

Jog- és államtudomány

ÁRVA ZSUZSANNA*

A közigazgatási szankcionálás új útjai és határterületei, különös tekintettel a *ne bis in idem* elvére

*New Ways and Limits of Administrative Sanctioning, Especially as Regards
to the Ne Bis In Idem Principle*

ABSZTRAKT

A szankciórendszer a jogérvényesítés záloga, így különösen garanciális jelentőségű annak egyértelmű és dogmatikailag is alátámasztott szabályozása. A közigazgatási szankciók kapcsán azonban olyan új területek és kérdések jelennek meg, amelyek a korábban egyértelműnek vagy egyértelműbbnek hitt elveket is megkérdőjeleznek és új irányba terelnek. Az egyik ilyen kérdés a komplementer szankciók kérdése, amely a párhuzamos szankcionálás megengedhetőségét vetette fel, és amely szoros összefüggésben áll a *ne bis in idem* elvével. A tanulmány vázolja azt a keretrendszert, amelyben a közigazgatási szankcionálás fő kérdései felmerülnek, és bemutatja azok egymásra hatását. Felvillantja, hogy milyen alapvető nemzetközi döntések befolyásolhatják a közigazgatási szankciók határterületi kérdéseit, hogyan alakult a strasbourgi és az uniós gyakorlat, illetve mindez milyen hatást gyakorol a hazai jogra.

Kulcsszavak: közigazgatási szankciók, *ne bis in idem*, komplementer eljárások, szabálytalanságok, párhuzamos szankcionálás

ABSTRACT

The system of sanctions is a key element of law enforcement, so it is of particular importance to have a clear and doctrinally based system of sanctions. However, new areas and issues are

* Dr. Árva Zsuzsanna, egyetemi tanár, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék. E-mail: arva.zsuzsanna@law.unideb.hu. ORCID: 0000-0003-2966-3505. A TKP2021-NKTA-51 számú projekt a Kulturális és Innovációs Minisztérium Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból nyújtott támogatásával, a TKP2021-NKTA pályázati program finanszírozásában valósult meg.

emerging in the field of administrative sanctions which call into question principles previously thought to be clear and push them in new directions. One such issue is the question of complementary sanctions, which has raised the question of the permissibility of parallel sanctions and is closely linked to the principle of ne bis in idem. The paper outlines the framework in which the main issues of administrative sanctioning arise and shows how they interact. It looks at how fundamental international decisions may affect the frontier issues of administrative sanctions, how Strasbourg and EU practice has evolved, and how this has affected the Hungarian regulation.

Keywords: *administrative sanctions, ne bis in idem, complementarity of the proceedings, irregularity, parallel sanctions*

A közigazgatási szankciórendszer témaköre tagállami, uniós és más nemzetközi kérdéseket egyaránt felvet, amelyek egymásra is hatást gyakorolnak. A közigazgatási szankciók kapcsán olyan új területek és kérdések jelennek meg,¹ amelyek korábban egyértelműnek vagy egyértelműbbnek hitt elveket is megkérdőjeleznek és új irányba terelnek. Az egyik ilyen a komplementer szankciók köre, amelyek a párhuzamos szankcionálás megengedhetőségét vetik fel. A kérdés szoros összefüggésben áll a *ne bis in idem* elvével, amelyet *Pinto de Albuquerque* bíró az európai jogi kultúra egyik alapelveként nevezett.² Az elv kapcsán jelentős mértékű esetjog alakult ki mind a strasbourgi bíróság (Emberi Jogok Európai Bírósága, a továbbiakban: EJEB), mind az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EUB) gyakorlatában. A tagállami szankciórendszer a belső jog dinamikája mellett ebben a koordinátarendszerben is alakul, ahol a jogelvek, alapelvek és más dogmatikai kérdések kapcsán az egymásra hatás kétségtelen.

Jelen tanulmány célja, hogy felvillantsa, milyen alapvető nemzetközi döntések befolyásolhatják a közigazgatási szankciók határterületeit, ehhez képest hogyan alakult az uniós jog és gyakorlat, illetve mindez milyen hatást gyakorol a hazai jogra. A tanulmány keretei között nincs arra lehetőség, hogy a szankciórendszer egésze kapcsán a tanulmány teljeskörűen bemutassa az érintkezési pontokat és a kapcsolódó döntéseket, így elsősorban arra vállalkozik, hogy vázolja azokat az újabb elemeket és irányokat, amelyek jelenleg körvonalazhatók a közigazgatási szankciók területén, és ezek kapcsán megfogalmazzon javaslatokat. A három elemzett esetjog – amelyek egymással is kölcsönhatásban állnak – az EJEB, az EUB és a magyar Alkotmánybíróság esetjoga. A határterületek körében főként a büntetőjogi vádtól való

¹ A kérdés nem új keletű annyiban, hogy a közigazgatási szankcionálás történeti gyökerei kapcsán kétféle álláspont ismeretes. Az egyik szerint a büntetőjogból ered, míg a másik a közigazgatás sui generis jogaként határozza meg. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának közigazgatási szankcióról szóló R (91) 1. sz. ajánlása a közigazgatási szankciót represszív célúnak tekinti, és ezzel az első álláspontot erősítve azt a büntetőjogi gyökerekhez köti, holott számos tagállami jogalkotás inkább a közigazgatási kötődésen alapul. Alapvetően ez a konfliktus alapozza meg a *ne bis in idem* problematika gyökerét. Lásd még NAGY Marianna: A közigazgatás szankciórendszere. In: Jakab András–Könczöl Miklós–Menyhárd Attila–Sulyok Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. (Közigazgatási jog rovat, rovat szerkesztő: Balázs István) <http://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgas-szankciorendszer> 2019. [41].

² *A és B kontra Norvégia ügy*, 2016. november 15-i ítélet (ügyszám: 24130/11.; 29758/11.) Pinto de Albuquerque bíró különvéleményének 1. pontja. 79.

elhatárolás és az ezzel összefüggő *ne bis in idem* elve jelentheti a két fő szempontot, amely alapján a gyakorlatot érdemes végigtekinteni.

1. A szankciórendszer elhatárolási kérdéseit érintő strasbourgi döntések

Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény (a továbbiakban: EJEE) kapcsán az alapvető kiindulási pontot részben annak 6. cikke jelenti, valamint az EJEE 7. kiegészítő jegyzőkönyvének *Kétszeres eljárás alá vonás vagy büntetés tilalma* címet viselő, 4. cikke. Az EJEE 6. cikke meghatározza a fair eljárás elvét és egyben már a korai döntésekben alkalmat adott a bíróságnak, hogy a büntetőjogi vádtól való elkülönítés lehetőségét meghatározza, amely éppen részben a közigazgatási szankciók, szabálysértések kérdését érinti. E tekintetben a korábbi gyakorlatból az elhíresült *Engel*-kritériumok, valamint az Öztürk- és *Belilos*-ügyek a legtöbbet citáltak.

A nemzetközi szakirodalomban a legtöbbet idézett ügy az *Engel*-ügy,³ amely keretében az úgynevezett *Engel-kritériumként* emlegetett szempontrendszert is meghatározták. Az 1976-ban hozott ítélet a holland katonai fegyelmi jog és fegyelmi büntetések kérdéskörével kapcsolatban foglalt állást, amelyben az eljárást kezdeményezők rövid tartamú (néhány napos) elzárásra voltak ítélve. Az EJEB ezzel kapcsolatban elismerte az érintett államok jogát, amely szabadon, autonóm módon dönthet az egyes cselekmények jellegéről és arról, hogy hol húzza meg a büntetőjog határvonalát. Emellett azonban szükséges figyelembe venni az adott cselekmény természetét⁴ és a kiszabott büntetést. Ezzel kapcsolatban a bíróság azt állapította meg, hogy a jogállamiság elvei szerint a szabadságelvonó büntetések általában büntetőjogi jellegűek, amely alól azonban kivételt képeznek azok, amelyek jellegük-nél, tartamuknál vagy végrehajtási módjuknál fogva nem lehetnek érzékelhetően hátrányosak. A Bíróság ezen kritériumok alapján *Engel* ügyét nem tartotta büntetőjogi jellegűnek az elzárás igen rövid időtartamára is tekintettel.⁵

Az *Engel*-kritériumok máig ható továbbélése mellett a másik fontos szempont a *ne bis in idem* követelménye, amely egy viszonylag gyakran felmerülő kérdés a közigazgatási szankcionálás területén, és amely mind a mai napig nem nyert megnyugtató rendezést.

Az Öztürk-ügyben egy közlekedési szabálysértés során megfizetendő tolmácsolási költség miatt fordultak az EJEB-hez, amelyet az EJEE 6. cikk 3. bekezdés e) pontjával tekintettek ellentétesnek. Németország az eljárás során elsősorban arra hivatkozott, hogy az EJEE felhívott szakasza nem vonatkoztatható az ügyre, mivel nem büntetőügyről van szó, hanem szabálysértési ügyről. Az EJEB ezzel szemben rámutatott arra, hogy a büntetőjog és a szabálysértési jog közé a dekriminalizációs

³ *Engel és társai kontra Hollandia ügy*, 1976. június 8-i ítélet (ügyszám: 5100/71.; 5101/71.; 5102/71.; 5354/72.; 5370/72.).

