

BARÁTKI LÁSZLÓ ATTILA<sup>1</sup>

## Terrorizmus finanszírozását megakadályozó célzott pénzügyi szankciók

### Bevezetés

A terrorizmus nem 21. századi jelenség, bár kétségtelen, hogy a 2001. szeptember 11-i eseményeket követően új megvilágítást kapott, és ez jelentős hatást gyakorolt a pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedésekre is. A terrorizmus egy olyan globális veszélyt jelent, amely ellen a nemzetközi közösség, a regionális nemzetközi szervezetek és az egyes államok több síkon lépnek fel. A terrorizmus jelenségének egyik alapvető mozzanatát képezi a terrorizmus anyagi eszközökkel való ellátása. Ebből adódóan a terrorizmus elleni küzdelem sarkalatos pontja, hogy meg kell akadályozni a terroristák pénzügyi forrásokhoz jutását. A terrorista csoportok pénzelésének a nyugtalanító kérdését különösen a 2001. szeptember 11-i terrortámadást követő elemzések hozták reflektorfénybe. Az alapkérdés az volt, hogy miként lehet a terrorista csoportok, szervezetek pénzeszközökkel való ellátását, „utánpótlását” ellenőrizni, megelőzni és megakadályozni.

Manapság a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem a nemzetközi szervezetek napirendjén már-már állandó témaként szerepel. 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 globális szintű terrorizmus elleni harc többsíkú, összetett megjelenését is.<sup>2</sup>

A terrorizmus, azon belül is a terrorizmus finanszírozása elleni harc egyik dimenzióját jelentik az e tárgyban elfogadott célzott pénzügyi szankciók. A terrorizmus finanszírozása elleni fellépés erősödésével párhuzamosan – különös tekintettel

az orosz–ukrán háború (a továbbiakban: háború) kirobbanása kapcsán – megnőtt a célzott pénzügyi szankciók szerepe is. Felismerték, hogy a terrorizmus ellen a titkosszolgálati-nemzetbiztonsági vagy a büntetőfelderítési, büntülődzési tevékenység és módszerek mellett kiemelt szerephez kell juttatni olyan legitim adminisztratív mechanizmusokat, amelyek alapján a közösség védelme érdekében jogszerűen meg lehet fosztani egyéneket vagy szervezeteket anyagi javaiktól, erőforrásaiktól, illetve meg lehet azt akadályozni, hogy ezen egyének vagy szervezetek anyagi ja-

vakra, erőforrásokra tegyenek szert.

A célzott pénzügyi szankciók adminisztratív korlátozásként támogatják a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelmet úgy, hogy a terroristaként és a terrorizmust, terrorista csoportokat, cselekményeket anyagi eszközökkel támogatóként beazonosított személyek, szervezetek pénzeszközeinek, valamint gazdasági erőforrásainak a befagyasztását rendelik el, továbbá pénzeszközök vagy gazdasági erőforrások szerzését gátolják.

Dolgozatomban a NAV Pénzmosás Elleni Információs Iroda<sup>3</sup> szemszögéből kívánom röviden bemutatni a célzott pénzügyi szankciókat, különös tekintettel a terrorizmus elleni szankciókat.

### 1. A korlátozó intézkedések

A dolgozatomban elsősorban – a területi korlátokra tekintettel – csak a célzott pénzügyi szankciók kerülnek bővebb kifejtésre, ugyanakkor fontosnak tartom, hogy vázlatos áttekintést prezentáljak a korlátozó intézkedések (szankciók) összetett rendszeréről.

A korlátozó intézkedések a politikai, diplomáciai, gazdasági nyomásgyakorlás gyakori jogi formái. A korlátozó intézkedések tilthatják például egy ország állampolgárainak a beutazását, vonatkozhatnak egyes árucikkek, fegyverek importjára, exportjára, bevezethetik meghatározott személyek vagy szervezetek pénzeszközeinek, gazdasági erőforrásainak a befagyasztását, és egyben tilthatják e személyek, szervezetek számára pénzeszköz vagy gazdasági erőforrás hozzáférhetővé tételét. Ez utóbbi befagyasztást és tilalmat nevezzük pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedésnek. Mindezek az intézkedések, a globális politikai hatalomgyakorlás és nyomásgyakorlás eszközei is. A korlátozó intézkedések e szerepét, jellemzőjét főként a háború kapcsán a sajtóhírekben lehet leginkább megragadni. Olvasni, hallani lehet egy-egy sajtóhírben, hogy az ENSZ vagy az Európai Unió szinte hetente fogad el újabb

<sup>1</sup> Barátki László Attila doktoranduszhallgató, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, A szerző további munkássága megtalálható a Magyar Tudományos Művek Tárában: László Attila Barátki PhD student, University of Pécs, Doctoral School of Law and Political Sciences, The author's other works can be found in the Repository of Hungarian Scientific Works: <https://m2.mtmt.hu/frontend/#view/Publication/SmartQuery/1127/>.

<sup>2</sup> FATF Annual Report 2001–2002, Washington, 21 June 2002, 4. o. (<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/2001%202002%20ENG.pdf>).

<sup>3</sup> A szerző a NAV Pénzmosás és Terrorizmus Finanszírozás elleni iroda alkalmazottjaként a saját szemszögéből a gyakorlati alkalmazást bemutató kíván rövid áttekintést nyújtani az olvasó számára.

szankciót egy állam – főleg Oroszország vagy Irán – vagy egy terrorszervezet ellen. E szankciók valójában korlátozó intézkedések. A hírolvasó, hírhallgató számára egy ilyen hír fő üzenete, hogy a nemzetközi közösség vagy az Európai Unió nyomást kíván gyakorolni valamely entitással szemben vagy külpolitikai, külgazdasági értelemben nyilvánosan is „rosszallását” kívánja kifejezni. Személyes tapasztalat alapján mondhatom, hogy ezen személyek többségének felületes ismeretei sincsenek a korlátozó intézkedésekről, így e híreket sem tudják a korlátozó intézkedésekhez kötni főleg, hogy a média sok esetben ferdítve közvetíti azokat.

A korlátozó intézkedéseket osztályozhatjuk típusuk alapján (beutazási és repülési tilalom, gazdasági-kereskedelmi embargók, pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedések), céljuk szerint (terrorizmus elleni fellépés célja, antidemokratikus rezsim elleni fellépés célja, emberi jogok védelmének a célja, non-proliferciók célja), valamint szintjük alapján (nemzetközi, európai, nemzeti szint). Továbbá megkülönböztethetünk célzott szankciókat (*targeted sanctions*) és nem célzott szankciókat, eredeti és származtatott szankciókat, továbbá közvetlenül alkalmazandó szankciókat és olyan szankciókat, amelyek végrehajtása további jogi aktust igényel.

Az angol nyelvű jogforrások és szakirodalmak a korlátozó intézkedésekre vagy „*restrictive measures*”, vagy egyszerűen a „*sanctions*” megnevezést használja. Ezen terminológiák magyar fordítása a „*korlátozó intézkedések*” és a „*szankciók*”. Dolgozatomban én is ezt a két terminológiát használok.

