



Az Európai Unió
Tanácsa

Brüsszel, 2022. június 1.
(OR. en)

9641/22

Intézményközi referenciaszám:
2022/0176(NLE)

JAI 783
COPEN 220

JAVASLAT

Küldi:	az Európai Bizottság főtitkára részéről Martine DEPREZ igazgató
Az átvétel dátuma:	2022. május 25.
Címzett:	a Tanács Főtitkársága
Biz. dok. sz.:	COM(2022) 247 final
Tárgy:	Javaslat – A TANÁCS HATÁROZATA az uniós korlátozó intézkedések megsértésének az Európai Unió működéséről szóló szerződés 83. cikke (1) bekezdésében meghatározott bűncselekményi területek közé történő felvételéről

Mellékelten továbbítjuk a delegációknak a COM(2022) 247 final számú dokumentumot.

Melléklet: COM(2022) 247 final



EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2022.5.25.
COM(2022) 247 final

2022/0176 (NLE)

Javaslat

A TANÁCS HATÁROZATA

az uniós korlátozó intézkedések megsértésének az Európai Unió működéséről szóló szerződés 83. cikke (1) bekezdésében meghatározott bűncselekményi területek közé történő felvételéről

INDOKOLÁS

1. A JAVASLAT HÁTTERE

- **A javaslat indokai és céljai**

1. Bevezetés

A korlátozó intézkedések az Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban: EUSZ) 21. cikkében meghatározott közös kül- és biztonságpolitika (a továbbiakban: KKBP) célkitűzésének előmozdítása szempontjából alapvető fontosságú eszközök. E célkitűzések közé tartozik az Unió értékeinek védelme, a nemzetközi béke és biztonság fenntartása, valamint a demokrácia, a jogállamiság és az emberi jogok megszilárdítása és támogatása.

Ezen értékek megőrzése érdekében az Unió korlátozó intézkedéseket hozhat harmadik országokkal, szervezetekkel vagy személyekkel szemben. Ezek az intézkedések magukban foglalják a célzott egyéni intézkedéseket, azaz a célzott pénzügyi szankciókat (vagyonai eszközök befagyasztása) és a beutazási korlátozásokat (utazási tilalom), valamint az ágazati intézkedéseket, azaz a fegyverembargókat vagy a gazdasági és pénzügyi intézkedéseket (pl. import- és exportkorlátozások, bizonyos szolgáltatások, például banki szolgáltatások nyújtásának korlátozása)¹. A nemzetközi béke és biztonság megőrzése különösen fontos az ukrajnai orosz invázió jelenlegi összefüggésében. Az Unió egy sor korlátozó intézkedést vezetett be orosz és fehérorosz magánszemélyekkel és vállalatokkal szemben, amelyek egy része 2014-re nyúlik vissza. Ezzel összefüggésben a Bizottság e korlátozó intézkedések végrehajtásának uniós szintű koordinációja érdekében létrehozta a „Freeze and Seize” („Befagyasztás és lefoglalás”) munkacsoportot². Ez a tagállamok és az uniós ügynökségek, például az Europol és az Eurojust közötti koordináció biztosítása mellett a korlátozó intézkedések és a büntetőjogi intézkedések közötti kölcsönhatás feltárására is törekszik.

Az Unió jelenleg több mint negyven korlátozóintézkedés-rendszerrel rendelkezik. Ezek némelyike az Egyesült Nemzetek Szervezete által hozott korlátozó intézkedéseket hajt végre, másokat az Unió önállóan fogadott el. Az országspecifikus helyzetekre vonatkozó szabályozások mellett az Unió horizontális szabályozásokat is elfogadott, amelyek a vegyi

¹ A Tanács korlátozó intézkedéseket fogad el. A Tanács először az EUSZ 29. cikke alapján fogad el KKBP-határozatot. A tanácsi határozatban előírányzott intézkedéseket uniós vagy nemzeti szinten hajtják végre. Eddig az volt a gyakorlat, hogy az olyan intézkedéseket, mint a fegyverembargó vagy a belépési korlátozások, közvetlenül azok a tagállamok hajtják végre, amelyek jogilag kötelesek a KKBP tanácsi határozatokkal összhangban eljárni. Egyéb olyan intézkedések, amelyek részben vagy egészben megszakítják vagy csökkentik a harmadik országgal fennálló gazdasági kapcsolatokat, valamint a pénzeszközök és gazdasági erőforrások befagyasztására irányuló egyedi intézkedések továbbá a pénzeszközök és gazdasági erőforrások rendelkezésre bocsátásának megtiltása a Tanács által elfogadott rendelet útján kerülnek végrehajtásra amely az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője és a Bizottság közös javaslata alapján, minősített többséggel jár el az EUMSZ 215. cikke alapján. A kijátszás elleni rendelkezések mindkét típusú jogi aktusban megtalálhatók.

² A szankciók végrehajtása a jegyzékbe vett orosz és fehérorosz oligarchák ellen: a Bizottság „Freeze and Seize” („Befagyasztás és lefoglalás”) munkacsoportja fokozza a nemzetközi partnerekkel folytatott munkát, Sajtóközlemény, Európai Bizottság, 2022.3.17. Elérhető a következő címen:

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_1828; „Freeze and Seize Task Force”: csaknem 30 milliárd eurónyi, orosz és fehérorosz oligarcha és szervezet vagyonát fagyasztotta be eddig az EU, Sajtóközlemény Európai Bizottság, 2022.4.8. Elérhető a következő címen: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_2373

fegyverek elterjedését és használatát, a kibertámadásokat, az emberi jogok megsértését és a terrorizmust célozzák³. A korlátozó intézkedések kötelezőek az uniós tagállamokra és a tagállamok joghatósága alá tartozó bármely személyre vagy szervezetre (uniós gazdasági szereplők)⁴. A korlátozó intézkedések következtelen érvényesítése aláássa azok hatékonyságát és az EU azon képességét, hogy egységes álláspontot képviseljen⁵. Az uniós korlátozó intézkedések végrehajtása és érvényesítése elsősorban a tagállamok felelőssége. A tagállamok illetékes hatóságainak fel kell mérniük, hogy történt-e az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 215. cikke alapján elfogadott vonatkozó tanácsi rendelet megsértése, és megfelelő intézkedéseket kell hozniuk.

E tekintetben az uniós rendeletek rendszeresen tartalmazznak olyan rendelkezést, amely előírja a tagállamok számára, hogy fogadjanak el olyan nemzeti szabályokat, amelyek hatékony, arányos és visszatartó erejű szankciókat írnak elő az e rendeletek rendelkezéseinek megsértése esetén⁶.

Ezek a rendeletek általában tartalmazzák:

- a korlátozó intézkedéseket,
- a kijátszás elleni záradékot, amely megtiltja a tudatos és szándékos részvételt olyan tevékenységekben, amelyek célja az adott korlátozó intézkedések kijátszása⁷, valamint
- az egyéb kötelezettségeket, különösen a korlátozó intézkedések végrehajtása érdekében tett lépésekről való jelentéstételt (pl. jelentéstétel a hatóságoknak a befagyasztott vagyon összegéről).

Az EUMSZ 215. cikke jogalapot biztosít a Tanács számára a „szükséges intézkedések” elfogadására uniós korlátozó intézkedések elfogadása esetén. A korlátozó intézkedések

³ Áttekintésként lásd az EU szankciótérképét, amely a következő címen érhető el: <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>

⁴ Az uniós korlátozó intézkedések az Unió joghatóságán (területén) belül alkalmazandók: az uniós állampolgárokra bárhol: a tagállamok joga szerint bejegyzett társaságokra és szervezetekre – beleértve az uniós társaságok harmadik országokban lévő fióktelepeit is –; a tagállamok joghatósága alá tartozó repülőgépek vagy hajók fedélzetén; Európai Bizottság, gyakran ismétlődő kérdések: Korlátozó intézkedések (szankciók), amely a következő címen érhető el: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_22_1401

⁵ A Bizottság közleménye – Az európai gazdasági és pénzügyi rendszer: a nyitottság, az erő és a rugalmasság előmozdítása, 2021. január 19., COM(2021) 32 final, 5. szakasz (Az uniós szankciók végrehajtásának és érvényesítésének megerősítése), 16. o., elérhető a következő címen: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0032&from=EN>; Ugyanebben a közleményben a Bizottság megjegyzi, hogy [az uniós korlátozó intézkedések] végrehajtása nem olyan egységes az EU-ban, mint amilyennek lennie kellene. Ez torzulásokat okoz az egységes piacon, mivel az uniós vállalkozások, köztük a külföldi vállalatok uniós leányvállalatai kijátszhatják a tilalmakat. Ez a gazdasági szereplők körében is bizonytalanságot szül. A hivatkozás szerint a következtelen érvényesítés aláássa a [korlátozó intézkedések] hatékonyságát és az EU azon képességét, hogy egységes álláspontot képviseljen. A stratégia egyéb kezdeményezések mellett további koordinációs munkára szólít fel a Bizottság és a tagállamok között annak biztosítása érdekében, hogy az uniós korlátozó intézkedések megsértéséért kiszabott nemzeti szankciók hatékonyak, arányosak és visszatartó erejűek legyenek.

