállamok aktívabb megközelítést követnek a környezeti bűnözés, többek között a hulladékkal kapcsolatos bűncselekmények megelőzésében és már szerepet vállalnak e területen olyan kezdeményezések – például megelőzést szolgáló programok, illetve tájékoztató, oktató és figyelemfelhívó kampányok – révén is, amelyek iskoláknak, helyi közösségeknek, meghatározott csoportoknak és a magánszektornak, azon belül is elsősorban a hulladékgazdálkodással foglalkozó szereplőknek szólnak.

Ki kell emelni ugyanakkor, hogy az ilyen megelőző tevékenységek megszervezésére leggyakrabban a környezetvédelem és az oktatás tágabb kontextusában kerül sor. Amellett, hogy vitathatatlan az említett intézkedések pozitív hozadéka, mivel jogkövető magatartásra és a környezet megóvására ösztönöznek, hangsúlyozni kell, hogy nem irányulnak kifejezetten a környezeti bűnözés, többek között a hulladékkal kapcsolatos bűncselekmények megelőzésére.

Emellett Unió-szerte eltérő ezen a területen a – környezetvédelmi és bűnüldöző – hatóságok szerepvállalásának mértéke. Néhány tagállamban a különféle társadalmi szektoroknak szólnó szervezett megelőző tevékenységek széles körét legjobb gyakorlatnak minősítették; egyes tagállamok ennél is tovább mentek és jogszabályaikban külön rendelkezéseket határoztak meg az ilyen típusú bűncselekmények elleni küzdelem céljából, például a hulladékkereskedelemben tiltják a készpénzes fizetést vagy létrehozták a hulladéktermelők, illetve a hulladékgazdálkodással foglalkozó szereplők kötelező nyilvántartását. Más tagállamokban az említett tevékenységek és intézkedések előmozdításával tovább lehetne javítani a helyzeten.

A hulladékkal kapcsolatos bűncselekmények megelőzése terén eltérő a magánszektor részvételének mértéke is: egyes tagállamokban nem létezik vagy nem kielégítő az effajta együttműködés, míg más tagállamokban a magánszektor – többek között figyelemfelhívó tevékenységek révén – aktívan közreműködik, vagy léteznek együttműködési formák, bár többnyire van még mit javítani a helyzeten.

Tagállamonként eltérő a polgárok környezettudatosságának szintje is. Néhány tagállamban, főként azokban, ahol a környezetvédelem nagy hagyománnyal bír, a polgárok rendszerint bejelentik, ha a tudomásukra jut egy esetleges környezet elleni bűncselekmény. Annak érdekében, hogy erre ösztönözzék őket, egyes tagállamok forróvonalakon, okostelefon-alkalmazásokon keresztül vagy az illetékes hatóságok honlapján biztosítanak bejelentési felületet anélkül, hogy a bejelentőknek fel kellene fedniük a személyazonosságukat, ezáltal segítve elő, hogy a nyilvánosság bejelentést tegyen az állítólagos bűncselekményekről.

A nem kormányzati szervezetek is fontos szerepet tölthetnek be a környezetvédelmi, többek között a hulladékkal kapcsolatos bűncselekmények megelőzésében, többek között azáltal, hogy információt és adatot szolgáltatnak a bűnüldöző hatóságok részére, azonban tagállamonként ezzel kapcsolatban is eltérő a helyzet. Egyes tagállamokban a hatóságok együttműködnek a nem kormányzati szervezetekkel és/vagy támogatást és/vagy finanszírozást nyújtanak számukra az e területen végzett tevékenységeikhez, ellenben más tagállamokban nem létezik vagy nem kielégítő a nem kormányzati szervezetekkel való együttműködés és/vagy a számukra nyújtott támogatás.

Az értékelés keretében hangsúlyozták, hogy ha több alkalommal is folytatnak a lakosság figyelmét a hulladékkal kapcsolatos bűncselekményekre felhívó kampányt, az elősegítheti a törvénytisztelő magatartást, a szabályozott gazdasági szereplők előírásoknak való jobb megfelelését és/vagy az esetleges bűncselekmények lakossági bejelentését; ez pedig hozzájárulhat a hulladékkal kapcsolatos bűncselekmények jobb megelőzéséhez.

Úgy tűnik, hogy emellett hasznos bizonyos kockázati csoportokra, kockázati magatartásokra és nagy kockázatot jelentő hulladékáramokra kihegyezett figyelemfelhívó kampányokat is folytatni; ezzel összefüggésben különös hangsúlyt kell helyezni a gyermekek oktatására.

Továbbá azt is hangsúlyozták, hogy a környezet elleni bűncselekményekkel okozott károkkal és a sikeres ügyekkel kapcsolatos információk nyilvánosságra hozatala az egyik módja lehet annak, hogy nőjön a hatóságokba vetett bizalom, és a polgárokat arra ösztönözheti, hogy aktívabbak legyenek a bűncselekmények bejelentése terén, mivel a nyilvánosság így tisztában lenne azzal, hogy a hatóságok megfelelően reagálnak a panaszokra.

AJÁNLÁSOK

- *A tagállamokat arra ösztönözzük, hogy kezeljék kiemelten a környezeti bűnözés, többek között a hulladékkal kapcsolatos bűncselekmények megelőzését, és ennek érdekében alkalmazzák, illetve fejlesszék tovább a köz- és a magánszektornak egyaránt szóló tevékenységek és programok széles körét.*
- *A tagállamokat különösen arra ösztönözzük, hogy rendszeresen folytassanak a környezeti bűnözés, többek között a hulladékkal kapcsolatos bűncselekmények megelőzésére irányuló tájékoztató, oktató és figyelemfelhívó kampányokat, és azokat helyezték ki például bizonyos kockázati csoportokra – elsősorban gyermekekre –, kockázati magatartásokra és nagy kockázatot jelentő hulladékáramokra.*
- *A tagállamokat arra is felkérjük, hogy vegyék fontolóra egy külön a környezet elleni bűncselekményekkel kapcsolatos bejelentési felület létrehozását annak érdekében, hogy a polgárokat ösztönözzék arra, hogy tájékoztassák az illetékes hatóságokat az esetleges környezet elleni bűncselekményekről.*
- *A tagállamokat arra biztatjuk, hogy a környezeti bűnözés, többek között a hulladékkal kapcsolatos bűncselekmények megelőzése terén mozgítsák elő a magánszektorral, többek között a nem kormányzati szervezetekkel való együttműködést.*

VI. – STRUKTÚRÁK – AZ IGAZSÁGÜGYI HATÓSÁGOK

A LEGFONTOSABB MEGÁLLAPÍTÁSOK ÉS KÖVETKEZTETÉSEK

Az igazságügyi terület struktúrái és szervezetei tagállamonként eltérőek, többek között a tekintetben is, hogy a környezet elleni, többek között a hulladékkal kapcsolatos bűncselekményeket érintő ügyek mely szervezet hatáskörébe tartoznak.

A környezetvédelmi jogszabályok specifikus jellege, valamint a környezetvédelmi előírások be nem tartása felderítésének összetettsége következtében a környezet elleni bűncselekményekkel kapcsolatos nyomozás, büntetőeljárás és ítélethozatal sikere jórészt attól függ, hogy a nyomozásban és a büntetőeljárásban érintett hatóságok milyen szintű készségekkel és tapasztalattal rendelkeznek. Éppen ezért elengedhetetlen, hogy az e területtel foglalkozó igazságügyi hatóságok megfelelő ismeretekkel és speciális tudással rendelkezzenek.

A kölcsönös értékelés megállapításai szerint azonban a környezeti bűnözéssel kapcsolatos ügyekkel foglalkozó igazságügyi szakemberek szakosodásának és szakértelmének szintje sok esetben nem kielégítő. Jelentős számú tagállamban nincsenek hivatalosan olyan szakosodott struktúrák, illetve ügyészek, akik/amelyek kifejezetten a környezet elleni, többek között a hulladékkal kapcsolatos bűncselekményeket érintő ügyekkel foglalkoznának, hanem azokkal leggyakrabban az általános ügyészségek foglalkoznak. Mindazonáltal néhány tagállamban az ügyészségeken belül léteznek a környezet elleni, többek között a hulladékkal kapcsolatos bűncselekményeket érintő ügyekre szakosodott ügyészek, illetve szolgálatok.

Akadnak olyan tagállamok is, amelyekben az ilyen ügyekkel általában *de facto* olyan ügyészek és bírák foglalkoznak, akik kizárólag napi munkájuk keretében és személyes elköteleződésből szereztek képzettséget vagy speciális tudást, amely azonban a környezet elleni, többek között a hulladékkal kapcsolatos bűncselekményeket érintő ügyek csekély mennyisége miatt sok esetben igen korlátozott, így, mivel ezzel a gyakorlattal nem biztosítható a folytonosság, hosszú távon nem tekinthető megfelelő megoldásnak.

Egyes tagállamokban a környezet elleni bűncselekményekkel kapcsolatos ügyekre szakosodott ügyészek hálózatba szerveződtek, ami bevált gyakorlatnak tekinthető, mivel lehetővé teszi a gyakorló szakemberek körében az ismeretek és a tapasztalatok cseréjét, valamint a legjobb gyakorlatok terjesztését, hozzájárulva ezáltal ahhoz, hogy az igazságügyi hatóságok minél tájékozottabbak legyen a környezeti bűnözéssel kapcsolatos kérdésekben.

Az értékelés keretében ezért hangsúlyozták, hogy a nyomozások és a bírósági eljárások sikeréhez nélkülözhetetlenek a környezeti bűnözésre szakosodott ügyészek, figyelembe véve, hogy a tények értékelése már az ügy legelején meghatározó lehet. Abban is jártasnak kell lenniük, hogy hogyan építsék fel az ügyet, hiszen az előzetes nyomozás során iránymutatással kell szolgálniuk a rendőrség részére és koordinálniuk kell a többi hatóság intézkedéseit, továbbá felügyelniük kell a bizonyítékok gyűjtését.

A bírák esetében még nagyobb jelentőséggel bír a szakosodás hiánya. Szinte egyetlen tagállamban sincsenek olyan külön tanácsok/bírák a büntetőbíróságokon, akik/amelyek a környezet elleni, többek között a hulladékkal kapcsolatos bűncselekményeket érintő ügyek vizsgálatáért és elbírálásáért lennének felelősek. A bírácoknak csak azokban az országokban van lehetőségük ezen a téren tapasztalatot szerezni, ahol a bíróságokon jelentős számban tárgyalnak környezet elleni bűncselekményeket érintő ügyeket.

Számos tagállamban azonban a bíróságok nem minden esetben képesek megbirkózni a környezet elleni, többek között a hulladékkal kapcsolatos bűncselekményeket érintő ügyekben folytatott nagyobb horderejű eljárásokkal, ami egyaránt betudható a bírói szakosodás és a munkaerő hiányának.

A környezeti bűnözéssel kapcsolatos szaktudás nélkül azok a bírák, akiknek a legfontosabb ilyen ügyekben kell eljárniuk, minden bizonnyal alábecsülik a bizonyítékok esetleges összetettségét és azt, hogy a hétköznapi bűncselekményekkel kapcsolatos ügyekhez képest mennyi időt kell szánni a bírósági tárgyalásra.

Ez azonban nem zárja ki azt a lehetőséget, hogy az ügyészek és a bírák a környezet elleni, többek között a hulladékkal kapcsolatos bűncselekményeket érintő ügyek kezelése során ne tehettek volna szert *de facto* speciális szakértelemre.

Az a megítélés, hogy általában a környezet elleni és különösen a hulladékkal kapcsolatos bűncselekmények terén szükség van a büntetőbírák nagyobb fokú szakosodására, mert ez növelné a környezet elleni bűncselekmények kezelésére szolgáló nemzeti rendszerek rezilienciáját. Arra is emlékeztetni kell, hogy a Tanács a környezeti bűnözés elleni küzdelemről szóló, 2016. december 8-i következtetéseiben hangsúlyozta, hogy szükség van környezeti bűnözésre szakosodott bírákra.

Ez különféle intézkedésekkel is megvalósítható, például több képzést lehetne nyújtani a környezeti bűnözés témájában, külön struktúrákat lehetne létrehozni és be lehetne vonni a bírákat nemzetközi fórumok munkájába.

AJÁNLÁSOK

- *A tagállamoknak megfelelő intézkedések meghozatalával tanácsos biztosítaniuk vagy növelniük az ügyészek és a bírák szakosodási szintjét annak érdekében, hogy büntetőeljárások keretében hatékonyan fel lehessen lépni a környezet elleni bűncselekményekkel szemben, és megfelelően szankcionálni lehessen az elkövetőket.*
- *A tagállamoknak ennek érdekében célszerű fontolóra venniük szakosodott struktúrák/egységek létrehozását, illetve a bűnözés ezen összetett területét alaposan ismerő, szakosodott ügyészek és bírák kinevezését, továbbá számukra a környezetvédelmi, többek között a hulladékkal kapcsolatos jogszabályok és a kapcsolódó bűncselekmények témájában célzott továbbképzés biztosítását.*
- *Emellett a tagállamoknak fontolóra kellene venniük a környezet elleni bűncselekményekre szakosodott ügyészek és bírák országos hálózatának kialakítását annak érdekében, hogy megkönnyítsék számukra a tapasztalatok cseréjét és az egymásnak történő segítségnyújtást, és ezzel az intézkedéssel elő lehetne mozdítani az ilyen típusú bűncselekmények elleni küzdelem hatékonyságát.*

VII. – STRUKTÚRÁK – A BŰNÜLDÖZŐ HATÓSÁGOK

A LEGFONTOSABB MEGÁLLAPÍTÁSOK ÉS KÖVETKEZTETÉSEK

Az ezen összetett és kifinomult bűnözési formával szembeni hatékony fellépéshez az eredményes nyomozásokon túl alapvetően fontos, hogy a környezet elleni, többek között a hulladékkal kapcsolatos bűncselekményekkel foglalkozó bűnüldöző hatóságok hatékonyan legyenek megszervezve, nemzetközileg be legyenek ágyazva, valamint megfelelő szakmai kompetenciákkal rendelkezzenek, beleértve a megfelelő szintű tudást és szakosodást is.

A tagállamok rendőri hatóságai jelentős szerepet játszanak a bűncselekményformák nyomozásában; ez alól néhány olyan tagállam kivételt képez, ahol a rendőrség a jelek szerint nem eléggé aktív és/vagy csupán a környezetvédelmi hatóságok kérésére, illetve támogatásával működik közre a hulladékkal kapcsolatos bűncselekmények nyomozásában.

