



A KÖZIGAZGATÁSI SZANKCIONÁLÁS ÚJ IRÁNYAI ÉS A HATÉKONYSÁG

ÁRVA ZSUZSANNA* 

* Egyetemi tanár, Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék.
E-mail: arva.zsuzsanna@law.unideb.hu

Absztrakt

A tanulmány a digitális szolgáltatások piacának szabályozása körében született Digital Services Act (DSA) rendelet tükrében vizsgálja meg a magyar szankciórendszer jelenlegi állapotát, valamint az uniós követelményeket és a kettő összevetése alapján próbál javaslatot tenni arra vonatkozóan, hogy milyen szankciós megoldások és mechanizmusok lehetnek hatékonyak az adott területen. Kitér arra is, hogy szükségessé válhat-e a közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló 2017. évi CXXV. tv. módosítása, illetve a jelenlegi keretrendszer felülvizsgálata. A szabálytalanságok egyes újabb tendenciáinak tükrében emellett felvethetők új, a magyar rendszerben még nem létező szankciótípusok is. Ez utóbbi körébe tartozhatnak az egyedi vagy individuális szankciók, amelyek kapcsán főként a kartelljog vonatkozásában találhatunk érveket a jogirodalomban. A hatékonyság szempontjából vizsgálva a kérdést a DSA rendelet ugyan meghatároz egyes szempontokat, azonban nyitva hagyja azt a kérdést, hogy a tagállam milyen szankciókat kíván bevezetni a tagállami jogba az adott területen. A digitális szolgáltatások piacára vonatkozó szabályozásnak a kartelljoggal való párhuzamosságai miatt a tanulmány ésszerű kiindulópontnak tekinti a hazai versenyjogban már létező szankciókat, amely mellett akár új elemek is bevonhatók a szabályozásba a nemzetközi gyakorlat alapján.

Kulcsszavak

közigazgatási szankció, szabálytalanság, büntetőjogi vád, egyedi közigazgatási szankció, digitális szolgáltatások

Abstract

The study examines the current state of the Hungarian sanctioning regime and the EU requirements in the light of the Digital Services Act (DSA) Regulation on the regulation of the digital services market and tries to propose which sanctioning solutions and mechanisms could be effective in the given area. It also considers whether the sanctions law may need to be amended and whether the current framework needs to be revised. In addition, new types of sanctions, which do not yet exist in the Hungarian system, may be considered in the light of some recent trends in irregularities. The latter may include individual or individual sanctions, which are mainly argued in the literature in the context of cartel law. From the point of view of effectiveness, the DSA Regulation sets out certain aspects, but leaves open the question of what sanctions the Member State wishes to introduce into national law in the area in question. Given the parallels

between the regulation of the digital services market and antitrust law, the study considers existing sanctions in domestic competition law as a reasonable starting point, with the possibility of introducing new elements based on international practice.

Keywords

administrative sanction, penalty, criminal prosecution, individual administrative sanction, digital services

1. Bevezető gondolatok

2022. október 19. napján fogadták el a DSA rendeletet, amely a várakozások szerint hasonló jelentőségű áttörést hoz a jogalkotásban és a jogalkalmazásban, mint ahogyan azt a GDPR rendelet tette.¹

A rendelet a digitális szolgáltatások piacának szabályozása körében a szabályok érvényesítésének a rendszerét is meghatározza külön fejezetben rendelkezve a Bizottság hatáskörébe tartozó és külön a tagállami tisztviselőre vonatkozó szabályokról. Ez utóbbi kapcsán a jogalkotást – egyes sarokpontok rögzítése mellett – a tagállamok számára mintegy nyitva hagyta, amely egy szokásos megoldásnak tekinthető az uniós szankcionálás körében.

Annak érdekében, hogy valóban hatékony szankciók születhessenek, szükséges megvizsgálni a magyar szankciórendszer jelenlegi állapotát, az uniós követelményeket és a kettő összevetése alapján javaslatot tenni arra vonatkozóan, hogy milyen szankciós megoldások és mechanizmusok lehetnek hatékonyak az adott területen, szükségessé válhat-e a szankciós törvény módosítása, illetve a jelenlegi keretrendszer felülvizsgálata.

2. A magyar szankciórendszer jelenlegi állapota, a szabályozás rögzös útja

2.1. A hazai közigazgatási szankciórendszer alapvonásai és a kodifikációhoz vezető út

A hazai közigazgatási szankciórendszer rendszerváltás utáni időszakát követően több komoly változás is történt, a jogterület továbbra is folyamatos mozgásban van. Az ezredforduló időszakában már átfogó feldolgozás készült (Nagy, 2000) a magyar közigazgatási szankciórendszernek dogmatikai alapjairól és főbb elemeiről. Ez utóbbiaknak fő pillérjei a szabálysértések és az anyagi jogi bírságok voltak. Külön csoportba sorolhatók említetteken kívüli egyéb szankciók, mint az intézményi korlátozások, amelyek ugyancsak objektív jellegűek. Emellett pedig bár már ekkor léteztek, de még viszonylag hangsúlytalanul voltak jelen az uniós szabályok hatására a hazai jogrendszerbe kerülő ún. szabálytalanságok (Nagy, 2018).

Közben egy jelentős átrendeződés kezdődött a szubjektív és objektív szankciók között az objektív szankciók irányába. Kezdetben ez csupán egyes területeket érintett (például építésügy), majd a közlekedési objektív bírságok 2007-ben történt bevezetésével már jelentős ösz-

¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2016. április 27-i (EU) 2016/679 rendelete a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (általános adatvédelmi rendelet).

sztársadalmi hatással és mintegy észrevehetőséggel járt a változás. A kérdést részben az Alkotmánybíróság is vizsgálta például a 60/2009. (V. 28.) AB határozatban, megállapítva, hogy a szankciók kérdéskörét az Alkotmány szabályozza, így a jogalkotó bizonyos feltételrendszert és a garanciális követelményeket betartva megváltoztathatja az adott szankció típus karakterét. Az alkotmányos testület ezzel zöld utat engedett a szankciórendszeren belüli átrendeződésnek.

A jogalkotásban folyamatos igény jelentkezett a hazai közigazgatási szankciórendszer közös alapjainak meghatározására, amely legalább a közös pontok rögzítését szolgálhatta volna. Ez az igény jogtudományi szempontból kiegészült a dogmatikai alapok meghatározásával. Mindez azonban hosszú ideig – bizonyos szempontból mind a mai napig – nem valósult meg.

A kodifikálás körében fontos lépés volt a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 2011. évi CLXXIV. törvénnyel történt módosítása, amely a szankciórendszer közös eljárásjogi alapjait teremtette meg. A törvénymódosítás indokolása szerint „[a] törvény szabályozza a közigazgatási bírságolás általános eljárási kereteit is. Az anyagi jogi bírságolás keretjellelű szabályozásának hiánya partikuláris szempontrendszerrel érvényesülését eredményezte, ezért a törvény keretszabályokkal biztosítja, hogy egységes dogmatikai alaphoz igazodjon az ágazati bírságolási rendszer.” Ezzel már ekkor elkezdődött az a folyamat, amely az eljárásjogi alapok felől közelítette a kodifikációt. Ez logikusnak is tűnhet az adott jogágban, hiszen a közigazgatás anyagi joga éppúgy nem kodifikált, mint a közigazgatási szankció. Ugyanakkor a szankció közös dogmatikai alapjainak meghatározása már hosszabb ideje létező tudományos és jogalkotói kíváncságnak is volt, amelyet nem elégíthetett ki az eljárási törvénybe beillesztett rövideke fejezet.