⁶ Lásd például az ukrainai helyzetet destabilizáló orosz intézkedések miatt hozott korlátozó intézkedésekről szóló, 2014. július 31-i 833/2014/EU tanácsi rendelet 8. cikkét, amelynek egységes szerkezetbe foglalt szövege elérhető a következő weboldalon: [EUR-Lex - 02014R0833-20220413 - HU - EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/02014R0833-20220413-HU-EUR-Lex).

⁷ Megjegyzendő, hogy ez a záradék akkor is alkalmazandó, ha a korlátozó intézkedéseket nem sértették meg, elég az, ha részt vesznek az e célból létrehozott rendszerekben.

elfogadásának jogalapja azonban nem teszi lehetővé a bűncselekményi tényállások, valamint a büntetőjogi szankciók típusainak és szintjeinek közelítését⁸.

Amint azt az alábbi szakaszok részletesebben tárgyalják, uniós szintű harmonizáció hiányában a nemzeti rendszerek jelentősen eltérnek egymástól az uniós korlátozó intézkedésekről szóló tanácsi rendeletek megsértésének („uniós korlátozó intézkedések megsértése”) büntetőjogi szankcionálása tekintetében. Hasonlóképpen a büntetőjogi szankciórendszerek is jelentősen eltérnek egymástól.

Ennek fényében a Bizottság javasolja, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 83. cikkének (1) bekezdésében meghatározott bűncselekményi területek közé vegyék fel az uniós korlátozó intézkedések megsértését. Amint a Tanács megállapodásra jut, és az Európai Parlament hozzájárulását adja ahhoz, hogy az EUMSZ 83. cikkének (1) bekezdésében meghatározott bűncselekmények közé felvegyék az uniós korlátozó intézkedések megsértését, a Bizottság rendes jogalkotási eljárás keretében javaslatot tehet egy irányelvre, amely közelítheti a bűncselekmények és szankciók meghatározását.

Tekintettel arra, hogy sürgősen felelősségre kell vonni az uniós korlátozó intézkedések megsértésében részt vevő, jegyzékbe vett személyeket és szervezeteket, a Bizottság a mai napon közleményt fogad el, amelynek melléklete tartalmazza azokat a főbb elemeket, amelyeket a korlátozó intézkedésekre vonatkozó uniós szabályok megsértése esetén alkalmazandó büntetőjogi szankciókról szóló jövőbeli irányelv tartalmazhat⁹.

Az alábbi szakaszok a jelenlegi javaslat által kezelni kívánt problémákat, valamint azok mögöttes okait és a jelenlegi helyzet által okozott negatív következményeket vizsgálják. Ezt követi a javaslat célkitűzéseinek és hozzáadott értékének bemutatása, beleértve annak indoklását, hogy miért felel meg egy bűncselekményi terület az EUMSZ 83. cikkének (1) bekezdéséhez történő hozzáadására vonatkozó feltételeknek.

2. A javaslat által célzott problémák

Ahogy az uniós korlátozó intézkedések elfogadása fokozódott az elmúlt évtizedekben¹⁰, úgy nőttek az ezek kijátszására irányuló rendszerek is, többek között a korlátozó intézkedések listáján szereplő személyek által, akik jól felszereltek és képesek „közvetítők” (ügynökök, közjegyzők stb.) és „eszközök” (például bonyolult jogi struktúrák a vagyon tényleges tulajdonlásának elrejtésére) igénybevételére, hogy elkerüljék azok alkalmazását.

E tekintetben különösen fontos a népiirtásért, emberiség elleni bűncselekményekért és háborús bűncselekményekért felelős személyekkel foglalkozó kapcsolattartó pontok európai hálózatának („népiirtás elleni hálózat”) 2021-es jelentése¹¹. A népiirtás elleni hálózat jelentése a tagállamok helyzetének összehasonlító értékelése alapján rámutat, hogy a gyakorlatban

⁸ A bűncselekményi tényállások és szankciók közelítésére nem kerülhet sor az EUSZ 29. cikke, az EUMSZ 215. cikke szerinti nem jogalkotási jogalapon.

⁹ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak –Az uniós korlátozó intézkedések megsértése esetén alkalmazandó büntetőjogi szankciókról szóló irányelv felé, 2022. május 25., COM(2022) 249.

¹⁰ Lásd az EU szankciótérképét, lásd a fenti 1. jegyzetet.

¹¹ A Tanács 2022/494/IB határozata (2002. június 13.) a népiirtásért, az emberiség elleni bűncselekményekért és a háborús bűncselekményekért felelős személyek tekintetében a kapcsolattartó pontok európai hálózatának létrehozásáról (Eurojust, népiirtás elleni hálózat), lásd: <https://www.eurojust.europa.eu/judicial-cooperation/practitioner-networks/genocide-network?msclid=de6a1668cf6011eca5681e93e0033be2>

nagyon kevés olyan természetes vagy jogi személyt vonnak ténylegesen felelősségre, aki az uniós korlátozó intézkedések megsértéséért felelős¹². Megjegyzi azonban azt is, hogy „az utóbbi időben pozitív tendencia figyelhető meg az egyes nemzeti hatóságok által indított végrehajtási intézkedések számában és a kiszabott büntetések emelkedésében”¹³.

Az egyes tagállamokban tapasztalható pozitív tendenciák ellenére úgy tűnik, hogy csak néhány olyan tagállam van, ahol folyamatban van az uniós korlátozó intézkedések megsértésével kapcsolatos bírósági eljárás¹⁴. Ez azt jelzi, hogy az uniós korlátozó intézkedések megsértésének kivizsgálása és üldözése sok tagállamban nem élvez kellő prioritást. Ezen túlmenően a bűnüldöző hatóságok jelentős akadályokkal szembesülnek az elkövetők és az áldozatok sajátos kategóriája, valamint az érintett bűncselekmények (kombinációjának) összetett jellege miatt.

Az uniós korlátozó intézkedések megsértése gyakran határokon átnyúló jellegű. Például egy vállalat külföldi közvetítőn keresztül vásárolhat berendezéseket, tudva, hogy a valódi eladók korlátozó intézkedések hatálya alá tartozó országok, szervezetek és személyek¹⁵. A vagyonbefagyasztások terén például egy nemzetközi bank megkönnyítheti egy jegyzékben szereplő személy tulajdonában lévő „befagyasztott” jacht átruházását. Az ilyen tiltott átruházásokban részt vehetnek ügyvédi irodák, amelyek a jacht eladására vonatkozó dokumentumok elkészítésével segítik a bűncselekmény elkövetését, bizonyos esetekben pedig korrupt kormánytisztviselők is, akik engedélyezik a tulajdonjog-változást. A pénzmosás és/vagy a fedőcégek szintén járulékos eszközök lehetnek a jachtért fizetett összeg eredetének elrejtésére.

Mivel a korlátozó intézkedések megsértésének gyakran nincsenek közvetlen áldozatai, a nyomozás és a büntetőeljárás az illetékes nemzeti hatóságok felderítésétől függ. Ezenkívül a bejelentő személyek¹⁶ jelentései vagy a civil társadalmi szervezetek¹⁷ panaszai fontos szerepet játszanak a korlátozó intézkedések megsértésének bejelentésében.

Ami az uniós korlátozó intézkedések megsértésének büntetendővé nyilvánítására vonatkozó tagállami megközelítés és az elkobzási intézkedések közötti kölcsönhatást illeti, meg kell jegyezni, hogy a legtöbb tagállamban az elkobzás csak büntetőítélet, vagy legalábbis bűncselekményekkel való bizonyított kapcsolat alapján lehetséges. Mindazonáltal, bár több

¹² Genocide Network (Népirtás elleni hálózat): Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions (*A szankciók (korlátozó intézkedések) megsértésének üldözése a nemzeti jogrendszerekben*): összehasonlító elemzés, 2021, 4. o. A tagállamok és a hálózat megfigyelő államai vonatkozó jogszabályainak áttekintése a szakértői jelentés mellékletében található, lásd
https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/genocide_network_report_on_prosecution_of_sanctions_restrictive_measures_violations_23_11_2021.pdf; A büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködéssel foglalkozó tanácsi munkacsoportban (COPEN) történő bemutatásra tekintettel a jelentést a 7274. számú, 2022. március 16-i tanácsi dokumentumban is közzétették.

