

## VIII. FEJEZET

### Az Európai Unió és a tagországok hatáskörei az adminisztratív büntetések területén

Kis Norbert

Jog eset VIII. (Bonda ügy) 2005. május 16. napján Ł. M. Bonda kérelmet nyújtott be a mezőgazdaság szerkezeti átalakításáért és modernizálásáért felelős lengyel ügynökség regionális kirendeltségéhez a 2005. évi egységes területalapú támogatás iránt. E kérelemben pontatlan nyilatkozatot tett a megművelt mezőgazdasági földterületek méretét és az e földterületeken termesztett növényeket illetően, mivel a mezőgazdasági célra szolgáló területeket nagyobbak tüntette fel. A kirendeltség vezetője 2006. június 25-én az 1973/2004/EK rendelet 138. cikkének (1) bekezdése alapján határozatot hozott, amelyben egyrészt Ł. M. Bondával szemben megtagadta a 2005. évre vonatkozó egységes területalapú támogatás kifizetését, másrészt pedig szankcióként megvonta az egységes területalapú támogatást a valós és a bejelentett terület közötti különbözetnek megfelelő összeg erejéig azon évet követő három évre, amelyben a pontatlan kérelmet benyújtotta. Emellett indult büntető eljárásban Ł. M. Bondát támogatási csalás miatt két év próbaidőre felfüggesztett nyolchavi szabadságvesztésre, valamint pénzbüntetésre ítélték, mivel a támogatások megszerzése céljából az egységes területalapú támogatás nyújtása szempontjából döntő jelentőségű körülményekre nézve valótlan tartalmú nyilatkozatot tett. Ezt követően a jogorvoslati eljárásban vitás volt, hogy a büntetőeljárás lehetőségét kizárja-e az a körülmény, hogy Ł. M. Bondával szemben azonos tényállás miatt már közigazgatási szankciót szabtak ki. A vonatkozó eljárási akadály azonban csak akkor volt alkalmazható, ha a kirendeltség által indított eljárás büntetőjogi jellegű. A kérdést előterjesztő bíróság szerint erre a kérdésre az említett rendelkezés szó szerinti értelmezése nemleges választ ad, de a kérdést ez EJEE hetedik kiegészítő jegyzőkönyv 4. cikkének (1) bekezdésével összefüggésben kell értelmezni. Erre figyelemmel a lengyel legfelső bíróság az előzetes döntéshozatal céljából azt a kérdést terjesztette a Bíróság elé: Milyen jogi természete van az 1973/2004/EK rendelet 138. cikke szerinti szankciónak, amely abban áll, hogy a mezőgazdasági termelőtől az azon évet követő években, amelyben valótlan tartalmú nyilatkozatot nyújtott be az egységes területalapú támogatás alapjául szolgáló területet illetően, megvonják a közvetlen támogatást? Az Európai Bíróság döntését a jog eset alapjául szolgáló ügyben lásd a szakkönyv VIII.2.2.3. alfejezetében.

## 1. Elméleti alapok, EK szabályozástörténet

### 1.1 Elméleti alapok

#### 1.1.1 Az adminisztratív büntetőhatalom fogalma és problematikája

A közigazgatási büntetőhatalom, a közigazgatás hatáskörébe adott represszív szankciórendszer számos rendszertani, alkotmányossági és jogpolitikai problémával terhelt terület. Ennek növekvő jelentőséget ad az a trend, amely a közigazgatási büntetőeszközök súlyának kiterjedésének expanzióját mutatja. Az expanzió a magyar jogérvényesítés szintjén is jelen van, de számos európai ország, az Európai Unió adminisztratív szankcióinak, sőt az ENSZ által alkalmazott terrorizmus-ellenes egyéni adminisztratív büntetőszankciók 2001-től fejlődő rendszerében is megnyilvánul. A büntetőhatalom a legalitás alkotmányos keretei között, az igazságszolgáltatás monopóliumaként fejlődött az európai jogi kultúrában. A közigazgatás jogérvényesítési eszköztárában a büntető jellegű szankciók megjelenése és bővülése a hatékonyság és a célszerűség elvei mentén fejlődött. A kriminálpolitika szintén felismerte az alternatív büntetés lehetőségét a közigazgatási szankcionálásban. Sok tekintetben tisztázatlan maradt azonban milyen jogelvi és dogmatikai feltételekkel működhet a közigazgatási represszió, a közigazgatás „büntetőjoga”. Míg a büntetőjog alkotmányos elvei kikristályosodtak, a közigazgatási büntetések kevés figyelmet kaptak. A közigazgatási repressziót megfelelően kezelő következetes és átfogó szankciópolitikát alig találunk a jogpolitikai megoldásokban.

A közigazgatási büntetőhatalom fogalmilag azon normák összessége, amelyek a közigazgatási szerv hatáskörébe adott büntetőszankciók feltételeit határozzák meg. A büntetőszankció anyagi jogi jogsértésre adott arányos joghátrány. A büntetőszankció jogi természetét nem annak formális kategorizálása (például intézkedés) határozza meg. A preventív (megelőző célú) szankciókat is ebbe körbe soroljuk, mivel a represszív (megtorló) szankció célja szerint preventív (represszió általi prevenció). Nem sorolhatóak ugyanakkor ide az eljárási és végrehajtási kényszerintézkedések.

A *közigazgatási büntetőhatalom expanziójára* a közigazgatási útra terelt büntetések fejlődésének történeti mozgatórugói adnak magyarázatot.

- Dekriminalizáció, igazságszolgáltatás tehermentesítése: a kisebb súlyú ügyek (baggatell-kriminalitás) elbírálásának közigazgatási útra terelése.
- Közigazgatás-védelem: a közigazgatás működésének védelméhez és a közigazgatási jogérvényesítéshez szükséges szankcionálási hatáskör a védendő érdekekben (jogi tárgy) találta meg a büntetőhatalom új formájának rációját. A büntetőjog büntetési monopóliumának megszűnésében az ésszerűséget egyben a büntető-igazságszolgáltatás hatékonyságának kritikája is adta.
- Gyorsaság és hatékonyság (eredményesség): ezeknek a szempontoknak a térnyerése az állam és kormányzás filozófiájában maga után vonta a büntető-igazságszolgáltatásnál gyorsabb és eredményesebb represszió feltételeinek megteremtését.
- Egyszerűsítés (kodifikáció): a büntetőjog legalitás (törvényi szabályozás) követelménye elől a jogpolitika és a jogalkotás gyakran kereste az egyszerűbb rendeleti jogalkotás lehetőségeit.

- Vákuum-effektus: az alkotmányos büntetőjogi elvek hatékonysági (eredményességi) korlátként jelentek meg a közigazgatás-védelemben. A közigazgatási represszió a kellő alkotmányossági, elméleti és jogpolitikai korlátok nélküli, csaknem üres jogelvi teret alakított ki.

### 1.1.2 Nemzeti modellek

A német-modellben a közigazgatási büntetőszankcionálás jelentős részben egységes anyagi és eljárásjogi rendszert adó törvény hatálya alá tartozik. Ebbe a csoportba tartozik például Németország, Olaszország, Ausztria, Bulgária és Portugália. A német jogban az OWiG (*Gesetz über Ordnungswidrigkeiten*) a közigazgatás büntetési rendszerét jelentős részben lefedi. Az osztrák rendszerben is mintaszerűen koherens és átfogó anyagi és eljárásjogi szabályozást találunk, amely a hazai közigazgatás számára is minta lehet (*Verwaltungsstrafgesetz*, VStG 1991).<sup>545</sup>

A francia-modellben a közigazgatás büntetőhatalommal bír, azonban nincs egységes törvényi keret és rendszer a közigazgatási szankcionálás számára. Ebbe a csoportba tartozik például Belgium, Spanyolország, Görögország, Franciaország, és Hollandia. A közigazgatási büntetőjogként definiált, és a mi szabálysértési jogunkhoz hasonló jogi rezsim létezik ugyan a francia jogban, de nem tartozik a közigazgatási szervek hatáskörébe. A francia jogban ma is él a büntetőjogi trichotómia, és a csekély fokban veszélyes, a társadalmi együttélés normáit fenyegető jogsértéseket kihágásként (*contravention*) a bíróság bírálja el.<sup>546</sup>