## 2. Célzott pénzügyi szankció

Meghatározott személyek és szervezetek pénzeszközeinek és gazdasági erőforrásainak a befagyasztását célzó, valamint pénzeszköz és gazdasági erőforrás meghatározott személyek és szervezetek számára való hozzáférhetővé tételét tiltó szankciókra – amelyek jelen írás tárgyát képezik – az angol szakirodalom egységesen a „*financial restrictive measures*” vagy a „*financial sanctions*” megnevezést alkalmazza, amelyet „*pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedéseknek*” valamint „*pénzügyi szankcióknak*” fordítunk. Az úgynevezett „*Célzott pénzügyi szankcióról*” vagy más néven „*okos szankcióról*” akkor beszélhetünk, ha a pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedés által meghatározott joghátránnyal érintett személyek, szervezetek a korlátozó intézkedést bevezető határozathoz/rendelethez mellékelt konkrét listán felsorolásra kerülnek.

A korlátozó intézkedéseknek számos típusa alakult ki, így beutazási és repülési tilalom, diplomáciai jellegű korlátozás, gazdasági-kereskedelmi embargó (beleértve a fegyverembargót is), valamint pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedés. A következőkben ennek megfelelően kerülnek bemutatásra ezen szankció típusok.

### 2.1. Beutazási és repülési tilalmak, diplomáciai korlátozó intézkedések, gazdasági-kereskedelmi szankciók

A beutazási tilalom meghatározott természetes személyeknek a tilalmát végrehajtó állam – vagy az Európai Unió – terüle-

tére történő beutazásának tilalmát, megtagadását vagy megakadályozását jelenti. Például az Oroszországgal szemben az Ukrajnával szemben folytatott háború nyomán bevezetett uniós korlátozó intézkedések miatt az Európai Unió már 2014-ben bevezetett – többek között – korlátozó intézkedéseket orosz állampolgárokkal szemben.<sup>4</sup>

A repülési tilalom általában a korlátozó intézkedés által szankcionált állam fennhatósága alá tartozó személy- és áruszállító légi járműveknek a repülési, le- és felszállási tilalmát jelenti. Ilyen szankciós döntést hozott az Egyesült Nemzetek Szervezetének (a továbbiakban: ENSZ) Biztonsági Tanácsa (a továbbiakban: Biztonsági Tanács vagy BT) – amelynek nem mellesleg Oroszország is a tagja – az 1267(1999)<sup>5</sup> számú határozatának 4.a) bekezdésében, amely szerint minden állam köteles az afganisztáni tálib rezsim tulajdonában álló, a tálibok által lízingelt vagy működtetett légi járművekkel szemben repülési tilalmat elrendelni, az ilyen légi jármű számára a le- és felszállási engedélyt megtagadni. A beutazási vagy repülési tilalmakat elrendelő korlátozó intézkedések a rendelkezés címzettjét kötelezik a szankció végrehajtására, legyen szó akár ENSZ BT határozatról, akár uniós közös állásponttól vagy határozatról.

Diplomáciai korlátozó intézkedés lehet a diplomáciai kapcsolatok megszakítása, hivatalos látogatások felfüggesztése, kulturális vagy sportesemény bojkottja, valamint valamely harmadik országgal való együttműködés felfüggesztése. Szinte mindegyik korlátozó intézkedést előterjesztettek az ENSZ Közgyűlésen Oroszországgal szemben, azonban – tekintettel arra, hogy több tagország nem szavazta meg – nem került ezen a szinten bevezetésre. Ugyanakkor az Európai Unió – és azon belül több tagország – már több korlátozó intézkedést is bevezetett Oroszországgal és orosz állampolgárokkal szemben. Az Európa Tanács honlapján időrendi sorrendben is közzétették a bevezetett szankciókat.<sup>6</sup>

A korlátozó intézkedés bevezetheti bizonyos termékek kereskedelmének tilalmát. Az ilyen behozatali vagy kiviteli tilalmat elrendelő szankciók vonatkozhatnak például fegyverek, más harci vagy katonai felszerelések, kettős felhasználású termékek, luxustermékek kivitelének vagy behozatalának a tilalmára. Ez utóbbira példa az ENSZ BT 1643(2005) számú határozatának 6. bekezdése, amely az úgynevezett „*Kimberley Eljárás*” céljaival összhangban az Elefántcsontpartról származó nyers gyémántok importját tiltotta meg.<sup>7</sup>

A szankciók történelme során a BT – a teljesség igénye nélkül – gazdasági-kereskedelmi korlátozó intézkedéseket vezetett be többek között 1990. augusztus 6-án a 661(1990) számú határozatával Irak ellen, négy nappal Kuvait lerohanását követően. E korlátozó intézkedés gazdasági, kereskedelmi és fegyverembargót rendelt el. Az Európai Közösség csupán két nappal később fogadta el a 2340/1990/EK rendeletét, amely-

4 A Krim-félsziget oroszországi annexiója kapcsán történt meg az első ilyen jellegű szankció alkalmazásra.

Forrás: <https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/#sanctions>.

5 Forrás: <https://www.un.org/securitycouncil/s/res/1267-%281999%29>.

6 Forrás: <https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/history-restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/>.

7 Forrás: <http://unscr.com/en/resolutions/1643>.

lyel szintén megtiltotta a Közösség tagállamai számára az Irakkal (és egyben Kuvaittal) való kereskedelmet.<sup>8</sup>

Az Irán ellen az EU által kiadott 961/2010/EU számú rendelet<sup>9</sup> a VI. fejezetében az alcím szerint „közlekedésre vonatkozó korlátozásokat” vezetett be, azonban e szankciók tartalmukat tekintve gazdasági-kereskedelmi korlátozó intézkedéseknek minősülnek. Ezen szankciók alapján tilos volt olyan iráni hajók vagy repülőgépek üzemanyaggal való ellátása, karbantartása vagy ilyen jellegű szolgáltatás nyújtása, amelyek tiltólistán lévő árukat szállítanak.

