

AZ EURÓPAI UNIÓ SZANKCIÓS JOGALKOTÁSÁNAK ALAPJOGI KÉRDÉSEI AZ OROSZ–UKRÁN HÁBORÚ KAPCSÁN

Közös érdekünk, vagy közérdekünk?

MAGYAR Áron¹

1. Bevezetés

2022. február 24-én moszkvai idő szerint reggel 6 órakor Vlagyimir Putyin orosz elnök bejelentette, hogy különleges katonai műveletet kezd az Orosz Föderáció Ukrajna területén. Ezzel megkezdődött egy, a második világháború óta nem látott méretű és mértékű fegyveres konfliktus a földrajzi értelemben vett Európában. A világsajtó (lásd CNN,² CNBC,³ Reuters,⁴ Al Jazeera⁵) egyöntetűen az orosz–ukrán háborúként jellemzik a kialakult helyzetet.

A háborús cselekmények folyamányaként az Európai Unió (és a „nyugati” szövetségi rendszerek) területén fellelhető orosz eredetű és orosz tulajdonú vagyonelemekre szankciókat vetettek ki. Jelen írás célja problémafelvető jelleggel, jogi szempontból megvizsgálni az Európai Unió szankciós rendeletét és ennek alapjogi vonatkozásait. Az uniós jogalkotó által bevezetett szankciós

¹ PhD-hallgató, Nemzeti Közszolgálati Egyetem; közjegyzőjelölt.

² Anditi SANGAL at al: February 24, 2022 Russia-Ukraine news. *CNN online*, 2022. febr. 25. <https://www.cnn.com/europe/live-news/ukraine-russia-news-02-24-22-intl/index.html>

³ Holly ELLYAT: Russian forces invade Ukraine. *CNBC online*, 2022. febr. 24. <https://www.cnbc.com/2022/02/24/russian-forces-invade-ukraine.html>

⁴ Natalia ZINETS – Aleksandar VASOVIC: Missiles rain down around Ukraine. *Reuters online*, 2022. febr. 25. <https://tinyurl.com/248zcf58>

⁵ Russian forces launch full-scale invasion of Ukraine. *Aljazeera online*, 2022. febr. 24. <https://tinyurl.com/4fp4hwrt>

rendszer alapvetően három részre tagolható.⁶ Ezek közül az első kettő, az Orosz Föderációval szembeni gazdasági korlátozó intézkedés és a büntető célzatú gazdaságpolitika, amelyek a külgazdaságtan és a külpolitika területére tartoznak. A harmadik (jelen írás szempontjából releváns) lépés pedig a magánszemélyekkel szembeni szankciós célzatú korlátozások. E korlátozások alapjogi vonulatait és kérdéseit kívánja jelen írás felvetni elsődlegesen a leíró jellegű, klasszikus „*black letter*” jogtudomány módszertanával, vagyis az uniós szankciós jog (az orosz–ukrán háború kapcsán) sajátosságait és a tagállami, kifejezetten magyarországi alkalmazását bemutatva. Másodlagosan a cikk célja, hogy az uniós szankció jogszabályok tagállami alkalmazásának nehézségeit bemutassa, kifejezetten a tagállamot terhelő nemzetközi és hazai alapjogi kötöttségek irányából is.

Kétségtelen, hogy a szankció jogalkotással érintett személyek száma és az unió, valamint az orosz területek közötti korábbi élénk kereskedelmi kapcsolatok okán a szankció alá vont vagyonelemek, illetve a vagyonelemek felett rendelkező személyek alapjogi sérelmeit a háború és a szankció jogalkotás elhúzódása csak tetézni fogja, míg bizonyos később bemutatott sérelmekre továbbra sincs megnyugtató megoldás. Így bár jelen írás felvet alapjogi problémákat, azonban nem minden esetben képes ezekre a problémákra megoldási javaslatot állítani, hiszen jelenleg még a konfliktus tart, és ezzel együtt a joggyakorlat is napról napra alakul.

2. Előzmények

A szankciós jogalkotás nem előzmény nélküli az uniós jogban, hiszen elég csak a Tanács 881/2002/EK Rendelete⁷ 2002. május 27-ei meghozatalára gondolni, amely Oszáma bin Ládennel, az Al-Qaida hálózattal és a Talibánnal összeköttetésben álló elemekre vonatkozó szankciókat vezette be, illetve szigorította. Vagyis ez a közösségi szankciós jogalkotási mechanizmus egy nem állami szereplő, terrorszervezet, illetve az ezzel összeköttetésben álló személyekre, szervezetekre irányult. Tehát a közös kül- és biztonságpolitika már a Lisszaboni szerződés előtt is ismerte a szankciós jogalkotás adta lehetőségeket, sőt már korábban az ENSZ Biztonsági Tanács (továbbiakban: Bt.) által kiadott szankciók

⁶ Felosztás Horváthy Balázs és Nyircsák Adrienn cikke alapján: HORVÁTHY Balázs – NYIRCÁK Adrienn: Szankciópárbaj az Európai Unió és Oroszország között I.: A jogi keretek. <https://hpops.tk.hu/blog/2014/10/szankcioparbj-az-europai-unio-es-oroszorszag-kozott>

⁷ Igaz, e rendeletnek is volt előzménye, ld. 467/2001/EK tanácsi rendelet.

