

FIZETNEK ÉRTE – MEGFIZETNEK ÉRTE?

Az Európai Unió terrorizmus finanszírozására és a pénzmosásra adott válasza

Készítette: BALOGH Szonja

Budapest 2018

Tartalomjegyzék

1	Bevezető gondolatok	4
1.1	A két dimenzió	5
2	Büntetőjogi jogharmonizáció az Európai Unióban	6
3	Az terrorizmus hatása, a védekezés fontossága	7
4	A pénzmosás és terrorizmus finanszírozása közötti kapcsolat	8
4.1	A finanszírozás egyik formájának bemutatása, a pénzmosás folyamata	10
5	Az Európai Unió terrorizmus és finanszírozása elleni védekezése	10
5.1	A harc legfőbb képviselője	11
5.2	A konkrét stratégia	11
6	A pénzmosás elleni védekezés	13
6.1	A 2015/849-es irányelv a pénzügyi rendszerek pénzmosás vagy terrorizmusfinanszírozás céljára való felhasználásának megelőzéséről	14
6.2	A 2015/847-es rendelet pénzáttalásokat kísérő adatokról	15
6.2.1	A Know Your Customer művelet	16
6.3	A mindkét büncselekmény ellen létrejött nemzeti és nemzetközi egységek	17
6.4	Európai Unión túlnyúló lényeges szervezetek	17
6.4.1	Nemzetközi Pénzügyi Akciócsoport (FATF) – a 40+9 ajánlás lényege	18
7	Egy konkrét szabályozási rendszer: a védekezés Magyarországon	20
7.1	A szabályozás alapja	20
7.2	A büncselekmények törvényi tényállása és a büntetési tételek	21
8	Egy másik eszköz: a közigazgatási szankciók, vagyis a 'smart sanctions'	23
8.1	A korlátozó intézkedések alapintézményei az Európai Unión belül	23
8.2	Megszorító intézkedések fogatosítása az EU-n kívül és belül	25
8.3	A korlátozó intézkedések alapvetései	26
8.3.1	A szankciók alapelvei	27
8.4	A szankciók skálája	28
8.4.1	A szankciók elfogadásának és érvénybe lépésének rendje és hatálya	29
8.5	Jelenleg érvényben lévő szankciók	30
9	A büncselekmények megelőzésére, felderítésére létrejött nyomozóegységek	31
9.1	Az Eurojust munkája	32
9.2	Az Europol munkája	33
9.3	A rendelkezésre álló konkrét rendszerek	34

9.3.1 CMS (Case Management System), vagyis az Eurojust Ügyviteli Rendszere.....	34
9.3.2 A Terrorcselekményekkel Kapcsolatban Hozott Ítéletek Figyelemmel Kísérésére Létrehozott adatbázis (Terrorism Convictions Monitor).....	35
9.3.3. Europol Információs Rendszer	36
9.3.4. Utas-nyilvántartási adatállomány (PNR)	36
9.3.5 A PRÜM rendszer	37
9.3.6. Egy újabb eszköz: a hamarosan érkező ETIAS rendszer	37
9.3.7 Schengeni Információs Rendszer	38
10 A reakció kritikája és javaslatok	40
10.1 A korlátozó intézkedésekre vonatkozó meglátások.....	40
10.2 Az EU válaszána értékelése	44
11 Konklúzió.....	48
12 Végszó	49
13 Felhasznált irodalom	50

1 Bevezető gondolatok

Az Európai Unió elődjét, az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződés a szabadságjogok megvalósítására koncentrált, számos olyan kérdés maradt azonban reakció nélkül, ami a szabad mozgás gyakorlásával volt kapcsolatos. Ennek veszélyeit felismerve jött létre a szabadság, biztonság és jog érvényesülésének térsége (SZBJT). Ez olyan bűnügyi kockázatokra igyekezett reagálni, amely a tagállamok közötti határok lebontásával jár együtt. Ilyennek minősül a terrorizmus kockázata is.¹

A megtett intézkedések mindig – és azóta is – egy irányba mozdulnak. Az egyik legfontosabb cél a szabad mozgás biztosítása mellett a szabad mozgás hátrányos következményeinek a leküzdése és a nyomozó hatóságok, igazságügyi és más szervek együttműködésének megkönnyítése.²

Ennek fontossága abban áll, hogy a bűnözés kifejezetten kihasználja a társadalom globalizációja által kínált lehetőségeket, úgy, mint a lebontott határokat, a nagy sebességű kommunikációt, az egyszerű, fokozott mobilitást, az azonnali pénzügyi tranzakciókat. Ennek következményeként jelentősen megnövekedett a határon átnyúló bűnözés mennyisége és kiterjedtsége.³

Napjainkban égető szükségként jelentkezik a terrorizmus és az ahhoz kapcsolódó bűncselekmények megállítása és visszaszorítása. Nem található azonban azzal kapcsolatban konkrét összefoglaló forrás, hogy mit tehet, mit tesz és mit tehetne az Európai Unió a terrorizmus alapjaként szolgáló bűncselekménnyel, a terrorizmus finanszírozásával szemben, valamint az ahhoz szorosan kapcsolódó pénzmosás ellen. Dolgozatomban ezekre a kérdésekre keresem a választ.

¹ SZABÓ Marcel – LÁNCOS Petra – GYENEY Laura: *Európai Unió jogi fundamentumai*, Szent István Társulat, 2016.,176.

² U.o.,176.

³ Bel- és Igazságügyi Tanács: *Az Európai Unió belső biztonsági stratégiája (Az európai biztonsági modell felé)* 2010. február 26., az Európai Tanács által jóváhagyva: 2010. március 26. Brüsszel, Európai Unió, 2010, 13.

A terrorizmus elleni küzdelem akkor lehet hatékony, ha együtt kezelik azt a bűnözés más formáival. Ahhoz, hogy sikeres legyen a fellépés, átfogó vizsgálatra van szükség, amely a terrorizmus finanszírozásának minden formájára kiterjed. Ennek érdekében átláthatóbbá és követhetőbbé kell tenni a pénzügyi folyamatokat, valamint elsődleges helyen kell kezelni a pénzügyi bűnözés elleni harcot.⁴

A pénzügyi rendszereket érintő illegális, vagy akár legális, nem bűncselekményből származó pénzek terrorista célokra való felhasználása, a rendszerekkel való visszaélés határozottan jelentős kockázatot jelent ezen rendszerek integritására, működésére, stabilitására.⁵

Dolgozatomban azt járom körbe, hogy mit is jelent tulajdonképpen a két általam megjelölt tevékenység, hogyan is függ össze, illetve milyen védekezési módok állnak rendelkezésünkre az Európai Unióban, ha ezen tevékenységekkel találjuk szemben magunkat.

1.1 A két dimenzió

A konkrét szankciós rendszeren belül két dimenziót különböztethetünk meg. Egy büntetőjogi és egy közigazgatási dimenziót, a korlátozó intézkedéseket, a smart sanctions-t. Céлом mindkét eszköztár bemutatása és körbejárása, így a stratégiák, törvénycsomagok elemzése, valamint az Európai Unió korlátozó intézkedéseinek bemutatása, amely az Egyesült Nemzetek Szervezetével összefonódóan veszi fel a küzdelmet többet között az általam bemutatott tevékenységek ellen.

A kiemelt témakörök tekintetében szükséges nagy hangsúlyt fektetni a nemzetközi együttműködés jelentőségére, bemutatva annak formáit, hiszen az elmúlt 3-4 év történései joggal vethetik fel bennünk azt a kérdést, hogy sikeres, kellően összehangolt, megtervezett-e az együttműködés.

⁴ A bizottság közleménye az Európai tanácsnak és a Parlamentnek: *A szabadság, biztonság és igazságosság övezete: a tamperei program mérlege és az új iránymutatások* {SEC(2004)680 et SEC(2004)693} /COM/2004/0401

⁵ Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/849 irányelve *a pénzügyi rendszerek pénzmosás vagy terrorizmusfinanszírozás céljára való felhasználásának megelőzéséről, a 648/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 2005/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv és a 2006/70/EK bizottsági irányelv hatályon kívül helyezéséről*, L 141/73 (5)

Ezt követően javaslatokat fogalmazok meg, amelyek által a feltárt hiányosságok egy része kiküszöbölhető lenne.

2 Büntetőjogi jogharmonizáció az Európai Unióban

Az Európai Unióban a büntetőjogi jogharmonizáció alapjai az 1999. május elsején hatályba lépett Amszterdami Szerződéssel teremtődtek meg. A cél a szabadságon, biztonságon és jog érvényesülésén alapuló térség megalapítása volt, ezért ez a szerződés részletesen meghatározta az igazságügyi együttműködés alapjait, területeit, kereteit, illetve azt, hogy egyes bűncselekmények tekintetében – mint a terrorizmus és a szervezett bűnözés is – közös büntetési tényállási elemeket és büntetési tételeket határozzon meg szabályozási minimumként.⁶

A globális biztonsági környezet átalakulása és a terrorizmus fenyegető jelenléte jelentősen felértékelte a bel-és igazságügyi együttműködés jelentőségét az Európai Unióban.⁷ Az Európai Unió az SZBJT keretében korábban öt éves programok meghirdetése által igyekezett konkrét tervvel reagálni a kihívásokra. Az első ilyen meghirdetett program a Tamperei Program volt, amely a 2000-2005-ös időszak programjaként határozta meg többek között a bírósági határozatok kölcsönös elismerését a szabadság, biztonság és a jog érvényesülésének érdekében.⁸

A Hágai Program a 2005-2009-es időszakra szólt, és tulajdonképpen a tamperei program cselekvési tervének célkitűzéseit vitte tovább.⁹ A program a 2001-ben és 2004-ben bekövetkezett terrortámadások következtében sürgetőnek értékelte az Európai Unió tagállamainak védelmét. Hatékonyabb és egységesebb személet alapján kívánta meg a határon átnyúló problémák kezelését, beleértve a terrorizmust és szervezett bűnözést is. A cselekvési tervében meghatározta a konkrét végrehajtáshoz szükséges intézkedéseket és végrehajtásuk

⁶ UDVARHELYI: Bence: *Büntető anyagi jogi jogharmonizáció az Európai Unióban*, Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica, Tomus XXXI., 304.

⁷ FAZEKAS Judit: *Bel- és igazságügyi együttműködés az Európai Unióban – a hágai programtól a stockholmi programig*, OKRI Szemle, 2009., 76.

⁸ i.m. SZABÓ– LÁNCOS– GYENEY: 180.

⁹ i.m. FAZEKAS 55.

ütemezését.¹⁰ E program keretében lépett működésbe a későbbiekben elemzett és fontos eszköznek számító SIS II program is.

Az Európai Tanács a 2010–2014-es időszakra a hágai és tamperei programok eredményességére építve hirdette meg a stockholmi program elnevezésű új, többéves programját. Ez előírányozta az Európai Uniónak azon szándékát, hogy a pénzmosás elleni küzdelemben fejlesszék tovább a pénzügyi hírszerző egységek közötti információcserét. Szükségesnek tartotta az információforrások összehangolását, illetve a jövedelem törvényes, vagy törvénytelen eredetének meghatározását, a terrorizmus finanszírozásával kapcsolatos jogszabályokkal összhangban a készpénzben lebonyolított ügyletek azonosítását.¹¹

3 Az terrorizmus hatása, a védekezés fontossága

Az Európai Unió tekintetében a terrorizmus nemcsak a biztonságot, de magát a demokratikus társadalmunk alapértékeit és jogait sérti. A védekezés kiemelt fontosságú. 2016 során 142 be nem következett, megakadályozott, vagy véghezvitt terrortámadást jelentettek be. Ezen támadások közül 42 valósult meg, amelyek során 142 személy vesztette életét, és 379 személy megsebesült.¹²

A terrorizmus megelőzése, és a terrorizmus elleni küzdelem globális biztonságpolitikai kihívásnak tekinthető, egyrészt a probléma hatását, másrészt kiterjedtségét tekintve.¹³ Pénzmosásra és a terrorizmus finanszírozására nagyon sok alkalommal kerül sor határokon átnyúló, nemzetközi összefüggésben. Ezért a nemzeti, vagy uniós szinten alkalmazott intézkedések nemzetközi együttműködés hiányában nagyon korlátozott hatással rendelkeznek. Ennek érdekében az Európai Unión belül elfogadott intézkedéseknek minden esetben összeegyeztethetőnek kell lennie a tágabb értelmében vett nemzetközi fórumokon tett lépésekkel, és ugyanannyira szigorú, vagy még jobban megszorító jellegűnek kell lenniük.¹⁴

¹⁰ U.o. 56.

¹¹ Európai Tanács: A Stockholmi Program – A polgárokat szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európa (2010/C115/01) 4.4.5.

¹² European Union Agency for Law Enforcement Cooperation 2017: *European Union Terrorism situation and trend report 2017*, 2017, 10.

¹³ TÁLAS Péter: *A terrorfenyegetettségéről a számok tükrében, Nemzet és biztonság*, 2011.

¹⁴ i.m. Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/849 irányelve (4)

A terrorizmus egyre komolyabb és mélyebb veszteségeket okoz, és egyre kiterjedtebb területet ér el. A jelenség visszaszorítására a leghatékonyabb, legpreventívebb eszköz a finanszírozásuk elvágása, azok megvalósításának ellehetetlenítése, amely által az egész folyamat megfékezhetővé válhat.¹⁵ Ehhez szorosan hozzákapcsolódik a pénzmosás jelensége, amely alapjaiban gyengíti az egész gazdaságot, és óriási teret enged olyan szervezett bűnözésnek, mint a terrorizmus.

A pénzmosás korunkra az egyik legjövődélmezőbb üzletté nőtte ki magát, olyan szinten, hogy ma már az innen eredő pénzmennyiség értékét nem is tudjuk meghatározni. Egyik legnagyobb veszélye abban áll, hogy ez visszajuttatja a bűncselekménnyel szerzett javakat a legális gazdaság intézményrendszerébe, alapvetően változtatja meg a piac működését, leértékeli a pénzügyi eljárások hatékonyságát és tisztességességét. A nélkülözhetetlen közös együttműködésen kívül minden közösség és minden ország fontosnak tartja a bűncselekményből eredő pénzek tisztára mosása elleni fellépést.¹⁶

4 A pénzmosás és terrorizmus finanszírozása közötti kapcsolat

A két bűncselekmény összekapcsolásának egy elméleti és egy gyakorlati indoka van. Az egyik az, hogy maga az Európai Unió is egymás mellett kezeli a két bűncselekményt, gyakori a szabályozási anyagok összefonódása, vagy az, hogy egy időben történik a jogszabályok, szükséges lépések felülvizsgálata. A gyakorlati indokom pedig abban áll, hogy a terrorizmus finanszírozásának egyik formája a pénzmosás által gyűjtött források felhasználása, habár pontos mértékét a szakirodalom és statisztikák sem tudják pontosan felmérni.

Amikor a terrorizmus finanszírozásának azonosításáról, illetve e pénzeszközök mozgásáról beszélünk, az alatt azt értjük, hogy a világ minden pontjáról lehetőség van az új technika révén elősegíteni azokat a sejteket, amelyek támadások megvalósításán dolgoznak, és ezek kiszűrése megfelelő intézkedések nélkül lehetetlenné válhat a pénzforgalom lebonyolításának számos fajtája miatt.

¹⁵ A tanács eljárási szabályzata, 11/12/2009 o. 0036 – 0061, 32009Q1211(01)

¹⁶ GÁL István László Ph.D: *A pénzmosás és a terrorizmus finanszírozásának büntetőjogi szabályozása* Magyarországon Pécs, 2007.

A pénzek bűncselekményből származó eredetének leplezése, legálisként való bemutatása, azaz a pénzmosás, a terrorizmus finanszírozásának egyik leggyakrabban előforduló formája. Napjainkban egyre jelentősebben és agresszívebben veszélyezteti a társadalom jogi rendjét, gazdaságát, magát a társadalmat.¹⁷

A közelmúltban történt támadások finanszírozása részben jogszerűnek tűnő, részben pedig törvényellenes forrás lett finanszírozva. Az Európában történt támadások költségeinek 40%-át nyerték olyan a köztörvényes bűncselekményekből, mint a kábítószer-kereskedelem, rablás, hamisított áruk értékesítése, hitelcsalás és a betörések.¹⁸A finanszírozás többi formája nem ilyen egyértelmű.

A terrorizmus finanszírozásának gyakran előforduló formája, hogy legálisan működő alapítványoktól, más non-profit szervezettől is gyűjtenek forrást a sejtek.¹⁹ Ezen kívül megfigyelhető gyakorlat az, hogy terrorista szervezetek tagjai, úgynevezett „alvó ügynökök” saját létük finanszírozása érdekében törvényes – akár üzleti – tevékenységet is végeznek. Ezt a terrorizmus finanszírozása privatizációjának nevezik, és a pénzmosás egy formájának tekinthető.²⁰

A pénzmosáshoz hasonlóan a terrorizmus finanszírozása is potenciális sebezhető terület. A pénzmosás során a transznacionális szervezett bűnözői csoportok szándékosan elhatárolódnak a tényleges bűncselekménytől, azonban soha nem kerülnek messze a bevételüktől. Ezzel szemben a terrorista műveletek finanszírozására használt pénzeszközöket nagyon nehéz nyomon követni. E homály ellenére, a pénzmosás leküzdésére alkalmazott módszerek - mint például a pénzügyi elemzések és vizsgálatok, a munkacsoportok használata és az adminisztratív blokkolási eljárások - segítségével a hatóságok jelentősen megzavarhatják a terroristák pénzügyi hálózatát, megtilthatják a terroristák pénzeszközeinek lehetséges mozgását, segít olyan bizonyítékok megszerzésében, amelyek hozzájárulnak a terrorszervezetek és sejtek vezetőinek azonosításához és megtalálásához.²¹

¹⁷ Dr. BARTKÓ Róbert *A terrorizmus elleni küzdelem kriminálpolitikai kérdései* Universitas –Győr Nonprofit Kft. Győr, 2011 Széchenyi István Egyetem Győr V.3 187.

¹⁸ European Union Agency for Law Enforcement Cooperation 2017: *European Union Terrorism situation and trend report 2017*, 2017, 12.

¹⁹ u.o. 12.

²⁰ u.o. 12.