¹³ Genocide Network (Népirtás elleni hálózat): Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions (*A szankciók (korlátozó intézkedések) megsértésének üldözése a nemzeti jogrendszerekben*): összehasonlító elemzés, 2021, 13. o.

¹⁴ Az esetek egy részét lásd: Genocide Network (Népirtás elleni hálózat): Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions (*A szankciók (korlátozó intézkedések) megsértésének üldözése a nemzeti jogrendszerekben*): összehasonlító elemzés, 2021, 14. o.

¹⁵ Lásd ugyanott, 19–20. o.

¹⁶ Uniós szankciók bejelentő személyek eszköze, elérhető a következő címen:
<https://eusanctions.integrityline.com/frontpage>

¹⁷ Erre példa a Lafarge-ügy, amely két civil szervezet és a Lafarge 11 volt szíriai alkalmazottja által benyújtott büntetőfeljelentésen alapul, és amelyet a népirtás elleni hálózat „A szankciók (korlátozó intézkedések) megsértésének üldözése a nemzeti jogrendszerekben: összehasonlító elemzés” (2021, 4.2. szakasz, 17. o.) című dokumentumban tárgyalnak; ügyszám: 19-87.367 – Cour de Cassation (Franciaország), 2021. szeptember 7., angol fordítás elérhető az alábbi címen:
https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/21.09.07_cour_de_cassation_decision.pdf

tagállamban büntethetővé tették a korlátozó intézkedések megsértését, a tagállamok közötti különbségek a határokon átnyúló ügyekben széttagolt megközelítéshez vezethetnek.

3. A probléma hátterében álló okok

Az uniós korlátozó intézkedésekkel kapcsolatos jogellenes gyakorlatokban érintettek hasznát húzhatnak abból a tényből, hogy a tagállamok közigazgatási és/vagy büntetőjogában az uniós korlátozó intézkedések megsértésére nagyon eltérő tényállások és szankciók vonatkoznak¹⁸. Egyes tagállamok tág tényállásokat használnak, például „az ENSZ és az EU szankcióinak megsértése” vagy „az uniós rendeletek megsértése”¹⁹. Más tagállamok részletesebb rendelkezéseket hoztak, például felsorolják a tiltott magatartásokat²⁰.

A népirtás elleni hálózat által kiküldött kérdőívre kapott válaszok, a további konzultációk²¹ és a Bizottság által e javaslatra tekintettel végzett további kutatások alapján megállapítható, hogy 13 tagállamban az uniós korlátozó intézkedések megsértése szabálysértésnek vagy bűncselekménynek minősülhet. Azok a kritériumok, amelyek alapján a magatartás az egyik vagy a másik rendszerbe tartozik, tagállamonként eltérőek, de általában a súlyossághoz (súlyos jelleg) kapcsolódnak, vagy azokat minőségi (szándékosság, súlyos gondatlanság) vagy mennyiségi (kár) szempontból határozzák meg²². 12 tagállamban az uniós korlátozó intézkedések megsértése kizárólag bűncselekménynek minősül. Két tagállamban azonban az uniós korlátozó intézkedések megsértésének egyedi cselekménye csak szabálysértési szankciókat vonhat maga után.²³

Táblázat: Az uniós korlátozó intézkedések megsértésének kategorizálása

Az uniós korlátozó intézkedések megsértésének kategorizálása	Tagállamok
--	------------

¹⁸ Lásd ugyanott, 5. szakasz, 22. o.

¹⁹ A francia Vámcode (Code des douanes) 459. cikke például úgy rendelkezik, hogy „aki megsérti vagy megkísérli megsérteni azokat a gazdasági és pénzügyi korlátozó intézkedéseket, amelyekről i. uniós szinten az EUMSZ 215. cikke alapján vagy ii. a Franciaország által ratifikált nemzetközi megállapodások alapján határoztak, öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. Jogi személyek is büntetőeljárás alá vonhatók ilyen bűncselekmények miatt”. Lásd: Genocide Network (Népirtás elleni hálózat): Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions (A szankciók (korlátozó intézkedések) megsértésének üldözése a nemzeti jogrendszerekben): összehasonlító elemzés, 2021, melléklet; Az eredeti francia nyelvű változatot lásd: <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000006071570/?msclid=ad92a692cece11ec9180daeb34a1af50>.

Belgiumban, Cipruson, a Cseh Köztársaságban és Litvániában is hasonló rendelkezések vannak hatályban, lásd: Genocide Network (Népirtás elleni hálózat): Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions (A szankciók (korlátozó intézkedések) megsértésének üldözése a nemzeti jogrendszerekben): összehasonlító elemzés, 2021, melléklet.

²⁰ Például a német külkereskedelmi és fizetési törvény (Außenwirtschaftsgesetz) 18. cikkének (2) bekezdése és 19. cikkének (5) bekezdése, lásd:

https://www.gesetze-im-internet.de/awg_2013/?msclid=77c4bc27ced011ecad0f49edf9add31e. Vannak olyan más tagállamok, ahol a nemzeti jog túlmutat az uniós korlátozó intézkedések megsértésének bűncselekménnyé nyilvánításán, például Magyarország és Szlovénia. Lásd: Genocide Network (Népirtás elleni hálózat): Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions (A szankciók (korlátozó intézkedések) megsértésének üldözése a nemzeti jogrendszerekben): összehasonlító elemzés, 2021, 5. szakasz, melléklet.

²¹ Genocide Network (Népirtás elleni hálózat): Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions (A szankciók (korlátozó intézkedések) megsértésének üldözése a nemzeti jogrendszerekben): összehasonlító elemzés, 2021, melléklet.

²² Genocide Network (Népirtás elleni hálózat): Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions (A szankciók (korlátozó intézkedések) megsértésének üldözése a nemzeti jogrendszerekben): összehasonlító elemzés, 2021, 5.1. szakasz, 22. o.

²³ Ugyanott.

A korlátozó intézkedések megsértése vagy bűncselekménynek vagy szabálysértésnek minősül	BE, BG, CZ, DE, EE, IE, EL, IT, LT, AT, PL, RO, SI
A korlátozó intézkedések megsértése bűncselekmény	DK, FR, HR, CY, LV, LU, HU, MT, NL, PT, FI, SE
A korlátozó intézkedések megsértése szabálysértés	ES, SK

Ami a börtönbüntetéseket illeti, 14 tagállamban a szabadságvesztés maximális hossza 2 és 5 év között van, míg nyolc tagállamban 8 és 12 év közötti maximális büntetés szabható ki²⁴. Az uniós korlátozó intézkedések megsértéséért – akár bűncselekmény, akár szabálysértés miatt – kiszabható maximális bírság mértéke tagállamonként igen eltérő, 1 200 EUR-tól 500 000 EUR-ig terjed²⁵. Tizennégy tagállam rendelkezik a jogi személyek felelősségéről az uniós korlátozó intézkedések megsértéséért²⁶. Tizenkét tagállam rendelkezik olyan közigazgatási szankciókról, nevezetesen pénzbírságokról, amelyeket jogi személyekkel szemben lehet kiszabni, ha alkalmazottaik (vagy legalább a vezetőség) megsértik a szankciókat²⁷. A jogi személyekre kiszabható maximális bírságok összege 133 000 EUR-tól 37,5 millió EUR-ig terjed²⁸.

Végül pedig az uniós korlátozó intézkedések megsértését számos harmadik országban, például Kanadában²⁹ és az Egyesült Államokban (a továbbiakban: USA) büntetőjogilag is büntetik. Az Egyesült Államok Igazságügyi Minisztériuma büntetőjogi joghatósággal rendelkezik a korlátozó intézkedések szándékos megsértése esetén a nemzetközi szükségállapot gazdasági hatásköréről szóló törvény (a továbbiakban: IEEPA)³⁰ és az ellenséggel való kereskedelemről szóló törvény³¹ értelmében. Az IEEPA 206. szakasza szerint a korlátozó intézkedések szándékos megsértése esetén a büntetőjogi szankciók legfeljebb 20 éves szabadságvesztésig és legfeljebb 1 millió USD pénzbírságig terjedhetnek³². Az amerikai hatóságok súlyos pénzbüntetéseket szabnak ki a korlátozó intézkedések megsértése miatt.

²⁴Lásd ugyanott, 5.2. szakasz. 23. o.

²⁵Lásd ugyanott, 5.1. szakasz. 24. o.

²⁶Lásd ugyanott, a népirtás elleni hálózat jelentése és a Bizottság további vizsgálata alapján.

²⁷Lásd ugyanott, 5.3. szakasz. 24. o.

²⁸Lásd ugyanott, 5.1. szakasz. 24. o.

