



Az Európai Unió
Tanácsa

Brüsszel, 2022. június 1.
(OR. en)

9671/22

JAI 780
COPEN 218

FEDŐLAP

Küldi:	az Európai Bizottság főtitkára részéről Martine DEPREZ igazgató
Az átvétel dátuma:	2022. május 25.
Címzett:	a Tanács Főtitkársága
Biz. dok. sz.:	COM(2022) 249 final
Tárgy:	A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK A korlátozó intézkedésekre vonatkozó uniós jog megsértése esetén alkalmazandó büntetőjogi szankciókról szóló irányelv felé

Mellékelten továbbítjuk a delegációknak a COM(2022) 249 final számú dokumentumot.

Melléklet: COM(2022) 249 final



Brüsszel, 2022.5.25.
COM(2022) 249 final

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A
TANÁCSNAK**

**A korlátozó intézkedésekre vonatkozó uniós jog megsértése esetén alkalmazandó
büntetőjogi szankciókról szóló irányelv felé**

1. BEVEZETÉS

1.1. A korlátozó intézkedésekre vonatkozó uniós jog

A korlátozó intézkedések az Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban: EUSZ) 21. cikkében meghatározott közös kül- és biztonságpolitikai (a továbbiakban: KKBP) célkitűzések előmozdításának alapvető eszközei. 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 vezethet be harmadik országokkal, szervezetekkel vagy személyekkel szemben. Az intézkedések közé tartoznak a célzott egyedi intézkedések, azaz a vagyoni eszközök befagyasztása és a belépés korlátozása (utazási tilalom), valamint ágazati intézkedések, azaz fegyverembargók vagy gazdasági és pénzügyi intézkedések (például import- és exportkorlátozások, bizonyos szolgáltatások, így banki szolgáltatások nyújtására vonatkozó korlátozások)¹. Az Unióban jelenleg több mint negyven különböző szankciós rendszer van érvényben, és ezek alkalmazása az utóbbi időben fokozódott. E rendszerek között vannak, amelyek az Egyesült Nemzetek Biztonsági Tanácsának korlátozó intézkedéseit hajtják végre, adott esetben további korlátozások bevezetésével; másokat az Unió önállóan fogadott el. Az egyes országok sajátos helyzetét kezelő rendszerek mellett az Unió horizontális rendszereket is elfogadott a vegyi fegyverek elterjedése és használata, a kibertámadások, az emberi jogok megsértése és a terrorizmus ellen².

Az Ukrajna elleni orosz invázió jelenlegi kontextusában kritikus fontosságú a nemzetközi béke és biztonság megőrzése. Az Unió számos korlátozó intézkedést vezetett be orosz és belarusz személyekkel és vállalatokkal szemben, valamint ágazati intézkedéseket is bevezetett, amelyek némelyike 2014-re nyúlik vissza. Ezzel összefüggésben a korlátozó intézkedések végrehajtásával kapcsolatos uniós szintű koordináció fokozása érdekében a Bizottság létrehozta a vagyoni eszközök befagyasztásával és lefoglalásával foglalkozó munkacsoportot („Freeze and Seize” Task Force) a Bizottság szolgálatai, a tagállamok képviselői és olyan uniós ügynökségek részvételével, mint az Eurojust és az Europol³. A tagállamok közötti koordináció biztosítása

¹ A korlátozó intézkedéseket a Tanács fogadja el. A Tanács először KKBP-határozatot fogad el az EUSZ 29. cikke alapján. A tanácsi határozatban előírt intézkedéseket uniós vagy nemzeti szinten hajtják végre. Az eddigi gyakorlat szerint az olyan intézkedéseket, mint a fegyverembargók vagy a belépési korlátozások, közvetlenül a tagállamok hajtják végre, amelyek jogilag kötelesek a tanácsi KKBP-határozatokkal összhangban eljárni. A valamely harmadik országgal fennálló gazdasági kapcsolatokat részben vagy egészben felfüggesztő vagy korlátozó egyéb intézkedéseket, valamint a pénzeszközök és gazdasági erőforrások befagyasztására irányuló, a pénzeszközök és gazdasági erőforrások rendelkezésre bocsátását tiltó egyedi intézkedéseket az Európai Unió működéséről szóló szerződés 215. cikke szerint az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője és a Bizottság által előterjesztett együttes javaslat alapján a Tanács által minősített többséggel elfogadott rendelettel hajtják végre. Mindkét fajta jogi aktus tartalmaz kijátszásellenes rendelkezéseket.