harmonizálására is születtek uniós jogszabályok, lásd például az 1990-es iraki–kuvaiti helyzetre válaszul meghozott 1990. augusztus 8-i 2340/90/EGK tanácsi rendeletet, amelynek alapja az Egyesült Nemzetek Biztonsági Tanácsának 661. (1990) sz. határozata volt. Mindezekből látható, hogy az uniós, illetve korábban közösségi jogalkotás az ENSZ Bt. szankciós rendeleteit kvázi implementálva, már korábban is bevezetett szankciókat, akár állami szereplőkkel szemben is.⁸

2014. március 17-én az Európai Unió Tanácsa elfogadta az Ukrajna területi integritását, szuverenitását és függetlenségét aláásó vagy fenyegető intézkedések miatti korlátozó intézkedésekről szóló 269/2014/EU Rendeletet.⁹ A Rendelet elfogadásának előzménye a 2014-es Krími válság, amely során az addig Ukrajnához tartozó Krím-félszigeten orosz támogatással és beavatkozással kikiáltásra került a Krími Autonóm Köztársaság. A Rendelet preambulum része kimondja, hogy az Unió határozottan elítéli, hogy az Oroszországi Föderáció indokolatlanul megsértette Ukrajna szuverenitását, s ezzel összefüggésben hivatkozással az EUMSZ 215. cikkére Rendeletet alkot.

3. A Rendelet

Az EUMSZ 215. cikke az EUSZ 29. cikkének felhatalmazása alapján került kialakításra. Az EUSZ 29. cikke értelmében az Európai Unió Tanácsának lehetősége van arra, hogy

„az Európai Unióhoz nem tartozó országok kormányaival, egyes nem állami, illetve államisággal nem rendelkező entitásokkal (például vállalatokkal), valamint egyes természetes személyekkel (például terroristákkal) szemben korlátozó intézkedéseket (szankciókat) állapítson meg azzal a céllal, hogy politikájukban vagy tevékenységeikben változást érjen el.”¹⁰

⁸ T-184/95. sz. ügy Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH v. Európai Unió Tanácsa és Európai Községek Bizottsága. Az Európai Községek Elsőfokú Bírósága 1998. április 28-i ítélete.

⁹ Jelen írásban: Rendelet, szankciós rendelet.

¹⁰ Az uniós szankciók általános kerete. Elérhető: <https://tinyurl.com/52w4dsp9>

Az EUMSZ 215. cikke pedig ennek az EUSZ rendelkezésnek a végrehajtási kereteit adja meg.¹¹ Miszerint a Tanács elfogadhatja az EUSZ 29. cikke alapján hozott határozatok végrehajtásához szükséges intézkedéseket annak biztosítása érdekében, hogy ezeket egységesen alkalmazzák az összes uniós tagállamban.

Az Alapító Szerződésbe¹² foglalt felhatalmazás alapján tehát megalkotásra került 2014-ben a jelen írás alapjául szolgáló 269/2014/EU Rendelet, amely I. számú melléklete egy nyílt (vagyis bővíthető) lista azokról a szereplőkről (akár természetes személyekről), akiknek a Rendelet 2. cikke alapján a vagyonát be kell fagyasztani. Illetve a 2. cikk (2) bekezdése értelmében, akik részére „nem bocsátható rendelkezésre – sem közvetlenül, sem közvetve – semmilyen pénzeszköz vagy gazdasági erőforrás”. A Rendelet 1. cikkének magyarázó rendelkezései definiálják az f) pontban a pénzeszközök befagyasztását:

„a pénzeszközök bármilyen mozgásának, átutalásának, módosításának, felhasználásának, az azokhoz való hozzáférésnek, illetve bármiféle olyan kezelésének a megakadályozása, amely bármilyen változást eredményezne a pénzeszközök mennyisége, összege, elhelyezkedése, tulajdonlása, birtoklása, jellege, rendeltetése tekintetében, vagy más olyan változást okozna, amely lehetővé tenné a pénzeszközök felhasználását, ideértve a portfóliókezelést is”.

A Rendelet területi és személyi hatálya a 17. cikkben található, amely alapján:

„E rendeletet alkalmazni kell:

- a) az Unió területén, a légterét is ideértve;
- b) a valamely tagállam joghatósága alá eső bármely légi vagy vízi jármű fedélzetén;
- c) minden olyan, az Unió területén vagy azon kívül tartózkodó személyre, aki valamely tagállam állampolgára;
- d) bármely tagállam joga szerint létesített vagy letelepedett jogi személyre, szervezetre vagy szervre az Unió területén belül vagy kívül;

¹¹ Erről bővebben: KENDE Tamás – JENEY Petra – SZŰCS Tamás (szerk.): *Európai közjog és politika*. Budapest, ORAC, 2022. 5.3.1.6. fejezet.

¹² Európai Unióról szóló szerződés (jelen írásban: EUSZ), Európai Unió működéséről szóló szerződés (jelen írásban: EUMSZ).

- e) a teljes egészében vagy részben az Unión belül üzleti tevékenységet folytató bármely jogi személyre, szervezetre vagy szervre”.