## 2.2. A pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedések mint „okos szankciók”

A pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedések olyan szankciók, amelyek meghatározott jogalanyokat azáltal szankcionálnak, hogy e jogalanyok pénzeszközeinek, gazdasági erőforrásainak az adminisztratív befagyasztását rendelik el, továbbá tiltják, hogy e jogalanyok számára pénzeszközöket vagy gazdasági erőforrásokat hozzáférhetővé tegyenek, rendelkezésre bocsássanak. A pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedések általában az úgynevezett „okos szankcióknak” (*intelligent sanctions, smart sanctions*) nevezett csoport közé tartoznak. Az „okos szankciók” személyválogató szankciók, azaz az ilyen korlátozó intézkedések nem egy állam ellen, hanem az adott államhoz köthető és ténylegesen szankcionálni kívánt személyek, szervezetek ellen hatnak. Az „okos szankciók” alkalmazásának történeti előzménye röviden az volt, hogy heves kritika érte a nemzetközi közösséget az Irak ellen bevezetett ENSZ BT szankciók miatt. Az utólagos elemzések rámutattak arra, hogy e szankciók az iraki civil lakosságra rendkívül káros következményekkel jártak. Következménye volt többek között, hogy rohamértékű inflációt robbantottak ki, ezzel egyidejűleg a jövedelmek a világon a legalacsonyabbak lettek és a munkanélküliség jelentősen nőtt.<sup>10</sup> E negatív hatások vezettek az „okos szankciók” vagy más néven a „célzott szankciók” intézményének kimunkálásához. Az „okos szankciók” programszerű bevezetése a Biztonsági Tanács stratégiaváltását is jelentette. E stratégiaváltás mögött az egyes államok közötti konszenzus húzódott meg, amely kifejezte azt a sürgető igényt, hogy a nemzetközi közösség gyorsabb és hatékonyabb választ adjon a nemzetközi békét és biztonságot fenyegető jelenlegi és jövőbeni veszélyekre. Olyan válaszról van szó, amely egyben a globális pénzügyi elszigetelést is elősegíti és erre tipikus példa az Oroszországgal szembeni szankciók. Az „okos szankció” célja maximalizálni annak lehetőségét, hogy a listázott célpontot az elrendelt szankció negatívan érintse, és ezzel egyidejűleg a lehető legkisebbre csökkentse a szankciónak a civil lakosságot érintő negatív hatásait.<sup>11</sup>

8 Sebastian BOHR: *Sanctions by the United Nations Security Council and the European Community*, 258–259. o.

9 Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32010R0961>.

10 Ahmed SHEHABALDIN – William M. LAUGHLIN: Economic sanctions against Iraq: Human and economic costs. *The International Journal of Human Rights*, Volume 3, Issue 4, 1999.

11 Andrea BIANCHI: Assessing the Effectiveness of the UN Security Council's Anti-terrorism Measures: The Quest for Legitimacy and Cohesion. *The European Journal of International Law* (2006), Vol. 17, No. 5 (a továbbiakban: Bianchi) 882.

Az „okos szankció” célja, hogy a szankció listáján szereplő természetes és jogi személyeket, szervezeteket pénzügyi és/vagy gazdasági szempontból ellehetetlenítse, esetleg más egyéb szankcióval sújtja.<sup>12</sup>

Az „okos szankciók” ellenpárjai azok a korlátozó intézkedések, amelyekhez nem kapcsolódik természetes személyeket és szervezeteket felsoroló lista. A pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedések közül ki kell emelni az ENSZ BT 1373(2001) számú határozatát, amely általános jelleggel rendeli el a terroristák pénzeszközeinek és gazdasági erőforrásainak befagyasztását, valamint pénzeszközök, gazdasági erőforrások terroristák számára történő hozzáférhetővé tételének tilalmát. Annak elenére, hogy az 1373(2001) számú határozat nem minősül „okos szankciónak”, annak nemzeti vagy európai uniós szintű végrehajtása csak „okos szankció(k)” által történhet.<sup>13</sup> Ugyanakkor az ENSZ BT 1267(1999) és 1373(2001) számú határozatai által elrendelt terrorizmus finanszírozása elleni pénzügyi szankciók közötti elkülönülés európai szinten is megmarad. Két különálló szankciórendszer formálódott: míg az 1267(1999) számú határozat esetében az európai szintű átmenet lényegében jogtechnikai jellegű, és hozzáadott értéke a rendelet közvetlenül történő alkalmazásában áll, addig a terrorizmus ellen általánosságban pénzügyi szankciót elrendelő 1373(2001) számú határozat esetében az európai szintű végrehajtás során az Európai Unió ahhoz listát rendel, amellyel valójában egy „okos szankciót” hoz létre.

## 3. A pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedések szintjei

A pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedések megjelenési formájának három szintjét lehet megkülönböztetni a következők szerint: nemzetközi, európai és nemzeti szintű intézkedések.

### 3.1. A nemzetközi szintű pénzügyi és vagyoni korlátozások

A nemzetközi szintű pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedést az ENSZ Biztonsági Tanácsa rendelhet el az ENSZ Alapokmányának<sup>14</sup> VII. fejezete alapján a nemzetközi béke veszélyeztetése esetén. Az Alapokmány felhatalmazza a Biztonsági Tanácsot arra, hogy – a béke veszélyeztetése, megszegése vagy támadó cselekmény esetén – az ENSZ tagjai számára kötelező módon határozzon korlátozó intézkedések bevezetéséről a nemzetközi béke és biztonság fenntartása és helyreállítása érdekében. Az Alapokmány 41. cikke értelmében a BT fegyveres erők felhasználásával nem járó rendszabályokat, azon belül is gazdasági jellegű korlátozó intézkedéseket rendelhet el, amelyek betartására nemzetközi felelősséggel tartoznak a tagállam-

12 Judgement of 21/09/2005, Yusuf and Al Barakaat International Foundation/Council and Commission (Rec.2005, p. II-3533), 113–115. Forrás: <http://www.smartsanctions.ch>.

13 Forrás: [http://www.grotius.hu/doc/pub/VFJNXZ/2010\\_179\\_az%20ensz%20bt%201373.%20sz.%20hat%20C3%A1rozata](http://www.grotius.hu/doc/pub/VFJNXZ/2010_179_az%20ensz%20bt%201373.%20sz.%20hat%20C3%A1rozata).

14 Forrás: <http://www.un.org/en/about-us/un-charter/full-text>.

mok.<sup>15</sup> A jelenlegi háborús helyzetben azonban bebizonyosodott, hogy ez nem tud érvényesülni.

### 3.2. Az Európai szintű pénzügyi és vagyoni korlátozások

Európai szintű szankciók alatt az Európai Unió (a továbbiakban: EU) által bevezetett korlátozó intézkedéseket értjük. Az EU mondhatni „egységes joghatóságként” (*single jurisdiction*) egy sajátos kétlépcsős jogalkotási mechanizmus útján rendel el pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedéseket. 2009. december 1-jét megelőzően a Tanács a közös kül- és biztonságpolitikán (a továbbiakban: KKBP) belül egyhangú döntéshozatallal közös álláspontot (*common position*) fogadott el a pénzügyi szankciók tárgyában, amely a szankció elrendelésének első lépcsőjét jelentette. A közös álláspont azt határozta meg, hogy az Unió hogyan viszonyul egy adott földrajzi vagy tematikus természetű kérdéshez. A pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedések bevezetésének második lépcsőjét közösségi rendelet elfogadása jelentette. Az Európai Közösségről szóló Szerződés<sup>16</sup> (a továbbiakban: EKSZ) 301. cikke szerint, ha „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”. Továbbá az EKSZ 60. cikke felhatalmazta a Közösséget arra, hogy harmadik országokkal szemben korlátozásokat vezethessen be tőkemozgásokra és fizetési műveletekre vonatkozóan. A közösségi rendelet előbbiek során felsorolt jogalapjai (az EKSZ 60. cikke és a 301. cikke) megfelelő hatáskört biztosítottak a Közösség számára ahhoz, hogy harmadik országgal szemben közösségi szinten rendeljen el pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedést. Azonban a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem érdekében elfogadott célzott szankciók hatóköre – részben a 2001. szeptember 11-i események következtében – jelentősen megváltozott, és így e szankciók elsődlegesen már nem egy harmadik ország ellen irányultak, vagyis a kapcsolódó lista már nem csak tisztán állami szereplőket foglalt magában. Ennek áthidalása érdekében a Tanács, a terrorizmus elleni fellépés tárgyában hozott pénzügyi szankciók esetén a második lépcsőben kiegészítő jogalkotási lépésként már az EKSZ 308. cikkét is megjelölte.<sup>17</sup>