⁴ Az adott esetben a fegyveres erők működésére vonatkozó jogszabályokat sértő cselekményeket a büntetőjog helyett a fegyelmi jog hatálya alá utalták, amellyel kapcsolatban egyébként a Bíróság is az egyetértését fejezte ki.

⁵ *Engel és társai kontra Hollandia ügyben* hozott ítélet, 81–83. pont.

folyamatok miatt nem húzható éles határvonal, így az adott állam szerinti jogági besorolás nem lehet egyedüli döntő szempont. Ugyanakkor a dekriminalizációs folyamatok önmagukban nem ellentétesek az EJEE-vel. Az EJEB szerint így figyelembe kell venni még a cselekmény jellegét és a kiszabott szankciót is (*Engel-kritériumok*), és amennyiben ez utóbbi preventív vagy represszív jellegű, akkor alkalmazandó az EJEE az adott ügyre.⁶

A hazai szabálysértési jogra a rendszerváltás idején jelentős hatást gyakorló svájci *Belilos*-ügyben egy nem engedélyezett tüntetésen történő részvétel miatt indult rendőrségi eljárás, amelynek végén pénzbüntetésre ítélték az elkövetőt. A fellebbezési eljárás során Belilos arra hivatkozott a meghallgatás során, hogy nem tüntetésen vett részt, hanem a feleségével találkozott. A másodfokon eljáró Police Board Belilos távollétében hozta meg a döntését, és a pénzbüntetést mérsékelte arra hivatkozással, hogy a tüntetésben nem játszott aktív szerepet. A döntéssel szemben bírósághoz fordultak, amelynek során a kantonális bíróság büntetőügyekben eljáró semmitőtanácsa járt el. Itt egyrészt vitatták a tényállást, másrészt felhívták az EJEE 6. cikk 1. bekezdését. A bíróság a kérelmet elutasította.

Az eset körülményeihez tartozik, hogy Svájcban a kisbűncselekmények elbírálása során az érdekelt meghallgatása nélkül is hozható határozat, de ellentmondás esetén a döntés hatályát veszti, és egy új eljárásban meg kell hallgatni az érdekeltet. A döntés ellen két ok kivételével nem nyújtható be fellebbezés: az egyik az eljárási szabálytalanság miatti semmisség, a másik a jogszabály vagy mérlegelési jogkör helytelen alkalmazása. Emellett a Szövetségi Bírósághoz is lehet fordulni úgynevezett közjogi fellebbezéssel (*public-law appeal*), mivel a közigazgatási hatóságok büntetőjogi gyanú esetén nem hozhatnak határozatot.

Az EJEB előtt Svájc azzal érvelt, hogy a kisbűncselekmények esetén elérhető bírósági jogorvoslatok megfelelnek az EJEE 6. cikk 1. bekezdésének, majd az eljárás során ezt megváltoztatva már arra hivatkozott, hogy a kötelezettségvállalása nem terjed ki ezen cselekmények körére.⁷ Az EJEB egyrészt megállapította, hogy a svájci jog által biztosított jogorvoslat során a kisbűncselekmények esetén a bíróság nem jogosult közigazgatási határozatban megállapított tényeket felülbírálni, mivel mindkét esetkor különleges és csak jogkérdés vitatható általa. Mindez ellentmond az EJEB *Albert és Le Compte* ügyben kialakított gyakorlatának,⁸ amely szerint a felülvizsgálatnak a tény- és jogkérdésre is ki kell terjednie. A *fair* eljárás szempontjából külön probléma az eljáró tisztviselő rendőrségi kötelekhez való tartozása, holott a korábbi gyakorlat szerint elvárás a végrehajtó hatalomtól való függetlenség.⁹ Ennek alapján annyi bizonyos volt, hogy az eljáró szerv nem minősülhet bíróságnak. A konkrét ügyben a Svájc által tett nyilatkozatok és fenntartások alapján nem volt zárható a bíróság joghatósága, amelynek során a *fair* eljárás elvének a megsértését állapították meg.

⁶ Taubner Zoltán: [cím nélkül] kézirat, Belügyminisztérium, Budapest, 1991, 15.

⁷ Taubner: i. m., 1–5.

⁸ Bán Tamás: [cím nélkül] kézirat. Belügyminisztérium, Budapest, 1991, 6. és *Albert és Le Compte kontra Belgium ügy*, 1983. február 10-i ítélet (ügyszám: 7299/75.; 7496/76.) 36. pont.

⁹ Bán: i. m., 6.

Az újabb gyakorlatból a *Zolotukhin kontra Oroszország ügy*¹⁰ az egyik kiemelendő, amely összegezte és továbbfejlesztette az EJEB addigi gyakorlatát. Az ügyben Szergej Zolothukin magatartásával (verbális fenyegetés, agresszív viselkedés egy rendőri szervnél) az orosz jogszabályok szerint a garázdaság enyhébb alakzatát válósította meg, amely miatt elmarasztalták és háromnapos szabadságelvonásra ítélték. Majd ugyanezen cselekmény miatt büntetőeljárás is indult ellene hivatalos személy elleni erőszak miatt, amely alól azonban a bíróság felmentette arra hivatkozással, hogy a cselekményt már jogerősen szabálysértésként elbírálták. Zolotukhin amiatt fordult az EJEB-hez, hogy kétszer is eljárás indult ellene. Az első szabálysértési garázdaság szerinti elítélést a Bíróság az Engel-kritériumok alapján büntetőjogi jellegűnek mondta ki. Az orosz kormány azonban arra hivatkozott, hogy a két cselekmény különbözött egymástól, ugyanis az egyik a másik után következett időben és különböző helyszíneken is történt.

A döntés jelentőségét az adja, hogy az EJEB az ügy eldöntéséhez számba vette az eddigi gyakorlatának dogmatikai elemeit, amely alapján a konkrét ügyben arra a következtetésre jutott, hogy a szabálysértés az egész cselekményt magába foglalta, így Oroszország az eljárás többszöri megindításával megsértette az egyezményt.

A Bíróság a gyakorlatát a következők szerint összegezte. Rámutatott, hogy az eddigi döntésekben többféle megközelítést alkalmazott arra, hogy a kérelmező elleni eljárás tárgyát képező bűncselekmények azonosak voltak-e. Az első központi eleme a kérelmező „ugyanolyan magatartása” (*idem factum*), függetlenül a magatartás jogi minősítésétől, a második megközelítés szerint a vádlott ugyanazon magatartása több bűncselekményt is magában foglalhat (*concours idéal d'infractions*), amelyeket külön eljárásban lehet tárgyalni. A harmadik megközelítés a két bűncselekmény lényegi vagy alapvető elemeire helyezte a hangsúlyt, amely alapján egyetlen cselekményből eredő bűncselekmény miatt (*concours idéal d'infractions*) indul az eljárás.¹¹

Tóth Mihály ezzel kapcsolatban kiemelte, hogy az ügynek azért voltak előzményei az EJEB gyakorlatában is,¹² míg Gellér Balázs akként interpretálta a döntést, hogy a *Zolotukhin*-üggyel az EJEB elismerte, hogy teljes a terminológiai zavar, és voltaképpen nem volt és nem is lehetett egységes gyakorlatot kialakítani a *ne bis in idem* kérdésében, és jogbizonytalanság van.¹³

A *ne bis in idem* elvének kiterjedt gyakorlata és elméleti irodalma van, ezek jellemzően nem a közigazgatási és büntetőjogi szankciók közötti elhatárolási kérdésekre összpontosítanak, hanem büntetőjogi szempontból elemzik a gyakorlatot. Bár a közigazgatási szankciókat vizsgáló esetek más ügyek között is felmerültek, a jelenlegi nemzetközi közigazgatási szakirodalomban mégis a *Zolotukhin*-ügy az

¹⁰ *Zolotukhin kontra Oroszország ügy*, 2009. február 10-i ítélet (ügyszám: 14939/03.).

¹¹ *Zolotukhin kontra Oroszország ügy*, 71–73. pont.

¹² TÓTH Mihály: 33/2013. (XI. 22.) AB határozat – A vádemelés alkotmányos kérdései. In: Gárdos-Orosz Fruzsina–Zakariás Kinga: *Az alkotmánybírói gyakorlat. Az Alkotmánybíróság 100 elvi jelentőségű határozata 1990–2020*. Második kötet, HVG, Budapest, 2021, 262.

¹³ GELLÉR Balázs: A joghatóságok és jogágak ütközése a *ne bis in idem* elv európai interpretációjának fényében. (Befejezetlen találgatások a bizonytalanságról). In: Menyhárd Attila–Varga István: *350 éves az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara. A jubileumi év konferenciasorozatának tanulmányai II. kötet*. ELTE, Budapest, 2018, 1358.

egyik leginkább hivatkozott. Hasonló kérdést vizsgáltak azonban a *Nykänen kontra Finnország* ügyben¹⁴ is, ahol az adópótlék büntetőjogi jellegét vizsgálta a bíróság, és a *Jussila kontra Finnország* ügghöz¹⁵ hasonlóan az adópótlék elretentő célja miatt még csekély összeg esetén is megállapították a büntetőjogi jellegét. A bíróság pedig a cselekményt az ugyanazon időtartamra és összegre elkövetett cselekmények miatt azonosnak tekintette.

