

SIMONKA GÁBOR

Vagyoni korlátozások a terrorizmus finanszírozása elleni harc terén

1. Bevezető

Napjainkban a terrorizmus egy olyan globális veszélyt jelent, amely ellen több oldalú fellépés révén lehet hatékonyan küzdeni. A terrorizmus elleni küzdelem sarkalatos pontja, hogy meg kell akadályozni a terroristák pénzügyi forrásokhoz jutását. A 2001. szeptember 11-i terrortámadás folyományaként az azt megelőző évekhez képest jelentősebb hangsúlyt kapott a terrorizmus finanszírozása elleni fellépés. Ennek alapja, hogy a terrorcselekmények megszervezéséhez, elkövetéséhez szükséges pénzeszközök nyomon követésével és ezek rendelkezésre bocsátásához szükséges infrastruktúra (elsősorban a pénz- és tőkepiac infrastruktúrája) fokozott ellenőrzése, felügyelete révén nagyobb esély mutatkozik a terrorista cselekmények megelőzésére. A terrorcselekmények elkövetéséhez szükséges pénzeszközök általában a pénzmosási technikákhoz hasonlóan a terroristahálózat résztvevői közötti átutalások vagy más pénzügyi tranzakciók sorozatából tevődik össze.¹ A 2001. szeptember 11-i terrorcselekményeket követően a terrorizmus finanszírozás elleni küzdelem a nemzetközi szervezetek napirendjén is egyre gyakrabban szerepelt. A pénzmosás elleni küzdelem nemzetközi standardalkotó szerepét betöltő Pénzügyi Akciócsoport (Financial Action Task Force, a továbbiakban: FATF) szabályozási körébe vonta a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelmet is, amely egyben tükrözi a terrorizmus elleni harc többsíkú megjelenését is.²

A terrorizmus, azon belül is a terrorizmus finanszírozása elleni harc egyik dimenzióját jelentik az e tárgyban született vagyoni jellegű korlátozó intézkedések. Tanulmányomban mindenekelőtt az Egyesült Nemzetek Szervezete és az Európai Unió vagyoni jellegű korlátozó intézkedéseinek rendszerét, valamint azoknak a magyar jogban megjelenő vetületét kívánom bemutatni.

¹ GÁL ISTVÁN LÁSZLÓ: *A pénzmosás*. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft, Budapest, 2004, 21. p.

² FATF ANNUAL REPORT 2001-2002, 21 JUNE 2002, P. 4 (<http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/13/1/34328160.pdf>)

2. Az ENSZ Biztonsági Tanácsának határozatai

Az Egyesült Nemzetek Szervezetének Alapokmánya³ szerint a Biztonsági Tanács (a továbbiakban: BT) feladata a nemzetközi béke és biztonság fenntartása. Az ENSZ tagjai a BT határozatait közvetlenül és olyan nemzetközi szervezetekben kifejtett tevékenységük útján hajtják végre, amelyeknek tagjai.

Az Alapokmány VII. fejezete⁴ a béke veszélyeztetése vagy megszegése esetén nem kötelező jelleggel ajánlást, vagy kötelező intézkedéseket határoz meg. A 41. cikk értelmében a BT fegyveres erők felhasználásával nem járó rendszabályokat, azon belül is gazdasági jellegű korlátozó intézkedéseket rendelhet el, amelyek betartására nemzetközi felelősséggel tartoznak a tagállamok.⁵

2.1. Az 1267-es határozat

A BT mind 2001. szeptember 11-ét megelőzően, mind azt követően, több határozatot hozott a Tálib Rezsimmel, Oszama bin Ladenel, az Al-Kaida hálózattal és a velük összeköttetésben álló személyekkel és szervezetekkel szemben. A BT 1999. október 15-én elfogadott 1267(1999)-es határozata⁶ (a továbbiakban: 1267-es határozat) vezetett be elsőként vagyoni jellegű korlátozó intézkedéseket terrorizmus tárgyában. Az 1267-es határozat elítélte azt aényt, hogy Afganisztán területén a Tálib Rezsim menedéket nyújt és kiképzést ad terroristáknak. Hangsúlyozva azt, hogy a nemzetközi terrorizmus üldözése alapvető jelentőségű a nemzetközi békére és biztonságra nézve, „rosszallását” fejezte ki amiatt, hogy a Tálib Rezsim menedéket nyújt Oszama bin Ladennek,⁷ továbbá lehetővé

³ 1956. évi I. törvény az Egyesült Nemzetek Alapokmányának törvénybe iktatásáról (a hiteles szöveg hivatalos magyar nyelvű fordítása).

⁴ Az Egyesült Nemzetek Alapokmánya, VII. fejezet – Eljárás a béke veszélyeztetése, a béke megszegése és támadó cselekmények esetében (39–51. cikk).

⁵ NAGY KÁROLY: *Nemzetközi jog*. Püski, Budapest, 1999, 459. p.

⁶ Resolution 1267(1999) Adopted by the Security Council at its 4051st meeting on 15 October 1999.

⁷ Oszama bin Laden egy szaúdi milliomos család tagja. A család Jemenből települt Szaúd Arábiába, ahol építési vállalkozásai révén jelentős vagyonra tett szert. Oszama bin Laden 1979-ben csatlakozott a harcos iszlám hívőkhöz Afganisztánban, a szovjet megszállók elleni harcban. Az iszlám volt az, amely a közös harcban összekötötte az eltérő afganisztáni törzseket. Amerika ekkor támogatta az önállóságért küzdő afgán törzseket, ugyanis nem sokkal korábban buktatta meg Iránban Khomeini ajatollah a perzsa sáhot, Pakisztánban pedig ekkor került hatalomra egy tradicionalista iszlám kormányzat, így Közép-Ázsiában a szovjet előretörés tovább rontotta volna az Egyesült Államok pozícióit. Az Egyesült Államok logisztikai támogatást adott a szovjetek ellen harcolóknak, és ebben a kooperációban bin Laden volt a kulcsembere. A későbbi terrorista-vezér akkoriban milliárdokat kapott arab olajmágnásoktól, így megalapíthatta az Al-Kaida (A Bázis) nevű szervezetét. Amikor Irak megszállta Kuvaitot, végérvényes szakadás állt be az iszlám államok, illetve bin Laden és Amerika között. Az Öböl-háború alapvetően megváltoztatta bin Laden útját, aki ettől kezdve az Al-Kaidát az Egyesült Államok ellen fordította. 1997-ben Omar mullah, a tálibok szellemi, vallási vezetője Kandahár főterén mint „igaz harcost” mutatta be az

teszi számára, hogy terrorista-kiképző táborok hálózatát irányítsa az általa ellenőrzött területen, valamint hogy Afganisztánt támaszpontként használja nemzetközi terrorista műveletek kivitelezésére. A határozat 2. pontjában a BT felszólította a Tálib Rezsimet, hogy Oszama bin Ladent haladéktalanul adja át az illetékes hatóságoknak.⁸

E kötelezettség biztosítása érdekében az 1267-es határozat 4. cikkének b) pontja vagyoni jellegű korlátozó intézkedésekről, pénzeszközök befagyasztásáról rendelkezik. E korlátozó intézkedések olyan negatív tartalmú nemzetközi jellegű kötelezettségeket jelentenek, amelyek alapján az egyes államok kötelesek az 1267-es határozatnak megfelelő belső jogi normákat kialakítani. A korlátozó intézkedések a közkeletűen „okos szankcióknak” (sanctions intelligentes / smartsanctions) nevezett rendelkezések közé tartoznak, amelyek az ENSZ gyakorlatában az 1990-es években jelentek meg. Az ilyen szankciók esetén a valamely állam ellen irányuló általános kereskedelmi embargós intézkedések helyébe célirányosabb és személyválogató intézkedéseket (amilyenek a gazdasági és pénzügyi szankciók, az utazási tilalmak, a fegyverekre vagy sajátos termékekre alkalmazott embargók) léptetnek, amelyek révén csökkentik az érintett ország polgári lakossága által elviselt szenvedéseket. Emellett pedig természetes személyeket, szervezeteket felsorakoztató lista alkotása révén valódi szankciókkal sújtják az illető politikai rendszert és annak vezetőit.⁹

Az 1267-es határozat korlátozásának tárgya olyan már létező és jövőben keletkező pénzeszköz (beleértve a vagyoni értékű jogot is) és egyéb gazdasági erőforrás lehet, amely kapcsolatba hozható az 1267-es Bizottság¹⁰ által megalkotott listán szereplő személyekkel és szervezetekkel.¹¹ A listán az afganisztáni Tálib Rezsimhez tartozó, vagy hozzájuk kapcsolódó személyek és szervezetek szerepelnek. Azon pénzeszközök és gazdasági erőforrások kerülnek befagyasztásra, amelyek a Tálib Rezsim, azaz a listán lévő személyek vagy szervezetek tulajdonában, közvetlen vagy közvetett ellenőrzése alatt állnak, valamint amelyek a Tálib Rezsim tulajdonában vagy ellenőrzése alatt álló bármely vállalkozás tulajdonában álló javakból származnak.

egybegyűlt tömegnek Oszama bin Ladent, és felkérte a közös ima vezetésére. Ettől kezdve bin Laden személye vallási köntöst kapott, cselekedetei az iszlám nevében történtek. Harcosból iszlám szellemi vezető lett. Oszama bin Laden számos terrorista műveletet hajtott végre, így a tragikus 2001. szeptember 11-i terrortámadás is az ő nevéhez, és az Al-Kaidához fűződik. (Forrás: <http://www.historia.hu/archivum> és <http://hvg.hu>)

⁸ Az 1267-es határozat 4. cikkének a) pontja a tagállamok számára azt a kötelezettséget is előírja, hogy a tálib légi járművekkel szemben repülési tilalmat rendeljenek el, azaz a Tálib Rezsim tulajdonában, használatában vagy irányítása alatt álló légi jármű számára ne adjanak le- és felszállási engedélyt.

⁹ <http://www.smartsanctions.ch>

¹⁰ Az 1267-es határozat 6. cikke állította fel az 1267-es Bizottságot, amelynek elsőrendű feladata a befagyasztással érintett személyek és szervezetek beazonosítása.

¹¹ Targeted Financial Sanctions, A Manual for Design and Implementation, Contribution from the Interlaken Process, p. 10. (<http://www.watsoninstitute.org/tfs/TFS.pdf>)

Tehát az 1267-es határozat Afganisztán Tálib Rezsimével szemben a tagországok számára végrehajtandóan határoz meg gazdasági, azon belül is vagyoni jellegű korlátozó intézkedéseket, amelyek alapján a listán szereplő természetes személyek és szervezetek pénzeszközeit vagy gazdasági erőforrásait haladéktalanul be kell fagyasztani, illetve biztosítani kell, hogy – az adott állam joghatóságán belül – senki ne tegye hozzáférhetővé a listán szereplők számára e pénzeszközöket vagy gazdasági erőforrásokat.

Az 1267-es határozatot további rendelkezéseket tartalmaz arra nézve, hogy az ENSZ tagállamok adott időközönként kötelesek jelentést készíteni az 1267-es Bizottságnak a rájuk vonatkozó, az 1267-es határozatot végrehajtó intézkedések megtételéről, valamint kötelesek megfelelő eljárásokat kialakítani, és szankciót kiszabni azokkal szemben, akik a korlátozó intézkedéseket megszegik.

2.2. Az 1333-as határozat

Az ENSZ BT 1333(2000)-es határozata¹² (továbbiakban: 1333-as határozat) – amellet, hogy megerősíti az 1267-es határozat rendelkezéseit – kiterjeszti az 1267-es határozat által megállapított vagyoni jellegű korlátozó intézkedések alkalmazását a Tálib Rezsimhez tartozó természetes személyeken és szervezeteken túl konkrétan Oszama Bin Ladenre, a hozzá kapcsolódó természetes személyekre, szervezetekre, különösen az Al-Kaida hálózatra.¹³

2.3. Az 1390-es határozat

A BT 1390(2002)-es határozata¹⁴ (a továbbiakban: 1390-es határozat) 2002. január 16-án került elfogadásra, tehát ez az első az afgán Tálib Rezsimmel, Oszama Bin Ladennel és az Al-Kaidával szembeni vagyoni jellegű korlátozó intézkedést (azaz a listán lévők vagyonának haladéktalan befagyasztását) bevezető BT-határozat a 2001. szeptember 11-i terrortámadást követően. Az 1390-es határozat megerősíti az 1267-es és 1333-as határozatokat, továbbá alkalmazási körét a Tálib Rezsimmel, Oszama Bin Ladennel és az Al-Kaidával kapcsolatban álló természetes személyeken és szervezeteken túl explicite kiterjeszti a csoportokra és vállalkozásokra is.¹⁵ Az intézkedések nemzeti szintű végrehajtásának

¹² Resolution 1333(2000) Adopted by the Security Council at its 4251st meeting on 19 December 2000.

¹³ Az 1333-as határozat a tagállamok számára elrendelte az összes tálib érdekeltségű iroda és az Ariana afgán légitársaság irodájának az azonnali bezárását is. Az 1333-as határozat további rendelkezéseket tartalmaz, amelyek az Afganisztánból származó illegális kábítószerkereskedelem visszaszorítására irányul.

¹⁴ Resolution 1390(2002) Adopted by the Security Council at its 4452nd meeting on 16 January 2002.