²⁹Genocide Network (Népirtás elleni hálózat): Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions (*A szankciók (korlátozó intézkedések) megsértésének üldözése a nemzeti jogrendszerekben: összehasonlító elemzés*, 2021, 13. o.

³⁰50 U.S.C., 1701–06. bekezdés (2011); Congressional Research Service: *The International Emergency Economic Powers Act: Origins, Evolution and Use* (*A szükségállapot esetén fennálló nemzetközi gazdasági hatásköréről szóló törvény eredete, fejlődése és alkalmazása*), 2022. március, elérhető a következő címen: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45618/8>

³¹50 U.S.C., 4301–41. bekezdés (2009).

³²IEEPA, 206. szakasz: 510.701. § Büntetések: „a) A szükségállapot esetén fennálló nemzetközi gazdasági hatásköréről szóló törvény (IEEPA) 206. szakaszának (50 U.S.C. 1705) rendelkezéseit kell alkalmazni a pénzügyminiszter által vagy utasítása vagy felhatalmazása alapján e rész vagy egyébként az IEEPA rendelkezései szerint kiadott bármely engedély, határozat, rendelet, utasítás, iránymutatás vagy instrukció rendelkezéseinek megsértésére [...] (3) Az a személy, aki bármely engedélyt, utasítást, rendeletet vagy tilalmat szándékosan megsért, vagy megsértését szándékosan megkísérli vagy az elkövetésben mással szándékosan megállapodik, illetve az elkövetéshez másnak segítséget nyújt vagy arra mást felbújt, büntetőjogi felelősségének megállapítása esetén 1 000 000 dollárig terjedő pénzbüntetéssel, vagy, természetes személy esetén 20 évig terjedő szabadságvesztéssel vagy mindkettővel sújtható.”

4. A fennálló helyzet által okozott negatív következmények

Mivel a bűnüldöző és igazságügyi hatóságok nem rendelkeznek az uniós korlátozó intézkedések megsértésének megelőzéséhez, felderítéséhez, kivizsgálásához és büntetőeljárás alá vonásához szükséges eszközökkel és forrásokkal, a kijelölt természetes és jogi személyek, akiknek a vagyonát befagyasztották, a gyakorlatban továbbra is hozzáférhetnek vagyonukhoz, és támogathatják az uniós korlátozó intézkedések által érintett rendszereket.

Továbbá az a tény, hogy a tagállamok közigazgatási és/vagy büntetőjogában az uniós korlátozó intézkedések megsértésének nagyon eltérő tényállásai és heterogén szankciói szerepelnek, azt jelzi, hogy ugyanazt a jogsértést különböző büntetésekkel és a végrehajtás különböző szintjeivel szankcionálhatják. Politikai szempontból ez gyengíti az uniós korlátozó intézkedések végrehajtását, és aláássa az Unió célkitűzéseinek hitelességét.

Végül, az uniós korlátozó intézkedések megsértésével forgalmazott áruk és természeti erőforrások kiaknázásából származó bevételek lehetővé tehetik az említett korlátozó intézkedések által megcélzott szervezetek vagy személyek számára, hogy olyan fegyvereket vásároljanak, amelyekkel elkövethetik bűncselekményeiket³³. A behozatali korlátozások megsértése továbbá hozzájárulhat az áruk és természeti erőforrások illegális kiaknázásához a korlátozó intézkedések által érintett országban³⁴, ami környezeti és társadalmi károkat okozhat.

5. A javaslat célkitűzései

Ennek fényében és tekintettel arra, hogy az ukrajnai orosz inváziót követően sürgősen véget kell vetni a korlátozó intézkedések megsértése miatti büntetlenségnek, e javaslat célja az EUMSZ 83. cikke (1) bekezdésének harmadik albekezdésében meghatározott eljárás megindítása. Ezzel az eljárással összhangban a Tanács a bűnözés alakulása alapján határozatot fogadhat el, amelyben meghatározza azokat az egyéb bűnözési területeket, amelyek megfelelnek az EUMSZ 83. cikkének (1) bekezdésében meghatározott kritériumoknak. Ezeknek a területnek „különösen súlyos bűncselekménynek kell lennie, amelynek határokon átnyúló dimenziója a bűncselekmények jellegéből vagy hatásából, illetve az ellenük való közös fellépés különleges igényéből ered”³⁵. A Tanács az Európai Parlament egyetértését követően, egyhangúlag határoz.

Az EUMSZ 83. cikkének (1) bekezdése jelenleg nem teszi lehetővé az uniós korlátozó intézkedések megsértésének – beleértve az intézkedések kijátszását is – meghatározására és szankcióira vonatkozó minimumszabályok megállapítását, mivel az uniós korlátozó intézkedések megsértése mint olyan még nem tartozik az említett cikkben felsorolt bűncselekmények körébe. A jelenleg felsorolt bűnözési területek a következők: terrorizmus, emberkereskedelem, gyermekek szexuális kizsákmányolása, kábítószer-kereskedelem, fegyverkereskedelem, korrupció, pénzmosás, pénz és egyéb fizetőeszközök hamisítása, számítógépes bűnözés és szervezett bűnözés. Az uniós korlátozó intézkedések megsértése azonban a felsorolt egyes bűncselekményi területekhez tartozó bűncselekményekhez, például a terrorizmushoz és a pénzmosáshoz kapcsolódhat.

³³ Genocide Network (Népiirtás elleni hálózat): Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions (*A szankciók (korlátozó intézkedések) megsértésének üldözése a nemzeti jogrendszerekben*): összehasonlító elemzés, 2021, 14. o.

³⁴ Lásd ugyanott, 5. o.

³⁵ Az EUMSZ 83. cikkének (1) bekezdése.

Az EUMSZ 83. cikkének (1) bekezdésében említett, a bűncselekményi terület határokon átnyúló dimenziójára vonatkozó kritériumok, nevezetesen a bűncselekmények jellege vagy hatása, valamint a közös alapon történő küzdelem különleges szükségessége összefüggnek egymással, és nem értékelhetők elszigetelten. Az uniós korlátozó intézkedések megsértése esetén ezek a kritériumok teljesülnek, mivel:

- Először is, az uniós korlátozó intézkedések megsértését bűncselekményi területnek kell minősíteni az Unió korlátozó intézkedésekre vonatkozó politikájának hatékony végrehajtása érdekében. A korlátozó intézkedések megsértését a tagállamok többsége már eddig is bűncselekménynek minősítette. Azon tagállamok közül, amelyek a korlátozó intézkedések megsértését bűncselekménynek minősítik, egyesek tág fogalmakat használnak, mint például „az ENSZ és az EU szankcióinak megsértése” vagy „az uniós rendeletek megsértése”, míg mások részletesebb rendelkezéseket tartalmaznak, például a tiltott magatartások felsorolását. Azok a kritériumok, amelyek alapján a magatartás a büntetőjog hatálya alá tartozik, tagállamonként eltérőek, de általában a súlyossághoz (súlyos jelleg) kapcsolódnak és azokat minőségi (szándékosság, súlyos gondatlanság) vagy mennyiségi (kár) szempontból határozzák meg.
- Másodszor, ez egy különösen súlyos bűncselekményi terület, amely súlyosságát tekintve hasonló, mint az EUMSZ 83. cikkének (1) bekezdésében már felsorolt bűncselekményi területek, mivel tartósan veszélyeztetheti a nemzetközi békét és biztonságot, alááshatja a demokrácia, a jogállamiság és az emberi jogok megszilárdulását és támogatását, valamint jelentős gazdasági, társadalmi és környezeti károkat okozhat. A jegyzékbe vett természetes és jogi személyek, akiknek a vagyont befagyasztották, a gyakorlatban továbbra is hozzáférhetnek a vagyonukhoz, és támogathatják a korlátozó intézkedések által érintett rendszereket. Hasonlóképpen, az uniós korlátozó intézkedések megsértésével forgalmazott természeti erőforrások kiaknázásából származó források lehetővé tehetik az említett korlátozó intézkedések által megcélzott rendszerek számára, hogy olyan fegyvereket vásároljanak, amelyekkel elkövethetik bűncselekményeiket. Az uniós korlátozó intézkedések megsértése továbbá hozzájárulhat az áruk és természeti erőforrások illegális kiaknázásához a korlátozó intézkedések által érintett rendszerben.
- Harmadrészt, az uniós korlátozó intézkedések megsértésének egyértelmű, sőt időnként eredendően határokon átnyúló dimenziója van. Nem pusztán azért, mert ezeket általában globális szinten működő természetes és jogi személyek követik el, hanem amiatt is, mert egyes esetekben az uniós korlátozó intézkedések – például import- és exportkorlátozások és banki szolgáltatásokra vonatkozó korlátozások – meg is tiltják a határokon átnyúló műveleteket. Ezért ezek megsértése jellegénél fogva határokon átnyúló léptékű magatartás, amely uniós szintű közös, határokon átnyúló választ igényel.
- Negyedrészt, továbbá az a tény, hogy a tagállamok közigazgatási és/vagy büntetőjogában az uniós korlátozó intézkedések megsértésének nagyon eltérő tényállásai és szankciói szerepelnek, azt jelzi, hogy ugyanazt a jogsértést különböző büntetésekkel és a végrehajtás különböző szintjeivel szankcionálhatják. Ez aláássa a nemzetközi béke és biztonság megőrzésére és az Unió közös értékeinek fenntartására irányuló uniós célkitűzéseket. Ezért különösen nagy szükség van az uniós szintű

közös fellépésre az uniós korlátozó intézkedések megsértésének büntetőjogi eszközökkel történő kezelése érdekében.