A kodifikáció több szempontból is töredékes maradt, hiszen a szabálysértésen túl fő szankciónak a pénzbírságot tekintette. A szabályozás emellett áttörte a Ket. mint általános eljárási szabály elsődlegességének az elvét is, hiszen a szabályokat csak eltérő jogszabályi rendelkezés hiányában kellett alkalmazni, így valójában a Ket. egy szubszidiárius szabályt foglalt magába. A helyzet valójában annyiban tükrözta is a magyar jogalkotás állapotát, hogy a legtöbbször alkalmazható és alkalmazott szankció valóban a pénzbírság, különféle szempontok alapján. Az említett fejezet 2012. február 1-jén lépett hatályba, ám 2012. április 15-i hatállyal máris módosult az új szabálysértési törvény (a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény, a továbbiakban: Sztv.) hatályba léptetésével egyidejűleg és a pénzbírság mellett a joganyag kibővült a helyszíni bírság és az elkobzás szabályaival.

Az új Sztv. eközben szűkítette az adott terület körébe tartozó cselekményeket és bevezette a *nullum crimen sine lege* elvet és egyben jelentős közelítést hajtott végre a büntetőjog felé, amelyet az Alkotmánybíróság 38/2012. (IX. 14.) határozata is megerősített. A szabálysértések közigazgatási szankcióktól történő anyagi jogi szempontú eltávolodása már ekkor végbement, eljárási jogilag pedig mindig is fennállt a különállás, hiszen a szabálysértések elkülönült eljárási szabályrendszerrel, sajátos garanciális követelmények érvényesülésével léteztek. Ezt a folyamatot később a Szankció tv.) folytatta és lezárta azzal, hogy jogszabályi szinten mondta ki, hogy a szabálysértések nem minősülnek a Szankció tv. alkalmazása szempontjából közigazgatási szankciónak. A változás dogmatikai szintű vitát eredményezett, amely mind a mai napig nem jutott nyugvópontra. Egyes nézőpontok a jogalkotás eredményét tudományos szinten is átvették, míg más megközelítésben különválasztották a közigazgatási szankció elméleti és jogszabályi fogalmát. Jelen tanulmány szerzője ez utóbbi álláspontot követi.

A Ket. változása és az Sztv., valamint a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) szabályanyaga együttesen közvetlen előzményét jelentette a helyi önkormányzati szankcionálás kialakulásának, amely által több lépcsőben, de a közigazgatási büntetőjog új területe jött létre. E körben számos esetben a helyi önkor-

mányzatok a korábbi szabálysértéseket konvertálták közösségi együttélés szabályaiba ütköző magatartásént.

Az önkormányzati szabálysértések megszüntetésével megjelentek előbb a közösségellenes magatartásokat szabályozó önkormányzati rendeletek, majd miután a 38/2012. (IX. 14.) AB határozat megsemmisítette az Mötv. 51. § (4) bekezdését, amely arra adott lehetőséget a helyi önkormányzatoknak, hogy a kirívóan közösségellenes magatartásokat bírsággal sújtsák, megteremtődött a közösségi együttélés szabályait megszegőkkel szemben történő fellépés lehetősége, amelynek az Alkotmánybíróság is teret nyitott a 29/2015. (X. 2.) AB határozatban. Az egyre növekvő számban elfogadott rendeletek, továbbá az ezekkel kapcsolatos alkotmánybírósági és kúriai gyakorlat alapján már néhány következtetés is megállapító.

Így az Alkotmánybíróság esetében az a tendencia figyelhető meg, hogy az elvi alapok lerakása, azaz a közösségi együttélés szabályozása megengedhetőségének kimondása után csak a legszükségesebb esetekben döntenek ilyen kérdésekben. A Kúria gyakorlatát áttekintve pedig alapvetően három irány különíthető el a normakontroll eljárásokban. Az első ezek közül azon rendeletek köre, amelyek a jogszabályszerkesztés általános szempontjait egyértelműen sértik. Ezen esetekből egyre kevesebbrel találkozhatunk, de ide tartozhat az egyértelműen határozatlan jogi fogalmak alkalmazása, valamint a jogszabályszerkesztés körében elkövetett könnyen azonosítható tévedések, mint például a visszautalás hibája, ha kimaradt az a szabály, amelyre visszautaltak.

A tartalmi tévedések ugyancsak két csoportba oszthatók. Az egyik a közvetlen alapjogi jogsérelmet nem okozó jogszabályba ütközés. Ilyen jelenik meg az ágazati szabályok, mint a kereskedelem és gazdasági tevékenység, a településkép, valamint zajvédelem szabályozása területén vagy általánosságban, ha más jogszabályban már szankcionált a cselekmény, amely történhet akár az Sztv. által is. E körben részletesen vizsgálandó, hogy az önkormányzati szabály többlettartalmat határoz-e meg vagy ellentmond az országos szabálynak.

A tartalmi kérdések másik iránya már alapjogi jogsérelmet vet fel és alapjogilag érzékeny területeket érint. Az e körben felmerülő jogsértések részben már a szabálysértési jog időszakában is felmerültek, és jellemzően helyi társadalmi problémákra reflektálnak. Ezen a területen az vizsgálandó, hogy az önkormányzati rendeletben meghatározott részletszabály az alapjog lényegi tartalmát érinti-e vagy csupán kiegészítő szabályokat állapít meg. Az ilyen kérdésekben a Kúria kezdetben nem kívánta felvállalni a döntést és az Alkotmánybíróság eljárást indítványozta. Ebben érezhető áttörést jelentett az Ásotthalom II. ügy,² amelyet követően a Kúria érdemben kezdett foglalkozni ezen ügyekkel azon logika mentén, hogy nem az Alaptörvény szabályait hívta fel, hanem az alapjogot konkretizáló törvényi szabályokat. Mivel az alapjogok részletes szabályait egyébként is törvény határozza meg, így ezen módszer alkalmazásával aligha merülhetne fel olyan ügy, amelyet az Alkotmánybíróság hatáskörébe kellene utalni. Így vélhetően a továbbiakban csak azok a kirívóan súlyos vagy érzékeny területek maradnak az Alkotmánybíróságnál, amelyekben a Kúria nem vállalja fel a döntés súlyát, míg az ebbe a körbe nem tartozó alapjogi vonatkozású kérdéseket a Kúria bírálja majd el. (Árva, 2022, 30).

Bár a közösségi együttélés szankcionálása közvetlenül nem köthető a DSA rendelet szabályanyagához, a hazai közigazgatási szankciórendszer helyzete és alakulása szempontjából megkerülhetetlen a kérdés, amely egyben jól jelzi a szankciók közötti átjárhatóságot, elmosódó határvonalakat. E körben is jellemző, hogy az adott helyi önkormányzat maga határozhatja meg a szankció típusát (figyelmeztetés, bírság, helyszíni bírság,) illetve annak mértékét, továbbá azt is, hogy mely szerv hatáskörébe utalja az eljárást (jellemzően jegyző vagy polgármester).

² Kúria Köf.5.006/2018/3.