¹⁵ Az 1390-es határozat előírja az ENSZ tagállamok számára azt is, hogy akadályozzák meg a listán szereplő személyeknek az ország területére való beutazását, vagy az azon való átutazást.

figyelemmel kísérése érdekében a határozat alapján a BT felkérte az ENSZ tagállamokat, hogy a határozat elfogadásától számított 90 napon belül készítsenek jelentést a vagyoni jellegű korlátozó intézkedések végrehajtásáról az 1267-es Bizottság számára, valamint meghosszabbította a Monitoring Csoport mandátumát további 12 hónappal.¹⁶ Az öt szakértőből álló Monitoring Csoportot a BT 1363(2001)-es határozata¹⁷ állította fel 2001-ben annak érdekében, hogy az 1267-es határozat, valamint az ugyanebben a tárgyban alkotott BT határozatok által megállapított korlátozó intézkedések végrehajtását folyamatosan vizsgálja, kövesse.

2.4. Az 1267-es Bizottság

Az 1267-es határozat 6. cikkében foglaltak szerint a BT – ideiglenes belső szabályzatának 28. cikke alapján – tagjaiból létrehozott egy bizottságot: ez az 1267-es Bizottság (másik nevén a Szankciós Bizottság). Az 1267-es Bizottság feladata – amellet, hogy öröködjék az 1267-es határozat 4. pontjában elrendelt intézkedéseknek (valamint az azokat kiterjesztő 1333-as és 1390-es határozatok rendelkezéseinek) az államok általi betartása felett – az volt, hogy azonosítsa a befagyasztással érintett személyeket, szervezeteket („listázás”), továbbá hogy e rendelkezésekben elrendelt intézkedésektől való eltérés iránti kérelmeket elbírálja. A „listázás” az ENSZ tagállamok információi és jelölései alapján azon természetes személyek, szervezetek, csoportok és vállalkozások meghatározását jelenti, amelyek pénzeszközeit és gazdasági erőforrásait – akár azok felett tulajdonjoggal bírnak, akár más jellegű politikai/gazdasági kapcsolatban állnak azzal – be kell fagyasztani.¹⁸ Mindez gyakorlatilag azt jelenti, hogy az ENSZ tagállam a természetes személy, szervezet, csoport vagy vállalkozás listára való jelölésével a listának a bővítését kezdeményezi. Annak eldöntése, hogy ki áll az adott pénzeszközzel vagy gazdasági erőforrással kapcsolatban egyedi mérlegelés alapján hozott politikai döntés határozza meg. A listára való tagállami jelölés tartalmazza a bűnüldöző hatóságok vagy titkosszolgálatok által összegyűjtött információkat és leírást, amelyek alátámasztják, igazolják az adott természetes személy, szervezet, csoport vagy vállalkozás listára való feltételét. Hangsúlyozandó, hogy ezen információk nem minden esetben, sőt az esetek többségében nem elegendőek büntetőeljárás megindításához. A listára való jelölésnek nem előfeltétele, hogy az adott alannyal szemben valamely ENSZ tagállamban bün-

Továbbá akadályozzanak meg a listán lévő személyek, szervezetek, csoportok és vállalkozások számára történő közvetett vagy közvetlen támogatást, áruadásvételt, átutalást.

¹⁶ A Monitoring Csoport mandátumát a 12 hónap lejártát követően folyamatosan hosszabbítják.

¹⁷ Resolution 1363(2001) Adopted by the Security Council at its 4352nd meeting on 30 July 2001.

¹⁸ Az 1267-es Bizottság – a pénzeszközök befagyasztásával azonos eljárás keretében – határozza meg azon légi járművek listáját is, amelyekkel szemben az ENSZ tagállamok kötelesek repülési tilalmat elrendelni.

tetőeljárás legyen folyamatban. Amennyiben lehetséges, a jelölésnek tartalmaznia kell természetes személy esetében a nevét, születési helyét, idejét, nemzeti-ségét, esetleges álnévét, tartózkodási helyét, útlevél, vagy más utazásra jogosító dokumentum számát. Szervezet, csoport, vállalkozás esetében a nevét, annak rövidítését, címét, székhelyét, leányvállalatát, esetleges álnévét, az általa végzett tevékenység jellegét, vezetését, döntési jogkör gyakorlóit kell lehetőség szerint meghatározni. Amellett, hogy az ENSZ tagállamok tájékoztatást kapnak a listán történő minden módosításról, az a döntést követően azonnal átvezetésre kerül a Bizottság honlapján,¹⁹ továbbá megjelenik az ENSZ hivatalos lapjában.²⁰

Az 1267-es Bizottság a BT kiegészítő-helyettesítő szerve, tagjai a BT-ben tagsággal rendelkező országok. Elnökét és két alelnökét a BT választja, a titkársági feladatokat az ENSZ Titkárság látja el. A Bizottságot bármely tagjának a kérésére két nap múlva össze kell hívni. Sürgős esetben két napon belül is össze lehet hívni. A Bizottság főszabály szerint zártan ülésezik, a BT-ben tagsággal nem rendelkező ENSZ tagállamot is meghívhatja az ülésre, amennyiben azt a napirenden szereplő téma különösen érinti. Üléseire a Titkárság tagjait, vagy más személyeket is meghívhat, amennyiben szakértelmük vagy közreműködésük szükséges. A Bizottság mandátumát az 1267-es határozat [4.(b) cikk], valamint a mandátumát kiterjesztő 1333-as határozat 8.(c) cikke és az 1390-es határozat 2. cikke adja meg. Ennek megfelelően a Bizottság feladata a tagállamok által az említett BT határozatok hatékony végrehajtása érdekében megtett lépésekről szóló jelentések fogadása, értékelése, a korlátozó intézkedések alá vont természetes személyeket, szervezeteket, csoportokat és vállalkozásokat tartalmazó listának az ENSZ tagállamok és egyéb regionális nemzetközi szervezetek (pl. az Európai Unió) által nyújtott információk alapján való felülvizsgálata. Amennyiben a Bizottság egyes addicionális információkat nem vezet át a listára, ez az információ a Bizottság és az 1363-as határozat alapján felállított Monitoring Csoport számára hozzáférhető adatbázisban kerül tárolásra. Ezen információk mind a tagállamok, mind a regionális nemzetközi szervezetek számára kiadhatóak, feltéve, hogy azok a listán szereplő természetes személyekkel, szervezetekkel, csoportokkal és vállalkozásokkal összefüggésben állnak, és azokat a jelölő ENSZ tagállam vagy regionális nemzetközi szervezet nem minősítette szigorúan bizalmas információnak.

Annak ellenére, hogy a BT-ben a döntéshozatalhoz nem szükséges egyhangúság, és ugyan az 1267-es Bizottságban is a BT tagjai vesznek részt, az 1267-es Bizottság döntéshozatala kizárólag egyhangú lehet. Ha az adott ügyben az első döntéshozatalakor nem volt egyhangúság, az elnök további konzultációt, egyeztetést kezdeményezhet, amely elősegítheti a megállapodást a Bizottság tagjai között. Amennyiben ezek sem vezetnek egyhangúsághoz az adott kérelem tekintetében, a kérelmező kormánynak lehetősége van a BT-hez felterjeszteni az

¹⁹ Az ENSZ alábbi honlapja tartalmazza a hivatkozott listát:

<http://www.un.org/Docs/sc/committees/1267/1267ListEng.htm>

²⁰ United Nations Press Release.

ügyet.²¹ Ha a Bizottság megegyezik, akkor a tényleges határozat meghozatalára írásbeli eljárás keretében is lehetőség van, amely alapján az elnök a Bizottság tagjai számára elküldi a határozat-tervezetet, és a tagoknak két napjuk van arra, hogy esetleges ellenvetésüket, kifogásukat jelezzék. Amennyiben nincs ellenvetés vagy kifogás, a határozatot elfogadottnak kell tekinteni.²²

2.5. A természetes személyek és szervezetek listáról történő törlése – a „de-listing” eljárás

A listán szereplő természetes személyek, szervezetek, csoportok vagy vállalkozások kérelmet nyújthatnak be a listáról való törlésük érdekében. A kérelmet a tartózkodási helyük és/vagy az állampolgárságuk alapján meghatározható kormánynak (kérelmezett kormány) kell benyújtani. A kérelem az adott természetes személyt, szervezetet, csoportot vagy vállalkozást érintő ügynek az ismételt áttekintésére vonatkozik. A kérelmezőnek a listázás alaptalanságát tartalmazó kérelmét igazolnia szükséges, ennek érdekében érdemi információkat és a kérelmét alátámasztó dokumentumokat kell szolgáltatnia. Mivel ez nem büntetőeljárás, ezen eljárásban az ártatlanság védelme nem áll fenn. A kérelmezett kormány áttekinti a releváns információkat, és bilaterális alapon a listára jelölt kormánnyal (azonosító kormány) egyeztetést, kölcsönös információcserét kezdeményez. A bilaterális egyeztetések során mind a kérelmezett kormánynak, mind az azonosító kormánynak lehetősége van az 1267-es Bizottság elnökével egyeztetni. A releváns információk áttekintését és az egyeztetéseket követően a kérelmezett kormány, akár az azonosító kormány támogatásával, akár anélkül kérelmet nyújthat be az 1267-es Bizottsághoz a kérelmező természetes személynek, szervezetnek, csoportnak vagy vállalkozásnak a listáról való törlése érdekében. Az 1267-es Bizottság a főszabály szerinti eljárásnak megfelelően dönt a kérelemről.²³

2.6. A mentesítés

A mentesítés a korlátozó intézkedés alá vont pénzeszköz, egyéb vagyoni eszköz és gazdasági erőforrás feletti rendelkezési jog gyakorlásának, valamint a pénzügyi szolgáltatások nyújtásának a hatóság által történő eseti, célhoz kötött enge-

²¹ A BT-nek öt állandó és tíz nem állandó tagja van. Jogérvényes határozatot bármely kérdésben kilenc igenlő szavazattal hozhat. Amennyiben eljárási kérdésről van szó, akkor ez a kilenc szavazat bármely állam kilenc szavazata lehet, érdemi kérdésben azonban a kilenc szavazatban benne kell lenni az öt állandó tag igenlő szavazatának is. [Az Egyesült Nemzetek Alapokmánya, V. fejezet – Biztonsági Tanács (23–32. cikk)]

²² Guidelines of the Committee for the conduct of its work [Adopted on 7 November 2002 amended on 10 April 2003] p. 2

(http://www.un.org/Docs/sc/committees/1267/1267_guidelines.pdf)

²³ Uo. p. 6.

délyezése. Az ENSZ BT 1452(2002)-es határozata²⁴ rendelkezik a mentesítési eljárásról. A mentesítés abban tér el a „de-listing” eljárástól, hogy míg ez utóbbinál az adott természetes személy, szervezet, csoport vagy vállalkozás listáról való levétele a kérelem tárgya, addig a mentesítésnél a korlátozó intézkedés alól – úgynevezett humanitárius okokból – részleges mentességet kap az érdekelt kérelmező természetes személy, szervezet, csoport vagy vállalkozás. E határozat alapján a tagállami hatáskörrel rendelkező hatóság meghatározhatja azon vagyonelemeket, amelyekre nem alkalmazandó a korlátozó intézkedés. Ennek oka – a határozatban foglaltak szerint – alapvető szükségletekre történő kiadások vagy költségek (élelmiszerek, bérleti vagy jelzálogjog, gyógyszerek és orvosi kezelés, adók, biztosítási díjak és közműdíjak költségei), vagy egyéb különleges kiadások (ésszerű szakértői díjak és a jogi szolgáltatások, kizárólag a befagyasztott pénzeszközök vagy gazdasági erőforrások szokásos eszköztartási és megtartási díjai, valamint szolgáltatási díjai, valamint rendkívüli kiadások) fedezésének szükségessége lehet.

2.7. Az 1373-as határozat

Van olyan a terrorizmus finanszírozása elleni harc érdekében elfogadott BT határozat, amely általánosságban fogalmazza meg a korlátozó intézkedések célpontjait, azaz lista nélkül, az állam által beazonosított terroristák elleni intézkedéseket határoz meg. A BT 1373(2001)-es határozata²⁵ (továbbiakban: 1373-as határozat) 2001. szeptember 28-án született meg, tehát 17 nappal a New York-i, washingtoni és pennsylvaniai terrortámadásokat követően. Az 1373-as határozat előírja a terrorizmus bármilyen közvetlen vagy közvetett támogatásának büntetőjogi szankcionálását, azaz a terrorizmus finanszírozásának kriminalizálását. [Megjegyzem, 1999. december 9-én az Egyesült Nemzetek Közgyűlése az 54. ülészakán New York-ban elfogadta a terrorizmus finanszírozásának visszaszorításáról szóló nemzetközi egyezményt,²⁶ amely szintén a terrorizmus finanszírozásának a büntetőjogi eszközökkel való üldözését követeli meg. (Az egyezményt 2000. január 10-én nyitották meg aláírásra. A Magyar Köztársaság a megerősítő okiratot 2002. október 14-én helyezte letétbe az Egyesült Nemzetek Főtitkáránál, és az egyezményt a 2002. évi LIX. törvénnyel hirdette ki.)]

Az 1373-as határozat korlátozó intézkedése úgy szól, hogy – a terrorizmus finanszírozásának büntetőjogi üldözése mellett – az állam köteles gondoskodni a terroristák pénzeszközeinek, más vagyoni eszközeinek, vagy gazdasági erőforrásainak haladéktalan befagyasztásáról. Terroristának minősülnek a terrorcselekményt elkövető, megkísérlő, elkövetésben résztvevő vagy azt elősegítő ter-

²⁴ Resolution 1452(2002) Adopted by the Security Council at its 4678th meeting on 20 December 2002.