²¹ Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs: *Money Laundering and Terrorist Financing: A Global Threat Share*, International Narcotics Control Strategy Report, 2004.

4.1 A finanszírozás egyik formájának bemutatása, a pénzmosás folyamata

A pénzmosásnak három fázisát lehet elkülöníteni. Az első lépés a pénz elhelyezése. Ebben a fázisban az alaphüccselekményt már elkövették, és ekkor helyezik el az adott pénzügyi szektorban a pénzösszeget. Általában pénzintézetekhez készpénz formájában viszi be egy büntetlen előéletű segítő, amelyet ott elhelyeznek, és ezt utalják később más számlákra. Bevett gyakorlat az, hogy nagy készpénzforgalmú üzletek, vagy vállalkozások bevételei közé vegyítik a 'mosásra szoruló' pénzt, így leplezve azok eredetét. A második fázis a bújtatás. Ebben is arra törekednek az elkövetők, hogy felismerhetetlen legyen a forrás, ne legyen összeegyeztethető az eredetével. A harmadik fázis pedig az integrálás, ahol újra a gazdaságba jut a vagyon.²² Tehát úgy is megközelíthető a cselekmény, hogy a pénzmosást követően még egy lépést beiktatnak, és így jutnak el a terrorizmus finanszírozásához. Ezek alapján abban az esetben, ha a pénzmosás eseteinek a számát sikerülne csökkenteni, azzal a terrorizmus finanszírozásának esélyei is csökkennének.²³

5 Az Európai Unió terrorizmus és finanszírozása elleni védekezése

Az Európai Unió terrorizmus elleni politikájának alapja a 2002/475/IB kerethatározat, illetve annak 2008-as módosítása. Ezek határozzák meg a védekezés alapjait és az Európai Unió terrorizmus elleni stratégiája, illetve konkrétan a terrorizmusfinanszírozás ellen kidolgozott cselekvési terv tölti meg ezeket tartalommal.

2015. február 2-án került előterjesztésre az Európai Bizottság cselekvési terve annak érdekében, hogy hatékonyabbá váljon terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem. Ennek két fő eleme a pénzmozgások követése által a terroristák felderítése, valamint annak megakadályozása, hogy pénzeszközöket vagy más eszközöket mozgassanak, illetve a terrorszervezetek által használt bevételforrások elvágása, elsősorban pénzszerzési kapacitásuk megcélzásával.²⁴

²² i.m. BARTKÓ 188-189.

²³ A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete elnökének 1/2004. számú ajánlása *a terrorizmus finanszírozása és a pénzmosás megelőzéséről és megakadályozásáról*

²⁴ Európai Bizottság: *Az Európai Bizottság cselekvési tervet terjeszt elő a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem megerősítése céljából*, Sajtóközlemény 2016. február 2. IP/16/202

5.1 A harc legfőbb képviselője

A terrorizmusellenes harcnak európai uniós szinten a legfőbb képviselője a 2007. szeptember 19-én kinevezett Gilles de Kerchove. Jelenlegi tisztségénél fogva ő koordinálja a Tanács tevékenységét a terrorizmus elleni küzdelemben, illetve szakpolitikai javaslatokat terjeszt elő, és tesz a Tanácsnak azokon a területeken, ahol ezt szükségesnek látja. Folyamatosan figyelemmel kíséri az EU stratégia végrehajtását, illetve az arra felhasznált eszközöket, folyamatosan beszámol a Tanácsnak, illetve egyeztet annak előkészítő szerveivel. Az ő feladata biztosítani azt, hogy az EU hatékony szerepet játsszon a terrorizmus elleni küzdelemben, illetve fejlessze a harmadik országokkal való összefogást és kommunikációt.²⁵

Frans Timmermans, az Európai Bizottság alelnöke, és a bel-és igazságügyi együttműködésért felelős biztosa is fontos szerepet tölt be a küzdelemben. Ő határozott célnak tekinti az erőforrások elvágását, annak érdekében, hogy a terroristáknak ne legyen módjuk utazni, fegyvereket és robbanószert venni, előállítani, illetve online gyűlöletet szítani, félelmet kelteni. A már meglévő szabályozás mellé kiegészítő szabályokat hozott az új fenyegetések kezelésére. Ennek két fő lépése a pénzmozgások követése által a terroristák felderítése, illetve a pénzeszközök, vagy más eszközök mozgatásának megakadályozása, és ezzel is a terroristaszervezetek bevételforrásainak elvágása.²⁶

5.2 A konkrét stratégia

Az Európai Unió Tanácsa 2005-ben fogadta el az EU terrorizmusellenes stratégiáját. A stratégia alapvetően egy proaktív, hírszerzésen alapuló perspektíva keretében előtérbe helyezi a megelőzést és az előrejelzést, törekszik a felelősségre vonáshoz szükséges bizonyítékok beszerzésére, hiszen akkor lehetséges eredmények elérése, és a szükséges jogi lépések megtétele, ha minden információ rendelkezésre áll.²⁷

²⁵ Andrea de GUTTRY, Francesca CAPONE, Christophe PAULUSSEN - *Foreign Fighters under International Law and Beyond* – Asser Press 2016.,19.

²⁶ i.m. Európai Bizottság: *Az Európai Bizottság cselekvési tervet terjeszt elő a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem megerősítése céljából.*

²⁷ i.m. Bel- és Igazságügyi Tanács: *Az Európai Unió belső biztonsági stratégiája* (Az európai biztonsági modell felé) 2010. február 26., az Európai Tanács által jóváhagyva: 2010. március 26. Brüsszel, Európai Unió, 2010, 23.

2014 júniusában sor került a stratégia felülvizsgálatára az Európa elleni terrortámadások hatására. Ennek során figyelembe vették azokat a tendenciákat, amelyek fokozottan megfigyelhetők voltak, mind a magányosan, vagy a külföldi elkövető által véghezvitt terrorcselekmények, illetve a terroristák közösségimédia-használatával kapcsolatos jelenségek kapcsán.²⁸

A kidolgozott taktika célja a globális küzdelem keretei között az emberi jogok tiszteletben tartása, és annak lehetővé tétele, hogy a polgárok szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségben élhessenek. Ennek megvalósításának lehetőségét a nemzeti képességek megerősítésében, többek között az operatív bűnüldözési információk és egyéb adatok megszerzése révén látja. Ezen kívül megoldást nyújthat még az európai együttműködés elősegítése, hogy a terrorfenyegetésre közös szakpolitika révén reagáljanak. Nélkülözhetetlen a nemzetközi partnerség előmozdítása, a 'nem uniós szereplőkkel' való együttműködés, mind az ENSZ-szel, mind a harmadik országokkal való együttműködés elmélyítése.²⁹ Ez az együttműködés nem csupán a stratégia tekintetében lesz lényeges, hanem a később bemutatott korlátozó intézkedések tekintetében is nagy szerepet kap majd.

Az Európai Unió esetében a védelmi stratégia alapvetően 4 lépésre épül a terrorizmus ellen:

1. Megelőzés
2. Védekezés
3. Üldözés
4. Reagálás³⁰

Kutatásomban a hangsúly a 3. lépésen van. Azon, hogy hogyan reagál az Európai Unió az új globális kihívásra, amely a terroristák hátráltatását jelenti a szervezésben, a tervezésben és annak érdekében, hogy a terrorista cselekmények elkerülhetővé váljanak. A stratégia nagyon lényeges eleme a terroristák megfosztása mindazon eszközöktől, amelyek segítségével kommunikálnak, vagy támadásokat hajtanak végre. Ebben tehát benne foglaltatik a terrorista

²⁸ Az Európa Tanács hivatalos weboldala: *Az EU terrorizmus elleni stratégiája*

²⁹ Az Európai Unió Tanácsa: *Az Európai Unió Terrorizmus elleni stratégiája*, Brüsszel, 2005.11.30 dokumentum száma: 11469/4/05, 4.

³⁰ Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye: A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak – *Az EU terrorizmusellenes politikája: legfőbb eredmények és jövőbeni kihívások*, COM(2010) 386 végleges, SEC(2010) 911, 8.

tervezés gátolása, hálózataiknak és a toborzók tevékenységének a felbomlasztása, a terroristák finanszírozási csatornáinak elvágása az emberi jogok és a nemzetközi jog tiszteletben tartása mellett.³¹

2015 decemberében előterjesztésre került a Bizottság terrorizmus elleni küzdelemről szóló irányelve, amely büntethetővé teszi a terrorizmus finanszírozását, a toborzást, a kiképzést, és az utazás terrorizmus céljából történő finanszírozását,³² 2016-ban pedig elkészült cselekvési terve a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem fokozásáról. Ez az azonnali hatékonyságnövelést a pénzmosás elleni gyors reagálásban és a tagállamok uniós pénzügyi információs egységekkel, valamint harmadik országbeli pénzügyi információs egységekkel fennálló együttműködés javításában látja.³³

Ennek keretében került szigorításra az Európai Unió területére belépő vagy azt elhagyó, minimum tízezer euró forint értékű készpénzzel utazó személyek ellenőrzése, illetve megteremti a lehetőséget arra, hogy bűncselekmény gyanúja esetén a hatóságok alacsonyabb küszöbérték esetén is eljárjanak.³⁴

6 A pénzmosás elleni védekezés

A mosott vagyon álcázása általában az ebben résztvevő személy következmények alól való mentesítése érdekében történik, ahogy az is, hogy a vagyon valódi jellegét, vagy az ahhoz tartozó egyéb adatokat titkolják, azért, hogy a büntetőjogi felelősségre vonás elkerülhető legyen. Minden ilyen vagyon megszerzése, birtoklása, használata is bűncselekménynek minősül, annak ismeretében, hogy jogellenes cselekményből származik, akárcsak ezek társtettesi, vagy bűnpártolás alakzata.³⁵

A pénzmosás elleni védekezés céljából az Európai Unió úgynevezett csomagok kidolgozásával

³¹ i.m. Az Európai Unió Tanácsa – *Az Európai Unió Terrorizmus elleni stratégiája*, Brüsszel, 13.

³² i.m. Európai Bizottság: *Az Európai Bizottság cselekvési tervet terjeszt elő a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem megerősítése céljából*, 2.

³³ Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak cselekvési terv a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem fokozásáról*, 5782/16, Brüsszel, 2016., 5.

³⁴ Európai Bizottság: *Biztonsági unió: a Bizottság megerősített szabályokkal száll szembe a terrorizmusfinanszírozással*, Sajtóközlemény, IP/16/4401, 2016.

³⁵ i.m. Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/849 irányelve, 1.cikk

igyekszik egy olyan stratégiát kialakítani, amelynek belső jogba való átültetésével a tagállamok egy hatékony védekezési rendszert tudnak kiépíteni. 2015-ben készült el az újabb csomag, amelynek része a negyedik pénzmossási irányelv és a pénzáttalásokról szóló rendelet.

6.1 A 2015/849-es irányelv a pénzügyi rendszerek pénzmosság vagy terrorizmusfinanszírozás céljára való felhasználásának megelőzéséről

A csomag részét képező, a pénzügyi rendszerek pénzmosság vagy terrorizmusfinanszírozás céljára való felhasználásának megelőzéséről szóló 2015/849-es irányelv határozza meg a pénzmosság és terrorizmusfinanszírozás fogalmát. Ennek értelmében „pénzmossásnak tekinthető minden vagyon átalakítása vagy annak átruházása, annak ismeretében, hogy ez büntetendő aktusból, vagy abban való közreműködésből származik.”³⁶

„Terrorizmusfinanszírozásnak minősül a pénzeszközök bármely, közvetlen vagy közvetett módon történő rendelkezésre bocsátása vagy gyűjtése, azzal a szándékkal, vagy annak tudatában, hogy azt részben vagy egészben bűncselekmények elkövetésére fogják felhasználni.”³⁷ Ezen irányelv nyomán fogadta el az Országgyűlés az új Pénzmossási törvényt, azaz a 2017. évi LII. törvényt, amely 2018. január elsejétől hatályos, és lényegében a korábbihoz képest szigorított előírásain.

A 2015/849-es irányelv is jelentős előrelépést jelentett, amely az elektronikus fizetőeszközök tekintetében 250 euróban határozta meg az a korlátot, ami alatt a pénzügyi intézmények eltekinthetnek a kötelező ügyfél-átvilágítási kötelezettségtől.³⁸ Azonban 2016-ban a Bizottság javaslatot nyújtott be az irányelv módosítására a 2016-ban Európát érő terrortámadások nyomán. Ez által már az előre fizetett kártyákhoz és a virtuális fizetőeszközökhöz kötődő kockázatok kezelése tekintetében 250 eurós kártyán lévő érték helyett 150 euró felett már azonosításra van szükség, illetve az azonosításra vonatkozó követelmények is szigorodtak.³⁹

Ha az irányelv módosításra kerül, az erősítené a tényleges tulajdonosokat feltüntető nyilvántartásokhoz való hozzáférést, amely által átláthatóbbak lennének a vállalkozások,

³⁶ U.o. 1.cikk (3)

³⁷ U.o. 1. szakasz.

³⁸ U.o. 12. cikk

³⁹ Council of the EU: *A pénzmosság és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem: megállapodás az elnökség és az EP között*, Sajtóközlemény, 794/17, 2017, 1.

szolgáltatók tulajdoni viszonyai. A nyilvántartások összekapcsolása révén könnyebbé válna a tagállamok közötti együttműködés is.⁴⁰

A szabályozás továbbfejlesztése által az nemzeti információs egységeknek lehetőségük lenne hozzáférni a bankszámlák és fizetési számlák központi nyilvántartásaiban tárolt adatokhoz, így azonosítani tudnák a számlatulajdonosokat. A harmadik országokkal kapcsolatos stratégia tekintetében a Bizottság létrehozta és rendszeresen frissíti azon jegyzékét, amelyekben velük kapcsolatos hiányosságok tapasztalhatók a pénzmosás megelőzésére szolgáló rendszerben. Ilyen országok esetében szigorúbb átvilágítási intézkedéseket kellene a pénzügyi forgalom esetén végrehajtani. A jegyzék a Pénzügyi Akció Munkacsoport által nemzetközi szinten összeállított listára épül.⁴¹

6.2 A 2015/847-es rendelet pénzátutalásokat kísérő adatokról

Lényeges bemutatni az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/847 rendeletét a pénzátutalásokat kísérő adatokról, amelynek célja pontosan a fizető és kedvezményezett adataira vonatkozó kötelezettségek ismertetése a pénzmosás és terrorizmusfinanszírozás elleni hatékonyabb védekezés érdekében. Ebben tulajdonképpen a 'KYC', azaz 'Know your customer' művelet kereteit határozza meg, amely a védekezés egyik legfontosabb pontja.

A terrorizmus finanszírozásának megakadályozása érdekében szükséges alkalmazni olyan eljárásokat, amely tekintetében akkor is lehetséges kiszűrni a pénzmosás jelenségét, ha kis összegek mozgásáról van szó, viszont mind jogcímük, mind rendeltetésük bizonytalan.⁴² Az indokolás 16. pontjában olvasható, hogy amennyiben az átutalás összege eléri az 1000 eurót, vagy a pénzt a kedvezményezett készpénzben vagy anonim elektronikus pénz formájában kapta, vagy okkal következtetni lehet arra, hogy fennáll a pénzmosás vagy a terrorizmusfinanszírozás gyanúja, akkor szükséges a kedvezményezett és a feladó azonosítása.⁴³

⁴⁰ U.o.1.

⁴¹ U.o. 1.

⁴² Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete Felügyeleti Tanácsának: *Útmutató a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete Felügyeleti Tanácsának a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 3/2008. (XI.20.) számú ajánlásához*, 6.

⁴³ Az Európai Parlament és a Tanács 2015/847-es rendelete a pénzátutalásokat kísérő adatokról és a 1781/2006/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről, L 141/1, 16. pont

A pénzügyi bűncselekmények visszaszorítása érdekében szükséges egy pénzmosás- és terrorizmusfinanszírozás kérdésével foglalkozó szakértői csoport létrehozása is, amely segítséget nyújt a Bizottság részére a jogalkotás terén. Szintén lényeges a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzésével foglalkozó bizottság, a pénzügyi információs egységek informális hálózata, és az európai felügyeleti hatóságok vegyes bizottsága is.⁴⁴

6.2.1 A Know Your Customer művelet

A 'Know Your Customer' művelet a pénzügyi intézmények ügyfél azonosításából, és az általa adott információk hiteles formában való ellenőrzéséből, illetve értékeléséből áll mind természetes, mind jogi személyek tekintetében. Ezen szerzett információk segítenek az üzleti kapcsolat tervezett jellegének és céljának kiderítésében. Ennek elvégzésére minden pénzügyi intézmény kötelezve van.⁴⁵ A kötelezettséget nemzetközi szinten írják elő, azonban ezek után mindegyik tagállamnak kötelessége létrehozni azt a szervet, amely e szabály betartását számon tartja, ahogy az Európai Unió irányelvek is azáltal válnak nemzeti joggá, hogy azokat a belső jogba átültetik. Ezeknek az irányelv minden lényeges pontját tartalmazniuk kell, tehát főleg az intézkedések megvalósításának lehetnek különböző formái, illetve a nemzeti szervezeteknek, amelyek elősegítik az alkalmazást, a felügyeletet végzik. Ezen felügyeletnek nemcsak az üzleti kapcsolat létrehozásakor, hanem annak egész tartama alatt fenn kell állnia annak érdekében, hogy a folyamatos monitoring által kiszűrhetőek legyenek az atipikus ügyletek, illetve, ha az ügylet a tervezett céllal nem áll összhangban,⁴⁶ tehát ahol fennáll a pénzmosás, vagy bűncselekmény finanszírozásának, leplezésének gyanúja. Az irányelv harmadik országok válaszadó intézményeivel folytatott, határokon átívelő banki kapcsolatok esetében plusz kötelezettségeket is előír.⁴⁷

⁴⁴ Összefoglaló a pénztátalásokat kísérő adatokról – Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/867 rendeletéről.

⁴⁵ i.m. az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/849 irányelv, 13.cikk

⁴⁶ u.o. 13. cikk

⁴⁷ u.o.19. cikk

6.3 A mindkét bűncselekmény ellen létrejött nemzeti és nemzetközi egységek

A pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás megelőzése, vagy az ezt célzó műveletek felderítése végett, annak eredményes leküzdése érdekében minden Európai Unió tagállam kötelezve van egy pénzügyi információs nemzeti egység létrehozására. Ennek autonómnak, és működési szempontból is függetlennek kell lennie.