Az angolszász-modell sem egységes. Az Egyesült Királyságban a közigazgatás-ellenesség (*regulatory offence*) szankcionálásnak hagyományosan kizárólagos eszköze a büntetőjog és a büntetőeljárás. Regulatory offence-nek a csekélyebb súlyú, nem kriminális jellegű jogsértéseket tekintik. Az angol jogrendszerben 2005-ben kezdődtek azok a „forradalminak” nevezhető változások, amelyek iránya a közigazgatási büntetőszankciók kiterjedt és szabályozott rendszerének kialakítása (*system of regulatory penalties*). Ez a dekriminalizációs reform az angolszász jogi kultúra sajátosságaival folyik. A megreformált rendszerben a hatóságokat törekednek abba az irányba terelni, hogy ne a büntetőeljárásra utalás legyen a kizárólagos út, potenciálisan azonban minden esetben megmarad a büntetőjogi üldözés lehetősége. A reform célja a büntetőjogon kívüli közigazgatási szankcionálás kiterjedt rendszerének kialakítása a tételes jogban és hatósági joggyakorlatban. Paradigmaváltásról beszélhetünk, mivel a reform kiindulópontja, hogy a büntetőjogi szankcionálás, a büntetőeljárás és a büntetőbíróságok nem elég hatékonyak a közigazgatás-ellenes cselekményekkel szemben.<sup>547</sup>

545 Lásd részletesen Kis/Nagy (2007) 154–184. o.

546 Lásd részletesen Kis/Nagy (2007) 211–221. o.

547 MACRORY (2006).

## 1.2 Az EJEB gyakorlata

A jogrendszernek modelljeinek sokféleségében szintézist és követendő szemléletet adott az Európai Emberi Jogi Bíróság (EJEB) gyakorlata, amely a „büntetőhatalom” jogági kategóriáktól független „autonóm” tesztjét, az anyagi jogi és eljárásjogi garanciák oldaláról történő megközelítést vezette be. Ez a szemlélet a közigazgatási büntetőjogot felszabadítja a „büntetőszankció egyenlő büntető igazságszolgáltatás” dogmája alól és kimondja: elvi garanciák keretei között a közigazgatás is gyakorolhat szankcionáló hatalmat. A büntetőhatalom fogalmi és elvi kereteit nem a jogsértés jogi természete (jogi tárgy) vagy jogági státusza alapján, hanem a kiszabható szankció jellemzői (célja és súlya) alapján kell meghatározni. A szankció-tesztje alapján kell eldönteni, hogy a jogsértésre jogági besorolástól függetlenül (tehát a közigazgatásban is) a „büntetőjog” garanciáit kell-e alkalmazni. Az EJEB az Öztürk v. Németország ügyben a „szankció-teszt” felállításával rögzítette, hogy milyen feltételekkel vonhatja ki a „büntetőjog elvi tartományából” a jogalkotó a szankcionálást.<sup>548</sup> Ha a vizsgált jogellenes cselekmény a nemzeti jog szabályai szerint nem minősül bűncselekménynek, a Bíróság a cselekmény minősítése során az elkövetett jogellenes cselekmény jellegét, valamint a kilátásba helyezett, illetőleg alkalmazott szankció jellegét és súlyát veszi figyelembe.<sup>549</sup> A Bíróság gyakorlatában, – ha e szempontoknak megfelelnek – büntető ügynek minősülnek közigazgatási jogi szankciók is. Az ügy büntetőjogi jellegének megítélésében a Bíróság gyakorlatában nagy szerepet kap az alkalmazott szankció funkciója és súlya. A Bíróság büntető ügyként ítéli meg az ügyet, ha a kiszabható szankció természetét tekintve a büntetőjogi szankciókhoz hasonlóan represszív, megtorló jellegű. A szankció súlyának megítélése során a büntetés szigorát, ezen belül az alkalmazott pénzbírság mértékét veszi figyelembe.<sup>550</sup>

## 1.3 EU szabályozástörténet

Az 1980-as évektől gyorsult fel a közigazgatási szankciók rendszerének kialakítása a Bizottság rendeleteiben (például mezőgazdasági rendeletekben). Ezek a tagállamokhoz rendelték az „arányos és visszatartó erejű” szankcionálást például az olívaolajjal kapcsolatos különös intézkedések megállapításáról szóló 2262/84/EGK rendelet.<sup>551</sup> Irányelv útján tették kötelezően büntetendő területté a nemek közötti diszkrimináció tilalmának megszegését a foglalkoztatásban, a képzésben, a munkafeltételekben, azonban a tagállamoknak olyan büntetést

548 EJEB Öztürk v. Germany judgement of 21 February 1984, Series A no. 73.

549 EJEB Engel and Others v. the Netherlands judgment of 8 June 1976, Series A no. 22., Öztürk v. Germany, judgment of 21 February 1984, Series A no. 73, § 53., Demicoli v. Malta, judgment of 27 August 1991, Series A no. 210, § 31–34.

550 Ld még EJEB Garyfallou AEBE v. Greece judgment of 24 September 1997, Reports 1997-V. § 32–34., Lauko v. Slovakia judgment of 2 September 1998, Reports 1998-VI. § 56–58.

551 HL L 208., 1984.08.03.

kellott alkalmazni, amely nemében és mértékében nem kötött.<sup>552</sup> Az egyes közösségi érdekek és elvek védelmére kötelező rendeletek és irányelvek szabályozási autonómiát hagytak a tagállamoknak annak eldöntésében, hogy büntetőjogi vagy adminisztratív szankciót alkalmaznak.<sup>553</sup> A közösségi ágazati rendeletekben<sup>554</sup> elkezdődött harmonizáció alapja az EK Sz akkor hatályos 209. cikke volt. A szabályozottság és az arányosság érdekében a vonatkozó közösségi rendeletek meghatározták a közigazgatási intézkedések és szankciók természetét és alkalmazási körét, figyelembe véve a szabálytalanság jellegét és súlyát, a nyújtott vagy szerzett előnyt és a felelősség mértékét.<sup>555</sup>

A 1990-es évek közepére érett meg az a gondolat, hogy a közösségi politikák által érintett területeken a közigazgatási szankcionálásnak egységesebb jogi keretet kell biztosítani, és ezt kell követni az ágazati szabályokban. Az EU szakértői munkáiban 17 ajánlás fogalmazódott meg a közösségi büntetések anyagi és eljárásjogi szabályozására.<sup>556</sup> A Tanács 2988/95/EK rendelete az EK pénzügyi érdekeinek védelméről volt az első kísérlet egy egységes közigazgatási szankciórendszer feltételeinek bevezetésére.<sup>557</sup>

## 2. A hatályos EU jog

### 2.1 Jogpolitikai alapok

Az európai nemzeti közigazgatási büntetőjogok vertikális dimenziója az Európai Unió (EU) közösségi érdekeit és a közösségi joganyagot hatékonyan védelmező közösségi szankciós mechanizmus (*Community Sanction Policy*). Az Európai Uniónak szüksége van olyan jogvédelmi rendszerre, amely közösségi politikát és az ezt szolgáló uniós joganyagot a jogsértésekkel szemben megfelelő védelemben részesíti. Ezek egy része úgynevezett szupranacionális jogi tárgy, amelyek nem válnak automatikusan a nemzeti büntetőjogi vagy közigazgatási represszióval védett tárgykör részévé. A szupranacionális jogtárgy kifejezés azokat a védendő közösségi értékeket jelöli, amelyek kifejezetten az Európai Unió jogához és közös érdekeihez kapcsolódnak, és amelyek túlnyúlnak az adott állam érdekkörén. Az EU szektorális joganyaga többnyire – közvetlenül vagy transzformáció útján – a nemzeti jog részévé válik (például

552 76/207/EGK irányelv. HL L 39., 1976.02.14.

553 C-222/84. Johnston kontra a Királyi Rendőrség körzeti rendőrfőnöke ügyben 1986. május 15-én hozott ítélet [EBHT 1986., 1651. o.].

554 Így pl. 3508/92/EGK rendelet (HL L 355., 1992.12.5.), illetve 3760/92/EGK rendelet (HL L 389., 1992.12.31.).

555 A halászati ágazatban alkalmazandó igazgatási büntetések és intézkedések harmonizálását végezte el pl. a 2847/93/EK rendelet. HL L 261., 1993.10.20.