Újabb fordulatot az *A és B kontra Norvégia* ügy hozott, ahol akként foglalt állást az EJEB, hogy amennyiben valamely ország több jogát is érintő szankciórendszert kíván kidolgozni, akkor annak komplementer jellegűnek kell lennie (például az adórendszer vagy a közlekedés területén), és annak részleteit a tagállamnak kell rendezniük.¹⁶ Ezen eljárásoknak egymásra tekintettel kell folyniuk, ugyanis az azonos tényállás megállapítása önmagában nem veti fel a kétszeres értékelés tilalmát.

Az ítélet kifejezett fordulat az EJEB gyakorlatában, és egyben a kétlépcsős jogérvényesítés elismerését jelenti, ahol a két eljárás komplementer jellege esetén nem állapítható meg a *ne bis in idem* elvének a megsértése. Az EJEB a döntésben maga meg is fogalmazta azokat a szempontokat, amelyek alapján a *ne bis in idem* elvének megfeleltethető a kétlépcsős komplementer eljárás. Ezek a következők:

- a különböző eljárásoknak egymást kiegészítő célokat kell szolgálniuk, nemcsak *in abstracto*, hanem *in concreto* jelleggel is;
- az összefüggő eljárások kettőssége ugyanannak a kifogásolt magatartásnak mind jogi, mind gyakorlati szempontból előre-látható következménye („*in idem*”);
- a vonatkozó eljárásokat úgy folytatják-e le, hogy a lehető legnagyobb mértékben elkerüljék a megkettőződéseket a bizonyítékok gyűjtése és értékelése során;
- az elsőként jogerőssé váló eljárásokban kiszabott szankciót figyelembe veszik-e az utoljára jogerőssé váló eljárásokban annak elkerülése érdekében, hogy az érintettre végül túlzott teher nehezedjen.¹⁷

Figyelemre méltó, hogy a két eljárás közötti időbeli sorrendet azonban irrelevánsnak tekintette a bíróság, és a tekintetben sem nyújtott kiindulópontot, hogy milyen elemek alapján állapítható meg a két eljárás kiegészítő jellege. Emellett az EJEB gyakorlata alapján az arányosságot is biztosítani kell, ezt azonban még az EJEB sem kéri mindig számon.¹⁸ Hasonlóan tisztázatlan kérdés a bizonyítékok felhasználása, amelynek során az EJEB egyre inkább megengedhetőnek minősíti azok átadását akkor is, ha a bizonyítékok a közigazgatási eljárásban keletkeztek és a büntetőeljárásra azt követően kerül sor, holott a két eljárás között jelentős eltérések vannak az ártatlanság véelme vagy a *fair* eljárás szempontjából is.¹⁹

Az előbbi döntésekből is látható, hogy a közigazgatási szakirodalomban²⁰ a *ne bis in idem* elve túlmutat a fogalom hagyományos értelmében vett büntetőjogi jellegén

¹⁴ *Nykänen kontra Finnország* ügy, 2014. május 20-i ítélet (ügyszám: 11828/11.).

¹⁵ *Jussila kontra Finnország* ügy, 2006. november 23-i ítélet (ügyszám: 73053/01.).

¹⁶ *A és B kontra Norvégia* ügyben hozott ítélet, 134. pont.

¹⁷ *A és B kontra Norvégia* ügyben hozott ítélet, 132. pont.

¹⁸ *Matthildur Ingvarsdottir kontra Izland* ügy, 2019. január 17-i ítélet (ügyszám: 22779/14.).

¹⁹ *Nodet kontra Franciaország* ügy, 2019. június 6-i ítélet (ügyszám: 47342/14.).

²⁰ VAN BOCKEL, Bas: Sanctions for EU Agricultural Subsidies Fraud in the Light of the Charter of Fundamental Rights of the EU: Annotation on the Judgment of the Court of Justice (Grand Chamber) of 5 June 2012 in Case C-489/10, Bonda. *European State Aid Law Quarterly*, 2013/2, 393–394.

és ez tükröződik a lentiek szerint az EUB gyakorlatában is. A joggyakorlat fejlődésének első mérföldköve a büntetőjogi vád fogalmának a meghatározása volt, amely az *Engel*-ügy óta viszonylag állandónak mutatkozik. A büntetőjogi jellegű ügyekben felmerülő következő kérdés a *ne bis in idem* elve volt, amelynek kapcsán a gyakorlat meglehetősen széttartó. Annyi azonban bizonyos, hogy a korábbi, viszonylag szigorú gyakorlatot elkezdte felváltani a hatékonyság elvének figyelembevétele.

2. Az Európai Unió gyakorlata

2.1. Az uniós közigazgatási szankcionálás kezdetei

Az uniós közigazgatási szankcionálás kialakulásának fő generátora a jogérvényesítés volt, azaz az uniós szabályok betartatásának az igénye és a hatékonyság növelése. A kezdeti időszakban a tagállamok nem kívántak szankcionálási hatásköröket átadni a közösségnek, és az uniós szabályok betartása a tagállamok feladata maradt. Az együttműködés szorosabbá válásával azonban a Bizottság is érzékelte, hogy egyre nagyobb problémát jelent a közösségi szankciók hiánya. A tagállami jogérvényesítés ugyanis közel sem volt egységes színvonalú, így egyfajta hatékonysági vákuum alakult ki, és a belső piac 1992-ben megvalósult kiteljesítése után már legalább a szakpolitikák területén lépéseket kellett tenni ennek a felszámolására.²¹ A közigazgatás területén a fő irányokat az eljárásjog harmonizációja, a szankciós szabályok megteremtése és a szabályok betartását ellenőrző szervezet létrehozása jelentette.

Első körben csupán egyes konkrét, jól körülhatárolható területeken történt meg a szankció előírása, mint például a juh- vagy szarvasmarhapiaci támogatások. A következő szinten az ágazat (mint például mezőgazdasági vagy halászati ágazat) egészét érintő szankcionálás jelent meg, majd ezt követte a Tanács 2988/95/EK Euratom rendelete²² az EK pénzügyi érdekeinek védelméről, amelyet az adott ágazatokra vonatkozó konkrét rendeletekkel együtt volt szükséges alkalmazni.²³ Ezt követően pedig rövid időn belül megszületett a környezetvédelemre, az áruk szabad mozgásának biztosítására, a munkavállalók jogaira, valamint más közösségi jogokra és szabadságokra vonatkozó szabályozás is.²⁴

A Tanács 2988/95/EK Euratom rendelete immár horizontális szintre emelte az ágazati szintről a szankcionálást. A szabályozás előkészítése körében kiemelt kérdésé vált a közösségi szankció funkciójának a meghatározása, amely időszakban az ajánlások még a büntető típusú, represszív jellegű szankciókat tekintették elsődlegesnek.²⁵ Az egységesítés körében problémát jelentett a tagállamok eltérő szabá-

²¹ DE MOOR-VAN VUGT, Adrienne: Administrative sanctions in EU law. *Review of European Administrative Law*, 2012/1, 7.

²² A Tanács 2988/95/EK Euratom rendelete (1995. december 18.) az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről. HL L 312., 1995.12.23, 1–4.

²³ A Bizottság 2001. december 11-i 2419/2001/EK rendelete a 3508/92/EGK tanácsi rendelettel létrehozott egyes közösségi támogatási rendszerek integrált igazgatási és ellenőrzési rendszerének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról. HL L 327., 2001.12.12., 11–32. 33. cikk.

²⁴ DE MOOR-VAN VUGT: i. m., 7.

²⁵ Kis Norbert–NAGY Marianna: *Európai közigazgatási büntetőjog*. HVG-ORAC, Budapest, 2007, 256.

lyozása mind a szankciórendszer, mind a jogsértések jellege, mind az okozott kár meghatározása tekintetében, amely egyes, például környezetvédelmi, agrárügyekben könnyebben meghatározható, míg fogyasztóvédelmi, hírközlési területeken sokkal nehezebben kalkulálható.

A szabályozás fogalmi szinten is áttörést hozott azzal, hogy meghatározta a szabálytalanság fogalmát,²⁶ korábban ugyanis nem volt egységes elnevezése sem ezeknek a szankcióknak. A magyar jogi terminológia ezeket általában szabálytalanságnak nevezi, míg az uniós jogban a *penalty*, illetve *measure* kifejezéseket alkalmazták,²⁷ és korábban kevésbé a *sanctions* megnevezést. Tartalmilag akként tekintették, hogy ezek nem bírságok és nem is büntetés jellegű szankciók. A szabálytalanságoknak három kategóriája volt: a bírságok, amelyek *quasi* büntető szankciók, a közigazgatási kényszerítő intézkedések, és egyéb, általában büntetőjogi vagy civiljogi elemekkel kevert közigazgatási szankciók.

A közös rendelet szerint a szabálytalanság 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 beszédett saját forrásokból származó bevétel csökkenése vagy kiesése révén, akár indokolatlan kiadási tételek miatt.