Magyarország tekintetében ezt a feladatot a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Pénzmosás és Terrorizmusfinanszírozás Elleni Irodája végzi. A nemzeti egység fő feladata a gyanús ügyletekre és a pénzmosás, vagy ehhez kapcsolódó alpbűncselekményekre vagy terrorfinanszírozásra vonatkozó műveletekre reagáló jelentések fogadása és elemzése. Ennek az elemzésnek két egységből kell állnia: egy operatív és egy stratégiai elemzésből. Az operatív elemzés az egyedi műveletekre, konkrét információkra és célokra összpontosít. A stratégiai elemzés a pénzmosás és terrorizmusfinanszírozás trendjeit veszi sorra.⁴⁸

Az Európa Tanács hozta létre a Pénzmosás és Terrorizmus Finanszírozás Elleni Szakértői Bizottságát, amely 2002 óta 'Moneyval' néven, mint nemzetközi szervezet létezik. Ez az Európa Tanács tagjai és nem tagok általi intézkedések megfelelőségét vizsgálja.⁴⁹

6.4 Európai Unió túlnyúló lényeges szervezetek

Nemzetközi szervezatként bekapcsolódik a harcba az Egmont Group, amely a pénzmosás és egyéb pénzügyi tárgyú bűncselekmények, és terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem terén segíti az információáramlást a részes országok között egy Internet alapú rendszer által, amely zártláncú, és jelszóval többszörösen védett. Ez az *Egmont Secure Web*.

A munkája a 102 pénzügyi nyomozóegységén⁵⁰ – 'Financial Intelligence Units' – keresztül tud megvalósulni, amelyet a Bizottság, illetve a tagállamok finanszíroznak. Céljául olyan

⁴⁸ u.o. 32.cikk

⁴⁹ PINTÉR Beatrix: *FATF- típusú regionális szervezetek* VI. Évfolyam 2012/4. szám Pécsi Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Kar 6.

⁵⁰ Egmont Group Communiqué: The Egmont Group of Financial Intelligence Units Reinforces Its Efforts in Combating Terrorist Financing, 2016, 1.

számítógépes hálózat létrehozását tűzte ki, amely az információk cseréjét és a hírközlést segíti elő.⁵¹

Michel Sapin, volt francia pénzügyminiszter véleménye szerint valóban eredményes lépéseket a G20 és a FATF⁵² által lehet véghezvinni. A G20 az Európai Uniót, és a világ 19 legnagyobb gazdaságát tömörítő szervezet, az utóbbi pedig a Nemzetközi Pénzügyi Nyomozóegység, amely európai szinten elismert nemzetközi szervezetként dolgozik a 'tőkefehérítés', azaz a bűncselekményből származó pénz tisztára mosása és a terrorizmus finanszírozása ellen. Ajánlásait az Európai Parlament is elfogadta.⁵³

6.4.1 Nemzetközi Pénzügyi Akciócsoport (FATF) – a 40+9 ajánlás lényege

A pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem eredményességének megerősítése érdekében a vonatkozó uniós jogi aktusokat szükséges összehangolni a FATF által 2012 februárjában elfogadott, pénzmosás, valamint a terrorizmusfinanszírozás és a tömegpusztító elterjedése elleni küzdelemről szóló nemzetközi normákkal.⁵⁴

A FATF fő célja a nemzeti programok összehangolása, és a hatóságaik kapcsolatainak erősítése ajánlásaik által. Céljai megvalósításának érdekében 1990-ben 40 ajánlást fogalmazott meg, melyeket azóta többször is módosítottak. Ezen módosítások a nemzetközi jogrendszerek továbbfejlesztésére, és a bankrendszerek szerepének erősítésére, a nemzetközi együttműködésre irányultak.⁵⁵

Mára az ajánlásokat mindegyik EU-s ország, ezeken kívül pedig több, mint 100 más ország is elfogadta. A pénzmosással foglalkozó 40 ponthoz 9 ajánlást 2002-ben fogadtak el, az Egyesült Államokban történt támadás után. Ezek a pontok a terrorista cselekmények finanszírozásának visszaszorítását célozzák. Azok az országok, amelyek az ajánlásokat nem vezetik be, vagy nem

⁵¹ BOTOS Csaba: *A terrorizmus pénzügyi háttere* 8.

⁵² Kormányportál - Nemzetgazdasági Minisztérium – Adó- és Pénzügyekért felelős Államtitkárság – Hírek - *A pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni fellépés nemzetközi háttere* 2009. november 28.

⁵³ Victor TROACA: *Actual context of fight against the money laundering by means of credit institutions*, University „Titu Maiorescu”, MPRA Paper No. 14298, 2008. 2.

⁵⁴ i.m. Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/849 irányelv (4)

⁵⁵ FATF Report - *Emerging Terrorist Financing Risks* October 2015 FATF/OECD

annak megfelelően járnak el, feketelistára kerülnek, és őket “nem együttműködőknek”, *Non-Cooperative Countries and Territories*’-nak nyilvánítják, mint 2001-ben Magyarországot is.⁵⁶

A ’FATF’ pontjainak egyik legfontosabb rendelkezése az, hogy a pénzmosás cselekményét minden nemzet nyilvánítsa bűncselekménynek. Szintén fontos ajánlás az, hogy a titoktartási szabályok, amelyek a pénzügyi szervezetekre vonatkoznak, ne gátolják a javaslatok végrehajtását. A *KYC* intézkedések is a ’FATF’ 10. pontján alapulnak, amelyben az meghatározza kereteit, illetve azt szorgalmazza, hogy ne lehessen névtelen számlákat vezetni, vagy azokat nyilvánvalóan fiktív nevekre kiállítani.⁵⁷

A 15. ajánlásban arra hívja fel a ’FATF’ a figyelmet, hogy a rendkívül gyorsan fejlődő világban nagyon naprakésznek kell lenni a bűnözők új technikáit illetően, és az ezzel kapcsolatos kockázatok kezelésében. A tranzakciók megőrzésével kapcsolatban öt éves időtávot ajánlanak, amit, mint láttuk az Európai Unió szabályozás is követ és alkalmaz.⁵⁸

Amennyiben csupán a gyanú is felmerül azzal kapcsolatban, hogy az adott pénzösszeg bűncselekményből származik, akkor mindenképpen jelenteni kell a pénzügyi hírszerző egységnek, vagyis a ’*FIU*’-nak (*Financial Intelligence Unit*). Ennek a felügyeleti szervnek megfelelő hatáskörrel kell rendelkeznie a hatékony fellépés érdekében, illetve képesnek kellene lennie a hatékony nemzetközi együttműködésre. A ’FATF’-tól ered a belső politikák és a kontroll mechanizmusok beépítésének normája is a pénzügyi szervezetek számára, amely kiterjed a rendszerek időszakos ellenőrzésére, és a dolgozók képzésére is.

A 36. ajánlás szerint a lehető legszélesebb körben kell ezt biztosítani, és az illetékes hatóságoknak is kiterjedt hatáskört kell biztosítani, annak érdekében, hogy segítségnyújtás iránti kérésekre válaszul a külföldi bíróságok, rendőrségek részéről is alkalmazható, pozitív választ tudjon adni. A kettős kriminalizáció ellen is küzdelmet kell folytatni,⁵⁹ mivel vannak olyan cselekmények vagy magatartások, amelyek csupán az egyik ország jogrendszere szerint

⁵⁶ Written question P-1097/02 by Gerhard Schmid (PSE) to the Commission, *Official Journal* 028 E, 06/02/2003 P. 0070-0070

⁵⁷ *Normes internationales sur la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme et la prolifération* - Les Recommandations du GAFI février 2012, 2016 FATF/OCDE

⁵⁸ The FATF Recommendations: *International Standards on combating money laundering and the financing of terrorism & proliferation*, 2012 February updated in 2016

⁵⁹ u.o. FATF/OCDE

büntetendők. Ahol a kiadáshoz a büntetendőség előfeltétel, ott ezt a feltételt automatikusan teljesítettnek kell tekinteni, attól függetlenül, hogy az adott ország szintén azt bűncselekményként tartja-e számon.⁶⁰

A speciális ajánlások tekintetében tulajdonképpen azokat a fontos pontokat látjuk megismételve, amelyek már helyet kapnak a 40 ajánlás között is. Ebben hívja fel a szervezet ismételten a figyelmet a terrorizmus finanszírozásának minden állam által való bűncselekménnyé nyilvánításának szükségességére, a nemzetközi koordináció fontosságára, a gyanús pénzeszközök azonnali befagyasztásának lényegességére, ezzel mintegy hangsúlyozva, növelve jelentőségüket.⁶¹

7 Egy konkrét szabályozási rendszer: a védekezés Magyarországon

7.1 A szabályozás alapja

A Lisszaboni Szerződés határozta meg először azokat az úgynevezett uniós dimenziójú bűncselekményeket, amelyek esetében lehetőség nyílt a tagállamok közötti jogharmonizációra. Ezek közé tartozik a terrorizmus, a szervezett bűnözés, valamint a pénzmosás is.⁶²

Ezen bűncselekmények tekintetében lehetőség van uniós szinten minimumkövetelmények, tényállási elemek, illetve büntetési tételkeretek meghatározására. Alapvetően a büntetési tényállási elemek további követelményekkel nem bővíthetők ki, mivel azonban minimumszabályokról beszélünk, annál szigorúbb szabályozásra sor kerülhet tagállami szinten.⁶³ Ezenkívül uniós szinten nincsenek szabályozva a büntetési tételek, így amennyiben egy konkrét szabályozási formát szeretnénk látni, úgy szükséges tagállami szinten vizsgálni.

Az uniós jogszabályi háttér a korábbiakban elemzett 2015/849-es irányelvvel megteremtette a tagállamok számára azt a kötelezettséget, hogy 2017. június 26-ig léptessenek hatályba törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, amelyek megfelelnek az uniós

⁶⁰ u.o. FATF/OCDE

⁶¹ Normes du GAFI : Les IX recommandations spéciales 22 octobre 2004

⁶² i.m. UDVARHELYI, 307.

⁶³ U.o. 309.

elvárásoknak. A cél az új kihívásoknak való hatékonyabb védelmi rendszer létrehozása volt a pénzmosás, valamint a források terrorizmusfinanszírozás céljára való felhasználásának megelőzése érdekében. A pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2017. évi LIII. évi törvénnyel egy részletesebb eszközrendszer kidolgozására került sor, amely a kockázatalapú megközelítésre fekteti a hangsúlyt.⁶⁴

Lényeges továbbá megemlíteni, hogy az irányelv céljának megvalósulása érdekében az Unió az arányosság elvének tiszteletben tartásával intézkedéseket hozhat. A fellépés szükségességét az támasztja alá, hogy a tagállamok nem tudják garantálni a pénzügyi rendszer védelmét a pénzmosás és terrorizmusfinanszírozás megelőzése, felderítése, és az ahhoz kapcsolódó nyomozás során, valamint fennáll annak a veszélye, hogy az egyedi intézkedések nem kerülnek összhangba a belső piac működésével, az uniós szabályokkal, a jogállamisággal, az uniós közrenddel.⁶⁵ A bűncselekmények büntetési tételeit azonban még mindig a hazai jogalkotók határozhatják meg.

7.2 A bűncselekmények törvényi tényállása és a büntetési tételek

Amennyiben szeretnénk feleletet kapni arra a kérdésünkre, hogy a magyar jogrendszer mely tevékenységeket és milyen mértékben rendeli büntetni, akkor azt a 2012. évi C. törvényben, azaz Büntető Törvénykönyvben találjuk meg. A Törvénykönyv XL. fejezetének 399. és 400. §-a foglalkozik a pénzmosás fogalmának meghatározásával. E szerint a pénzmosás bűncselekményét az követi el, aki bűncselekményből származó dolgot átalakít, átruház, vagy bármilyen pénzügyi tevékenységet végez, pénzügyi szolgáltatást vesz igénybe annak érdekében, hogy annak eredetét eltitkolja, elleplezze, vagy büntetőeljárást megghiúsítson, illetve, hogy dolog eredetét, azon fennálló jogot vagy abban bekövetkezett változásokat, annak helyének változását, vagy fellelhetőségének helyét eltitkolja, vagy elleplezi. A törvény ezek elkövetéséért egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztést irányoz elő.⁶⁶

⁶⁴ MKVK Közlemény: *Összefoglaló a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló, 2017. június 26-án hatályba lépett 2017. évi LIII. évi törvény szabályozási koncepciójáról és ezzel összefüggésben a könyvvizsgáló szolgáltatókat érintő változásokról*, 2017. július 6.

⁶⁵ i.m. az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/849 irányelv (64)

⁶⁶ 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről, Magyar Közlöny 2012. évi 92. Szám 399§ (1)

Az alaptényállás mellett egytől öt évig büntethető az a személy is, aki más által elkövetett bűncselekményből származó dolgot megszerzi magának, vagy harmadik személynek, vagy azt megőrzi, kezeli, használja vagy felhasználja, illetve azon, vagy az ellenértékén más anyagi javakat szerez, amennyiben a dolog eredetét az elkövetés időpontjában ismerte. Hasonlóan büntetendő az is, aki a büntetendő cselekményének elkövetéséből származó dolgot ezen eredetének leplezése, titkolása céljából gazdasági tevékenység gyakorlása során felhasználja, a dologgal összefüggésben bármilyen pénzügyi tevékenységet végez, vagy pénzügyi szolgáltatást vesz igénybe.⁶⁷

A bűncselekménynek a komolyságát mutatja az is, hogy nem csak az büntetendő, ha valaki elköveti az adott bűncselekményt, hanem vétség miatt azt a személyt is két évig terjedő szabadságvesztéssel fenyegeti a törvény, aki pénzmosás elkövetésében megállapodik, vagy gondatlansága miatt nem tud a dolog eredetéről.⁶⁸ A korábban említett súlyosbító körülmények fennállása esetén a büntetés három évig terjedő szabadságvesztés, ha a korábban már említett súlyosbító körülmények egyike fennáll.⁶⁹

A terrorizmus finanszírozását is büntetni rendeli a jogalkotó a Btk. 318.§ és 318/A§ szerint. Ez alapján az követi el a terrorizmus finanszírozásának bűncselekményét, aki terrorcselekmény elkövetéséhez szükséges feltétel biztosításához anyagi eszközt szolgáltat vagy gyűjt, terrorcselekmény anyagi eszközzel támogat olyan személyt, aki ilyen cselekmény elkövetésére készül, vagy ilyen személyre tekintettel más személyt, vagy ő maga ilyen célra anyagi eszközt szolgáltat vagy gyűjt. A magyar törvények alapján kettőtől nyolc évig terjedő szabadságvesztés kiszabása lehetséges.⁷⁰

Azon cselekmény elkövetője is büntetendő, aki terrorista jellegű bűncselekmény elkövetésében nyújt támogatást, habár itt a törvény által meghatározott időtartam maximum 3 év lehet. Ilyen terror jellegű cselekménynek számíthat az emberrablás, rombolás, radioaktív anyaggal történő visszaélés.⁷¹

⁶⁷ u.o. 399§ (2)

⁶⁸ u.o. 399§ (5)

⁶⁹ u.o. 400§ (1)-(2)

⁷⁰ u.o. 318§ (1)

⁷¹ u.o. 318/A.§ (1) - (2)

Lényeges még Magyarország tekintetében a 2017. május 16-án elfogadott 2017. évi LII. törvény az Európai Unió és az ENSZ Biztonsági Tanácsa által elrendelt pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedések végrehajtásáról. E törvény célja az Európai Unió és az Egyesült Nemzetek Szervezete Biztonsági Tanácsa által elrendelt pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedések megfelelő végrehajtásának biztosítása érdekében határoz meg eljárási szabályokat. A továbbiakban az ezen szabályozás alapját képező rendszert elemzem.

8 Egy másik eszköz: a közigazgatási szankciók, vagyis a 'smart sanctions'

8.1 A korlátozó intézkedések alapintézményei az Európai Unión belül

A Lisszaboni Szerződés az uniós jogalkotót felhatalmazza még egy fontos jogkörrel a terrorizmus és ahhoz kapcsolódó tevékenységekhez kapcsolódóan. Az Európai Parlament és Tanács a rendes jogalkotási kompetenciájának keretében rendeletben is jogosult közigazgatási intézkedéseket eszközölni, amik tehát a büntetőjog területén kívül esnek.⁷² Ezek a megszorító, vagy korlátozó intézkedéseknek, uniós fogalomként pedig 'smart sanctions'.

Már a Római Szerződés is felvetette azt, hogy az államoknak együtt kell működniük, és gazdasági szankciókat kell bevezetniük egyes bűncselekmények megfékezésére, azonban az Európai Unió csak a Maastrichti Szerződés hatályba lépésétől kezdődően fordít kiemelt figyelmet azon szankciókra, amelyek megszorító intézkedések formájában jelennek meg.

A Maastrichti Szerződésben a tagállamok az együttműködés magasabb szintjének elérése érdekében az önálló jogi személyiséggel bíró Unió mellett hoztak létre két másik lényeges kooperációs formát, amelyek közül az egyik a közös kül-és biztonságpolitika. Ezen belül új szervezetrendszert is kialakítottak.⁷³ Meghatározó szerepet az Európai Tanács (továbbiakban: a Tanács) és az Európa Tanács tölti be. Céljaik megvalósításában az Unió iránymutatásai és határozatai játszanak szerepet, valamint a harmadik államokkal és nemzetközi szervezetekkel kötött megállapodások.⁷⁴

⁷² u.o. 318/A.§ (1) - (2)

⁷³ BARTHA Ildikó: Nemzetközi szerződések mozgásában – *Alkotmányos és nemzetközi jogi kihívások az Európai Unió külkapcsolataiban* Dialóg Campus Budapest – Pécs 2015 10. fejezet 237.

⁷⁴ U.o., 241.