A bűnüldöző hatóságok struktúrája és szervezeti kialakítása tagállamonként jelentős mértékben eltér egymástól, mind a környezet elleni, többek között a hulladékkal kapcsolatos bűncselekményekkel kapcsolatos hatáskört, mind a környezeti ügyekre való szakosodás szintjét illetően.

Szintén fontos az ezen összetett és kifinomult bűnözési forma elleni hatékony küzdelem szempontjából, hogy a bűnüldöző hatóságok – ugyanazon okok miatt, mint amelyeket az igazságügyi hatóságoknál már részleteztünk – megfelelő szintű tudással rendelkezzenek és megfelelő mértékben szakosodjanak. Az értékelés során az derült ki, hogy a bűnüldöző hatóságok szakosodásának foka általánosságban magasabb, mint az igazságügyi hatóságoké.

Egyes tagállamok a bűnüldöző hatóságokon belül létrehozta a környezeti bűnözésre szakosodott központi szolgálatokat, amelyek bizonyos esetekben támogatást nyújtanak a helyi hatóságoknak vagy országos szinten koordinálják a környezet elleni bűncselekményekkel kapcsolatos nyomozásokat, illetve biztosítják a különböző beavatkozási szintek közötti szinergiákat, és ehhez magas szintű szakosodással rendelkeznek. Mindez a rendőrség és az ügyészek közötti kommunikációt is elősegíti. Néhány tagállamban decentralizált szakosított egységek is működnek helyi és/vagy regionális szinten, amelyek kifejezetten a környezet elleni bűncselekményekkel kapcsolatban folytatnak nyomozásokat.

A környezet elleni bűncselekmények kezelésére szolgáló külön nyomozó szolgálatok/egységek, valamint rendőrségi nyomozók és csoportok létezése bevált gyakorlatnak tekinthető. Más tagállamokban nincsenek ilyen szakosodott rendőrségi szolgálatok/egységek, illetve az országos rendőrségen belül nem történt meg a környezeti bűnözésre való szakosodás, vagy csak részben, amikor a szakosodott személyzet a környezeti bűnözés területén kívül egyéb feladatköröket is ellát, vagy a szakosodás kizárólag központi szinten valósul meg, helyi szinten viszont nem.

Az értékelés keretében hangsúlyozták, hogy a rendőri erőkon belüli szakosodott, illetékes egységek létrehozásával javulhatna az arra irányuló képesség, hogy a hulladékkal kapcsolatos bűncselekményekben, mindenekelőtt a súlyos szervezett bűnözést illetően eredményesebb legyen a nyomozás. Ennek fontosságát a Tanács is hangsúlyozta a környezeti bűnözés elleni küzdelemről szóló, 2016. december 8-i következtetéseiben.

Egyes tagállamokban a környezeti bűnözésre szakosodott központi szolgálatok az országos rendőrségen belül a gazdasági és pénzügyi bűncselekményekkel foglalkozó osztályokhoz tartoznak, amelyek magukban foglalják a pénzügyi bűncselekmények elleni küzdelemért felelős szolgálatokat is, vagy pedig a környezet elleni bűncselekményekben folytatott nyomozással a rendőrség gazdasági bűncselekményekkel foglalkozó osztályait bízzák meg.

Mivel a környezet elleni bűncselekmények fő indítéka az anyagi haszonszerzés, szervezési szempontból az említett struktúrák és szervezeti intézkedések alkalmasak arra, hogy megfelelően kezeljék a környezet elleni bűncselekményekkel kapcsolatos nyomozások pénzügyi vonatkozásait, így legjobb gyakorlatnak tekinthetők.

Egyes tagállamokban elégtelen létszámú a környezet elleni, többek között a hulladékkal kapcsolatos bűncselekményeket érintő ügyekkel megbízott rendőri állomány, ez pedig megakadályozza a rendőrséget abban, hogy proaktív módon felkutassák ezeket a gyakorta rejtett bűncselekményformákat.

A vámhatóságok is közreműködnek a környezeti bűnözés, többek között a hulladékkal kapcsolatos bűncselekmények elleni küzdelemben a határokon átnyúló áruforgalom, különösen a nemzetközi hulladékszállítmányok ellenőrzésével kapcsolatos feladataik ellátása során. A tagállamok többségéről általában elmondható, hogy a jelek szerint a vámhatóságok jól működnek, jól szervezettek és kielégítően elvégzik az említett feladatokat és a kockázatelemzést; bizonyos esetekben azonban úgy tűnik, hogy nem rendelkeznek az illegális hulladékszállítmányok és különösen a hulladékkal kapcsolatos kérdések kezeléséhez szükséges szakértelemmel (elsősorban az adózás a szakterületük) vagy elegendő emberi erőforrással.

AJÁNLÁSOK

- *Azokat a tagállamokat, amelyek ezt még nem tették meg, arra biztatjuk, hogy rendőrségükön belül központi és helyi szinten egyaránt a lehető leghamarabb hozzanak létre olyan szakosított egységeket, amelyek a környezet elleni, többek között a hulladékkal kapcsolatos bűncselekményeket illetően folytatnak nyomozást, hogy hatékonyabban tudjanak fellépni az ilyen bűncselekményekkel szemben.*
- *Az ilyen összetett jellegű bűncselekmények kezeléséhez szükséges megfelelő szakértelem biztosítása érdekében a tagállamoknak célszerű fenntartaniuk és/vagy adott esetben fokozniuk a szakosodás mértékét a bűnüldöző hatóságok környezeti bűnözéssel, többek között a hulladékkal kapcsolatos bűncselekményekkel foglalkozó munkatársainak körében.*
- *A tagállamokat arra bátorítjuk, hogy a bűnüldöző hatóságok illetékes egységeit/szolgálatait lássák el vagy bővítsék további megfelelő humán erőforrással, javítva ezáltal ezen egységek/szolgálatok vizsgálati és jogérvényesítő képességét a környezeti bűnözés, többek között a hulladékkal kapcsolatos bűncselekmények elleni küzdelem terén.*

VIII. – STRUKTÚRÁK – EGYÉB HATÓSÁGOK

A LEGFONTOSABB MEGÁLLAPÍTÁSOK ÉS KÖVETKEZTETÉSEK

A tagállamok többségében általában jól szervezett a környezetvédelem területének igazgatási struktúrája, és rendszerint a környezetvédelmi hatóságok azok a legfőbb szervek, amelyek fellépnek a környezeti bűnözés, többek között a hulladékkal kapcsolatos bűncselekmények és jogsértések ellen. E hatóságok ugyanis többnyire megfelelő tudással és szakértelemmel rendelkeznek, valamint gyakran elsőként ők észlelik az e területen felmerülő megfelelési hiányosságokat.

E szakterületen a környezetvédelemért is felelős minisztérium a központi államigazgatási hatóság. A legtöbb tagállamban más közigazgatási kormányzati szervek, például környezetvédelmi felügyelőségek vagy szakosodott ügynökségek feladata a környezetvédelmi vonatkozású ellenőrzések és vizsgálatok elvégzése, illetve közigazgatási jogsértés esetén közigazgatási szankciók kiszabása. E szervek azonban más-másféleképpen épülnek fel, hatáskörük és/vagy tisztviselőik száma pedig tagállamonként jelentősen eltér.

A tagállamok többségében a helyi közigazgatási hatóságok is aktív szerepet játszanak a környezeti bűnözés megelőzésében és a környezetvédelmi jogszabályok érvényesítésében, és általában jogukban áll szankciókat is kiróni a hatáskörükbe tartozó környezeti jogsértések miatt.

A legtöbb tagállamban – noha eltérő mértékben – a környezetvédelmi közigazgatási hatóságok szakosodásának foka és környezeti kérdésekkel kapcsolatos ismeretei általában kielégítőek vagy megfelelőek.

Az egyik tagállamban az ügyészek mellett rendőröket és műszaki szakembereket is tömörítő szakosodott egység működik, amely az ország teljes területére kiterjedő hálózata révén segíti a környezeti bűnözés, többek között a hulladékkal kapcsolatos bűncselekmények elleni fellépés valamennyi szereplőjét; ez legjobb gyakorlatnak tekinthető.

Néhány tagállamban még javítani lehetne a bűnözés e területét érintő közigazgatási hatóságok szakosodásának mértékét annak érdekében, hogy az érintett szakemberek rendelkezzenek az ellenőrzések hatékonyabb lefolytatásához szükséges készségekkel.

Mindemellett, mivel a környezet elleni, többek között a hulladékkal kapcsolatos bűncselekményeket illetően folytatott nyomozás mind jogi/eljárási szempontból, mind pedig a ténybeli/tudományos vonatkozásai miatt összetett feladat, a környezeti jog érvényesítése terén elengedhetetlen a célzott technikai szakértelem megléte.

Ugyanakkor, amint arra az illetékes nemzeti hatóságok rámutattak, egyes tagállamokban hiány van képesített, független szakértőkből. Bevált gyakorlatnak tekinthető néhány tagállam azon megoldása, hogy szakosodott szerveket vagy ügynökségeket hoztak létre, amelyek ilyen szakértelmet biztosítanak a jogérvényesítést végző hatóságok részére.

Egyes tagállamok úgy döntöttek, hogy a környezet elleni bűncselekmények felderítése és kivizsgálása tekintetében az érintett közigazgatási hatóságokat a rendőrségi nyomozókat megilletővel egyenértékű büntetőjogi hatáskörrel ruházzák fel. E hatóságoknak jogukban áll ellenőrzéseket végezni, erőt alkalmazni, helyszínekre belépni és mintát venni. Ez a megoldás biztosítja a nagyfokú szakosodást a nyomozást végző egységeken belül, és így elkerülhetők a hiányosságok a közigazgatási ügynökségek és a bűnüldöző hatóságok közötti együttműködésben, valamint leegyszerűsödik a nyomozó szolgálatokon belüli információtovábbítás.

Más tagállamokban a hatósági ellenőrök csak közigazgatási hatáskörrel rendelkeznek, büntetőjogi hatáskörük nincs. A környezet elleni, többek között a hulladékkal kapcsolatos bűncselekményeket érintő esetekben ezért a rendőrség, a határőrség és a vámhatóság munkájára kell hagyatkozniuk.

Az értékelésben rámutattak néhány abból fakadó következményre, hogy a környezetvédelmi hatóságokat nem ruházzák fel büntetőjogi vizsgálati hatáskörrel, így többek között arra, hogy a környezeti bűnözés, többek között a hulladékkal kapcsolatos bűncselekmények elleni küzdelem során ily módon nem lehetséges hatékony nyomozást végezni.

Elsőként, a környezetvédelemmel foglalkozó közigazgatási alkalmazottak szakmai készségeit és ismereteit nem használják ki maximálisan. Ebben a rendszerben mindemellett fennáll a kettős büntethetőség kockázata, amikor a környezetvédelmi hatóságok vizsgálják az ilyen jellegű bűncselekményekhez kapcsolódó bűncselekményeket (például csalás és adókijátszás), ám ugyanezen bűncselekményekben a rendőrség is nyomozást folytat.

Ennélfogva javaslatként fogalmazódott meg, hogy különösen azokban az országokban, ahol elsősorban a környezetvédelmi hatóságok járnak el, a közigazgatási felügyelőket ruházzák fel (korlátozott) bűnügyi vizsgálati hatáskörrel. Amennyiben ez bizonyos tagállamokban nem lehetséges, ajánlott a nyomozások során megfelelő együttműködést biztosítani egyrészt a bűnüldöző hatóságok és az ügyészek, másrészt a közigazgatási hatóságok között.

A fenti ok miatt a környezetvédelmi ellenőröket a legtöbb esetben a rendőrség és a vámhatóság támogató szerepben segíti jogérvényesítő munkájuk során: a rendőrség a gépjárművek közúti, illetve a hajók vízi igazoltatásával és ellenőrzésével, a vámhatóságok pedig azzal, hogy nyomon követik és ellenőrzik a határokon áthaladó hulladékszállítmányokat, különösen a hulladékáramoknak a határátkelőhelyeken való be- és kilépéskor történő vizsgálata révén. E tekintetben a határ- és a parti őrség szolgálatai is szerepet játszhatnak. Egyes tagállamokban a fenti hatóságok saját kezdeményezésre is folytatnak nyomozást, akár közös nyomozást is ezen a területen.

Tekintettel arra, milyen fontos szerepet töltenek be a közigazgatási ügynökségek a környezeti bűnözés, többek között a hulladékkal kapcsolatos bűncselekmények elleni küzdelemben, az ilyen jellegű jogsértéseket vizsgáló ellenőrök számának és munkafeltételeiknek elégségesnek kell lenniük ahhoz, hogy e munkatársak megfelelő képzést követően ne mondjanak fel.

Néhány tagállamban ugyanakkor a környezetvédelmi hatóságok illetékes szolgálatai jelenleg létszámhiánnyal küzdenek, és általában véve a megfelelő humán erőforrások hiánya miatt kevésbé képesek igazán hatékonyan elvégezni az ellenőrzési tevékenységeket.

Az értékelők ezekben az esetekben ajánlásként fogalmazták meg az igazgatási és ellenőrzési szolgálatok személyzetének bővítését annak érdekében, hogy több beavatkozásra és különösen több ellenőrzés elvégzésére legyen lehetőség, ami pedig a környezeti bűnözés, többek között a hulladékkal kapcsolatos bűncselekmények tekintetében elősegítheti proaktív intézkedések kidolgozását.