Az 1995-ös rendelet a szabálytalanságot szubjektív alapokra helyezte, amikor az 5. cikkben megkövetelte a szándékos vagy gondatlan elkövetést. A szándékos cselekmények esetében már ekkor felmerült a *ne bis in idem* elve is, amelynek kapcsán a 6. cikk akként rendelkezett, hogy ugyanazon személlyel szemben és ugyanazon tényállás vonatkozásában figyelembe kell venni az igazságszolgáltatási hatóság által kiszabott bármely büntetést. Mindez azonban nem vonatkozik azokra a pénzbeli szankciókra, amelyek szerves részét képezik valamely pénzügyi támogatási rendszereknek. Ezek ugyanis minden büntetőjogi szankciótól függetlenül alkalmazhatók, ha nem egyenértékűek az ilyen büntetésekkel.

Az 1995-ben született szabályozás egyben keretjellegűnek is minősült.²⁸ A korábban hozott döntésekben ugyanis eleve gyakran hivatkozott érv volt a korábban a Szerződés 5. cikkében foglalt (ma az EUMSZ 4. cikk (3) bekezdésében szabályozott) együttműködési elv, amely alapján a tagállamoknak nemcsak joga, de kötelezettsége is a szankcionálás,²⁹ és abban az esetben is jogosultak közösségi érdeket védő szankciót meghatározni, ha arra sem elsődleges, sem másodlagos közösségi

²⁶ A szabálytalanság magyar irodalma kapcsán lásd még: NAGY Marianna: Új jogellenességi forma a láthatáron? A szabálytalanság a közigazgatási jogban. In: Fazekas Marianna–Nagy Marianna (szerk.): *Tanulmányok Berényi Sándor tiszteletére*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2010, 299–312.; NAGY Marianna: Az állami ellenőrzés kérdőjelei, szabályos és szabálytalan a közigazgatásban. *Pénzügyi Szemle*, 2012/1, 88–97.; SZABÓ Szandra: *A strukturális alapokból származó uniós támogatások szabálytalanság kezelésének jogkérdései*. Doktori értekezés. Miskolci Egyetem, 2021.

²⁷ DE MOOR-VAN VUGT: i. m., 12.

²⁸ C-367/09. sz., *Belgisch Interventie- en Restitutiebureau kontra SGS Belgium NV és társai* ügyben 2010. október 28-án hozott ítélet (ECLI:EU:C:2010:648) 1. pont.

²⁹ Lásd C-50/76. sz., *Amsterdam Bulb BV kontra Produktschap voor Siergewassen* ügyben 1977. február 2-án hozott ítélet (ECLI:EU:C:1976:183) 32. pont; *Bizottság kontra Görög Köztársaság* ügyben 1989. szeptember 21-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:1989:339) 23. pont.

jog nem tartalmaz felhatalmazást.³⁰ Az előírt szankciók között pedig lehetséges polgári jogi, közigazgatási jogi és büntetőjogi szankciót is meghatározni a hatékonyság, arányosság és elrettentő jelleg figyelembevételével.³¹ A szabályozás ezzel együtt szubszidiárius jellegű is, hiszen a Tanács 2988/95/EK, Euratom rendeletének 5. cikk (1) bekezdés g) pontja nem zárja ki a rendeleten kívüli szankció alkalmazását. Ez utóbbit meghatározhat más uniós rendelet vagy tagállami jogszabály is, ha illet a közösségi rendelet még nem határozott meg.³²

Mind a jogalkotás, mind a jogalkalmazás kapcsán azonban időről időre hasonló kérdések kezdtek felmerülni az uniós közigazgatási szankciók kapcsán, mint a tagállami jogalkotásban, valamint az EJEB gyakorlatában. Feltétlenül ilyennek minősült a büntetőjogi vád fogalma és a *ne bis in idem* témaköre. Az alapkérdések közös kiindulópontja e tekintetben is egyrészt az egyén védelme és a garanciális szempontok érvényesítése volt.³³ Ez utóbbiak fő eredői pedig a tagállami jogelvek és a Charta rendelkezései voltak, amelyek közül az első szoros kölcsönhatásban állt az EJEE elveivel. Ugyanakkor az EUB sok esetben autonóm útra lépett és ezt több döntésében is megerősítette – a hatékonyságot középpontba helyezve.

2.2. A büntetőjogi vád kérdése

Az érintett fél érdekeinek a védelme miatt megkerülhetetlenné vált a közigazgatási szankciók büntetőjogi jellegének a vizsgálata is,³⁴ ahogyan ez az EJEB gyakorlatában is történt. E tekintetben lényeges, hogy a Chartában kifejezetten is megtalálható volt az ártatlanság védelme (48. cikk), a jogszerűség elve (49. cikk) és a *ne bis in idem* (50. cikk) követelménye, így központi elemmé az uniós jogban is az vált, hogy mit jelent a büntetőjogi vád és hol húzható meg a közigazgatási és büntetőjogi jelleg határvonala.

A kérdés mind a tagállami-közösségi hatáskörök, mind az egyén oldaláról nézve felmerült. A hatásköri kérdéseket az EUB már korábban, a *Németország kontra Bizottság ügyben* megvizsgálta.³⁵ Az ügy indikátora a Bizottság 3007/84/EGK rendelete³⁶ 6. cikkének (6) bekezdése által megállapított támogatási rendszerből való

³⁰ DE MOOR-VAN VUGT: i. m., 7–8.

³¹ C-326/88. sz., *Anklagemyndigheden v Hansen & Soen I/S ügyben* 1990. július 10-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:1989:609) 1., 17. pont.

³² C-45/05. sz., *Maatschap Schoneville-Prins kontra Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit ügyben* 2007. május 24-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2007:296) 67. pont. Az ügy alapjául szolgáló 817/2004 rendelet 73. cikke szintén kimondja: „A tagállamok megállapítják az e rendelet rendelkezéseinek megsértése esetén alkalmazandó szankciókra vonatkozó szabályokat, és minden szükséges intézkedést megtesznek azok érvényesítése érdekében. Az előírt szankciókra vonatkozóan követelmény a hatékonyság, az arányosság és a visszatartó erő.”

³³ DE MOOR-VAN VUGT: i. m., 9.

³⁴ DE MOOR-VAN VUGT: i. m., 6.

³⁵ C-240/90. sz., *Német Szövetségi Köztársaság kontra Bizottság ügy*, 1992. október 27-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:1992:408).

³⁶ A Bizottság 3007/84/EGK rendelete (1984. október 26.) a juhhústermelők támogatásának alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról. HL L 283., 1984.10.27., 28–30.

kizárás, továbbá a 3813/89/EGK rendelet³⁷ 13. cikke (3) bekezdésének c) pontja jelentette, amely szabályok szankcióként a visszafizetésen túli pótdíjat, valamint kizárást (akár 12 hónapi) határoztak meg. Németország az eljárás során azzal érvelt, hogy a szankciók súlya és célja büntető jellegű, holott a büntetőügyek tagállami hatáskörben vannak.

A Bíróság ezt az érvet nem osztotta, és nem is kívánt ekkor még állást foglalni a szankciók jellegéről. Szerinte ezek a szankciók nem különböznek más szankcióktól, és szükségesek a szabálytalanságok hatékony leküzdéséhez és a szankció jellegének meghatározása nélkül is eldönthető az ügy. Az azonban megállapítható, hogy a Bíróság egyértelműen megerősítette az

EK jogalapját a közösség érdekeinek védelme miatti szankciók megalkotásában, *függetlenül azok jellegétől. Hasonló döntés született a súlyos környezeti bűncselekmények elleni küzdelem ügyében is.*³⁸ A kérdést végül a Lisszaboni Szerződés után az EUMSZ 83. cikk (2) bekezdése rendezte, amely lehetővé tette, hogy a harmonizációs intézkedések hatálya alá tartozó területeken irányelvekben szabályozási minimumokat állapítsanak meg a bűncselekményi tényállások és a büntetési tételek meghatározására.

Később azonban több ügyben ismét felmerült a kérdés. A Lisszaboni Szerződés utáni ügyek esetében az EUMSZ 6. cikke jelentette a fő kiindulási pontot. A 6. cikk ugyanis kifejezetten is utal a Chartára, amelynek preambuluma alapján az EJEE elveit is tiszteletben tartja az Unió. Ezen túl pedig a (2) bekezdés szerint az Unió csatlakozik az EJEE-hez. Ennélfogva az Engel-kritériumok alkalmazása mintegy egyértelmű volt, amely alapján tehát vizsgálандó a szabályok hatálya, a szankció célja, valamint a szankció súlyossága. Ennek alapján büntetőjogi jellegűnek minősültek a magasabb összegű pénzbeli szankciók,³⁹ főleg annak szabadságvesztéssel való helyettesíthetősége esetén. Ilyennek minősült az adópótlék és a közigazgatási bírság is.⁴⁰

Kevéssé egyértelmű ügy volt azonban a *Käserei Champignon Hofmeister* ügy, ahol vétkességi elemről is állást kellett foglalni. Az ügyben az exportálni kívánt termék összetevőivel kapcsolatos szabálytalanság miatt alkalmazandó szankció az exportvisszatérítés csökkentése volt, amely egyértelmű pénzügyi hátrány és a pótdíj inverzének feleltethető meg. A felperes a szankció büntetőjogi jellegére hivatkozott, amely miatt a felelősségét (szándékosság-gondatlanság) is vizsgálni kellett volna, míg az ügyben eljáró Stix-Hackl főtanácsnok szerint a szankcióhoz nem fűződik társadalmi, etikai rosszállás és akár harmadik személyre is áthárítható ilyen tartalmú megállapodás esetén.⁴¹

³⁷ A Bizottság 3813/89/EGK rendelete (1989. december 19.) a mezőgazdasági jövedelmekre vonatkozó átmeneti támogatási rendszer alkalmazása részletes szabályainak megállapításáról. HL L 371., 1989.12.20., 17–25.