A Lisszaboni Szerződés magával hozta azt az újítást, amely lehetővé tette a megszorító intézkedések egyének elleni alkalmazását,⁷⁵ így jelenleg az úgynevezett célpontok lehetnek egyének, vagy csoportok is, de országok, gazdasági közösségek is.⁷⁶ Ez a szerződés létrehozta a külügyi és biztonságpolitikai főképviseelő tisztséget, akit munkájában az Európai Külügyi Szolgálat segít.⁷⁷ A főképviseelő feladata az Unió külső tevékenységének összehangját biztosítani, illetve a Bizottság külkapcsolatokkal összefüggő feladatainak ellátását is ő koordinálja.⁷⁸

A külügyek területén, beleértve a közös kül-és biztonságpolitika kérdését, illetve a közös biztonság- és védelempolitikát, a döntéseket a Külügyek Tanácsa hozza meg, a kérdések megvitatása ezen szerv feladatkörébe tartozik. Az EU külpolitikájának irányítását már a Politikai és Biztonsági Bizottság végzi. Ez figyelemmel kíséri a nemzetközi biztonságpolitikai helyzetet, állásfoglalásokat készít.⁷⁹ Munkáját az Európai Katonai Bizottság, illetve rajta kívül más tematikus, regionális munkacsoport segíti.⁸⁰ Az Európa Bizottság feladatainak ellátását az Állandó Képviselek Bizottsága, COREPER segíti, amely jelentős szerepet kap a döntéshozatalban is.⁸¹ Egy rendkívül jól kiépített szervezetrendszer áll tehát e mögött a nagyon fontos terület mögött. A legfontosabb szerepet azonban mégis a Tanács tölti be, ami az Unió stratégiai érdekeit határozza meg, illetve a kül-és biztonságpolitika legfontosabb célkitűzéseit adja.⁸²

A korlátozó intézkedésekkel kapcsolatban az Európai Unió működéséről szóló szerződés 215. szakasza fogalmazza meg azt, hogy az elfogadott határozat egy, vagy akár több harmadik országgal fennálló gazdasági és pénzügyi kapcsolat korlátozását, vagy akár részbeni vagy teljes megszakítását is előírhatja az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelőjének és a Bizottságnak javaslata alapján, amelyet minősített többséggel fogad el a Tanács. Szükséges az

⁷⁵ Peter VAN ELSUWEGE: *The Adoption of 'Targeted Sanctions' and the Potential for Inter-institutional Litigation after Lisbon - Ghent University (JCER- UACES)* 490.

⁷⁶ Francesco GIUMELLI: *How EU sanctions work: a new narrative* Institute Security Studies Union European (ISSUE) Chaillot Paper N0129 – május 2013 7.

⁷⁷ Lisszaboni szerződés – Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról (2007/C 306/01) 9b. cikk

⁷⁸ *Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata* - C 326, 26/10/2012 o. 0001 - 0390 18. cikk

⁷⁹ LAKATOS Zsolt - *Az EU polgári válságkezelése, kapcsolódási pontok a katonai válságkezelési eljárásokkal* - Hadtudomány - 2013/3–4. 20.

⁸⁰ Annex I. to Annex IV. to the Presidency Conclusions. Helsinki European Council 10 and 11 December 1999.

⁸¹ John PETERSON, Dermot HODSON *Institutions of the European Union*, 335.

⁸² Dr. HORVÁTH Zoltán: *Kézikönyv az Európai Unióról* HVG Orac, Nyolcadik bővített kiadás 2011. 563-564.

Európai Unió késelem nélküli tájékoztatása is a hozott intézkedésekkel kapcsolatban. Ha az elfogadott határozat úgy rendelkezik, abban az esetben a Tanács egyes természetes, vagy jogi személyekkel, csoportokkal vagy nem állami, illetve államisággal nem rendelkező entitásokkal szemben is korlátozó intézkedéseket hozhat és alkalmazhat.⁸³

8.2 Megszorító intézkedések foganatosítása az EU-n kívül és belül

A megszorító intézkedéseket vagy önálló uniós alapon, vagy az ENSZ Biztonsági Tanácsának (továbbiakban: BT) irányítása alatt róják ki. Az Egyesült Nemzetek Alapokmányának 25. cikke alapján a Biztonsági Tanács határozatait minden ENSZ tagállamnak kötelező végrehajtania.⁸⁴ Ilyen alapon ez kötelező minden uniós ország tekintetében is, mivel az Európai Unió mindegyik tagállama egyben ENSZ tagállam is. A 41. cikk emellett kiemeli azt, hogy a BT a nemzetközi békének és biztonságnak a fenntartása és elérése érdekében fegyveres erők felhasználása nélkül korlátozó intézkedéseket foganatosíthat. Ezek adják a nemzeti és többoldalú külpolitikai fellépés egyik eszközét.⁸⁵

Emellett az Európai Unióról szóló szerződés 29. cikke alapján az uniós kül- és biztonságpolitika által olyan határozat is elfogadható, amely minden tagállam számára kötelező. Ezzel szemben a tanácsi határozat csak közvetett hatállyal rendelkezik, így a tagállamok gondoskodnak a végrehajtásról nemzeti szinten. Magyarországon a már korábban említett 2017. évi LII. törvény tesz ennek eleget.

Az Európai Unióról szóló szerződés 75. és 215. cikkének megfelelően az Európai Unió Tanácsa azonban uniós hatáskörbe tartozó kérdés esetén tagállamokban közvetlenül alkalmazandó és közvetlenül hatályos rendeletet fogad el. Ilyenek a vagyoni, kereskedelmi korlátozások és tilalmak.⁸⁶

A korábban említett két szankcióbázis tekintetében meg kell említenünk a vegyes szankciórendszert is, amelyben az Európai Unió megerősítheti az ENSZ szankcióit oly módon, hogy az ENSZ Biztonsági Tanácsa által bevezetett intézkedéseken túl további intézkedéseket

⁸³ *Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes keretbe foglalt változata* (2012/C 326/01) C 326/1 215. cikk

⁸⁴ Charter of the United Nations and Statute of the International Court of Justice – San Francisco 1945 Article 25

⁸⁵ i.m. Article 41

⁸⁶ i.m. Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes keretbe foglalt változata 215. cikk

kezdeményez az adott helyzet tekintetében.⁸⁷

8.3 A korlátozó intézkedések alapvetései

Legalább két évtizede nagy igény mutatkozik arra, hogy közigazgatási szankciók kerüljenek alkalmazásra. Ez annak az igen széles körben elterjedt nézetnek köszönhető, hogy ez a háború liberális alternatívája, mivel anélkül lehet az eszközöket alkalmazni, hogy fegyveres erőket kellene igénybe venni.⁸⁸ Ennek következménye az, hogy a külpolitika egyik leggyakrabban alkalmazott eszközévé vált a megszorító intézkedések igénybe vétele. A számok önmagukért beszélnek, mivel 2010-ben 10 ítéletet hirdettek ki a megszorító intézkedéseket érintően, 2014-ben pedig már 68-at.⁸⁹

A szankciók prevenciós jellegű korlátozó intézkedések, amelyek által az Európai Unió olyan kihívásokra képes rövid idő alatt reagálni, amely értékeivel ellentétes. Többek között szankciókkal sújthatók a nukleáris proliferációval kapcsolatos cselekvések, emberi jogok megsértése, szuverén államok szándékos destabilizálása, külföldi területek anektálása, és ami a dolgot szemponjtjából a leglényegesebb, a terrorizmus és a hozzá kapcsolódó bűncselekmények.⁹⁰

A megszorító intézkedések sosem egy elméleti megoldást vázolnak fel, egy elméleti problémára reagálnak, hanem éppen egy konkrét esethez alkalmazkodva próbálnak meg gyakorlati megoldást nyújtani. A logikus lépés megfigyelni, hogyan képes a szankció illeszkedni az adott szituációhoz, hogyan alkalmazkodik egy adott rendszerhez, nem azt kell latolgatni, hogyan fog a szankció önmagában érvényesülni, megváltoztatni magatartásokat, cselekvéseket.⁹¹ Mindig úgy kell elemezni a helyzetet, mint szituációk összességét, összetett képet. Az ENSZ Biztonsági Tanácsa és az Európai Unió is akképpen vezette be a megszorító intézkedéseket, mint az eszközöket a nemzetközi terrorizmus elleni harc leküzdésére.⁹²

⁸⁷ Consilium – Az Európai Unió Tanácsa: *A szankciók típusai* Frissítve: 2016. november

⁸⁸ Robert A. PAPE – *Why economic sanctions do not work?* International Security Volume 22, Intitute Security Studies Union European (ISSUE) Autumn 1997., 90.

⁸⁹ Catherine SCHNEIDER: *Les sanctions économiques imposées par l'Union Européenne*, Journal de droit européen, 2015., page 278.

⁹⁰ i.m. Consilium – Az Európai Unió Tanácsa: *A szankciók típusai*

⁹¹ i.m. GIUMELLI, 18.

⁹² Melissa VAN DEN BROEK, Monique: *Asset Freezing: Smart Sanction or Criminal Charge?* Merkourios: Utrecht Journal of International and European Law, Hazelhorst & Wouter de Zanger, 2010., 20.

Az Európai Unióban 5 különböző kategóriát különböztetnek meg, aminek érdekében a megszorító intézkedések bevezetésre kerülnek, amelyek közül az egyik a nemzetközi terrorizmus elleni küzdelem.⁹³

8.3.1 A szankciók alapelvei

Fontos megemlíteni azt, hogy az Európai Unió minden olyan szankciót alkalmaz, amelyet az ENSZ is, illetve még szigorúbb szabályozást is bevezethet, vagy ha szükségesnek tartja, akár egyedi intézkedéseket is tehet.⁹⁴ A Politikai Biztonsági Bizottság 2004. június 1-jén egyezett meg a megszorító intézkedések alapjaiban, és 10 alapelv került megfogalmazásra.⁹⁵

Az első alapelv az elkötelezettséget emeli ki a hatékony szankciók mellett annak érdekében, hogy fenntartsák és helyreállítsák a nemzetközi békét és biztonságot az ENSZ Alapokmányával, és a közös kül-és biztonságpolitikával összhangban. Az alapelvek között szerepel a törekvés a hatékonyabb együttműködésre, a nem lankadó erőfeszítésre a hatékony kommunikáció érdekében nemcsak a tagállamokkal, de az Egyesült Nemzetek Szervezetével is.⁹⁶

Alapelvként jelenik meg, hogy a Tanács a lehető legszélesebb nemzetközi támogatottsággal kívánja az autonóm szankciókat alkalmazni a terrorizmussal kapcsolatos bűncselekmények és tömegpusztító fegyverek ellen, annak érdekében, hogy fenntartsa az emberi jogok, a demokrácia, a jogállamiság védelmét.⁹⁷ A Tanács elkötelezett abban a tekintetben, hogy egy érthető szabályzat alapján használja a megszorító intézkedéseket, amelyek alkalmazását lehetőség szerint meg kell előznie párbeszédnek, változtatásra való ösztönzésnek. A szankciónak, mint utolsó lehetőségnek kell megjelennie.⁹⁸

Alapelv az, hogy a szankcióknak olyan módon kell működni, hogy a legnagyobb hatást ériék el azon a területen, ahol alkalmazni akarják ezeket. A célpontot le kell redukálni a legkisebb

⁹³ i.m. GIUMELLI,7.

⁹⁴ Council of the European Union: *EU restrictive measures*, Brussels, Council of the European Union Press Office, 2014.

⁹⁵ Council of the European Union: *Principles on the Use of Restrictive Measures (Sanctions)*, 2004. június 7., Brüsszel, 10198/1/04 REV 1 Basic PESC 450, 1.

⁹⁶ u.o. 1.

⁹⁷ u.o. 2.

⁹⁸ u.o.3.

kiterjedtségre, hogy legkevesbé érjen nem célzott személyeket, vagy szomszédos országokat. A Tanács eltökélt annak irányában, hogy finomítsa eszközeit, és mindig alkalmazkodni tudjon az új környezethez. Kész arra, hogy nem állami szereplőkkel szemben is szankciókat alkalmazzon, természetesen itt is a jogállamiság és az emberi jogok tiszteletben tartásával. A cél mindenkor az eszközök rugalmas alkalmazása az egyéni helyzetekkel összhangban.⁹⁹

Az adott szankciók célhoz kötöttsége minden esetben szükséges, lehetővé téve a jogi eszközök alkalmazását. Felülvizsgálatuk szintén elengedhetetlen, mivel amint céljaik teljesülnek, meg kell őket szüntetni. Ugyanakkor a Tanács fenntartja a lehetőséget arra, hogy módosítsa a megszorító intézkedést egy másik típusra.¹⁰⁰

8.4 A szankciók skálája

A szankciókat kétféleképpen csoportosíthatjuk. Beszélhetünk szűkebb és tágabb értelemben vett korlátozó intézkedésekről.

A tágabb értelemben vett kategóriába beletartoznak a diplomáciai szankciók is, amelyek közé például az Európai Unió képviselők visszahívása, vagy a diplomáciai kapcsolatok megszakítása is tartozik. A szűkebb értelemben vett szankciók csoportjába sorolható a fegyverembargó, a jegyzékbe vett személyek belépésének korlátozása, vagy más néven utazási tilalom, a vagyoni eszközeinek befagyasztása. Ezenkívül a különböző gazdasági szankciók is itt említhetők meg, csakúgy, mint az egyes szektorok gazdasági tevékenységének korlátozása, vagy az elrendelt kiviteli, vagy behozatali tilalom, bizonyos szolgáltatások nyújtásának tiltása. A lista itt még nem ért véget, más szankciókkal is bővíthető.¹⁰¹

A szűkebb értelemben vett szankciók első kategóriáját annak érdekében hozták létre, hogy a szankcionált cselekményekkel ne erősíthessék a fegyveres erejét egyes személyeknek, csoportoknak, politikai csoportosulásoknak, államoknak. Az utazási tilalom annak érdekében kerül alkalmazásra, hogy illetéktelenek ne kaphassanak vízumot, ne változtathassák meg tartózkodási helyüket. A vagyoni eszközök befagyasztása, illetve gazdasági korlátozások pedig annak érdekében kerültek elfogadásra, hogy meghatározott javakat, szolgáltatásokat ne

⁹⁹ u.o.3.

¹⁰⁰ u.o.3.

¹⁰¹ i.m. Consilium – Az Európai Unió Tanácsa: *A szankciók típusai* Frissítve: 2016. november

lehesen behozni, illetve kivinni az adott területről, mivel ezek tiltott tevékenységek végrehajtását segíthetnék elő. ¹⁰²

A hatékony befagyasztási politika elengedhetetlen ahhoz, hogy fel lehessen venni a harcot a terrorizmusfinanszírozással szemben, mivel ezzel egyben a terrorizmus jelenségét akadályozzák meg. Visszatartó erő azon entitások számára, akik egyébként terrorizmus finanszírozását követnék el, segít felderíteni, olyan „pénzcsatornákat”, amelyek még nem ismert terrorista sejtekhez, vagy őket támogató csoportokhoz vezetnek, felbont olyan működő hálózatokat, amelynek révén másokat talán vissza lehet tartani attól, hogy ilyen műveletekbe kezdjenek. Ezen kívül olyan csatornákat zár be, amelyekkel eddig folyamatosan pénzeszközökhöz jutottak a terrorista csoportok, illetve a pénzbefagyasztás arra sarkallja a terroristákat, hogy drágább és kockázatosabb módot keressenek a cselekményeik finanszírozására. ¹⁰³

8.4.1 A szankciók elfogadásának és érvénybe lépésének rendje és hatálya

A szankciók elfogadási és érvénybe lépési rendjének megértéshez szükséges idéznem az Európai Unióról szóló szerződés 30. szakaszát, amely kimondja, hogy:

„(1) Bármely tagállam, illetve az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője vagy a főképviselő a Bizottság támogatásával a közös kül-és biztonságpolitikát érintő bármely kérdést a Tanács elég utalhat, és kezdeményezéseket, illetve javaslatokat terjeszthet a Tanács elé.

(2) Gyors döntést igénylő esetekben a főképviselő hivatalból vagy valamely tagállam kérelmére negyvennyolc órán, illetve szükséghelyzetben rövidebb időn belül is összehívhatja a Tanács rendkívüli ülését.”(EUSZ. 30. cikk)

A szankciók hatályát tekintve, amennyiben csak az Európai Unió önálló intézkedéseit nézzük, és nem vesszük figyelembe az ENSZ Biztonsági Tanácsa általi kötelezően végrehajtandó korlátozásokat, a megszorító intézkedések hatálya az unión belüli területekre korlátozódik, beleértve a légterét is, és az európai uniós állampolgárokra érvényes, abban az esetben is, ha ők

¹⁰² i.m. GIUMELLI, 22.