AJÁNLÁSOK

- *Ezen az összetett és szakmai jellegű területen a megfelelő szakértelem biztosítása érdekében a tagállamoknak célszerű fenntartaniuk és/vagy adott esetben tovább javítaniuk a szakosodás mértékét és a készségek szintjét a közigazgatási hatóságok környezet elleni, többek között a hulladékkal kapcsolatos bűncselekményekkel foglalkozó munkatársainak körében.*
- *A tagállamokat arra ösztönözzük, biztosítsák, hogy környezetvédelmi közigazgatási hatóságaik megfelelő létszámú személyzettel rendelkezzenek az ellenőrzési tevékenységek hatékony, proaktív módon történő elvégzéséhez, különösen megfelelő számú ellenőrzés elvégzéséhez, hogy ezáltal nyomon tudják követni a környezetvédelmi jogszabályoknak való megfelelést és fel tudják deríteni a kapcsolódó jogsértéseket.*
- *Bátorítjuk a tagállamokat, hogy nemzeti jogukkal összhangban mérlegeljék a közigazgatási környezetvédelmi ellenőrök (korlátozott) bűnügyi vizsgálati hatáskörrel való felruházásának lehetőségét, hogy ezáltal javulhasson az ellenőröknek a környezet elleni, többek között a hulladékkal kapcsolatos bűncselekmények felderítésére és kivizsgálására való képessége.*

IX. – STRUKTÚRÁK

– NEMZETI SZINTŰ EGYÜTTMŰKÖDÉS ÉS KOORDINÁCIÓ

A LEGFONTOSABB MEGÁLLAPÍTÁSOK ÉS KÖVETKEZTETÉSEK

Mivel a környezeti bűnözés horizontális jellegű, és nemzeti szinten több hatóság közreműködését igényli, a hatékony megelőzéshez és fellépéshez elengedhetetlen a multidiszciplináris megközelítés.

Ebben az összefüggésben tehát kulcsfontosságú a közigazgatás különböző szereplői között műveleti és stratégiai szinten, valamint a központi és a helyi/regionális hatóságok között folytatott szoros és hatékony intézményközi koordináció és együttműködés a kezdeményezések összehangolása, valamint az adatcsere, a szakmai támogatás és a nyomozási technikák megerősítése érdekében, hiszen csak így biztosítható a nemzeti környezetvédelmi rendszer és az e területhez kapcsolódó jogérvényesítő tevékenység megfelelő működése.

Ez jobban megvalósítható egy olyan szerv kijelölésével, amely a környezeti bűnözés elleni küzdelemért és a környezetvédelemért felelős minisztériumok, kormányzati ügynökségek és más érdekelt felek képviselőiből áll. E szervnek rendszeres egyeztető üléseket kell tartania, mégpedig szükség esetén nem állandó szereplők, köztük üzleti vállalkozások és nem kormányzati szervezetek részvételével.

Ugyanakkor mindössze néhány tagállamban léteznek ilyen, az egyeztetést biztosító központi szervek, munkacsoportok vagy a minisztériumközi együttműködés más formái. E kivételes esetektől eltekintve a legtöbb tagállamban nem jelöltek ki egy adott központi hatóságot, amely a környezeti és a hulladékkal kapcsolatos ügyekben irányítaná a jogérvényesítési és közigazgatási feladatokat, így az e területtel kapcsolatos felelősség gyakran több szereplő között oszlik meg.

Ezzel összefüggésben az értékelés rámutatott, hogy noha fontos a lehető legtöbb ügynökséget bevonni a környezeti bűnözés, többek között a hulladékkal kapcsolatos bűncselekmények elleni küzdelembe, egy ezeket összefogó, a szakpolitikát és a prioritásokat meghatározó központi hatóság hiányában az együttműködés szétforgácsolódik, ami pedig megnehezítheti azt, hogy összehangolt és strukturált módon lehessen megközelíteni ezt a nemzeti feladatot.

Az értékelők ennél fogva hangsúlyozták, hogy hasznos lenne az érintett hatóságok, ezen belül az államügyészek és a bírák közötti együttműködést, valamint a munkájuk összehangolását lehetővé tevő központi szerv vagy más állandó központi fórum vagy struktúra létrehozása annak biztosítása céljából, hogy a környezeti bűnözés elleni küzdelem valamennyi résztvevője egységesen tudjon fellépni, és reziliensebbé váljon a környezetvédelmi jogérvényesítés rendszere.

Az értékelések megállapításai szerint a környezeti bűnözés elleni küzdelemben részt vevő érdekelt felek közötti együttműködés és koordináció szintje, formái és módozatai tagállamonként eltérőek.

Sok tagállamban jelenleg nincs jogi kerete a környezet elleni, többek között a hulladékkal kapcsolatos bűncselekményeket érintő ügyekben eljáró különböző hatóságok közötti együttműködésnek, az intézményközi együttműködés pedig leggyakrabban eseti alapon és informális módon zajlik, személyes ismeretség, nem pedig az egyes hatóságok közötti hivatalos megállapodás alapján.

Jóllehet ez a gyakorlatban látszólag nem okoz problémát, egy személyes kapcsolatokra, valamint az érdekelt felek személyes tulajdonságaira és jóindulatára épülő rendszer nem a leghatékonyabb módja a zökkenőmentes együttműködés biztosításának, mivel bizonyos váratlan körülmények között sérülékenynek bizonyulhat. Ezen túlmenően felvetheti a know-how átadásának problémáját is, hiszen a távozó munkatársakkal gyakran elveszik a tudásuk is, nincs azonban olyan eljárás, amelynek keretében ismereteiket továbbadhatnák az utódjuknak.

Más tagállamok fejlettebb és hatékonyabb interakciós formákat alakítottak ki, amelyeket az egyes jelentések bevált gyakorlatként azonosítottak. Néhány tagállamban az érintett hatóságok protokollt vagy egyetértési megállapodást kötöttek az egyes érintett hatóságok szerepeinek/feladatainak egyértelmű meghatározása, valamint mind műveleti, mind stratégiai szinten az összehangolt fellépés előmozdítása céljából.

A helyes irányba tett lépésnek tekinthetők az olyan, néhány tagállamban már létező nemzeti szintű hálózatok is, amelyekben valamennyi bűnüldöző hatóság képviselői részt vesznek.

Mivel a környezet elleni, többek között a hulladékkal kapcsolatos bűncselekmények összetett jellegűek és azokban számos különböző szereplő működik közre, a kölcsönös értékelés keretében többször is felmerült, hogy egy hivatalos, strukturált intézményközi keret elősegítené ezen a területen a több ügynökség részvételével zajló együttműködés javítását. Ennek részét képeznék a módszeresebb információcsere megvalósítása és közös adatbázisok létrehozása is.

Az erőfeszítések strukturált összehangolásával könnyedén, szinte költség nélkül lehetne szinergiákat létrehozni, amelyeknek köszönhetően a nemzeti rendszerek alkalmasabbá válnának a környezeti bűnözés, többek között a hulladékkal kapcsolatos bűncselekmények megelőzésére és az ellenük folytatott küzdelemre.

A kölcsönös értékelés – különösen a hulladékszállítást illetően – szintén emlékeztetett arra, hogy a 660/2014/EU rendelettel módosított 1013/2006/EK rendelet 50. cikke értelmében az ellenőrzési tervek végrehajtásának részeként a tagállamoknak gondoskodniuk kell az ellenőrzésekben részt vevő hatóságok közötti együttműködés szabályainak meghatározásáról.

Ugyanígy lényeges a közigazgatási szervek és az igazságügyi hatóságok közötti zökkenőmentes együttműködés, különösen a környezet elleni bűncselekményeknek az ügyészek részére történő jelentése terén, ők döntenek ugyanis arról, hogy az ügy elemei indokolják-e büntetőeljárás megindítását és büntetőjogi szankciók kiszabását.

AJÁNLÁSOK

- *A tagállamokat arra bátorítjuk, hogy műveleti és stratégiai szinten egyaránt hozzanak létre egy multidiszciplináris megközelítésen alapuló, hivatalos és strukturált intézményközi keretet a környezeti bűnözés, többek között a hulladékkal kapcsolatos bűncselekmények megelőzésében és az ezek elleni küzdelemben részt vevő valamennyi érdekelt fél közötti együttműködéshez, lehetőség szerint protokollok vagy egyetértési megállapodások formájában.*
- *A tagállamoknak tanácsos mérlegelniük egy olyan nemzeti szintű központi szerv/testület vagy fórum kijelölését, amely a környezeti bűnözés, többek között a hulladékkal kapcsolatos bűncselekmények elleni küzdelemben részt vevő valamennyi hatóság erőfeszítéseit koordinálná, hogy ezáltal szinergiák jöjjenek létre, és maximalizálni lehessen e hatóságok felkészültségét és reagálási képességét.*
- *A tagállamokat arra bátorítjuk, hogy a környezeti bűnözés, többek között a hulladékkal kapcsolatos bűncselekmények elleni fellépésben érintett összes illetékes hatóság között gondoskodjanak a módszeres információcseréről és az ilyen bűncselekményekre vonatkozó adatokat tartalmazó közös adatbázisok létrehozásáról.*

X. – KÉPZÉS

A LEGFONTOSABB MEGÁLLAPÍTÁSOK ÉS KÖVETKEZTETÉSEK

Az uniós és nemzeti szintű környezetvédelmi jogszabályok egyaránt rendkívül összetettek, szakmai jellegűek és folyamatosan változnak, ezért azok megértése magas szintű ismereteket kíván a közigazgatási ügynökségek, a büntetőhatóságok, az ügyészek, sőt a bírúk részéről is.

Ennélfogva valamennyi érintett szereplő számára komoly kihívást jelent, hogy szakértelmét szinten tartsa, és folyamatosan naprakész legyen egyrészt az illető, hogy milyen jogi és eljárási követelményeknek kell megfelelni a jogszabályok alkalmazásából eredő gyakorlati következmények tekintetében (pl. kihallgatás a közigazgatási/büntetőeljárás különböző szakaszaiban; a bíróság által elfogadható módon végzett, bizonyítás céljára történő mintavétel), másrészt pedig a környezeti bűnözés, többek között a hulladékkal kapcsolatos bűncselekmények sajátosságait illetően.

A hulladékok helytelen besorolását és/vagy a szállítmányokra vonatkozó valótlan nyilatkozatokat illetően az is fontos, hogy a hulladékgyűjtést és -szállítást hivatásszerűen végző, hulladékgazdálkodással foglalkozó szereplők megfelelő képzést kapjanak, hiszen ők jelentik az első védelmi vonalat a hulladékgazdálkodási rendszerben.

Néhány értékelő jelentésben rámutattak, hogy a hulladékszállítás ellenőrzésében illetékes hatóságok számára alapképzést kell biztosítani, felkészítve őket az illegális hulladékszállítmányok megfelelő azonosítására, valamint a gyanús szállítmány észlelését követően annak a dokumentációban feltüntetett szállítmánnyal való összevetésére. E célból az említett szereplők részére nyújtott speciális képzésnek magában kell foglalnia a mintavételre, valamint a minták elemzésére és szakértői értékelésére vonatkozó oktatást is.

Ennélfogva, valamint a környezeti vétségek és környezet elleni bűncselekmények felderítésének és kivizsgálásának sajátos követelményei miatt elengedhetetlen, hogy a fenti szakemberek számára valamennyi szinten – így már pályájuk kezdetén is – biztosított legyen a szakmai alapképzés, illetve a rendszeres és folyamatos szakmai továbbképzés. Ez hozzájárulhat készségeik és tudásuk javításához és az ilyen típusú bűncselekményekkel kapcsolatos ismereteik bővítéséhez, hogy ezáltal az ilyen típusú bűncselekményekre vonatkozó nyomozások és büntetőeljárások sikeresebbé váljanak.

Egyes tagállamokban már most jelentős erőfeszítéseket, erőforrásokat és humán erőforrást fordítanak arra, hogy a környezeti bűnözés, többek között a hulladékkal kapcsolatos bűncselekmények területén kiterjedt szakképzést nyújtsanak az ilyen jellegű bűncselekmények megelőzésében és az ellenük való küzdelemben részt vevő szereplők számára, akik így kimagasló, a bűnözés e formái által támasztott kihívásoknak megfelelő szakmai és jogi szakértelem birtokában vannak.

Más tagállamokban van még mód a fejlődésre, mivel az értékelés szerint az egyes illetékes hatóságok munkatársainak nyújtott képzés nem megfelelő vagy elégtelen. Ennek oka egyrészt az, hogy a képzés nem rendszeres és/vagy nem biztosított a pályaut teljes ideje alatt, másrészt pedig az, hogy a képzés elérhető ugyan, de nem kötelező.

Mindemellett a tagállamok rendszerint más-más szintű képzést biztosítanak a különböző illetékes hatóságok munkatársainak. A környezetvédelmi hatóságoknak nyújtott képzés általában színvonalasabb.

Ami a rendőrséget illeti, a képzés általánosságban kielégítő, ám néhány tagállam kivételt képez; náluk még javítható a helyzet. A rendőrség képzésének magában kell foglalnia a hírszerzési források használatát, az adatelemzést, valamint a konkrét környezetvédelmi ügyekben a megfelelő bizonyítékgyűjtést segítő felderítési és nyomozati módszereket, különösen azokban az tagállamokban, ahol kizárólag a rendőrség rendelkezik nyomozati hatáskörrel.

Az értékelésekben lehetséges előnyként emelték még ki a rendőrtiszteknek nyújtott képzés hasznosabbá tételét, adott esetben oktatók képzését célzó programok, illetve a környezetvédelmi jogszabályok megismertetése révén.

Az értékelés szerint a vámhatóságok esetében több tagállamban is elégtelen az ilyen jellegű képzés, mivel a környezetvédelmi problémákat még nem vagy nem elégséges mértékben illesztették be a rendszeres szakmai képzésekbe. A vámhatóságokat célzó képzésnek ki kell terjednie különösen a hulladékok besorolására, valamint a hulladék és a melléktermékek megkülönböztetésére.

A helyzet az igazságügyi hatóságok esetében sem kielégítő, mivel az ügyészek és különösen a bírák számára vagy nem biztosított szakképzés ezen a területen, vagy a képzés nem megfelelő. Mindössze néhány tagállamban vesznek részt alkalmanként uniós szervek vagy más országok által szervezett külföldi képzéseken.

E tekintetben az értékelés rámutatott, hogy az ügyészeknek és a bírának, legalább azoknak, akik környezet elleni, többek között a hulladékkal kapcsolatos bűncselekményeket érintő ügyekben járnak el, jól képzettnek kell lenniük ahhoz, hogy kezelni tudják a döntéshozatali folyamat során felmerülő rendkívül összetett jogi problémákat, és így megfelelően tudjanak dönteni arról, hogy egy ügyet büntetőeljárás alá vonjanak, illetve abban bíróként eljárjanak-e (különösen a környezeti kár súlyosságának meghatározása révén); ennél fogva számukra célzott szakmai képzést kell nyújtani.

Legjobb gyakorlatként említették az egyik tagállamban az államügyészek és a rendőrök számára nyújtott közös képzést, valamint az ügyészek által vám- és rendőrtiszteknek tartott szakmai képzést.