A fentiek alapján tehát definiálásra került, hogy az uniós szankciós rendeletet milyen személy kör, milyen vagyoni viszonyaira szükséges alkalmazni, definiálásra került továbbá a Rendelet megalkotásának jogalapja, valamint annak eredete. Lényeges továbbá megemlíteni, hogy az uniós jogalkotási mechanizmus alapján 2022. február 21-én – figyelemmel a nemzetközi helyzetre – az unió módosította a szankciós rendeletet a Tanács 2022/236 Végrehajtási Rendelettel, majd további számos szankciós csomaggal.

A szankciós rendelet időbeli hatályával kapcsolatban a 14. cikk (4) bekezdésében foglaltak irányadók, miszerint:

„Az I. mellékletben foglalt jegyzéket rendszeresen és legalább tizenkét havonta felül kell vizsgálni.” Kérdés marad azonban, hogy pontosan milyen időbeli hatályt szab a szankciós rendelet a hatálya alá eső vagyonelemek befagyasztására. Ez kifejezetten érdekes lehet egy dematerializált értékpapír esetén, ahol az éveken át befagyasztott vagyon (illetve az azt kezelő) nem tud reagálni a piaci árfolyam esések és a gazdasági változásokra, így akár ezek az értékpapírok teljesen el is értéktelenedhetnek.”¹³

4. Jogorvoslat

Az időbeli hatály kérdését továbbra is fenntartva szintén érdekes megvizsgálni a szankciós rendeletet, illetve a teljes mechanizmust a jogorvoslat szempontjából. Ez alatt azt értem, hogy a szankcióval érintettnek milyen lehetősége van jogorvoslattal élni, kihez fordulhat, illetve biztosított-e a tisztességes eljáráshoz, illetve a hatékony jogorvoslathoz való jog.¹⁴

¹³ Vajon itt az alkotmányos védelem uniós eszközei megfelelnek-e a Téglási András által leírtaknak? Vagyis, az uniós megoldás az EJEE fényében is alapjogkonform? Ld. TÉGLÁSI András: Az Emberi Jogok Európai Bíróságának szociális biztonsággal kapcsolatos joggyakorlata, *Miskolci Jogi Szemle*, 2017., 2. Különszám, 591–603. Ez a kérdés különösen érdekes az uniós jogszabály tagállami végrehajtásában, hiszen itt a tagállamok egyéb nemzetközi alapjogi dokumentumok által is kötve vannak (ld. pl. EJEE és Lángos Petra lentebb hivatkozott tanulmánya).

¹⁴ Abban a tekintetben, ahogyan ezt megtaláljuk az uniós alapjogi gondolkodásban ld. bővebben TÉGLÁSI András: *A szociális jogok alkotmányos védelme – különös tekintettel a szociális*

Szeretném kiemelni, hogy az EUSZ 6. cikk (1) bekezdése elismeri az „Európai Unió Alapjogi Chartájának a 2000. december 7-i, Strasbourgban 2007. december 12-én kiigazított szövegében foglalt jogokat, szabadságokat és elveket”, valamint kimondja, hogy „e Charta ugyanolyan jogi kötőerővel bír, mint a Szerződések”. Tehát az Alapjogi Charta az uniós jogban alkalmazandó,¹⁵ így a 47. cikkben foglalt hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jogot is.¹⁶ Itt első ránézésre észlelhető egy összeütközés, hiszen az EUMSZ 275. cikke alapján „(a)z Európai Unió Bírósága nem rendelkezik hatáskörrel a közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó rendelkezések, valamint az azok alapján elfogadott jogi aktusok tekintetében. Vagyis látszólag az egyetlen jogorvoslati út a rendelet belső eljárásrendje a 14. cikk (3) és (4) bekezdésében, ez alapján a Tanács a határozat közlésével lehetővé teszi, hogy a szankciós listára (I. melléklet) felkerülő személy észrevételt nyújtson be. Ennek az észrevételnek (illetve érdemi bizonyítéknak, amennyiben ilyet nyújtanak be) a fényében, a Tanács felülvizsgálja a határozatát és értesíti döntéséről az érintettet. Ebből önmagában nem feltétlenül következik, hogy az eljárás alapjogi értelemben is megfelelő, vagyis, hogy a 47. cikkben foglaltaknak megfelel az eljárásrend¹⁷. Ennek a tagállami aspektusait majd a későbbiekben elemzem.

Ezt a - nevezzük belső - jogorvoslati mechanizmust azonban kiegészíti az EUMSZ 263. cikkében megjelenő külső, vagyis bírósági jogorvoslati rendszer is. Az EUMSZ 263. cikk negyedik albekezdése alapján ugyanis a természetes vagy jogi személyekre vonatkozóan elfogadott korlátozó intézkedéseket előíró határozatok jogszerűségének felülvizsgálatára irányuló keresetekre kiterjed az uniós bíróság joghatósága. Lényegében közvetlen keresetösségi jog áll fenn perjogi értelemben, C-72/15. számú ügyben is világossá vált. Ezen túlmenően számos egyéb jogeset található meg az uniós bíróság joggyakorlatában, azonban érdekes, hogy sok esetben e döntésekről – a személyes adatok védelmét

biztonság alapjogi védelmére. Budapest, Ludovika, 2019. 257.

¹⁵ Ennek korai megjelenését a bírói jogfejlesztésen túl észlelte Téglási András is. TÉGLÁSI András: A tulajdonhoz való jog védelme Európában – az Európai Unió Bírósága, az Emberi Jogok Európai Bírósága és a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatának fényében. *Kül-Világ*, 2010/4. 26.