¹⁰³ FATF - International Best Practices – *Targeted Financial Sanctions related to terrorism and terrorism financing (Recommendation 6)*, 2013, FATF/OECD, 4.

nem az Európai Unió területén tartózkodnak.¹⁰⁴

Ez érvényes azokra a szervezetekre, akik az Európai Unió tagállamában lettek bejegyezve, akár az Európai Unió területén található, akár azon kívül. Ebbe beletartoznak az európai uniós cégek harmadik országban található leányvállalatai, ágazatai is, illetve bármely olyan üzleti tevékenység, amelyet részben vagy egészben az Európai Unió területén végeznek, és nem utolsósorban repülőgépek és hajók fedélzete, amelyek egy tagállam jogszabályainak vannak alávetve. Lényeges még megemlíteni azt, hogy a jelölt államok, amelyek még nem teljes jogú tagállamai az Uniónak is meghívottak arra, hogy alávéssék magukat a korlátozó intézkedések bevezetésének és végrehajtásának.¹⁰⁵

A második esetben a megszorító intézkedések érinthetnek harmadik államokat, nem állami egységeket, egyéneket is, mint például terrorista csoportokat vagy terroristákat. Ekkor a szankciók jellege is kiterjedtebb lehet.¹⁰⁶

8.5 Jelenleg érvényben lévő szankciók

Az Európai Bizottság 2017.08.04-én frissített jelentése alapján jelenleg 38 ország, illetve egység ellen van érvényben európai uniós szankció.¹⁰⁷

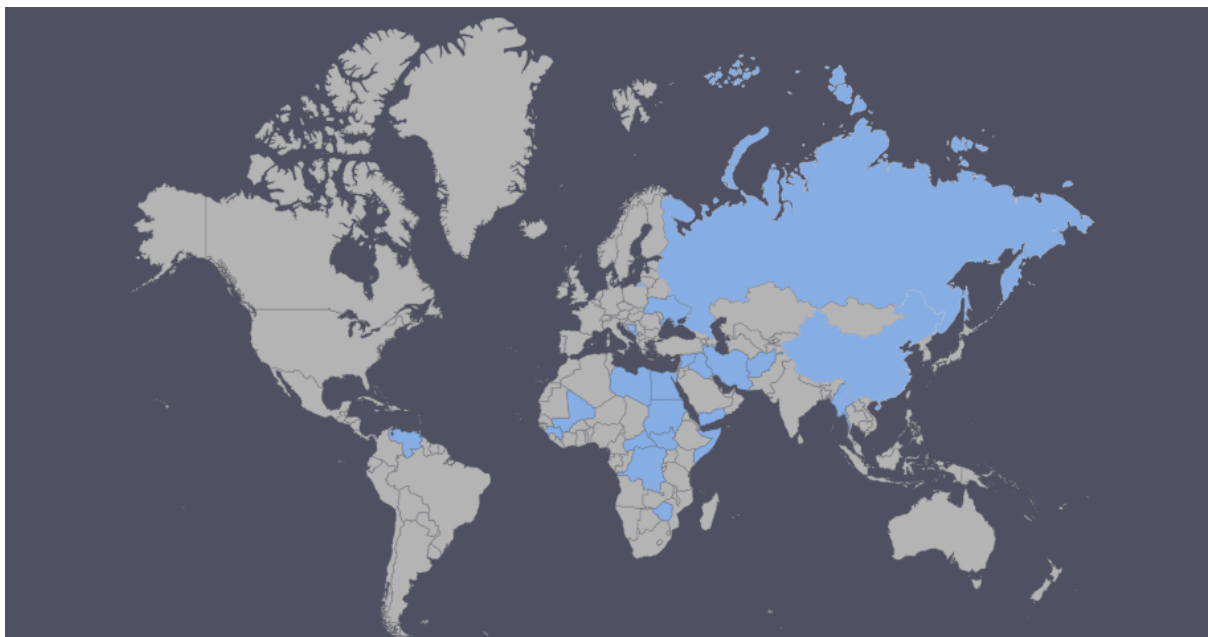
A következő térképen azon országok láthatók kék színnel jelölve, amelyekkel szemben akár az Európai Tanács által elfogadott, akár az ENSZ által kiszabott és Tanács által végrehajtott megszorító intézkedések vannak érvényben:

¹⁰⁴ i.m. Council of the European Union: EU restrictive measures

¹⁰⁵ u.o.

¹⁰⁶ i.m. *Peter VAN ELSUWEGE*, 490.

¹⁰⁷ European Commission Service for Foreign Policy Instruments - *European Union Restrictive measures (sanctions) in force*



(forrás: Európai Bizottság hivatalos honlapja, Európai Szankciós térkép, <https://sanctionsmap.eu/#/main>)

Példával szemléltetve a megszorító intézkedéseket, a terrorizmussal kapcsolatban az Európai Unió az ISIL, másnéven Daesh és Al-Qaida csoportokkal szemben hozott korlátozó intézkedések: az itt alkalmazott szankciók egyben a terrorizmus finanszírozásával és pénzmosással szemben is igyekeznek védelmet nyújtani. Így a korlátozások nem csak a fegyverembargóra és a befogadási korlátozásokra terjednek ki, de a vagyoni eszközök befagyasztására, a pénzeszközök rendelkezésre bocsátásának tilalmára, behozatali tilalomra, a listákon szereplő személyek követelések kielégítésének tilalmára is kiterjednek.¹⁰⁸

9 A bűncselekmények megelőzésére, felderítésére létrejött nyomozóegységek

A hatékony küzdelemhez elengedhetetlenek az összehangolt válaszlépések és az együttműködés a tagállamokon belül, azok között, csakúgy, mint az uniós ügynökségek és szervek között, ideértve az Europol és Eurojustot.¹⁰⁹

¹⁰⁸ European Commission: *EU Sanctions Map - Restrictive measures with respect to ISIL (Da'esh) and Al-Qaida*

¹⁰⁹ Az Európai Parlament és a Tanács (Eu) 2017/541 irányelve a terrorizmus elleni küzdelemről, a 2002/475/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról, valamint a 2005/671/IB tanácsi határozat módosításáról, L 88/6, (7)

9.1 Az Eurojust munkája

Az Eurojust 2002-ben jött létre, és a 2002/187/IB határozat által meghatározott célja a bűnözés súlyos formái elleni fokozott küzdelem. Az Európai Unió hivatalos szerveként működik¹¹⁰. Tagjai az egyes tagállamok által kirendelt egy-egy személyből tevődnek össze, akik ügyészek, bírák, vagy rendőrségi tisztviselők lehetnek.¹¹¹

Az Eurojust feladatának szerves részét képezi a tagállamok hatóságaival, illetve bel- és igazságügyi ügynökségeivel való együttműködés, csakúgy, mint a harmadik államokkal való igazságügyi koordináció és információcsere.¹¹² E hatáskörében eljárva meghatározott büntetőeljárású intézkedések megtételére kérheti a tagállamokat.¹¹³ Mint igazságügyi, jogi szakértői központ rendkívül fontos szerepet tölt be a közös nyomozócsoportok tekintetében, és nemcsak támogatja őket, de tanácsadással is segíti a szakemberek munkáját.¹¹⁴

Az Eurojust 2016. évi jelentése alapján legfontosabb hozzáadott értéke abban rejlik, hogy rendkívül rövid idő alatt tud reagálni, és segítséget nyújtani a határokon átívelő információcseréhez, a bonyolult ügyekben felmerülő jogi és gyakorlati problémák áthidalásához és támogatja, finanszírozza a közös nyomozócsoportokat.¹¹⁵

Az Eurojust tevékenységét három szinten szervezi, amely tekintetében első, második és harmadik szintű értekezleteket tart. Az I. szinten történő értekezleteken születik döntés az ügyek nyilvántartásba vételéről vagy lezárásáról. A II. szintű értekezletek a tagállamok nemzeti képviselőinek egymás között folytatott értekezlet.¹¹⁶ A legmagasabb, tehát a III. szinten a koordinációs értekezlet található, amely tekintetében az Eurojust elősegíti a nemzeti hatóságok közötti egyetértés kialakulását, és összehangolja a büntetőeljárásokat, mivel az Európai Unió 30 jogrendszerének különbségéből könnyen fakadnak jogi és gyakorlati különbségek.¹¹⁷

¹¹⁰ Az Európai Unió Tanácsa: A Tanács határozata az Eurojust megerősítéséről, valamint a bűnözés súlyos formái elleni fokozott küzdelem céljából az Eurojust létrehozásáról szóló 2002/187/IB tanácsi határozat módosításáról, 5347/3/09 REV 3, 1.cikk

¹¹¹ u.o. 3.cikk

¹¹² Eurojust: Éves jelentés 2016, Criminal Justice Across Borders, Eurojust 2017, 6.

¹¹³ U.o. 15.

¹¹⁴ U.o. 7.

¹¹⁵ U.o. 7.

¹¹⁶ U.o.14.

¹¹⁷ U.o. 15.

Ezenkívül abban az esetben, ha például eszközök befagyasztásáról szóló határozat értelmében több tagállamban is összehangolt munkára van szükség, az Eurojust koordinációs központok létrehozásával segíti a tagállami hatóságokat, általában azáltal, hogy a tagállamok folyamatos kapcsolatban állnak a központon keresztül, és ezáltal ún. 'real-time' információcsere érhető el.¹¹⁸ A tagállamok által létrehozott ún. kontaktpontok (amelyek együtt az Európai Igazságügyi Hálózatot alkotják) által szorosabb együttműködést alakítható ki, amelynek eredményei már a 2016-os brüsszeli támadáskor is megmutatkoztak. Az Eurojust huszonnégy órán belül mozgósított minden kompetens nemzeti kontaktpontot annak érdekében, hogy készen álljanak sürgős kérés fogadására, igazságügyi együttműködésre.¹¹⁹

Az Eurojust 2016 folyamán pénzmosással kapcsolatban 295 ügyben működött közre, és 67 koordinációs értekezletet szervezett, és 35 közös nyomozócsoport dolgozott ezeken.¹²⁰ Nincs adat azzal kapcsolatban, hogy az Eurojust hány olyan ügyben működött közre terrorizmus-finanszírozással kapcsolatban, viszont a terrorizmus tekintetében 67 ilyen tárgyú ügyben nyújtott segítséget, 18 koordinációs értekezletet szervezett és 4 közös nyomozó- csoportot támogatott.¹²¹

9.2 Az Europol munkája

Az Európai Rendőrség az Európai Unió bűnüldöző hatósága, aminek feladata egy biztonságos Európa megteremtése a polgárok számára.¹²² Célja a tagállamok segítése a terrorizmus megelőzésében és felderítésében, amely érdekében információs központként működik.¹²³

A szervezet létrehozó Tanácsi határozat szerint hatásköre kiterjed a szervezett bűnözésre, a terrorizmusra és egyéb olyan meghatározott súlyos bűncselekményekre, mint a pénzmosásé is.¹²⁴ Az Európai Unió nagyban támaszkodik e hírközlő egység munkájára. Lehetősége van arra, hogy felhasználjon operatív bűnüldözési információkat, közöttük személyes adatokat

¹¹⁸ U.o. 17.

¹¹⁹ U.o. 29.

¹²⁰ U.o. 27.

¹²¹ U.o. 28.

¹²² BOROS László: *Az EU intézményi és döntéshozatali rendszere*, ELTE Eötvös Kiadó, 2002, 88.

¹²³ House of Lords, European Union Committee: *Europol: Coordinating the Fight Against Serious and Organised Crime*, 29th Report of the Session 2007-08, 86.

¹²⁴ A Tanács határozata (2009. április 6.) az Európai Rendőrségi Hivatal (Europol) létrehozásáról (2009/371/IB) L 121/37 4.cikk.

ahhoz, hogy a bűncselekmények kiszűrése és üldözése minél hatékonyabban valósulhasson meg¹²⁵

Az együttműködés megteremtése érdekében minden tagállam köteles egy nemzeti egység felállítására, amely összekötő szervként funkcionál az Europol és az illetékes hatóságok között.¹²⁶

Az Europol hatásköre kiterjed olyan pénzügyi ügyek fogadására is, amelyek esetében annak alapos gyanúja ugyan hiányzik, de az is elegendő, hogyha “korlátozott/restricted” minősítéssel küldik az egyes adatokat számára. Az azonban elengedhetetlen, hogy az Europol kijelölt területeibe kell az esetkörnek tartoznia. Habár még nem bizonyított az adott bűncselekmény léte, annak bebizonyosodása esetén az így megküldött adatok operatív segítséget tudnak nyújtani.¹²⁷

2016 januárjában kezdte meg működését az Europol Terrorizmus Elleni Küzdelem Európai Központja (ECTC). A hozzá fűzött remények szerint nagy mértékű javulást fog hozni a terrorizmus elleni küzdelem területén. Mint páns-európai hírszerzési központ, céljával a tagállamok közötti hírszerzési együttműködés szintjének növelését tűzte ki.¹²⁸ Az ECTC az Europol hivatalos nyilatkozataiban, mint legfontosabb információs központ jelenik meg, amely által a tagállamok megosztják a fontos információkat egymás között és operatív tevékenységüket összehangolják. Mivel azonban az Europolnak nincsen működési képessége a tagállamokon belül, így az ECTC munkája a tagállamoktól és harmadik felektől kapott adatokon alapszik.¹²⁹

9.3 A rendelkezésre álló konkrét rendszerek

9.3.1 CMS (Case Management System), vagyis az Eurojust Ügyviteli Rendszere

Az Eurojust által létrehozott CMS rendszer egy olyan adatbázis, amely tárolja és feldolgozza az ügyekre vonatkozó információkat, valamint arra hivatott, hogy megkönnyítse a tagállamok

¹²⁵ A Tanács határozata (2009. április 6.) az Európai Rendőrségi Hivatal (Europol) létrehozásáról i.m.

¹²⁶ U.o. 8. cikk

¹²⁷ i.m. PINTÉR, 3.

¹²⁸ Yehor BURKOV: *Counter-terrorism Intelligence Cooperation in the Eu: the Case of European Counter Terrorism Center*, CEU eTD Collection, Budapest, 2016., 34.

¹²⁹ U.o. 38-39.

képviselőjének munkáját,¹³⁰ valamint a folyamatban levő nyomozásról és a büntetőeljárásról szóló információkhoz való hozzáférés megkönnyítésében is nagy szerepet játszik. A rendszer segít a személyes adatokra vonatkozó rendelkezések betartásának ellenőrzésében.¹³¹

A 2016-ban megjelent Eurojust jelentés szerint ennek korszerűsítéseként elkészült két frissített változata is a CMS-nek. Az egyik az adatfeldolgozás sebességét növeli, a másik pedig elektronikus üzenetkezelő rendszert hozott létre, amely által a felhasználók nagy mennyiségű e-mailt képesek ide importálni a nemzeti szekciók postafiókjaiból.¹³²

Ehhez kapcsolódnak a Nemzeti Eurojust koordinációs rendszerek, amelynek tagja az Eurojust terrorizmus ügyében eljáró nemzeti levelezője is.¹³³ Ezek a rendszerek biztosítják a büntetőjogi harmonizációt a nemzeti és nemzetközi szintek között, valamint megkönnyítik az Eurojust és tagállam közötti munkát a nemzetközi bűnözés felderítése tekintetében.¹³⁴

9.3.2 A Terrorcselekményekkel Kapcsolatban Hozott Ítéletek Figyelemmel Kísérésére Létrehozott adatbázis (Terrorism Convictions Monitor)

A nemzeti hatóságok adatszolgáltatásán nyugvó dokumentum a terrorizmussal kapcsolatos ügyekben eljáró bírák és ügyészek számára lett létrehozva. Abban nyújt segítséget, hogy tájékozódhassanak a témában hozott ítéletekről, jogszabályváltozásokról, releváns ítéletek igazságügyi szempontú elemzéséről.¹³⁵ A Terrorism Convictions Monitor rendszer egyrészt nyilvános forrású információkon, másrészt pedig a nemzeti hatóságok által szolgáltatott adatokon alapszik, amelyet a Tanács 2005/671/IB határozatának végrehajtásaként kell nyújtaniuk.¹³⁶

¹³⁰ Ángeles Gutiérrez ZARZA: *Exchange of information and Data Protection in Cross-Border Criminal Proceedings in Europe*, Springer, 2015., 77.

¹³¹ Az Európai Unió Tanácsa: *A Tanács határozata az Eurojust megerősítéséről, valamint a bűnözés súlyos formái elleni fokozott küzdelem céljából az Eurojust létrehozásáról szóló 2002/187/IB tanácsi határozat módosításáról*, 5347/3/09 REV 3, 16.cikk b.

¹³² i.m. Eurojust: Éves jelentés, 22.

¹³³ i.m. Az Európai Unió Tanácsa, 5347/3/09 REV 3, 12.cikk (2)

¹³⁴ i.m. ZARZA: 78.

¹³⁵ i.m. Eurojust: Éves jelentés, 28.

¹³⁶ U.o. 28.

9.3.3. Europol Információs Rendszer

Az Európai Rendőrség tartja fenn az Europol Információs Rendszert, mely olyan személyekre vonatkozóan tartalmaz adatokat – beleértve személyes adatokat is –, akiket bűncselekmény elkövetésével, vagy abban való részességgel gyanúsítanak.

Annak érdekében, hogy elkerülhetőek legyenek a szükségtelen nemzeti eljárások, minden nemzeti egységnek közvetlen hozzáféréssel kell rendelkeznie a Rendszer adataihoz.¹³⁷ Az adatokat a nemzeti egységek, az összekötő tisztviselők, az Europol legfőbb szerveit képező igazgatók és igazgatóhelyettesek, valamint további konkrét felhatalmazással rendelkező személyek vihetik be, illetve onnan ők kérdezhetnek le, abban az esetben, ha a konkrét ügyhöz azok az adatok elengedhetetlen fontosságúak.¹³⁸

9.3.4. Utas-nyilvántartási adatállomány (PNR)

Az Európai Parlament és a Tanács 2016-ban fogadta el az utas-nyilvántartási adatállománynak a terrorista bűncselekmények és súlyos bűncselekmények megelőzése, felderítése, nyomozása és a vádeljárás lefolytatása érdekében történő felhasználásáról szóló irányelvet, amely létrehozta a PNR rendszert. A nyilvántartásában szereplő adatok alapján lehetségessé válik a légi fuvarozást igénybe vevő azon személyek beazonosítása, akiket eddig nem gyanúsítottak terrorizmussal összefüggő cselekmények elkövetésével, de az értékelésük alapján érintettek lehetnek, és ezért az illetékes hatóságoknak további vizsgálatokat kell folytatniuk.¹³⁹ A PNR hatékonysága nagyrészt abban áll, hogy az adatokat összevetik a körözés alatt álló személyekre és tárgyakra vonatkozó adatbázisokkal.¹⁴⁰

A rendszerből 'push' és 'pull' módszereken keresztül lehet adatokhoz jutni. Az első módszerrel az igénylő illetékes hatóságok férnek hozzá a légi fuvarozó helyfoglalási rendszeréhez, a 'push' módszerrel pedig a fuvarozók juttatják el az adatokat a hatóságok felé.¹⁴¹ A rendszerben kezelt

¹³⁷ i.m. Az Európai Parlament és Tanács 2015/849 irányelve, i.m. (10)

¹³⁸ u.o. 13. cikk

¹³⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2016. április 27-i (Eu) 2016/681 irányelve *az utas-nyilvántartási adatállománynak (PNR) a terrorista bűncselekmények és súlyos bűncselekmények megelőzése, felderítése, nyomozása és a vádeljárás lefolytatása érdekében történő felhasználásáról*, L 119/132 (7)

¹⁴⁰ u.o. (6)

¹⁴¹ u.o. (16)

adatok tekintetében a kezelésüket a legszükségesebb kategóriákra kell szorítani, illetve az értékelési kritériumokat – amely mentén az elemzés folyik – is olyan módon kell meghatározni, hogy a lehető legkevesebb ártatlan személy legyen tévesen beazonosítva.¹⁴²

9.3.5 A PRÜM rendszer

A PRÜM rendszer a tagállamok közötti DNS adatok cseréjén alapszik annak érdekében, hogy segítséget nyújtson a nemzetközi bűncselekmények és terrorizmussal kapcsolatos bűncselekményekkel szemben. A rendszer tartós és automatikus információcserét biztosít a résztvevő tagállamok tekintetében. A tárolt adatok ujjlenyomatokra és DNS adatokra, személygépjárművek regisztrációs számára terjednek ki.¹⁴³ 2016. januári adatok alapján 22 állam vesz részt a DNS adatok cseréjében, 21 az ujjlenyomat, 20 pedig a gépjármű-nyilvántartási adatok tekintetében.