³⁸ C-176/03. sz., *Bizottság kontra Tanács ügyben* 2005. szeptember 13-án hozott ítélet (ECLI:EU:C:2005:542).

³⁹ *Ravnsborg kontra Svédország ügy*, 1994. március 23-i ítélet (ügyszám: 14220/88).

⁴⁰ C-45/08. sz., *Spector Photo Group NV, Chris Van Raemdonck kontra Commissie voor het Bank-, Financien Assurantiewezen (CBFA) ügyben* 2009. december 23-án hozott ítélet (ECLI:EU:C:2009:806).

⁴¹ C-210/00. sz., *Käserei Champignon Hofmeister ügy*, 2002. július 11-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2002:440) 18. pont.

A Bíróság az EJEB 6. cikkében foglalt *fair* eljárás, valamint a *nulla poena sine culpa* elvéből indult ki,⁴² és több oldalról megvizsgálta a kérdést.

Figyelembe vette a tagállamokban alkalmazott szankciók rendszerét, így azt, hogy Dánia, Franciaország, Hollandia, Írország vagy Nagy-Britannia alkalmaznak vétkességtől független szankciókat. Másrészt utalt korábbi gyakorlatára, amelyben kimondta, hogy bizonyos közigazgatási szankciók esetében a *nulla poena sine culpa* elve, valamint ezzel együtt az *in dubio pro reo* elve nem alkalmazható.⁴³ Mindez azonban nem azt jelenti, hogy az uniós szabálytalanságok kizárólag objektív alapúak.⁴⁴ A harmadik szempontot a nemzeti szankciók dogmatikája jelentette.⁴⁵ Mindezek alapján a konkrét ügyben ekkor a vétkesség elvét elsősorban a felek közötti szerződéses elem miatt nem tartotta alkalmazandónak.

A fenti érvrendszert alkalmazta a bíróság a sokat hivatkozott *Bonda*-ügyben is,⁴⁶ ahol a *ne bis in idem* kérdése kifejezetten is felmerült. Bondát a támogatási szerződés alapján három évre zárták ki a programból, és a közigazgatási szankció mellett büntetőeljárás is indult vele szemben. Az ügy a lengyel felsőbbíróság indítványa alapján került az Unió Bírósága elé. A Bíróság éppen a *Káserei Champignon Hofmeister* ügyben felállított kritériumrendszer alapján hozta meg azon döntését, hogy nem sérült a *ne bis in idem* elve, ugyanis a támogatásból történő kizárást nem tekintette büntetőjogi jellegű szankciónak.

A Bíróság hivatkozott az e kérdésben korábban hozott ítéletekre,⁴⁷ amelyek alapján a közös agrárpolitika szabályozásában előírt szankciók, mint az ideiglenes kizárás a támogatási rendszerből, nem büntetőjogi jellegűek, és ebben az ügyben sem merült fel olyan körülmény, amely az 1973/2004/EK⁴⁸ rendelet 138. cikke (1) bekezdésének második és harmadik albekezdésében szabályozott intézkedések tekintetében más választ indokolna.⁴⁹

A Bíróság emellett az Engel-tesztnek is alávetette a szabályozást, és kifejezetten is vizsgálta, hogy az EJEE hetedik kiegészítő jegyzőkönyve szerinti büntetőeljárás fogalma alá tartozna-e. E körben *expressis verbis* is az *Engel*- és a *Zolotukhin*-ügyet tartotta irányadónak, melyek mentén megállapította, hogy a szabályozás kapcsán

⁴² C-210/00. sz., *Káserei Champignon Hofmeister* ügyben hozott ítélet 27–35. pont.

⁴³ Lásd még C-137/85. sz., *Maizena kontra BALM* ügy, 1987. november 18-án hozott ítélet (ECLI:EU:C:1987:493) 14. pont és C-240/90. sz., *Német Szövetségi Köztársaság kontra Bizottság* ügy hozott ítélet.

⁴⁴ C-326/88. sz., *Anklagemyndigheden v Hansen & Soen I/S* ügyben hozott ítélet 19. pont; C-177/95. sz., *Ebony Maritime és Loten Navigation Co. Ltd kontra Prefetto della Provincia di Brindisi és mások* ügy, 1997. február 27-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:1997:89), 36. pont és C-210/00. sz., *Káserei Champignon Hofmeister* ügyben 2002. július 11-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2002:440) 47. pont.

⁴⁵ C-210/00. sz., *Káserei Champignon Hofmeister* ügyben 2002. július 11-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2002:440) 48. pont.

⁴⁶ C-489/10. sz., *Bonda* ügy, 2012. június 5-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2012:319).

⁴⁷ C-137/85. sz., *Maizena kontra BALM* ügyben hozott ítélet 13. pont; C-240/90. sz., *Német Szövetségi Köztársaság kontra Bizottság* ügy hozott ítélet 25. pont, valamint C-210/00. sz., *Káserei Champignon Hofmeister* ügyben hozott ítélet, 43. pont.

⁴⁸ A Bizottság 1973/2004/EK rendelete (2004. október 29.) az 1782/2003/EK tanácsi rendelet IV. és IVa. címeiben meghatározott támogatási rendszereket, továbbá a pihentetett terület alapanyag-termelésre való használatát illetően ugyanezen rendelet alkalmazásának részletes szabályozásáról. HL L 345., 2004.11.20., 1–84.

⁴⁹ C-489/10. sz., *Bonda*-ügyben hozott ítélet 26–35. pont.

egyértelmű, hogy az nem büntetőjogi, míg a szankciót sem tartotta megtorló jellegűnek, hiszen annak célja sokkal inkább az, hogy megvédje az uniós alapok kezelését azáltal, hogy ideiglenesen kizárja azt a kedvezményezettet, aki a támogatási kérelmében pontatlan nyilatkozatot tett.⁵⁰

Figyelemmel arra, hogy a *Bonda*-ügyben a szupranacionális igazgatási felelősség és a tagállami büntetőjogi felelősség ütközött, így fontos szempont, hogy a *Bonda*-ügyben irányadó lengyel jog alapján a büntetőeljárásokat akkor kell megszüntetni, ha az ugyanazon cselekményre vonatkozó más büntető eljárás érvényesen lezárult, vagy még folyamatban van (*ne bis in idem*). A kérdést annak büntetőjogi és közigazgatási összefüggései nyomán a jogirodalom is górcső alá vette.⁵¹ Annak ellenére ugyanis, hogy a Charta 52. cikkének (3) bekezdése előírja, hogy a Chartából származó jogoknak ugyanaz a tartalma és terjedelme, mint az EJEE-ből származó megfelelő jogoknak, a két gyakorlat között ellentmondások fedezhetők fel. Ezek elsősorban abból fakadnak, hogy míg az EJEB az egyén oldaláról közelíti meg a kérdést és garanciális szempontok alapján veti össze az egyes elemeket, addig az EUB jellemzően az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét tartja szem előtt. A különbség bár értelemszerű, szükséges azt összevetni a Charta említett 52. cikk (3) bekezdésével. Ennek alapján az EJEB fő feladata, hogy meghatározza az emberi jogok védelmének minimumszabályát, de az EUB-t automatikusan nem köti az EJEB ítélezési gyakorlata. Ez egyrészt azzal indokolható, hogy az egyezmény csak az emberi jogok védelmének minimumszabályait határozza meg, másrészt a két bíróság között sincs hierarchia, és az EU sem csatlakozott még az EJEE-hez, így felsőbb fórumként sem funkcionál az EJEB ezekben az ügyekben.

Szpempont továbbá az is, hogy éppen a *Zolotukhin*-ügy mutatott rá arra, hogy az EJEB gyakorlata sem egységes, és a valóságban még nem merült fel olyan ügy, amikor támogatási ügyekben hozott szankciókat vizsgált volna az Engel-kritériumok tükrében.

Ráadásul a szakirodalom szerint az Engel-kritériumok alapján sem egyértelmű, hogy az ügy nem büntetőügy. A jogi minősítés egyértelműen nem közigazgatási, azonban a szankció jellegét és célját már lehet másképpen is értékelni. Így az EUB megelégszik ezen ügyekben annak a kimondásával, hogy azok célja az Unió pénzügyi érdekeinek a védelme, de az már nem egyértelmű, hogy ebből hogyan vezethető le, hogy nem büntetőjogi, hiszen a *Bonda* ellen csalás miatt indított büntetőeljárások is ugyanezt a célt szolgálják.