2.2. A Szankció tv. mint kodifikáció?

Az objektív közigazgatási szankciók egészére hatást gyakorolt az eljárási szabályok változása. 2018. január 1-jén hatályba lépett az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.), illetve a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény, amely számos változás mellett főként a jogorvoslati lehetőségeket alakította át. Majd 2017-ben a jogalkotó – egyetértve Nagy Mariannával (Nagy, 2018, 255) – meglehetősen hangsúlytalanul fogadta el a Szankció tv.-t, amelynek a hatályba lépését több ízben is elhalasztotta. Az eredeti 2019-es dátum helyett előbb 2020-ra tolták ki, majd végül 2021-ben lépett hatályba.

Amennyiben áttekintjük a Szankció tv. tudományos bírálatát, illetve a jogalkotó indokait, akkor éles ellentétet találhatunk a kétféle – tudományos és jogalkotói – kívánalom között. A közigazgatási szakirodalom már hosszabb idő óta hiányolta a közigazgatási szankciókra vonatkozó egységes kodifikációt, amely támpontot adhatott volna a közigazgatási szankció fogalmához, illetve a szankció szubjektív oldalához.

Ehhez képest a jogalkotó azt emelte ki, hogy „a közigazgatási hatóságok által közigazgatási hatósági eljárás során megállapított, anyagi jogi jogszabálysértések miatt alkalmazható szankciókra vonatkozó egységes szabályozást”³ kívánta megteremteni és a fokozatos szankcionálás elvét bevezetni, valamint pénzügyi hátrányt jelentő szankciók körében egyfajta könnyítést megteremteni. Ez utóbbi körében bevezette a figyelmeztetés intézményét, amelyet elsődlegesen lehet alkalmazni egyes esetekben.

Az eltérő célkitűzés jól tükröződik a fogalomhasználatban. A tudomány élesen bírálta a közigazgatási szankció új fogalmát, illetve leginkább azt, hogy a jogalkotó mintegy „koncepció nélkül” alkotott olyan jogszabályt, amely dogmatikai alapokat nélkülöz (Nagy, 2019, 108). A törvény ugyanis kizárólag az Ákr. szerint (érdemi döntéssel) kiszabható szankciókra alkalmazandó, amelynek folytán a szabályozás kirekesztette mind a szabálysértéseket, de más, a nem Ákr. alapján kiszabható szankciókat is. Ez utóbbiak körébe tartoznak az egyes pénzügyi, a versenyfelügyeleti, a Magyar Nemzeti Bank által kiszabható szankciók. Amennyiben pedig a Szankció tv. 9. § (2) bekezdését áttekintjük, amely szerint a közigazgatási bírság törvényen vagy törvény felhatalmazása alapján önkormányzati rendeleten alapulhat, akkor voltaképpen a közösségi együttélés szankciói is kirekeszthetők az alkalmazási körből, hiszen a közösségi együttélés szabályainak megalkotása körében nem teljesen eldöntött kérdés, hogy annak alapját az Alaptörvény vagy az Möt. adja.

A jogalkotó azonban valójában nem is a közigazgatási szankció egyetemes fogalmát határozta meg, hanem mintegy technikai fogalomként a törvény hatályát, amelyet nem azonosíthatunk a közigazgatási szankció elméleti fogalmával. Ezzel a megoldással több esetben is találkozhatunk, hiszen például a különböző adónemekre vonatkozó törvények is más-más fogalmakat alkalmaznak, amelyeket az értelmező rendelkezések tisztáznak. A tekintetben egytérthetünk a bírálattal, hogy a jogalkotó abba a helyzetbe is kerülhetett volna (már hosszú ideje), hogy a közigazgatási szankciókat általános szabályozza, azonban ezt különféle okok miatt nem kívánta megtenni és a jogalkotás egyre inkább elszakad a dogmatikától. A felgyorsult jogalkotási helyzetben részterületek szabályozása kerül előtérbe nagyobb ívű koncepciók megvalósítása helyett.

E körben, amit igazán meglepetésként érezhetünk, az a törvény címe, amely alapján olybá tűnhet, hogy egy egyetemes szabályozásról van szó, holott itt egy töredékes jogalkotással találkozhatunk, amely voltaképpen a közigazgatási bírságokra vonatkozó egyes szabályokat kíván-

³ Szankció tv. indokolás.

ja rendezni. Amennyiben azonban áttekintjük a jogszabály preambuláját, akkor a jogalkotó célkitűzése nyilvánvalóvá válik, azzal együtt is, hogy egyes terminológiai zavarok valóban érzékelhetők már itt is.

A kiindulási pont koncepcionális különbözősége alapján azonban a jogalkotó preambulumban és a törvényjavaslat indoklásában megfogalmazott célkitűzései – mint például a fokozatosság és a fizetési kötelezettségek csökkentése – alapján sokkal inkább az állapítható meg, hogy egy csekély gyakorlati jelentőséggel bíró jogszabályt készült, amely egyes közigazgatási szankciók körében állapít meg néhány – sok esetben – szubszidiárius szabályt. Ezzel szemben már a címből kiindulva alkalmas arra, hogy megtévesztő módon a jogtudomány számára is kiinduló pontot jelentsen, amely zavart fokozza az alcímek rendje, amely meglehetősen kódexszerűként tünteti fel a jogszabályt, amely az általános és közös szabályok lefektetésére alkalmas. Holott nem valósult meg valódi kodifikáció, sőt a preambulumban és az indoklás szerint nem is volt cél az egységes alapok lerakása, pusztán egyes szankciónemek közötti sorrend felállítása és egyes közös szabályok megállapítása. Ugyanezen kiindulási pont alapján nem várhatjuk a jogszabálytól a kimentési okok felsorolását sem, amelyet a jogalkotó praktikus fenntart az egyes szankciókhoz kötötten fragmentált jelleggel, igazítva a mindenkori hatékonysági vagy annak vélt kívánalmakhoz. Adott esetben akár nem is hagyva ilyet, míg más esetben kivételesen szűk körre szorítva azt.

A fentiek alapján látszólag jogosan vethető fel a kérdés, hogy mi szükség volt a Szankció tv. megalkotására, amely meglehetősen töredékesen rendezett egyes elemeket. Erre maga a jogalkotó válaszolt a preambulumban, még ha a cél megvalósításához vezető út bírálható is. Valódi kérdésként merült fel továbbá, hogy egyáltalán lehetséges lenne-e valódi – általános hatályú – szankciós kódexet megalkotni, és ezzel egyfajta anyagi jogi kodifikációt végrehajtani a közigazgatási jog körében. Felmerül továbbá az is, hogy a Szankció tv. mellett, hogy jelenlegi formájában azt a képzetet kelti, hogy egy teljeskörű kodifikáció történt, ténylegesen akadályát képezheti-e a jogérvényesítésének akár a DSA rendelet következtében és ennek folytán kiegészítésre szorul-e.

Az első kérdésre annak ellenére is igennel válaszolhatunk, hogy Magyarországon a közigazgatási jog kodifikációja az eljárási jog körében történt csak meg, hiszen nemcsak más európai államok példája igazolhatja ezt, de a jogtudományi előkészítő munkák is. A második kérdés megválaszolásához azonban szükséges alaposabban is megvizsgálni a szabálytalanságok intézményének eddig kialakult szabályait és gyakorlatát.