Ez a 2015 decemberi IB tanácsülésen mutatott adatokhoz képest, mivel azóta hét új kapcsolódás jött létre DNS-adatok cseréje céljából, tizennyolc pedig ujjlenyomat-adatok cseréje érdekében. Azonban még mindig van 4 tagállam, amely nem vesz részt az adatcserében, és részes államok közül is a legtöbb tagállam továbbra sem aknázza ki teljes mértékben a teljes körű összekapcsolódás kínálta előnyöket.¹⁴⁴

9.3.6. Egy újabb eszköz: a hamarosan érkező ETIAS rendszer

2016. november 16-án a Bizottság javaslatot tett az Európai Utasinformációs és Engedélyezési Rendszer (ETIAS) létrehozására annak érdekében, hogy a vízummentes utazók biztonsági ellenőrzéseinek megerősítése lehetővé váljon.¹⁴⁵

¹⁴² u.o. (7)

¹⁴³ Filipe SANTOS and Helena MACHADO: *Patterns of exchange of forensic DNA data in the European Union through the Prüm system*, Science & Justice, 2017.

¹⁴⁴ A terrorizmus elleni küzdelem uniós koordinátora: *Helyzetkép az Európai Tanács tagjai 2015. február 12-i nyilatkozatának, az IB Tanács 2015. november 20-i következtetéseinek és az Európai Tanács 2015. december 18-i következtetéseinek végrehajtásáról*, Brüsszel, 2016., 6785/16., 16.

¹⁴⁵ Európai Bizottság: *Biztonsági unió: A Bizottság javaslatot tesz az Európai Utasinformációs és Engedélyezési Rendszerre*, Sajtóközlemény, 2016., IP/16/3674, 1.

Julian King biztonsági unióért felelős biztos szavait idézve: „*A terroristák és a bűnözők ügyet sem vetnek a nemzeti határokra. Egyedül úgy győzhetjük le őket, ha hatékonyan együttműködünk. Az ETIAS ebben segít: a problémás egyének kiszűrése és beutazásuk megakadályozása révén erősíteni fogjuk Európa belső biztonságát.*”¹⁴⁶

A rendszernek köszönhetően a vízummentesen utazó harmadik országokból érkező személyekkel kapcsolatban, már az Európai Unió határra történő érkezésük előtt információt lehet gyűjteni. Ez a rendszer annak eldöntését teszi lehetővé, hogy egy vízummentességet élvező jelenléte jelent-e biztonsági – vagy akár egyéb – kockázatot.¹⁴⁷

Ezáltal a veszélyes személyek kiszűrése és jelentése számottevően gyorsabbá válhat, amely magára a remények szerint negatívan hat majd a nemzetközi bűnözés, terrorizmus, és ahhoz kapcsolódó bűncselekmények elkövetésére.

9.3.7 Schengeni Információs Rendszer

Habár a Schengeni Térségbe beletartoznak nem Európai Unió országok, és vannak olyan EU-s tagállamok, amelyek nem tartoznak a Schengeni-Egyezmény hatálya alá, fontosnak látom a Schengeni Információs Rendszer bemutatását.

A SIS rendszer 1995 óta működik. Az eredetileg kormányközi keretet váltotta fel az 1987/2006/EK rendelet és a 2007/533/IB tanácsi határozat, amely tovább fejlesztette azt.¹⁴⁸

A felállított rendszer két kategória szerint gyűjti az adatokat. Egyrészt eltűnt személyekről, rendőrség által megfigyelt személyekről és olyan EU-n kívüli országok állampolgárai tekintetében ad figyelmeztető jelzéseket, akikkel szemben beutazási és tartózkodási tilalmat rendeltek el Schengen határain belülre, másrészt pedig az eltűnt személygépjárművek és

¹⁴⁶ U.o. 1.

¹⁴⁷ Az Európai Unió Tanácsa: Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az Európai Utasinformációs és Engedélyezési Rendszer (ETIAS) létrehozásáról, valamint az 515/2014/EU, az (EU) 2016/399, az (EU) 2016/794 és az (EU) 2016/1624 rendelet módosításáról – Általános megközelítés, 9763/17, 1.

¹⁴⁸ Az Európai Parlament és a Tanács rendelete (javaslat): a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés terén a Schengeni Információs Rendszer (SIS) létrehozásáról, működéséről és használatáról, valamint az 515/2014/EU rendelet módosításáról, továbbá az 1986/2006/EK rendelet, a 2007/533/IB tanácsi határozat és a 2010/261/EU bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről, Brüsszel, 2016.12.21. COM (2016) 883 final, 2016/0409 (COD), 7.

tárgyak kiszűrése válik lehetségessé.¹⁴⁹ A SIS II rendszere központi irodában, a tagállamok által felállított nemzeti irodákból, illetve egy kiegészítő információk kezeléséért felelős SIRENE-irodából tevődik össze.¹⁵⁰

A rendszerbe bizonyos nemzeti hatóságok közvetlenül tölthetnek fel és kérhetnek le adatokat. Ezek a nemzeti bűnüldöző, közigazgatási hatóságok is csak azokhoz az adatokhoz férnek hozzá, amelyek feladataik elvégzéséhez feltétlenül szükségesek.¹⁵¹

Az alábbi példa mutatja a Magyar Rendőrség adatlekérésének példáját:

KÖRÖZÉSI NYILVÁNTARTÁSI RENDSZER

Ügyeleti gyors lekérdezés | Lekérdezések | Körözési statisztikák | Kutatás | Saját napló adatok lekérdezése | Körözés felügyeleti ellenőrző lekérdezés

Idal

mert Személy (SISII)

KÜLFÖLDI FIGYELMEZTETŐ JELZÉST KÖVETŐ TALÁLAT ESETÉN ÉRTESSÉ SIRENE Irodáti (Tel.: 33-808, fax: 33-427)
MAGYARORSZÁG ÁLTAL ELRENDELTE FIGYELMEZTETŐ JELZÉST KÖVETŐ TALÁLAT ESETÉN ÉRTESSÍTSE A KÖRÖZÉSIRÁNYÍTÓ SZERVET!

SCHENGENI AZONOSÍTÓ:

ALIAS AZONOSÍTÓ: 0000

DÖNTÉSI HIVATKOZÁS:

KIÁLLÍTÓ HATÓSÁG:

JELZÉS TÍPUS: SZEMÉLY

BEJELŐLŐ ORSZÁG: NÉMETORSZÁG

KÖRÖZÉS OKA: ÁTADÁSI VAGY KIADATÁSI LETARTÓZTATÁSRA IRÁNYULÓ FIGYELMEZTETŐ JELZÉS - SISII HATÁROZAT 26. CIKK

ÁLLÍTSA MEG, TARTÓZTASSA FEL ÉS - AMENNYIBEN EZT NEMZETI JOGSZABÁLY LEHETŐVÉ TESZI - KÉRDEZZE KI A SZEMÉLYT. - VEGYE FEL A KAPCSOLatot A NEMZETI SIRENE IRODÁVAL. - ADJA ÁT A SZEMÉLYT AZ ILLETEKES HATÓSÁGNAK, AMELY JOGSÚLT ELŐZETES LETARTÓZTATÁSBA HELYEZNI A MEGKERESŐ HATÓSÁGOK RÉSZÉRE TÖRTÉNŐ KIADATÁS VAGY ÁTADÁS CÉLJÁBÓL.

KÉRT INTÉZKEDÉS:

LÉTREHOZÁS DÁTUMA: 2016.1.1.

JELZÉS ÉRVÉNYSÉGI IDEJE: 2019.1.

UTOLSÓ MÓDOSÍTÁS DÁTUMA: 2016.1.

CÍMZETT HATÓSÁG NEVE:

RENDELKEZÉST KIBOCSÁTÓ HATÓSÁG NEVE:

FIGYELEMFELHÍVÓ ADAT:

FIGYELEMFELHÍVÓ ADAT:

CSALÁDI NÉV:
EREDETI ÉRTÉK:

TRANSLITERÁLT ÉRTÉKEK: Értékek:

KERESZTNÉV:
EREDETI ÉRTÉK:

TRANSLITERÁLT ÉRTÉKEK: Értékek:

SZÜLTÉSI NÉV:
EREDETI ÉRTÉK:

TRANSLITERÁLT ÉRTÉKEK: Értékek:

(forrás: dr. Vas Zsolt r. Alezredes előadása, Belügyminisztérium Információcsere Konferencia: SIS II működése, SIRENE konzultációs mechanizmus, 2016. május 25.)

¹⁴⁹ Sis II Supervision Coordination Group: The Schengen Information System, a Guide for exercising the Right of Access, 2014, 5.

¹⁵⁰ U.o., 6.

¹⁵¹ Megumi: SIS II, Schengeni Információs Rendszer, segítség a nemzeti bűnüldöző és közigazgatási hatóságok számára a schengeni térség hatékonyabb védelmében és az eltűnt személyek felkutatásában, Európai Unió, 2013.,2.

2016-ban elkészült a Bizottság által a rendszer átfogó értékelése, amely azt mutatta, hogy a rendszer sikeresen működik, és az igazságügyi együttműködés legsikeresebb eszközének értékelhető. Nemzeti hatóságok 2015-ben majdnem 2.9 milliárd alkalommal vették igénybe a rendszert személyek és tárgyak ellenőrzése céljából, amely által 1.8 millió kiegészítő információ került kicserélésre.¹⁵²

A továbbfejlesztése céljából 2016 decemberében szintén a Bizottság által készült el egy javaslat a rendszer és annak alapját képező jogszabályi környezet módosításáról és kiegészítéséről, amely alapján a jelenleg Tanácsi határozat formájában létező szabályozást, rendelet alapú és ezáltal tagállamok által kötelezően, változatlan formában alkalmazandó jogszabályi környezet jönne létre.¹⁵³

10 A reakció kritikája és javaslatok

Az általam elemzett két bűncselekmény elleni küzdelem fontosságának arra kell ösztönöznie az Európai Unió tagállamait, hogy hatékony, arányos, visszatartó erővel rendelkező közigazgatási szankciókat alkalmazzanak a nemzeti jogban, az Európai Parlament és Tanács 849/2015-ös irányelvében foglaltak alapján elfogadott tagállami szabályozás megsértésének esetére.¹⁵⁴ Erre jelenleg a tagállamoknak számos lehetőségük van, amely sokszínűsége miatt hátrányosan is érintheti a küzdelem terén tett erőfeszítéseket, mivel azzal a veszéllyel jár, hogy az uniós fellépés elaprózódottá válik.¹⁵⁵

Ezen a problémán túlmenően is három igazán lényeges érv is rámutat arra, hogy miért nem működnek hatékonyan a megszorító intézkedések.

10.1 A korlátozó intézkedésekre vonatkozó meglátások

¹⁵² i.m. Az Európai Parlament és a Tanács rendelete (javaslat) 2.

¹⁵³ A terrorizmus elleni küzdelem uniós koordinátora: *Helyzetkép az Európai Tanács tagjai 2015. február 12-i nyilatkozatának, az IB Tanács 2015. november 20-i következtetéseinek és az Európai Tanács 2015. december 18-i következtetéseinek végrehajtásáról*, Brüsszel, 2016., 6785/16.

¹⁵⁴ Az Európai Parlament és Tanács 2015/849 irányelve, i.m. (59)

¹⁵⁵ U.o. (59)

A hatékonyság ellen szól az, hogy szinte sosem érnek el teljes sikert, sőt néha teljes sikertelenség övezi őket úgy, hogy kisebb mértékű, vagy nem is érzékelhető hatást érnek el. A másik fontos tényező, pedig ami felvetődik, az emberi jogokkal kapcsolatos következményei.¹⁵⁶ Habár a korlátozó intézkedések fontos és szükséges lépésnek bizonyulnak ahhoz, hogy csökkenthető legyen a terrorizmus kiterjedtsége, rengeteg forrás árulkodik arról, hogy nem azok nem olyan sikeresek, mint lehetnének.

A sikertelenséget támasztja alá a Szíriában bevezetett korlátozó intézkedések példája. A 2004-ben a terrorizmus és tömegpusztító fegyverek terjesztése elleni védekezés intézkedések kerültek bevezetésre. A szankciók kiterjedtek a szír pénzügyi intézményekkel való kapcsolat megszakítására is a pénzmosás gyanúja miatt. Az Egyesült Államok és az Európai Unió 2011-ben kiegészítő szankciókat vezettek be Bashar al-Assad és kormánya ellen. Az Assad kormány azonban továbbra is hatalmon van, és a szír kormány továbbra is véres erőszakot alkalmaz civilek ellen.¹⁵⁷ A korlátozások egyelőre nem vezettek eredményre.

Akármi is legyen a hatása, a szankciók gyakran elvétik a céljukat, és gyakran kárt okoznak olyan helyen, ahol alapvetően a segítség volt a cél. A legnagyobb hatás a civil lakosság esetében lehet, aki nem képes megvédeni önmagát és gyakran nem, vagy igen alacsony hatást tudnak gyakorolni azokra a szabályzatokra, amelyeken változtatni kellene. Ennek a két érvek a tekintetében igen kétségessé vált az, hogy a gazdasági szankciók meg tudnak-e felelni a növekvő elvárásoknak, és az emberi jogok hatékony védelmének.¹⁵⁸ Az alkalmazás tekintetében nagyon lényeges az intézkedések utólagos vizsgálata, különös tekintettel a nem kívánt hatásokra, mivel az haladást eredményezhet, és fejlődést a 'smart sanctions' tekintetében.¹⁵⁹

A harmadik érv tekintetében nagyon fontos szerepet játszik az EU Alapjogi Chartája, amelyet az alapító szerződések erejével ruháztak fel. Ez által a többi európai uniós jogszabály végrehajtása során mind a tagállamoknak, mind az európai uniós intézményeknek tiszteletben

¹⁵⁶Ella SHAGABUTDINOVA and Jeffrey BEREJIKIAN: *Deploying Sanctions while Protecting Human Rights: Are Humanitarian "Smart" Sanctions Effective?* Journal of Human Rights, Taylor & Francis Group, LLC, 2007. 60.

¹⁵⁷Gary CLYDE HUFBAUER, Jeffrey J. SCHOTT, Kimberly Ann ELLIOTT, and Julia MUIR: *Case Studies in Economic Sanctions and Terrorism* Post-2000 Sanctions Episodes May 2012 4-5.

¹⁵⁸i.m. Ella SHAGABUTDINOVA and Jeffrey BEREJIKIAN, 61.

¹⁵⁹Iana DREYER, José LUENGO-CABRERA: *On target? EU sanctions as security policy tools* – Institute Security Studies Union European (ISSUE) Report N025, 25.o.

kell tartaniuk a benne foglalt jogokat.¹⁶⁰ Ennek VI. cikke foglalkozik az igazságszolgáltatással, benne pedig a hatékony jogorvoslatról, és a tisztességes eljáráshoz való jogról, a védelemhez való jogról. A 47. cikk szerint mindenkinek lehetőséget kell biztosítani arra, hogy igénybe vegyen tanácsadást, védelmet, képviselőt. Ezen felül pedig mindenkinek, aki úgy érzi, hogy az Unió joga által biztosított szabadságát, illetve jogait nem tartották tiszteletben joga van a bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz.¹⁶¹

Ezek a garanciák azonban nagyon gyakran nem érvényesülnek a 'smart sanctions' alkalmazása során, és komoly sérelmeket okoznak a korlátozással érintett természetes és jogi személyeknek egyaránt. A pénzeszközök befagyasztásáról szóló határozatok tekintetében az érintettet – legyen akár személy vagy szervezet – megilleti az a jog, hogy a döntéssel szemben keresetet terjesszen elő az uniós bíróság előtt, amelynek ellenőriznie kell egyrészt az EUMSZ 296. cikkben előírt indokolási kötelezettség tiszteletben tartását, valamint azok pontos és konkrét jellegét, valamint azt, hogy ezen indokok megalapozottak-e.¹⁶²

Azonban számos esetben merül fel kétely azzal kapcsolatban, hogy a megszorító intézkedések tiszteletben tudják-e tartani az gyanúsítottak emberi jogait az alkalmazás során.¹⁶³ Ennek anyaelete a Kadi ügy, mely bevonta mind az Egyesült Nemzetek Szervezetének, mind az Európai Uniónak munkáját.¹⁶⁴

Kutatásaim alapján a probléma elkerülésére az Európai Unió Bírósága már nagyobb figyelmet fordít. Egy 2017-es példával szemléltetve a terrorizmus leküzdése érdekében a Tamil Eelam Felszabadító Tigrisei nevű szervezet a Tanács által felkerült azon személyek, csoportok és

¹⁶⁰ U.o. 7.o

¹⁶¹ Az Európai Unió Alapjogi Chartája (2012/C 326/02) C326/405, VI. Fejezet, 47. szakasz.

¹⁶² C-79/15 P - ítélet, 48. pont

¹⁶³ A UNHCR, Magyar Rendőrség, Magyar Helsinki Bizottság: *Emberi jogi garanciák és a nemzetközi migráció*, Magyar Helsinki Bizottság, 2012, 6.

¹⁶⁴ Az ENSZ Biztonsági Tanács határozatainak tekintetében valamennyi ENSZ tagállamnak be kell fagyasztani minden Oszáma Bin Ládennel, Al-Kaidával, Talibánnal összefüggésbe hozható pénzeszközöket.