²⁵ Resolution 1373(2001) Adopted by the Security Council at its 4385th meeting on 28 September 2001.

²⁶ International Convention for the suppression of financing of terrorism.

mészetes személyek, valamint azon szervezetek, amelyeknek – akár közvetve vagy közvetlenül – az előbbi kategóriába tartozó természetes személyek a tulajdonosai, vagy azok felett ők gyakorolnak ellenőrzési jogokat. Az adott államnak biztosítania kell, hogy – joghatóságán belül – senki ne tegye a terrorista személyek és szervezetek számára hozzáférhetővé e pénzeszközöket, más vagyoni eszközöket vagy gazdasági erőforrásokat.

Az 1373-as határozat különös hangsúlyt fektet az államok közötti információcserére, valamint felállította a Terrorizmus-elleni Bizottságot (Counter-Terrorism Committee), amelynek feladatává e határozatnak – a tagállam által benyújtott jelentések alapján – a tagállami végrehajtásának figyelemmel kísérést utalta. Tekintettel arra, hogy az 1373-as határozat az 1267-es határozathoz hasonlóan a terrorizmus finanszírozásával kapcsolatos korlátozó intézkedéseket rendel el, az 1267-es Bizottság és a Terrorizmus-elleni Bizottság együttműködése kiemelkedő jelentőséggel bír.²⁷

Az 1373-as határozat nem állít fel listát. Az 1267-es határozat és a hozzá kapcsolódó BT határozatok meghatározzák, hogy mely természetes személyek, szervezetek, csoportok, vállalkozások vagyont kell az országoknak befagyasztani. Leegyszerűsítve azt mondhatjuk, hogy az adott országnak nincs egyéb feladata, mint hogy a joghatóságán belül a listán lévők, vagy azok számára nyújtandó vagyoni eszközöket vonja korlátozó intézkedés alá, azaz fagyassza be. Azonban az 1373-as határozat a terrorizmus finanszírozását megakadályozó olyan nemzetközi jogi instrumentum, amely az adott államtól egy önálló, a terrorcselekmények finanszírozását megakadályozó rendszer kiépítését követeli meg, amely alkalmas mind a nemzetközi, mind az államhatáron nem átnyúló terrorizmusnak a megakadályozására. Egy olyan mechanizmust vetít előre, amelyben az adott állam a hatóságai, szervei által szerzett, birtokolt terroristákkal kapcsolatos információi alapján – szükség esetén – az 1373-as határozatból fakadó nemzetközi jogi kötelezettségnek megfelelően korlátozó intézkedéseket köteles alkalmazni a beazonosított terrorista vagyoni eszközökkel szemben.

3. Az Európai Unió által alkalmazott korlátozó intézkedések

Az Európai Unió az ENSZ BT határozataiban elrendelt vagyonbefagyasztással járó korlátozó intézkedést minden esetben átveszi saját jogrendjében. Mielőtt rátérnék ezen implementáció részletes ismertetésére, a befagyasztás intézményének meghatározására itt teszünk kísérletet, mivel a BT határozatok nem definiálják a befagyasztást. A vagyoni jellegű korlátozó intézkedések állami végrehajtásának eszköze a befagyasztás. A „freezing of funds”, azaz a befagyasztás intézményét definiálja a pénzmosás és terrorizmus finanszírozása elleni standardokat megállapító FATF. Az FATF feladata a pénzmosás és terrorizmus

²⁷ Security Council, Counter-Terrorism Committee (<http://www.un.org/sc/ctc/>)

finanszírozása elleni harc nemzetközi standardjainak kialakítása, tagállamai ilyen irányú jogalkotásának, gyakorlatának, intézkedéseinek vizsgálata, értékelése (az FATF által alkalmazott módszerek alapján), ezen intézkedések fejlesztésének, harmonizálásának elősegítése és a nemzetközi együttműködés erősítése. Az FATF a pénzmosás elleni küzdelem kapcsán ajánlásokat, a terrorizmus finanszírozása elleni harc érdekében speciális ajánlásokat fogad el, amelyek a bűnüldöző és igazságszolgáltatási rendszer mellett a pénzügyi rendszer, valamint egyes nem pénzügyi szolgáltatók körének működését is érintik.²⁸

A terrorista vagyon befagyasztásáról és elkobzásáról szóló III. speciális ajánlásának értelmező feljegyzése²⁹ által adott meghatározás alapján a befagyasztás a pénzeszköz vagy más vagyoni eszköz átutalásának, átalakításának, mozgásának és afeletti rendelkezésnek a megtiltását jelenti egy a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság (authority) vagy a bíróság által kezdeményezett jogi aktus alapján. A befagyasztással érintett vagyon megmarad a tulajdonos tulajdonában, illetve a befagyasztás nem érinti a vagyonon fennálló egyéb jogokat sem. Amennyiben a befagyasztást elrendelő jogi aktust megelőzően az adott vagyon a pénzügyi szervezet vagy más szervezet kezelésében volt, úgy a befagyasztást követően a pénzügyi szervezetnek vagy más szervezetnek a kezelési kötelezettsége a befagyasztást megelőző megállapodásuknak megfelelően továbbra is fennáll. Bár nincs explicite kimondva, de a befagyasztás tehát mindenekelőtt a tulajdonos rendelkezési jogát korlátozza, azt akadályozza meg, hogy a tulajdonos, vagy a rendelkezésre jogosult a vagyont továbbmozgassa.

A befagyasztás személyhez (szervezethez) kötött vagyoni jellegű korlátozás, tehát az adott személy vagy szervezet minden beazonosított vagyonára kiterjed a befagyasztás. Továbbá a korlátozás felöleli bármely vagyonnak az adott személy, szervezet számára történő rendelkezésre bocsátását is.

A bankoknál általában egy olyan szoftver működik, amely a terrorista listákat egy szűrőként használja, és az azonosítást követően az ügyfél-azonosítás során rögzített adatokat összeveti a listán szereplő nevekkel és egyéb adatokkal.

Fel kell tennünk a kérdést, hogy miért a büntetőjogon kívüli eszközzel, az adminisztratív jellegű befagyasztással akadályozzák a vagyoni eszközök küldését, és miért nem alkalmasak erre a büntető eljárásjogi eszközök, így hazánkban az olyan büntető eljárásjogi kényszerintézkedések, mint a biztosítási intézkedés és a zár alá vétel. Ugyan a céljai mind a befagyasztásnak, mind e kényszerintézkedésnek hasonlóak, azaz a vagyoni eszköz mozgásának a megakadályozása, azonban a befagyasztás adminisztratív jellegéből adódóan lényegesen gyorsabb intézkedésnek számít. Valójában az ENSZ korlátozó intézkedések, és bizonyos mértékig az uniósok is a tagállamra bízzák a végrehajtást, és a befagyasztás

²⁸ JOHN BROOME: *Anti-Money Laundering, International Practice and Policies*. Thomson – Sweet & Maxwell Asia, 2005, p. 30.

²⁹ FATF Interpretative Note to Special Recommendation III: Freezing and Confiscating Terrorist Assets.

azonnali jellegét emelik ki, hiszen a cél az, hogy az egyszer beazonosított terrorista vagyon mozgását megakadályozzák.

Az FATF mellett az Európai Unió is definiálta a befagyasztás intézkedését a releváns rendeleteiben. A 2580/2001/EK tanácsi rendelet szerint a pénzeszközök, egyéb vagyoni eszközök (e kategóriába vagyoni értékű jogok is beletartoznak) és gazdasági erőforrások befagyasztása a pénzeszközök mozgásának, átutalásának, módosításának, felhasználásának vagy bármiféle olyan kezelésének a megakadályozása, amely bármilyen változást vagy olyan módosulást eredményezne a pénzeszközök volumene, összege, elhelyezkedése, tulajdonlása, birtoklása, jellege, rendeltetése tekintetében, amely lehetővé tenné a pénzeszközök felhasználását, ideértve a portfóliókezelést is. Az általam vizsgált másik, a 881/2002/EK tanácsi rendelet is hasonló módon értelmezi a befagyasztást, ugyan meg kell említeni, hogy ez a rendelet a befagyasztás alá vonandó pénzeszközöket, egyéb vagyoni eszközöket és gazdasági erőforrásokat lényegesen példálózóbb jelleggel határozza meg. A rendeletekben lévő befagyasztás-definíció abban tér el az FATF által adotttól, hogy nem tartalmazza azt, hogy a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság vagy a bíróság által kezdeményezett jogi aktus alapján kell a befagyasztást elvégezni. Tehát a korlátozó intézkedés végrehajtása során – a közösségi rendeletekre támaszkodva – van mozgástér az EU tagállam jogalkotása, jogalkalmazása számára abban a tekintetben, hogy kíván-e egy hatóság vagy bíróság által intézkedésként alkalmazható befagyasztást kialakítani, vagy sem. Magyarországon jelenleg még nem került sor önálló adminisztratív jellegű befagyasztás-intézkedés kialakítására, csupán a közösségi rendeletek alapján az úgynevezett szolgáltatók kötelesek a rendelet listáján lévő természetes és jogi személyek, csoportok és szervezetek vagyoni eszközeit azonnali hatállyal befagyasztani. (Az uniós jogszabályok ugyan „természetes és jogi személyeket, csoportokat és szervezeteket” jelölnék meg, e kategória gyakorlatilag megegyezik az ENSZ BT határozatok által használt „természetes személyek, szervezetek, csoportok és vállalkozások” kategóriájával, hiszen az ENSZ BT határozatok listáit az Unió változatlan formában átveszi.)

Az ENSZ BT határozatokban foglalt a vagyon befagyasztását elrendelő korlátozó intézkedések – a nemzetközi gyakorlat és tapasztalat alapján – ugyan elsősorban a pénzügyi szervezetekkel (azok üzletszerű tevékenysége során) kapcsolatba került pénzeszközöket érinti, hangsúlyozandó, hogy e körbe más vagyoni eszközök is beletartoznak. Képtelenség lenne taxatív módon meghatározni azon pénzeszközök, egyéb vagyoni elemek sorát, amelyek a vagyoni jellegű korlátozó intézkedések alapján befagyasztandóak lennének. E korlátozó intézkedések tárgyi hatályának meghatározására nincs kialakult európai gyakorlat, ugyanakkor példálózó jelleggel megemlíthető e körben az ingatlanvagyon, a gépjármű tulajdon és a zálogjog is.

A vagyoni jellegű korlátozó intézkedést bevezető közösségi rendelet az Unió tagállamaival és a tagállamok jogalányaival szemben hatályos.³⁰ Ugyanakkor nem lehetséges taxatív módon meghatározni azon természetes és jogi személyeket, szervezeteket, amelyek kötelesek a listán lévők vagyoni eszközeit befagyasztani. Tekintettel arra, hogy e tárgyban a legautentikusabb szervezet az FATF, kívánatos az ajánlái és speciális ajánlái által vizsgált tevékenységeket végző természetes és jogi személyeket, szervezeteket tekintenünk a terrorizmus finanszírozásával kapcsolatos uniós korlátozó intézkedések személyi hatálya alá tartozóknak.³¹

3.1. Az Európai Unió jogalapja az ENSZ BT határozatok végrehajtására

Az ENSZ BT határozatok mindenekelőtt az ENSZ tagországok számára tartalmaznak kötelezettségeket. Ezzel összhangban a befagyasztás kötelezettsége a tagállamra vonatkozik, és a tagállam nemzetközi felelősséggel tartozik a BT határozat betartására.

Az Európai Unió tagállamai esetében azonban ez némileg módosult. Az Európai Unióról szóló Szerződés (továbbiakban: EUSZ) létrehozta az Európai Unió 2. pillérét: a Közös Kül- és Biztonságpolitikai együttműködést (továbbiakban: KKBP). A Tanács a KKBP keretén belül bevezethet korlátozó intézkedéseket harmadik országokkal, szervezetekkel vagy természetes személyekkel szemben, azonban ezen intézkedéseknek összhangban kell állniuk a KKBP célkitűzéseivel [EUSZ, 11. cikk (1) bekezdés]. A Tanács a KKBP-n belül közös állásponthoz (common position) és közös fellépést (joint action) fogad el. A vagyoni jellegű korlátozó intézkedések tárgyában a közös állásponthoz fogalmaznak meg rendelkezéseket. E jogforrások jogalapját az EUSZ 15. és 34. cikke jelenti, amely alapján a KKBP keretei között a Tanács az EUSZ-ban meghatározott KKBP-célokhoz összhangban egyhangúlag közös állásponthoz fogadhat el. A közös állásponthoz egy olyan jogforrás, amely meghatározza, hogy az Unió hogyan viszonyul egy adott földrajzi vagy tematikus természetű kérdéshez. Ilyen lehet harmadik országgal szembeni korlátozások kezdeményezése, vagy mint tematikus természetű kérdés a terrorizmus. Az Unió tagállamai kötelesek biztosítani, hogy nemzeti politikáik megfeleljenek a közös állásponthoz foglaltaknak.³²

Az Európai Közösség ugyan nem tagja az ENSZ-nek, azonban az ENSZ Alapokmányából eredő kötelezettségek ugyanúgy vonatkoznak rá, mint ahogy a tagállamaira. Ezért az Európai Közösség nem sértheti meg a tagállamait az Alapokmány alapján terhelő kötelezettségeket, és nem akadályozhatja azok

³⁰ Az Európai Közösségek létrehozásáról szóló Szerződés, 2. fejezet 249. cikk.

³¹ International Profiles of the Activity to Prevent and Combat Money Laundering, Ufficio Italiano Dei Cambi, February 2005.