A Lisszaboni Szerződés 2009. december 1-jei hatálybalépését követően is fennmaradt a kétlépcsős jogalkotási mechanizmus: az Európai Unió tanácsi határozat és rendelet elfogadása útján vezet be pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedést. A tanácsi határozat elfogadása jelenti a kétlépcsős jogalkotási mechanizmus első lépcsőjét. Az EKSZ 301. cikke helyébe az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés<sup>18</sup> (a továbbiakban: EUMSZ) 215. cikke lépett, amely egyértelművé tette, hogy

az Európai Unió hatáskörrel rendelkezik harmadik országokhoz kifejezetten nem köthető természetes személyekkel, szervezetekkel szemben korlátozó intézkedések bevezetésére. Szintén jelentős változást jelent az EUMSZ 75. cikke (amely az EKSZ 60. cikke helyébe lépett), ez már lehetővé teszi az Európai Unió számára, hogy pénzügyi szankciót fogadjon el a terrorizmus és az ahhoz kapcsolódó tevékenységek megelőzése és az azok elleni küzdelem érdekében. Erre akkor is hatáskörrel rendelkezik az EU, ha a célzott pénzügyi szankció olyan terrorista személyek ellen irányul, akik valamely tagállamának az állampolgárai.

Fentiek alapján felmerülhet a kérdés, hogy a pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedések tárgyában elfogadott közös álláspont – vagy a Lisszaboni Szerződést követően a tanácsi határozat – önmagában európai szintű pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedésnek minősül-e. A kérdést megvizsgálva továbbá arra is kell választ keresnünk, hogy a KKBP terén elfogadott normatív erővel rendelkező aktusok már önmagukban is pénzügyi szankció európai bevezetését jelentik, avagy sem. Megjegyzem, hogy e kérdésnek csak a már vázolt kategóriákban való elhelyezés szempontjából van jelentősége. Nyilvánvaló, hogy a kétlépcsős jogalkotási mechanizmussal elfogadott pénzügyi szankció, amely egy közös álláspontból – vagy tanácsi határozatból – és egy rendeletből áll, és a rendelet jogforrási hierarchia jellege következtében „self-executive”<sup>19</sup> tulajdonsággal rendelkezik, minőségileg különbözik az önmagában álló és a tagállami végrehajtást igénylő, ám a tagállamok által egyhangúlag elfogadott közös állásponttól – vagy tanácsi határozattól.<sup>20</sup>

Meg kell különböztetni azt az esetet, amikor a közös álláspont az ENSZ Biztonsági Tanácsának a határozatán alapul, hiszen ebben az esetben az állam a közös álláspont nélkül is nemzetközi kötelezettséggel tartozik a BT határozatának végrehajtására, így a pénzügyi szankció nemzeti szintű bevezetésére. Merőben eltérő a helyzet akkor, ha az EU önállóan (nem az ENSZ BT határozata alapján) fogadott el a KKBP célkitűzéseivel összhangban álló közös álláspontot. Ez történik napjainkban is, amikor egy-egy uniós tagország nem ért egyet a korlátozó szankciókkal. Bár az Unió tagállamai kötelesek biztosítani, hogy nemzeti politikáik megfeleljenek a közös álláspontban foglaltaknak,<sup>21</sup> így ez egy új pénzügyi szankció európai szintű bevezetését igényli, amely tanácsi rendelet hiányában nemzeti szintű végrehajtást is igényel.

Véleményem szerint az önmagában álló közös álláspont vagy tanácsi határozat az európai szintű korlátozó intézkedések közé sorolható, azzal a kitételrel, hogy természetesen ezeket szükségszerűen követnie kell a tagállami végrehajtásnak. Amiatt is ide kell sorolni, mert a nemzetközi gazdasági tilalom megszegése büntetnének a Btk. 327. §-a<sup>22</sup> szerinti törvényi

15 NAGY Károly: *Nemzetközi Jog*, Püski, Budapest, 1999. 459.

16 Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12002E/TXT>.

17 EKSZ 308. cikk: „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.”

18 Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/treaty-on-the-functioning-of-the-european-union.html>.

19 Self-executive: önmagát végrehajtó.

20 GOMBOS Katalin: *Bírói jogvédelem az Európai Unióban*. Complay Kiadó, Budapest, 2009. 41., 46.

21 Simon Hix: *The Political System of the European Union*. The European Union Series, 1999, 343.

22 Btk. 327. § (1) Aki Magyarország nemzetközi jogi kötelezettsége alapján kihirdetett, illetve az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 75. cikke és 215. cikke alapján elfogadott rendeletekben vagy e rendeletek felhatalmazása alapján elfogadott rendeletekben vagy határozatokban, valamint az Európai Uniót létrehozó szerződés 29. cikke alapján elfogadott tanácsi határozatokban elrendelt.

tényállása nemzetközi gazdasági tilalomnak minősíti az Európai Uniót létrehozó szerződés 29. cikke alapján elfogadott tanácsi határozatban elrendelt, a pénzeszközök vagy gazdasági erőforrások zárolására vonatkozó kötelezettséget, illetve gazdasági, kereskedelmi vagy pénzügyi tilalmat.

### 3.3. A nemzeti szintű pénzügyi és vagyoni korlátozások

Nemzeti szintű pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedésről akkor beszélhetünk, ha egy állam önmaga vezet be korlátozó intézkedést. Ilyen vonatkozásban példaként említhető az Egyesült Államok, amely korlátozó intézkedések sorát vezette be Kubával szemben – beleértve a pénzügyi szankciókat is. Ugyanakkor nemzeti szintű korlátozó intézkedésről beszélünk akkor is, ha egy nemzetközi szintű korlátozó intézkedés végrehajtása érdekében vezet be a szóban forgó állam a nemzeti szintű szankciót.

Hazánkban a nemzeti szintű pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedések bevezetésére a terrorizmus elleni küzdelemről, a pénzmosás megakadályozásáról szóló rendelkezések szigorításáról, valamint az egyes korlátozó intézkedések elrendeléséről szóló 2017. évi LII. törvény az Európai Unió és az ENSZ Biztonsági Tanácsa által elrendelt pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedések végrehajtásáról adott lehetőséget. Ezen tör-

vény alapján a Kormány felhatalmazást kapott arra, hogy egyes államokkal, azok természetes és jogi személyeivel, valamint egyéb szervezeteivel szemben gazdasági, kereskedelmi, pénzügyi vagy egyéb tilalmat, vagy korlátozást hirdessen ki.