Néhány tagállamban az ilyen képzési tevékenységek koordinációja és lebonyolítása – nemcsak a képzést nyújtó intézménynél dolgozó tisztviselők, hanem más intézmények személyzete számára is – egyetlen szerv, leggyakrabban valamely környezetvédelmi hatóság feladata, amely rendőr- és vámtiszteknek és határőröknek nyújt képzést, míg néhány esetben ezt a feladatot a rendőrség látja el. Más tagállamokban az egyes hatóságok saját szakterületükön belül maguk képzik saját személyzetüket.

Egy tagállamban távoktatás, mégpedig e-tanulás formájában is biztosítanak képzést, ami bevált gyakorlatnak, illetve olyan hatékony képzési módszernek tekinthető, amely az informatikai eszközök viszonylag alacsony költségének köszönhetően gazdasági szempontból is előnyös.

Az értékelés keretében kiemelték, hogy a bírák, ügyészek, a rendőrség és a közigazgatási egységek részvételével zajló, tapasztalatcserére alkalmat adó közös képzések rendkívül hasznosak, mivel a tapasztalatcserén túl arra is lehetőséget teremtenek, hogy a résztvevők több különböző szempontból vizsgálják meg a problémákat és a lehetséges megoldásokat.

A nemzeti szintű képzések mellett az érintett uniós szervek, például a CEPOL, illetve uniós hálózatok, például az EnviCrimeNet, az Európai Környezetvédelmi Ügyészhalózat (ENPE) és a Bírák Európai Unió Környezetvédelmi Fóruma (EUFJE) is biztosít a környezeti bűnözéssel kapcsolatos célzott képzéseket, illetve részt vesz ilyenek nyújtásában, ezt a lehetőséget azonban a tagállamok általában nem használják ki teljes mértékben.

AJÁNLÁSOK

- *Tekintettel a környezeti bűnözés, többek között a hulladékkal kapcsolatos bűncselekmények összetett és sokrétű jellegére, ajánljuk a tagállamoknak, hogy tartsák fenn vagy bővítsék az ilyen jellegű bűncselekmények elleni küzdelemben részt vevő szakembereknek nyújtott, a témakörrel kapcsolatos tudásukat elmélyítő rendszeres és folyamatos képzést.*
- *A tagállamoknak tanácsos lenne mérlegelniük annak lehetőségét, hogy biztosítsák vagy létrehozzák az intézményközi jellegű képzésszervezést annak érdekében, hogy a környezeti bűnözés ellen fellépő összes érdekelt félnek szóló közös képzéseket nyújthassanak, valamint előmozdítsák a bűnüldöző hatóságok és az ügyészi szolgálatok közötti fokozott együttműködést.*
- *A tagállamoknak érdemes a lehető legjobban kihasználniuk az uniós szinten, például a CEPOL-nál és az érintett hálózatokon belül, illetve nemzetközi szinten elérhető képzési lehetőségeket azáltal, hogy gondoskodnak a környezeti bűnözés, többek között a hulladékkal kapcsolatos bűncselekmények kezelésében érintett felek ilyen képzési tevékenységekben való rendszeres részvételéről.*
- *A tagállamok fontolóra vehetnék e-tanulási módszerek alkalmazását a környezeti bűnözés elleni küzdelemben részt vevő valamennyi szerv részére biztosított, környezeti témájú képzések során.*

XI. – JOGI VONATKOZÁSOK

A LEGFONTOSABB MEGÁLLAPÍTÁSOK ÉS KÖVETKEZTETÉSEK

Minden tagállam rendelkezik olyan jogszabályokkal, amelyek kifejezetten a környezeti bűnözés hatékony megelőzését és az ellene folytatott hatékony küzdelmet célozzák. A jogi fogalom meghatározások pontossága, a szankciók mértéke és a nyomozási eszközök köre azonban jelentősen eltér a tagállamok között.

Valamennyi tagállam átültette saját jogába a környezet büntetőjog általi védelméről szóló 2008/99/EK irányelvet, és többségük megfelelő jogi keretet hozott létre a környezet védelmére. Egyes tagállamok csak a fenti irányelvben előírt minimális követelményeket teljesítették, míg mások részletesebb és teljesebb szabályozást vezettek be. Néhány tagállamban a környezetvédelem elvét az alkotmányban is rögzítették.

Szinte egyetlen tagállamban sem létezik egyetlen olyan jogszabály, amely valamennyi környezet elleni bűncselekményre kiterjedne; ezekkel többnyire a büntető törvénykönyv és/vagy más célzott környezetvédelmi jogszabályok foglalkoznak. A jogi keret több ilyen, a környezeti és emberi egészségre veszélyt jelentő bűncselekmények különféle típusait szabályozó jogszabályra való szétaprózódása bonyolítja a helyzetet, és párhuzamosságokhoz vezethet. A tagállamokat ezért arra bátorították, hogy mérlegeljék az e területet érintő nemzeti jogszabályaik felülvizsgálatát és a releváns részek egyetlen jogi szövegbe foglalását.

A környezet elleni bűncselekmények jogi fogalommeghatározásai és a kapcsolódó bűncselekmények súlyosságának értékelési kritériumai tagállamonként eltérőek, és általában olyan fogalmakon alapulnak, mint az e bűncselekmények által az emberi életre vagy egészségre vagy a környezetre jelentett veszély, illetve az ezekben okozott kár.

Számos tagállamban ugyanakkor nem léteznek olyan egyértelmű, előre meghatározott kritériumok, amelyek mentén fel lehetne mérni a környezeti kár mértékét, és az ilyen fogalmak meghatározása tekintetében gyakran a bíróság ítélkezési gyakorlata is hiányos. Az igazságügyi hatóságok a gyakorlatban legtöbbször eseti alapon, a környezeti kár, a károkozás kockázata, a kár mértéke és más kapcsolódó tényezők figyelembevételével értékelik a helyzetet.

E tekintetben az országok értékelése rámutatott arra, hogy a környezet elleni, többek között a hulladékkal kapcsolatos bűncselekmények súlyosságának eltérő megítélése befolyásolhatja az ilyen jellegű bűncselekmények elleni küzdelmet célzó intézkedések hatékonyságát, és hogy ezért fontos, hogy valamennyi nemzeti hatóság hasonló megközelítést és azonos eljárásokat alkalmazzon az e területen elkövetett súlyos bűncselekmények esetében, szükség szerint a bírósági eljárást is ideértve.

Bizonyos fogalmak, így például a 2008/99/EK irányelv 3. cikkében említett jelentős károsodás, a környezeti kár, a hulladékká vált gépjármű stb. gyakran túlságosan megfoghatatlanok és nem elég egyértelműek; sok esetben nem léteznek vagy nem kellően pontosak az ezek meghatározásához szükséges kritériumok, iránymutatások vagy utasítások.

Az értékelésben szintén gyakori problémaként merült fel a bűncselekmények és a szabálysértések, illetve a közigazgatási és a büntetőjogi rendszer egyértelmű megkülönböztetésének hiánya, hiszen hiányoznak azok a pontos kritériumok, amelyek alapján el lehetne dönteni, hogy melyik rendszer alkalmazandó. Ezenfelül bizonyos esetekben úgy tűnik, hogy a jog nem írja elő világosan és egyértelműen, mikor kell a kisebb jogsértéseket a rendőrség vagy az ügyészség felé jelenteni. Emiatt előfordulhat, hogy az ügyészség nem indít vizsgálatot az ügyben, és így az illetékes közigazgatási hatóságra marad, hogy megtegye a megfelelő lépéseket.

Az érintett tagállamok részére ezért ajánlásokat fogalmaztak meg azzal a céllal, hogy világosabbá és egységesebbé váljon az alkalmazandó jogi és szankciós rendszer meghatározása, valamint hogy pontos, előre meghatározott kritériumok alapján különbséget tudjanak tenni a bűncselekmények és a közigazgatási szabálysértések között. Ezzel lehetővé válna, hogy minden egyes környezet elleni bűncselekményt a lehető legmegfelelőbb módon kezeljenek, és hogy amennyiben a környezetvédelmi jog megsértése büntetőjogi felelősséget von maga után, biztosított legyen a büntetőeljárás megindítása.

Vannak olyan tagállamok, ahol csak legvégső esetben alkalmaznak büntetőjogi intézkedéseket, és a környezetet érintő ügyekkel szinte kizárólag közigazgatási szervek foglalkoznak. Ennek magyarázataként a nemzeti hatóságok a bűncselekmény alkotóelemeit vagy az elérendő bizonyítási küszöböt, illetve annak figyelembevételét említették, hogy az általános megítélés szerint a közigazgatási jogérvényesítés kevesebb gonddal jár és eredményesebb, mint a bírósági eljárás, tekintettel arra, hogy a büntetőeljárás időigényes és eljárási szempontból nehézkes. Az értékelésben e tagállamoknak azt ajánlották, hogy értékeljék át a környezeti bűnözés esetében alkalmazott közigazgatási és büntetőjogi megközelítés egyensúlyát.

A jogszabályi előírások mellett hasznosak lehetnek még a környezeti jogsértésekkel foglalkozó illetékes hatóságok közötti olyan hivatalos megállapodások vagy protokollok, illetve olyan nekik szóló iránymutatások, amelyek pontos kritériumokat írnak elő annak meghatározására, hogy az ilyen jellegű jogsértések mikor vonnak maguk után közigazgatási, illetve mikor büntetőeljárást. Így mindenki egységes kritériumokat alkalmazhat, és elkerülhetők a félreértelmezések.

A környezet büntetőjog általi védelméről szóló 2008/99/EK irányelv 6. cikke szerint a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a jogi személyeket felelősségre lehessen vonni a 3. cikkben említett bűncselekményekért. Az ilyen bűncselekmények esetében egyes tagállamok büntetőjogi, más tagállamok közigazgatási felelősségről rendelkeztek.

A környezet elleni, többek között a hulladékkal kapcsolatos bűncselekményekre alkalmazandó szankciók mértéke tagállamonként eltérő, és általában egy kötelező alsó és felső határ között mozog. Néhány tagállamban e szankciók az értékelés szerint túlságosan enyhék és elégtelenek ahhoz, hogy érvényesülhessen a büntetőjog büntető és elrettentő ereje.

Egyes jelentések rámutattak arra, hogy a jogi személyekre kiróható bírságokat nem alkalmazzák kellő mértékben, illetve azok túlságosan alacsonyok a környezet elleni, többek között a hulladékkal kapcsolatos bűncselekményekből származó lehetséges nyereséghez képest. Több jelentésben is kiemelték, hogy e bírságok összegét célszerű lenne felülvizsgálni. Ennélfogva ajánlásokat intéztek az érintett tagállamokhoz azzal a céllal, hogy gyakrabban alkalmazzák a környezeti elleni bűncselekményekért kirótt vállalati bírságokat, és növeljék ezek összegét.

Egyes tagállamokban nem megengedett a speciális nyomozási technikák (például megfigyelés, beépülés, telefonlehallgatás stb.) használata a környezet elleni, többek között a hulladékkal kapcsolatos bűncselekmények nyomozásakor. Ezek a tagállamok kihasználhatják, hogy mivel az elkövetők igyekeznek maximalizálni a nyereségüket, az ilyen jellegű bűncselekményekhez gyakran gazdasági és pénzügyi bűncselekmények kapcsolódnak, amelyek már feljogosítják a bűnüldöző hatóságokat a fenti technikák alkalmazására.

Ez a megoldás azonban nem minden esetben alkalmazható, ezért az értékelés során kiemelték, hogy a speciális nyomozási technikák nélkülözhetetlenek a környezeti bűnözés elleni hatékony küzdelemhez, és javasolták a tagállamoknak, hogy jogszabályaikban rendelkezzenek e technikák ilyen bűncselekményformák nyomozása során történő alkalmazásának lehetőségéről.

AJÁNLÁSOK

- *A tagállamokat arra ösztönözzük, hogy mérlegeljék a környezeti bűnözés, többek között a hulladékkal kapcsolatos bűncselekmények elleni küzdelemmel foglalkozó nemzeti jogszabályaik felülvizsgálatát, amelyeket lehetőség szerint egyetlen jogi szövegben összesíthetnének annak érdekében, hogy valamennyi illetékes hatóság számára megkönnyítsék a szabályozás teljes körű megismerését és alkalmazását.*
- *A tagállamoknak célszerű gondoskodniuk arról, hogy a környezetvédelem területén egyértelműen elkülönüljön egymástól a közigazgatási és a büntetőjogi szankciórendszer, ami az ilyen megkülönböztetést lehetővé tevő, egységes és konkrét kritériumok elfogadásával és azoknak az érintett szereplők rendelkezésére bocsátásával valósítható meg.*
- *A tagállamoknak javasolt iránymutatásokat kidolgozniuk annak érdekében, hogy az olyan problémás fogalmakat, mint például a jelentős károsodás vagy a környezeti kár, pontosan meg tudják határozni, és ez megkönnyítse az illetékes hatóságok e területen végzett munkáját.*
- *A tagállamoknak célszerű gondoskodniuk arról, hogy a környezet elleni, többek között a hulladékkal kapcsolatos bűncselekményekre vonatkozó szankciók, különösen a vállalati bírságok megfelelő mértékűek legyenek, valamint hogy minden olyan esetben ténylegesen kiszabjanak ilyen bírságot, amikor teljesülnek ennek feltételei.*
- *Az ilyen bűnügyi jelenségekkel szembeni hatékony fellépés érdekében a tagállamoknak ajánlatos biztosítaniuk, hogy nemzeti szabályozásuk lehetővé tegye speciális nyomozási eszközök alkalmazását a környezet elleni, többek között a hulladékkal kapcsolatos bűncselekmények nyomozása során, feltéve, hogy ez arányos az érintett bűncselekmény súlyosságával.*

XII. – ELJÁRÁSI KÉRDÉSEK

A LEGFONTOSABB MEGÁLLAPÍTÁSOK ÉS KÖVETKEZTETÉSEK

Minden tagállam előír a bizonyítékgyűjtés tekintetében teljesítendő követelményeket annak biztosítása érdekében, hogy a bizonyíték érvényes és a bírósági vagy közigazgatási eljárásban elfogadható legyen. Egyes tagállamokban az illetékes hatóságok jelezték, hogy nem tudnak olyan nehézségekről, amelyek kifejezetten ezen a területen merülnének fel a bizonyítékok gyűjtését és elfogadhatóságát illetően, és hogy a felmerülő akadályok nem különböznek a más típusú bűncselekmények esetén tapasztalhatóktól.