2001. október 17-én Yassin Abdullah Kadi szaúdi lakos neve is felkerült a listákra. 4 évvel később az első ítéletekben megállapítást nyert, hogy az ENSZ Biztonsági Tanácsának intézkedéseit végrehajtó európai rendeletek lényegében joghatóság alóli mentességet élveznek. A listára vétel bírói felülvizsgálatát sem az ENSZ általános bírói fórumán, sem a nemzetközi Bíróságokon, sem a Biztonsági Tanács által felállított panasztestületnél nem kezdeményezhették azonban az érintettek. A nemzetközi bírói fórumok által az emberi jogok védelmét biztosító jogorvoslati lehetőségek egyébként általában csak a belső (állami) jogorvoslati lehetőségek kimerítése után nyílnak meg, így az uniós aktusok által átültetett szankciók alkalmazása ellen ezért az EU-tagállamokban nem áll rendelkezésre bírói felülvizsgálat. És ez nem számított és nem számít egyedi példának. (Yassin Abdullah Kadi kontra az Európai Unió Tanácsa és az Európai Közösségek Bizottsága T-315/01 sz.)

szervezetek listájára, akiknek, illetve amelyeknek vagy akik, illetve amelyek javára tilos pénzügyi szolgáltatásokat nyújtani¹⁶⁵.

Az listára való felvétel indoklása szerint valamennyi államnak el kell hártania és meg kell akadályoznia a terrorcselekmények finanszírozását, és be kell fagyasztania azon személyek pénzeszközeit, gazdasági erőforrásait, akik terrorcselekményeket követnek el vagy kísérelnek meg elkövetni, illetve ilyen cselekmények elkövetésének részesei vagy elősegítői.¹⁶⁶

Az ügy a Törvényszékig jutott, és az alapvető jogok tiszteletben tartásának hiánya, és a megfelelő indoklási kötelezettségek elmulasztása miatt a Tanács fellebbezését elutasították. A Bíróság ugyanis több alkalommal megállapította, hogy a Tanácsnak abban az esetben, ha korlátozó intézkedéseket fogad el, tiszteletben kell tartania az uniós jogrend szerves részét képező alapvető jogokat, többek között a védelemhez való jogot és a hatékony bírói jogvédelemhez való jogot, hiszen amennyiben a listára való első felvételt határozatra kell alapítani, meg kell állapítani, az azt hozó hatóság határozata a védelméhez való jog és a hatékony bírói jogvédelemhez való jog tiszteletben tartása mellett fogadta-e el a pénzeszközök befagyasztásáról szóló határozatok rendszerében. A Tanács így köteles arra, hogy az indokolások keretében olyan információkat nyújtson, amelyek alapján megállapítható, hogy e jogok tiszteletben tartását ellenőrizte.¹⁶⁷ Azonban ebben az ügyben nem lehet megtudni azt, hogy a Tanács teljesítette-e ez az ellenőrzési kötelezettséget, tehát elégtelen az indoklás a vitatott jogi aktusok tekintetében.¹⁶⁸

Ezen túlmenően a 2005-ös évtől kezdve elkövetett terrorista cselekmények listája meghatározó szerepet játszott a szervezet pénzeszközei befagyasztásának a Tanács általi fenntartása tekintetében, azonban minden olyan új terrorista cselekményre való hivatkozás esetében, teljesülnie kell annak a követelménynek, hogy az megfelelő vizsgálaton, valamint hatáskörrel rendelkező hatóság határozatán alapszik. A Törvényszék megállapítása szerint azonban, a Tanács a 2005-ös évtől kezdődően elkövetett terrorista cselekmények listájára vonatkozó állításait csupán a sajtóból és az internetről általa megszerzett információkra alapozta.¹⁶⁹

¹⁶⁵ Az Európai Unió Tanácsa kontra Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE), ECLI:EU:C:2016:723, C-599/14. P. sz. Ügy, 1.

¹⁶⁶ Az ENSZ BT 1373. (2001) számú határozata 1. pontjának a) és b) alpontja

¹⁶⁷ i.m. C-599/14. P. sz. Ügy, 31.

¹⁶⁸ U.o. 38.

¹⁶⁹ U.o. 47.

Így a Törvényszék a jogi aktusok elégtelen indokolása, valamint a Tanács által felhozott, a listán való további szerepeltetésének indokai miatt megsemmisítette a jogi aktusokat.

A korlátozó intézkedések tekintetében az ENSZ gyakorlata hasznos lehet. Az Európai Külügyi Szolgálatnak minél gyakrabban kellene konzultálnia szankciószakértőkkel, a különböző országok szakértőivel, akár egy szakértői testület formájában, ahogy az ENSZ-nél is szankcióbizottságoknak jelentenek azzal kapcsolatban, hogy a kivetett szankciók milyen eredménnyel működnek az érintett területeken. A testületek munkája már többször bizonyított. Ez a rendszer inspirációként működhetne, segítve a Tanácsot az uniós szankciók tervezésében és finomításában.¹⁷⁰

Az Európa Tanácsnak tartózkodnia kell a kétoldalú kapcsolatok szankcióként történő korlátozásától. A korlátozó intézkedések hatályba alatt is, a párbeszédnek a szankcióval érintettekkel nyíltnak kell maradnia a félreértések elkerülése érdekében, illetve, hogy az Európai Unió minél kevésbé veszítse el a befolyását ezeken a területeken.¹⁷¹

10.2 Az EU válaszána értékelése

A határok eltörlése nem csupán a jól működő vállalkozások létrehozását szolgálja, hanem nagymértékben megkönnyíti a pénzmosást és a terrorizmus finanszírozását. A közelmúlt eseményei jól mutatják, hogy a terrorizmus visszaszorításához összehangolt válaszra van szükség az Európai Unió részéről.¹⁷²

Az Unió a bűnüldöző hatóságok közötti együttműködésre koncentrál, amely Európán belül főleg az *Europol* által, még tágabb, nemzetközi szinten pedig az *Eurojust* által igyekszik megvalósulni. Az együttműködés nem könnyű feladat, és korántsem kielégítő a jelenlegi helyzet. Guy Verhofstadt volt belga miniszterelnök 2016. április 12-én Európai Parlamentben mondott beszédében hívta fel erre a figyelmet.

¹⁷⁰ Clara PORTELA: *The EU's Use of 'Targeted' Sanctions Evaluating effectiveness*, Ceps Working Documents, Thinking ahead for Europe, No. 391 / March 2014. 37.

¹⁷¹ i.m. PORTELA, 38.

¹⁷² BLUTMAN László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban* HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2014.

A 2004-es madridi terrortámadás esetében a francia hatóságok tudtak az elkövetők kilétéről. A 2015-ös londoni támadás esetében a francia rendőrség tudott a támadók személyéről, akárcsak a 2016-os belga támadás esetében, amikor az elkövetőket a német és francia hatóságok is üldözték. A Charlie Hebdo esetében is a brit hatóságok tudták azt, hogy fokozott figyelmet kell fordítani azokra a személyekre, akik végül az akciót véghez vitték. A párizsi terrortámadás egyik kitervelője és egyben elkövetője Salah Abdeslam is a hatóság hiányosságai miatt tudta elhagyni az országot, mivel a francia hatóság nyilvántartásában nem szerepelt, azonban Belgiumban nagyon jól tudták, ki ő. ez megismétlődhetett 2016 áprilisában, Belgiumban is, amikor a brüsszeli támadókat ismerte a svéd rendőrség. A terrorizmus nem, csak a hírszerző egységek ismernek határokat.¹⁷³ A hiányosságok egyik oka feltehetően a tagállamokon belüli eltérő szabályozáson alapulhat.

Az Eurojust 2017-ben megjelent éves jelentése alapján még nincsen állandó együttműködés az Eurojust és Europol között. Csupán konkrét ügyek mentén alakultak ki formális szövetségek, illetve konkrét ügyekben eljáró irányítóbizottságok munkája révén alakult ki kooperáció.¹⁷⁴ Mivel mind a két szerv közös cél érdekében, és az Európai Unió térségének védelmében dolgozik, egy tényleges szövetség létrehozása, illetve egy közös adatbázis rendszer létrehozása nagy mértékben növelné a hatékonyságot, illetve a gyors információáramlást.

Lehetséges megoldás lehetne a már létező Közös Nyomozócsoportok modellje, amelyek a határon átnyúló műveleteknél működnek együtt, határozott elsőbbséget élvezve. Ezek a Nyomozócsoportok bírókból, ügyészekből és végrehajtásért felelős hatóságokból tevődnek össze, amelyek konkrét eseteknél és célból folytatnak büntetőügyekben nyomozást egy, vagy több tagállamban. Az Eurojust vezetése által, és azzal, hogy az Europol konkrétan leosztott feladatokat hajtana végre, professzionális együttműködés tudna megvalósulni a terrorizmus és bűncselekmények megelőzésében és felderítésében.¹⁷⁵

¹⁷³ Guy VERHOFSTADT: *Counterterrorism following the recent terrorist attacks*, European Parliament – Debates Tuesday, 12 April 2016, Strasbourg.

¹⁷⁴ i.m. Eurojust: Éves jelentés, 41.

¹⁷⁵ Sergio CARRERA, Elspeth GUILD, Valsamis MITSILEGAS: *Reflections on the Terrorist Attacks in Barcelona, Constructing a principled and trust-based EU approach to countering terrorism*, CEPS Policy Insights, No. 2017-32, 2017., 11-12.

Az információáramlás gátjaként értelmezhető véleményem szerint az, hogy az általam bemutatott SIS II rendszerhez jelenleg Az Europol és Eurojust ügynökségei bizonyos lekérdezésekhez korlátozott hozzáférési jogokkal rendelkeznek.¹⁷⁶ Úgy gondolom, hogy az, hogy a tagállamok korlátlanul hozzáférhetnek adatokhoz, azonban a két legfontosabb Európai Unió büntető hatóság nem, egy felfoghatatlan akadályt képez az unión belüli hatékony információáramlásban.

Kutatásom során nagyon sok általam körbejárt témaköröket vizsgáló Európai Unió által felállított különbizottságot, csoportot, programot találtam – például a Szervezett Bűnözés, a Korrupció és a Pénzmosás Problémájával Foglalkozó Különbizottság, Közös Nyomozócsoportok Hálózata, Konzultatív Fórum, a Bizottság Pénzmosás és Terrorizmusfinanszírozás ellen létrejött szakértői csoportja, Az Európai Felügyeleti Hatóságok Kapcsolt Bizottsága, jelenleg a Terrorizmus Elleni Küzdelem Európai Központja – amelyet a tagállamok közötti igazságügyi együttműködés és büntető szervek kapcsolattartása érdekében hoztak létre. Véleményem szerint ezen csoportok munkája azért nem éri el a hatékonyság legmagasabb fokát, mivel maga az igazságügyi együttműködés érdekében tevékenykedő Európai Unió rendszer széttagozott.

Úgy gondolom, hogy igazán hatékony munka abban az esetben lehetne elérhető, ha csökkentenék a hivatásos kutatócsoportok és különbizottságok számát olyanokra, amelyek összehangolt munka által hosszútávon és következetesen tudnak együttműködni, ezáltal a tevékenységeket érintő átfedések száma is nagyban csökkenne.

A 'know your customer' műveletre vonatkozó irányelv esetén kétségeket vethet fel, hogy abban az esetben, ha a kockázat alacsony szintjét látják, lehetővé tehetik a szolgáltatóknak, hogy eltekintsenek az ügyfél-átvilágítástól, amely lehetőséget adhat a különböző szerveződéseknek arra, hogy ezt kihasználva megtalálják a kiskapukat a tervük véghezviteléhez.¹⁷⁷

Ennek veszélyei be is igazolódtak. Ez olvasható a Tracfin, Franciaország pénzmosás elleni nemzeti egységének 2015. március 18-án kiadott sajtóközleményében, amiben felhívta a figyelmet a műveletek kiszűrésének fontosságára a párizsi támadásokra tekintettel, amelynek

¹⁷⁶ Megumi, i.m.2.

¹⁷⁷ i.m. Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/849 irányelve, 1. fejezet 4. szakasz.

finanszírozása szerény összegekkel valósult meg, így a rendszerben való kiszűrése nem volt lehetséges.¹⁷⁸

Ennek érdekében mindenképpen a technika legújabb vívmányainak segítségével lehetne egy olyan rendszert kialakítani, amely automatikusan keresztül futtatná valamennyi kisösszegű tranzakciót is egy olyan adatbázison, amelyben a veszélyes elemek, vagy hozzájuk közel álló bevonásra gyanús személyek szerepelnek, annak érdekében, hogy a látszólag veszélytelen utalások is fennakadhassanak a rendszerben.

Véleményem szerint az egyik legégetőbb probléma az, amire már korábban idézett beszédében Guy Verhofstadt is felhívta a figyelmet, hogy az Europol embereinek nincs nyomozati és végrehajtási jogköre a tagállamokban. Mindenképpen szükséges lenne a végrehajtói jogkör valamilyen szinten való megjelenítése, ami ugyan valóban a tagállamok autonómiájából ruház át egy részt, de ez semmiképpen nem veszteséget okozna, hanem előnyt jelentene. A szervezett bűnözés általában több országban is jelen van egyidejűleg. A fellépés így mind időben, mind tartalomban is több állam közötti összehangolt munkát, nyomozást, végrehajtási intézkedéseket követel. Ennek tekintetében feltétlenül szükséges az, hogy ez ne legyen hátráltatva nemzetek közötti nyelvi akadályokkal, a munkamódszerek által, ne legyen eltérés a megvalósítási mechanizmusokban.¹⁷⁹ Ez mindenképpen csak akkor lehetne lehetséges, ha a nyomozás és végrehajtás lehetősége is az Eurojust és Europol kezében lenne.

Az Európai Rendőrségi Hivatal létrehozásáról szóló tanácsi határozat véleményem szerint sok olyan rendelkezést iktatott be, amely lassítja az információáramlást, illetve a hatékony együttműködést. Ez jelentkezik egyrészt abban, hogy az általam is említett Európai Információs Rendszerbe bevitt adatokat kizárólag az eredetileg bevívó személy módosíthatja, helyesbítheti vagy törölheti. Ez plusz egy lépést iktat be az eljárás folyamatába, amely egy megbízható rendszer esetében feleslegesnek mutatkozhat.¹⁸⁰ Javasolt lenne az, hogy a rendszerhez való hozzáférés tekintetében különböző szinteket hozzanak létre, és egy bizonyos szint felett már minden hatóságon belül lehetséges legyen az információk módosítása, betáplálása.

¹⁷⁸ Tracfin- Dossier de presse- *Lutte contre le financement du terrorisme*, mercredi 18 mars 2015.

¹⁷⁹ i.m. BRAUN, 16.

¹⁸⁰ A Tanács határozata (2009. április 6.) az Európai Rendőrségi Hivatal (Europol) létrehozásáról (2009/371/IB) L 121/37 13. cikk

Az említett határozat gyengesége az is, hogy ugyan a tagállamok által e célból kijelölt illetékes hatóságok is lekérdezhetik az Europol Információs Rendszert. A lekérdezés eredménye azonban nem jelez mást, csupán annyit, hogy a lekérdezett adatok a rendszerben rendelkezésre állnak, de további információk ezt követően csak a nemzeti egységen keresztül szerezhetők. Abban az esetben, ha gyors reakcióra van szükség, a hivatalos hatóságok előtti információk visszatartása zavarokat és hátrányokat okozhat. Ezen túl a tagállam által a számára megküldött adatokat az Europol csak e tagállam hozzájárulásával továbbíthatja a szervezetek részére¹⁸¹ Úgy gondolom, hogy amennyiben egy hatóság cselekvési köre kiterjed arra, hogy szüksége legyen információkra a rendszerből, legyen azonnali hozzáférése azon olyan esetekre, amikor nem lehet várakozni.

A rendőrségeknek és az intelligens egységeknek javasolt lenne a 'kevesebb több' politikáját alkalmazni. Az adatok visszatartásának, a feldolgozási idő csökkentésének, és a jobb, és pontosabb adathasználatnak kell találkoznia a bizonyítékok minőségi előírásaival a büntetőeljárás során.¹⁸²

11 Konklúzió

Büntetőjogi és közigazgatási szankciók nélkül hagynánk azt, hogy a terrorizmus finanszírozása, pénzmosás, a mai értékek alapján nem tolerált tevékenységek nagyobb mértéket öltsenek.

Értékelésem szerint az általam bemutatott intézmények jók, azonban nem eléggé kifinomultak. Ha az általam bemutatott bűncselekményeket nem üldöznék, a demokrácia, emberi jogok, jogbiztonság, jogállamiság, igazságosság alapjait ingatnák meg.

Ahogy magát az Európai Uniót, ezen intézményét is a folyamatos fejlődés kell, hogy övezze, főképp, amennyiben a pénzmosás és terrorizmus finanszírozását visszaszorító törekvésként vezetik be őket. A dolgozatom azért is került megírásra, mivel ezen a téren a szankciók még általában nem érik el a várt sikert, a gyengeségekre rámutatva azonban a fejlődés lehetséges.

¹⁸¹ U.o. 13. cikk (6)

¹⁸² Didier BIGO, Evelien BROUWER, Sergio CARRERA, Elspeth GUILD, Emmanuel-Pierre GUITTET, Julien JEANDESBOZ, Francesco RAGAZZI and Amandine SCHERRER: The EU Counter-Terrorism Policy Responses to the Attacks in Paris: Towards an EU Security and Liberty Agenda, CEPS Paper in Liberty and Security in Europe, No 81, 2015., 15.

12 Végszó

Részletesen körbejártam az Európai Unió védekezését a terrorizmus finanszírozását és pénzmosást érintően. A terrorizmus elleni küzdelem mindig egy olyan témakör lesz, amely minden nemzet és szervezet szempontjából fokozott figyelmet, és - ami ennél is fontosabb - összefogást igényel és a folyamatos fejlődés és változás elengedhetetlen, mivel az elkövetők rendkívül gyorsan képesek a jogszabályok 'kiskapuinak' megtalálására, és az újabb bűncselekmények elkövetésére. Részletesen kifejtettem továbbá az Európai Unió stratégiáját a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása ellen, illetve, hogy milyen eszközökkel veszi fel a harcot. Taglaltam a megszorító intézkedések típusait, hatályát, kiterjedését, az azokat hasznosítható szervezeteket és szerveket, illetve kitekintettem az ENSZ-szel való összefüggésekre. Bemutattam a meglévő szervezetrendszer működését és az eszközök lényeges hiányosságait, az Európai Unió rendelkezéseit.