³² SIMON HIX: The Political System of the European Union. *The European Union Series*, 1999, p. 343.

végrehajtását. Továbbá köteles meghozni minden szükséges rendelkezést ahhoz, hogy tagállamai számára lehetővé tegye az említett kötelezettségeknek való megfelelést.

Az egyhangúsággal elfogadott közös álláspont adhat felhatalmazást harmadik országgal szemben korlátozó intézkedés alkalmazására. A számos alkalommal módosított Európai Közösség létrehozásáról szóló Szerződés (továbbiakban: EKSZ) 301. cikke értelmében, ha az EUSZ KKBP-re vonatkozó rendelkezéseinek megfelelően elfogadott valamely közös álláspont „egy vagy több harmadik országgal fennálló gazdasági kapcsolatok felfüggesztésére, korlátozására vagy teljes megszakítására irányuló fellépésről rendelkezik, a Tanács megteszi a szükséges sürgős intézkedéseket.” Ekkor főszabály szerint a Tanács a Bizottság javaslata alapján minősített többséggel dönt.

Tehát a BT határozatoknak a közösségi jogba való beemelése két lépcsőből áll. Először a Tanácsnak egyhangúlag egy közös álláspontot szükséges elfogadnia, majd a közös álláspontban elfogadott felhatalmazás alapján a Tanács köteles rendeletet alkotni, amely a konkrét szabályokról rendelkezik. E tekintetben ez a felhatalmazás valójában nem is felhatalmazás, hanem a Tanács által megtett, és önmagára nézve kötelező kötelezettségvállalás. Ez a kötelezettségvállalás arra vonatkozik, hogy a Tanács – a Bizottság javaslatára – az I. (közösségi) pilléren belül megalkot egy rendeletet, amely azonban csak a harmadik országokkal szemben, azok állampolgáraival, valamint azokhoz kapcsolódó harmadik ország joghatóságán belül nyilvántartásba vett jogi személyekkel vagy egyéb szervezetekkel szemben támaszt korlátozásokat.

A gyakorlati megjelenése kétféle lehet. Amennyiben a közös álláspont harmadik országokkal szemben, azok állampolgáraival, jogi személyeivel vagy egyéb szervezeteivel szemben határoz meg korlátozásokat, úgy a közös álláspont nem feltétlenül rendelkezik külön listával, mivel az a közös álláspont felhatalmazása alapján hozott közösségi rendelet melléklete által tartalmazott listával megegyezik. Ilyen az ENSZ BT 1267-es határozatát végrehajtó 2002/402/KKBP közös álláspont és a 881/2002/EK tanácsi rendelet. Ezzel szemben az ENSZ BT 1373-as határozatát végrehajtó, az úgynevezett autonóm európai vagyonbefagyasztást bevezető 2001/931/KKBP közös álláspont és a 2580/2001/EK tanácsi rendelet egy speciálisabb jogtechnikai megoldást mutat. Itt a közös állásponthoz mellékletként van csatolva a lista, amely mind a tagállambeli, mind a harmadik országbeli személyeket és szervezeteket felsorolja. A rendelkezései között felhatalmazza az Európai Közösséget, hogy az EKSZ alapján ráruházott hatáskörén belül, biztosítsa a listán lévőkkel szembeni vagyoni jellegű korlátozó intézkedéseket. Mivel az EKSZ 301. cikke alapján az Európai Közösség hatásköre a korlátozó intézkedések terén csak harmadik országokra terjedhet ki, a rendeletekhez csatolt listáról így hiányoznak az „uniós tagállambeli” terrorista szervezetek és személyek nevei, amelyek ugyanakkor a közös álláspont listáján rajta vannak. Ez alapján egy olyan sajátos konstrukció alakult ki a terrorizmus finanszírozása elleni szabályozásban, hogy az Európai Unió

harmadik országok állampolgáraival (azaz terrorista személyekkel, csoportokkal és azok finanszírozóival) szemben alkalmazhat korlátozó intézkedéseket,³³ míg az „uniós tagállambeli” terroristákkal szemben nem, hiszen az EKSZ 301. cikke csak harmadik országokkal szemben enged ilyen jellegű fellépést közösségi jogi aktusban (rendeletben) szabályozni. Leglátványosabban a baszk ETA szervezet útján lehet érzékeltetni e sajátos helyzetet, hiszen azok a rendelet listáján nem, de a közös álláspont listáján szerepelnek. Az EU-n belüli és a közös álláspont listáján lévő személyekkel és szervezetekkel szemben közösségi jellegű vagyonbefagyasztásra nem kerülhet sor.

A közösségi rendeletek jogalapként jelölik meg az EKSZ 308. cikkét is, amely szerint „ha a Közösség fellépése bizonyul szükségesnek ahhoz, hogy a közös piac működése során a Közösség valamely célkitűzése megvalósuljon, és e szerződés nem biztosítja a szükséges hatáskört, a Tanács a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően egyhangúlag meghozza a megfelelő rendelkezéseket.” Az Európai Közösség célkitűzéseinek a lajstromozásakor megállapíthatjuk, hogy e tágan meghatározott célkitűzések közül a „gazdasági tevékenységek harmonikus, kiegyensúlyozott és fenntartható fejlődésének az előmozdítását”³⁴ a terrorcselekmények és terrorista hálózatok vagyoni eszközökkel való támogatásának a megakadályozása természetesen szolgálja. Ugyanakkor álláspontom szerint az EKSZ 301. cikke képezi a terrorizmus elleni korlátozó intézkedéseket tartalmazó rendeletek elsődleges jogalapját, és a 308. cikk csupán kisegítő jogalapként került említésre.

Amint arra az Európai Unió Elsőfokú Bírósága a T-306/01. és a T-315/01. számú ügyekben³⁵ 2005. szeptember 21-én hozott nem jogerős ítéletében rámutatott, a korlátozó intézkedések „okos szankciók”, amely szankciók esetén a valamely tagállam ellen irányuló általános kereskedelmi embargós intézkedések helyébe célirányosabb és személyválogató intézkedéseket léptetnek, amelyek révén csökkentik az érintett ország polgári lakossága által elviselt szenvedéseket, emellett pedig valódi szankciókkal sújtják az illető politikai rendszert és annak vezetőit. A közösségi intézmények gyakorlata ugyanebben az irányban fejlődött, mivel a Tanács egymás után többször úgy vélekedett, hogy az EKSZ 60. és 301. cikkei feljogosítják a valamely harmadik ország területének egy

³³ A Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy című hivatalos dokumentum alapján a harmadik országokkal szemben alkalmazható korlátozó intézkedés egy országot, annak egy részét, annak kormányát, annak természetes személyeit vagy szervezeteit célozhatja. (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/05/st15/st15114.en05.pdf>)

³⁴ EKSZ, 2. cikk.

³⁵ Az Elsőfokú Bíróságnak a T-306/01 és a T-315/01 ügyekben hozott ítélete [Ahmed Ali Yusuf (svéd állampolgár) és az Al-Barakaat International Foundation (Svédországban bejegyzett alapítvány), valamint Yassin Abdullah Kadi (svéd állampolgár) kontra az Európai Unió Tanácsa és az Európai Közössége Bizottsága].

részt³⁶ illetőleg kormányzati gépezetét³⁷ ténylegesen ellenőrző szervezetek vagy személyek, valamint az ezekhez kapcsolódó és nekik gazdasági támogatást nyújtó személyek és szervezetek elleni korlátozó intézkedések meghozatalára. Ez a fejlődés teljességgel összeegyeztethető az EKSZ 60. és 301. cikkében foglalt intézkedésekkel.

Hasonlóképpen ahhoz ugyanis, ahogyan a gazdasági és pénzügyi szankciók jogszerűen sújthatják valamely harmadik ország vezetőit az ország helyett, ugyanúgy vonatkozhatnak az ilyen szankciók az említett vezetőkkel összeköttetésben álló vagy általuk közvetlenül vagy közvetett módon irányított magánszemélyekre vagy szervezetekre, akárhol is legyenek. Amint arra a Bizottság joggal mutatott rá, az EKSZ 60. és 301. cikke nem biztosítana hatékony eszközt a valamely harmadik ország politikájára befolyással rendelkező vezetőkre való nyomásgyakorlásra, ha a Közösség e rendelkezések alapján nem tehetne intézkedéseket olyan magánszemélyekkel szemben, akiknek lakóhelye ugyan nem a kérdéses harmadik országban található, de meglehetősen kötődnek ahhoz a rendszerhez, amely ellen a szankciók irányulnak. Egyébiránt, amint azt a Tanács kiemelte, az a tény, hogy az ily módon érintett magánszemélyek egy része éppen valamely tagállam állampolgára, nem bír jelentőséggel, mert ahhoz, hogy a szabad tőke mozgás feltételei között hatékonyak legyenek, a pénzügyi szankciók nem korlátozódhatnak csupán az illető harmadik ország állampolgáira.

Az „okos szankciók” célja éppen az, hogy az érintett ország vezetőire megfelelő nyomást gyakoroljon és közben lehetőség szerint korlátozza az intézkedések kihatását az illető ország lakosaira, különösen az intézkedések személyi hatályának bizonyos számú, név szerint megjelölt magánszemélyre szűkítésével.

Az EKSZ 308. cikk megfogalmazásából az következik, hogy csak abban az esetben igazolható egy jogi aktus jogalapjaként e cikk alkalmazása, amennyiben az EKSZ egyetlen másik rendelkezése sem biztosít a közösségi intézményeknek e jogi aktus meghozatalára vonatkozó hatáskört. Az EKSZ 308. cikke olyan tartalék jogkört, kiegészítő hatáskört tartalmaz, amely lehetővé teszi az intézmények számára a cselekvést a Közösség valamely céljának megvalósítása ér-

³⁶ Lásd például az „União Nacional para a Independência Total de Angola”-nak (UNITA) a békefolyamattal kapcsolatos kötelezettségei betartására való ösztönzése érdekében az Angolával fenntartott bizonyos gazdasági kapcsolatok megszakításáról és a 2229/97/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 1998. július 28-i 1705/98/EK tanácsi rendeletet (HL L215., 1. p.).

³⁷ Lásd például a Jugoszláv Szövetségi Köztársasággal kapcsolatos tőkekövetelés-befagyasztásról és beruházási tilalomról, valamint az 1295/98/EK rendeletnek és az 1607/98/EK rendeletnek a hatályon kívül helyezéséről szóló, 1999. június 15-i 1294/1999/EK tanácsi rendeletet (HL L153., 63. p.), valamint a Slobodan Milošević és a környezetéhez tartozó személyek pénzkészletei befagyasztásának fenntartásáról és az 1294/1999/EK rendeletnek, a 607/2000/EK rendeletnek, valamint a 926/98/EK rendelet 2. cikkének hatályon kívül helyezéséről szóló, 2000. november 10-i 2488/2000/EK tanácsi rendeletet (HL L 287., 19. p.; magyar nyelvű különkiadás 10. fejezet, 1. kötet, 238. p.)

dekében, az ahhoz szükséges hatáskört megalapító rendelkezés hiánya ellenére is.

3.2. Az ENSZ BT határozaton alapuló európai vagyonbefagyasztás

A Tanács által 2002. május 27-én elfogadott 2002/402/KKBP közös álláspont korlátozó intézkedéseket állapít meg Oszama bin Ladennel, az Al-Kaida szervezet tagjaival és a Tálib Rezsimmel, valamint az ezekkel kapcsolatban álló személyekkel, szervezetekkel, csoportokkal és vállalkozásokkal szemben. Így ez a közös álláspont tehát az ENSZ BT 1267-es határozata európai uniós implementációjának az első lépcsője. A 2002/402/KKBP közös álláspont a preambulumban megemlíti a releváns ENSZ BT határozatokat, azaz az 1267-es, az 1333-as és az 1390-es határozatokat, valamint azok legjelentősebb rendelkezéseit összefoglalja. Az 1. cikk hivatkozik az ENSZ BT határozatok által meghatározott és rendszeresen frissített listára, amelyet alapul véve az EU is felállít egy saját listát. A 3. cikk felhatalmazza az Európai Közösséget, hogy az EKSZ alapján rendelje el a listán szereplő személyek, szervezetek, csoportok és vállalkozások pénzeszközeinek és gazdasági erőforrásainak befagyasztását, továbbá ezen alanyok számára ne tegye e pénzeszközöket és gazdasági erőforrásokat hozzáférhetővé.³⁸ Tekintettel arra, hogy e közös álláspont által célzott korlátozás csak harmadik országokhoz kötődő állampolgárokat, szervezeteket, csoportokat és vállalkozásokat érint, így nem határoz meg saját listát (a 2001/931/KKBP közös állásponttól eltérően).

A 2002/402/KKBP közös álláspont 3. cikke alapján és ezzel egyidejűleg került megalkotásra a 881/2002/EK tanácsi rendelet, amely a konkrét korlátozó intézkedéseket határozza meg, illetve mellékletében meghatározza azon természetes és jogi személyek, csoportok és szervezetek listáját, amelyeknek a tulajdonát képező, illetve birtokában lévő pénzeszközt és gazdasági erőforrást be kell fagyasztani, valamint amelyeknek részére vagy javára közvetlenül vagy közvetetten tilos pénzeszközt vagy pénzeszközök, áruk vagy szolgáltatások beszerzése céljából bármilyen gazdasági erőforrást rendelkezésre bocsátani.