- Ötödször, a tagállamok közigazgatási és/vagy büntetőjogában az uniós korlátozó intézkedések megsértésének eltérő tényállásai és a szankciók heterogén volta akadályozza a korlátozó intézkedésekre vonatkozó uniós politika következetes alkalmazását. Ezek még akár azt is eredményezhetik, hogy az elkövetők a legkedvezőbb igazságszolgáltatási fórumot választják ki, és végső soron büntetlenül maradnak, mivel úgy dönthetnek, hogy tevékenységüket olyan tagállamban folytatják, ahol az uniós korlátozó intézkedések megsértése esetén kevésbé szigorú válaszlépéseket alkalmaznak. A harmonizáció növelné az uniós korlátozó intézkedések megsértése esetén alkalmazott szankciók visszatartó erejét is.

Az EUMSZ 83. cikkének (1) bekezdésében említett kritériumoknak való megfelelésen túlmenően az uniós szintű közös fellépés nemcsak a tagállamok közötti egyenlő versenyfeltételekhez járulna hozzá, hanem a korlátozó intézkedések megsértése elleni küzdelemben a globálisan egyenlő versenyfeltételekhez, valamint a bűnüldözési és igazságügyi együttműködéshez is.

Amint azt az alábbiakban részletesen tárgyaljuk, az EUMSZ 83. cikkének (1) bekezdésében meghatározott bűncselekményi területeknek az uniós korlátozó intézkedések megsértésével való kiegészítésére irányuló javaslat kiegészíti a Bizottság javaslatát³⁶, amely a bűncselekmény elkövetési eszközeinek és az abból származó jövedelemnek az Európai Unión belüli befagyasztásáról és elkobzásáról szóló irányelv és a vagyonvisszaszerzési hivatalokról szóló tanácsi határozat³⁷ felülvizsgálatára irányul. A vagyonvisszaszerzésről és elkobzásról szóló javasolt új irányelv hatálya az uniós korlátozó intézkedések megsértésére is kiterjedne, amennyiben ezt a bűncselekményt az uniós jog alapján harmonizálnák.

Amint a Tanács – az Európai Parlament egyetértését követően – beleegyezik abba, hogy az uniós korlátozó intézkedések- megsértését az EUMSZ 83. cikkének (1) bekezdése szerinti bűncselekményi körbe sorolja, a Bizottság rendes jogalkotási eljárás keretében javaslatot tehet az uniós korlátozó intézkedések megsértéséről szóló irányelvre. Az említettek szerint a Bizottság a mai napon közleményt fogad el, amelynek melléklete tartalmazza azokat a főbb elemeket, amelyeket a korlátozó intézkedésekre vonatkozó uniós szabályok megsértése esetén alkalmazandó büntetőjogi szankciókról szóló jövőbeli irányelv tartalmazhat³⁸.

• **Összhang a szabályozási terület jelenlegi rendelkezéseivel**

Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 2. cikke az Unió közös értékeiként rögzíti az emberi méltóság, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság és az emberi jogok tiszteletben tartását. A korlátozó intézkedések hatékony végrehajtása – többek között a korlátozó intézkedések megsértésének kezelésére irányuló büntetőjogi intézkedések révén – támogatja az ilyen közös értékek fenntartását az Unión belül és kívül.

³⁶ Az Európai Bizottság javaslata – Az Európai Parlament és a Tanácsi irányelve a vagyonvisszaszerzésről és az elkobzásról, 2022. május 25., COM(2022) 245.

³⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/42/EU irányelve (2014. április 3.) a bűncselekmény elkövetési eszközeinek és az abból származó jövedelemnek az Európai Unió belüli befagyasztásáról és elkobzásáról (HL L 127., 2014.4.29., 39. o.). A Tanács 2007/845/IB határozata (2007. december 6.) a tagállamok vagyon-visszaszerzési hivatalai közötti, a bűncselekményből származó jövedelmek és a bűncselekményekhez kapcsolódó egyéb tulajdon felkutatása és azonosítása terén való együttműködésről (HL L 332., 2007.12.18., 103. o.).

³⁸ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak – Az uniós korlátozó intézkedések megsértése esetén alkalmazandó büntetőjogi szankciókról szóló irányelv felé, 2022. május 25., COM(2022) 249.

Emellett az Unió a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséget alkot, amelyben tiszteletben tartják az alapvető jogokat és a tagállamok eltérő jogrendszereit és jogi hagyományait. Célja, hogy intézkedések révén magas szintű biztonságot biztosítson a bűnözés, a rasszizmus és az idegengyűlölet megelőzése és leküzdése érdekében. Az EUMSZ 83. cikkének (1) bekezdése értelmében az Európai Parlament és a Tanács minimumszabályokat állapíthat meg a bűncselekmények és a büntetések meghatározására vonatkozóan a határokon átnyúló dimenzióval rendelkező, különösen súlyos bűncselekmények területén, amelyek az ilyen bűncselekmények jellegéből vagy hatásából, illetve a közös alapon történő küzdelem különleges szükségességéből erednek.

Amint korábban említettük, az uniós korlátozó intézkedések megsértése esetén alkalmazandó bűncselekményi tényállások és szankciók közelítésének lehetővé tétele kiegészíti a vagyonvisszaszerzésről és elkobzásról szóló bizottsági irányelvjavaslatot, végrehajtva a biztonsági unióra vonatkozó stratégiát³⁹ és a szervezett bűnözés elleni uniós stratégiát⁴⁰.

E javaslat célja, hogy megerősítse a nemzeti hatóságok képességeit a bűncselekményből származó vagyon felkutatására, azonosítására, befagyasztására és kezelésére. Ezenkívül megerősített jogi keretet biztosít az elkobzásra vonatkozóan, beleértve azokat a különleges eseteket is, amikor egy adott bűncselekmény miatt nem lehetséges az elítélés.

Ezen túlmenően az új javaslat hozzájárul a korlátozó intézkedések hatékony végrehajtásához azáltal, hogy előírja a tagállamok számára, hogy tegyék lehetővé az uniós korlátozó intézkedések megsértéséhez kapcsolódó, a nemzeti jogban meghatározott vagyon felkutatását és azonosítását, valamint azáltal, hogy a vagyonvisszaszerzésre és -elkobzásra vonatkozó felülvizsgált szabályokat az uniós korlátozó intézkedések megsértésének bűncselekményére is alkalmazhatóvá teszi.

Az uniós korlátozó intézkedések megsértésével kapcsolatos tényállásokat és szankciókat közelítő irányelv elfogadását követően – amelynek lehetséges elemeit a fent említett, szintén ma elfogadott közlemény tárgyalja – a felkutatási és azonosítási, befagyasztási, kezelési és elkobzási intézkedésekre vonatkozó szabályok az uniós korlátozó intézkedések megsértésével kapcsolatos vagyonra is alkalmazandók lennének. Végül az uniós korlátozó intézkedések megsértéséből származó bevételek – például olyan esetekben, amikor magánszemélyek és vállalatok pénzeszközöket bocsátanak a célzott pénzügyi szankciók (azaz vagyonbefagyasztás) hatálya alá tartozó személyek rendelkezésére – elkobzási intézkedések tárgyává válhatnak. Ugyanakkor a korlátozó intézkedések megsértésének elkövetésére használt eszközök is elkobzás tárgyává válhatnak.

• **Összhang az Unió egyéb szakpolitikáival**

Az uniós korlátozó intézkedésekről szóló tanácsi rendelet

Az EUMSZ 83. cikkének (1) bekezdésén alapuló, a korlátozó intézkedések büntetőjogi meghatározására és megsértésének szankcióira vonatkozó minimumszabályok megállapítása

³⁹ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – A biztonsági unióra vonatkozó uniós stratégia, 2020. július 24., COM(2020) 605 final.