Korlátozó intézkedés bevezetésére a Magyarország nemzetközi kötelezettségvállalása alapján kerülhetett sor. Ilyennek minősültek azok a korlátozó intézkedések, amelyeket az ENSZ BT határozataival vagy az EU KKBP közös álláspontjaiban fogad el.

## 4. A pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedések kapcsolata a terrorizmus finanszírozása elleni harc során

A 2001. szeptember 11-i terrorista események alapvetően megváltoztatták a terrorizmusról alkotott képet világszerte. A terrorizmus természetének megváltozásával egyidejűleg az egyes államok és a nemzetközi közösség válaszügyeletei is megváltoztak. Egy olyan általános fenyegetettségérzést alakított ki a terrorista cselekményektől, a terrorista szervezetektől való féltélem, amely arra sarkallta a döntéshozókat, hogy – még akár az egyént megillető szabadságjogok csorbításával is – biztosítsák a terrorizmussal kapcsolatos információgyűjtés és -elemzés hatékonyabbá tételét, folyamatos megfigyelését, a különböző bűnüldöző szervek közötti együttműködést nemzetállami és nemzetközi szinten egyaránt. Azóta ezt a feladatot erősítik a pénzmosással – vagy egyéb módon – történő terrorizmus finanszírozását megakadályozó intézkedések is. Maga a tény, hogy a világrend vezető államát ilyen csapás érheti, olyan intézkedéseket indított el, amelyek a folyamatos figyelem és készenlét fenntartását eredményezték a hétköznapi élet számos területén. Felismerték, hogy a terrorista cselekmények végrehajtásához anyagi források szükségesek. Kiemelt hangsúlyt kapott a terrorista cselekmény elkövetésére vagy a terrorista szervezetek támogatására szánt pénzeszközök hírszerzési módszerek, egyéb információgyűjtés, elemző-értékelő tevékenység útján való felderítése annak érdekében, hogy a terrorista cselekmények megelőzhetővé váljanak. Így a terrorista tevékenység megelőzésének keretében a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem is fokozott figyelmet kapott.

Az új természetű terrorizmus elleni harc részben új jogintézményeket és intézményi struktúrákat eredményezett, részben pedig már meglévő intézményrendszerek bővültek a terrorizmus elleni fellépéssel. A terrorizmus és a terrorizmus finanszírozása elleni nemzetközi fellépés jelentős, vagy talán a legfontosabb területét alkotja a pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedések rendszerének. Általánosságban kijelenthető, hogy a korábban már említett 1267(1999) számú határozatot megelőzően az ENSZ Biztonsági Tanácsa gyakorlatában pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedések alkalmazására a nemzetközi vagy az emberi jogokat sértő cselekmények, illetve a jogállamiságot tiszteletbe nem tartó antidemokratikus rezsimiek ellen, vagy a nemzetközi közösséget, biztonságot jelentős mértékben veszélyeztető állam vezetői vagy katonai, félkatonai szervezetek elleni fellépés végett került sor.

a) a pénzeszközök vagy gazdasági források zárolására vonatkozó kötelezettséget, illetve

b) gazdasági, kereskedelmi vagy pénzügyi tilalmat megszegi, büntetés miatt egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(2) A büntetés két évtől nyolc évig terjedő szabadságvesztés, ha a nemzetközi gazdasági tilalom megszegését

a) a halálbüntetés végrehajtása, a kínzás vagy más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés során alkalmazható áruk kereskedelmével összefüggésben,

b) erőszakkal vagy  
c) hivatalos személyként követik el.

(3) A büntetés öt évtől tíz évig terjedő szabadságvesztés, ha a nemzetközi gazdasági tilalom megszegését

a) lőfegyver, lőszer, robbanóanyag, robbantószer, ezek felhasználására szolgáló készülék vagy egyéb katonai célú felhasználásra szánt termék kereskedelmével összefüggésben,

b) fegyveresen vagy  
c) bűnszövetségben követik el.

(4) Aki nemzetközi gazdasági tilalom megszegésére irányuló előkészületet követ el, három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(5) \*E § alkalmazásában – ha a nemzetközi jogi kötelezettség alapján a kötelezettséget, illetve tilalmat kihirdető jogszabály eltérően nem rendelkezik – a) pénzeszközön az Iránnal szembeni korlátozó intézkedésekről és a 961/2010/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 2012. március 23-i 267/2012/EU tanácsi rendelet (e bekezdés alkalmazásában a továbbiakban: 267/2012/EU rendelet) 1. cikk l) pontjában meghatározott eszközöket,

b) pénzeszközök zárolásán a 267/2012/EU rendelet 1. cikk k) pontjában meghatározottakat,

c) gazdasági forrásra a 267/2012/EU rendelet 1. cikk h) pontjában meghatározott eszközöket,

d) gazdasági források zárolásán a 267/2012/EU rendelet 1. cikk j) pontjában meghatározott eszközöket,

e) \*a halálbüntetés, a kínzás vagy más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés során alkalmazható árun egyes, a halálbüntetés, a kínzás vagy más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés során alkalmazható áruk kereskedelméről szóló 2019. január 16-i (EU) 2019/125 európai parlamenti és tanácsi rendelet [e fejezet alkalmazásában a továbbiakban: (EU) 2019/125 európai parlamenti és tanácsi rendelet] II. mellékletében meghatározott árut kell érteni.

Az ENSZ Biztonsági Tanácsa 1999. október 15-én fogadta el az 1267(1999) számú határozatát, amelyben a tálib rezsim listázott tagjaival, illetve a tálibokhoz köthető szervezetekkel szemben vezetett be célzott pénzügyi szankciót. Az ENSZ BT bizonyítottan látta, hogy a tálibok ellenőrzése alatt álló afgán területeken terrorista kiképzőtáborok működnek, és a tálib rezsim menedéket nyújt a terrorista szervezeteknek. A Biztonsági Tanács későbbi határozatai által kiterjeszti a pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedés hatályát Oszama bin Ládénre és az Al-Kaidára is. A szankció által érintett természetes személyek és szervezetek listája harmadik országhoz – ebben az esetben Afganisztánhoz – nem köthető természetes személyekkel, szervezetekkel, csoportokkal egészült ki.

A BT 1373(2001) számú határozata<sup>23</sup> általános jelleggel fogalmazza meg a korlátozó intézkedések célpontjait, azaz lista nélkül, az egyes ENSZ-tagállamok által beazonosított terroristák elleni intézkedéseket határozza meg. E határozat nem minősül célzott pénzügyi szankciónak, hiszen nem kapcsolódik hozzá személyeket, szervezeteket meghatározó lista.