² Ezek áttekintését lásd az EU szankciós térképén, amely a <https://www.sanctionsmap.eu/#/main> címen érhető el.

³ „Szankciók érvényesítése a jegyzékbe vett orosz és belarusz oligarchákkal szemben: A Bizottság vagyoni eszközök befagyasztásával és lefoglalásával foglalkozó munkacsoportja erősíti a nemzetközi partnerekkel folytatott együttműködést”, az Európai Bizottság 2022.3.17-i sajtóközleménye, elérhető: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_1828; A vagyoni eszközök befagyasztásával és lefoglalásával foglalkozó munkacsoport: „Az EU eddig orosz és belarusz oligarchák és szervezetek közel 30 milliárd EUR értékű vagyonát fagyasztotta be”, az Európai Bizottság 2022. április 8-i sajtóközleménye, elérhető itt: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_2373.

mellett a munkacsoport a korlátozó intézkedések és büntetőjogi intézkedések kölcsönhatását is vizsgálja.

1.2. A korlátozó intézkedések büntetőjogi eszközökkel történő hatékonyabb érvényesítésének szükségessége

A korlátozó intézkedések végrehajtása és érvényesítése elsősorban a tagállamok felelőssége. A tagállamok illetékes hatóságainak kell felmérniük, hogy a vonatkozó tanácsi rendelet megsértették-e, és megfelelő lépéseket kell tenniük. E tekintetben az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 215. cikke alapján elfogadott tanácsi rendeletek rendszeresen tartalmazznak rendelkezést, amely a tagállamok számára előírja olyan nemzeti szabályok elfogadását, amelyek hatékony, arányos és visszatartó erejű szankciókat határoznak meg a vonatkozó rendelet rendelkezéseinek megsértése esetére⁴. E rendeletek általában magukban foglalják:

- a korlátozó intézkedéseket,
- egy kijátszásellenes rendelkezést, amely tiltja a szóban forgó korlátozó intézkedések kijátszására irányuló tevékenységekben való tudatos és szándékos részvételt⁵, valamint
- egyéb kötelezettségeket, különösen a korlátozó intézkedések végrehajtása érdekében tett lépésekre vonatkozó jelentéstételt (pl. a befagyasztott vagyoni eszközök összegének a hatóságok felé történő jelentése).

Unió szintű harmonizáció hiányában a nemzeti rendszerek között jelentős eltérések vannak az uniós korlátozó intézkedésekről szóló uniós jogszabályok (a továbbiakban: uniós korlátozó intézkedések) megsértésének bűncselekménnyé nyilvánítása tekintetében. 12 tagállamban az uniós korlátozó intézkedések megsértése kizárólag bűncselekménynek minősül. 13 tagállamban az uniós korlátozó intézkedések megsértése szabálysértésnek vagy bűncselekménynek minősülhet⁶. A kritériumok, amelyek alapján az adott magatartás egyik vagy másik jogsértési kategóriába tartozik, általában a jogsértés minőségi (szándék, súlyos gondatlanság) vagy mennyiségi (kár) szempontból meghatározott súlyához (súlyos jellegéhez) kapcsolódnak⁷,

⁴ Lásd például az ukrajnai helyzetet destabilizáló orosz intézkedések miatt hozott korlátozó intézkedésekről szóló, 2014. július 31-i 833/2014/EU tanácsi rendelet 8. cikkét; a rendelet egységes szerkezetbe foglalt szövege elérhető itt: [EUR-Lex - 02014R0833-20220413 - HU - EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/02014R0833-20220413-HU-EUR-Lex(europa.eu)).