¹⁶ Ld. bővebben GÁRDOS OROSZ Fruzsina: Az Európai Unió alapjogvédelmi rendszere és az Emberi jogok Európai Bírósága – a kettős európai alapjogvédelem és a magyar alkotmányjog: A kettős európai alapjogvédelem és a magyar alkotmányjog. *Jog Állam Politika*, 2011/4. 82.

¹⁷ FAZEKAS Flóra – PAPP Mónika: Az Alapjogi Charta 47. cikkében foglalt hatékony jogorvoslathoz való jog uniós keretei és hatása a magyar jogalkalmazásra. In: VARJU Márton – FAZEKAS Flóra – BARTHA Ildikó – PAPP Mónika (szerk.): *Hatékony bírói jogvédelem az Európai Unió jogában. Ünnepi tanulmányok Várnay Ernő 70. születésnapja tiszteletére.* Budapest, Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2021. 68.

vélhetően előtérbe helyezve – meglehetősen kevés adat áll nyilvánosan rendelkezésre. Bár bizonyos esetekben meglehetősen nagy sajtóvisszhangot is kapnak az esetek lásd Európai Unió Törvénytárá 131/16. sz. sajtóközleménye Arkady Rotenberg orosz üzletember ügyében, akinek a vagyonát pont a jelen írásban taglalt szankciós jogalkotás egyik legelső hulláma érintette.

Összefoglalva: az uniós bíróság előtt az EUMSZ megnyitja a közvetlen ke-
reshetőséget magánszemélyek és szervezetek részére is. Ezzel párhuzamosan
viszont meg kell vizsgálni, hogy tagállami szinten milyen kérdések merülnek fel.

5. Szankciós rendeletek tagállami alkalmazás

Az EUSZ előírja, hogy a közös kül- és biztonságpolitikai kérdésekben „(a) tagállamok biztosítják, hogy nemzeti politikáik megfeleljenek az uniós álláspontoknak”. A hazai példát elemezve a következőket lehet összefoglalni. Az Európai Unió és az ENSZ Biztonsági Tanácsa által elrendelt pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedések végrehajtásáról szóló 2017. évi LII. törvény (a továbbiakban: Kit., törvény) állapítja meg a szabályokat hazai jogalkalmazó részére a szankciós jogalkotás végrehajtására. Nem kitérve a részletekre, az EU/ ENSZ által elrendelt intézkedésekre a végrehajtása során ezt a törvényt (Kit.), illetve a Vht.¹⁸ és az Avt.¹⁹ rendelkezéseit kell alkalmazni.

Ebből már látható, hogy főként eljárási szabályokat állapít meg a Kit. a különböző végrehajtási eljárásjogi szabályok felhívásával.²⁰ Az uniós szankciós jogalkotás a vagyon „befagyasztása” kifejezést használja, amelyet a Kit. a befagyasztandó vagyonon „zárlatot rendel el” fordulattal ültet át. Külön érdekes megvizsgálni, hogy a magyar jogban a befagyasztás szót nem alkalmazza a jogalkotó, hanem a jobban megfogható zárlat elrendelését hívja fel. A „zárlat” megfogalmazással kapcsolatosan érdekes, hogy vajon itt egy *sui generis* jogintézményről van szó, (azzal, hogy a Kit. szerint a zárlatot az Avt. alapján az adóhatóság hajtja végre), vagy a Vht. zárlatra (mint biztosítási intézkedésre) vonatkozó szabályait kell itt is alkalmazni? A Vht. a fentiek szerint háttérjogszabálya a Kit.-nek, csakúgy, mint az Avt. A zárlat Vht. szerinti definíciója is

¹⁸ A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (jelen írásban: Vht.).

¹⁹ Az adóhatóság által foganatosítandó végrehajtási eljárásokról szóló 2017. évi CLIII. törvény (jelen írásban: Avt.).

²⁰ Külön érdekes, hogy nem hivatkozza a Kit. a büntetőeljárási törvényt, illetve esetlegesen a büntetés végrehajtási törvényt, tehát a szankciók még dogmatikailag sem tekinthetők büntetőjogi joghátránynak.

érdekes, hiszen a Vht. 194. § (2) szerint az ingatlan zárlatát zár alá vétellel is meg lehet tenni. A zár alá vételt az (önálló bírósági) végrehajtó fogja elvégezni, főleg abban az esetben, ha „valószínű, hogy az adós a lefoglalt ingóságot nem fogja megőrizni”. Így tehát érdemes megvizsgálni az Avt. szabályozási környezetét, amely azonban, ha biztosítási és ideiglenes biztosítási intézkedések körében alkalmazott zárlat jogintézményét tekintjük irányadónak, akkor a Vht. előbb elemzett szabályaira utal vissza²¹.