556 DELMAS-MARTY (1997). A szakértői vizsgálat is rögzíti, hogy a közösségi jog érvényesítésének eszközrendszerében egyre meghatározóbb helyet foglalnak el a büntető típusú, represszív természetű adminisztratív szankciók.

557 2988/95/EK, Euratom rendelet. HL L 312., 1995.12.23.

a mezőgazdaság, a versenyjog, a munkabiztonság stb. területén), ezek védelme azonban szintén a közösségi fellépés tárgykörébe tartozik.<sup>558</sup>

## 2.2 Anyagi jogi kérdések

### 2.2.1 Az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelme

Az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló 2988/95/EK, Euratom rendeletben a közösségi jogba ütköző valamennyi szabálytalanságra vonatkozó keretszabályozás született az egységes ellenőrzések és a közigazgatási szankciók tekintetében. A 2988/95/EK, Euratom rendelet a nemzeti közigazgatási büntetőrendszerek számára is harmonizációs irányvonalat mutatni sürgetve, hogy az EU érdekeinek érvényesítésében egységes elvi alapokon működő igazgatási szankciórendszer alakuljon ki (*Common European Administrative Sanctioning System*). A 2988/95/EK, Euratom rendelet hatálya kiterjed minden szabálytalanságra, amely a közösségi jog valamely rendelkezésének egy gazdasági szereplő általi, annak cselekménye vagy mulasztása útján történő megsértése, amelynek eredményeként a Közösségek általános költségvetése vagy a Közösségek által kezelt költségvetések kárt szenvednek vagy szenvednének, akár közvetlenül a Közösségek nevében beszedett saját forrásokból származó bevétel csökkenése vagy kiesése révén, akár indokolatlan kiadási tételek miatt.<sup>559</sup>

A 2988/95/EK, Euratom rendelet összefoglalta az EU igazgatási szankciórendszer jogpolitikai tételeit:

- az EU pénzügyi érdekeinek védelme, bevételi forrásainak és a közösségi kiadások rendjének biztosítása;
- egységes jogvédelmi keret kialakítása a közösségi politikák által érintett összes területen, a közös politikák céljainak elérését szolgáló közösségi intézkedések és szankciók a közösségi támogatási rendszerek részének minősülnek;
- a közösségi intézkedések és szankciók nem érintik a gazdasági szereplők magatartásának a tagállamok hatáskörrel rendelkező hatóságai által büntetőjogi szempontból történő értékelését;
- a közösségi intézkedések és szankciók hatékonyságát a közösségi szabályok közvetlen hatályával és a közösségi intézkedések teljes körű alkalmazásával lehet biztosítani;
- a szabálytalan magatartásról és az ahhoz kapcsolódó közigazgatási intézkedésekről és szankciókról az ágazati szabályok rendelkeznek, de az EU közigazgatási szankciónak keretszabályait a rendelet határozza meg.

A 2988/95/EK, Euratom rendelet egységes tipológiát nyújt az adminisztratív szankcióknak. A nemzeti rendszerekhez hasonlóan ez is különbséget tesz a közösségi közigazgatási intézkedések (*measure*) és közigazgatási büntetések (*administrative penalty*) között.

558 Kis (2008) 373–398. o.

559 2988/95 EK, Euratom rendelet 1. cikk (2) bek.

a) A „közigazgatási intézkedés” a tételes felsorolás szerint:

- a jogtalanul megszerzett előny elvonása,
- a jogtalanul felvett összeg visszafizetésére kötelezés,
- az előny megszerzése érdekében, vagy az előleg megszerzésével egyidejűleg adott biztosíték teljes vagy részleges elvesztése.

b) A „közigazgatási büntetés” típusai:

- közigazgatási bírság;
- a közösségi szabályok által nyújtott előny teljes vagy részleges megvonása, az előnyből való kizárás;
- egyéb gazdasági jellegű ágazati szankciók.

A 2988/95/EK, Euratom rendelet a közigazgatási büntetéseket nem tekinti egyenértékűnek a büntetőjogi szankcióval. A Rendelet büntetés kiszabását – az intézkedések alkalmazásával ellentétben – csak szándékos vagy gondatlan jogsértés esetén teszi lehetővé, az intézkedések körében az objektív felelősség (*no fault or absolute liability*) ugyanakkor elfogadott. A közigazgatási szankciók alanyi köre kiterjed a szabálytalanságot elkövető természetes és jogi személyekre, valamint egyéb, a nemzeti jogszabályok által jogképesnek nyilvánított jogalanyokra. A szervezetnek történő beszámítás objektív feltétele korlátozott: a szervezet felelősséggel tartozik a szabálytalanság elkövetéséért, vagy az elkövetés megakadályozásának elmulasztásáért.

### 2.2.2 A versenyjogi bírság

Az igazgatási pénzbírság prototípusát jelentő versenyjogi bírság célja az EKSz 81. cikk (1) bekezdésében és a 82. cikkben megállapított tilalmak betartásának biztosítása. A közösségi léptékű versenyjogi jogsértések alapján szankció kiszabására a Bizottság jogosult a közös piac bizonyos fokú érintettsége esetén.<sup>560</sup> Amennyiben az ügy egészét vagy egy részét a tagállami hatósághoz teszi át, az a nemzeti versenyjog szerinti szankciókat alkalmazva jár el. A versenyjogi rendelkezések sem mulasztják el rögzíteni, hogy a pénzbírságok „nem büntetőjogi jellegűek”.<sup>561</sup> A közösségi közigazgatási szankciók feltételrendszerét a Bizottság joggyakorlatában kialakult *büntetéskiszabási standardok* alapvetően meghatározzák.

A szankcionálás alapvetően az egyes ágazatokban a tisztességtelen verseny eseteihez kapcsolódik, a bírságolás módszertana is ehhez igazodva fejlődött ki:

- Súlyosbító körülmény az ismételt jogsértés [ezt állapította meg a Bizottság 2004. szeptember 29-i 2005/503/EK határozata, hogy 20 évvel korábban 1984-ben a Groupe Danone-t (akkori nevén: „BSN”) már elítélték status quo fenntartását és a piaci erőgyensúlyt célzó piacfelosztási megállapodásai következtében (84/388/EGK bizottsági határozat) ezért a bírság alapösszegét ötven százalékkal megemelte a Groupe Danone/Brasseries Kronenbourg S.A. esetében (francia sörkartell)].

560 139/2004/EK rendelet 9. cikk.

561 139/2004/EK rendelet 14. cikk (4) bek.

- A Bizottság értékeli, hogy a jogsértés (például kartell) mekkora méretű közösségi piacra volt hatással. A (COMP/C.38.238/B.2) - Raw Tobacco ügyben a spanyol nyersdohányfajták árainak rögzítéséről és (a feldolgozók részéről) a mennyiségek megosztásáról szóló kartell miatt kiszabott bírságok kiinduló összegének megállapításakor úgy ítélte meg, hogy a piac viszonylag korlátozott méretű volt. A bírság felső határát az ágazati rendeletek speciálisan rögzítik, a versenyjogban (az 1/2003/EK rendelet 23. cikke (2) bekezdése alapján) a bírság a jogsértésben részt vett vállalkozások és vállalkozási szövetségek esetében nem haladhatja meg a megelőző üzleti év teljes forgalmának 10 %-át.

### 2.2.3 Agrárágazati bírságok

A szektorális igazgatási szankciók másik alaptípusát az agrárágazati bírságokban találjuk.