Tekintettel arra, hogy a 881/2002/EK rendelet az ENSZ BT 1267-es határozatának a közösségi jogba való beemelését szolgálja, a rendelet listája követi az 1267-es határozat listájának esetleges módosulásait. Ennek érdekében a rendelet felhatalmazást ad az Európai Bizottság számára, hogy a BT határozatok alapján indokolt delegált jogalkotási hatáskörében eljárva módosítsa a rendelet listát tartalmazó mellékletét. E megoldás bevett jogalkotási gyakorlat a BT határozata-

³⁸ A 2. cikk alapján az uniós tagállamok kötelesek betiltani a listán szereplő terrorista személyek, szervezetek, csoportok és vállalkozások irányába történő minden, fegyverekkel, katonai járművekkel és felszerelésekkel, eszközökkel kapcsolatos közvetlen vagy közvetett támogatást, eladást és átutalást (export-korlátozás). A 4. cikk pedig a határőrzettel kapcsolatban kötelezi a tagállamokat arra, hogy minden szükséges intézkedést hozzanak meg annak érdekében, hogy a listán szereplő személyek ne léphessenek a tagállam területére.

tain alapuló harmadik országokkal szembeni (Mianmar, Zimbabwe, Kongói Demokratikus Köztársaság stb.) korlátozó intézkedéseket elrendelő közösségi rendeletekben.

A rendelet lehetőséget ad e korlátozó intézkedések alóli mentesítésre. E rendelkezések a korábbiakban már említett ENSZ BT 1452(2002)-es határozat által bevezetett kötelezettség végett kerültek a rendeletbe beemelésre. A tagállami mentesítő hatóság a kérelem alapján dönthet a korlátozó intézkedés alkalmazásának részleges mellőzéséről, ha a kérelemben megjelölt pénzeszköz vagy gazdasági erőforrás olyan alapvető szükségletekre történő kiadások, költségek fedezése céljából szükséges az érdekelt kérelmező számára, mint például az élelmiszer, a bérleti díj, a jelzálogkölcson törlesztése, gyógyszer vagy egészségügyi kezelés, adók, biztosítási díj vagy közhasznú költségek. Mentésítés iránti kérelmet lehet benyújtani – többek között – a jogi szolgáltatásokkal kapcsolatos szakértői díjak fedezése iránt, valamint a befagyasztott pénzeszköznek vagy gazdasági erőforrásnak a rutinszerű kezeléséből eredő költségek fedezése végett. Az előbb említett esetekben a tagállami hatóság az általa hozott határozatról értesíti az Európai Unió Szankciós Bizottságát, és amennyiben az a tagállami hatóság határozatával szemben 48 órán belül nem tesz ellenvetést, akkor a mentesítési határozat jogerősnek tekinthető. Minden egyéb különleges kiadásokra hivatkozó mentesítés iránti kérelemről való tagállami hatóság által hozott határozattal kapcsolatban a Szankciós Bizottság jóváhagyása szükséges. A tagállami hatóság feladata a mentesítés engedélyezéséről szóló határozatról értesíteni az érdekelt kérelmezőt, valamint a többi uniós tagállamot. A bejelentésre, a bizalmas kezelésre és a szakmai titokra vonatkozó jogszabályok, valamint az EKSZ 284. cikke³⁹ rendelkezéseinek sérelme nélkül a természetes és jogi személyek, szervezetek, testületek (szolgáltatók) késedelem nélkül kötelesek mindenek előtt a befagyasztott számlákkal és összegekkel kapcsolatban minden olyan információt megadni, amely e rendelet betartását elősegíti. Ezen információnyújtást a lakóhelyük (esetleg tartózkodási helyük) vagy székhelyük szerinti hatáskörrel rendelkező hatóság, vagy e hatóságon keresztül a Bizottság számára kötelesek teljesíteni. A rendelet az információnyújtáson túl kötelezi a természetes és jogi személyeket, szervezeteket, testületeket, hogy szükség esetén más tagállambeli hatáskörrel rendelkező hatóságokkal is együttműködjenek az általuk nyújtott információk ellenőrzése céljából. A pénzeszközök, egyéb vagyoni eszközök és gazdasági erőforrások befagyasztását, és e rendeletben foglaltakat megfelelően végrehajtó természetes személyeket és jogi személyeket, szervezeteket, illetve azok vezető tisztségviselőit vagy alkalmazottait semmiféle felelősség sem terheli, kivéve, ha a másik fél bizonyítja, hogy a befagyasztásra az ő gondatlanságuk miatt került sor. A rendelet alapján az uniós tagállamok kötelesek szankciók kiszabását kilátásba helyezni, valamint eljárást kezdeményezni

³⁹ Az EKSZ 284. cikke szerint a Tanács által az EKSZ rendelkezéseinek megfelelően megállapított kereteken belül és feltételek szerint a Bizottság a rábízott feladatok teljesítéséhez bármilyen információt megszerezhet, és bármilyen ellenőrzést lefolytathat.

a rendeletben meghatározott korlátozó intézkedéseket megszegő jogalanyok ellen.

A 881/2002/EK rendelet megtiltja a tagállamok számára a mellékletben szereplő természetes és jogi személyek, csoportok és szervezetek részére történő katonai tevékenységgel kapcsolatos műszaki tanácsadás, segítségnyújtás vagy képzés felajánlását, nyújtását, fegyverek eladását, szállítását. A rendelet tehát nem csupán befagyasztást, hanem kvázi fegyverembargót is elrendel a mellékletben szereplőkkel szemben, azonban ennek részletes ismertetése nem tartozik dolgozatom tárgyához.

3.3. Az autonóm európai vagyonbefagyasztás

A 2001/931/KKBP közös álláspont célja, hogy az ENSZ BT 1373-as határozatát uniós szinten hajtsa végre. E BT határozat általános jelleggel minden terrorista vagyon befagyasztását elrendeli, lista kialakítása nélkül. Az európai döntéshozók e korlátozó intézkedéssel kapcsolatban azt az implementálási formát választották, hogy az EU által a BT 1267-es határozatát végrehajtó 2002/402/KKBP közös álláspont és a 881/2002/EK rendelet hatályát nem sértve, azon túlterjeszkedve listát hoznak létre. Tehát míg a BT 1373-as határozata nem, addig az azt implementáló uniós jogszabályok rendelkeznek listával. E megfontolás mögött az állt, hogy az uniós tagállamok titkosszolgálati-nemzetbiztonsági információk alapján beazonosított terrorista és terrorizmust finanszírozó személyeket, szervezeteket és csoportokat a tagállamok a listára jelölhetik, ezáltal ezen alanyok pénzeszköze, vagyona az Európai Unió területén vagyonbefagyasztás alá vonandó. Tehát az uniós tagállam nemzeti listáinak az „összevonása” révén létrejött közösségi lista egyfajta kölcsönös listaadaptációt jelent. Ez az autonóm európai vagyonbefagyasztási rendszer a KKBP területén az integráció felé tett lépésként értékelhető.

Az említett mechanizmusnak megfelelően a 2001/931/KKBP közös álláspont jogalapot biztosít az Európai Közösségnek arra vonatkozóan, hogy az EKSZ által meghatározott keretek között harmadik országokból származó, terrorizmus finanszírozásával kapcsolatba hozható pénzeszközök befagyasztásával kapcsolatosan – közösségi szinten – minden tagállamban közvetlenül hatályos és közvetlenül alkalmazható rendeletet alkosson. (Ennek következtében jött létre a 2580/2001/EK tanácsi rendelet.)

A 2001/931/KKBP közös álláspont azon – terrorcselekményben részt vevő, azzal kapcsolatba hozható – személyekkel és szervezetekkel összefüggésben alkalmazható, akik a közös álláspont mellékletében fel vannak sorolva.

A tagállami szintű aktusokkal kapcsolatban a közös álláspont 4. cikke kötelezi a tagállamokat arra, hogy a rendőri és igazságügyi együttműködés alapján (de az EUSZ 6. címének a keretei között) a lehető legszélesebb körű támogatást nyújtsák egymásnak a terrorcselekmények megelőzése és az ez elleni küzdelem terén. A listán az európai (születési hely, vagy szervezethez való tartozás alap-

ján) személyek és szervezetek csillaggal vannak jelölve, amely azt jelenti, hogy csak rájuk alkalmazható a közös álláspont 4. cikke. Tehát a tagállamok a listán szereplő európai személyekkel és szervezetekkel szemben e közös álláspont alapján csak rendőri és igazságügyi együttműködésük alapján léphetnek fel, velük szemben közösségi korlátozó intézkedés nem alkalmazható. Míg a harmadik országbeli listán szereplőkkel szemben a közös álláspont felhatalmazása alapján elfogadott 2580/2001/EK tanácsi rendelet kell alkalmazni.

A 2580/2001/EK tanácsi rendelet a 2001/931/KKBP közös álláspont alapján közösségi szinten határoz meg pénzügyi korlátozó intézkedéseket harmadik országokhoz köthető azon természetes és jogi személyekkel, csoportokkal és szervezetekkel szemben, akik terrorcselekményt követnek el vagy kísérelnek meg elkövetni, illetve akik ilyen cselekmény elkövetésének részesei vagy azok elősegítői.

A rendelet szerint be kell fagyasztani azon természetes és jogi személyek, szervezetek és csoportok tulajdonában vagy birtokában álló, vagy hozzájuk tartozó valamennyi pénzeszközt, egyéb vagyoni értéket és gazdasági erőforrást, akik/amelyek a 2001/931/KKBP közös álláspont alapján megalkotott listán szerepelnek, ezeket számukra sem közvetve, sem közvetlenül nem lehet rendelkezésre bocsátani. Emellett a pénzügyi szolgáltatásokat érintő külön tilalom, hogy e természetes vagy jogi személyek, csoportok vagy szervezetek számára tilos pénzügyi szolgáltatásokat nyújtaniuk. Ez alól kivételt képez a befagyasztott vagyon pénzügyi szolgáltató általi kezelés (pl. letéti kezelés, kamatjáváírás), valamint a mentesített vagyon erejéig, a mentesítés céljaival összhangban végzett pénzügyi szolgáltatás.

A 2580/2001/EK rendeletnél nem egy már létező ENSZ BT határozat listájának a követéséről van szó, amely listamódosítás, azaz a Bizottság által hozott rendeletek útján is gyakorolható (pl. a 881/2002/EK rendelete mellékletének a módosításai). A 2580/2001/EK rendelet természetes és jogi személyek, szervezetek és csoportok adatait tartalmazó listáját a Tanács csak egyhangúlag módosíthatja.

3.4. Az Európai Unió Szankciós Bizottsága

Az Európai Unió által elrendelt korlátozó intézkedések figyelemmel kíséréséért és a tagállami alkalmazás értékeléséért az EU Szankciós Bizottsága a felelős. Intézményi megközelítés szerint a Szankciós Bizottság a külkapcsolatokkal foglalkozó tanácsi munkacsoport (Relex Working Party) egyik formációja (Relex/Sanctions). A Szankciós Bizottság tanácsi jellegéből adódóan a tagállamok delegáltjai a tagállam/kormány hivatalos álláspontját képviselik a bizottságban. Elsőrendű, ugyanakkor formálisnak tekinthető feladata az uniós korlátozó intézkedések alá vont természetes és jogi személyek, szervezetek „listázása”, amely a gyakorlatban követi az adott nemzetközi (ENSZ BT által meghatározott) korlátozó intézkedéseket. Ennek megfelelően egy esetleges új korlátozó

intézkedést bevezető BT határozat közösségi jogba való implementálását végző közös álláspont és rendelet elfogadásában a Szankciós Bizottság tanácsi munkacsoportként funkcionál. (Egyedül az autonóm európai vagyontbefagyasztást bevezető 2001/931/KKBP közös álláspont és a 2580/2001/EK rendelet tekintetében beszélhetünk eredeti közösségi listáról, hiszen a BT 1373-as határozata általános jelleggel rendeli el a terroristák és azokat anyagi eszközzel támogatók vagyonának befagyasztását. Ekkor azonban egy elkülönült tanácsi munkacsoport végzi a lista megalkotását és annak módosítását.) Ezen túlmenően a Szankciós Bizottság feladatai közé tartozik az uniós korlátozó intézkedések tagállami szintű végrehajtásának folyamatos figyelemmel kísérése mellett az ezzel kapcsolatos tapasztalat és információcsere, az Unió legjobb követendő gyakorlata hatékonyságának a folyamatos fejlesztése, valamint harmadik országok rendszerével kapcsolatos információcsere. Emellett a Szankciós Bizottság fórumot teremt a korlátozó intézkedések alkalmazását érintő hiányosságok és problémák megvitatására. E – lényegében szakértői és konzultatív – feladatok mellett a Szankciós Bizottság jelentős döntési jogosultsággal is bír, hiszen a tagállami hatóságokhoz benyújtott mentesítési kérelmek feletti határozatok is csak a jóváhagyásával emelkednek jogerőre.⁴⁰

3.5. A tagállamok általi listára jelölés a 2001/931/KKBP közös álláspont alapján

A 2001/931/KKBP közös álláspont 2. cikkének (4) bekezdése értelmében, a közös álláspont melléklete által meghatározott listát (amely magában foglalja a 2580/2001/EK rendelet listáját is) az uniós tagállam hatáskörrel rendelkező hatósága határozatán/döntésén kell alapulnia. A következő bekezdés a hatáskörrel rendelkező hatóságot úgy értelmezi, hogy annak igazságszolgáltatási szervnek (judicial authority) vagy azzal e területen egyenértékű hatóságnak kell lennie. Ezen értelmező bekezdés az iránti igényt fejezi ki, hogy a tagállamok listára való jelölése a tagállam nemzeti joga alapján is alátámasztott legyen. A bírói szervvel egyenértékű hatóság kellően laza kategória ahhoz, hogy a tagállamok eltérő értelmezéséhez vezessen.