⁵ Lásd például a 833/2014/EU tanácsi rendelet 12. cikkét. Meg kell jegyezni, hogy ez a rendelkezés akkor is alkalmazandó, ha a korlátozó intézkedések megsértésére még nem került sor; elegendő az e célból létrehozott rendszerben való részvétel.

⁶ Népiirtás elleni hálózat (Genocide Network): *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis* (A szankciók [korlátozó intézkedések] megsértésének büntethetősége a nemzeti joghatóságokban: összehasonlító elemzés), 2021, melléklet, elérhető a https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/genocide_network_report_on_prosecution_of_sanctions_restrictive_measures_violations_23_11_2021.pdf címen. A büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködéssel foglalkozó tanácsi munkacsoportban (COPEN) történő ismertetés céljából a jelentést a 2022. március 16-i 7274/22 tanácsi dokumentumban is közzétették.

⁷ Népiirtás elleni hálózat (Genocide Network): *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021, 5.1. szakasz, 22. o.

azonban tagállamonként eltérőek. Jelenleg két tagállamban az uniós korlátozó intézkedések megszegésének konkrét jogsértése csak közigazgatási szankciót vonhat maga után⁸.

A szankciórendszerek is jelentősen eltérnek az egyes tagállamokban. Ami a szabadságvesztést illeti, 14 tagállamban a szabadságvesztés maximális időtartama 2 és 5 év között van. Nyolc tagállamban 8 és 12 év közötti maximális szabadságvesztés büntetést lehet kiszabni⁹. Az uniós korlátozó intézkedések – akár bűncselekményként, akár szabálysértésként történő – megsértése esetén kiszabható maximális pénzbírság összege tagállamonként meglehetősen eltérő: 1 200 EUR-tól 500 000 EUR-ig terjed¹⁰.

14 tagállam rendelkezik a jogi személyek büntetőjogi felelősségéről az uniós korlátozó intézkedések megsértése esetén¹¹. Továbbá tizenkét tagállam rendelkezik a jogi személyekkel szemben kiszabható közigazgatási szankciókról, nevezetesen pénzbírságról, amennyiben alkalmazottaik vagy vezetőik megsértik a korlátozó intézkedéseket. A jogi személyekkel szemben kiszabható pénzbírság felső határa 133 000 EUR és 37,5 millió EUR között mozog¹².

A Bizottság és az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője javasolta, hogy az Ukrajna elleni orosz agresszióra válaszul hozott korlátozó intézkedések hatodik csomagja keretében erősítsék meg a 833/2014/EU és a 269/2014/EU tanácsi rendeletek büntetésekre vonatkozó rendelkezéseit. A módosított rendelkezések arra köteleznék a tagállamokat, hogy határozzák meg az e rendeletek rendelkezéseinek megsértése esetén alkalmazandó büntetésekre vonatkozó szabályokat, beleértve adott esetben büntetőjogi szankciókat is. A tagállamoknak minden szükséges intézkedést meg kell tenniük e büntetések megfelelő végrehajtása és alkalmazása érdekében. A büntetésnek hatékonynak, arányosnak és visszatartó erejűnek kell lennie. A tagállamoknak megfelelő intézkedéseket kell hozniuk az ilyen jogsértésekből származó jövedelmek elkobzására is. A korlátozó intézkedések elfogadására az EUSZ 29. cikke és az EUMSZ 215. cikke alapján kerül sor. Bár ezek a rendelkezések jogalapot szolgáltatnak a tagállamok büntetések – többek között büntetőjogi szankciók – megállapítására kötelezéséhez, egyik sem használható a büntetőjogi szankciók pontos típusainak és mértékének meghatározásához. A tagállamok büntetőjogi szankciók bevezetésére való kötelezése nélkül, hogy a bűncselekményi tényállásokat és a büntetéseket egy az EUMSZ 83. cikkén alapuló irányelv közelítené, csak korlátozott hatással járna, és azt jelentené, hogy a tagállamok továbbra sem rendelkeznének harmonizált megközelítéssel az uniós korlátozó intézkedések megsértésével kapcsolatos vagyoneklobzási intézkedések tekintetében, továbbá a vagyonvisszaszerzésre és -elkobzásra vonatkozó jelenlegi és jövőbeli uniós vívmányokban előírt befagyasztási, kezelési és elkobzási intézkedések nem vonatkoznának az uniós korlátozó intézkedések megsértésére. Annak ellenére, hogy az uniós korlátozó intézkedések megsértését már több tagállamban bűncselekménnyé nyilvánították, a tagállamok közötti különbségek a határokon átnyúló ügyekben széttagolt megközelítést eredményezhetnek.