Az EUB gyakorlatában emellett adóügyek is felmerültek, amelyekben ugyancsak az Engel-kritériumokra és a *Bonda*-ügyre hivatkozva kimondta, hogy a szankciók „*ölthetik a közigazgatási szankciók vagy büntetőjogi szankciók formáját, illetve lehetnek a kettő kombinációi. A Charta 50. cikke csak akkor zárja ki, hogy ugyanazon tényállás alapján ugyanazon személlyel szemben büntetőeljárást indítsanak, ha az*

⁵⁰ C-489/10. sz., *Bonda*-ügyben hozott ítélet 37–44. pont.

⁵¹ Lásd még KARSAI Krisztina: „*Ne bis in idem*”. In: Jakab András–Könczöl Miklós–Menyhárd–Sulyok Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. (Büntetőjog rovat, rovatszerkesztő: Szomora Zsolt) <http://ijoten.hu/szocikk/ne-bis-in-idem> 2023.

adóbírság az említett rendelkezés értelmében büntető jellegű és jogerőssé vált.”⁵² Ez tehát igen figyelemreméltó lépés, hiszen a Bíróság még az A és B kontra Norvégia ügy előtt kimondta a komplementer eljárások megengedhetőségét.

Ugyancsak adóügyben született a *Luca Menci* ügyben hozott határozat, amelyben az EUB pontosította a kritériumokat, és kimondta, hogy „[a]z Európai Unió Alapjogi Chartájának 50. cikkét úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes egy olyan nemzeti szabályozás, amelynek értelmében a hozzáadottérték-adó törvényi határidőn belül történő megfizetésének elmulasztása miatt büntetőeljárás indítható egy olyan személlyel szemben, akit ugyanezen tényállás miatt már jogerősen az ezen 50. cikk értelmében vett büntető jellegű közigazgatási szankcióval sújtottak, feltéve hogy ez a szabályozás:

- olyan, az eljárások és szankciók ilyen halmozásának igazolására alkalmas, általános érdekű célkitűzést szolgál, mégpedig a hozzáadottérték-adóval kapcsolatos jogsértések elleni küzdelmet, amelynek keretében ezek az eljárások és szankciók további célokat követnek,
- olyan szabályokat tartalmaz, amelyek biztosítják annak összehangolását, hogy az eljárások halmozása miatt az érintett személyre háruló többletteleher a feltétlenül szükséges mértékre korlátozódjon, és
- olyan szabályokat ír elő, amelyek lehetővé teszik annak biztosítását, hogy a kiszabott szankciók összességének súlya az elkövetett jogsértés súlyához mérten a feltétlen szükséges mértékre korlátozódjon.”⁵³

Az elvet később több más ügyben is megerősítette az EUB versenyjogi területen is.⁵⁴ Ugyanakkor figyelemre méltó, hogy a határozatban hivatkozott arányosság szempontjait az EUB már nem határozta meg,⁵⁵ és annak kidolgozását főként a tagállami jogra bízta.

A fentieket összegezve tehát az megállapítható, hogy az uniós szankciók bár nagymértékben támaszkodnak az EJEB által kidolgozott gyakorlatra, attól mégis elrugaszkodnak az Unió pénzügyi érdekeinek elsődlegessége miatt. Az is megállapítható, hogy az uniós jogban is egyre több problémát okoz a közigazgatási és büntetőeljárások összehangolása, a szankciók közötti határvonal meghúzása és a *ne bis in idem* kérdésköre a büntetőjogi vád értelmezésével összefüggésben. Az bizonyos, hogy a komplementer eljárásokat az EJEB is lehetővé teszi, azonban az EJEB által kiemelt időbeliség szempontját az EUB nem alkalmazza, hanem helyette az ugyancsak homályos arányosság elvét vezeti be.⁵⁶

⁵² C-617/10. sz., *Åklagaren kontra Hans Åkerberg Fransson* ügyben 2013. február 26-án hozott ítélet (ECLI:EU:C:2013:105) 34. pont.

⁵³ C-524/15. sz., *Luca Menci* ügyben 2018. március 20-án hozott ítélet (ECLI:EU:C:2018:197) 63. pont.

⁵⁴ C-537/16. sz., *Garlsson Real Estate és társai kontra Consob* ügyben 2018. március 20-án hozott ítélet (ECLI:EU:C:2018:193) 42. pont [visszaulva a C-129/14. sz., *Spasic*-ügyben 2014. május 27-én hozott ítélet (EU:C:2014:586) 55. és 56. pontjára].

⁵⁵ LASAGNI, Giulia–MIRANDOLA, Sofia: The European *ne bis in idem* at the Crossroads of Administrative and Criminal Law. *Eucrim. The European Criminal Law Association's Forum*, 2019/2, 126–135. doi.org/10.30709/eucrim-2019-009, 138.

⁵⁶ LASAGNI–MIRANDOLA: i. m., 139–140.

A két bíróság közötti eltéréseket mások összetett okokkal magyarázzák. Ezen okok között említhető a tagállamok különböző jogi hagyományai, különösen az olyan területeken, mint például az emberi jogok védelme, az egyén védelme az állami visszaélésekkel szemben, az igazságosság, az arányosság, jogbiztonság, tisztességes eljárás, *res iudicata*.⁵⁷

3. A magyar gyakorlat

3.1. Jogszabályi keretek

A magyar jogban a *ne bis in idem* kérdésköre helyett a büntetőjogi vád fogalma először a szabálysértési jog kapcsán merült fel az EJEE-hez történő csatlakozás után, amikor a Belügyminisztérium már 1990-ben jelezte, hogy a szabálysértési jog esetén problémát okoz az EJEE 6. cikk 1. bekezdése szerinti *fair* eljárás elvének teljesítése. A kérdést végül egy fenntartással oldották meg, majd az Alkotmánybíróság 63/1997. (XII. 12.) határozata nyomán született meg az első – immár a *fair* eljárás elvének is megfelelő – 1999-es szabálysértési kódex.

Az ezredfordulót követően azonban jelentős változások történtek. Egyrészt a szabálysértések büntetőjogi kötődése 2012-től új elemet jelentett, amelyet az Alkotmánybíróság 38/2012. (IX. 14.) határozata is megerősített. 2017-ben megszületett a közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló 2017. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Szankciós tv.), amelyet a jogalkotó – valóban – meglehetősen hangsúlytalanul⁵⁸ fogadott el. A törvény azonban nem jelentett átfogó kodifikációt, és nem felelt meg a tudományos elvárásoknak sem, hiszen egy praktikus, gyakorlati szempontokon alapuló jogszabály született minden dogmatikai megalapozás és a tényleges, valamennyi szankciót átfogó kodifikálás szándéka nélkül. A törvény indokolása szerint is a jogszabály „a közigazgatási hatóságok által közigazgatási hatósági eljárás során megállapított, anyagi jogi jogszabálysértések miatt alkalmazható szankciókra vonatkozó egységes szabályozást”⁵⁹ kívánta megteremteni a fokozatos szankcionálás elvével együtt, különösen a pénzügyi hátrányt jelentő szankciók körében. Könynyítésként pedig bevezette a figyelmeztetés intézményét, amelyet elsődlegesen is lehet alkalmazni egyes esetekben.

A tudományos szakirodalomban⁶⁰ a törvény meglehetősen negatív fogadtatást kapott, koncepcióval és dogmatikai alapokkal nem rendelkezőnek tartották. Ennek fő oka a szabályozás részlegessége volt, ugyanis mivel a törvény a hatályát az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr). alapján kiszabható szankciókra terjesztette ki, a szabályozás biztosan nem vonatkozik a szabálysértésekre, de más, nem az Ákr. alapján kiszabható szankciókra

⁵⁷ TURMO, Araceli: *Ne bis in idem in European Law: A Difficult Exercise in Constitutional Pluralism. European Papers*, 2020/3, 1343. (DOI: 10.15166/2499-8249/429).

⁵⁸ NAGY Marianna: Dogmatikai alibi-megoldások – a közigazgatási szankciós törvényről. *Jogtudományi Közlemény*, 2018/5, 255.

⁵⁹ Szankciós tv., Indokolás.

⁶⁰ NAGY (2019): i. m., 108.

sem, mint például a versenyfelügyeleti vagy a pénzügyi, adójogi szankciókra, de ide tartoznak a szabálytalanságok, azaz az előző fejezetben körülírt uniós szankciók is. Ez utóbbit *Nagy Marianna* dogmatikai szempontokkal is indokolja, mivel azok jelentős részben szubjektív alapúak, és polgári vagy közigazgatási szerződés megszegése következményeként alkalmazhatók.⁶¹

A preambulumbot tekintve azonban inkább az állapítható meg, hogy a jogalkotó szándéka nem valamennyi – tudományos értelemben vett – közigazgatási szankcióra vonatkozó⁶² általános jellegű és kódexszerű szabályozás kialakítása, hiszen eleve csak a közigazgatási hatósági eljárás keretében kiszabott szankciókra kívánt szabályt alkotni. Így sokkal inkább egy részletét szabályozta a közigazgatási szankcióknak, és mindössze a törvény címe az, ami félreértést keltő. Ezt támasztja alá, hogy a Szankciós tv. valójában nem definiálja a közigazgatási szankciót.⁶³ Az azonban bizonyos, hogy kifejezett igény mutatkozott már egy szankciós kódex iránt, amelyhez képest a részleges megoldás csalódást keltő, hiszen az továbbra sem hozott sem elméleti, de még jogalkalmazói tisztázást sem a realizált szankciók együttes alkalmazása körében, és mindez az Alkotmánybíróság későbbi gyakorlatában is visszaköszönt.