⁴⁰ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – A szervezett bűnözés elleni uniós stratégia, 2021. április 14., COM(2021) 70 final.

megegyeztetné a korlátozó intézkedések végrehajtását a tagállamokban, és ezáltal kiegészítené az EUSZ 29. cikkével és az EUMSZ 215. cikkével összhangban hozott intézkedéseket. A Bizottság és a külügyi és biztonságpolitikai főképviselő az Ukrajna elleni orosz agresszióra válaszul hozott hatodik korlátozó intézkedéscsomag keretében a 833/2014/EU és a 269/2014/EU rendelet szankciókra vonatkozó rendelkezésének megerősítését javasolta. A módosított rendelkezések arra köteleznék a tagállamokat, hogy állapítsák meg az e rendeletek megsértése esetén alkalmazandó szankciókra vonatkozó szabályokat, beleértve adott esetben a büntetőjogi szankciókat is, és tegyenek meg minden szükséges intézkedést azok végrehajtásának biztosítása érdekében. A szankcióknak hatékonyak, arányosak és visszatartó erejűnek kell lenniük. A tagállamoknak rendelkezniük kell az ilyen jogsértésekből származó bevételek elkobzására vonatkozó megfelelő intézkedésekről is. Amint azonban korábban említettük, az EUSZ 29. cikke és az EUMSZ 215. cikke nem képeznek jogalapot a büntetőjogi tényállások, valamint a büntetőjogi szankciók típusai és szintjei közelítéséhez.

A Bizottság 2021. évi közleménye az európai gazdasági és pénzügyi rendszerről

Továbbá „Az európai gazdasági és pénzügyi rendszer: a nyitottság, az erő és a rugalmasság előmozdítása” című, 2021. évi közleményében⁴¹ a Bizottság megállapítja, hogy [az uniós korlátozó intézkedések] végrehajtása nem olyan egységes az Unióban, mint amilyennek lennie kellene. Ez torzulásokat okoz az egységes piacon, mivel az uniós vállalkozások, köztük a külföldi vállalatok uniós leányvállalatai megtalálhatják a korlátozó intézkedések kijátszásának módjait. Ez a gazdasági szereplők körében is bizonytalanságot szül. A hivatkozás szerint a következtetlen érvényesítés aláássa az [uniós korlátozó intézkedések] hatékonyságát és az Unió azon képességét, hogy egységes álláspontot képviseljen. A stratégia egyéb kezdeményezések mellett további koordinációs munkára szólít fel a Bizottság és a tagállamok között annak biztosítása érdekében, hogy az uniós korlátozó intézkedések megsértéséért kiszabott nemzeti szankciók hatékonyak, arányosak és visszatartó erejűek legyenek.

2. JOGALAP, SZUBSZIDIARITÁS ÉS ARÁNYOSSÁG

• **Jogalap**

Az EUMSZ 83. cikkének (1) bekezdése értelmében az Európai Parlament és a Tanács minimumszabályokat állapíthat meg a bűncselekmények és a szankciók meghatározására vonatkozóan a határokon átnyúló dimenzióval rendelkező, különösen súlyos bűncselekmények területén, amelyek az ilyen bűncselekmények jellegéből vagy hatásából, illetve a közös alapon történő küzdelem különleges szükségességéből erednek. Az e cikkben felsorolt bűncselekményi területek a következők: terrorizmus, emberkereskedelem és a nők és gyermekek szexuális kizsákmányolása, tiltott kábítószer-kereskedelem, tiltott fegyverkereskedelem, pénzmosás, korrupció, pénz és egyéb fizetőeszközök hamisítása, számítógépes bűnözés és szervezett bűnözés. Jelenlegi formájában ez a felsorolás nem teszi lehetővé a korlátozó intézkedések meghatározására és azok megsértésének szankcióira vonatkozó minimumszabályok megállapítását.

⁴¹ COM(2021) 32 final, 2021.1.19.

E javaslat célja az EUMSZ 83. cikke (1) bekezdésének harmadik albekezdésében meghatározott eljárás megindítása. Ezzel az eljárással összhangban a Tanács a bűnözés alakulása alapján határozatot fogadhat el, amelyben meghatározza azokat az egyéb bűnözési területeket, amelyek megfelelnek az EUMSZ 83. cikkének (1) bekezdésében meghatározott kritériumoknak, a jelen esetben az uniós korlátozó intézkedések megsértését. A Tanács az Európai Parlament egyetértését követően, egyhangúlag határoz. Annak indoklását hogy az EUMSZ 83. cikkének (1) bekezdésében meghatározott kritériumok ebben az esetben hogyan teljesülnek, a fenti 1.5. szakaszban tárgyaltuk.

- **Szubszidiaritás (nem kizárólagos hatáskör esetén)**

E határozat célját, nevezetesen az uniós korlátozó intézkedések megsértésének az EUMSZ 83. cikkének (1) bekezdésében meghatározott bűncselekményi területekhez történő hozzáadását uniós szinten kell elérni. A határozat ezért megfelel az EUSZ 5. cikkében meghatározott szubszidiaritás elvének. Ebben a konkrét esetben az uniós szintű fellépés szükségességét tovább bizonyította annak bemutatása, hogy miért teljesülnek az EUMSZ 83. cikkének (1) bekezdésében meghatározott kritériumok (fenti 1.5. szakasz).

- **Arányosság**

Az arányosság elvének megfelelően a Bizottság által javasolt intézkedések nem léphetik túl a cél eléréséhez szükséges mértéket. Az uniós korlátozó intézkedések megsértésének az EUMSZ 83. cikkének (1) bekezdésében szereplő uniós bűncselekmények listájára történő felvételéről szóló határozat arányos, tekintettel arra, hogy az EUMSZ 83. cikkének (1) bekezdésében meghatározott kritériumok teljesülnek. Ezen túlmenően ez a határozat nem érintené a második lépésben meghozható intézkedéseket. Különösen nem határozza meg és nem is előlegezi meg a később előterjesztendő másodlagos jogszabályok hatályát és tartalmát.

- **A jogi aktus típusának megválasztása**

E javaslat célja a 83. cikk (1) bekezdésének harmadik albekezdésében meghatározott eljárás megindítása. Ezzel az eljárással összhangban a Tanács a bűnözés alakulása alapján határozatot fogadhat el, amelyben meghatározza azokat az egyéb bűnözési területeket, amelyek megfelelnek az EUMSZ 83. cikkének (1) bekezdésében meghatározott kritériumoknak, a jelen esetben a korlátozó intézkedések megsértését. Erről a Tanács az Európai Parlament egyetértését követően, egyhangúlag határoz.

3. AZ UTÓLAGOS ÉRTÉKELESEK, AZ ÉRDEKELT FELEKKEL FOLYTATOTT KONZULTÁCIÓK ÉS A HATÁSVIZSGÁLATOK EREDMÉNYEI

- **Szakértői vélemények beszerzése és felhasználása**

Oroszország ukrajnai invázióját követően a Bizottság 2022. március elején létrehozta a „Freeze and Seize” („Befagyasztás és lefoglalás”) munkacsoportot. Ennek célja a tagállamok közötti koordináció biztosítása a tőzsdén jegyzett orosz és fehérorosz magánszemélyekre és vállalatokra vonatkozó uniós korlátozó intézkedések végrehajtása terén, valamint az uniós korlátozó intézkedések és a büntetőjogi intézkedések közötti kölcsönhatás feltárása. A véleménycserék során találkozokat tartottak a szankciók végrehajtásáért felelős nemzeti hatóságokkal, az Eurojusttal és a népirtás elleni hálózattal⁴², amelynek titkárságát az Eurojust látja el.

A „Freeze and Seize” („Befagyasztás és lefoglalás”) munkacsoport egy külön alcsoportja foglalkozik az uniós korlátozó intézkedések végrehajtásának fokozásával. Különösen a nemzeti hatóságok által felvetett kérdésekkel foglalkozik, és feltárja az eszközök proaktív azonosításának lehetséges módjait. Ebben az alcsoportban a tagállamok képviselői és illetékes nemzeti hatóságai vesznek részt. Az alcsoport keretében folytatott eszmecsere során többször felmerült, hogy az uniós korlátozó intézkedések megsértésében részt vevő magánszemélyek és jogi személyek felelősségre vonása nehézségekbe ütközik. Az eszmecsere résztvevői az uniós korlátozó intézkedések megsértésének közös büntetőjogi megközelítése mellett érveltek.

Az ilyen közös megközelítés szükségességét kifejezetten alátámasztja a népirtás elleni hálózat által készített⁴³ és 2021 decemberében közzétett jelentés. Ez a jelentés kiemeli az uniós korlátozó intézkedések megsértése szankcionálásának szükségességét annak biztosítása érdekében, hogy az ilyen jogsértésekért felelős természetes vagy jogi személyeket hatékonyan felelősségre lehessen vonni⁴⁴. Továbbá arra a következtetésre jut, hogy „a szankciók megsértésének üldözése biztonsági hálót nyújthat a büntetlenség elkerülésével szemben”, különösen az alapvető nemzetközi bűncselekményekkel való kapcsolat tekintetében⁴⁵.