E kérdéssel kapcsolatban példaként említendő az olasz koncepció. Az olasz rendszerben a kincstár vezetőjének elnöklétével működik egy tárca- és intézményközi bizottság,⁴¹ amely a pénzmosás és terrorizmus finanszírozása terén döntési jogkörrel rendelkezik. Amennyiben valamely terrorista vagy terrorizmust finanszírozó személy vagy szervezet – akár titkosszolgálati eszközökkel való – beazonosítása megtörtént, a közös álláspont listájára való jelölést megelőzi a bizottságnak erről való döntése. A bizottságot a „bírói szervvel egyenér-

⁴⁰ Mandate of RELEX/Sanctions is set out in doc. 5603/04., Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy, 15579/03.

⁴¹ Financial Security Committee.

tékű hatóságnak” tekintik az olasz szakértők, és ezt azzal magyarázzák, hogy a bizottságban a legfőbb bírói szerv is reprezentálva van, így lehetőségük nyílik minden esetben jogi aggályaik kifejezésére az adott ügyvel kapcsolatban.⁴²

Az Egyesült Királyságban az „Asset Freezing Working Group” az a testület, amely a vagyoni jellegű korlátozó intézkedések keretében a terrorizmussal kapcsolatos befagyasztásról érdemben dönt. A munkacsoportban tagsággal rendelkezik a Home Office, amely a belügyi mellett az igazságügyi feladatokat ellátó tárca, a rendőrség, a titkosszolgálatok, valamint a pénzügyi tárca, a HM Treasury,⁴³ amely a munkacsoport elnöki feladatai mellett a befagyasztás jogi előkészítő feladatait is ellátja. A brit rendszer alapvetően az ENSZ BT határozatokra alapul, nem hagyatkozik az Európai Közösség közvetlenül hatályos és alkalmazható rendeleteire. Az adott BT határozat elfogadását követően a „United Nations Act 1946” alapján a lehető legrövidebb idő alatt elfogadják a másodlagos jogforrási kategóriába tartozó rendeletet (order). A rendelettervezetet a HM Treasury dolgozza ki szorosan együttműködve a Külügyminisztériummal (Foreign and Commonwealth Office) és a Home Office-szal. Majd a rendelet-tervezet a pénzügyminiszter jóváhagyását követően kerül a Privy Council (Titkos Tanács) elé, amely az Egyesült Királyság legrégebbi kormányzati testülete. A Privy Council – a Királynő nevében – fogadja el a rendeletet, amely ezt követően válik másodlagos jogforrássá. A rendelet elfogadása a BT határozat végrehajtásának egy gyorsabb formáját jelenti a jelentősen hosszabb Európai Unió eljárásával összehasonlítva.⁴⁴

Az FATF speciális ajánlásai ugyan a soft law jogforrási kategóriába tartoznak, így nem bírnak jogi kötőerővel, azonban ezen ajánlások, valamint a hozzájuk kapcsolódó egyéb kiegészítő és pontosító dokumentumok a nemzetközi közösség által elismert követelményrendszert vázolnak fel. A III. speciális ajánláshoz kapcsolódó értelmező feljegyzés a befagyasztást egy olyan adminisztratív (közigazgatási) jellegű intézkedésként határozza meg, amelyet egy a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság (*competent authority*) vagy a bíróság által kezdeményezett jogi aktus alapján kell végrehajtani. Arra is kitértem már, hogy sem az ENSZ BT határozatok, sem az uniós jogi instrumentumok nem mondják ezt ki pontosan. Az értelmező feljegyzés további tanulmányozásából azonban kiténik, hogy a terrorista vagyoni eszközök befagyasztására vonatkozó jogalap kialakítására két opciót jelöl meg. Az első megegyezik azon koncepcióval, amely szerint egy hatóság vagy bíróság hatáskörébe kell a befagyasztás elrendelését utalni. A másik koncepció esetében az értelmező feljegyzés árnyaltabban fogalmaz, így szükséges annak angol nyelven való megje-

⁴² International Profiles of the Activity to Prevent and Combat Money Laundering, Ufficio Italiano Dei Cambi, February 2005.

⁴³ Az Egyesült Királyságban a HM Treasury a pénzügyi és kincstári feladatokat ellátó központi közigazgatási (minisztériumi) szerv.

⁴⁴ <http://www.hm-treasury.gov.uk/> és <http://www.bankofengland.co.uk/publications/financialsanctions/index.htm>

lenítése: „*enacting legislation that places responsibility for freezing the funds or other assets of designated persons publicly identified by a competent authority or a court on the person or entity holding the funds or other assets and subjecting them to sanctions for non-compliance.*” Véleményem szerint e koncepció alapján az adott államnak olyan jogalkotási lépéseket kell meghoznia, amelyek alapján a terrorista vagyoni eszközöket kezelő, azokkal kapcsolatba kerülő személyek és szervezetek kötelesek azok befagyasztását önállóan elvégezni. E kötelezettség megszegése esetén a jogalkotó szankciókat helyez kilátásba. A hatáskörrel rendelkező hatóság vagy bíróság azon alanyokat (a terroristákat) határozza meg, akiknek a vagyoni eszközei befagyasztandóak. E koncepció már közelebb áll a hazánk által átvett uniós megoldáshoz, hiszen a már hivatkozott közösségi rendeletek alapján a szolgáltatókat is fel lehet jogosítani a befagyasztás elvégzésére. Annak megállapítása pedig, hogy mely személyek vagy szervezetek vagyoni eszközeivel szemben alkalmazandó korlátozó intézkedés, az európai modell alapján a Tanács és a Bizottság hatásköre. Tehát a Tanács és/vagy a Bizottság tekinthető „*competent authority*”-nak. Amennyiben ez az értelmezés helytálló, akkor kijelenthetjük, hogy a terrorizmus finanszírozása elleni uniós korlátozó intézkedések összhangban vannak az FATF standardjaival.

3.6. Az Európai Unió korlátozó intézkedéseinek rendszere

A közös kül- és biztonságpolitika keretén belül az Európai Unió harmadik országokkal fennálló gazdasági kapcsolatok felfüggesztésére, korlátozására vagy teljes megszakítására irányuló intézkedéseket (korlátozó intézkedéseket) hozhat.⁴⁵ A jelenlegi gyakorlat azt mutatja, hogy ezen intézkedések követik az ENSZ BT által elrendelt korlátozásokat. Ugyanakkor fenntartja az Uniónak azon jogát, hogy önállóan is megállapítson ilyen jellegű intézkedéseket.⁴⁶ Az EUSZ 19. cikke értelmében azok az uniós tagállamok, amelyek egyben a BT-nek is tagjai, egyeztetnek egymással, illetve teljes körűen tájékoztatják a többi tagállamot. Azon tagállamok, amelyek a BT-nek állandó tagjai (az Egyesült Királyság és Franciaország) feladataik ellátása során gondoskodnak az Unió álláspontjainak és érdekeinek a védelméről. Miután az Európai Unió korlátozó intézkedéseiben átvette az ENSZ BT határozatokat, a listákban történő változásokra az Uniónak is sürgősen reagálnia kell. E tekintetben megjegyezhetjük,

⁴⁵ EKSZ, 301. cikk.

⁴⁶ Az EUSZ 11. cikke alapján a közös kül- és biztonságpolitika célkitűzései: (1) az Unió közös értékeinek, alapvető érdekeinek, függetlenségének és integritásának védelme az Egyesült Nemzetek Alapokmányának alapelveivel összhangban; (2) az Unió biztonságának megerősítése minden formában; (3) a béke megőrzése és a nemzetközi biztonság megerősítése az Egyesült Nemzetek Alapokmányának alapelveivel, valamint a Helsinki Záróokmány elveivel és a Párizsi Charta célkitűzéseivel összhangban, beleértve azokat is, amelyek a külső határookra vonatkoznak; (4) a nemzetközi együttműködés előmozdítása; (5) a demokrácia és a jogállamiság fejlesztése és megerősítése, valamint az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartása.

hogy a bevett gyakorlat alapján, az ENSZ-listának módosulásai általában három munkanapon belül átvezetésre kerülnek az uniós jogszabály mellékletében.⁴⁷ Ez a már korábban említett bizottsági rendelet formájában kerül módosításra, amelyre a tanácsi rendeletek alapján a Bizottság fel van jogosítva.

A korlátozó intézkedések ugyanazon kategória-rendszert és definíciókat használják a legtöbb esetben (például a befagyasztás, a fegyverembargó, a mentesítés, a hatáskörrel rendelkező hatóság meghatározásai vonatkozásában). A korlátozó intézkedéseket a következő csoportokba sorolhatjuk be: (1) fegyverembargók; (2) specifikus import vagy export tilalmak; (3) vízum vagy beutazási tilalom; (4) vagyoni jellegű korlátozó intézkedések.

Néhány példát említve a Kongói Demokratikus Köztársasággal, Libériával, Mianmarral, Szudánnal és Zimbabwéval szemben az Európai Uniónak mind a négy kategóriába sorolható korlátozó intézkedése van jelenleg hatályban. Elefántcsontparttal, Irakkal, Bosznia és Hercegovinával szemben pedig fegyverembargót, export tilalmat, valamint vagyoni jellegű korlátozó intézkedéseket vezetett be az Unió. Meghatározott horvát és szerb állampolgárokat és szervezeteket beutazási tilalommal és vagyoni jellegű korlátozó intézkedéssel sújtja az EU. Szomáliával kapcsolatban csupán bizonyos szolgáltatásokra vonatkozó exporttilalom van hatályban az Unió részéről.⁴⁸

3.7. Az Európai Unió harmadik pénzmosás és terrorizmus finanszírozása elleni irányelve⁴⁹

Az Európai Uniónak a 91/308/EGK irányelve,⁵⁰ majd az azt módosító 2001/97/EK irányelve⁵¹ képezi az EU tagállamok pénzmosás elleni küzdelmének jogi keretét. Tekintettel arra, hogy az unió jogalkotása hivatalos formában nem foglalja egységes szerkezetbe irányelveit, így két irányelvről beszélhetünk, a gyakorlatban azonban a második irányelv által módosított eredeti (első) irányelv egységes szerkezetbe foglalt változata határozza meg a jelenleg hatályos rendelkezéseket. Az irányelv mint jogforrás az EKSZ 249. cikke alapján „az elérendő célt tekintve valamennyi címzett tagállamot kötelezi, de a tagállami szervekre hagyja a módszerek és az eszközök megválasztásának jogát.”

⁴⁷ Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy, 15579/03, p.10.

⁴⁸ http://europa.eu.int/comm/external_relations/cfsp/sanctions/maasures.htm

⁴⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2005/60/EK Irányelve (2005. október 26.) a pénzügyi rendszereknek a pénzmosás, valamint terrorizmus finanszírozása céljára való felhasználásának megelőzéséről (harmadik irányelv).

⁵⁰ Az EU első pénzmosás elleni irányelve (a Tanács 1991. június 10-i 91/308/EGK Irányelve a pénzügyi rendszerek pénzmosás céljára való felhasználásának megelőzéséről).

⁵¹ Az EU második pénzmosás elleni irányelve (az Európai Parlament és a Tanács 2001. december 4-i 2001/97/EK Irányelve a pénzügyi rendszer pénzmosási célú felhasználásának megelőzéséről szóló 91/308/EGK tanácsi irányelv módosításáról).

Ez az irányelv ugyan csak a pénzmosás elleni rendelkezéseket határozza meg, azonban az új, harmadik irányelv a terrorizmus finanszírozása elleni harcot is szabályozási körébe vonja. Tekintettel arra, hogy az első irányelv 1991-ben, míg a második 2001-ben került elfogadásra, rendelkezéseikben nem felelnek meg az FATF 2003-ben elfogadott új 40 ajánlásainak. A terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem szintén nem jelenik meg a második irányelvben sem, hiszen a tragikus 2001. szeptember 11-i terrortámadást követően utalták az FATF feladatai közé e szabályozandó területet, és így alakult ki a pénzmosás és terrorizmus anyagi eszközökkel való segítése között e sajátos kapcsolat. Ezzel összhangban a harmadik irányelv amellett, hogy az FATF új negyven ajánlásának megfelelő szabályozást alakít ki, azaz a közösségi jogba emeli, a hatályát is kiterjeszti a pénzmosás mellett a terrorizmus finanszírozására is.

A harmadik irányelv – amely 2005. december 15-én lépett hatályba, és a tagállamok 2007. december 15-ig kötelesek annak rendelkezéseit nemzeti jogukba implementálni – a hatálya alá tartozó szolgáltatók számára (az FATF ajánlásokkal egyezően) olyan kötelezettségeket állapít meg mint az ügyfelek azonosításának kötelezettsége, adattárolási, -kezelési kötelezettség, pénzmosás és terrorizmus finanszírozása elleni harc kapcsán belső szabályzatok kialakítása, és a pénzmosás vagy terrorizmus finanszírozása gyanújának a Pénzügyi Információs Egységekhez (Financial Intelligence Unit, a továbbiakban: FIU) való bejelentése. Az FIU egy olyan tagállami hatóság, amely a bejelentéseket, az azok által tartalmazott információkat vizsgálja, a ténylegesen pénzmosás vagy terrorizmus finanszírozására utaló gyanút tartalmazó bejelentések ügyében intézkedik vagy intézkedést kezdeményez. A harmadik irányelv ezáltal megfelel az FATF SR IV-nek, amely a pénzmosás gyanúja során bejelentési kötelezettséggel terhelt szolgáltatóktól terrorizmus finanszírozásának gyanúja esetén is megköveteli a gyanú tagállami hatósághoz való bejelentését.