3.2. Az Alkotmánybíróság gyakorlata

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a közigazgatási szankciókkal összefüggő *ne bis in idem* elve már több ízben is felmerült, és sok esetben éles vitát váltott ki. Az egyik legkorábbi összeütközés a 60/2009. (V. 28.) AB határozatban merült fel a szabálysértési és közigazgatási objektív bírság kapcsán, amikor az indítvány jellege miatt ezt érdemben nem tudta vizsgálni a testület. Általánosságban a büntetőjellegű elveknek más jogágbeli alkalmazhatóságát a testület már több döntésében is vizsgálta a preventív, valamint represszív jellegű jogkövetkezmény kapcsán.⁶⁴ A 30/2014. (IX. 30.) AB határozat érvelése alapján a büntetőjoghoz kötődő alkotmányos garanciarendszer nemcsak a szoros értelemben vett büntetőjogi ügyekre (*hard core of criminal law*) terjedhet ki, hanem akár a szabálysértési, fegyelmi vagy versenyfelügyeleti (közigazgatási) eljárásokra is.⁶⁵

Részletesebben a kérdés egy állatvédelmi ügyben merült fel bírói indítványra, ahol büntetőeljárás lefolytatása és büntetés kiszabása (pénzbüntetés) mellett állatvédelmi bírság kiszabására is sor került. Az Alkotmánybíróság ezen ügyben vizsgálta meg alaposabban kifejezetten a közigazgatási és a büntetőjogi szankció párhuzamos alkalmazása kérdéskörét, ahol egyrészt az EJEE elveit és az EJEB gyakorlatát, valamint az Unió Alapjogi Charta rendelkezéseit hívta fel. A testület az EJEB gya-

⁶¹ NAGY Marianna: Dogmatikai alibi-megoldások – a közigazgatási szankciós törvényről. *Jogtudományi Közöny*, 2018/5, 256.

⁶² A közigazgatási szankció fogalomalkotási dilemmáiról lásd még ÁRVA Zsuzsanna: A közigazgatási szankció. In: Balázs István (szerk.): *Közigazgatási eljárások*. DE ÁJK, Debrecen, 2023, 171–172.; NAGY (2019): i. m., 19.

⁶³ NAGY (2019): i. m., 45.

⁶⁴ Különösen: 19/2009. (II. 25.) AB határozat, ABH 2009, 146, 152–154, 157.

⁶⁵ 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás 48–63. Idézi 8/2017. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás 26.

korlátát következetesnek nevezve a cselekmények ténybeli azonosságának elvére hivatkozott, éppen a már vázolt *Zolotukhin* és a *Maresti kontra Horvátország ügy*⁶⁶ alapján. Felhívta továbbá az EUB gyakorlatát is, amely arra az álláspontra helyezkedett, hogy az „ugyanazon cselekmény” fogalma alatt a történeti tényállás azonosságát kell érteni, függetlenül a jogi minősítéstől és a védett jogi tárgytól.⁶⁷

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megvizsgálta az állatvédelmi hatósági eljárás jogi természetét, amelynek kapcsán megállapította, hogy a jogszabály mérlegelési jogot biztosít az állatvédelmi hatóság részére a különböző funkciójú jogkövetkezmények közötti választásra, illetőleg együttes alkalmazására. Jogi természetét tekintve a testület az állatvédelmi bíróságot represszív jellegű, preventív funkciójú közigazgatási jogi szankcióként határozta meg, amely állami helytelenítést fejez ki. Ezzel összefüggésben a bíróság célja a jogsértés arányos megtorlása (represszió), valamint, hogy a jogsértő – vagy más személy – a jövőben ne kövessen el ismét jogsértést (speciális és generális prevenció). A fentiek alapján az állatvédelmi bíróságot a testület büntetőjoginak minősítette. Utalt azonban arra is, hogy a jogellenes cselekményekért viselt felelősségi rendszer a magyar jogban differenciált, amely közigazgatási, szabálysértési és büntetőjogi felelősséget egyaránt ismer, és ezek közül a büntetőjog ultima ratio jellegű. Azt is megállapította, hogy a közigazgatási és büntetőeljárások párhuzamossága csak bizonyos feltételek érvényesülése esetén nem okoz alaptörvény-ellenességet. Feltétlenül ilyen, hogy büntetőjogi felelősséget csak bíróság állapíthat meg.⁶⁸

A döntéshez több különvéleményt és párhuzamos indokolást is fűztek. Varga Zs. András több szemponttal is kiegészítette a döntést. Az egyik általánosságban a közigazgatási és büntetőjogi felelősség különbsége, amely alapján a párhuzamos szankcionálás akkor nem alkotmányos, ha „a büntetőjogi büntetés jogerős kiszabása megelőzi a közigazgatási jogi bíróság kiszabását, és a közigazgatási szankció alkalmazása nem a közigazgatási anyagi jog törvényi tényállás-többletére tekintettel történik”.⁶⁹ E körben fontos pont az időbeliség, ugyanis amennyiben a közigazgatási döntés születik meg előbb, akkor nincsen mód a párhuzamos indokolás szerint az alkotmányos követelmény alkalmazására, másrészt büntetőjogi felmentés esetén sem kizárt a közigazgatási szankció. Az indokolás ezen eleme azonban eltér a Zolotukhin ítélettől, hiszen ott éppen a „fordított” sorrend valósult meg.

Az EJEB-gyakorlat értelmezése körében ugyancsak széttartó volt a testület. Így egyes vélemények (Hörcherné Marosi Ildikó) a *ne bis in idem* újabb gyakorlata részletesebb elemzésének a hiányát kifogásolták az *A és B kontra Norvégia ügy* alapján,⁷⁰ míg Varga Zs. András a szubjektív felelősség melletti objektív felelősséget megelőlegezett maradék-felelősségnek nevezve, arra is felhívva a figyelmet, hogy az Átv. 43. § (1) bekezdése egy keretrendelkezés, amelyet konkrét tartalommal a közigazgatási döntésnek kell kitöltenie.⁷¹

⁶⁶ *Maresti kontra Horvátország ügy*, 2009. június 25-i ítélet (ügyszám: 55759/07.). Idézi 8/2017. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás 29.

⁶⁷ Lásd C-436/04. sz., *Van Esbroeck ügy*, 2006. március 9-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2006:165), 42. pont, idézi 8/2017. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás 29.

⁶⁸ 8/2017. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás 54.

⁶⁹ 8/2017. (IV. 18.) AB határozat, Varga Zs. András párhuzamos indokolása 79.

⁷⁰ 8/2017. (IV. 18.) AB határozat, Hörcherné Marosi Ildikó párhuzamos indokolása 59.

⁷¹ 8/2017. (IV. 18.) AB határozat, Varga Zs. András párhuzamos indokolása 80–84.

Időközben a jogalkotó a 2020. évi CLXVIII. törvénnyel – a fenti döntést is figyelembe véve – módosította a Szankciós tv. és az Ákr. közigazgatási eljárásra és a büntetőeljárásra vonatkozó szabályait, és rendezte a két eljárás szerinti jogkövetkezmények viszonyát.⁷²

Az időbeliség a 18/2022. (VIII. 1.) AB határozatban elemzett ügyben is felmerült, ahol ugyancsak a büntetőjogi és közigazgatási szankció vizsgálatát végezte a testület immár halvédelmi ügyben. Megállapította, hogy a halvédelmi bírság és az állami horgászjegy vásárlásától történő eltiltás célja a már elkövetett jogsértés miatt alkalmazott megtorlás, vagyis olyan represszív szankció, amely a generális és a speciális prevenció céljait szem előtt tartva sújtja – akár jelentős mértékű – anyagi teherrel a jogellenes cselekmény elkövetőjét, és amely így büntető jellegű. A testület a cselekményt az orvhalászattal vetette össze, amelynek kapcsán a jogalkotó mulasztásban megnyilvánuló alkotmányosséértést állapított meg, mivel sem az ágazati jogszabály,⁷³ sem a Szankciós tv., sem az Ákr. nem nyújt eligazítást arra az esetre, hogy ha mind a közigazgatási, mind a büntetőeljárás során szankció kiszabásának van helye, akkor az egymásra tekintettel miként történhet. Ehhez a döntéshez is több különvéleményt csatoltak arra is hivatkozással, hogy nem is történt jogalkotói mulasztás, hiszen az adott ügyben is hozható lett volna döntés a jogelvek alapján.

Az egészen friss 13/2024. (V. 30.) AB határozat egy más frontot nyitott a vitának ugyancsak az állatvédelem témakörében. Mintegy a 2017-es ügy folytatásaként az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. tv. (a továbbiakban: Ávt.) eredetileg éppen a korábbi, 2017-es ügghöz képesti következő szakaszát vette górcső alá, amely per indítását teszi lehetővé az ügyész számára. A per célja tevékenységtől eltiltás volt, amelyet büntetőjogi szankció mellett is lehet alkalmazni. Az ügy egyik fő kérdésévé ugyancsak a *ne bis in idem* alkalmazása vált arra az esetre vonatkozóan, ha büntetőeljárás, illetve állatvédelmi hatósági eljárás lefolytatásának is helye van.