Első látásra annyi rögzíthető, hogy általában a szabálytalanságok nem vonhatók a Szankció tv. hatálya alá jelenleg, bár e körben némi diszkrépancia a közigazgatási szabályszegések szankcióinak átmeneti szabályairól, valamint a közigazgatási eljárásjog reformjával összefüggésben egyes törvények módosításáról és egyes jogszabályok hatályon kívül helyezéséről szóló 2017. évi CLXXIX. törvény) azon szabálya,⁴ amely kizárólag a figyelmeztetés alkalmazását zárja ki, amennyiben a jogsértés az Európai Unió pénzügyi érdekeit veszélyezteti vagy sérti. A kizárást Nagy Marianna összefoglaló cikke jogelméleti szempontból azzal is magyarázza, hogy azok javarészt szubjektív alapúak és az Ákr. alkalmazása helyett általában polgári vagy közigazgatási szerződészegés következményeként szabhatók ki (Nagy, 2018, 256).

Ezt az érvelést azonban módosíthatja az uniós jog folyamatosan alakuló gyakorlata, amely egyre kiterjedtebb fogalomrendszert határoz meg és amelyhez egyre gazdagodó bírósági gyakor-

⁴ Ld. a közigazgatási szabályszegések szankcióinak átmeneti szabályairól, valamint a közigazgatási eljárásjog reformjával összefüggésben egyes törvények módosításáról és egyes jogszabályok hatályon kívül helyezéséről szóló 2017. évi CLXXIX. törvény 2. § (2) bekezdés b) pontját.

lat is tartozik, amelyet a következő egységek mutatnak be. Feltétlenül ilyen új elemként jelentkezik a DSA rendelet is, amelynek hatását és jellegét nem véletlenül a GDPR rendelethez mérjük.

Ugyanakkor a változás a magyar szankciórendszert is megérintette, hiszen éppen a COVID körben jelenős módosulásoknak lehettünk tanúi (Balázs & Hoffman, 2022). Az egyik ilyen az objektív és szubjektív szankciók közötti határvonal elmosódása, azonban nem oly módon, hogy a jogalkotó átsorolt egyes típusokat egyik kategóriából a másikba, hanem dogmatikai elmeiben. Ezt az egységesítést mozdította elő az is, hogy eljáró hatóságként a szankciók jelentős részben a rendőrség járhatott el. A szabálysértéseknél az eljárásrendet bár az Sztv. biztosította, a más típusú cselekményeknél az Ákr. szerint kellett eljárni, azonban a közelítés jegyében a fellebbezést már ekkor sem biztosította a jogalkotó az eljárás gyorsítása jegyében, miközben a kimentési lehetőségeket nyitottabbá tette. Ugyancsak a közelítést és egyben a hatékonyabbnak remélt jogérvényesítést növelte a szabálysértési büntetési tételek igen jelentős mértékben történő emelése is, miközben ezen típusoknál az ártatlanság véelme papírforma szerint érvényesült. A COVID fellendülést hozott a szabálysértési eljárások számában is, amely a statisztikák adatok alapján a veszélyhelyzet időszakában átmenetileg érezhetően megnövekedett, és a vonatkozó időszakban az eljárások közel hetedét tette ki.

A járványhelyzet tapasztalatai alapján azonban annyi biztosan megállapítható, hogy a szabálysértés egy bizonyos esetekben bár marginális, de mégis fontos űrt kitöltő terület, amelynek továbbélésére kétség kívül szükség van. Mindenkor szükséges egy olyan kategória, ahol a kisebb súlyú, társadalomellenes, de dekriminalizált cselekmények tartozhatnak egyrészt a gyors elbírálás, másrészt a bűnügyi statisztikák korrigálása érdekében. A szabálysértés emellett azt is igazolta, hogy maga a kategória – az ártatlanság véelme ellenére is – egyfajta pszichés visszatartó erőt képvisel valódi büntetőjogi és büntetőeljárás garanciák nélkül. Az elbírálás rendőrség hatáskörébe utalása pedig az operativitást, a gyors és hatékony elbírálást mozdítja elő, amelynek előnyei éppen a rendkívüli helyzetekben, különleges jogrendekben képviselnek jelentős súlyt. Ugyanakkor az objektív és szubjektív szankciók ezen időszakban megfigyelhető egyes keveredése nem jelent állandósulást, így továbbra is folytatódik a szabálysértés elszakadása a közigazgatási jogtól és a kisbűncselekményi jelleg hangsúlyosabbá válása, az azonban semmiképpen nem mondható ki, hogy a szabálysértés ne lenne a közigazgatási szankciórendszer része (Árva, 2021).

3. Az uniós szabálytalanságok szabályozása és gyakorlata

3.1. A keretek kijelölése és az első kodifikáció

A magyar közigazgatási szankciórendszerre többféle nemzetközi kívánalom is hatást gyakorol. Ezek egy része pedig éppúgy hat az uniós szankciókra is, mint ezt a későbbi fejezetben látni fogjuk. Figyelemmel arra, hogy jelen tanulmány nem a szubjektív és büntetőjoghoz közel álló szankciókra kíván fókuszálni, így annak jelzése mellett, hogy a szankciórendszerre összességében a nemzetközi szerződések, továbbá az Európa Tanács ajánlásai és az az általa felállított bíróság gyakorlata is hat, elsősorban az uniós szabályok és bírósági gyakorlat elemeit kívánja számba venni. Ezek közül az első mérföldkő a 2988/95. sz. rendelet volt.⁵ Ugyanakkor már most érdemes jelezni azt is, hogy ez utóbbit az Európa Tanács által kialakított jogelvek ugyancsak átszövik.

⁵ A Tanács 2988/95/EK, Euratom rendelete (1995. december 18.) az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről (a továbbiakban: 2988/95/EK rendelet).

Az uniós szankcionálás kialakulásának háttérében az állt, hogy a szabályozás bővülésével egyre fontosabb szemponttá vált az uniós szabályok betartatása, illetve betartatása, valamint az unió önvédelme, amelynek hatására uniós szinten is megjelent az igény a hatékonyság növelésére. Míg kezdetben nyilvánvaló volt, hogy a tagállamok nem kívánják szankcionálási hatásköröket átadni a Közösségnek, addig az együttműködés szorosabbá válásával együtt egyre nagyobb problémát és egyben hatékonysági vákuumot okozott a közösségi szankcionálás hiánya. A Bizottság ugyanis azzal a problémával szembesült, hogy bár a tagállamok feladata az uniós szabályok be nem tartásának a szankcionálása, ez sokszor töredékes maradt és nem valósul meg egységes színvonalon. A belső piac 1992-es kiterjesztésekor elodázhatalmá vált a közösségi jog érvényre juttatásának a fokozása valamennyi szakpolitika területén (de Moor-van Vugt, 2012, 7; Európai Közösségek, 1992).

A jogérvényesítés két fő útjaként e helyütt is a büntetőjogi és közigazgatási szankcionálás jelölhető meg. Ezek közül elsősorban az utóbbi vizsgálatára vállalkozott jelen tanulmány. (de Moor-van Vugt, 2012, 6). Közigazgatási téren azonban már ekkor kezdett megfogalmazódni az igény az eljárásjog harmonizációjára és a szabályok betartását ellenőrző apparátus létrehozására, amely összességében egy intézményi bővülést hozott a hatékonyság növelése érdekében. Ennek egyik fő eleme a szankciós szabályok megteremtése volt. A fokozott szabályozási igény arra indította az Európai Unió jogalkotását, hogy egységes keretszabályozást teremtsenek elsőként az Unió pénzügyi érdekeinek védelme érdekében, amelyet ekkor az Európai Bizottság XX. főigazgatósága sürgetett.