Összefoglalóan meg kell állapítani, hogy a magyar (vagyis tagállami) eljárásrend egy, az uniós jogszabályon, mint jogalapon alapuló végrehajtási szabályrendszer. Kérdés, hogy a magyar eljáró bíróságnak (illetve a hatóságnak) mit kell vizsgálnia, illetve meddig terjed a vizsgálati hatásköre. Annak megállapítása, hogy egy vagyonelem felett a tényleges hatalmat ki gyakorolja, kontradiktórus eljárással oldható meg, amelyben a szankcióval érintett is bizonyíthat, illetve ellenbizonyíthat. Joggal merül fel a kérdés, hogy ez megvalósul-e tagállami szinten, azonban erre csak a jogesetek nyilvánosságra kerülése, illetve az esetlegesen később meghozott bírósági döntések elemzésével lehet megnyugtató választ adni, így végső soron ennek a problémának a feloldására jelen tanulmány nem vállalkozik, de a problémát a jövő – háború utáni – időszakra felveti és fenntartja.

6. Alapjogi érintettség

A fenti kérdésfelvetéssel kitekintő jelleggel érdekes megvizsgálni, hogy az uniós szankciós rendeleten, mint jogalapon alapuló tagállami (esetünkben a magyar) végrehajtási jogszabály, pontosan milyen beavatkozást is jelent a szankciós rendelettel érintett személy alapjogaiba.

A következőkben egy hipotetikus példán keresztül kívánom felvetni a szankció rendelet tagállami végrehajtásának alapjogi kérdéseit. Amennyiben egy szolgáltató olyan adatot, tényt, körülményt észlel, amely alapján pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedés alanya Magyarország területén a pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedés hatálya alá eső pénzeszközzel vagy gazdasági erőforrással (a továbbiakban: vagyon) rendelkezik, akkor a Kit. alapján erről bejelentését kell tennie a hatóságnak.²² Az észlelést követően a szolgáltató meg-

²¹ Ld. Avt. 95. § (2) bekezdés.

²² Itt részletszabály, hogy a Kit. előírja, hogy a szolgáltató kijelöl egy kapcsolattartó személyt is, aki a hatóság felé eljár. Kit. 4. § (2) bekezdés.

teszi a bejelentését a hatóság felé, aki ezt igen rövid – négy napos – határidővel megvizsgálja. Amennyiben a vizsgált alany valóban a szankciós szabályok alá tartozik jelzi ezt a bíróság,²³ illetve a miniszter, a cégbíróság és adott vagyoni nyilvántartást vezető illetékes szerv (amennyiben van ilyen) felé. Ezt követően a bíróság egy nemperes eljárásban rendeli el a fentebb említett zárlatot.

A bírósági nemperes eljárással kapcsolatban felmerül, hogy pontosan milyen eljárási szabályok mentén és milyen jogalapon történik, illetve, hogy a magyar Alaptörvény alapjogi kitételei miként érvényesülnek.

Az Alkotmánybíróság álláspontja külön érdekes, hiszen alapvetően ezen eljárások – a perrendtartások szerinti bizonyítás, illetve ügyféli jogok megtartottsága kapcsán – meglehetősen problémások lehetnek.²⁴ A nemperes eljárásokban ugyanis függetlenül az egyszerűsített és a kontradikciót sokszor háttérbe szorító eljárási szabályoktól az Alaptörvényben (és a nemzetközi dokumentumokban) biztosított alapjogokat meg kell tartani. Egy nemperes eljárásban tehát, ugyanúgy figyelemmel kell lenni az alapjogokra még akkor is, ha esetleg történetileg más jogterületen alakult ki az érintett alapjog védelme, lásd itt hivatkozott ügyben az ügyféli jogok figyelembevételének követelményét egy polgári nemperes eljárásban.

Külön érdekes eset, ha egy, a szankciós rendelet alá tartozó alany olyan jogi aktust szeretne elvégezni, amely a már meglévő, adott esetben befagyasztott vagyont nem befolyásolja. Hipotetikus példaként egy ilyen, a szankciók alá eső alany egy közjegyzői nemperes eljárásban lesz érintett, például hagyatéki ügyben. Ebben az esetben az Országos Közjegyzői Kamara által kiadott, a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzésével és megakadályozásával kapcsolatos feladatokról 1/2021. (VI. 7.) MOKK szabályzat szerint, a közjegyző az ügyfél szankciókkal érintett mivoltáról való tudomásszerzést követően értesíti a hatóságot, majd a Kit.-ben leírtakkal összhangban négy napig nem végezhet cselekményt az ügyben, azonban – ha egyéb értesítés nem érkezik – az ötödik napon elvégezhető a cselekmény.²⁵ Ezzel kapcsolatban felmerül az a kérdés, hogy ugyan a szankciós jogalkotás következetesen a szankció alá eső vagyonról beszél, azonban annak elbírálására, hogy a vagyon valóban a szankciók alá esik-e, már szűkebbek az eljárási szabályok. Értem ezalatt, hogy a fentebb említett hagyatéki ügyben előfordulhat, hogy bár a hagyaték meg-

²³ Adott vagyon fekvése szerinti törvényszék, ld. Kit. 5. § (1) bekezdés b) pont.

²⁴ Ld. pl. 3434/2023 (X. 25.) AB határozat, kiemelt figyelemmel Patyi András párhuzamos indoklására.