Más tagállamok ugyanakkor problémákról számoltak be e tekintetben. Az egyik leggyakoribb nehézség abból fakad, hogy a mintavétel és -elemzés szakaszában hiányzik az eljárási garanciáknak való megfelelés, ami pedig befolyásolhatja az eljárást, amennyiben a minták nem használhatók fel bizonyítékként. Ez különösen igaz a közigazgatási hatóságok által gyűjtött bizonyítékokra, amelyek így nem minden esetben használhatók fel a bírósági eljárásokban, mivel e hatóságokra nem vonatkoznak a szigorú büntetőeljárási szabályok.

Egyes tagállamok hatóságai nehézségekről számoltak be a környezeti bűnözés, főként a hulladékkal kapcsolatos bűncselekmények által okozott károk felmérése terén, különösen a kár kockázatát, annak megállapítását és tényleges mértékét tekintve, mivel az ilyen károk gyakran nem könnyen láthatók vagy mérhetők. Ezek a nehézségek hatással lehetnek a bűncselekmény megfelelő besorolására, a súlyosbító körülmények értékelésére és ebből következően a büntetési értékre (lásd még a XI. fejezetet).

A kifejezetten a hulladékkal kapcsolatos bűncselekmények bizonyítékait érintő nehézségekkel a XV. fejezetben foglalkozunk.

Az értékelés keretében a bírósági és a közigazgatási eljárás során a bizonyítékokkal kapcsolatban felmerült további olyan nehézségekre is rámutattak, amelyek tovább bonyolítják a nyomozást, így például a következőkre: az elkövető azonosítása, a vádlott természetes vagy jogi személy részéről a pszichológiai elemek (gondatlanság vagy szándék) meglétét, illetve jogi személy esetén az elkövetett bűncselekményt igazoló bizonyíték, a felelős személy(ek) kilétének felderítése, a vizsgálat során fennálló környezeti állapot bíróságon is elfogadható módon történő dokumentálása és értékelése, valamint hamis okmányok használata.

Néhány olyan tagállamban, ahol nagyon kevés ügy jut el bíróságra, amiatt is nehézségekbe ütközhet a bizonyítékok elfogadása, hogy a szakemberek nem rendelkeznek megfelelő jogi tudással és tapasztalattal ezen a téren.

Környezeti, többek között a hulladékkal kapcsolatos bűncselekmények esetén a közigazgatási jogérvényesítő szervek a büntetőjogi szankciókon és a közigazgatási bírságokon túlmenően egyéb intézkedéseket is alkalmazhatnak minden tagállamban (nem bírósági jogérvényesítő intézkedés).

Ide tartoznak a közigazgatási jogsértéseknek, illetve az ilyen jogsértések káros következményeinek a megelőzését vagy megszüntetését célzó kényszerítő közigazgatási intézkedések. Ezek az intézkedések – a tagállamok közötti kisebb eltérésekkel – a következőket foglalják magukban: elkobzás és lefoglalás, a szerzett vagyoni előny összegének megfelelő pénzösszeg megfizetése, a vállalat ideiglenes vagy végleges bezárása, tevékenységi és más engedélyek felfüggesztése vagy visszavonása, követelmények, feltételek és előírások bevezetése, a társaságokat megillető jogoktól való megfosztás és/vagy előnyök megtagadása, valamint a környezetre gyakorolt negatív hatások orvosolását célzó azonnali fellépésre irányuló intézkedések.

Néhány tagállamban olyan biztonsági intézkedéseket is előírnak, amelyek célja nem az elkövetők megbüntetése, hanem az újabb jogsértés elkövetésének megelőzése azáltal, hogy megszüntetik azokat a körülményeket, amelyek ösztönzik vagy előmozdítják további bűncselekmények elkövetését.

A büntetőeljárások során alkalmazható, a büntetőjogi szankcióktól eltérő lehetséges intézkedés még a jogsértés elkövetéséhez felhasznált eszközök (eszközök) elkobzása, valamint a bűncselekményből származó vagy a bűncselekménnyel szerzett jövedelem (bűncselekményből származó vagyon) elkobzása, a jogsértés elkövetésével szerzett gazdasági előnyöket is ideértve. A vagyoneklobzást elrendelő határozatok tagállamok közötti továbbítása és végrehajtása esetén a kölcsönös elismerés elvének a vagyoneklobzást elrendelő határozatokra történő alkalmazásáról szóló, a 2009. február 26-i 2009/299/IB tanácsi kerethatározattal módosított 2006/783/IB tanácsi kerethatározatot kell alkalmazni.

Néhány kivételtől eltekintve a legtöbb tagállamban nincs mód arra, hogy az elkobzott nyereséget közvetlenül átirányítsák a környezetvédelmi ügynökségekhez, illetve a rendőrség költségvetésébe vagy a környezet elleni bűncselekmények áldozatainak szánt kártérítési alapba, ami pedig az értékelés megállapításai szerint célszerű lenne.

A börtönbüntetésen és a bírságon kívül többek között a következő büntetőjogi szankciók alkalmazhatók: különleges jogok megtagadása, közjogok megvonása, eltiltás közhivatal viselésétől, szakmai munkakör vagy vállalatvezetői pozíció betöltésétől, kártérítés a bűncselekmény által okozott kárért, az ítélet nyilvánossá tétele és a környezet állapotának helyreállítása.

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 191. cikkének (2) bekezdésében előírt és a környezeti felelősségről szóló 2004/35/EK és a hulladékokról szóló 2008/98/EK irányelv által szabályozott „a szennyező fizet” elv értelmében a környezet helyreállításáért és az okozott környezeti kár felszámolásáért az alapvető felelősség az elkövetőt terheli, saját költségére.

Ezt az elvet tovább erősíti a kiterjesztett gyártói felelősség elve. Mindezek alapján, amennyiben a helyreállításra a megjelölt határidőig nem vagy nem megfelelő mértékben került sor, a tagállamok végrehajtó szervei kényszerítő közigazgatási intézkedéseket írhatnak elő azzal a céllal, hogy a felelős jogi és természetes személyeket rákényszerítsék az okozott környezeti kár felszámolására (amennyiben a kár objektíven visszafordítható) és valamennyi felmerült költség megfizetésére.

Egyes tagállamokban a jog lehetővé teszi a büntetés felfüggesztését azzal a feltétellel, hogy a felelős kártérítést fizet, valamint intézkedik az érintett terület biztosításáról, megtisztításáról és helyreállításáról.

A környezet állapotának helyreállításáért végső soron a hatóságok felelnek, általában azonban csak a legvégső esetben avatkoznak be, amikor a terhelt az érvényes elmarasztaló ítélet ellenére nem hajlandó elvégezni a helyreállítást, illetve ha az elkövetőt nem lehet azonosítani vagy nem rendelkezik a feladat elvégzéséhez szükséges anyagi forrásokkal. Néhány esetben az állam külön forrásokat használ erre a célra.

Az egyik tagállamban környezeti felelősségi nyilvántartást hoztak létre azon személyek és vállalatok adataival, akiket/amelyeket súlyos környezet elleni bűncselekmény elkövetéséért és/vagy a környezetvédelmi jogszabályok súlyos megsértéséért elítéltek. A nyilvántartás eredményesnek bizonyult a környezeti jog megsértésének megelőzésében, és ezért bevált gyakorlatnak tekinthető.

A nemzeti jogszabályok értelmében a nem kormányzati szervezetek (NGO-k) Uniós-szerte más-más szerepet játszanak a környezeti/a hulladékkal kapcsolatos bűnügyekben, és tevékeny közreműködésük mértéke is tagállamonként változik.

Az NGO-k más természetes vagy jogi személyekhez hasonlóan minden tagállamban támogathatnak vagy benyújthatnak a környezetre káros magatartással kapcsolatos panaszokat, és bejelenthetik a környezetvédelmi jogszabályok feltételezett megsértését az illetékes nemzeti hatóságoknak. Néhány tagállamban nemcsak joguk, de kötelességük is bejelenteni a bűncselekményeket.

Ezzel szemben az egyes tagállami jogrendszerek különféleképpen rendelkeznek e szervezetek eljárásokban való részvételi jogosultságáról. Számos tagállamban – még ha a nemzeti jog nem ír is elő a fentihez hasonló kötelezettséget – magánfélként (*parte civile*) is részt vehetnek a környezet elleni, többek között a hulladékkal kapcsolatos bűncselekményeket érintő büntetőeljárásokban, és polgári jogi követeléssel élhetnek a környezeti kár nyomán fizetendő kártérítésért. A legtöbb esetben ez a lehetőség bizonyos feltételekhez – például az ügyben való érdekelttséghez és/vagy környezet elleni bűncselekmények nyomán az NGO által elszenvedett sérelem meglétéhez – kötött. Más tagállamokban a nemzeti jogszabályok nem engedélyezik, hogy az NGO-k a büntetőeljárás részeként polgári keresetet nyújtsanak be, mivel erre kizárólag bűncselekmények sértettjei jogosultak.

A legtöbb ilyen tagállamban ugyanakkor az NGO-k különböző mértékben részt vehetnek a büntetőeljárásokban. Ennek megfelelően például adatokat/információt nyújthatnak az állítólagos bűncselekményekkel kapcsolatban és/vagy bizonyítékot szolgáltathatnak a bűnüldöző hatóságok és az ügyészségek részére, képviselőik révén részt vehetnek a tárgyalásokon, és tanúként vagy szakértőként is közreműködhetnek. Néhány tagállamban a jog nem ad lehetőséget a fentiekre, és az NGO-k semmilyen konkrét szerepet nem vállalhatnak a büntetőeljárásokban.

A kölcsönös értékelések keretében az értékelők az Aarhusi Egyezményre hivatkozva több ízben is hangsúlyozták, hogy az NGO-k – mivel gyakran értékes szaktudással rendelkeznek a környezettel kapcsolatos kérdésekben –, jelentős szerepet játszhatnak, ezért fontos, hogy lehetőségük legyen jogi eljárást kezdeményezni.

AJÁNLÁSOK

- *A tagállamoknak célszerű biztosítaniuk, hogy az ügyészek és a bírák megfelelő ismeretekkel rendelkezzenek a környezet elleni bűncselekményeket érintő ügyekben a bizonyítékok, többek között a minták elfogadhatóságának értékeléséhez, és ennek érdekében ajánlott a részükre megfelelő célzott képzést nyújtaniuk.*
- *A tagállamokat arra bátorítjuk, hogy mérlegeljék a környezet elleni, többek között a hulladékkal kapcsolatos bűncselekményekből származó jövedelem hasznosításának lehetőségét, mégpedig az ilyen jellegű bűntények elleni küzdelem finanszírozásának céljára.*
- *A tagállamoknak ajánlatos maradéktalanul kihasználniuk a környezetvédelem területén tevékenykedő NGO-k bírósági eljárásokban való részvételének lehetőségeit, hogy ezáltal maximálisan hasznosítani tudják azok szakértelmét és így hozzájáruljanak a környezeti bűnözés elleni küzdelemhez.*
- *Az uniós adatvédelmi jogszabályok sérelme nélkül a tagállamoknak célszerű mérlegelniük környezeti felelősségi nyilvántartás létrehozását, amellyel ösztönözhetik a megfelelést és elősegíthetik a környezeti jog megsértésének megelőzését.*

XIII. – NEMZETKÖZI EGYÜTTMŰKÖDÉS

A LEGFONTOSABB MEGÁLLAPÍTÁSOK ÉS KÖVETKEZTETÉSEK

A környezet elleni, többek között a hulladékkal kapcsolatos bűncselekmények gyakran határokon átnyúló jellegűek, ezért az ilyen bűnügyi jelenségek hatékony kezeléséhez elengedhetetlen a nemzetközi együttműködés. Eltérő azonban, hogy az egyes tagállamok mennyire vannak tisztában a nemzetközi munkavégzés sajátosságaival, ahogyan az is, hogy ténylegesen milyen mértékben vesznek részt ilyen együttműködésekben.

Szakértelmüknek és eszközeiknek köszönhetően az Europol, az Eurojust és az EIH kulcsszerepet játszanak a tagállamok nyomozó és igazságügyi hatóságai közötti kölcsönös bizalom és együttműködés megerősítésében, valamint a harmadik államokkal folytatott nemzetközi együttműködés előmozdításában.

E három szerv számos különféle tevékenységet végez; ide tartozik például a környezeti bűnözéssel kapcsolatos tendenciák elemzése, a nemzetközi nyomozások és büntetőeljárások koordinálása, az információk, a bűnüldözési operatív információk és a bizonyítékok kölcsönös cseréje, valamint közreműködés az uniós szintű képzésben. A 2018–2021-es időszakra vonatkozó uniós szakpolitikai ciklus keretében az EMPACT projekt egyik kiemelt prioritása „a környezeti bűnözés elleni küzdelem”.

A tagállamok többnyire nagyra értékelik az Europol, az Eurojust és az EIH által nyújtott támogatást és koordinációt, néhányan azonban hangsúlyozták: ahhoz, hogy ezek a szervek még tevékenyebben részt tudjanak venni a környezeti bűnözés elleni küzdelemben, növelni kell az erőforrásaikat. Az említett uniós szervekkel folytatott együttműködés általánosságban kielégítő, és a tagállamok bűnüldöző hatóságai a határokon átnyúló információcseréhez gyakran veszik igénybe az Europol és az Interpol kommunikációs csatornáit és adatbázisait, köztük az Europol SIENA elnevezésű információcsere-platformját is.

Bizonyos esetekben azonban tovább lehetne erősíteni ezt az együttműködést, mivel egyes tagállamokban nem minden érintett gyakorló szakember ismeri, illetve használja ki teljeskörűen a környezeti bűnözéssel összefüggésben az Eurojust, az Europol és az EIH által nyújtott szolgáltatásokat és termékeket. Egy országjelentésben kiemelték, hogy a műveleti erőknél az Europollal és az Interpollal való tervezett és integrált együttműködése – amelynek célja elsősorban a hulladékszállítmányok rendeltetési országaiban és különösen az Unión kívüli országokban található kapcsolattartó pontok azonosítása lenne – műveleti szinten tovább javítaná az együttműködést.