A szabályozást a magyar szankciós irodalom annyiban unikálisnak tekinti (Kis & Nagy, 2007), hogy már nem ágazati, hanem horizontális jelleggel kívánta a szankcionálás alapjait lerakni. Ugyanakkor érdemes megjegyezni, hogy a többször hivatkozott rendeletet a közösségi szankciós joggal foglalkozó irodalom csupán egy epizódnak tekintette, amelyet más területeken is követett jogalkotás. Ilyen volt a környezetvédelem, az áruk szabad mozgásának biztosítása, a munkavállalók jogai és más EK-jogok és -szabadságok (de Moor-van Vugt, 2012, 7). Ugyanakkor annyiban valóban mérföldkövet jelentett a rendelet, hogy elsőként vállalkozott keretjellegű szabályozásra az uniós közigazgatási szankcionálás terén.

A pénzügyi érdekeket érintő szabályozás előkészítése körében tizenhét ajánlás született, amelyek egy része kiemelt szerepet szánt a büntető típusú, represszív jellegű szankcióknak (Kis & Nagy, 2007, 256). A kodifikációnak több alapkérdést is meg kellett oldania, illetve arra választ adnia. Ilyen volt közösségi szankció funkciója, amely Christopher Harding megtorló, elrettentő és vádoló jellegüként írt le (Kis & Nagy, 2007, 256), de ilyen problémakör volt a tagállamok szankciós rendszerének a különbözősége, amely nehézséget fokozta a jogsértések heterogén jellege, amelyekre a szankciók reagálni kívántak és az okozott kár mibenléte. Ez utóbbi különös jelentőségű akkor, ha a hatékony jogérvényesítést tartjuk szem előtt, ami a közigazgatási szankciónak mindenkor a legfontosabb célja és ehhez igazodik az eltérő funkció is. Így míg egyes területeken, mint például a halászat, viszonylag könnyen megállapítható az okozott kár, addig olyan területeken, mint például a versenyjog, de e tekintetben a fogyasztóvédelem és a DSA által szabályozni kívánt terület is hasonló tulajdonságokkal bír, nehezen definiálható mindez. Ezen szempontok miatt Harding egyenesen kiméraként emlegette a megalkotott jogszabályt, amely jól kifejezi azt a sok kívánalmat, amelyeknek meg kellett felelnie.

A megoldást tekintve már az 1980-as évektől kezdve két szabályozástechnikai út kínálkozott. Az egyik szerint maga a rendelet határozott meg bizonyos szankciókat, amelyeket a tagállamnak alkalmazni kellett, míg a másik megoldás az volt, hogy a rendelet mintegy jogalkotásra kötelezte – Kis Norbert szavaival élve utasította (ld. Kis & Nagy, 2007, 256) – a tagállamot az arányos és hatékony szankció meghatározására. Előbbi megoldással lehetett találkozni például

egy mezőgazdasági rendeletben, míg a második megoldás található a 2262/84. tanácsi rendeletben,⁶ de ugyanezt a technikát alkalmazták értelemszerűen az irányelvek is. Emellett a kettő együtt is jelentkezhettek, a DSA rendelet gyakorlatilag ugyanezzel a megoldással élt.

A szabálytalanság jogintézményét kezdetben a „sem bírság, sem büntetés” negatív definícióval illették, majd később az uniós szabályozás és elmélet három kategóriát különböztetett meg: a kvázi büntető szankciókat, amelyek többnyire a bírság típusú szankciókat jelentette, a közigazgatási kényszerítő intézkedéseket, és a gyakran büntetőjogi vagy civiljogi elemekkel terhelt egyéb közigazgatási szankciókat. Figyelemre méltó, hogy az uniós jog ugyancsak nem a szankció (*sanctions*) kifejezést részesítette előnyben, sokkal inkább a *penalty*, illetve *measure* kifejezések használatosak az angol nyelvben (de Moor-van Vugt, 2012, 12), míg a magyar jogi terminológia a fentiek szerint a szabálytalanság kifejezést használja.

Az 1995-ben történt első keretjellegű szabályozás egyben uniós rendeleti szintén meghatározta a szabálytalanság fogalmát is. Ennek alapján 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 beszedett saját forrásokból származó bevétel csökkenése vagy kiesése révén, akár indokolatlan kiadási tételek miatt.

A rendelet egyben választ ad az elkövető jogsértéssel kapcsolatos tudati viszonyának kérdésére is, hiszen az 5. cikkben foglalt szándékos vagy gondatlan szabálytalanságokból az következik, hogy ezek szubjektív alapúak. Ugyanakkor a kifejezetten szándékos cselekmények már nem esnek a rendelet hatálya alá, és a 6. cikk rögzítette a büntető és a közigazgatási eljárás viszonyát és egyben a bevezető rendelkezések között kifejezetten is rendelkezett *ne bis in idem* elvének, valamint a méltányosság és az arányosság elvének alkalmazásáról. A közösségi rendeleti szintű szabályozás 1995-ben még főként a jogharmonizáció révén gyakorolható hatást a magyar jogra és elsősorban a rendeleti jellegű jogalkotásban jelenhetett meg annak hatása.

A közösségi rendelet megkülönböztette az intézkedéseket és a büntetéseket, továbbá rendelkezéseket tartalmazott a szabályok ellenőrzéséről. Így amellett, hogy a szankcionálás részben a tagállamok hatáskörébe tartozik, a Bizottság szintén jogosult arra, hogy ellenőrzést végezzen az alábbi (9. cikkben meghatározott) területeken:

- a közigazgatási gyakorlat és a közösségi szabályozás összhangja
- a szükséges igazoló dokumentumok meglétéről és azoknak az 1. cikkben említett közösségi bevételekkel és kiadásokkal való összhangja
- azon körülmények, amelyek között a szóban forgó pénzügyi tranzakciókat végrehajtják és ellenőrzik.

Ezenkívül a szabályozás szerint a Bizottság arra is jogosult, hogy helyszíni ellenőrzéseket és vizsgálatokat végezzen az ágazati szabályokban rögzített feltételek betartásával.

Bár a szabálytalanság mint önálló jogellenességi forma sokáig alig gyakorolt hatást a magyar szankciós elméletre, e tekintetben a DSA rendelet várhatóan változást hoz – a szankciós területen is éppoly kézzel fogható és többek számára érzékelhető változást eredményezhet, mint az objektív felelősség bevezetése 2007-ben a gyorsított és más cselekmények terén.

⁶ A Tanács 2262/84/EGK rendelete (1984. július 17.) az olívaolajjal kapcsolatos különös intézkedések megállapításáról.

3.2. Nemzetközi folyamatok a szankciórendszer kapcsán az EU-ban

Ahogy ez előbbieken is szó esett róla, az 1995-ben született pénzügyi érdekeket sértő cselekmények szankcionálásával kapcsolatos keretszabályozást idővel több más szabály is követte. A keretjellegű rendeletek mellett továbbra is lehetséges eszközt jelenthettek a Bizottság által indítható kötelezettségzegési eljárások, azzal együtt, hogy ezen eszköz a tényleges jogérvényesítést nem feltétlenül szolgálta, hiszen ebben az időszakban a Bizottság az ítélet kikényszerítése, végrehajtása érdekében nem rendelkezett még eszközökkel. A szankciók témakörében azonban a legnagyobb hatást mind a mai napig az említett, az EK pénzügyi érdekeinek védelme érdekében született rendelet, az EK költségvetését érintő csalások elleni küzdelem és a versenyjog területén alkalmazható szankciók jelentették.