A munkacsoport nyomozással és elkobzással foglalkozó alcsoportjában folytatott megbeszélések rámutattak továbbá a proaktív megközelítés és az uniós korlátozó intézkedések végrehajtásáért felelős hatóságok közötti koordináció fontosságára. A pénzügyi információs egységeknek, a bűnüldöző és vámhatóságoknak, valamint a nemzetközi partnereknek, a civil társadalomnak és az oknyomozó újságíróknak együtt kell működniük és információt kell cserélniük annak érdekében, hogy megszerezzék azokat a nyomokat, amelyek lehetővé teszik a bűnüldözés számára a nyomozás megindítását.

A Bizottság 2022. május 13-án konzultált az uniós büntetőpolitikával foglalkozó szakértői csoportjával⁴⁶ is, amely üdvözölte a bűncselekményi tényállások és a szankciók uniós szintű harmonizálásának ötletét.

⁴² Eurojust, népirtás elleni hálózat, lásd: <https://www.eurojust.europa.eu/judicial-cooperation/practitioner-networks/genocide-network?msclid=de6a1668cf6011eca5681e93e0033be2>

⁴³ Genocide Network (Népirtás elleni hálózat): Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions (*A szankciók (korlátozó intézkedések) megsértésének üldözése a nemzeti jogrendszerekben*): összehasonlító elemzés, 2021.

⁴⁴ Lásd ugyanott, 4. o.

⁴⁵ Lásd ugyanott, 26. o.

⁴⁶ Európai Bizottság, Uniós büntetőpolitikával foglalkozó szakértői csoport, <https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups/consult?do=groupDetail.groupDetail&groupID=2760&msclid=56005123cfa11ec8de3edb643537b59>

- **Hatásvizsgálat**

A helyzet rendkívüli sürgősségéből adódóan nem volt lehetőség hatásvizsgálat elvégzésére, így a Bizottság mentesült a vonatkozó kötelezettség alól. A korlátozó intézkedések megsértésének az EUMSZ 83. cikkének (1) bekezdésében meghatározott bűncselekmények körébe történő felvételére irányuló javaslat önmagában nincs hatással a nemzeti kormányokra, a regionális vagy helyi hatóságokra, a gazdasági szereplőkre vagy a polgárookra.

- **Alapjogok**

Ez a javaslat nem határozza meg és nem vetíti előre a Bizottság által a későbbiekben azt követően javasolt másodlagos jogszabályok hatályát és tartalmát, hogy a Tanács – az Európai Parlament egyetértését követően – úgy határoz, hogy az uniós korlátozó intézkedések megsértését felveszi az EUMSZ 83. cikkének (1) bekezdése szerinti uniós bűncselekmények listájára. A bűncselekményi tényállások és a szankciók közelítése során figyelembe kell venni a tagállamok büntetőjogi rendszerei közötti különbségeket, beleértve a büntetések terén fennálló különbségeket is. Ezen túlmenően a későbbi irányelvnek meg kell felelnie az Európai Unió Alapjogi Chartájában (a továbbiakban: Charta) meghatározott alapvető jogoknak és elveknek⁴⁷.

4. KÖLTSÉGVETÉSI VONZATOK

Az uniós korlátozó intézkedések megsértésének az EUMSZ 83. cikkének (1) bekezdésében meghatározott bűncselekmények körébe történő felvételére irányuló jelen javaslat önmagában nincs hatással a nemzeti kormányokra, a regionális vagy helyi hatóságokra, a gazdasági szereplőkre vagy a polgárookra.

5. EGYÉB ELEMEEK

- **A javaslat egyes rendelkezéseinek részletes magyarázata**

1. cikk

Az 1. cikkel összhangban az uniós korlátozó intézkedések megsértése az EUMSZ 83. cikkének (1) bekezdése szerinti bűncselekményi területként kerül beillesztésre.

2. cikk

A 2. cikk a tanácsi határozat hatálybalépéséről szól. Tekintettel az intézkedés sürgősségére, ez az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* való kihirdetését követő első napon történik.

⁴⁷ Az Európai Unió Alapjogi Chartája, HL C 326., 2012.10.26., 391. o.

Javaslat

A TANÁCS HATÁROZATA

az uniós korlátozó intézkedések megsértésének az Európai Unió működéséről szóló szerződés 83. cikke (1) bekezdésében meghatározott bűncselekményi területek közé történő felvételéről

AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA,

tekintettel az Európai Unió működéséről szóló szerződésre és különösen annak 83. cikke (1) bekezdésének harmadik albekezdésére,

tekintettel az Európai Bizottság javaslatára,

tekintettel az Európai Parlament egyetértésére⁴⁸,

mivel:

- (1) Ennek a határozatnak a célja az uniós korlátozó intézkedések megsértésének felvétele az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 83. cikke (1) bekezdésében meghatározott bűncselekményi területek közé.
- (2) Az Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban: EUSZ) 29. cikke előírja, hogy a Tanács határozatokat fogadhat el, amelyek meghatározzák az Unió megközelítését egy adott földrajzi vagy tematikus jellegű kérdésben, beleértve a korlátozó intézkedéseket is.
- (3) Az EUMSZ 215. cikke lehetővé teszi a Tanács számára, hogy az EUSZ 29. cikke szerinti határozat alapján korlátozó intézkedéseket fogadjon el természetes vagy jogi személyekkel, csoportokkal vagy nem állami, illetve államisággal nem rendelkező entitásokkal szemben, vagy az egy vagy több harmadik országgal fennálló gazdasági és pénzügyi kapcsolatok részleges vagy teljes megszakítását vagy korlátozását előíró intézkedéseket fogadjon el. A tagállamoknak hatékony, arányos és visszatartó erejű szankciókat kell bevezetniük az uniós korlátozó intézkedésekről szóló tanácsi rendeletek megsértése esetén.
- (4) E határozat alkalmazásában az uniós korlátozó intézkedések az EUSZ 29. cikkének és az EUMSZ 215. cikkének hatálya alá tartozó intézkedések, mint például a pénzeszközök és gazdasági erőforrások befagyasztására vonatkozó intézkedések, a pénzeszközök és gazdasági erőforrások rendelkezésre bocsátásának tilalma és az Európai Unió valamely tagállamának területére való belépés tilalma, valamint az ágazati gazdasági intézkedések és a fegyverembargók.

⁴⁸HL C [...], [...], [...] o.

- (5) A tagállamoknak hatékony, arányos és visszatartó erejű szankciókat kell előírniuk valamennyi uniós korlátozó intézkedés megsértése esetén, beleértve az azokban meghatározott kötelezettségeket is, például a jelentéstételi kötelezettséget. Ezeknek a szankcióknak az uniós korlátozó intézkedések kijátszására is ki kell terjedniük.
- (6) A Bizottság biztosította a tagállamok és az uniós ügynökségek közötti koordinációt az Ukrajna elleni orosz agresszióval összefüggésben elfogadott korlátozó intézkedések végrehajtása terén, és megvizsgálta a korlátozó intézkedések és a büntetőjogi intézkedések közötti kölcsönhatást.
- (7) Az EUMSZ 83. cikkének (1) bekezdése jelenleg nem teszi lehetővé az uniós korlátozó intézkedések megsértésének meghatározására és szankcióira vonatkozó minimumszabályok megállapítását, mivel ezek megsértése mint olyan még nem tartozik az említett cikkben felsorolt bűncselekmények körébe. A jelenleg felsorolt bűnözési területek a következők: terrorizmus, emberkereskedelem, gyermekek szexuális kizsákmányolása, kábítószer-kereskedelem, fegyverkereskedelem, korrupció, pénzmosás, pénz és egyéb fizetőeszközök hamisítása, számítógépes bűnözés és szervezett bűnözés. Az uniós korlátozó intézkedések megsértése azonban a felsorolt egyes bűncselekményi területekhez tartozó bűncselekményekhez, például a terrorizmushoz és a pénzmosáshoz kapcsolódhat.
- (8) Az EUMSZ 83. cikkének (1) bekezdésében említett, a bűncselekményi terület határokra átnyúló dimenziójára vonatkozó kritériumok, nevezetesen a bűncselekmények jellege vagy hatása, valamint a közös alapon történő küzdelem különleges szükségessége összefüggnek egymással, és nem értékelhetők elszigetelten.
- (9) A korlátozó intézkedések megsértését bűncselekményi területnek kell minősíteni az Unió korlátozó intézkedésekre vonatkozó politikájának hatékony végrehajtása érdekében. A korlátozó intézkedések megsértését a tagállamok többsége már eddig is bűncselekménynek minősítette. Egyes tagállamok, amelyek a korlátozó intézkedések megsértését bűncselekménynek minősítik, tág fogalmakat használnak, mint például „az ENSZ és az EU szankcióinak megsértése” vagy „az uniós rendeletek megsértése”, míg mások részletesebb rendelkezéseket tartalmaznak, például a tiltott magatartások felsorolását. Azok a kritériumok, amelyek alapján a magatartás a büntetőjog hatálya alá tartozik, tagállamonként eltérőek, de általában a súlyossághoz (súlyos jelleg) kapcsolódnak és azokat minőségi (szándékosság, súlyos gondatlanság) vagy mennyiségi (kár) szempontból határozzák meg.
- (10) Az uniós korlátozó intézkedések megsértése olyan, különösen súlyos bűncselekményi terület, amely súlyosságát tekintve hasonló, mint az EUMSZ 83. cikkének (1) bekezdésében már szereplő bűncselekményi területek, mivel tartósan veszélyeztetheti a nemzetközi békét és biztonságot, alááshatja a demokrácia, a jogállamiság és az emberi jogok megszilárdulását és támogatását, valamint jelentős gazdasági, társadalmi és környezeti károkat okozhat. A korlátozó intézkedések ilyen megsértése miatt azok a személyek és szervezetek, akiknek vagy amelyeknek a vagyonát befagyasztották vagy tevékenységét korlátozták, továbbra is hozzáférhetnek a vagyonukhoz, és támogathatják a korlátozó intézkedések célpontjául szolgáló rendszereket, vagy továbbra is hozzáférhetnek az állítólagos hűtlen kezelés tárgyát képező állami forrásokhoz. Hasonlóképpen, az olyan áruk vagy természeti erőforrások hasznosításából eredő pénzeszközök, amelyek kereskedelme uniós korlátozó intézkedésekbe ütközik, lehetővé tehetik az említett korlátozó intézkedések által