²⁵ Illetve amennyiben azonnali közreműködést igényelne az ügy, akkor a közreműködést meg kell tagadnia a közjegyzőnek. 1/2021. (VI. 7.) MOKK szabályzat 21. § (4) bekezdés.

nyílásával jogilag átszáll az örökösre a hagyaték, azonban az érintett személye szerint is kiterjed a szankciós jogalkotás hatálya ezekre a (majd a hagyatékátadó végzésben átadásra kerülő) vagyonelemekre, ha a hatóság ilyen tartalmú jelzést küld a közjegyző felé. Itt már belép a bírósági nemperes szak is, hiszen, ha a hatóság tudomására jut, hogy bizonyos vagyon a szankciók alá esik, akkor a bíróság fogja a zárlatot elrendelni. És ezzel vissza is lehet térni a bíróság Kit. szerinti nemperes²⁶ eljárására, hiszen a korlátozás, illetve zárlat itt kerül elrendelésre. Viszont fennáll a kérdés, hogy a hatóság mi alapján különíti el, hogy mely vagyonelemekre szükséges zárlatot elrendelni? Fontos kiemelni, hogy az uniós szankciós szabályozás is ismeri a mentesítés lehetőségét, amennyiben bebizonyosodik, hogy a vagyon, vagyonelem nem tartozik a szankciós rendelet hatálya alá, vagy az érintett személye nem megfelelően került azonosításra (tehát itt van elkülönítési lehetőség, de ez is inkább a személyhez kapcsolódik). Ezt az esetkört jelen írásban csak részben kívánom vizsgálni, hiszen sokszor egy eljárási hiba, illetve elírás, nem megfelelő felderítettség okán kerül be téves személy a szankció mellékletben.

Az alapjogi érintettséget két szinten lehet elemezni²⁷ a szankciós jogalkotás területén, egyrészről a tagállami szinten, másrészről az uniós szinten.

Az uniós szinten fel kell vetni, hogy a szankció alanyának jogai és jogorvoslati lehetőségei vannak az észrevételezésre, illetve a jogorvoslatra. Fontos azonban kiemelni, hogy végső soron a jogalapot az unió egyoldalúan meghozott aktusa, vagyis a szankciós rendelet adja, amely jogszerűségét az uniós bíróság nem vizsgálhatja, hiszen ez a közös kül- és biztonságpolitika területére tartozik, ahol a luxemburgi bíróság joghatósága kizárt. Tehát ebben a helyzetben nincs uniós alapjogi bíróság, amelyik magának a jogi aktusnak az alapjogsértő jellegét vizsgálhatná generálisan. Ezzel szemben speciálisan az egyes esetekben a közvetlen keresetiségi jog biztosított, így álláspontom szerint uniós szinten alapjogi szempontból aligha kifogásolható a rendszer.

²⁶ Okkal merül fel itt a kérdés, hogy vajon ebben a nemperes eljárásban értelmezhető az előzetes döntéshozatali eljárás? OSZTOVITS András (szerk.): *Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata*. 1. köt. Budapest, CompLex, 2008. 1480–1483.

²⁷ Jelen írás kereteit szétfeszítené egy harmadik elemzési szempont, azonban itt említtem, hogy a kérdést érdemes lehetne megvizsgálni az egyéb nemzetközi alapjogi dokumentumok tükrében is (ld. pl. Emberi Jogok Európai Egyezménye), azzal együtt, hogy az EJEE és az EU viszonyrendszerének kérdéseit Lángos Petra már korábban is felvetette: LÁNCOS Petra Lea: *A Bíróság 2/13. számú véleménye az Unió EJEE-hez való csatlakozásáról. Pázmány Law Working Papers*, 2015/1.

Ezzel szemben a tagállami, kiemelten a magyar eljárásrendet vizsgálva, felvetődik a kérdés, hogy az uniós jog szupremáciájának²⁸ elve meddig terjed? A Kit.-ben szabályozott bírósági nemperes eljárásban a jogalap az alapjog korlátozásra az uniós szankciós rendelet. Azonban miként tudja vizsgálni a tagállami bíróság, hogy az adott alany, illetve vagyonelem valóban a szankciós rendelet hatálya alá tartozik-e? Mi biztosítja azt, hogy a szolgáltatók, illetve a hatóság el tudja különíteni a szankciós rendelet hatálya alá tartozó alany olyan vagyont, amely a szankciók alá tartozik? És a vagyon definíciója miként alakul, hiszen bizonyos esetekben a közvetlen és a közvetett ráhatást is vizsgálni kell. Illetve a tulajdoni várományok esetében miként alakul a szankciós rendelet hatálya alá tartozás?

Elsőként a jogorvoslathoz való jogot vizsgálva a Kit. szerinti nemperes eljárás vonatkozásában arra a következtetésre jutunk, hogy a hazai jogorvoslati út meglehetősen szűk. A Kit. külön fejezetben rendelkezik a jogorvoslatról és a mentesítésről, azonban ez kifejezetten az olyan személyekre vonatkozik, akik úgy kerülnek a Kit. hatálya alá tartozó eljárásba, hogy végső soron nem esnek a szankciók alá. Ez tehát nem a jogalap tekintetében ad lehetőséget a vitatásra, hanem inkább egy hibás aktussal szembeni jogorvoslati jogként értelmezhető, amelyre az uniós jog is lehetőséget ad, azonban itt a Kit. visszautal a Vht. szabályaira, s ezeket hívja fel a jogorvoslat körében.²⁹ A mentesítés körében a Kit. kifejezetten abban az esetben engedi a mentesítést, amennyiben a korlátozó, vagyont befagyasztó aktus ezt engedi. Tehát a Kit. szerinti eljárások visszautalnak az uniós aktusra közvetlenül. Ez következik az Európai Unióra átruházott hatáskörök elvéből is,³⁰ hiszen a közös kül- és biztonságpolitika átruházott hatáskör, bár kifejezetten érdekes, hogy a szuverén tagállamok saját külpolitikájával milyen viszonyban áll.³¹