Az ENSZ Biztonsági Tanácsának e két határozata képezi a ma is alkalmazott terrorizmus finanszírozása ellen bevezetett pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedések alapjait. A BT ezen határozatai nem tartoznak a büntetőjog területéhez, hiszen – tagállami végrehajtás közvetítésével – alapvetően adminisztratív kötelezettséget határoznak meg az egyes jogalanyok számára, vagyis be kell fagyasztani a terrorista vagyont, illetve bármilyen pénzeszköz vagy gazdasági erőforrás terroristák számára történő hozzáférhetővé tételét meg kell akadályozni. A befagyasztást és tilalmat előíró kötelezettség adminisztratív jellegét az is kifejezően szemlélteti, hogy az azt végrehajtó jogalany nem jogosult vizsgálni, hogy az ENSZ Biztonsági Tanácsa milyen bizonyítékok, információk vagy indokok alapján helyezte az adott személyt vagy szervezetet az 1267(1999) számú határozat listájára, illetve a tagállam milyen bizonyítékok, információk vagy indokok alapján helyezte az adott személyt vagy szervezetet az 1373(2001) számú BT határozat alapján megalkotott nemzeti terrorista listájára.

Szintén egy már meglévő és működő intézményrendszer kibővüléséről beszélünk akkor, amikor a pénzmosás elleni küzdelem területén fő standardalkotó informális nemzetközi szervezet, az FATF 2001-ben szabályozási körébe vonta a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelmet is. A G-7 tömörülés<sup>24</sup> 1989-ben arról döntött, hogy a kábítószer-kereskedelemből és a szervezett bűnözésből származó pénzeszközöknek a legális gazdaságba való visszaforgatásának, tisztára mosásának megelőzése és megakadályozása érdekében felállítja az FATF-et. Az FATF egy olyan „*task force*”<sup>25</sup> jellegű nemzetközi szervezet, amelynek fő feladata a pénzmosás elleni fellépés kereteinek meghatározása. Ennek érdekében ajánlásokat fogadott el, amelyek az úgynevezett „*soft law*” típusú jogforrásként teremtik meg a nemzeti – és azóta már az európai uniós – pénzmosás

elleni intézményrendszer alapjait. Erről egy másik dolgozatban írtam bővebben.<sup>26</sup>

Az ENSZ BT 1267(1999) és 1373(2001) számú határozatainak való megfelelés követelményét az FATF 6. ajánlása jeleníti meg. Az FATF nem csak standardalkotóként jelenik meg, hanem egyben egy monitoringtestületként is működik, amelynek során egy erre a célra kialakított módszertan alapján értékeli tagállamai pénzmosás és terrorizmus finanszírozása elleni intézményrendszereit és azok hatékonyságát. Az országértékelésről nyilvános jelentést készít, és e jelentésekben részletesen értékeli az említett két BT-határozatnak való nemzeti szintű megfelelést.<sup>27</sup>

Az FATF ajánlásai felölelik a pénzmosás büntetőjogi szabályozását – amelynek összhangban kell állnia a Bécsi<sup>28</sup> és a Palermói<sup>29</sup> Egyezményekkel –, a pénzmosás és egyéb bűncselekmények által generált vagyoni értékkel bíró dolgok elkobzását, valamint a büntetőeljárás során alkalmazható vagyoni elleni kényszerintézkedéseket. Az FATF ajánlásokat fogalmazott meg továbbá a nyomozó hatóságok, ügyészségek és bíróságok hatékony működésének, valamint a nemzetközi bűnügyi jogsegélynek és egyéb nemzetközi információcserének a pénzmosás elleni harc területén való elősegítése érdekében.<sup>30</sup> Bűnmegelőzési jelleggel az FATF ajánlásaival kiemelt kötelezettségeket rendel a pénzügyi szektor szereplőire, valamint meghatározott nem-pénzügyi szolgáltatókra,<sup>31</sup> mint például a könyvvizsgálókra, könyvelőkre, adótanácsadókra, ügyvédekre. E kötelezettségek körébe tartoznak az ügyfél-átvilágítási intézkedések, amelyek azt a célt szolgálják, hogy e szolgáltatók csak ügyfél-azonosítást követően lépjenek az ügyféllel üzleti kapcsolatba. Ennek megfelelően nem is nyújthatnak olyan szolgáltatást, amely nem teszi lehetővé az ügyfél beazonosítását.<sup>32</sup> További kötelezettséget jelent a szolgáltatók számára, hogy bejelentést kell tenniük abban az esetben, ha pénzmosás gyanúját észlelik. Az FATF követelményrendszerének értelmében az egyes államok kötelesek felállítani egy központi hatóságot, a pénzügyi információs egységet (a továbbiakban: FIU) – úgynevezett „*financial intelligence unit*” –, amelynek fő feladata a szolgáltatók által küldött pénzmosás gyanús bejelentések fogadása, elemzése és szükség szerinti továbbítása nyomozó hatóságok vagy egyéb szervek számára.

Első pillantásra zavarosnak tűnhet az olvasó számára, hogy mi is a közös jellemző a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása között. A pénzmosás egy járulékos bűncselekmény, amelyet szükségszerűen meg kell előznie egy büntetendő cselekménynek, amely pénzeszközt vagy egyéb vagyoni értékkel rendelkező dolgot generál. A terrorizmus finanszírozása pedig leegyszerűsítve egy olyan előkészületi jellegű büntetendő cselekmény, amely a terrorcselekmény elkövetését elősegíti vagy

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

Forrás: <http://unsr.com/en/resolutions/1373>.

24 A G-7 tagjai: Egyesült Államok, Egyesült Királyság, Franciaország, Japán, Kanada, Németország és Olaszország.

25 Task force – munkacsoport.

26 BARÁTKI László Attila – Az FATF standardok és nemzeti szintű végrehajtása. *Büntetőjogi Szemle*, 2021. 2. szám.

Forrás: [https://ujbtk.hu/wp-content/uploads/lapszam/BJSZ\\_202102\\_3-11o\\_BaratkiLaszlo\\_Attila.pdf](https://ujbtk.hu/wp-content/uploads/lapszam/BJSZ_202102_3-11o_BaratkiLaszlo_Attila.pdf).

27 BARÁTKI i. m. 7.

28 Forrás: [https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1\\_1\\_1969.pdf](https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_1_1969.pdf).

29 Forrás: <https://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/intro/UNTOC.html>.

30 BARÁTKI i. m. 5.

31 Designated Non-financial Businesses and Professions (DNFBPs).

32 Korábban ilyen szolgáltatásnak minősült hazánkban az ún. anonim takarékbetét.

a terrorcselekményt elkövető személyt, csoportot anyagi eszközökkel támogatja. Nem a bűncselekmények jellemzői képezik a közös nevezőt, hanem az FATF által kialakított komplex követelményrendszernek a mindkét jelenségre való alkalmazhatósága. Így az előbbieket során említett szolgáltatók kötelesek az ügyfeleik átvilágítását elvégezni, a pénzügyi műveleteket, egyéb ügyleteket folyamatosan figyelemmel kísérni (monitorozni), és pénzmosásnak vagy terrorizmus finanszírozásának gyanúja esetén kötelesek bejelentést tenni a FIU számára. A FIU elemző-értékelő tevékenységet végez a beérkező információkkal kapcsolatban, és a nemzeti törvényi rendelkezéseknek megfelelően az elemzett információt átadja a nyomozó hatóságoknak, ügyészségnek vagy akár a nemzetbiztonsági szolgálatoknak.