Uniós viszonylatban hálózatok széles köre jött létre a környezetvédelem terén működő valamennyi szerv számára, úgymint:

- a környezeti jog végrehajtásával és érvényesítésével foglalkozó európai uniós hálózat (IMPEL), amely a környezetvédelmi hatóságokat tömöríti és konferenciákat szervez, valamint az uniós környezeti jog javítását és végrehajtását célzó környezetvédelmi vonatkozású projekteket valósít meg,
- az IMPEL-TFS (hulladék- és nemzetközi hulladékszállítás), amely az illegális hulladékszállítmányok problémájával foglalkozik,
- a környezeti bűnözés elleni küzdelemmel foglalkozó informális hálózat (EnviCrimeNet), amely összekötő pontként szolgál a bűnüldöző hatóságok számára az ismeretek és a legjobb gyakorlatok megosztásához a környezeti bűnözés területén,

- az Európai Környezetvédelmi Ügyészhalózat (ENPE), amelynek tagjai a környezetvédelem területén dolgozó ügyészek, és amely a „hulladékkal kapcsolatos bűncselekmények” vagy „az e területen zajló szankcionálás, büntetőeljárások és bírósági gyakorlat” kérdéseivel foglalkozó célzott munkacsoportok keretében végzi a tevékenységét,
- a Bírák Európai Unió Környezetvédelmi Fóruma (EUFJE), amely lehetőséget nyújt a bírácoknak tapasztalataik megosztására, ezzel pedig elősegíti a környezeti jog megfelelőbb ismeretét és hatékonyabb végrehajtását.

A tagállamok eltérő mértékben vesznek részt e hálózatok tevékenységeiben. Többségük tagja az IMPEL és az EnviCrimeNet hálózatnak és közreműködik azokban – noha vannak, akik ezt másoknál aktívabban teszik –, a többi tagállam esetében ugyanakkor a részvétel nem rendszeres és/vagy nem terjed ki e fórumokon belül az összes releváns tevékenységre.

A felsorolt igazságügyi hálózatokban való részvétel általában kisebb mértékű, és több tagállamban jelenleg nincs is olyan bíró, aki részt venne a Bírák Európai Unió Környezetvédelmi Fórumának (EUFJE) tevékenységeiben, illetve olyan ügyész, aki az ENPE-ben közreműködne.

Az értékelés különösen kiemelte, hogy a környezeti vonatkozású büntetőügyekben eljáró bírácoknak, akiknek a büntetőjogi felelősség megállapításához meg kell határozniuk a környezeti kár mértékét, célszerű lenne szervezesebben bekapcsolódniuk a környezeti bűnözéssel kapcsolatos uniós szintű tevékenységekbe.

Általánosabb szinten az értékelés során ajánlásként fogalmazódott meg az összes említett hálózatban való teljes körű részvétel, mivel ez lehetőséget teremt a legjobb gyakorlatok, az eljárási módok és a határokon átnyúló operatív információk cseréjére, valamint könnyű és közvetlen kapcsolattartást tesz lehetővé a környezeti bűnözéssel foglalkozó külföldi partnerekkel.

Mindemellett a határokon átnyúló nyomozást illetően a nemzetközi szinten koordinált nyomozásokban való részvétel elősegítheti a környezet elleni bűncselekményekben folytatott hatékony nyomozást és a büntetőeljárások hatékony lefolytatását.

Az Európai Unió keretein belül a közös nyomozócsoportok eredményesen alkalmazhatók a transznacionális bűncselekmények esetében folytatandó nemzetközi együttműködés céljára. Közös nyomozócsoportokat két vagy több tagállam – mind igazságügyi, mind bűnüldöző – illetékes hatóságai között létrejött megállapodás alapján lehet létrehozni a bűnügyi nyomozások közös lefolytatása érdekében. Ezenfelül az Europol és az Eurojust segítheti és finanszírozhatja a közös nyomozócsoportok létrehozását és működését.

A részt vevő tagállamok általában pozitív tapasztalatként említik meg a közös nyomozócsoportokban való részvételt, úgy vélik ugyanis, hogy e csoportok a határokon átnyúló nyomozás hasznos eszközének bizonyultak, mivel lehetővé teszik az információk közvetlen kicserélését a nyomozók között és a bizonyítékok kellő időben történő összegyűjtését valamennyi részt vevő tagállamban anélkül, hogy kölcsönös jogsegély vagy európai nyomozási határozat iránti külön-külön hivatalos megkereséseket kellene intézni a többi tagállamhoz. Az értékelés időpontjában azonban csupán néhány tagállam vett részt környezet elleni, többek között a hulladékkal kapcsolatos bűncselekményeket vizsgáló közös nyomozócsoportokban.

Az értékelés keretében többször is hangsúlyozták a más tagállamok, különösen a szomszédos országok illetékes hatóságaival folytatott határokon átnyúló együttműködés és információcsere fontosságát, aminek célja, hogy e hatóságok összehangolják erőfeszítéseiket a transznacionális, környezet elleni bűncselekmények visszaszorítását célzó küzdelem során.

A hulladékszállítmányok rendeltetési vagy származási országaként közvetlenül érintett, nem uniós országokkal kialakított kapcsolatok szintén létfontosságúak az illegális hulladékszállítás hatékony kezeléséhez, valamint ahhoz, hogy a büntetőeljárásokban érvényesíteni lehessen a nemzetközi együttműködés előnyeit. Néhány tagállam már jelenleg is tart fenn kapcsolatokat ilyen harmadik országokkal.

Az effajta együttműködések hatékonysága és módozatai ugyanakkor Unió-szerte eltérőek. Különböző mértékben több tagállam is kialakított egymás között ilyen célú együttműködési formákat, amelyek magukban foglalhatják az információk és/vagy legjobb gyakorlatok cseréjét, rendszeres találkozókat és/vagy közös intézkedéseket/projektet, közös képzést és közös ellenőrzéseket például az országhatárokon áthaladó hulladékszállítást illetően, összekötő tisztviselők kijelölését stb. Több ilyen együttműködés protokollokon vagy egyetértési megállapodásokon, illetve egyéb kétoldalú megállapodásokon alapul, ami bevált gyakorlatnak tekinthető.

Más esetekben az egyéb uniós tagállamokkal folytatott együttműködés nem ölt hivatalos, módszeres formát. Az értékelés ajánlásokat fogalmazott meg azon tagállamok számára, amelyekről kiderült, hogy az ilyen jellegű együttműködések tekintetében a helyzetük javításra szorul.

Egyes esetekben regionális jellegű nemzetközi együttműködések születtek akár nem uniós országokkal is; ezek közé tartozik például a HELCOM a balti-tengeri térségben, ahol a cél az itt felmerülő regionális, határokon átnyúló környezeti problémák kezelése többek között a környezet elleni bűncselekményekkel foglalkozó ügyészek hálózatának (ENPRO) létrehozásával; illetve a délkelet-európai bűnüldözési központ (SELEC) a fekete-tengeri térségben, ahol az együttműködés javítani hivatott a koordinációt a bűnözés, ezen belül is a súlyos és szervezett transznacionális bűnözés megelőzése és az ellene folytatott küzdelem terén, többek között a délkelet-európai ügyészi tanácsadó csoport (SEEPAG) létrehozásával. Ezek a struktúrák a bevált gyakorlatok jó példáiként szolgálnak, mivel harmadik országok bevonásával kibővítik az együttműködést, és ezáltal lehetővé teszik új tapasztalatok és adatok megosztását, amivel pedig tovább javítják a környezeti bűnözés elleni küzdelem hatékonyságát.

AJÁNLÁSOK

- *A tagállamokat arra bátorítjuk, hogy tevékenyen vegyenek részt az uniós és nemzetközi szinten végzett, arra irányuló munkában, hogy hatékonyabbá váljon a környezet elleni, többek között a hulladékkal kapcsolatos bűncselekmények kezelését célzó együttműködés. Ez különösen igaz az uniós ügynökségek és szervek – az Eurojust, az Europol és az EIH –, valamint az e területen tevékenykedő európai hálózatok tevékenységeiben való részvételre.*
- *Ajánlatos, hogy a tagállamok a nyomozások hatékonyabbá tétele érdekében felhívják a gyakorló szakemberek figyelmét arra, hogy milyen lehetőségek és előnyök rejlenek a közös nyomozócsoportokban, illetve azoknak a környezeti bűnözés eseteiben való alkalmazásában.*
- *Javasolt, hogy a tagállamok alakítsák ki vagy fejlesszék tovább a szomszédos, köztük a harmadik országokkal folytatott együttműködést, és adott esetben hozzanak létre a környezeti bűnözés elleni küzdelmet célzó regionális együttműködést.*
- *Különösen ajánlatos, hogy a tagállamok szorosan együttműködjenek a hulladékszállítmányok rendeltetési vagy származási országaiként szolgáló uniós vagy nem uniós országokkal, hogy összehangolt intézkedésekkel vehessék fel a harcot az ilyen jellegű, határokon átnyúló illegális tevékenységekkel szemben. Ennek érdekében például kapcsolattartó pontokat/összekötő tisztviselőket jelölhetnek ki, amelyek/akik biztosítják az információcserét és a legjobb gyakorlatok megosztását.*

XIV. – A KÖZ- ÉS A MAGÁNSZFÉRA KÖZÖTTI EGYÜTTMŰKÖDÉS

A LEGFONTOSABB MEGÁLLAPÍTÁSOK ÉS KÖVETKEZTETÉSEK

Az értékelés megállapításai szerint a köz- és a magánszféra közötti együttműködés szintje tagállamonként változó, azonban általánosságban megállapítható, hogy az együttműködés fejlettebb és hatékonyabb azokban az országokban, ahol strukturált keretek között történik, és ahol bizalmi légkör uralkodik.

Az értékelés szerint néhány tagállamban hatékonyan működik az ilyen együttműködés, míg más tagállamokban a magánszféra aktívabban is közreműködhetne a környezeti bűnözés kezelésében.

Egyes tagállamok előirányozzák az egyetértési megállapodáson vagy más hivatalos megállapodásokon alapuló köz-magán társulások alkalmazását, noha ez bizonyos esetekben adott területekre korlátozódik. Más tagállamok nem alakítottak ki hivatalos keretet a köz-magán társulásokra vonatkozóan, és e tagállamok közül néhányban informálisan kerül sor a magánszférával való, a biztonsági eseményekkel, a tendenciákkal és a fejleményekkel kapcsolatos együttműködésre, ülésekre és információcserére.

Az értékelés rávilágított a köz-magán társulások létesítésének fontosságára, mivel azok lehetővé teszik a magánszférával folytatott rendszeres együttműködést és az információk, ismeretek, tapasztalatok és képességek megosztását a környezeti bűnözés elleni küzdelemben, különösen a hulladékkal kapcsolatos illegális tevékenységek felderítése terén.

A magánszférával való együttműködés legfejlettebb formái néhány olyan tagállamban mutatkoznak, ahol az együttműködés intézményesített formában, azaz olyan megfelelő intézmények/munkacsoportok keretében zajlik, amelyekben a magánszféra és bizonyos esetekben a környezetvédelemmel foglalkozó NGO-k és egyetemek, valamint az e területen illetékes közigazgatási/bűnüldöző hatóságok képviselői vesznek részt.

Az értékelés során e struktúrákat értékesnek és hasznosnak minősítették, mivel azokon keresztül a civil társadalom aktívan közre tud működni a környezeti bűnözés megelőzésében és az ellene való küzdelemben, ezért az ilyen megoldások bevált gyakorlatnak tekinthetők.

Szakértelmüknek köszönhetően a környezetvédelem területén tevékenykedő NGO-k jelentős szerepet játszhatnak a környezet elleni, többek között a hulladékkal kapcsolatos bűncselekmények megelőzésében és az azok elleni küzdelemben, például tájékoztató és ismeretterjesztő tevékenységek, valamint a lehetséges bűncselekményekre és a kapcsolódó tendenciákra vonatkozó hasznos adatok és információk bejelentése révén, továbbá a környezeti kár felmérésében.

Jóllehet közel minden tagállamban működnek magánegyesületek és NGO-k ezen a területen, a bűnüldöző hatóságokkal folytatott együttműködésük szintje eltérő. Néhány tagállamban komoly hozzájárulást nyújtanak a környezeti károkról szóló bejelentések továbbításával, míg másutt a jelek szerint szervezettebben is bekapcsolódhatnak ezen a területen a megelőzés javítását és a polgárok és magánvállalatok körében végzett ismeretterjesztést célzó közjellelű törekvésekbe (lásd még a XII. fejezetet).

Egyes tagállamokban a magánszférával való együttműködésbe az ágazati szereplőket is bevonják, így hasznos egyeztetéseket lehet folytatni a környezetvédelmi jogszabályok végrehajtásáról és az azoknak való megfelelés javításáról.

Hulladékkal kapcsolatos bűncselekmények észlelése esetén néhány tagállamban bejelentési kötelezettség terheli a magánszférát, míg más tagállamokban a bejelentés nem vagy csak bizonyos esetekben kötelező. Az értékelés megállapításai szerint a magánszférával folytatott, a kötelező bejelentésre vonatkozó követelményeken túlmutató párbeszéd hozzájárulhatna a környezeti bűnözés elleni küzdelem eredményesebbé tételéhez.

AJÁNLÁSOK

- *A tagállamoknak célszerű strukturált, lehetőség szerint egyetértési megállapodáson vagy más hivatalos megállapodáson alapuló köz-magán társulásokat alkalmazniuk a környezetvédelem területén annak érdekében, hogy világos keret jöjjön létre a rendszeres együttműködésre vonatkozóan, és ezáltal eredményesebbé válhasson a környezeti bűnözés, többek között a hulladékkal kapcsolatos bűncselekmények elleni küzdelem.*
- *A tagállamokat arra bátorítjuk, hogy hozzanak létre a köz- és a magánszféra környezetvédelmi ügyekkel foglalkozó képviselőit tömörítő szerveket vagy struktúrákat, hogy ezáltal biztosítsák az együttműködést a környezet elleni, többek között a hulladékkal kapcsolatos bűncselekmények megelőzése és az ezek ellen folytatott küzdelem területén.*
- *A tagállamoknak ajánlatos kapcsolatokat, párbeszédet és rendszeres információcserét kialakítaniuk vagy ezeket továbbfejleszteniük a környezetvédelem területén tevékenykedő nemzeti NGO-kkal.*
- *A tagállamoknak ösztönözniük kellene a magánszférát a feltételezett környezeti jogsértésekre vonatkozó információknak a hatóságokkal való megosztására, adott esetben úgy, hogy nemzeti jogukban a környezeti eseményekkel kapcsolatosan bejelentési kötelezettséget írnak elő a magánszféra szereplői számára.*

XV. – ILLEGÁLIS HULLADÉKKERESKEDELEM

A LEGFONTOSABB MEGÁLLAPÍTÁSOK ÉS KÖVETKEZTETÉSEK

Az illegális hulladékszállítás megelőzését és az ellene folytatott küzdelmet célzó tagállami struktúrák nagyszámú ellenőrző szervet foglalnak magukban különböző szinteken, amely szervek a feladatkörüknek megfelelően vizsgálatokat és nyomozásokat végeznek.