Kérdés tehát, hogy a bírósági nemperes eljárásban meghozott végzés ellen vajon milyen módon biztosított a jogorvoslat, ha egyáltalán van ilyen. Abban az esetben, ha az alany nem esik a szankció alá, akkor a jogorvoslati jog Kit. által biztosított, hiszen a bíróság nemperes végzése ezek szerint itt egy fellebbezhető

²⁸ Ld. ERDŐS Gabriella – ÖRY Tamás – VÁRADI Adrienn: *Az Európai Unió adójoga*. Budapest, Wolters Kluwer, 2021. 1.5.2. fejezet.

²⁹ Kit. 11. §.

³⁰ PAPP Mónika – VÁRNAY Ernő: *Az Európai Unió joga*. Budapest, Wolters Kluwer, 2017. 2.1.5. fejezet.

³¹ CHRONOWSKI Nóra – PETRÉTEI József: Szuverenitás. In: JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYÖK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) 2020. 79–86. <http://jototen.hu/szocikk/szuverenitas>

végzés, illetve a Vht. szerinti jogorvoslati út biztosítandó. Ez, analóg módon értelmezve, a Vht. 190. § (3) bekezdése szerinti fellebbezés, amelynek halasztó hatálya nincs. Bár külön érdekes, hogy ez a bírósági nemperes eljárás a végrehajtás foganatosításával kapcsolatos-e, hiszen maga a vagyon befagyasztását az uniós rendelet írja elő, a tagállam csak foganatosítja. Bár ebben az esetben a Vht. 218. § (1) bekezdése is megnyitja a fellebbezési jogot, viszont ez sokkal inkább a végrehajtási kifogás irányába tereli el a fókuszot.

A Kit. szerinti nemperes eljárásban a bíróság végzése elleni jogorvoslat tehát kimerül abban az esetben, ha az érintett nem tartozik a szankciós jogszabály hatálya alá. Viszont itt fontos kiemelni, hogy a Kit. szerinti jogorvoslat kifejezetten az érintett személyére vonatkozik, a vagyonra nem. A vagyonra a mentesítés szabályait kell alkalmazni, azonban itt kell kitérni arra, hogy hogyan lehet megállapítani, hogy a vagyon szankció alá tartozik-e és itt biztosított-e a jogorvoslat.

Álláspontom szerint itt lép be az uniós jog alapján való keresetőségi jog, hiszen a mentesítés körében a Kit. kizárólag arra ad lehetőséget, hogy abban az esetben mentesíthet a bíróság, ha a jogi aktus lehetővé teszi. Kérdés, hogy lehet-e vizsgálni bírósági szinten, hogy a vagyon egy része, illetve egésze, pontosan miként tartozik a szankció alá? Vagy a megoldás, hogy mivel előzetes szűrőként a hatóság jár el, akkor, ha a hatóság megállapítja, hogy a bejelentéssel érintett vagyon nem tartozik a szankció alá, következésképpen nem terjesztendő bíróság elé, így fel sem merül, hogy indokolatlan korlátozás alá esne vagyonelem³². Ebben az esetben viszont érvényesül-e a teljes bírói felülvizsgálat elve?³³ Hiszen, ha a hatóság megállapítja, hogy a vagyon szankció alá tartozik, akkor kéri a bírósági nemperes eljárásban a zárlat elrendelését, amely ellen csak akkor tud jogorvoslattal (illetve sikeres jogorvoslattal élni) az érintett, ha nem szerepel a szankciós listán a személye. Tehát nem különülhet el a tagállami végrehajtásban a szankció alá eső vagyon a szankció alá nem eső vagyontól? Ez a kérdés viszont már alapjogi érintettségű, hiszen így a tagállami teljes bírói felülvizsgálat nem biztosított.³⁴ A feloldás lehet az uniós bíróság előtti keresetőségi jog, hiszen

³² A magyar Alkotmánybíróság és a strasbourgi esetjog is ismeri, hogy mindkét bíróság szerint az államnak, illetve a jogalkotónak kell bizonyítania azt, hogy milyen közérdekből kerül sor a tulajdonhoz való jog korlátozására, és azt is, hogy a korlátozás mértéke arányban áll az elérni kívánt előnyökkel. ORBÁN Endre: A hazai és a strasbourgi tulajdonvédelem közelítésének lehetőségei. *HPOPs Blog*. <https://hpops.tk.hu/blog/2016/09/a-hazai-es-a-strasbourgi>

³³ FAZEKAS–PAPP i. m. 78.

³⁴ Itt vajon lehetséges a strasbourgi Bírósághoz fordulni és a tulajdonhoz való jog sérelmét, illetve a fair eljáráshoz való jog sérelmét valószínűsíteni? Az EJEB vizsgálta már uniós jogi

így közvetlen keresettel élhet a szankcióval érintett személy, amely jogorvoslati eljárásban az uniós bíróság vizsgálhatja, sőt vizsgálja a vagyon elemeit is.