Az előbbieket alapján az FATF által meghatározott pénzügyi és nem-pénzügyi szolgáltatók kötelesek bejelentést tenni abban az esetben, ha terrorizmus finanszírozása gyanúját észlelik. A pontosság kedvéért ki kell térni arra, hogy a bejelentési kötelezettség által meghatározott „gyanú” nem azonos a bűncselekmény gyanújával. A bejelentési kötelezettség megállapításához és teljesítéséhez már alacsonyabb „gyanúsint” is elegendő. Ezt jól szemlélteti a magyar jogi szabályozás, amely mellőzi a „gyanú” szó használatát. Ehelyett úgy rendelkezik, hogy a szolgáltató köteles bejelenteni<sup>33</sup> a „*pénzmosásra vagy terrorizmus finanszírozására utaló adatot, tény, körülményt*”. Ez a terminológia alacsonyabb gyanúsíntet és szélesebb alkalmazhatóságot biztosít.

Logikusan felmerül a kérdés, hogy a terrorizmus finanszírozása gyanújának – vagy a szemléletesebb magyar szabályozás alapján a terrorizmus finanszírozására utaló adat, tény, körülmény – bejelentése milyen kapcsolatban áll a terrorizmus finanszírozása elleni pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedésekkel. A pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedések listáit a szolgáltatók folyamatosan figyelemmel kísérik, informatikai eszközök, szoftverek segítségével monitorozzák, átvilágítják ügyfeleiket, azok számlakapcsolatait, ügyleteit. Abban az esetben, ha a célzott pénzügyi szankció által meghatározott listán lévő személy vagy szervezet úgy mond „fennakad a szűrőn”, akkor a célzott pénzügyi szankciók alapján kötelesek a pénzeszközt befagyasztani vagy a listázott személy, szervezet számára a pénzeszköz hozzáférhetővé tételét megakadályozni. Ugyanakkor kérdéses, hogy ilyen esetben kell-e bejelentést tenni terrorizmus finanszírozására utaló adat, tény, körülmény felmerüléséről. A két kötelezettség között nincs kézzelfogható határvonal. Nincs egységes álláspont abban, hogy e kötelezettségek egymást helyettesítik-e vagy párhuzamosan alkalmazandók. E két kötelezettség közötti összemosódást a magyar jogalkotás úgy hidalta át, hogy a pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedések végrehajtását és a bejelentés fogadásáért, elemzéséért felelős FIU tevékenységét egy hatóság feladatkörébe utalta, továbbá a pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedésekhez is egy hatóság irányába megvalósuló bejelentési kötelezettséget rendelt. E két kötelezettség közötti szoros kapcsolatra utal a FIU-kat tömörítő Egmont Csoport által közzétett do-

kumentum<sup>34</sup> is, amelyet az egyes FIU-k tapasztalatai alapján készített a terrorizmus finanszírozására utaló indikátorokról. Eszerint terrorizmus finanszírozására utaló egyik indikátor lehet, ha a szolgáltató tevékenységi körében felmerülő természetes személy egyben szerepel az ENSZ BT 1267(1999) számú határozatának listáján.

## 5. A pénzügyi szankciók végrehajtása hazánkban

A pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedések végrehajtása Magyarországon az Európai Unió által elrendelt közvetlenül hatályos és közvetlenül alkalmazandó pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedéseken alapul. Bár az uniós szintű célzott pénzügyi szankciók közvetlenül alkalmazandók, azok végrehajtása kiegészítő és eljárási szabályokat igényel. Hazánk jogrendszerében e kiegészítő és eljárási szabályrendszert, és így a tanácsi rendeletek végrehajtását elsősorban az Európai Unió és az ENSZ BT által elrendelt pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedések végrehajtásáról szóló 2017. évi LII. törvény (a továbbiakban: Kit.)<sup>35</sup> biztosítja. A célzott pénzügyi szankciók végrehajtásának középpontjába a 2017. évben kihirdetett Kit.-et helyezem arra való tekintettel, hogy a dolgozat írásakor e törvény hatályos.

Különösen jogtörténeti szempontból érdemel említést, hogy célzott pénzügyi szankciókat végrehajtó nemzeti szintű rezsim már megjelent a Kit. hatálybalépése előtt is. A terrorizmus elleni küzdelemről, a pénzmosás megakadályozásáról szóló rendelkezések szigorításáról, valamint az egyes korlátozó intézkedések elrendeléséről szóló 2001. évi LXXXIII. törvényt hazánk „*FATF feketelistára*”<sup>36</sup> való 2001. júniusi felkerülését követően fogadta el az Országgyűlés. E törvény alapján a Kormány felhatalmazást kapott arra, hogy egyes államokkal, azok természetes és jogi személyeivel, valamint egyéb szervezeteivel szemben rendelettel gazdasági, kereskedelmi, pénzügyi és/vagy egyéb tilalmat, valamint korlátozást (együttesen: korlátozó intézkedést) hirdessen ki.

Korlátozó intézkedés bevezetésére a Magyarország nemzetközi kötelezettségvállalása alapján kerülhetett sor. Minden esetben ilyennek minősültek azok a korlátozó intézkedések, amelyeket az ENSZ BT határozataival, vagy az EU KKBP közös álláspontjaiban fogad el. E rendelkezések jogalapot biztosítottak arra is, hogy Magyarország az általa beazonosított terrorista vagy potenciálisan terrorizmust finanszírozó személlyel vagy szervezettel szemben korlátozó intézkedést rendeljen el.

Korábban a Kit. tárgyi hatálya a korlátozó intézkedések közül kizárólag a célzott pénzügyi szankciókra terjedt ki. Ugyanakkor azon belül is szűkítést jelentett a Kit.-ben az, hogy csak az Európai Unió intézménye által uniós jogi aktus-

34 FIUs and Terrorist Financing Analysis – A review by the Egmont Group of Sanitised Cases related to Terrorist Financing. Forrás: <http://www.egmontgroup.org/library/cases>.

35 A Kit. – a (2) bekezdésben foglalt kivétellel – 2017. június 26-án lépett hatályba. A (2) bekezdés 2018. január 1-jén lépett hatályba.