A témakör kutatását még 2016-ben kezdtem, így dolgozatomban az utóbbi évek változásait folyamatosan tudtam követni és értékelni. Ezek alapján a címben feltett kérdésekre azt a választ tudom adni, hogy egyre többen „megfizetnek érte”. Az Európai Unió egyre több eszközzel, egyre összehangoltabban törekszik a cselekvési tervek, stratégiák, irányelvek, jogszabályok, programok végrehajtására a terrorizmus, és a pénzmosás elleni védekezés területén. A fejlődés nem állt meg, és annak folyamatosnak kell lennie, mivel az elmúlt év történései is mutatták, hogy a terrorizmus finanszírozásának és pénzmosásnak a kérdésében mindig reakcióképesnek kell maradni, és fejlődni együtt, összefogva.

„In varietate concordia” - „Egység a sokféleségben”¹⁸³

¹⁸³ CSIKI Tamás: *Sokféleség – egységben*, Nemzet és biztonság 2009., 57.

13 Felhasznált irodalom

1. A Bizottság 1190/2008/EK rendelete (2008. november 28.) az Oszáma bin Ládennel, az Al-Qaida hálózattal és a Tálibánnal összeköttetésben álló egyes személyekkel és szervezetekkel szemben meghatározott szigorító intézkedések bevezetéséről szóló 881/2002/EK tanácsi rendelet 101. alkalommal történő módosításáról, L 322/25
2. A Bizottság közleménye az Európai tanácsnak és a Parlamentnek: *A szabadság, biztonság és igazságosság övezete: a tamperei program mérlege és az új iránymutatások* {SEC(2004)680 et SEC(2004)693}, COM/2004/0401
3. A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete elnökének 1/2004. számú ajánlása a terrorizmus finanszírozása és a pénzmosás megelőzéséről és megakadályozásáról
4. A Tanács eljárási szabályzata, 11/12/2009 o. 0036 – 0061, 32009Q1211(01)
5. A Tanács határozata (2009. április 6.) az Európai Rendőrségi Hivatal (Europol) létrehozásáról (2009/371/IB) L 121/37.
6. A terrorizmus elleni küzdelem uniós koordinátora: *Helyzetkép az Európai Tanács tagjai 2015. február 12-i nyilatkozatának, az IB Tanács 2015. november 20-i következtetéseinek és az Európai Tanács 2015. december 18-i következtetéseinek végrehajtásáról*, Brüsszel, 2016., 6785/16.
7. A UNHCR, Magyar Rendőrség, Magyar Helsinki Bizottság: *Emberi jogi garanciák és a nemzetközi migráció*, Magyar Helsinki Bizottság, 2012.
8. Ángeles Guttierrez ZARZA: *Exchange of information and Data Protection in Cross-Border Criminal Proceedings in Europe*, Springer, 2015.
9. *Az Egyesült Nemzetek Biztonsági Tanácsa (ENSZ BT) és az Európai Unió (EU) Tanácsa által elfogadott korlátozó intézkedések (szankciók)* <http://tinyurl.hu/jn3r/> letöltés dátuma: 2016.07.06.
10. 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről, Magyar Közlöny 2012. évi 92. szám
11. Az Egyesült Nemzetek Biztonsági Tanácsa (ENSZ BT) és az Európai Unió (EU) Tanácsa által elfogadott korlátozó intézkedések (szankciók) 2012R0267 — EN — 16.01.2016 — 017.001 — 225 ANNEX X
12. Az ENSZ BT 1373. (2001) számú határozata, S/RES/1373 (2001)

13. Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye: A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak – *Az EU terrorizmusellenes politikája: legfőbb eredmények és jövőbeni kihívások*, COM (2010) 386 végleges, SEC(2010) 911.
14. Az Európai Parlament és a Tanács 2015/847-es rendelete a pénzáttalásokat kísérő adatokról és a 1781/2006/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről, L 141/1.
15. Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/849 irányelve *a pénzügyi rendszerek pénzmosás vagy terrorizmusfinanszírozás céljára való felhasználásának megelőzéséről, a 648/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 2005/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv és a 2006/70/EK bizottsági irányelv hatályon kívül helyezéséről*, L 141/73
16. Az Európai Parlament és a Tanács (Eu) 2017/541 irányelve *a terrorizmus elleni küzdelemről, a 2002/475/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról, valamint a 2005/671/IB tanácsi határozat módosításáról*, L 88/6
17. Az Európai Parlament és a Tanács 2016. április 27-i (Eu) 2016/681 irányelve *az utas-nyilvántartási adatállománynak (PNR) a terrorista bűncselekmények és súlyos bűncselekmények megelőzése, felderítése, nyomozása és a vádeljárás lefolytatása érdekében történő felhasználásáról*, L 119/132
18. Az Európai Parlament és a Tanács rendelete (javaslat): *a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés terén a Schengeni Információs Rendszer (SIS) létrehozásáról, működéséről és használatáról, valamint az 515/2014/EU rendelet módosításáról, továbbá az 1986/2006/EK rendelet, a 2007/533/IB tanácsi határozat és a 2010/261/EU bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről*, Brüsszel, 2016.12.21. COM(2016) 883 final, 2016/0409 (COD)
19. Az Európai Unió Alapjogi Chartája (2012/C 326/02) C326/405
20. Az Európai Unió Bírósága 93/13. sz. sajtóközlemény Luxembourg, 2013. <http://tinyurl.hu/2hGX/> letöltés dátuma: 2016.08.16.
21. Az Európai Unió Tanácsa: *Az Európai Unió terrorizmusellenes stratégiája*, 14469/4/05 Rev.4. Brüsszel 2005., <http://tinyurl.hu/jTWl/> letöltés dátuma: 2016.08.09.
22. Az Európai Unió Tanácsa: *A Tanács határozata az Eurojust megerősítéséről, valamint a bűnözés súlyos formái elleni fokozott küzdelem céljából az Eurojust létrehozásáról szóló 2002/187/IB tanácsi határozat módosításáról*, 5347/3/09 REV 3.

23. Az Európai Unió Tanácsa: *Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az Európai Utasinformációs és Engedélyezési Rendszer (ETIAS) létrehozásáról, valamint az 515/2014/EU, az (EU) 2016/399, az (EU) 2016/794 és az (EU) 2016/1624 rendelet módosításáról– Általános megközelítés (Javaslat)*, 9763/17.
24. Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes keretbe foglalt változata (2012/C 326/01) C 326/1
25. BARTHA Ildikó: *Nemzetközi szerződések mozgásban – Alkotmányos és nemzetközi jogi kihívások az Európai Unió külkapcsolataiban*, DIALÓG CAMPUS Budapest – Pécs, 2015.
26. BARTKÓ Róbert *A terrorizmus elleni küzdelem kriminálpolitikai kérdései* Universitas–Győr Nonprofit Kft. Győr, 2011, Széchenyi István Egyetem, Győr V.3
27. BLUTMAN László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban* HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. (2014).
28. BOROS László: *Az EU intézményi és döntéshozatali rendszere*, ELTE Eötvös Kiadó, 2002.
29. BOTOS Csaba: *A terrorizmus pénzügyi háttere* <http://tinyurl.hu/Urkn/> letöltés dátuma: 2017.02.15.
30. BRAUN Zsolt Zoltán: *Az Európai Rendőrségi Hivatal – De iuresprudentia et intro publico – Jog- és Politikatudományi folyóirat – VI. Évfolyam 2012/1-2. szám*
31. Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs: *Money Laundering and Terrorist Financing: A Global Threat Share*, International Narcotics Control Strategy Report, 2004.
32. C-402/05. P. és C-415/05. P. sz. egyesített ügyek Yassin Abdullah Kadi és Al Barakaat International Foundation kontra Tanács és Bizottság, a Bíróság (nagytanács) 2008. szeptember 3-i ítélete.
33. C-599/14. P. sz. Ügy: Az Európai Unió Tanácsa kontra Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE), ECLI:EU:C:2016:723.
34. C-599/14. P. sz. Ügy: Az Európai Unió Tanácsa kontra Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE) ECLI:EU:C:2017:583
35. Catherine SCHNEIDER: *Les sanctions économiques imposées par l'Union Européenne*, Journal de droit européen, 2015.

36. Clara PORTELA: *The EU's Use of 'Targeted' Sanctions Evaluating effectiveness*, Ceps Working Documents, Thinking ahead for Europe, No. 391 / March 2014.
37. Council of the EU: *A pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem: megállapodás az elnökség és az EP között*, Sajtóközlemény, 794/17, 2017.
38. Council of the European Union: *EU restrictive measures*, Brussels, Council of the European Union Press Office, 2014.
39. Council of the European Union: *Principles on the Use of Restrictive Measures (Sanctions)*, 2004. június 7., Brüsszel, 10198/1/04 REV 1 Basic PESC 450.
40. CSATLÓS Erzsébet: *A közös kül- és biztonságpolitika és a tagállami szuverenitás*, Kül-Világ, a nemzetközi kapcsolatok folyóirata, VII. Évfolyam, 2010/4.
41. CSIKI Tamás: *Sokféleség – egységben*, Nemzet és biztonság 2009. december. 57.
42. Didier BIGO, Evelien BROUWER, Sergio CARRERA, Elspeth GUILD, Emmanuel-Pierre GUITTET, Julien JEANDESBOZ, Francesco RAGAZZI and Amandine SCHERRER: *The EU Counter-Terrorism Policy Responses to the Attacks in Paris: Towards an EU Security and Liberty Agenda*, CEPS Paper in Liberty and Security in Europe, No 81, 2015.
43. dr. VAS Zsolt r. alezredes: *SIS II működése, SIRENE konzultációs mechanizmus*, Belügyminisztérium Információcsere Konferencia, 2016.
44. Egmont Group Communiqué: *The Egmont Group of Financial Intelligence Units Reinforces Its Efforts in Combating Terrorist Financing*, 2016. február 1., 1.
45. Ella SHAGABUTDINOVA and Jeffrey BEREJIKIAN: *Deploying Sanctions while Protecting Human Rights: Are Humanitarian "Smart" Sanctions Effective?* Journal of Human Rights, Taylor & Francis Group, LLC, 2007.
46. Eurojust: *Éves jelentés 2016*, Criminal Justice Across Borders, Eurojust 2017.
47. Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak cselekvési terv a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem fokozásáról*, 5782/16., Brüsszel, 2016.
48. Európai Bizottság: *Az Európai Bizottság cselekvési tervet terjeszt elő a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem megerősítése céljából*, Sajtóközlemény, IP/16/202, Strasbourg, 2016.
49. Európai Bizottság: *Biztonsági unió: A Bizottság javaslatot tesz az Európai Utasinformációs és Engedélyezési Rendszerre*, Sajtóközlemény, IP/16/3674, 2016.

50. Európai Bizottság: *Biztonsági unió: a Bizottság megerősített szabályokkal száll szembe a terrorizmusfinanszírozással*, IP/16/4401, Sajtóközlemény, 2016.
51. Bel- és Igazságügyi Tanács: *Az Európai Unió belső biztonsági stratégiája (Az európai biztonsági modell felé)* 2010. február 26., az Európai Tanács által jóváhagyva: 2010. március 26. Brüsszel, Európai Unió, 2010.
52. Európai Tanács: *A Stockholmi Program – A polgárokat szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európa* (2010/C115/01)
53. Európai Unió – Az Európai Unió Tanácsa: *A szankciók típusai* Frissítve: 2016. november <http://tinyurl.hu/HNSp/> letöltés dátuma: 2016.07.08.
54. European Commission: *EU Sanctions Map - Restrictive measures with respect to ISIL (Da'esh) and Al-Qaida*, <http://tinyurl.hu/UwUb/> letöltés dátuma: 2018.01.16.
55. European External Action Service, Sanctions policy 03/08/2016, <http://tinyurl.hu/ME67/> letöltés dátuma : 2016. 08.06.
56. European Union: *Restrictive measures (sanctions) in force* (Regulations based on Article 215 TFEU and Decisions adopted in the framework of the Common Foreign and Security Policy) updated on 11.10.2016
57. European Union Agency for Law Enforcement Cooperation 2017: *European Union Terrorism situation and trend report 2017*, 2017 <http://tinyurl.hu/94Fm/> letöltés dátuma: 2018.01.10.
58. FATF Report: *Emerging Terrorist Financing Risks*, FATF/OECD, 2015.
59. FATF: *International Best Practices – Targeted Financial Sanctions related to terrorism and terrorism financing (Recommendation 6)*, 2013, FATF/OECD.
60. FAZEKAS Judit: *Bel-és igazságügyi együttműködés az Európai Unióban–a hágai programtól a stockholmi programig*, OKRI Szemle, 2009.
61. Filipe SANTOS and Helena MACHADO: *Patterns of exchange of forensic DNA data in the European Union through the Prüm system*, Science & Justice, 2017.
62. Francesco GIUMELLI: *How EU sanctions work: a new narrative*, Intitute Security Studies Union European (ISSUE) Chaillot Paper N0129, 2013.
63. GÁL István László Ph.D: *A pénzmosás és a terrorizmus finanszírozásának büntetőjogi szabályozása Magyarországon*, Pécs, 2007.

64. Gary CLYDE HUFBAUER, Jeffrey J. SCHOTT, Kimberly Ann ELLIOTT, and Julia MUIR: *Case Studies in Economic Sanctions and Terrorism* Post-2000 Sanctions Episodes, 2012.
65. Guy VERHOFSTADT: European Parliament – Debates Tuesday, 12 April 2016 – Strasbourg- *Counterterrorism following the recent terrorist attacks* (debate), 2016. <http://tinyurl.hu/MbTG/> letöltés dátuma: 2016. április. 29.
66. HORVÁTH Zoltán: *Kézikönyv az Európai Unióról*, HVG Orac, Nyolcadik bővített kiadás 2011.
67. House of Lords, European Union Committee: *Europol: Coordinating the Fight Against Serious and Organised Crime*, 29th Report of the Session 2007-08. <http://tinyurl.hu/Et9Y/> letöltés dátuma: 2016.04.13.
68. Iana DREYER, José LUENGO-CABRERA: *On target? EU sanctions as security policy tools* – Intitute Security Studies Union European (ISSUE) Report N025.
69. John PETERSON, Dermot HODSON *Institutions of the European Union*
70. LAKATOS Zsolt - *Az EU polgári válságkezelése, kapcsolódási pontok a katonai válságkezelési eljárásokkal* - Hadtudomány - 2013/3–4.
71. Lisszaboni szerződés, az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról (2007/C 306/01)
72. Megumi: *SIS II, Schengeni Információs Rendszer, segítség a nemzeti bűnüldöző és közigazgatási hatóságok számára a schengeni térség hatékonyabb védelmében és az eltűnt személyek felkutatásában*, Európai Unió, 2013.
73. Melissa VAN DEN BROEK, Monique: *Asset Freezing: Smart Sanction or Criminal Charge?* Merkourios : Utrecht Journal of International and European Law, Hazelhorst & Wouter de Zanger, 2010.
74. MKVK Közlemény: *Összefoglaló a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló, 2017. június 26-án hatályba lépett 2017. évi LIII. évi törvény szabályozási koncepciójáról és ezzel összefüggésben a könyvvizsgáló szolgáltatókat érintő változásokról*, 2017. július 6.
75. Nemzetgazdasági Minisztérium – Adó- és Pénzügyekért felelős Államtitkárság: *A pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni fellépés nemzetközi háttere*, 2009.
76. NETANJAHU Benjamin: *Harc a terrorizmus ellen*. Alexandra Kiadó Pécs, 1995.
77. Normes du GAFI – Les IX recommandations spéciales 22 octobre 2004

78. Normes internationales sur la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme et la prolifération - Les Recommandations du GAFI février 2012, 2016 FATF/OCDE
79. *Összefoglaló a pénzáttalásokat kísérő adatokról* Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/867 rendeletéről, <http://tinyurl.hu/mR1X/> letöltés dátuma: 2018. 01.29.
80. Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete Felügyeleti Tanácsának: Útmutató a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete Felügyeleti Tanácsának a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 3/2008. (XI.20.) számú ajánlásához, 6.
81. Peter VAN ELSUWEGE: *The Adoption of 'Targeted Sanctions' and the Potential for Inter- institutional Litigation after Lisbon* - Ghent University (JCER- UACES)
82. PINTÉR Beatrix: FATF- típusú regionális szervezetek VI. Évfolyam 2012/4. szám Pécsi Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Kar.
83. Robert A. Pape: *Why economic sanctions do not work?* – International Security Volume 22, Intitute Security Studies Union European (ISSUE) Autumn 1997
84. Sergio CARRERA, Elspeth GUILD, Valsamis MITSILEGAS: *Reflections on the Terrorist Attacks in Barcelona, Constructing a principled and trust-based EU approach to countering terrorism*, CEPS Policy Insights, No. 2017-32, 2017.
85. Sis II Supervision Coordination Group: *The Schengen Information System, a Guide for exercising the Right of Access*, 2014.
86. SZABÓ Marcel – LÁNCOS Petra – GYENEY Laura: *Európai Unió jogi fundamentumai*, Szent István Társulat, 2016.
87. The FATF Recommendations: *International Standards on combating money laundering and the financing of terrorism & proliferation*, 2012 February updated in 2016.
88. TÁLAS Péter: *A terrorfenyegetettségéről a számok tükrében*, Nemzet és biztonság, 2011.
89. Tracfin : *Lutte contre le financement du terrorisme*, Dossier de presse, 2015.
90. UDVARHELYI Bence : *Büntető anyagi jogi jogharmonizáció az Európai Unióban*, Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica, Tomus XXXI.

91. Victor TROACA: *Actual context of fight against the money laundering by means of credit institutions*, University „Titu Maiorescu”, MPRA Paper No. 14298, 2008.
92. Written question P-1097/02 by Gerhard Schmid (PSE) to the Commission, *Official Journal* 028 E, 06/02/2003 P. 0070 – 0070
93. Yehor BURKOV: *Counter-terrorism Intelligence Cooperation in the Eu: the Case of European Counter Terrorism Center*, CEU eTD Collection, Budapest, 2016.
94. Yves Bot Főparancsnok indítványa, C-584/10. P., C-593/10. P. és C-595/10. P. sz. egyesített ügyek