A harmadik irányelv hatálya nagyrészt megegyezik a jelenleg is hatályos második irányelv hatályával. Így többek között azonosítási és bejelentési kötelezettség terheli pénzügyi, a befektetési, a befektetési alapkezelői, a biztosítási szolgáltatást, a postai pénzforgalmi szolgáltatást nyújtó szervezeteket és természetes személyeket, a kaszinókat, a könyvvizsgálókat, ügyvédeket, közjegyzőket, az adószakértőket, adótanácsadókat, a könyvelőket és az ingatlan forgalmazókat és -közvetítőket. A harmadik irányelv újdonsága, hogy a 15.000 euró feletti áruértékesítőre is kiterjeszti hatályát, amellyel szemben kérdéses a jogszabályi kötelezettség megállapításának koncepciója a tagállami implementálás során.

A korlátozó intézkedések szempontjából a harmadik irányelvnek abban áll az újdonsága, hogy közösségi szinten rendezte azt, hogy a terrorizmus finanszírozásának a gyanúja, azaz az információ a gazdasági szereplőktől a hatóságok számára becsatornázásra kerüljön. Ha például a bank a kötelező ügyfél-azonosításkor, esetleg azt követően kideríti, hogy az ügyfele szerepel az ENSZ BT határozatok vagy a közösségi rendeletek listáin, akkor ezt a tény, mint ter-

rorizmus finanszírozásának gyanúját bejelenti az FIU-hoz. A tagállami rendszertől függően vagy befagyasztja az adott vagyoni eszközt, amellyel kapcsolatos ügyletet addig a szolgáltatónak meghatározott ideig blokkolni szükséges, (feltéve, hogy ez nem közvetlenül a szolgáltató kötelezettsége, mint hazánkban), továbbítja az információt más belföldi vagy külföldi hatóságnak, amennyiben jogosult erre, elrendeli a nyomozást az információk alapján. Ha a szolgáltató az uniós tagállami rendszer alapján jogosult saját jogon a befagyasztást elvégezni, úgy a befagyasztás tényét, és az ehhez vezető körülményeket, tényeket köteles az FIU-hoz bejelenteni. Azt azonban ki kell emelnem, hogy a terrorizmus finanszírozásának gyanúja nem csupán a listákon való megjelenés lehet, azonban a korlátozó intézkedések vizsgálata kapcsán ez bír relevanciával.

Látható tehát, hogy az Európai Unió harmadik pénzmossás és terrorizmus finanszírozás elleni irányelve jelentős előrelépést jelent a terrorizmus elleni harc jogi szabályozását illetően, rendelkezései révén pedig hozzájárul a terroristákra vonatkozó vagyoni jellegű korlátozó intézkedések végrehajtásának komplexszé válásához.⁵²

4. A magyarországi szabályozás

4.1. A közvetlenül hatályos és közvetlenül alkalmazandó EK rendeletek, mint a nemzeti jog részei

Az Európai Unió hatáskörrel rendelkezik a nemzetközi korlátozó intézkedések uniós szintű közös végrehajtására a Tanács által elfogadott közös álláspontok és közösségi rendeletek útján. Ezzel összhangban Magyarországnak 2004. május 1-jétől bővült a jogrendszere a közvetlenül alkalmazandó európai közösségi rendeletekkel. Míg az irányelvek átvétele, azaz a tagállam általi implementálása a tagállam általi – az irányelvben foglaltaknak megfelelően – jogalkotást jelent, addig a rendeleteknél nem áll fenn az uniós tagállam részéről a jogalkotási kötelezettség, sőt nem megengedett a rendeletek által szabályozandó területen ugyanolyan jellegű nemzeti jogot alkotni. A közvetlen alkalmazandóság értelmében a tagállamok a közösségi rendeletek érvényesülését nem tehetik függővé semmilyen tagállami intézkedéstől. Olyantól sem, amely csupán megismételné a közösségi jogszabály rendelkezéseit. Ugyanakkor a közösségi rendelet közvetlen alkalmazandóságát elősegítendő, a tagállam köteles a rendeletet a kiegészítő normák alkotása révén integrálni jogrendszerébe, a rendelet közvetlen alkalmazandóságának érvényesülését biztosítani.⁵³

⁵² JOHN BROOME: *Anti-Money Laundering, International Practice and Policies*. Thomson – Sweet & Maxwell Asia, 2005, p. 82.

⁵³ VÁRNAY ERNŐ – PAPP MÓNIKA: *Az Európai Unió joga*. Közgazdasági és Jogi Kiadványok, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2003, 157. p.

Ha következetesen ragaszkodunk ahhoz a tényhez, hogy az uniós közös álláspontok és az azok alapján megalkotott és elfogadott közösségi rendeletek uniós szinten bizonyos hiányosságoktól eltekintve végrehajtották az ENSZ BT határozatokat, akkor azt mondhatjuk, hogy ez az implementáció hazánk e tárgyban való nemzetközi jogi kötelezettségét is helyettesítette. Mind a 881/2002/EK, mind a 2580/2001/EK rendelet közvetlenül alkalmazandó Magyarországon, így e jogszabályok a nemzeti jogunk részét képezik.

A közösségi rendeletek nem határozzák meg azt, hogy a befagyasztást kinek kell végeznie, passzív nyelvtani szerkezetet használva nem határozzák meg annak személyi hatályát. Magyarországon nem alakult ki a hatóság vagy bíróság által elrendelhető befagyasztás intézménye. A magyar rendszer azt az irányt követi, hogy a rendeletek alapján például a hitelintézet köteles a befagyasztást megtenni, amikor észleli a korlátozás alá vonandó pénzeszköz, más vagyoni eszköz vagy gazdasági erőforrás megjelenését. Megjegyzem, hogy elméletileg e közösségi rendeletek az Unió tagállamaival és a tagállamok jogalányaival szemben hatályosak, így negatív tartalmú rendelkezései mindenkit köteleznek.

A közösségi rendeletek végrehajtásába az is beletartozik, hogy a befagyasztott pénzeszközről, számláról a szolgáltató köteles bejelentést tenni a Pénzügyminisztérium számára, amely kijelölt hatóságként továbbítja a befagyasztásról az információt az Európai Bizottság és a többi tagállam felé. (Amint ezt az uniós rendszer ismertetésénél említettem, a Relex/Sanctions tanácsai munkacsoport szolgál az információcsere fórumaként.) A 2580/2001/EK rendelet alapján történő jelentések és egyéb információk fogadása kapcsán felmerült az a jogi akadály, hogy ugyan a rendeletből következően – többek között – a három pénzügyi tárgyú törvény (Hpt., Tpt., Bit.) hatálya alá tartozó szolgáltatók is kötelesek az általuk befagyasztott összegről, számláról, egyéb vagyoni eszközről haladéktalanul információt szolgáltatni a Pénzügyminisztérium számára, azonban ezek banktitkot képeznek. Ennek érdekében 2005. szeptember 1-jén módosításra került a hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény (Hpt.), a tőkepiacról szóló 2001. évi CXX. törvény (Tpt.) és a biztosítókról és a biztosítási tevékenységről szóló 2003. évi LX. törvény (Bit.). Ennek megfelelően a jelenleg hatályos Hpt. kimondja, hogy a banktitok megtartásának kötelezettsége nem áll fenn abban az esetben, ha a pénzügyi intézmény az általa foganatosított korlátozó intézkedésről az Európai Közösség rendeletei alapján, vagy az Európai Unió közös álláspontjai alapján, az azokban foglalt kötelezettség teljesítése érdekében tájékoztatja a Pénzügyminisztériumot. Továbbá a Pénzügyminisztérium jogosult az így tudomására jutott adatokat az EU tagállamainak és intézményeinek továbbítani, kölcsönös ellenőrzés céljából öt évig megőrizni, valamint statisztikai adatszolgáltatás céljából – személyazonosításra alkalmatlan módon – felhasználni. A másik két pénzügyi tárgyú törvényben hasonló módosítások kerültek beépítésre.

A közösségi rendeletek közvetlen alkalmazandóságának elősegítése érdekében a tagállam jogosult és egyben köteles is a rendeletet integrálni jogrendsze-

rebe. Ezzel összhangban született meg az Európai Unió által elrendelt, vagyoni jellegű korlátozó intézkedések alóli mentesítéssel kapcsolatos hatósági feladatokról szóló 306/2004. (XI. 13.) Korm. rendelet. A kormányrendelet a 2580/2001/EK, a 881/2002/EK rendeletek alapján, valamint az Irakkal, a Zimbabwéval, a Mianmarral, a Libériával, és a volt Jugoszláviával szemben alkalmazott közösségi szintű korlátozó intézkedések alóli mentesítési eljárást a közigazgatási hatósági eljárás alapján lefolytató elsőfokú hatóságként az Országos Rendőr-főkapitányságot (továbbiakban: ORFK) jelöli ki. Másodfokú hatóságként a Belügyminisztérium (Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium) jogosult eljárni.

4.2. A pénzmosás megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2003. évi XV. törvényel való kapcsolat

Hazánk az Európai Megállapodásból⁵⁴ adódó jogharmonizációs kötelezettségének megfelelően implementálta az Európai Unió második pénzmosás elleni irányelvét. A pénzmosás megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2003. évi XV. törvény a pénzmosás elleni harc érdekében kötelezettségeket ró bizonyos szolgáltatókra. A törvény hatálya alá tartoznak a Hpt., a Tpt. és a Bit. alapján szolgáltatásokat és a postai pénzforgalmi szolgáltatást nyújtó intézmények és természetes személyek, a kaszinók, a kötelező kamarai tagsággal rendelkező könyvvizsgálók, ügyvédek, közjegyzők, valamint az adószakértők, adótanácsadók, a könyvelők, a nemesfémekkel, drágakövekkel, ezekből készült tárgyakkal, ékszerekkel, kulturális javakkal, művészeti alkotásokkal kereskedők, azokat árverésen vagy bizományosként értékesítők és az ingatlan forgalmazók és – közvetítők (továbbiakban: szolgáltatók). A törvény alapján e szolgáltatókat a pénzmosás elleni hatékony küzdelem érdekében ügyfél-azonosítási, adattárolási, -kezelési kötelezettség, pénzmosás és terrorizmus finanszírozása elleni harc kapcsán belső szabályzatok kialakításának a kötelezettsége terheli. A szolgáltatók kötelesek a pénzmosásra utaló tény, adatot, körülményt az ORFK-n belül működő Pénzmosás Elleni Osztály számára bejelenteni. E szervezeti egység hazánkban a „Pénzügyi Információs Egységek”. Tömören fogalmazva az FIU feladata – az FATF ajánlásoknak és a harmadik irányelvnek megfelelően – a szolgáltatók bejelentéseinek fogadása, feldolgozása, tárolása, azokkal kapcsolatos nemzetközi információátadás, információcsere. A Pénzmosás Elleni Osztály „rendőri jellegéből” következően (hiszen az ORFK keretei között működik) hatáskörrel rendelkezik a pénzmosási ügyekben való nyomozás lefolytatására.

A 2003. évi XV. törvény preambuluma szerint a törvény célja, hogy – a terrorizmus finanszírozásának megakadályozását is elősegítve – útját állja a bűncselekményből származó pénzeknek a pénz- és tőkepiaci rendszeren, továbbá

⁵⁴ A Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai között társulás létesítéséről szóló, Brüsszelben, 1991. december 16-án aláírt Európai Megállapodás kihirdetéséről szóló 1994. évi I. törvény, 67–68. §.

más, pénzmosás szempontjából veszélyeztetett tevékenységeken keresztül történő tisztára mosásának. A terrorizmus finanszírozása elleni küzdelemnek a törvény preambulumban való megjelenítése ugyan nem jelenti azt, hogy a terrorizmus finanszírozásával kapcsolatos gyanú is bejelentési kötelezettség alá esne, azonban előrevetíti a harmadik pénzmosás és terrorizmus finanszírozása elleni irányelv rendszerét, amely irányelvet 2007. december 15-ig kell a tagállamoknak implementálniuk.

Felmerül a kérdés, hogy a harmadik irányelv implementálását követően az Európai Közösség listájával kapcsolatosan beazonosított és befagyasztandó pénzeszközről szükséges-e az FIU számára bejelentést küldeni, mint a terrorizmus finanszírozásával kapcsolatos gyanús tranzakcióról szóló bejelentést. Minden bizonnyal gyakorlati relevanciája leginkább a korlátozó intézkedésekkel kapcsolatos gyanús tranzakciókról szóló bejelentéseknek lesz terrorizmus finanszírozása vonatkozásában.