A Jogeset VIII. alapjául szolgáló ügyben az Európai Unió Bírósága szerint nem minősülnek büntetőjogi jellegű szankciónak azok az intézkedések, amelyek abban állnak, hogy a mezőgazdasági termelőt kizárják a támogatásból abban az évben, amely tekintetében valótlan tartalmú nyilatkozatot tett a támogatásra jogosult terület vonatkozásában, valamint a bejelentett és a mért terület különbségének megfelelő összegig csökkentik azt a támogatást, amelyre e termelő a következő három naptári évben lenne jogosult. Ennek során az Európai Unió Bírósága figyelembe vette, hogy az 1973/2004 rendelet 138. cikke (1) bekezdésének második és harmadik albekezdésében szabályozott intézkedéseket csak azokkal a gazdasági szereplőkkel szemben lehet alkalmazni, akik támogatást igényeltek az említett rendelet által létrehozott támogatási rendszerből. Az említett intézkedések pedig a támogatási rendszer szerves részét képező sajátos közigazgatási eszközök, amelyek célja, hogy az uniós alapok megfelelő pénzügyi kezelését biztosítsák. Ezt igazolja a 2988/95 EK, Euratom rendelet hasonló rendelkezéseinek figyelembevétele, illetve a hivatkozott intézkedések közigazgatási jellegét nem kérdőjelezi meg az sem, ha megvizsgáljuk az Emberi Jogok Európai Bíróságának a hetedik kiegészítő jegyzőkönyv – kérdést előterjesztő bíróság által is hivatkozott – 4. cikkének (1) bekezdése értelmében vett „büntetőeljárás” fogalmával kapcsolatos ítélkezési gyakorlatát. Ezen ítélkezési gyakorlat szerint e tekintetben három kritériumnak van jelentősége. Az első a jogsértés belső jog szerinti jogi minősítése, a második a jogsértés jellege, a harmadik pedig az érintett személlyel szemben kiszabható szankció természeté és súlya. A második vonatkozásában az Európai Unió Bírósága azt állapította meg, hogy az intézkedések célja nem a megtorlásra, hanem lényegében arra irányul, hogy megvédje az uniós alapok kezelését azáltal, hogy ideiglenesen kizárja azt a kedvezményezettet, aki a támogatási kérelmében pontatlan nyilatkozatot tett. Az említett intézkedések megtorló jellege ellen szól az is, hogy a mezőgazdasági termelőnek nyújtható támogatás összegének csökkentésére a szabálytalanság észlelését követő három évben csak akkor kerül sor, ha az illető ezen évek tekintetében is kérelmet nyújt be. A harmadik kritérium kapcsolatban a korábban kifejtettekén túlmenően azt kell megállapítani, hogy a vizsgált szankciók ha-



tása csupán az, hogy az érintett mezőgazdasági termelőtől megvonják azt a lehetőséget, hogy a jövőben támogatást kapjon.<sup>562</sup>

A mezőgazdasági termékek után járó exportvisszatérítés szankciórendszerét a Bizottság 1999. április 15. napján elfogadott 800/1999/EK rendelete szabályozza. Az agrárexporttal kapcsolatos bírság alapja az export-visszatérítés túligénylése az exportőr által, vagy ha az export nem történt meg.<sup>563</sup> A bírság az igényelt visszatérítés és a tényleges exportra vonatkozó visszatérítés közötti különbség összegének a fele. A büntethetőségi akadályok sajátos rendszerét is szabályozza a rendelet például vis maior esetét, az önkéntes beismerés, az elévülés, a kedvezményezett jóhiszeműsége eseteit.<sup>564</sup>

#### 2.2.4 A terroristaellenes szankciók

Az adminisztratív büntetőszankciók új területe jelent meg 2001 óta az EU és az ENSZ terrorizmus-ellenes intézkedéseiben. Az ilyen szankciókat, így egyének számláinak letiltása (befagyasztása), utazási korlátozások az EU és az ENSZ adminisztratív egységei büntetőeljárás nélkül és büntetőítélet nélkül is alkalmazni jogosultak. Érdeemi bírósági felülvizsgálatról az anyagi jogi és felelősségi alapok bizonytalansága miatt sem beszélhetünk.<sup>565</sup> Az úgynevezett feketelistás szankciók 2011-ben az ENSZ BT határozataira épültek. Az ENSZ által meghatározott személyekkel és szervezetekkel (feketelista) szembeni szankciókat az EU is érvényesítette. Az EU Tanácsa 2001-ben a terrorizmus elleni adminisztratív szankciókat átfogóan szabályozó rendeletet hozott.<sup>566</sup> A szankciók: utazási korlátozás, pénzügyi elvonás, számlák befagyasztása. A szankció kiszabása nem bírósági eljárásban történik, a fair eljárás garanciái nem érvényesülnek.<sup>567</sup> Jelenleg sem a nemzeti, sem a nemzetközi bírói fórumok nem jelen-

562 C-489/10. sz. Łukasz Marcin Bonda elleni büntetőeljárás ügyében Bíróság (Nagytanács) 2012. június 5. napján hozott ítélete.

563 800/1999/EK rendelet 51. cikk.

564 800/1999/EK rendelet 51. cikk (3) bek., 52. § (4) bek.

565 Vö. G. VERMEULEN & W. DE BONDT (2008).

566 A terrorizmus leküzdése érdekében egyes személyekkel és szervezetekkel szemben hozott különleges korlátozó intézkedésekről szóló 2580/2001/EK rendelet. HL L 344/70., 2001.12.28. Utóbbi években hozott „feketelistás” rendeletek:

- a szomáliai személyekkel szemben hozott különleges korlátozó intézkedések 2010. április 26-i 356/2010/EU tanácsi rendelet,
- egyes tunéziai személyekkel, szervezetekkel szemben hozott korlátozó intézkedésekről 2011. február 4-i 101/2011/EU tanácsi rendelet,
- a líbiai helyzetre tekintettel korlátozó intézkedések meghozataláról szóló 2011. március 2-i 204/2011/EU tanácsi rendelet,
- az egyiptomi helyzet tekintetében egyes személyekkel, szervezetekkel szembeni korlátozó intézkedések 2011. március 21-i 270/2011/EU tanácsi rendelet,
- a Bissau-guineai Köztársaság békéjét, biztonságát és stabilitását veszélyeztető egyes személyekkel, szervezetekkel és szervekkel szemben hozott korlátozó intézkedésekről szóló 2012. május 3-i 377/2012/EU tanácsi rendelet.

567 Alapjogi elemzést lásd Kis/NYITRAI (2008) 157–178. o.

tenek tényleges (*effective*) jogorvoslati lehetőséget a szankcionálással szemben. Az Európai Unió Bírósága a Yusuf ügyben megsemmisítette az EU Tanács döntését, a Tanács azonban új döntésben megismételte korábbi határozatát és a szankciót újra érvényesítette. A hatékony és gyors szankcionálás tehát itt számos olyan alapjogi aggályt vet fel, amelyet a nemzeti jogok szintjén a közigazgatási represszió irodalma már ismer.<sup>568</sup>

## 2.3 Eljárási kérdések

A pénzügyi érdekek védelme tekintetében a szankcionálás eljárásjogi alapelve, hogy a közösségi ellenőrzések, intézkedések és szankciók alkalmazásának eljárásaira nézve a tagállamok jogszabályai irányadók.<sup>569</sup>

A versenyjogban a felderítés szakaszában a Bizottság információk megadását az egész Közösségben megkövetelheti, eljárási szankciókkal kikényszerítheti a tényszerű kérdések megválaszolását és dokumentumok átadását még akkor is, ha ezek az információk felhasználhatók az adott vállalkozással szemben a jogsértés fennállásának megállapítására. Minden természetes vagy jogi személyt a vizsgálat tárgyára vonatkozó információk beszerzése céljából kikérdezhet. A Bizottság a versenyjogban helyszíni vizsgálatokat végez, amelyekben a tagállamok versenyhatóságai aktív együttműködésre kötelesek.<sup>570</sup> A Bizottság által a helyszíni vizsgálat lefolytatására felhatalmazott tisztviselők és egyéb kísérő személyek jogában áll, hogy:

- a vállalkozásoknak és vállalkozások társulásainak bármely helyiségébe, területére és közlekedési eszközébe belépjenek;
- az üzletmenethez kapcsolódó könyveket és más feljegyzéseket megvizsgálják függetlenül attól, hogy milyen eszközön tárolják ezeket;
- bármilyen formában elkészítsék vagy megszerezzék az ilyen könyvek vagy feljegyzések másolatát vagy kivonatát;
- a helyszíni vizsgálatához szükséges időre és mértékben lepecsételjenek bármilyen üzlet-helyiségeket és könyveket vagy nyilvántartásokat;
- magyarázatot kérjenek a vállalkozás vagy a vállalkozások társulásának bármely képviselőjétől vagy dolgozójától az ellenőrzés céljához és tárgyához kapcsolódó tényről vagy dokumentumról, valamint a választ rögzítsék.<sup>571</sup>

A Bizottság által meghatalmazott tisztviselők a vizsgálat elvégzéséhez szükséges időtartamra (max. 72 óra) zár alá vételt hajthatnak végre, minden olyan helyiségbe beléphetnek, ahol esetleg üzleti nyilvántartásokat tárolnak, bírói engedéllyel magánlakásokba is, továbbá

568 K1s (2010) 107–119., illetve K1s (2007) 157–178. o.

569 2988/95 EK, Euratom rendelet 2. cikk (4) bek.