Annak ellenére, hogy a csalások elleni küzdelem már a büntetőjog területét érinti, amely kívül esik a közigazgatási szankcionálás vizsgálódási körén, a büntetőjoggal kapcsolatos elméleti összefonódás az uniós szankciók szintjén is megfigyelhető. Különösen tetten érhető mindez a jogelvek területén, amely vonatkozásában az EU gyakorlatára is alapvető hatást gyakorolt az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény (a továbbiakban: EJE) szabályrendszere, különös tekintettel a fair eljárás tartalmazó 6. cikkre. Mindez a közigazgatási szankciók uniós szintű szabályainak megállapítása során is központi szerepet kapott. Az uniós szankcionálás ugyanis éles vitát váltott ki mind uniós, mind tagállami szinten, amelynek alapkérdései a már említett egyén védelme és az annak érdekében alkalmazható garanciális szempontok voltak (de Moor-van Vugt, 2012, 9). Ilyenek a hazai szankciók szintjén is felmerülő és főként a szabálysértési jogban tárgyalt tisztességes eljáráshoz való jog, és a bírósághoz fordulás joga, az elévülési idő, valamint a *ne bis in idem* kérdése mind büntetőjogi ügyekkel, mind más közigazgatási szankciókkal összevetve. Figyelemmel arra, hogy ezen kérdések nemcsak a hazai, de a nemzetközi gyakorlatban is a büntetőjogi vádakot érintően merülnek fel, így az egyik fő kérdés a szabálytalanság büntetőjogi vád jellege, illetve attól való elhatárolása.

A Bizottság emellett más eszközöket is igyekezett keresni a hatékonyság növelése érdekében. Ilyen eszköz lehetett az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 4. cikk (3) bekezdésében foglalt lojális együttműködés elve, amely szerint: „Az Unió és a tagállamok a lojális együttműködés elvének megfelelően kölcsönösen tiszteletben tartják és segítik egymást a Szerződésekből eredő feladatok végrehajtásában.

A tagállamok a Szerződésekből, illetve az Unió intézményeinek intézkedéseiből eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében megteszik a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket.

A tagállamok segítik az Uniót feladatainak teljesítésében, és tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az Unió célkitűzéseinek megvalósítását.”

A lojális együttműködés elvéből fakadó szankcionálás lehetőségét és mintegy kötelezettségét az Európai Bíróság (a továbbiakban: Bíróság) is megerősítette több ügyben is⁷ és kimondta, hogy a tagállamok akkor is jogosultak a közösség érdekében közigazgatási szankció előírására, ha arra a közösségi jog kifejezetten nem hatalmazza fel őket sem a Szerződések, sem a másodlagos jog szintjén (de Moor-van Vugt, 2012, 7–8). Később a görög kukoricaügyben (68/88. sz. Bizottság kontra Görögország ügy [1989] EBHT 2965.) a lojális együttmű-

⁷ 1977. február 2-i Amsterdam Bulb BV kontra Produktschap voor siergewassen ítélet, C-50/76, EU:C:1977:13; 1997. április 22-i Nils Draehmpaehl kontra Urania Immobilienservice OHG. ítélet, C-180/95, EU:C:1997:208.

ködés elvéből kiindulva ez mintegy tagállami kötelezettségként is megjelent. Bár a konkrét eszközt főszabály szerint a tagállamok határozhatják meg, így egyaránt alkalmazhatnak polgári jogi, közigazgatási jogi és büntetőjogi szankciót is, fontos szempont, hogy a választott szankció megfeleljen a következő kritériumoknak hatékony, arányos és elrettentő legyen.⁸ Ezek a követelmények azonban elsősorban a büntetőjogi szankciókra vonatkozathatóak, így nem véletlen, hogy már Harding is és más szerzők is az elrettentő, punitív, azaz büntető jellegű szankciókra helyezték a hangsúlyt a közösségi jog kapcsán (Nagy & Kis, 2007, 256). Később ez a csalásokra történő reagálásban közösségi előírás szintjén is megjelent (EUMSZ 325. cikk), amely alapján már több bírósági ügyben született ítélet is megerősítette, hogy az eljárás hiánya kötelezettségszegési eljárás megindításának az alapját képezheti (de Moor-van Vugt, 2012, 8).⁹

Később a kodifikáció szintjén is megjelentek a közösségi szankcionálás elemei. E körben a kodifikálás klasszikus stációival találkozhatunk, amelynek első lépcsőfokaként csupán egyes konkrét, szűkebb területeken történt meg a szankció előírása, mint például a juh- vagy szarvasmarha-támogatások. A következő szinten már a szankciók ágazati rendeletekben jelentek meg, mint például mezőgazdasági vagy halászati ágazat, majd ezt követte a már említett 2988/95/EK rendelet, amely már nem is ágazatokhoz kapcsolható (de Moor-van Vugt, 2012, 8), hanem a közösségi szankcionálás általános kereteit határozta meg. Ez egyben azzal is együtt járt, hogy az abban foglaltakat az adott ágazatokra vonatkozó konkrét rendeletekkel együtt volt szükséges alkalmazni.¹⁰

A 2988/95/EK rendelet keretjelleget támasztja alá, hogy a C-367/09. sz. ügyben a Bíróság kifejezetten is kimondta, hogy a 2988/95/EK rendelet 5. és 7. cikke nem alkalmazható oly módon, hogy közigazgatási szankció csak e rendelkezések alapján szabható ki. A keretrendelet alkalmazásához mintegy előfeltételként szükséges, hogy az uniós jogalkotó elfogadjon olyan ágazati szabályozást, amely meghatározza a szankciót, és annak alkalmazása feltételeit, vagy ennek hiányában a tagállam joga tartalmazzon ilyen előírást.¹¹

Ugyanakkor a 2988/95/EK rendelet egyben szubszidiárius jellegű is, hiszen annak 5. cikk (1) bekezdés g) pontja alapján elképzelhető uniós ügyben olyan szankció alkalmazása, amelyet a rendelet nem ismer. Ez történhet akár más uniós rendeletben,¹² akár nemzeti jogszabályban. Ez utóbbiban azonban csak akkor, ha azt a közösségi rendelet nem határozta már meg.¹³

⁸ 1990. július 10-i Anklagemyndigheden kontra Hansen & Soen ítélet, C-326/88, EU:C:1990:291.

⁹ 1997. december 9-i Bizottság kontra Franciaország (spanyol eper) ítélet, C-265/95, EU:C:1997:595; 2005. április 26-i, Bizottság kontra Írország ítélet, C-494/01, EU:C:2005:250; 2005. július 12-i Bizottság kontra Franciaország ítélet, C-304/02, EU:C:2005:444; 2006. július 18-i Bizottság kontra Olaszország ítélet, C-119/04, EU:C:2006:489; 2009. október 15-i Bizottság kontra Hollandia ítélet, C-232/08, EU:C:2009:629.

¹⁰ 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.

¹¹ 2010. október 28-i Belgisch Interventie- en Restitutiebureau kontra SGS Belgium NV és társai ítélet, C-367/09, EU:C:2010:648, 1. pont.