Az Európai Unióban országonként más-más a hatáskörök felosztása, a szervezés hatékonysága és a hulladékkal kapcsolatos jogszabályok betartatásáért felelős különböző hatóságok közötti interakció szintje. Egyes tagállamokban az illegális hulladékszállítások alacsony észlelési aránya azt mutatja, hogy rendszereik fejlesztésére van szükség az illegális hulladékkereskedelem elleni hatékony küzdelem érdekében.

Miközben számos tagállamban az effajta együttműködés hivatalos keretek között zajlik és meglehetősen hatékony, más tagállamokban a különböző bűnüldöző hatóságoknak integráltabban és összehangoltabban kellene fellépniük annak érdekében, hogy egy szilárdabb rendszer szolgálja a határokon átnyúló illegális hulladékszállítások észlelésének és nyomon követésének célját.

Az 1013/2006/EK rendelet végrehajtásának elsődleges felelősei általában a környezetvédelmi hatóságok, különösen a határokon átnyúló hulladékszállítások nyomon követését illetően; egyes tagállamokban más-más közigazgatási hatóság felel egyfelől az adminisztratív kötelezettségekért (pl. engedélyezés), másfelől pedig a létesítmények, a hulladékot előállító vállalkozások és a hulladékszállításban részt vevő vállalkozások ellenőrzéséért.

Mivel a hulladékkal kapcsolatos bűncselekmények a nem maguktól értetődő, csupán ellenőrzés útján észlelhető bűncselekmények közé tartoznak, észlelésükhöz kellően nagyszámú ellenőrré és ellenőrzésre van szükség. A tagállamok az 1013/2006/EK rendelettel összhangban ellenőrzési terveket készítettek a hulladékszállítás ellenőrzésére vonatkozóan.

Egyes tagállamokban az ellenőrző szolgálatok jól működnek, az ellenőrök pedig birtokában vannak az ellenőrzések végrehajtásához szükséges szaktudásnak, kapacitásoknak és berendezéseknek.

Más tagállamokban a rendszer kevésbé alkalmas az illegális hulladékszállítás megakadályozására, illetve felderítésére, amiatt, hogy nem áll rendelkezésre kellő mennyiségű információ és bűnüldözési operatív információ, az intézkedések nem eléggé célzottak és priorizáltak, valamint nincs központi stratégia e jelenség azonosítására és az ellene folytatandó küzdelemre vonatkozóan. Mindez gyakran ahhoz vezet, hogy a rutinszerű ellenőrzések és a bevethető ellenőrök teljes száma nem elégséges a hulladékkal kapcsolatos bűncselekmények elleni fellépéshez. Egyes tagállamokban az értékelés során kiderült, hogy célzottabb ellenőrzésekre van szükség az utakon és a határoknál, valamint a vállalkozások létesítményeiben.

Mivel a hulladékot – többek között a veszélyes hulladékot is – több tagállam között mozgatják, a rendszeres ellenőrzések hiánya nem csupán az adott ország számára jelent rizikófaktor, hanem uniós szinten is negatív hatást fejthet ki, gátolva az ilyen tevékenységet folytató illegális hálózatok Unió-szerte történő felderítését. Mindazonáltal az illegális hulladékkereskedelem és a szervezett bűnözés közötti kapcsolatok nem nyilvánvalóak. Egyes országok esetében e kapcsolatok megléte nem nyert bizonyítást, míg más országok esetében azok többé-kevésbé nyilvánvalóak.

Az értékelés során ezért azt is hangsúlyozták, hogy a hulladék importja és exportja során végrehajtott vámellenőrzések során mintavételt is magukban foglaló fizikai ellenőrzéseket kell végezni az illegális hulladékszállítmányok felderítése céljából, még hozzá rendszeresen, és nem csak akkor, amikor szabálytalanságok vannak a dokumentációban, amely olykor hamis és ezért nem ébreszt gyanút.

Szintén fontos, hogy a releváns bizonyítékok megszerzésének elősegítése érdekében kellően támaszkodjanak a bűnüldözési operatív információkra, a különleges nyomozási technikákra és a pénzügyi nyomozásokra, ezért e tekintetben számos tagállam számára fogalmaztak meg a helyzet javítását célzó ajánlásokat.

Alapvetően fontos továbbá a kockázatértékelés, hogy annak alapján célzott ellenőrzéseket lehessen végezni, különösen azon tagállamok esetében, ahol a határokon áthaladó áruk nagy volumene miatt nehézségekbe ütközik a teljes konténerforgalom ellenőrzése.

Az alkalmazandó jogszabályok rendkívül összetett jellegére, valamint hatékony érvényesítésük szükségességére tekintettel elengedhetetlen, hogy a határokon átnyúló szállítással foglalkozó ellenőrök/nyomozók célzott képzésben részesüljenek. Mindazonáltal ez a feltétel nem mindig teljesül, különösen a vámigazgatási szerveknél, amelyek sok esetben nem rendelkeznek az illegális hulladékszállítmányok kezeléséhez szükséges szaktudással, és így nem képesek annak megállapítására, hogy az adott fizikai hulladékkal kapcsolatban történt-e bűncselekmény.

A gépjárművel és hajón szállított hulladék rendkívül nagy mennyisége miatt a környezeti bűnözés elleni küzdelemmel foglalkozó szervek a szállítmányok ellenőrzésekor nem hagyatkozhatnak kizárólag emberi elemzésre, hanem a gyors ellenőrzést lehetővé tevő eszközökre van szükségük. A hulladékkal kapcsolatos bűnözés elleni hatékony küzdelem szempontjából szintén fontos, hogy a tagállamok ellenőrző hatóságai korszerű infrastruktúrával és berendezésekkel rendelkezzenek.

A szkennerek segítségével például anélkül lehet képet alkotni a szállított árukról, hogy ehhez ki kellene nyitni a konténereket. Néhány tagállam a közös határokon megosztja egymással a szkennereket, amit az értékelés során bevált gyakorlatnak minősítettek. Egyes tagállamokban a határokon átnyúló szállítmányok ellenőrzésekor olyan fejlett ellenőrzési eszközöket használnak, mint például a drónok, a röntgentechnológia és a mobil szkennerek; a terepen való mintavételhez technikailag felszerelt speciális járművek használatát legjobb gyakorlatnak minősítették.

Mindazonáltal általánosságban még van mit javítani e tekintetben.

Egyes tagállamokban a bejelentésköteles, határokon átnyúló hulladékszállítmányokra vonatkozóan olyan elektronikus adatbázisok állnak a hulladékkal kapcsolatos bűnözés elleni küzdelemmel foglalkozó hatóságok rendelkezésére, amelyek információkat tartalmaznak a hulladék előállításáról, szállításáról és célállomásáról, valamint egyes esetekben a kapcsolódó jogsértésekről. Ezek az adatbázisok legjobb gyakorlatnak tekinthetők, mivel elősegíthetik a hulladék nyomon követését, és ezáltal hozzájárulhatnak az ellenőrzések hatékonyságának javításához, valamint a stratégiai és taktikai elemzéshez.

Néhány tagállamban a hulladékkal kapcsolatos bűnözés megelőzése érdekében a hulladékot szállító kamionokat és teherautókat „A” jelöléssel kell ellátni. Ez igen hasznos a hulladékszállítmányok azonosítása és nyomon követése szempontjából, valamint javítja a vonatkozó ellenőrzések hatékonyságát, ezért bevált gyakorlatnak tekinthető.

Néhány tagállam digitalizálta a hulladékszállításra vonatkozó kötelező formanyomtatványokat, és azokat egy automatikus elemzőszoftverrel párosította, valamint operációs rendszerét elérhetővé tette a környezeti bűnözés elleni küzdelemmel foglalkozó valamennyi szerv számára. Ily módon e szervek gyors és pontos kockázatértékelést tudnak végezni, észlelni tudják a jogsértéseket és azonnal ki tudják küldeni az ellenőröket.

Az értékelés során azonosítottak néhány olyan főbb akadályt, amelyek gátolják az illegális hulladékszállítványokkal kapcsolatos bűncselekmények felderítését, ideértve mindenekelőtt a hulladékbesorolás összetettségét, amely nehézségeket okoz a hulladék uniós jog szerinti fogalommeghatározását illetően, valamint a veszélyes és a nem veszélyes hulladék, a melléktermék és a hulladék, vagy akár a használt gépjárművek és a hulladékká vált gépjárművek közötti különbségtételt illetően; egyes esetekben megállapításra került, hogy nehéz lehet olyan mintát venni, amely pontosan tükrözi a szállított hulladék jellegét. A tagállamoknak ugyanakkor szakértelemre kell hagyatkozniuk, ami elsősorban a megfelelő mintavételezést foglalja magában.

Néhány tagállamban állami szervek működtetnek olyan speciális laboratóriumokat, amelyek műszaki és tudományos kérdésekben segítséget és tanácsadást nyújtanak az illetékes hatóságoknak, és ez biztosítja a magas szintű és független szakértelmet. Más tagállamokban az igazságügyi vizsgálatokat magánszakértők vagy magánvállalatok végzik; e tagállamok némelyikében késleltetheti a büntetőeljárást a környezeti bűnözés – és ezen belül különösen a hulladékkal kapcsolatos bűnözés – területét ismerő szakértők hiánya, valamint a szakvélemények költségei és beszerzési ideje.

Egyes tagállamokban részletes kézikönyveket dolgoztak ki e témában országos szinten, amely kézikönyvek elősegítik az illetékes hatóságok általi értékelést, hozzájárulva ezáltal a hulladékügyi jogszabályok hatékonyabb érvényesítéséhez. Számos tagállam kért uniós szintű iránymutatást a hulladékbesorolási rendszer értelmezésével kapcsolatos nehézségek megoldása érdekében, hogy ezáltal Unió-szerte hatékonyabb és koherensebb szabályozás vonatkozzon a hulladékkal kapcsolatos bűncselekményekre.

Az értékelés során az is kiderült, hogy illegális nemzetközi szállítmány észlelése esetén olykor nehézségekbe ütközik a szállítmánynak a kiindulási országba való visszajuttatása. A tagállamoknak az uniós jogszabályok értelmében intézkedéseket kell hozniuk az illegálisan szállított hulladék felderítésére, valamint annak biztosítására, hogy az ilyen hulladékot környezeti szempontból megfelelő módon kezeljék, mégpedig úgy, hogy vagy visszajuttatják a kiindulási országba, vagy pedig egy megfelelő, engedéllyel rendelkező gyűjtő, illetve feldolgozó létesítménybe szállítják.

Ennek érdekében a nemzeti jogszabályoknak a hulladék-keretirányelvvel összhangban biztosítaniuk kell a hulladék előállításától végállomásig való nyomonkövethetőségét, mégpedig olyan rendelkezések útján, amelyek értelmében a hulladékszállítmányokat azonosító dokumentumoknak kell kísérniük, a hulladék előállítóinak és kezelőinek pedig kronologikus nyilvántartást kell vezetniük az általuk kezelt hulladékról.

A fent említett helyzeteket nyomon kell követni, és értesíteni kell az adott ország illetékes nemzeti hatóságait, hogy aztán azok meg tudják erősíteni a hulladéknak a kiindulási helyre való visszaszállítását. A hulladék megfelelő kezelésének biztosítása érdekében ezeket a lépéseket a másik ország egyéb érintett illetékes hatóságaival szorosan együttműködve kell megtenni.

Mindazonáltal azokban az esetekben, amikor a hulladékot már ártalmatlanították, a bűncselekmények elkövetőinek, valamint a hulladék külföldre szállítása esetén a felelősöknek a felkutatása szintén nehézségekbe ütközhet. Emellett a bűncselekmények súlyosságának megállapítása is jelentős kihívás elé állíthatja a hatóságokat, mivel a hulladékszállítmányokat gyakran még azelőtt elszállítják a tagállam területéről, hogy részletes vizsgálatra kerülne sor.

E tekintetben a hulladék visszaszállításának és megfelelő kezelésének elősegítése szempontjából célszerű együttműködni a hulladékkereskedelem által közvetlenül érintett kiindulási országokkal, különösen harmadik országokkal, amelyek azonban gyakorta ismeretlenek; amikor pedig beazonosíthatók, kommunikációs nehézségek merülhetnek fel velük kapcsolatban, amelyek áthidalása gyakran időigényes.

További nehézséget jelenthet az, hogy az összegyűjtött bizonyítékokat – különösen a hulladékkal kapcsolatos bűncselekmények vonatkozásában – szakértői vélemények keretében kell értékelni, különösen akkor, ha a hulladékot már belföldön ártalmatlanították vagy külföldre szállították. E tekintetben gyakori nehézséget jelent a közigazgatási eljárás során való mintavétel, amelyre kevésbé szigorú szabályok vonatkoznak, mint a nyomozás során való mintavételre, és amely így olykor nem elégséges a büntetőeljárás során történő felhasználás szempontjából (lásd még a XII. fejezetet).

A tagállamok az illegális hulladékszállítmányok észlelésének további akadályaként említették a költségvetés korlátozott voltát – tekintettel arra, hogy a lefoglalt áruk tárolása többletköltségekkel járhat –, az emberi erőforrások elégtelenségét, valamint a bűncselekmények körülményeinek összetettségét.

Az elektromos és elektronikus berendezések hulladékainak és a hulladékká vált gépjárműveknek a szállítási külön intézkedéseket tesznek szükségessé a hulladékkezelési folyamat különböző szakaszaiban, amely intézkedéseket az elektromos és elektronikus berendezések hulladékairól szóló 2012/19/EU irányelvben, illetve az elhasznált gépjárművekről szóló 2000/53/EK irányelvben foglalt követelményeknek megfelelően kell végrehajtani.

Egyes tagállamokban az elektromos és elektronikus berendezések hulladékainak, valamint a hulladékká vált gépjárműveknek az áramai kiemelt hulladékáramnak minősülnek és olyan külön ellenőrzési tevékenységeknek és elemzéseknek vetik alá őket, amelyek nemcsak dokumentációs, hanem részletes fizikai ellenőrzéseket is magukban foglalnak, azonban nem minden tagállamban vannak érvényben ilyen intézkedések.