570 1/2003/EK rendelet 24. cikk.

571 1/2003/EK rendelet 20. cikk (2) bek.

a helyszíni vizsgálat tárgyával és céljával összefüggő bármilyen lényeges információt igényelhetnek.<sup>572</sup>

A közösségi versenyjogi bírságot alapelve a Bizottság eljárásában a *védelemhez való jog*.<sup>573</sup> A Bizottság eljárása alá vont vállalkozásoknak joguk van arra, hogy meghallgassák őket a Bizottság által kifogásolt kérdésekkel kapcsolatban. A Bizottság csak olyan kifogásokra alapozhatja határozatát, amelyekre az érintett felek megtehették észrevételeiket. Az érintett felek védekezéshez való jogát biztosítja, hogy jogukban áll a Bizottság irataiba a vállalkozások üzleti titkai védelmére irányuló jogos érdekének figyelembevételével betekinteni. A betekintési jog nem terjed ki a bizalmas jellegű információkra és a Bizottság vagy a tagállamok versenyhatóságainak belső dokumentumaira. A betekintési jog különösen nem terjed ki a Bizottság és a tagállamok versenyhatóságai közti levelezésre, illetve a tagállamok versenyhatóságainak egymás közötti levelezésére. Az eljárásban a bizonyítási terhet a jogsértést állító fél vagy hatóság viseli. A vállalkozások nem kényszeríthetők annak bevallására, hogy jogsértést követtek el, viszont minden esetben kötelesek megválaszolni a tényszerű kérdéseket és átadni a dokumentumokat még akkor is, ha ezek az információk felhasználhatók velük vagy egy másik vállalkozással szemben a jogsértés fennállásának megállapítására.

## 2.4 A kölcsönös elismerés elve

A tagállami intézkedések és határozatok *kölcsönös elismerésének elve* egyre szélesebb körben terjed ki a közigazgatási szankcionálásra is. Az EU Tanács tamperei ülésén még csupán arról döntöttek, hogy a nemzetközi bűnügyi együttműködésben érvényesüljön az az elv, miszerint „a bírói határozatok és ítéletek kölcsönös elismerésének kell a büntető ügyekben is az igazságügyi együttműködés sarokkövévé válnia”. 2005-ig vitatott volt, hogy a közigazgatási büntetőszankciók, illetve szabálysértések területére is kiterjedjen-e az együttműködési reform és a kölcsönös elismerés elve. Az Uniós Jogsegélyegyezmény elsősorban a tagállamok igazságügyi szervei egymás közötti együttműködésének kérdéseit szabályozta. Ahol azonban valamelyik együttműködési vagy segítségnyújtási forma végrehajtása más központi hatóság, avagy rendőri vagy vámszerv hatáskörébe tartozik a nemzeti jogszabályok szerint, ott a tagállamoknak e szervek együttműködését kell biztosítaniuk. Az Uniós Jogsegélyegyezmény 3. cikke az együttműködés alkalmazását irányozza elő közigazgatási hatóságok eljárására (proceedings brought by the administrative authorities) vonatkozóan olyan esetekben, amikor az a nemzeti jog által büntetéssel sújtható (punishable) cselekményre vonatkozik és a határozat bíróság előtti eljárás megindítását eredményezheti. Elvileg itt olyan értelmezésre is lehetőség nyílik, amely mindenfajta jogsértés miatti közigazgatási eljárásban kötelezővé tenné a jogsegélyt, hiszen a bíróság általi felülvizsgálhatóság valamennyi közigazgatási határozat elengedhetetlen feltétele jogállamban. Valójában az egyezményhez fűzött kommentárok csupán olyan ügyekre nézve irányozták elő az együttműködés lehetőségének megteremtését, ame-

572 1/2003/EK rendelet 25., 26. cikk.

573 1/2003/EK rendelet 27. cikk.

lyekben a felelősség és a szankció jogi természete alapvető hasonlóságot mutat a bűncselekményekkel (criminal matters), illetőleg a büntetőjogi felelősséggel. A nemzeti közigazgatási büntetőszankcionálásból – a jogi terminológiától függetlenül – a szabálysértések büntetése (például elzárása és bírságolása) sorolható ebbe a körbe. A nem-szabálysértési közigazgatási szankciók (például felügyeleti bírság) viszont alapvetően nem tartoznak ebbe a körbe.

A tagállamok együttműködésének a közigazgatási büntetőjog irányába történő határozottabb kiterjesztését biztosította a Tanács 2005. február 24-i 2005/214/IB kerethatározata a kölcsönös elismerés elvének a pénzbüntetésekre (*financial penalty*) való alkalmazásáról. Eszerint a kölcsönös elismerés elvét kell alkalmazni nem csupán az igazságügyi, de a közigazgatási hatóságok által kiszabott pénzbüntetésekre, az ilyen büntetéseknél a büntetés kiszabása szerinti tagállamtól eltérő tagállamban való végrehajtásának megkönnyítése érdekében. A kerethatározat a kölcsönös elismerés elvét érvényesíti minden természetes vagy jogi személy által fizetendő pénzbüntetést elrendelő jogerős határozatra, amennyiben a határozatot a kibocsátó állam bíróságától eltérő hatósága, szabálysértésnek minősülő és ezért a kibocsátó állam nemzeti joga szerint büntetendő cselekmények tekintetében, feltéve, hogy az érintett személynek lehetősége nyílt arra, hogy valamely, különösen büntetőügyekben hatáskörrel rendelkező bíróság elbírálja az ügyét. A szabálysértési, illetve közigazgatási büntetőügyre a következő terminológiát intézményesíti: közigazgatási hatóság által kiszabott pénzügyi büntetés (*financial penalty imposed by administrative authority*).

## 2.5 A hatóságok közötti együttműködés

Az 1/2003/EK tanácsi rendelet alapján a Bizottság és a tagállami versenyhatóságok között az Európai Versenyhálózat (ECN) keretei között szoros együttműködés valósul meg. Haladéktalanul tájékoztatják egymást az ügyindításról, kicserélik egymás között az eljárásaik során tudomásukra jutott információkat, adatokat, és ezeket bizonyítékként is felhasználják.

Az 1/2003/EK tanácsi rendelet, valamint a Bizottság és a tagállami versenyhatóságok együttműködéséről szóló bizottsági közlemény értelmében lehetőség van arra, hogy a tagállami versenyhatóságokból és a Bizottságból álló Európai Versenyhálózat (ECN) tagjai között az eljárásuk során az ügyek átadására kerülhessen sor. Egy tagállami versenyhatóság eljárást kezdeményezhet ugyanabban az ügyben, amelyben az egyik már eljár (nem áll fenn ez a lehetőség akkor, ha a Bizottság indította az ügyet). Az ügyek átadásának (elosztásának) lényeges szempontja, hogy az a versenyhatóság, amely végül is eljár az ügyben, valamilyen szempontból érintett legyen az ügyben. A tagállami versenyhatóság az ügyben a közösségi jog alkalmazásával párhuzamosan a nemzeti versenyjogát is alkalmazhatja, ha a nemzeti jog alapján folytatott eljárás nem vezet ellentétes eredményre, mint a közösségi jog alkalmazásával folytatott.