¹² Erre példa a Tanács 820/97/EK rendelete (1997. április 21.) a szarvasmarhák azonosítási és nyilvántartási rendszerének létrehozásáról, valamint a marhahús és a marhahústermékek címkézéséről.

¹³ 2007. május 24-i Maatschap Schonewille-Prins kontra Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit ítélet, C-45/05, EU:C:2007:296. Az ügy alapjául szolgáló 817/2004/EK rendelet 73. cikke szintén kimondja: „A tagállamok megállapítják az e rendelet rendelkezéseinek megsértése esetén alkalmazandó szankciókra vonatkozó

A szankciók bevezetése körében ugyanazon a garanciális kérdések vetődtek fel uniós szinten is, mint amelyek a hazai szankciók és különösen a szabálysértések kapcsán felmerültek a rendszerváltás idején és nemzetközi szinten az EJEB gyakorlatában. Különösen ilyen a fair eljárás elve, az ártatlanság vélelme, a hallgatáshoz való jog vagy a *ne bis in idem* elve, amelyek mindegyikének központi kérdése az alkalmazott szankció büntetőjogi színezete, amelynek vizsgálatával kapcsolatban egyre kiterjedtebb uniós gyakorlatról beszélhetünk.

3.2.1. A büntetőjogi vád kérdése

Az unió szabályrendszerére tehát a tagállamok jogában fellelhető jogelvek és az Európai Unió Alapjogi Chartája (továbbiakban: Charta) rendelkezései is hatást gyakoroltak, kölcsönhatásban állva az EJEE elveivel, amely értelemszerűen felvetette a közigazgatási szankciók büntető jellemvonásának és az ezzel együttjáró garanciális elveknek a kérdéskörét is. Különösen annak fényében, hogy a Chartából kiolvasható szabályok középpontjában az érintett fél érdekeinek a védelme áll (de Moor-van Vugt, 2012, 6). Ebből kiindulva azonban megkerülhetlenné vált a közigazgatási szankciók büntetőjogi jellegének kérdésében történő állásfoglalás, hiszen minél súlyosabb egy szankció, annál nagyobb szintű biztosítékokra van szükség az érintett fél érdekében. Figyelemmel arra, hogy a Charta kifejezetten rendelkezik ugyanazon elvekről mint az ártatlanság vélelme (48. cikk), a jogszerűség elve (49. cikk) és a *ne bis in idem* (50. cikk), ezáltal a közösségi jogban is ugyanaz az alapkérdés merül fel, mint az EJEE gyakorlatában, nevezetesen mikor beszélhetünk büntetőjogi (jellegű) vádról és az hol húzható meg a határvonal a közigazgatási és büntetőjogi jelleg között. Egy lehetséges választ a Bonda és a Kokott ügyben adott a Bíróság.

A büntetőjogi vádtól való elhatárolás azonban nemcsak a garanciák, hanem a tagállami és közösségi hatáskörök szempontjából is fontos kérdés. A kérdés még a 2988/95/EK rendelet megszületése előtt felmerült, amikor is Németország keresetet indított a Bizottság ellen annak megállapítása érdekében, hogy az alkalmazandó szankció büntetőjogi jellege folytán, annak megállapítása nem közösségi, hanem tagállami hatáskör.¹⁴

Az ügy alapját a 3007/84/EK rendelet¹⁵ 6. cikkének (6) bekezdése által megállapított támogatási rendszerből való kizárás, valamint a 3813/89/EK rendelet¹⁶ 13. cikke (3) bekezdésének c) pontja jelentette. A német jogban különösen érzékeny kérdés a szankció büntetőjogias jellege, hiszen a magyar szabálysértési jogra nagy hatást gyakorló *Öztürk-ügy*¹⁷ középpontjában is a szabálysértési ügy büntetőjogi jellege állt. Ezen elvekből kiindulva Németország arra hivatkozott, hogy mivel a büntetőügyek tagállami hatáskörben vannak, így olyan közösségi szabály nem állapítható meg, amely büntető jellegű, holott mind a visszafizetésen túli pótdíj, márpedig a 12 hónapi kizárás ilyennek tekinthető, hiszen mindkettő fő célja a büntetés. Ilyenek megállapítására azonban nincs jogalapja a közösségnek.

szabályokat, és minden szükséges intézkedést megtesznek azok érvényesítése érdekében. Az előírt szankciókra vonatkozóan követelmény a hatékonyság, az arányosság és a visszatartó erő.”

¹⁴ 1992. október 27-i Németország kontra Bizottság ítélet, C-240/90, EU:C:1992:408.

¹⁵ Commission Regulation (EEC) No 3007/84 of 26 October 1984 laying down detailed rules for the application of the premium for producers of sheepmeat.

¹⁶ Commission Regulation (EEC) No 3813/89 of 19 December 1989 laying down detailed rules for the application of the system of transitional aids to agricultural income.

¹⁷ *Öztürk v. Germany* App no 8544/79 (ECtHR, 23 October 1984).

A Bíróság álláspontja szerint azonban a mezőgazdasági jogszabályokban előírt visszafizetésen túli pótdíj és a kizárások valójában természetben nem különböznek más szankcióktól, mint például a tévesen kapott és visszafizetendő összegekre vonatkozó pótdíjak, szükségesek a mezőgazdasági támogatással összefüggésben elkövetett szabálytalanságok leküzdéséhez, amelyek nagy terhet rónak a közösségi költségvetésre, és valószínűleg veszélyeztetik a közösségi fellépést a mezőgazdasági ágazatban. A Bíróság megítélése szerint a fő cél a közös agrárpolitika céljainak a megvalósítása, amelyre kiterjed az EK hatásköre és ennek része lehet a szankciórendszer harmonizációja, így a szankció jellegének meghatározása nélkül is eldönthető az ügy.

Figyelemre méltó tehát, hogy a Bíróság nem kívánt állást foglalni abban a kérdésben, hogy a két említett szankció, azaz a pótdíjfizetési kötelezettség, illetve a támogatásból történő kizárás büntetőjogi vagy közigazgatási jellegű-e. Az a következtetés azonban levonható az ítéletből, hogy az EK-nak jogalapja van arra, hogy a tagállamokat szankció alkalmazására is felhívja a közösség érdekeinek védelme érdekében *függetlenül azok büntetőjogi*, illetve közigazgatási jogi színezetétől.

A hatékony, arányos és visszatartó erejű szankció alkalmazása később több ügyben is központi kérdéssé vált. Így a súlyos környezeti bűncselekmények elleni küzdelem érdekében¹⁸ ugyancsak kiszabhatók büntetőjogi szankciók függetlenül attól, hogy a környezet büntetőjog általi védelméről szóló 2003/80/IB kerethatározat (2003. január 27.) szerint a büntetőjogi szankciók tagállami hatáskörbe tartoznak.

A Lisszaboni Szerződés nyomán végül a 83. cikk (2) bekezdésébe is bekerült azon rendelkezés, amely szerint „Ha valamely harmonizációs intézkedések hatálya alá tartozó területen az Unió politikájának eredményes végrehajtásához elengedhetetlen a tagállamok büntetőügyekre vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítése, irányelvekben szabályozási minimumokat lehet megállapítani e területen a bűncselekményi tényállások és a büntetési tételek meghatározására vonatkozóan. A 76. cikk sérelme nélkül az ilyen irányelveket ugyanazon rendes vagy különleges jogalkotási eljárás keretében kell elfogadni, mint amely szerint az említett harmonizációs intézkedéseket elfogadták.”