36 Az FATF-fel nem együttműködő országok és területek listáját (FATF NCCT List) „*FATF feketelistának*” nevezték.

33 A pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2017. évi LIII. törvény 11. fejezet 30. §-a valamint az Európai Unió és az ENSZ Biztonsági Tanácsa által elrendelt pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedések végrehajtásáról szóló 2017. évi LII. törvény 4. §-ában előírtak szerint.

ban elrendelt pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedés végrehajtására vonatkozott. Szabályozási elve abból indult ki, hogy hazánk az Európai Unió tagállamaként az uniós jogi aktusokban elrendelt pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedéseket közvetlenül alkalmazza, és azok végrehajtását elősegítendő alkotta meg a korábbi ilyen jellegű jogszabályát. Ezt változtatta meg a 2017-ben, és jelenleg hatályos Kit., amely túlterjeszkedik az uniós jogi aktusokon, és az ENSZ BT határozatainak a végrehajtását is tárgyi hatálya alá vonta.

A Kit. személyi hatályának bemutatásakor azt kell először tisztázni, hogy a pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedést bevezető uniós jogi aktus mely személyi körre vonatkozik, és e személyi kör különbözik-e a Kit. által meghatározott személyi körtől. E korlátozó intézkedések egyrészt joghátrányt jelentenek. Olyan joghátrányt, amely – a szankció lényegével egyezően – a korlátozó intézkedés alanyaira vonatkozik. Ezen alanyok az uniós jogi aktusok mellékletében meghatározott szankciós listán szereplő személyek és szervezetek. A joghátránnyal érintett személyi kör tekintetében nincs különbség az uniós jogi aktus és a Kit. között. Ugyanis a Kit. vonatkozásában mindez azzal egészül ki, hogy az uniós jogi aktusok mellett az ENSZ BT határozatok által bevezetett célzott pénzügyi szankciók által listázott személyek és szervezetek is a Kit. személyi hatálya alá tartoznak.

A személyi hatály alatt nemcsak a joghátránnyal érintett alanyok körét kell érteni, hanem azon jogalanyokat is, akiknek a Kit.-ből eredően kötelezettsége keletkezik. Az EU által elrendelt pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedéseket elméletileg minden jogalanyra be kell tartani. A jogalkotó azonban a célzott pénzügyi szankciók teljesíthetőségéből indult ki, így kiemelt pozícióba helyezte a hatályos Pmt.-ben nevesített szolgáltatókat<sup>37</sup> és a vagyoni nyilvántartást vezető szerveket.<sup>38</sup> A jogalkotási koncepció lényege az volt, hogy e két kategóriába

37 A Pmt. alapján az alábbi tevékenységeket végző személyek, szervezetek minősülnek szolgáltatóknak:

- aki pénzügyi szolgáltatási, kiegészítő pénzügyi szolgáltatási tevékenységet folytat;
- aki befektetési szolgáltatási tevékenységet folytat, befektetési szolgáltatási tevékenységet kiegészítő szolgáltatást nyújt;
- aki életbiztosítási üzletágban biztosítási, biztosításközvetítői és foglalkoztatási nyugdíj-szolgáltatási tevékenységet folytat;
- aki árutőzsdei szolgáltatási tevékenységet folytat;
- aki nemzetközi postautalvány-felvételt és -kézbesítést folytat;
- aki önkéntes kölcsönös biztosítópénztárként működik;
- aki ingatlanüggyel kapcsolatos tevékenységet folytat;
- aki könyvvizsgálói tevékenységet folytat;
- aki könyvviteli (könyvelői), adószakértői, okleveles adószakértői, adótanácsadói tevékenységet megbízási, illetve vállalkozási jogviszony alapján folytat;
- aki játékkaszinót, kártyatermet működtet vagy távszerencsejátékokot, online kaszinójátékokot szervez;
- aki nemesfémekkel vagy az ezekből készült tárgyakkal kereskedik;
- aki árukereskedelmi tevékenysége folytatása során hárommillió-hatszáz-ezer forintot elérő vagy meghaladó összegű készpénzfizetést fogad el;
- aki meghatározott ügyvédi, közjegyzői tevékenységet végez;
- aki bizalmi vagyonkezelési tevékenységet végez.

38 A Kit. 1. § e) pontja alapján vagyoni nyilvántartás: a külön jogszabály szerinti ingatlan-nyilvántartás, cégnyilvántartás, járműnyilvántartás, úszó-

tartozó jogalanyok rendelkeznek azzal az információval, szakismerettel, infrastruktúrával és adatállománnyal, amelyek segítségével meg tudják állapítani, hogy az EU által elrendelt korlátozó intézkedés alanyai, a listán szereplő személyek, szervezetek rendelkeznek-e például számlapénzzel, értékpapírral, üzletrésszel gazdasági társaságban, ingatlannal, gépjárművel stb., és ezáltal eleget tudnak tenni a befagyasztás érdekében bejelentési kötelezettségüknek vagy a rendelkezésre bocsátás tilalmának.

A Kit. személyi hatálya kiterjed továbbá a pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedések foganatosításáért felelős szervre is, az adópolitikáért felelős miniszterre, az ellenőrzés során megkeresett közigazgatási hatóságra, az illetékes cégbíróra, valamint a vagyon fekvése szerint illetékes törvényszékre, továbbá a Pmt. hatálya alá tartozó szolgáltatók felett felügyeletet ellátó szervekre is.

## Összefoglalás

Dolgozatomban a célzott pénzügyi szankciók rövid bemutatására tettem kísérletet. Ennek keretében áttekintettem a célzott pénzügyi szankciók rendszertani helyét a korlátozó intézkedések architektúrájában, bemutattam nemzetközi, európai uniós és nemzeti szintjeit egyaránt.

A célzott pénzügyi szankciókhoz egy-egy lista kapcsolódik, amely meghatározza a pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedések alanyait: azon személyeket és szervezeteket, akikkel szemben a szankció célzott joghátrányt fogalmaz meg.

A korlátozó intézkedések szerepe a terrorizmus finanszírozása elleni fellépés fokozásával folyamatosan erősödött a háború kirobbanása óta. A terrorizmus ellen bevezetett célzott pénzügyi szankciók végrehajtásának jogi kereteit és hatékonyságát a monitoringszervezetek – hazánk esetében a Moneyval<sup>39</sup> – időközönként elemzi, értékeli és hiányosság észlelése esetén országértékelési jelentésében kritikái észrevételeket fogalmaz meg a vizsgált ország vonatkozásában és hátrányos intézkedéseket hoz az adott országgal kapcsolatban.

A Pénzmosás Elleni Információs Iroda – amely a pénzmosás és terrorizmus finanszírozása elleni intézményrendszer egyik központi eleme – a pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedések végrehajtása során, foganatosításért felelős szerveként jár el. E hatóság tagjaként fontosnak tartottam a célzott pénzügyi szankciókkal kapcsolatos ismeretanyag rövid összefoglalását és rendszeresítését, és bízom abban, hogy dolgozatommal hozzájárultam az olvasó számára ezek megértéséhez.

létesítmény-lajstrom, légi jármű-lajstrom, kulturális örökség hatósági nyilvántartása.

39 A Moneyval az Európa Tanács pénzmosás elleni intézkedések értékelésével és a terrorizmus finanszírozásának megakadályozásával foglalkozó szakértői bizottsága. Forrás: <https://www.coe.int/en/web/moneyval/>.