A közigazgatási hatósági együttműködés új közösségi stratégiája az ÁFA visszaélések kivizsgálására bevezetett közigazgatási együttműködési és információcsere rendszerében formálódik, alapvetően horizontális (államok közötti) együttműködés történik.<sup>574</sup>

### 3. Hazai jogunk: az EU és a tagállamok hatáskörmegosztása

Az Európai Unió közösségi igazgatási szankciói és a nemzeti büntetőszankciók párhuzama a következő összefüggésekben merülhet fel:

a) Azonos cselekményért:

- közösségi igazgatási szankció EU intézmény általi és
- magyar jogon alapuló közigazgatási büntetőszankció magyar hatóság általi párhuzamos alkalmazása.

b) Azonos cselekményért:

- közösségi igazgatási szankció magyar hatóság általi és
- magyar jogon alapuló közigazgatási büntetőszankció magyar hatóság általi párhuzamos alkalmazása.

c) Azonos cselekményért:

- közösségi érdekek megsértése miatti nemzeti szankció,
  - a magyar jogon alapuló ágazati szankció
- párhuzamos alkalmazása.

d) Azonos cselekményért:

- közösségi igazgatási szankció EU intézmény általi vagy magyar hatóság általi és
  - büntetőjogi szankció magyar bíróság általi
- párhuzamos alkalmazása.

#### 3.1 A pénzügyi érdekek védelme

Ad a)–c) Az EU TANÁCS 2988/95/EK, Euratom rendelete az EU adminisztratív szankcióiról a kettős (közösségi és nemzeti) közigazgatási szankcionálást kifejezetten nem tiltja. Megállapíthatjuk, hogy a közösségi igazgatási szankció és a nemzeti igazgatási szankció eltérő jogi tárgyakat oltalmaznak. Előbbi az EU pénzügyi érdekeit és a közösségi joganyag érvényesülését, a nemzeti igazgatási szankció pedig a nemzeti közigazgatás működésének és szabályozásának rendjét. Mivel a két szankciórendszer védett jogi tárgyköre eltér, azonos cselekmény miatt párhuzamosan kiszabhatók. Mindegyik eljáró hatóságnak figyelembe kell

<sup>574</sup> A hozzáadottérték-adó területén történő közigazgatási együttműködésről és csalás elleni küzdelemről szóló 2010. október 7. napján elfogadott 904/2010/EU rendelet (HL L 268., 2010.10.12.), illetve az adózás területén történő közigazgatási együttműködésről szóló 2011. február 15. napján elfogadott 2011/16/EU irányelv (HL L 64., 2011.3.11.).

venni a korábban ugyanazon cselekményért azonos személlyel szemben kiszabott más szankciót (arányos büntetés követelménye).

Ad d) Az EU TANÁCS 2988/95/ Rendelet preambuluma az EU igazgatási szankciók és a nemzeti büntetőjogi szankciók kettősségét egyazon ügyre, egyazon személyre a méltányosság elve alapján tartja feloldhatónak.<sup>575</sup> A Rendelet szerint az ágazati szabályok alapján elfogadott közösségi közigazgatási intézkedések és szankciók sérelme nélkül a pénzbeli szankciók, mint például közigazgatási bírságok kiszabása a hatáskörrel rendelkező hatóság határozatával felfüggeszthetők, amennyiben tagállami büntetőeljárást indítottak az érintett személlyel szemben ugyanazon tények vonatkozásában.<sup>576</sup> Amikor a büntetőeljárás lezárul, a felfüggesztett közigazgatási eljárás folytatódik, hacsak ezt általános jogelvek ki nem zárják.<sup>577</sup> Ahol a közigazgatási eljárás folytatódik, a hatóság biztosítja, hogy olyan – legalább a közösségi szabályozásban előírttal egyenértékű – szankciót szabjanak ki, amely figyelembe veheti az igazságszolgáltatási hatóság által kiszabott bármely büntetést ugyanazon személlyel szemben és ugyanazon tényállás vonatkozásában.<sup>578</sup> Ezek a szabályok nem vonatkoznak azokra a pénzbeli szankciókra, amelyek szerves részét képezik pénzügyi támogatási rendszereknek, és minden büntetőjogi szankciótól függetlenül alkalmazhatók, ha és amennyiben nem egyenértékűek az ilyen büntetésekkel.<sup>579</sup>

### 3.2 A versenyjogi szankciók

A versenyjogban a jogalkalmazás elvi alapja a párhuzamos jogkörök rendszere. A Bizottságnak és a tagállamnak is párhuzamosan joga van például versenyjogi eljárást lefolytatni, ideiglenes intézkedéseket és határozatokat hozni a közösségi versenyjogi tilalmak körében. A közösségi és tagállami eljárások párhuzamosságának elkerülésére a Tanács 139/2004/EK rendelet kifejezetten előírja, hogy ha nem közösségi léptékű összefonódásról van szó, a Bizottság az ügy egészét vagy egy részét a tagállami hatósághoz teszi át, vagy eljárásában határozattal tagállami hatóság által elvégzendő vizsgálatot rendelhet el,<sup>580</sup> amelyet a tagállami hatóság a nemzeti jog alapján végez. Ha a Bizottság maga végez vizsgálatot a vállalkozásokkal szemben, a vizsgálat lefolytatására tisztviselőket hatalmaz fel.<sup>581</sup> A közösségi és a tagállami bírósági hatáskörök szintjén a párhuzamosság negatív hatásait ugyanakkor a *komplementaritás elvével* igyekeznek enyhíteni. A közösségi versenyjog egységes alkalmazása érdekében amennyiben a nemzeti bíróságok hoznak határozatot a Szerződés 81. vagy 82. cikkének hatálya alá tartozó olyan megállapodásokról, döntésekről vagy magatartásokról, amelyek már bizottsági

575 2988/95/EK, Euratom rendelet Preambulum.

576 2988/95/EK, Euratom rendelet 6. cikk (1) bek.

577 2988/95/EK, Euratom rendelet 6. cikk (3) bek.

578 2988/95/EK, Euratom rendelet 6. cikk (4) bek.

579 2988/95/EK, Euratom rendelet 6. cikkének (5) bek.

580 1/2003/EK rendelet 12. cikk.

581 1/2003/EK rendelet 13. cikk (eljárási kényszerintézkedések).

határozat tárgyát képezik, nem hozhatnak a Bizottság által elfogadott határozattal ellentétes határozatot. Kerülniük kell továbbá az olyan határozat kibocsátását, amely ellentétben állna a Bizottság által kezdeményezett eljárásban a Bizottság által tervezett határozattal.<sup>582</sup>

### 3.3 A terroristaellenes szankciók

Hazánkban a 2007. évi CLXXX. törvény (az Európai Unió által elrendelt pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedések végrehajtásáról) sorolja fel az EU határozatok alapján érvényesítendő szankciókat: a pénzeszközök és gazdasági erőforrások uniós jogi aktus által elrendelt befagyasztása, valamint a pénzeszköz vagy gazdasági erőforrás rendelkezésre bocsátásának uniós jogi aktusban rögzített tilalma. A pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedés alanya: a pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedést elrendelő uniós jogi aktus hatálya alá tartozó természetes vagy jogi személy, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, illetve az a természetes vagy jogi személy, jogi személyiség nélküli gazdasági társaság, amely pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedést elrendelő uniós jogi aktus hatálya alá tartozó szervezet tagja. Az uniós jogi aktusban elrendelt pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedést a magyar hatóságok speciális végrehajtási törvény rendelkezések és a bírósági végrehajtásról szóló törvény rendelkezései szerint hajtják végre.<sup>583</sup>

### 3.4 A kölcsönös elismerés elve

A részleges implementációt jelenleg az EUBetv. valósítja meg. A X. Fejezet a „Pénzbüntetés végrehajtására irányuló jogsegély” keretében a végrehajtás átvételéről rendelkezik. Amennyiben a törvény 12. számú mellékletben meghatározott bűncselekményfajtról van szó a végrehajtásról a cselekmény kettős büntetendőségének mérlegelése nélkül intézkedni kell. A 12. számú mellékletben fel nem sorolt bűncselekményfajták esetében a pénzbüntetést kiszabó tagállami határozatot akkor lehet végrehajtani, ha a cselekmény, amely miatt a végrehajtást kéri, a magyar törvény szerint is bűncselekménynek minősül. A 2007. évi XXXVI. törvény a szabálysértési jogsegélyről a pénzbírságot kiszabó jogerős határozat végrehajtásának átvételét szabályozza.<sup>584</sup> A külföldi határozat végrehajtását a külföldi hatóság vagy bíróság megkeresésére a központi hatóság átveszi, ha az elkövető Magyarországon lakóhellyel, tartózkodási hellyel vagy vagyonnal, illetve jövedelemmel rendelkezik.

582 1/2003/EK rendelet 16. cikk.

583 2007. évi CLXXX. törvény 1–2. §.