4.3. A Btk. új 261/A. §-a – a nemzetközi gazdasági tilalom megszegésének tényállása

A korlátozó intézkedések magyar rendszere alapján a közösségi rendeletek elsősorban a szolgáltatókat kötelezik arra, hogy a rendeletek listáján lévő természet és jogi személyek, szervezetek és csoportok náluk felmerülő vagyona feletti befagyasztást hajtsák végre. Ez a szolgáltatókra jelentős kötelezettséget ró. Annak érdekében, hogy e jogi kötelezettség betartását kikényszerítse a jogalkotó, módosította a nemzetközi jogi kötelezettség megszegéséről szóló törvényi tényállást a Büntető Törvénykönyvről (Btk.) szóló 1978. évi IV. törvényben. A nemzetközi jogi kötelezettség megszegése tényállás helyébe a Btk. új 261/A. §-a a nemzetközi gazdasági tilalom megszegését helyezte. E módosítás 2005. szeptember 1-jén lépett hatályba. Az új tényállás szerint „aki a Magyar Köztársaság nemzetközi jogi kötelezettsége alapján kihirdetett, illetve az Európai Közösséget létrehozó szerződés 60. cikke alapján elfogadott rendeletekben, illetve e rendeletek felhatalmazása alapján rendeletekben vagy határozatokban, valamint az Európai Uniót létrehozó szerződés 15. cikke alapján elfogadott tanácsi közös álláspontokban elrendelt a pénzeszközök, egyéb vagyoni értékek vagy gazdasági erőforrások zárolására vonatkozó kötelezettséget, vagy gazdasági, kereskedelmi vagy pénzügyi tilalmat megszegi, büntetett követ el.” A nemzetközi gazdasági tilalom megszegésének az előkészülete, valamint az ezzel kapcsolatos jelentési kötelezettség elmulasztása is büntetendő.

A „zárolás” természetesen a befagyasztás szinonimája, azonban még egyik elnevezés sem rögződött a magyar jogi terminológiában.

Az Egyesült Királyság jogrendszere is rendelkezik egy a nemzetközi gazdasági tilalom megszegéséhez hasonló tényállással, amely alapján a befagyasztást elmulasztó személy vagy szervezet büntetőjogi felelőssége megállapítható. A büntetőjogi felelősségre vonás alapjául azonban csak egy a BT határozat alapján

elfogadott rendelet szolgálhat. Tehát ha a BT határozat alapján az Európai Közösség közvetlenül alkalmazandó rendelete vezeti be a vagyoni jellegű korlátozó intézkedést, és nincs hatályos nemzeti rendelet, akkor a korlátozó intézkedés megszegése sem sújtható büntetőjogi szankcióval.⁵⁵

4.4. A 2001. évi LXXXIII. törvény

Az uniós közös álláspontok és az azok alapján megalkotott és elfogadott közösségi rendeletek uniós szinten bizonyos hiányosságoktól eltekintve végrehajtották az ENSZ BT határozatokat. Az előbb említett hiányosságok a BT 1373-as határozatából és annak sajátos európai uniós implementációjából következnek. Az 1373-as határozat minden terrorizmushoz kötődő anyagi forrásra, vagyoni eszközre kiterjeszti a korlátozást, tehát az uniós és egyben ENSZ tagállamnak rendelkeznie kell egy olyan rendszerrel, amely alapján a 2580/2001/EK rendelet listáján lévőkön túl más természetes és jogi személyekkel, szervezetekkel és csoportokkal szemben is alkalmazhat korlátozó intézkedést. A hatályos jogszabályokat megvizsgálva találhatunk olyan rendelkezéseket, amelyek lehetővé teszik azt, hogy Magyarország önállóan állapítson meg bizonyos jogalanyokkal szemben korlátozó intézkedéseket. A terrorizmus elleni küzdelemről, a pénzmosás megakadályozásáról szóló rendelkezések szigorításáról, valamint az egyes korlátozó intézkedések elrendeléséről szóló 2001. évi LXXXIII. törvényt hazánk „FATF feketelistára”⁵⁶ való 2001. júniusi felkerülését követően fogadták el. E törvény nagyrészt a már hatályon kívül helyezett, a pénzmosás megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 1994. évi XXIV. törvény (az első pénzmosás elleni törvény) rendelkezéseit módosította. Ugyanakkor néhány szakasza még jelenleg is hatályban van. Így e törvény alapján a Kormány felhatalmazást kap arra, hogy egyes államokkal, azok természetes és jogi személyeivel, valamint egyéb szervezeteivel szemben rendelettel gazdasági, kereskedelmi, pénzügyi vagy egyéb tilalmat, vagy korlátozást (korlátozó intézkedést) hirdessen ki. Korlátozó intézkedés bevezetésére a Magyar Köztársaság nemzetközi kötelezettségvállalása alapján kerülhet sor. Minden esetben ilyennek minősülnek azok a korlátozó intézkedések, amelyeket az ENSZ BT határozataival, vagy az EU KKBP közös álláspontjaiban fogad el. A Kormány kormányrendelet útján csupán ideiglenesen, 90 napig vezethet be korlátozó intézkedést, ennél hosszabb vagy határozatlan időbeli hatály esetén már törvényi szintű jogalkotás szükséges. (A Büntető Törvénykönyv 261/A. §-a a 2001. évi LXXXIII. törvény felhatalmazása alapján, kormányrendelet útján, ideiglenesen elrendelt korlátozó intézkedések megszegésére is vonatkozik.)

E rendelkezések jogalapot biztosítanak arra is, hogy Magyarország az általa beazonosított terrorista vagy potenciális terrorizmust finanszírozó személlyel

⁵⁵ <http://www.bankofengland.co.uk/publications/financialsanctions/index.htm>

⁵⁶ Az FATF-fel nem együttműködő országok és területek listáját hívják „FATF feketelistának”. A listán jelenleg csak Mianmar van rajta.

vagy szervezettel szemben korlátozó intézkedést rendeljen el. Ez mellelleg nemzetközi jogi kötelezettsége is, amely a BT 1373-as határozatából következik.

4.5. Büntetőjogi szabályozás

Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése 1999. december 9-én fogadta el a terrorizmus finanszírozásának visszaszorításáról szóló nemzetközi egyezményt, amelyet hazánk a 2002. évi LIX. törvénnyel hirdetett ki. A nemzetközi egyezményhez csatlakozó államok kötelesek a terrorizmus finanszírozásának büntetőjogi üldözését biztosítani. Ennek megfelelően módosításra került a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény, és így a terrorizmus finanszírozása a magyar büntetőjog alapján kriminalizált bűncselekménnyé vált.

A továbbiakban röviden ismertetem a Btk. 261. §-a által kialakított büntetőjogi szankciórendszert. A 261. § a terrorcselekmény törvényi tényállását szabályozza. A jogalkotó az egyezmény alapján fennálló nemzetközi kötelezettség teljesítésekor az autonóm törvényi tényállás kialakítása helyett a terrorizmus finanszírozásának a terrorcselekménybe beágyazott előkészületi jellegű kodifikálása mellett döntött. Differenciálva lett a terrorizmus finanszírozásának elkövetése két szempontból is. Egyrészt abban a tekintetben, hogy a terrorcselekményt, amelyet az elkövető finanszíroz, elkövették-e, vagy sem (azaz a terrorcselekmény befejezett bűncselekmény-e), másrészt, hogy a finanszírozás útján való támogatás terrorista csoport⁵⁷ felé vagy nem terrorista csoport felé irányul.

Amennyiben a terrorcselekmény nem valósul meg, a finanszírozás a 261. § (5) bekezdése vagy a 261. § (4) bekezdése és a Btk. Általános Részének az előkészületi stádiumról szóló 18. §-a alapján büntetendő, attól függően, hogy egy terrorista csoport, vagy nem terrorista csoport támogatása forog fenn. *Sui generis* bűncselekményként került kodifikálásra a terrorista csoport finanszírozása. A 261. § (5) bekezdése értelmében aki terrorcselekmény „terrorista csoportban történő elkövetésre felhív, ajánlkozik, vállalkozik, a közös elkövetésben megállapodik, vagy az elkövetés elősegítése céljából az ehhez szükséges vagy ezt könnyítő feltételeket biztosítja, ahhoz anyagi eszközöket szolgáltat vagy gyűjt, illetőleg a terrorista csoport tevékenységét egyéb módon támogatja, büntettet követ el, és öt évtől tizenöt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.” Ezzel szemben a nem terrorista csoport finanszírozása a 261. § (4) bekezdése alapján, aki terrorcselekmény „elkövetésére irányuló előkészületet követ el, büntetett miatt öt évtől tíz évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.” Ha a terrorcselekmény megvalósul, akkor a terrorizmust finanszírozó személy akár részesként (bűnsegédként), akár társtettesként is felelhet. Mindez persze a jogalkotónak – a nemzetközi egyezménynek való megfelelés által vezetett – elmé-

⁵⁷ A Btk. 261. § (9) bekezdés b) pontja alapján a terrorista csoport három vagy több személyből álló, hosszabb időre szervezett, összehangoltan működő csoport, amelynek célja a Btk. által meghatározott terrorcselekmény elkövetése.

leti szándéka, hiszen ilyen jellegű joggyakorlat nem alakult ki hazánkban. Ugyanakkor szükséges megemlíteni, hogy a Nemzetközi Valutaalap és a Moneypal 2005 első felében vizsgálatot folytatott Magyarország pénzmosás és terrorizmus finanszírozása elleni rendszerének működésével kapcsolatban. A vizsgálatot lezáró jelentésben kritikaként fogalmazta meg, hogy a nemzetközi egyezménynek való megfelelés nem teljes körű, mivel a nem terrorista csoportot finanszírozó elkövetési magatartás kísérleti stádiuma a – a Btk. 261. § (4) bekezdésének előkészületi jellegéből adódóan – nincs pönalizálva.

5. Zárszó

Zárásként kijelenthető, hogy a terrorizmus finanszírozás elleni harccal kapcsolatos vagyoni jellegű korlátozó intézkedések alapját az ENSZ BT-nek a határozatai képezik. A BT negatív tartalmú nemzetközi kötelezettséget határoz meg, amelyek betartásáért nemzetközi felelősséggel tartoznak a tagállamok. E kötelezettség mindenekelőtt egy olyan rendszer létrehozását követeli meg, ahol az ENSZ-listán lévő személyek, szervezetek vagyona befagyaszttásra kerül.

Ugyan az Európai Közösség maga nem tagja az ENSZ-nek, ugyanúgy vonatkoznak rá az ENSZ Alapokmányából eredő kötelezettségek, mint ahogyan – az Európai Közösség létrehozásáról szóló szerződés alapján – a tagállamaira. Ezért az Európai Közösség nem sértheti meg a tagállamait az Alapokmány alapján terhelő kötelezettségeket, és nem akadályozhatja azok végrehajtását. Másrészt köteles meghozni minden szükséges rendelkezést ahhoz, hogy tagállamai számára lehetővé tegye az említett kötelezettségeknek való megfelelést. Az Európai Közösség intézményeinek a jogalkotási tevékenysége az ENSZ és az uniós tagállamok közé állva egységes implementáció révén beépítette az uniós tagállami jogrendszerekbe a korlátozó intézkedéseket, megteremtette azoknak egységét, integrációját és azokkal szemben egységes megközelítést biztosít az Európai Unión belül.

A terrorizmus anyagi eszközökkel támogatása azonban egy nem feltétlenül a terrorcselekmény elkövetésének helyéhez kötött előkészítő jellegű tevékenység, így a hatékony terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem globális jellege igazoltnak látszik. Ebből adódóan e tárgyban jelentkező nemzetközi kötelezettség teljesítésekor vagy a teljesítés hiányakor hazánk sem hivatkozhat arra, hogy az eddigi tapasztalatok alapján Magyarország nincsen kitéve a terrorizmus veszélyének.

A magyarországi rendszer értékelésekor mindenekelőtt ki kell emelnem, hogy Magyarország e területen elsősorban az európai jogi instrumentumokra támaszkodik. Az uniós közös álláspontok és a közösségi rendeletek megfelelő keretet adnak a korlátozó intézkedések alkalmazásának. Ugyanakkor felvetődődik a kérdés, hogy vajon nem lenne-e kívánatos olyan a jelenleginél részlete-

sebb nemzeti szabályrendszert kidolgozni, amely elősegítené a közösségi rendeletek egyértelműbb és hatékonyabb alkalmazását.

Álláspontom szerint a rendszer ilyen irányú vizsgálatára – esetleg az egész rendszer felülvizsgálatára – sor fog kerülni az Európai Unió harmadik pénzmossás és terrorizmus finanszírozás elleni irányelvének implementálásakor, amely e területen a következő lényegi lépést jelenti az integráció irányába.

GÁBOR SIMONKA

FINANCIAL RESTRICTIVE MEASURES ON COMBATING FINANCING OF TERRORISM

(Summary)

Combating the financing of terrorism (CFT) is a crucial part of fighting against international terrorism. Monitoring and filtering transactions and applying financial restrictive measures against the funds and economic resources belonging to individuals and entities listed by the UN became one of the most significant aspects of the non-criminal side of CFT after 9/11.

My essay focus on the European Union's financial restrictive measures, which provides the EU member states with a comprehensive implementation of the UN Security Council Resolutions (UNSCRs). The UN member states creating efficient system for having freezing methods in order to comply with the provisions laid down by the UNSCRs. This international obligation is transformed into the EU member states within the framework of EU Common Foreign and Security Policy, which contributes to creating a single approach for EU member states in this respect. The EU mechanism of restrictive measures goes further than non-EU member states with the unified implementation of UNSCR 1373(2001). Due to this measure the EU functions as a single jurisdiction regarding the CFT, which shows a new stage of the integration within the Common Foreign and Security Policy.

My essay also gives a brief introduction into the domestic side of international financial restrictive measures. The Hungarian legislation primarily relies on the EU implementation of the UNSCRs by stressing the direct applicability of the certain EC regulations in this field. In addition several other – not immensely robust – domestic provisions have relevance concerning international financial restrictive measures, e.g. the criminal liability of the non-application of the EC regulations and the possibility of introducing a single list for applying restrictive measures against individuals and entities.