⁸ Ugyanott.

⁹ Ugyanott, lásd az 5.2. szakaszt, 23. o.

¹⁰ Ugyanott, lásd az 5.3. szakaszt, 24. o.

¹¹ Ugyanott, a népirtás elleni hálózat jelentése és a Bizottság további tájékozódása alapján.

¹² Ugyanott.

Mindezek alapján a Bizottság tanácsi határozatra irányuló javaslatot terjeszt elő az uniós korlátozó intézkedések megsértésének az EUMSZ 83. cikkének (1) bekezdésében meghatározott bűncselekményi területek közé történő felvételéről¹³. Az uniós korlátozó intézkedések megsértésének az EUMSZ 83. cikke (1) bekezdésében meghatározott bűncselekményi területek közé történő felvétele lehetővé tenné a Bizottság számára, hogy második lépésként a rendes jogalkotási eljárás keretében haladéktalanul javaslatot tegyen a bűncselekményi tényállások és a büntetések meghatározásának közelítéséről szóló irányelvre. Az uniós korlátozó intézkedések megsértése esetén alkalmazandó bűncselekményi tényállások és a büntetések ilyen közelítése kiegészítené az ugyancsak a mai napon elfogadott, a vagyonvisszaszerzésről és -elkobzásról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre vonatkozó bizottsági javaslatot¹⁴. Ez a javaslat jelentősen megerősíti a vagyonvisszaszerzésre jelenleg vonatkozó uniós keretet, amely a vagyonelkobzásról szóló irányelvből és a vagyonvisszaszerzési hivatalokról szóló tanácsi határozatból áll¹⁵.

A vagyonvisszaszerzésről és -elkobzásról szóló irányelvre irányuló javaslat kétféleképpen járul hozzá az uniós korlátozó intézkedések hatékony alkalmazásához. Először is, előírja a tagállamok számára, hogy az uniós korlátozó intézkedések megsértésével kapcsolatos büntetendő cselekmények megelőzése, felderítése vagy kivizsgálása érdekében szükség esetén indítsanak vizsgálatot a vagyoni eszközök felkutatására és azonosítására, terjesszék ki a vagyonvisszaszerzési hivatalok megbízatását a célzott uniós pénzügyi szankciók hatálya alá tartozó személyek és szervezetek vagyonának gyors felkutatására és azonosítására, és a vagyont szükség esetén sürgősen fagyasszák be annak érdekében, hogy megakadályozzák annak kivonását a joghatóság alól. Másodszor, azáltal, hogy a vagyonvisszaszerzésre és -elkobzásra vonatkozó megerősített szabályokat az uniós korlátozó intézkedések megsértésének bűncselekményére is alkalmazni kell, a javaslat biztosítaná az uniós korlátozó intézkedések megsértéséből származó jövedelem hatékony felkutatását, befagyasztását, kezelését és elkobzását addig is, amíg az uniós korlátozó intézkedések megsértése esetén alkalmazandó bűncselekményi tényállások és a büntetések közelítése meg nem történik.

Amint azt az uniós korlátozó intézkedések megsértésének az EUMSZ 83. cikkének (1) bekezdésében meghatározott bűncselekményi területek közé történő felvételéről szóló tanácsi határozatra irányuló javaslat¹⁶ részletesebben kifejti, teljesülnek az EUMSZ 83. cikkének (1) bekezdésében újabb bűncselekményi terület hozzáadására vonatkozóan említett, az újabb bűncselekményi terület több államot érintő dimenziójával (jellegével, hatásával, a közös fellépés különös szükségességével) kapcsolatos kritériumok.