584 2007. évi XXXVI. törvény 27–33. §.

## 4. Várható fejlemények

A Bizottság kritikai megállapításainak főbb tételei szerint: egyes tagállami hatóságoknak nincs megfelelő súlyú hatáskörük a szankcionálásban, a szankciók mértékében jelentős a tagállamok közötti eltérés, a szankció alanyi (személyi) és felelősségi feltételeiben jelentős eltérések, a szankciókiszabás enyhítő és súlyosító körülményeiben meglévő eltérések.<sup>585</sup> A Bizottság ebből kiindulva törekszik arra, hogy egységesítse a nemzeti közigazgatási szankcionálást minimum közös szabályok bevezetésével (*minimum common standards*). Ennek jogi alapja az EUMSZ 114. cikke a belső piac védelmét célzó jogközelítés hatáskörében.<sup>586</sup> A szankciókat, egységes büntetési tételek és kiszabási feltételek (*common criteria*) mellett a nemzeti hatóságoknak kell alkalmazniuk. 2010-ben az EU Bizottság újabb intézkedéscsomagot fogadott el a pénzügyi szektor szankciórendszerének megerősítése érdekében.<sup>587</sup> A fellépés példája annak, hogy az EU centralizáltabb és szigorúbb adminisztratív büntetőhatalom kiépítésére törekszik. A Bizottság a tagállami szankcióalkotás és szankcionálás autonómiájában önmagában az egységes szankciórendszer és szankcióalkalmazás, azaz az EU jogérvényesítés kockázatát látja. Problémává kezdenek válni a szankciók típusában és mértékében való nemzeti szintű különbségek, a szankciókiszabási szempontok sokfélesége, amelyet a Bizottság gyengéségnek tekint. Az EU egységes és megerősített szankciórendszerét célzó intézkedés a pénzügyi rendszer rossz működési kockázatait kívánja megoldani. A Bizottság ezért minimális közös standardokat rendelt meghatározni a pénzügyi szektort védő adminisztratív szankciórendszerhez: a szankció típusa és tételei, valamint feltételei a szervezetekkel és egyénekekkel szemben. A Bizottság célja a nagyobb összhang megteremtése a szankciórendszerekben. Az EU szintű felügyelet megerősítésének egyik célja, hogy a tagállami szintű jogérvényesítés és szankcionálás szigorát, a szankcionáló eljárások és a végrehajtás egységét támogassa és monitorozza. Az EU a jogérvényesítés napjainkban a „totális egységesítés” irányába kezdi terelni a közösségi és tagállami szintű adminisztratív szankcionálást. A jogérvényesítés EU szintű ágazati felügyeletének (European Supervisory Authorities, ESAs) megerősítése azt célozza, hogy egy egységes szankcionálás monitoringját és koordinációját biztosító szervezeti keret jöjjön létre.<sup>588</sup> A koherencia igénye az igazgatási szankciók szabályozására és gyakorlatára egyaránt vonatkozik.

585 COM (2010) 716 final.

586 Az EUMSZ 114. cikk (1) bek. szerint ha a Szerződések másként nem rendelkeznek, a 26. cikkben meghatározott célkitűzések megvalósítására a következő rendelkezéseket kell alkalmazni. Az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében és a Gazdasági és Szociális Bizottsággal folytatott konzultációt követően elfogadja azokat a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítésére vonatkozó intézkedéseket, amelyek tárgya a belső piac megerősítése és működése.

587 COM (2010) 716 final.

588 2010-ben az EP és az EU Tanács elfogadták a pénzügyi szabályozás új felügyeleti kereteit, amely átfogja az Európai Piacfelügyeletet (European Securities and Markets Authority, ESMA), az Európai Bankfelügyeletet (European Banking Authority, EBA), a Foglalkoztatás Felügyeletet (Occupational Pensions Authority, EIOPA) COM(2009) 499, COM(2009) 501 és COM(2009) final.



## 5. Értékelés és jövőkép

### 5.1 Értékelés

A közigazgatási szankciók számos területen (például versenyjog) jelentősebb vagyoni joghátrányt és a vállalatok számára jelentősebb tevékenységkorlátozást jelentenek, mint a büntetőjogi szankciók. Alkalmazásuk gyorsabb, továbbá egyszerűbb eljárási garanciák mellett alkalmazható különösen a gazdasági szereplőkkel (vállalatokkal) szemben. Ugyanakkor a büntetőjogi fellépés az egyének (természetes személyek) számára továbbra is a bűnösség stigmáját és a nagyobb elrettentő erőt hordozza. A büntetőjogi és az adminisztratív szankció ma inkább alternatív módon jelenik meg az EU szankciópolitikájában. A párhuzamos represszió nem ütközik a „kétszeres büntetés ugyanazon tettért” tilalma elvi akadályába, mivel az Európai Unió Bíróságának gyakorlata nem zárja ki a közösségi szankciók és a büntetőjogi szankcionálás párhuzamát egyazon ügyben. Az EU szankciópolitikájában mégis a „vagy-vagy” szemlélet van jelen. Az adminisztratív szankció automatizmussá kezd válni, míg nagyobb megfontolás tárgya vajon a kriminalizáció és a büntetőjogi büntetés feltétlenül szükséges-e a hatékony jogérvényesítéshez („*essential in order to ensure the effective implementation of EU law and interest*”). Az adminisztratív szankciók egységesítése változatlanul azt jelenti, hogy a szankciórendszer alkalmazása, ahogy a jogsértések felderítése is elsődlegesen nemzeti felelősség. A Bizottsági szankciópolitika a fenti érvelés ellenére a büntetőjog hatékony alternatíváját látja az adminisztratív szankciókban, azokat visszatartó erővel bíró represszív eszköznek tekintti. A jogalkotásban a Bizottság rendeleti hatáskörben alkothat szankciókat és alakíthatja közvetlen hatállyal a nemzeti szintű szankcionálást. A büntetőjogban azonban a Bizottság csupán korlátozottabb jogegységesítő eszközökkel rendelkezik. Az Európai Unió Bíróága a jogelvek szintjén is lazább alapjogi garanciákat társít az adminisztratív szankcionáláshoz, mint a büntetőjogi büntetések esetében. Ez a kettőség teszi lehetővé, hogy a büntetőjognál hatékonyabb jogegységesítés és jogalkalmazás érvényesüljön az adminisztratív represszió területén.<sup>589</sup>

Az EU saját intézményrendszerének és jogrendszerének védelmében a Maastrichti Szerződéstől kezdődően fokozatosan erősítette büntetőjog-alkotási hatáskörét. A büntetőjog azonban csak a végső és kivételes eszköz a jogérvényesítés folyamatában. Gyorsabb és sok esetben hatékonyabb a közigazgatási büntetések és intézkedések alkalmazása. Sokáig a versenyjog és az agrárpolitika jelentette az elsődleges területét az EU adminisztratív repressziójának. Az utóbbi évek tendenciája, hogy az EU más területeken is az adminisztratív büntetések (bírságok) egységesítése, erősítése, kiterjesztése irányába épít szabályozási politikát. Az uniós érdekvédelem hatékonyságát erősítő szankciópolitika azonban jelentős nemzeti jogi és hatósági önállósággal folyt és folyik tovább.

589 Az Európai Unió Bíróságának gyakorlatával ellentétben a tekintélyes Nemzetközi Büntetőjogi Egyesület (AIDP) már 1989-es határozatában rögzítette, hogy a közigazgatás büntetőhatalmát büntetőjogi szemlélettel kell kezelni. Az Európa Tanács Ajánlása [Rec.(91)1] is sürgette, hogy a közigazgatási szankciókat (administrative sanctions) jogelvi keretek közé kell helyezni. Ennek okát abban jelölte meg, hogy minőségükben és súlyukban is bővülő komplex szankciórendszerek épülnek Európában.