7. Az orosz ellenszankciók

Jelen írás teljességéhez hozzátartozik az uniós szankciós jogalkotásra válaszul létrehozott orosz jogi környezet. Az Unió és az Orosz Föderáció között történelmileg meglehetősen szoros gazdasági együttműködés volt, azonban az uniós szankciók hatására ez lényegesen visszaesett.³⁵ A fentebb említett uniós rendszer egyoldalúan ugyan, de az elemzett rendszert alkalmazza, amelynek a lényege, hogy a szankciós listára került érintettek meghatározott uniós joghatóság alatt álló vagyonelemeit befagyasztják. Ahogyan a bevezető részben is jelzésre került, a szankciós jogalkotási módszertanok közül hármat különíthetünk el, amelyeket az Unió alkalmaz is, erre reakcióként az orosz fél is bevezetett intézkedéseket. Ezen intézkedések célja elsődlegesen a szankciók gazdasági hatásainak enyhítése, lásd például Oroszországi Föderáció Ipari és Kereskedelmi Minisztériuma által kiadott, valamint az orosz kormány által 2022. március 29-én elfogadott 506. számú rendelet, amely kifejezetten a szankciók megkerülését segíti elő. Ezeket a gazdasági intézkedéseket fontos környezetükben is elemezni, hiszen rendelkezésre áll a 2023. évi orosz külpolitikai koncepció, amely kilenc alfejezeten keresztül taglalja az orosz külpolitika céljait. Itt külön ki kell emelni Bernek Ágnes elemzéséből,³⁶ hogy a korábbi 2016-os koncepció még foglalkozott Ukrajnával, azonban a 2023-as még csak nem is említi. Az itt hivatkozott elnöki rendelet mellett még további számos jogi aktust hozott az Orosz Föderáció annak érdekében, hogy az uniós és egyéb szankciók hatását csökkentse. Külön érdekes lehet, hogy ezt a válaszlépést az egységes külpolitikai koncepcióval milyen viszonyban kell elemezni, vagyis röviden összefoglalva, az ukrainai háborús helyzet és annak gazdasági hatásai már az orosz oldalon előre felmért mechanizmusok voltak-e a 2023-as külpoli-

hátterét egyes jogi aktusoknak ld. DRINÓCZI Tímea: A 98%-os különadó megítélései (az Alkotmánybíróság és az EJEB). *Jogtudományi Közöny*, 2013/9. 448., 34. l.

³⁵ Ld. bővebben CSEHES András – KUTASI Gábor – SZÓLÁTH Ákos – SZÜCS Petra: Hogyan hatnak a szankciók Oroszországra, és hogyan védekezik ellenük? *Külügyi Szemle*, 2023/2. 53–57.

³⁶ BERNEK Ágnes: Az Oroszországi Föderáció legújabb (2023. március 31-én jóváhagyott) külpolitikai koncepciójának geopolitikai elemzése. *Eurázsia Központ Elemzések*, 2023/38.

तिकai, külgazdasági koncepció elkészítésekor, vagy jelenleg a 2022-es korlátozó szankciók hatását utólag befolytozni próbáló rendelkezések sorozatát láthatjuk.³⁷

Az orosz belső jogszabályok, elnöki rendeletek alapjogi aspektusainak elemzése mellett külön fontos lenne megvizsgálni, hogy az orosz területről kivonuló magáncégek vagyonelemei milyen sorsra jutottak, figyelembe véve azt is, hogy végső soron önszántából hagyta el igen sok társaság (magáncég) az Orosz Föderációt. Mindez azonban túlmutat jelen íráson.

Alapjogi szempontból mindenesetre kérdéses, hogy a vagyon „befagyasztás” tagállami és uniós végrehajtásával kapcsolatos, felvetett kérdések érdemben valaha megválaszolásra kerülhetnek-e. Az uniós kül- és biztonságpolitikai érdek, mint a tagállamok közös érdeke igazolható. A valóságos kérdés tehát inkább az, hogy vajon az unióra átruházott hatáskörök esetén milyen módon kell értelmezni a tagállami végrehajtásban az eljárási alapjogok biztosítását? Ismert a Német Szövetségi Alkotmánybíróság sokat és sokszor idézett Solange II ítélete, amely alapján, ha a tagállami alapjogvédelem szélesebb védelmi rendszert biztosít, akkor szükséges megvizsgálni az uniós és a tagállami jogi környezet egymásra hatását.

Az uniós szankciók tagállami végrehajtása alappal vet fel számos alapjogi kérdést, miközben vitathatatlanul azonosítható a biztonság mint közös érdek, mint az esetleges alapjogkorlátozást legitimáló érdek. Az uniós „szankciópolitikában” képviselt közérdek nyilvánvalóan sérthet magánérdeket, az alapjogi garanciák fókuszban tartása, megvizsgálása, monitorozása azonban nem mellőzhető az eljárások részleteiben. Mai dilemmáinkra teljeskörűen vélhetően csak a háború végét és a szankciók feloldását követően kaphatunk majd megnyugtató válaszokat.

³⁷ Bővebben Deák András 2023-ban megjelent elemzése: Deák András György: Az Oroszország elleni szankciók első éve és kitekintés 2023-ra. *Stratégiai Védelmi Kutatóintézet – Elemzések*, 2023/5.