¹³ Európai Bizottság: Javaslat – A Tanács határozata az uniós korlátozó intézkedések megsértésének az Európai Unió működéséről szóló szerződés 83. cikkének (1) bekezdésében meghatározott bűncselekményi területek közé való felvételéről, COM(2022) 247, 2022.5.25.

¹⁴ A vagyonvisszaszerzésről és -elkobzásról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre irányuló bizottsági javaslat, COM(2022) 245, 2022.5.25.

¹⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/42/EU irányelve (2014. április 3.) a bűncselekmény elkövetési eszközeinek és az abból származó jövedelemnek az Európai Unión 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 együttműködéséről (HL L 332., 2007.12.18., 103. o.).

¹⁶ Európai Bizottság: Javaslat – A Tanács határozata az uniós korlátozó intézkedések megsértésének az Európai Unió működéséről szóló szerződés 83. cikkének (1) bekezdésében meghatározott bűncselekményi területek közé való felvételéről.

Ennek oka, hogy az uniós korlátozó intézkedések megsértését bűncselekményi területnek kellene minősíteni, amint a tagállamok többsége¹⁷ már teszi is, azonban azt az EUMSZ 83. cikkének (1) bekezdésében foglalt uniós bűncselekmények meglévő listája nem fedi le. Ráadásul a bűnözés különösen súlyos területéről van szó, mivel a korlátozó intézkedések megsértése állandósíthatja a nemzetközi békét és biztonságot fenyegető veszélyeket, alááshatja a demokrácia, a jogállamiság és az emberi jogok megszilárdítását és támogatását, továbbá jelentős gazdasági, társadalmi és környezeti károkat okozhat.

Emellett az uniós korlátozó intézkedések megsértése egyértelmű, adott esetben eredendően több országot érintő dimenzióval bír, ami egységes, határokon átnyúló fellépést tesz szükségessé uniós és globális szinten egyaránt. Nemcsak azért, mert ezeket a bűncselekményeket általában globális szinten tevékenykedő természetes és jogi személyek követik el, hanem mert egyes esetekben az uniós korlátozó intézkedések kifejezetten megtiltják a határokon átnyúló műveleteket (pl. a banki szolgáltatások korlátozása).

Továbbá az a tény, hogy a tagállamok saját közigazgatási és/vagy büntetőjoguk alapján igen eltérő tényállásokat és büntetéseket alkalmaznak az uniós korlátozó intézkedések megsértése esetén, arra enged következtetni, hogy ugyanazon magatartás esetén eltérő szankciókat alkalmaznak, és ezek mértéke is különbözhet. Márpedig ez azzal a veszéllyel jár, hogy a magánszemélyek és vállalatok a legkedvezőbb igazságszolgáltatási fórumot választják, és ez általánosságban aláássa az Unió nemzetközi béke és biztonság fenntartására, valamint a közös uniós értékek fenntartására irányuló célkitűzéseinek hitelességét. Ezért különösen indokolt az uniós szintű közös fellépés az uniós korlátozó intézkedések megsértésének büntetőjogi eszközökkel történő kezelése érdekében. Az Unió e tekintetben globális szinten is előmozdíthatja az egyenlő feltételek érvényesülését.

Végezetül, az uniós korlátozó intézkedéseknek a tagállamok közigazgatási és/vagy büntetőjoga szerinti megsértése esetén alkalmazott eltérő tényállások és büntetések akadályozzák a korlátozó intézkedésekre vonatkozó uniós politika következetes alkalmazását.

Tekintettel arra, hogy az uniós korlátozó intézkedések megsértésében érintett egyének és jogi személyek felelősségre vonása nem várathat magára, e közlemény melléklete már felvázolja azokat a főbb elemeket, amelyeket az uniós korlátozó intézkedések megsértése esetén alkalmazandó büntetőjogi szankciókról szóló jövőbeli irányelv tartalmazhat. Ez megkönnyíti a gyors együttműködést az Európai Parlamenttel és a Tanáccsal a kérdésben.

¹⁷ Lásd a népirtás elleni hálózat által nyújtott áttekintést: *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021.