## 5.2 Jövőkép

Az EU egyik alapértéke a jogegység. A jogegység nem öncél. A közösségi politikák és az uniós joganyag egységes érvényesítését szolgálja. A büntetőjogi jogvédelem egy magas szintű, ke-rethatározatokban és irányelvekben testet öltő egységes corpus iuris criminalis kialakításáig jutott. A jogvédelem a jogérvényesítés egyik eszköze. Az adminisztratív szankciók gyorsabb és hatékonyabb utat biztosítanak arányos és visszatartó erejű joghátrányok alkalmazására. Az egységes és koherens adminisztratív szankciórendszer az EU ágazati felügyeleti rendszerének egyik pillére. Paradox módon azonban az adminisztratív szankciók területe, mint általában a közigazgatási eljárások a tagállami együttműködés területén lemaradásban vannak a bűnügyi együttműködés intézményeihez viszonyítva. A következő évek egyre több területen a köz-igazgatási ágazati szankciók egységes szabályozását és a gyakorlat EU szintű monitoringját, felügyeletét fogják hozni. Az uniformizált tagállami „autonómiák” mellett nem szükségszerű, hogy az EU szintű közvetlen szankcionálás bővül. Ugyanakkor a tagállamoknak horizontális és a közösségi szervekkel történő eljárási és végrehajtási együttműködésében jelentős lemaradást kell pótolni. A „kölcsonös elismerés” elve a közigazgatási rendszerek közötti bizalomra épül és a büntetőjogban közel 20 éves szabályozástörténet eredménye.<sup>590</sup> Az adminisztratív szankciók területén gyorsabb fejlődésre számíthatunk.

Az eljárási rend érzékeny területe a közösségi jogsérelem felderítését célzó ellenőrzések és vizsgálatok feltételrendszere. A szankciók közvetlen közösségi (Bizottsági, Tanácsi), illetve tagállami érvényesítésében döntő szerepe van a tagállami hatóságok összehangolt és koordinált ellenőrző és felderítő munkájának. Ezzel párhuzamosan erősödik az önálló EU vizsgáló apparátus szerepe. Összességében azt a tendenciát vázolhatjuk az eljárási koordináció terén is, mint a szankcionálás anyagi joga terén: az EU fokozódó térnyerését a saját szabályozás és saját szervezeti-felügyeleti háttér kiépítésében. A szabályozás szerkezete: specifikus ágazati rendeleti szabályok és általános együttműködési eljárási szabályok a felderítésben és az ellenőrzésben. A tagállamok által a helyszínen végrehajtandó ellenőrzések és vizsgálatok jellegét és gyakoriságát, valamint eljárási rendjüket a szükséges mértékben az ágazati szabályokban határozzák meg, oly módon, hogy a vonatkozó szabályok egységes és eredményes alkalmazását biztosítsák.

Összegezve rögzíthetjük, hogy a közösségi igazgatási szankciók és a nemzeti igazgatási, illetve büntetőjogi szankciók párhuzamos rendszerben működnek. Korlátot az azonos cselekményért már kiszabott más büntetőszankció méltányos és arányos figyelembevételének elvi követelménye jelenti. A párhuzamosan alkalmazható szupranacionális közösségi és nemzeti közigazgatási vagy büntetőjogi szankció (párhuzamos represszió) hatékonysági kérdéseket is felvet. A párhuzamosság minden típusa magában rejti a hatékonyság problémáját. Különösen a költség-hatékonyság oldaláról kérdéses, hogy a jogsértéssel arányos adminisztratív szankció mellett mi indokolja például a jogi személlyel kapcsolatos büntetőeljárás és büntetőjogi joghátrány alkalmazását. A párhuzamosan alkalmazható szupranacionális közösségi és nemzeti közigazgatási vagy büntetőjogi szankció (párhuzamos represszió) jogelvi kérdéseket

590 Vö. IV.1. alfejezet.

is felvet, elsősorban a kettős büntetés klasszikus tilalmának sérelmét, amit a tudomány a „*ne bis in idem*” elvben foglal össze. A szupranacionális és tagállami közigazgatási szankcionálás ugyanazon cselekmény miatt azonban nem ütközik abszolút tilalomba.

## 6. Felhasznált joganyag és irodalom

### Felhasznált joganyag jegyzéke

EUMSZ

- A férfiak és a nők közötti egyenlő bánásmód elvének a munkavállalás, a szakképzés, az előmenetel és a munkakörülmények terén történő végrehajtásáról szóló 1976. február 9. napján elfogadott 76/207/EGK irányelv. HL L 39., 1976.02.14.
- Az olívaolajjal kapcsolatos speciális intézkedések megállapításáról szóló 1984. július 17. napján elfogadott 2262/84/EGK rendelet. HL L 208., 1984.08.03.
- Egyes közösségi támogatási programok integrált igazgatási és ellenőrzési rendszerének létrehozásáról szóló 1992. november 27. napján elfogadott 3508/92/EGK rendelet. HL L 355., 1992.12.5.
- A közös halászati politikára alkalmazandó ellenőrző rendszer létrehozásáról szóló 1993. október 12. napján elfogadott 2847/93/EK rendelet. HL L 261., 1993.10. 20. (hk.)
- A halászat és akvakultúra közösségi rendszerének létrehozásáról szóló 1992. december 20. napján elfogadott 3760/92/EGK rendelet. HL L 389., 1992. 12.31.
- Az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló 1995. december 18. napján elfogadott 2988/95/EK, Euratom rendelet. HL L 312., 1995.12.23.
- A mezőgazdasági termékek után járó export visszatérítési rendszer alkalmazása közös részletes szabályainak megállapításáról szóló 1999. április 15. napján elfogadott 800/1999/EK rendelet. HL L 102., 1999.4.17.
- Egyes személyekkel és szervezetekkel szemben hozott különleges kórlátozó intézkedésekről szóló 2001. december 27. napján elfogadott 2580/2001/EK rendelet. HL L 344/70., 2001.12.28.
- A vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről szóló 2004. január 20. napján elfogadott 139/2004/EK rendelet. HL L 24., 2004.1.29.
- Az EK Sz 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról szóló 2002. december 16. napján elfogadott 1/2003/EK rendelet. HL L 1., 2003.1.4.
- A hozzáadottérték-adó területén történő közigazgatási együttműködésről és csalás elleni küzdelemről szóló 2010. október 7. napján elfogadott 904/2010/EU rendelet. HL L 268., 2010.10.12.
- Az adózás területén történő közigazgatási együttműködésről szóló 2011. február 15. napján elfogadott 2011/16/EU irányelv. HL L 64., 2011.3.11.

- C-222/84. Johnston kontra a Királyi Rendőrség körzeti rendőrfőnöke ügyben 1986. május 15-én hozott ítélet [EBHT 1986., 1651. o.].  
C-489/10. sz. Łukasz Marcin Bonda elleni büntetőeljárás ügyében a Bíróság (Nagytanács) 2012. június 5. napján hozott ítélete.

COM (2010) 716 final.

- Öztürk v. Germany judgement of 21 February 1984, Series A no 73.  
Engel and Others v. the Netherlands judgment of 8 June 1976, Series A no. 22.  
Demicoli v. Malta, judgment of 27 August 1991, Series A no. 210.  
Garyfallou AEBE v. Greece judgment of 24 September 1997, Reports 1997-V.  
Lauko v. Slovakia judgment of 2 September 1998, Reports 1998-VI.

2007. évi CLXXX. törvény

2007. évi XXXVI. törvény

## 6.2 Felhasznált és ajánlott irodalom jegyzéke

- DELMAS-MARTY, Mireille (1997) *Rapport finale du groupe d'experts charge d'une étude comparative sur la protection des interets financiers de la communauté in Union Européenne et droit penal*. Florence, 1997.
- KIS Norbert – NYITRAI Péter (2008) Financing of Terrorism. *International Review of Penal Law*, Vol. 79. (2008) 157–178. o.
- KIS Norbert: (2010) How to Return the Supranational Administrative-type Counterterrorist Sanctions to the Criminal Justice System?, *Nouvelle Études Pénales*, Proceedings of the AIDP regional Conference, 2010 No. 22., 107–119. o.
- KIS Norbert (2007) Financing of Terrorism. *Revue internationale de droit penal*, Vol 78. (2007) 3–4. 157–178. o.
- MACRORY Richard B. (2006) *Regulatory Justice. Making sanctions More Effective*, Final report, 2006. <http://www.berr.gov.uk/files/file44593.pdf>.
- VERMEULEN, Gert – De BONDT, Wendy (2008) European Report: Listing Terrorists. Finding the right balance between effective measures and fundamental rights guarantees. *Revue internationale de droit pénal*, Vol. 79. (2008) 3–4. o. 379–482. o.