A veszélyes hulladékokra vonatkozó specifikus megállapításokat a XVI. fejezet tartalmazza.

AJÁNLÁSOK

- *A tagállamoknak azt ajánljuk, hogy hozzanak intézkedéseket a különböző bűnüldöző hatóságok és a közigazgatási szervek tevékenységeinek integrálására és koordinálására, hogy ezáltal hatékony rendszer jöjjön létre a határokon átnyúló hulladékszállításhoz kapcsolódó illegális tevékenységek elleni küzdelem céljából, illetve szilárdabbá váljon a már meglévő ilyen rendszer.*
- *A határokon átnyúló illegális hulladékszállítással kapcsolatos jogérvényesítő tevékenységek javítása érdekében a tagállamoknak ajánljuk, hogy biztosítsák egyrészt azt, hogy kellő számú, szakosodott és megfelelően képzett – adott esetben bűnüldözési jogosítványokkal is rendelkező – ellenőrrel rendelkezzenek, másrészt pedig azt, hogy ezek az ellenőrök rendszeres ellenőrzéseket végezzenek, a hulladékot tartalmazó konténerek fizikai ellenőrzését is beleértve.*
- *A tagállamoknak tanácsos továbbá az adott bűncselekménnyel arányos mértékben bűnüldözési operatív információkra, kockázatértékelésre, pénzügyi nyomozásokra és különleges nyomozási technikákra támaszkodniuk, valamint elektronikus adatbázisokat létrehozniuk a határokon átnyúló hulladékszállításra vonatkozóan, hogy ezáltal eredményesebben tudják felderíteni az illegális hulladékszállításokat.*
- *A tagállamoknak célszerű fontolóra venniük, hogy az elektromos és elektronikus berendezések hulladékaival, valamint a hulladékká vált gépjárművekkel kapcsolatos potenciális kockázatok figyelembevételével olyan átfogó cselekvési tervet dolgozzanak ki e hulladékoknak – az előállítástól az ártalmatlanításukig tartó – teljes ciklusára vonatkozóan, amely a vonatkozó bűnüldözési tevékenységekben részt vevő összes szolgálatot is meghatározza.*
- *Javasoljuk továbbá a tagállamoknak, hogy tegyenek intézkedéseket a hulladékkereskedelem által közvetlenül érintett kiindulási országokkal, különösen harmadik országokkal való együttműködés javítására, elősegítve ezáltal a hulladék ezen országokba való visszaszállítását és ottani megfelelő kezelését.*

XVI. – VESZÉLYES ANYAGOK ILLEGÁLIS ELŐÁLLÍTÁSA ÉS KEZELÉSE, VALAMINT A VESZÉLYES HULLADÉK KEZELÉSE

A LEGFONTOSABB MEGÁLLAPÍTÁSOK ÉS KÖVETKEZTETÉSEK

Mivel a veszélyes anyagok illegális előállítása és kezelése nem csupán a környezetre, hanem a közegészségre is jelentős hatást gyakorolhat, rendkívül fontos, hogy meglegyen a megfelelő jogalkotási keret, valamint az érintett tevékenységek szabályozására és ellenőrzésére szolgáló struktúrák.

Az értékelés során megállapításra került, hogy a lakosság és a környezet védelme érdekében fontos, hogy a veszélyes anyagokat és termékeket gondosan kezeljék az előállítás, a tárolás, a szállítás, a felhasználás és az ártalmatlanítás során, valamint hogy az ártalmak megelőzése, illetve korlátozása érdekében tett intézkedések minden egyes anyag esetében kockázatértékelésen alapuljanak.

Bár a tagállamok más-más mértékben fordítanak figyelmet a veszélyes anyagok és termékek illegális előállítására és kezelésére, a többségük többé-kevésbé kialakított egy olyan szabályozási és szervezeti keretet e területre vonatkozóan, amely a vonatkozó bűncselekményeket és a kapcsolódó szankciókat is meghatározó büntetőjogi rendelkezéseket is magában foglal.

Az értékelés során hangsúlyozták annak fontosságát, hogy a vonatkozó jogszabályok kifejezetten annak biztosítására irányuljanak, hogy az összes kapcsolódó tevékenységre olyan szigorú szabályozás vonatkozzon, amely meghatározza a veszélyes anyagok előállítására, importjára, kezelésére, összegyűjtésére stb. alkalmazandó korlátozásokat.

A tagállamok többségének jogszabályai – általában a közigazgatási jogi jogszabályok – meghatározzák a „veszélyes anyag” fogalmát, néhány tagállam jogában viszont nincs meghatározva ez a fogalom.

Mindazonáltal bizonytalanság esetén az e területre vonatkozó uniós jogszabályok az irányadók. Az anyagok és keverékek osztályozásáról, címkézéséről és csomagolásáról szóló 1272/2008/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 3. cikke értelmében egy anyag vagy keverék abban az esetben minősül „veszélyesnek”, ha megfelel a rendelet I. mellékletében megállapított fizikai, egészségi vagy környezeti veszélyekre vonatkozó kritériumoknak, és az ilyen anyagokat be kell sorolni az említett mellékletben előírt megfelelő veszélyességi osztályba.

A rendelet 4. cikke értelmében a gyártóknak, az importőröknek és a továbbfelhasználóknak a forgalomba hozatalt megelőzően el kell végezniük az anyagoknak vagy keverékeknek a II. cím szerinti osztályba sorolását.

Egyes veszélyes anyagok, keverékek és áruk gyártására, forgalomba hozatalára és felhasználására különös feltételek melletti tilalom és/vagy korlátozás vonatkozik, amely különös feltételeket a vegyi anyagok regisztrálásáról, értékeléséről, engedélyezéséről és korlátozásáról szóló 1907/2006/EK rendelet (REACH-rendelet) XVII. melléklete határozza meg.

Az értékelés keretében hangsúlyozták, hogy a vegyi, biológiai, radiológiai és nukleáris anyagok jelentette veszélyekre való megfelelő és koordinált reagálás érdekében célszerű szabványművelési eljárások alapján hivatalos keretek közé terelni az együttműködést az illetékes hatóságok, azaz a közigazgatási szervek, a rendőrség, a vámhatóság, a polgári védelem, a tűzoltóság és az igazságügyi hatóságok között.

Néhány tagállam jelezte, hogy igen kis számú illegális tevékenységet tapasztalt a veszélyes anyagok előállítása és kezelése terén, illetve hogy csupán csekélyebb súlyú szabálysértéseket állapított meg, például az alkalmazandó jogszabályok engedélyezésre, felhatalmazásra stb. vonatkozó rendelkezéseinek megsértése formájában.

A veszélyes anyagok előállításával és kezelésével kapcsolatos – adott esetben súlyos – illegális tevékenységekre vonatkozó alacsony felderítési arány felveti a kérdést, hogy ez vajon az effajta bűncselekményekkel kapcsolatos ismeretek és tudatosság hiányának és/vagy a bűnüldöző hatóságok általi nyomon követés és ellenőrzés elégtelen voltának a következménye-e. Amennyiben igen, akkor meg kell tenni a szükséges intézkedéseket az e területen folytatott illegális tevékenységek megelőzésének és az ellenük folytatott küzdelemnek a hatékonyabbá tétele érdekében.

Miközben néhány tagállam jelezte, hogy nem tudnak olyan akadályról, amely gátolná a veszélyes anyagok előállításával és kezelésével kapcsolatos illegális tevékenységek ügyében folytatott nyomozások és büntetőeljárások sikerét, más tagállamok olyan általános problémákra mutattak rá, mint például a jogszabályok összetettsége, a szakosodás hiánya, a felderítés nehézségei stb.

A veszélyes anyagok kezelésével kapcsolatos bűncselekmények felderítése és nyomozása terén az egyik fő kihívást láthatólag az elegendő és megbízható bizonyíték összegyűjtése jelenti, amelyhez megfelelő nyomozási intézkedésekre és speciális szakértelemre van szükség, továbbá amelynek során a mintavétel óta bekövetkezett fizikai-kémiai fejleményeket is figyelembe kell venni.

Gyakran maguk a veszélyes anyagok minősülnek bizonyítéknak, ezért azokból mintát kell venni, amelyet megbízott szakértőknek/igazságügyi laboratóriumoknak kell elemezniük. A bizonyítékokat hivatalosan le kell foglalni vagy egyéb módon biztonságosan kell tárolni, ami gyakran jelentős költségekkel jár (lásd még a XII. fejezetet).

Az értékelés során megállapítást nyert, hogy – mivel a veszélyes anyagok kezelése gyakran a szervezett bűnözéshez kötődik – a felderítési képességek e területen való javítása érdekében fontos, hogy a hatóságok bűnüldözési operatív információkra is támaszkodjanak. Emellett a tagállamoknak a lehető legjobban ki kell használniuk a korszerű technológiák nyújtotta lehetőségeket, olyan csúcstechnológiás eszközöket és kifinomult berendezéseket használva, amelyek megkönnyítik a veszélyes anyagok észlelését, a belőlük való mintavételt és az ártalmatlanításukat.

Mivel a veszélyes anyagok kezelése magas szintű szakértelmet igényel, és általánosságban nagyobb fokú szakosodásra van szükség, a veszélyes anyagokra vonatkozó megfelelő és rendszeres speciális képzéseket kell nyújtani az e területen működő nemzeti szereplők számára. Az ilyen képzés más-más színvonalú az egyes tagállamokban: bizonyos tagállamokban jól szervezett és kiterjedt képzést biztosítanak, más tagállamokban azonban bővíteni és javítani kell a képzést.

Szintén fontos együttműködni a többi uniós tagállam és a harmadik országok illetékes hatóságaival a veszélyes anyagokat illetően, hogy ezáltal európai és nemzetközi szinten információcsere valósulhasson meg az ilyen anyagok előállításával és kezelésével, valamint forgalomba hozatalával kapcsolatos tendenciákról.

Mindazonáltal néhány tagállam nem közölt információt az egyéb európai és nemzetközi partnerekkel a veszélyes anyagok kezelését illetően folytatott együttműködésről, illetve nem számolt be konkrét tapasztalatról e téren. Más tagállamok beszámoltak bizonyos együttműködési formákról, többek között a más országokkal olyan érintett csatornákon keresztül folytatott információcseréről, mint az Europol és az Interpol. Egyes tagállamok olyan egyéb csatornákat használnak a veszélyes anyagokkal kapcsolatos információcserére, mint például a nemzeti bűnüldöző hatóságok jelzőrendszere (*Portal Dashboard for National Enforcement Authorities*, PD-NEA), az internetalapú páneurópai piacfelügyeleti információs és kommunikációs rendszer (ICSMS), valamint – a súlyos kockázatok esetében – a RAPEX riasztási rendszer.

A hulladékok veszélyesként való besorolására vonatkozó kritériumokat a 2014. december 18-i 1357/2014/EU bizottsági rendelet határozza meg. A környezet büntetőjog általi védelméről szóló, 2008. november 19-i 2008/99/EK irányelv 3. cikkének b) és e) pontjában említett, veszélyes hulladékkal kapcsolatos bűncselekmények az emberi egészségre és a környezetre gyakorolt hatásuk miatt különös figyelmet igényelnek.

A veszélyes hulladékok kezelését és szállítását nyomon kell követni, mivel e hulladékok nem megfelelő kezelése súlyos szennyezést okozhat és káros lehet a közegészségre. Ez egyrészt azért valósul meg, hogy a veszélyes hulladékok termelői, birtokosai, gyűjtői, szállítói és ártalmatlanítói kötelesek értesíteni az illetékes hatóságokat a veszélyes hulladék ártalmatlanításáról és szállításáról, másrészt pedig ellenőrzések által. Mindazonáltal a legtöbb tagállamban nincsenek olyan rendszerek vagy intézkedések, amelyek a kifejezetten a veszélyes hulladékot célzó ellenőrzéseket és nyomozásokat szolgálnák.

Számos értékelt tagállamban alacsony a veszélyes hulladékkal vagy veszélyes anyaggal kapcsolatos büntetőeljárások száma. A veszélyes anyagok illegális kezelése terén gyakori elkövetési módszer, hogy a veszélyes hulladékot nem veszélyes hulladékként tüntetik fel, az elektromos és elektronikus berendezések hulladékait termékként sorolják be, illetve a veszélyes hulladékot nem veszélyes hulladék alá rejtik.

A veszélyes hulladékkal kapcsolatos bűncselekmények közül sokat csalárd besorolás útján követnek el, egyes vállalkozások ugyanis hajlamosak nem veszélyesként besorolni az árukat, ha az észlelésnek akár a legcsekélyebb lehetősége is fennáll. Következésképpen az illetékes hatóságok előtt álló egyik legnagyobb kihívás annak biztosítása, hogy a veszélyes hulladékot megfelelően tüntessék fel a dokumentumokban. Mivel a veszélyes hulladék kezelése rendkívül összetett feladat és magas szintű szakértelmet igényel, a vonatkozó intézkedéseknek biztosítaniuk kell, hogy az ellenőrzéseket és a kapcsolódó mintavételeket képzett és a területre vonatkozóan speciális szaktudással rendelkező szakemberek végezzék.

AJÁNLÁSOK

- *A veszélyes anyagok illegális előállításával és kezelésével kapcsolatos küzdelemben a felderítő és jogérvényesítő képességük fokozása érdekében a tagállamoknak tanácsos fokozniuk nyomkövetési tevékenységüket és a kapcsolódó ellenőrzéseket, valamint bűnüldözési operatív információkat és kockázatértékeléseket felhasználniuk az e területen mutató tendenciák és veszélyek azonosítása céljából.*
- *A tagállamoknak célszerű fontolóra venniük, hogy standardizálják az intézményközi együttműködést a veszélyes anyagok előállításával és kezelésével kapcsolatos illegális tevékenységek elleni küzdelem terén, annak biztosítása érdekében, hogy az illetékes hatóságok gyorsan és koordinált módon tudjanak reagálni a vegyi, biológiai, radiológiai és nukleáris anyagok jelentette veszélyekre.*
- *A tagállamoknak tanácsos továbbá megfelelő intézkedésekkel fokozniuk a veszélyes anyagok illegális előállítása és kezelése elleni küzdelemben részt vevő illetékes hatóságok szakosodását, például oly módon, hogy bővítik a képzési lehetőségeket a gyakorló szakemberek számára a bűncselekmények ezen összetett és magas szintű szakértelmet igénylő területén.*