Az eset különös érdekességét az adta, hogy a hivatkozott per jogi megítélése kapcsán a testület voltaképpen nem alakított ki közös álláspontot, és a *ne bis in idem* – mint főkérdés – tekintetében a közös vélemény így azt állapította meg, hogy az Ávt. szabályozása hiányos, ugyanis a per indításának a feltételeit a jogalkotónak kellene tisztáznia a *ne bis in idem* elvére hivatkozással. Bár az alkotmánybíróági döntés párhuzamos indokolása és különvéleményei tükrében külön kérdés a per polgári jellege, a döntés rendelkező része kifejezetten is tartalmazza a polgári perre történő utalást.⁷⁴ A döntés fő indoka az volt, hogy „a büntetőjogi gyökerű alkotmányos alapelveknek érvényesülniük kell az olyan – más jogágba sorolt – eljárások tekintetében is, amelyek valamely jogellenes magatartás szankcionálására irányulnak, és preventív, valamint represszív jellegű jogkövetkezmény alkalmazásával zárulnak”.⁷⁵ A testület ismét felhívta az EJEB-nek azon ügyeit, amelyekben a *ne bis in idem* elvet

⁷² Szankciós tv. 4/A. alcím.

⁷³ A halgazdálkodásról és a hal védelméről szóló 2013. évi CII. törvény.

⁷⁴ „A jogalkotó nem az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésén alapuló jogbiztonság és XXVIII. cikk (4) bekezdésében rögzített nulla poena sine lege elvből fakadó követelményeknek megfelelően szabályozta a tevékenységtől való eltiltást azáltal, hogy nem határozta meg e jogkövetkezmény polgári perben történő alkalmazásának törvényi feltételeit.” 13/2024. (V. 30.) AB határozat, 1.

⁷⁵ 13/2024. (V. 30.) AB határozat, Indokolás 26.

nem büntetőjogba tartozó esetekre alkalmazták, és egyben az *Engel*-kritériumokat alkalmazva a szankció represszív és preventív jellegét hangsúlyozták.

A különvélemények és a párhuzamos indokolások rámutatnak, hogy a kérdést nagyon sok oldalról meg lehet közelíteni. Ilyenek lehetnek a jogpolitikai célok és a hatékonyság érvényesítése vagy a jogdogmatikai és jogági szempontok. A *ne bis in idem* mellett jelentős vitapontot adott az is, hogy az indítvány az Ávt. 44. §-a szerinti pert polgári pernek nevezte, és arra hivatkozott, hogy a polgári jogi tevékenységtől történő eltiltás nagyfokú hasonlóságot mutat a közigazgatási szankciós tevékenységtől való eltiltással. Ennek alapján pedig az a kérdés fogalmazódott meg, hogy az eltiltás polgári perben érvényesítendő-e, és így a *ne bis in idem* elve felhívható-e. Tényszerűen a hivatkozott EJEB esetek között ugyanis nem volt olyan, ami polgári jogi szankciót minősített volna büntetőjoginak. Ugyanakkor, ahogyan Patyi András a különvéleményében arra felhívta a figyelmet, a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) – mint eljárásjogi szabály – alkalmazása a szankció jogági besorolását önmagában nem határozza meg, éppen a Pp. 1. § (1) bekezdése alapján.⁷⁶ A törvény ugyanis sajátos módon valóban nem határozza meg a tárgyi hatályát, hiszen azt az anyagi jogi szabályoknak kell megtenni. Így a Pp. a legkülönbélebb anyagi jogi szabályok érvényesítése esetén alkalmazandó. A különvélemény alapján az Ávt. hivatkozott szakasza szerinti szankció kapcsán csupán annyi állapítható meg, hogy büntetőjogon kívüli. Mindez egybevág a Pp. nagykommentárában foglaltakkal is, amely külön is megerősíti, hogy a Pp. tárgyi hatályával kapcsolatos rendelkezések feleltethetők meg a per (mint a bírói út igénybevétele) alkotmányjogi fogalomhasználatnak.⁷⁷

Az eset azonban rámutatott arra a dogmatikai tisztázatlanságra, ami a *ne bis in idem* elve körül érvényesül akkor, ha nem büntetőügyekben merül fel a jogérvényesítés. Máshonnan közelítve, az eljárás rámutatott a jogérvényesítés eszközrendszerének dogmatikailag tisztázatlanul komplex jellegére, amely leginkább a közigazgatási jogban, a szankciórendszer területén csapódik le. E tekintetben valóban tisztázást igényel a szankciórendszer, hiszen a jogérvényesítés több jogág által is elképzelhető. Ezen jogágak között keveredés és párhuzamosságok alakulhatnak ki, amelyek mind az elméletben, mind a joggyakorlatban zavart okoznak.

4. Összegzés

A szankciórendszer mindenkor a jogérvényesítés záloga, így különös garanciális jelentőségű annak egyértelmű és dogmatikailag is alátámasztott szabályozása. A kettős szankcionálás sok kérdést felvet valamennyi – tanulmányban említett – bíróság gyakorlatában. Az említett kiragadott esetek alapján annyi bizonyos, hogy a kérdés nem jutott nyugvópontra sem az EJEB, sem az EUB, sem a magyar Alkotmánybíróság rendszerében. A korábban egységesnek tűnő ítélkezési gyakorlatokba

⁷⁶ 13/2024. (V. 30.) AB határozat, Patyi András különvéleménye, Indokolás 170.

⁷⁷ Lásd WOPERA Zsuzsa (szerk.): *Nagykommentár a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvényhez*. 2023. július 1. időállapotú 2024. évi Jogtár-formátumú kiadás. ISBN 978-963-594-309-8.

új elemek szűrődnek be, és szinte valamennyi bíróság vonatkozásában fordulópont és elbizonytalanodás következett be.

Az EJEB esetében a korábban egységesnek hitt gyakorlat a *ne bis in idem* elvére tekintettel több szempontból megkérdőjeleződött. A Zolotukhin-ügy rámutatott, hogy a *ne bis in idem* önmagában is olyan újabb kérdéseket vet fel, amelyeket korábban a „büntetőjogi jelleg” esetében már rendezettnek hittek, és ehhez nyújtottak támpontot. A változás megindult, és a jelenlegi tendencia alapján az EJEB egyre inkább egyfajta hatékonyság-elvű, jogágaktól független szankciórendszert is kezd elismerni, ahol komplementer jelleg esetén nem kizárt a párhuzamosság. Ez azonban egyrészt meglehetősen homályos már a komplementer jelleg megállapítása kérdésében is, másrészt az eljárásjogokban rejlő jelentős garanciális különbségek miatt is.

Az EUB esetében a fő irány egyértelműen az EU pénzügyi érdekeinek a védelme, amely mellett egyre inkább megjelenik az EJEB-től való függetlenedés is. A párhuzamos szankcionálás kapcsán a komplementer jelleg azonban több, részben az EJEB gyakorlatától eltérő kérdést vet fel, mint például az arányosság kérdése.

A magyar Alkotmánybíróság döntéseiben egyaránt felmerül hivatkozási alapként az EJEB és az EUB gyakorlata, azonban a fentiek szerint sok esetben ezek sem adnak kellő támpontot, mint ahogyan a Szankciós tv. által nyújtott szabályozási alap még ennél is szerényebb.⁷⁸

Összességében elsősorban annyi állapítható meg, hogy a komplementer szankciók egyre inkább teret nyernek, és a hatékonyságot valamennyi bíróság fontos szempontként kezeli. Ez látható volt a szubjektív-objektív átsorolásban is a hazai Alkotmánybíróság előtt.⁷⁹ Ugyanakkor a magyar Alkotmánybíróság egyre tartózkodóbb ezen kérdésben, és egyre kevesebb támpontot ad a jogalkotónak is. Ezt a jogalkotó oldhatná fel egy nemzeti szintű, egységes szankciós kódexszel, amely választ adhatna ilyen kérdésekre. Ezen kódexből azonban a szabálysértéseket nemhogy nem kellene kirekeszteni, de kifejezetten be is kellene emelni azokat, hiszen egyrészt ezek is közigazgatási szankciók, másrészt a határterületek rendezése esetén szükséges lenne kifejezetten is kitérni a büntetőjogi és közigazgatási jogi vagy – ha ilyen előfordul – akár más jogági párhuzamosságokra. Ezen kiegészítések jelentős lépést képviselnének az átfogó közigazgatási kodifikáció irányában.

⁷⁸ E körben érdemes megjegyezni, hogy 2018. augusztus 1-én hatályba lépett a Strasbourgi Egyezmény 16. jegyzőkönyve, amely lehetővé teszi, hogy a nemzeti bíróságok tanácsadó véleményt kérjenek az EJEB-től. Ezt a kiegészítő jegyzőkönyvet azonban Magyarország még nem írta alá. Lásd <https://jogkodex.hu/doc/5552357> (2024. 06. 20.).

⁷⁹ 60/2009. (V. 28.) AB határozat, ABH 2009, 559.