megcélzott rendszerek számára, hogy megvásárolják a fegyvereket, amelyekkel elkövetik bűncselekményeiket. A kereskedelemre vonatkozó uniós korlátozó intézkedések megsértése továbbá hozzájárulhat a természeti erőforrások illegális kiaknázásához a korlátozó intézkedések által érintett joghatósági területen;

- (11) Az Egyesült Nemzetek Biztonsági Tanácsa az 1998. szeptember 16-i 1196. (1998) számú határozatában kiemelte a fegyverembargók hatékonysága megerősítésének fontosságát, mint a fegyveres konfliktusok folytatásához szükséges fegyverek elérhetőségének csökkentésére szolgáló eszközt. Ez a határozat arra is ösztönözte az államokat, hogy a Biztonsági Tanács fegyverembargókra vonatkozó határozatainak végrehajtására vonatkozó kötelezettségeik végrehajtásának eszközeként fontolják meg olyan jogszabályok vagy egyéb jogi intézkedések elfogadását, amelyek a Biztonsági Tanács által megállapított fegyverembargók megsértését bűncselekménynek minősítik.
- (12) Az a tény, hogy a tagállamok közigazgatási és/vagy büntetőjogában az uniós korlátozó intézkedések megsértésének nagyon eltérő tényállásai és szankciói szerepelnek, azt jelzi, hogy ugyanazt a jogsértést különböző büntetésekkel és a végrehajtás különböző szintjeivel szankcionálhatják. Ez aláássa a nemzetközi béke és biztonság megőrzésére és az Unió közös értékeinek fenntartására irányuló uniós célkitűzéseket. Ezért különösen nagy szükség van az uniós szintű közös fellépésre az uniós korlátozó intézkedések megsértésének büntetőjogi eszközökkel történő kezelése érdekében.
- (13) Az uniós korlátozó intézkedések megsértésének egyértelmű, sőt időnként eredendően határokon átnyúló dimenziója van. Ezeket általában nem csak a globális szinten működő természetes és jogi személyek követik el, hanem egyes esetekben az uniós korlátozó intézkedések, például a banki szolgáltatásokra vonatkozó korlátozások meg is tiltják a határokon átnyúló műveleteket. Ezért a meghatározásuk szerint ezek megsértése határokon átnyúló jellegű magatartás, amely uniós szintű közös, határokon átnyúló választ igényel.
- (14) A tagállamok közigazgatási és/vagy büntetőjogában az uniós korlátozó intézkedések megsértésének eltérő tényállásai és a szankciók heterogén volta akadályozza a korlátozó intézkedésekre vonatkozó uniós politika következetes alkalmazását. Ezek még akár azt is eredményezhetik, hogy az elkövetők a legkedvezőbb igazságszolgáltatási fórumot választják ki és büntetlenül maradnak, mivel úgy dönthetnek, hogy tevékenységüket olyan tagállamban folytatják, ahol az uniós korlátozó intézkedések megsértése esetén kevésbé szigorú válaszlépéseket alkalmaznak. A harmonizáció növelné az uniós korlátozó intézkedések megsértése esetén alkalmazott szankciók visszatartó erejét is.
- (15) Az uniós korlátozó intézkedések megsértésének ezért „bűncselekményi területnek” kell minősülnie, mivel megfelel az EUMSZ 83. cikkének (1) bekezdésében meghatározott kritériumoknak.
- (16) Az uniós szintű közös fellépés nemcsak a tagállamok közötti egyenlő versenyfeltételekhez járulna hozzá, hanem fokozná a bűnüldözési és igazságügyi együttműködést az uniós korlátozó intézkedések megsértésének kezelése terén; hozzájárulna továbbá a globálisan egyenlő versenyfeltételek kialakításához a harmadik országokkal folytatott bűnüldözési és igazságügyi együttműködés terén az uniós korlátozó intézkedések megsértése tekintetében.

- (17) E határozat célját, nevezetesen az uniós korlátozó intézkedések megsértésének az EUMSZ 83. cikkének (1) bekezdésében meghatározott bűncselekményi területekhez történő hozzáadását uniós szinten kell elérni. A határozat ezért megfelel az EUSZ 5. cikkében meghatározott szubszidiaritás elvének. Az említett cikkben foglalt arányosság elvének megfelelően ez a határozat nem lépi túl az említett cél eléréséhez szükséges mértéket.
- (18) Ezért első lépésként ki kell terjeszteni az EUMSZ 83. cikkének (1) bekezdésében szereplő bűncselekményi területek listáját az uniós korlátozó intézkedések megsértésére, hogy második lépésként lehetővé váljon másodlagos anyagi jogszabályok elfogadása, többek között az uniós korlátozó intézkedések megsértésére vonatkozó bűncselekményi tényállásokra és büntetésekre vonatkozó szabályozási minimumok megállapítása.
- (19) Ez a határozat nem érintheti a második lépésben megvalósítható intézkedéseket. Különösen nem határozhatja meg és nem is vetítheti előre a később előterjesztendő másodlagos jogszabályok hatályát és tartalmát.
- (20) Az EUSZ-hez és az EUMSZ-hez csatolt, Dánia helyzetéről szóló 22. jegyzőkönyv 1. és 2. cikkével összhangban Dánia nem vesz részt ennek a határozatnak az elfogadásában, az rá nézve nem kötelező és nem alkalmazandó.
- (21) [A részvétel megtagadása:] Az EUSZ-hez és az EUMSZ-hez csatolt, az Egyesült Királyságnak és Írországnak a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség tekintetében fennálló helyzetéről szóló 21. jegyzőkönyv 1. és 2. cikkével összhangban, az említett jegyzőkönyv 4. cikkének sérelme nélkül, Írország nem vesz részt ennek a határozatnak az elfogadásában, az rá nézve nem kötelező és nem alkalmazandó.
- VAGY [részvétel:] Az EUSZ-hez és az EUMSZ-hez csatolt, az Egyesült Királyságnak és Írországnak a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség tekintetében fennálló helyzetéről szóló 21. jegyzőkönyv 3. cikkével összhangban Írország [-án/-én kelt levelében] bejelentette, hogy részt kíván venni ennek az irányelvnek az elfogadásában és alkalmazásában.
- (22) Ennek a határozatnak sürgősen, az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* való kihirdetését követő napon hatályba kell lépnie, hogy azonnal lehetővé váljon az uniós korlátozó intézkedések megsértése esetén alkalmazandó tényállásokra és szankciókra vonatkozó szabályozási minimumokat megállapító másodlagos jogszabályok elfogadása,

ELFOGADTA EZT A HATÁROZATOT:

1. cikk

Az uniós korlátozó intézkedések megsértése az EUMSZ 83. cikkének (1) bekezdése szerinti bűncselekményi területnek minősül.

2. cikk

Ez a határozat az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* való kihirdetését követő első napon lép hatályba.

Kelt Brüsszelben, -án/-én.

*a Tanács részéről
az elnök*