Ugyanakkor a büntetőjogi vád és az EJEE 6. cikkének alkalmazhatósága kapcsán a legfontosabb szempont az EJEB gyakorlata volt, amelynek értelmezése szerint a büntetőjogi vád fogalma függetleníthető az adott állam jogától és általános, nemzetek feletti szempontrendszer szerint ítéltető meg. E körben a legfőbb zsinórmértéket az Engel kritériumok jelentik.

Ezek szerint vizsgálni szükséges a szabályok hatályát, különös tekintettel azok általános jellegére, a szankció célját, hogy mennyiben irányul büntetésre, illetve elrettentésre, avagy inkább pénzbeli reparációt jelent, míg harmadikként a szankció súlyossága alapján ítéltető meg a szankció jellege, illetve a büntetőjogi vádhoz kötöttsége. Ide tartoznak különösen a magasabb összegű pénzbeli szankció,¹⁹ de irányadó szempont az is, ha annak szabadságvesztéssel való helyettesíthetősége. Az EJEB gyakorlatában tehát az adóptótlék és a közigazgatási bírság büntetőjogi jellegű, amelyet a Bíróság is követett.²⁰

¹⁸ 2005. szeptember 13-i Bizottság kontra Tanács ítélet, C-176/03, EU:C:2005:542.

¹⁹ Ravensborg v. Sweden App no 14220/88 (ECtHR, 23 March 1994).

²⁰ 2009. december 23-i Spector Photo Group NV, Chris Van Raemdonck kontra Commissie voor het Bank-, Financien Assurantiewezen (CBFA) ítélet, C-45/08, EU:C:2009:806.

3.2.2. Szándékosság-gondatlanság

A Käserei Champignon Hofmeister ügyben²¹ a bíróság döntéskényszerbe került a vétkességi elem kapcsán is. Az ügyben alkalmazandó szankció az exportálni kívánt termék összetevőivel kapcsolatos szabálytalanság miatt az exportvisszatérítés csökkentése volt, amely voltaképpen a pótdíj inverzeként értelmezhető és éppúgy pénzügyi hátrányt jelent az elkövető számára. A felperes a bíróság előtt arra hivatkozott, hogy a szankció büntetőjogi jellegű, amely alapján a felelőssége vizsgálendő, míg a Stix-Hackl AG a szankció büntetőjogi jellege kapcsán azt emelte ki, hogy ebben az esetben társadalmi, etikai rosszallás kellene, hogy fűződjön hozzá, és szintén ennek ellenében hat, hogy az ügyben alkalmazható szankció harmadik személyre áthárítható erre vonatkozó megállapodás esetén.

A Bíróság ítéletében azt emelte ki, hogy a szankció megítélése kapcsán annak jellege, célja és a rendszerben elfoglalt helye alapján kell megállapítani, amely érvelés voltaképpen az EJEB 6. cikkében foglalt fair eljárás alkalmazási körével kapcsolatos érveléssel azonosítható a büntetőjogi vád fogalmát illetően (de Moor-van Vugt, 2012, 13–14). Az ítélet emellett kifejezetten is kitért a *nulla poena sine culpa* elvének alkalmazási körére.

E körben a Bíróság utalt arra, hogy maga a Käserei Champignon Hofmeister is elismerte, hogy több tagállamban is alkalmaznak vétkességtől független szankciókat. Ilyen a Dán Királyság, a Francia Köztársaság, Írország, a Holland Királyság, valamint Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága. Emellett a Bíróság *már egyes ügyekben már állást foglalt a tekintetben, hogy bizonyos közigazgatási szankciók esetében a nulla poena sine culpa elve (és az in dubio pro reo elve sem) alkalmazható. Ilyen volt a C-137.85. sz. Maizena ügy, ahol a biztosíték elvesztése alkalmazták.*²² És ugyancsak ezt állapították meg a közös agrárpolitika keretében alkalmazott egyes szankciókkal kapcsolatban.²³

Ugyanakkor mindez nem jelenti azt, hogy a közösségi közigazgatási szankciók általánosságban objektív alapúak lennének, hiszen a Hansen-ügyben hozott ítélet 19. pontja éppen azt erősítette meg,²⁴ hogy a közösségi rendelet megsértését szankcionáló szigorú büntetőjogi felelősség rendszere önmagában nem összeegyeztethetetlen a közösségi joggal.²⁵

Az ügyben a Bíróság *azt is egyértelművé tette, hogy a nemzeti szankciók dogmatikája is erőteljesen hat a közösségi jogban alkalmazott szankciókra,*²⁶ ugyanakkor a konkrét ügyben a vétkesség elvét nem tartotta alkalmazandónak részben arra is hivatkozással, hogy az irányadó jogviszonyban a felek között szerződéses kötelelem alakul ki (41. pont) és a szabályok csak egy szűkebb személyi körre vonatkoznak. Ezzel kapcsolatban azonban annyit érdemes megjegyezni, hogy a támogatási szerződések körében alkalmazott szankciók esetében ez a kiinduló pont nem minden esetben lehet döntő akár az EJEB döntéseinek tükrében, de a 2988/95/EK rendelet keretében sem.

²¹ 2002. július 11-i Käserei Champignon Hofmeister GmbH & Co. KG v Hauptzollamt Hamburg-Jonas ítélet, C-210/00, EU:C:2002:440.

²² 1987. november 18-i Maizena kontra BALM ítélet, C-137/85, EU:C:1987:493, 14. pont.

²³ 1992. október 27-i Németország kontra Bizottság ítélet, C-240/90, EU:C:1992:408.

²⁴ C-177/95. sz. Ebony Maritime and Loten Navigation [1997]). EBHT I-1111., 36. pont.

²⁵ 2002. július 11-i Käserei Champignon Hofmeister GmbH & Co. KG v Hauptzollamt Hamburg-Jonas ítélet, C-210/00, EU:C:2002:440, 47. pont.

²⁶ 2002. július 11-i Käserei Champignon Hofmeister GmbH & Co. KG v Hauptzollamt Hamburg-Jonas ítélet, C-210/00, EU:C:2002:440, 48. pont.

A szakirodalomban sokat hivatkozott Bonda-ügyben²⁷ ugyancsak támogatási szerződés alapján történt a szankcionálás (három évre történő kizárás a támogatási programból és mellette büntetőeljárás lefolytatása) és a Bíróság a Käserei Champignon Hofmeister ügyben felállított kritériumrendszer alapján döntött úgy, hogy nem sérült a *ne bis in idem* elve, ugyanis a támogatásból történő kizárást nem tekintette büntetőjogi jellegű szankciónak.

Összegezve tehát annyi megállapítható, hogy az uniós szankciók a nemzeti joghoz hasonlóan nem mutatnak egységes képet a felelősségi forma kapcsán sem, hanem nagymértékben igazodnak ahhoz, hogy mely jogterület kertében határozták meg azt, továbbá nem függetleníthetők a tagállami dogmatikától és nagymértékben hat azokra az EJEB gyakorlata is. Ugyanakkor ezen hatások mellett a Bíróság önálló gyakorlatot is alakít ki, amelyet jól példáz az előbb említett ügy a büntetőjogi jelleget illetően.

Az is megállapítható, hogy bár részletesen kimunkálhatók az eddigi gyakorlat alapján kialakított jogelvek, az új és hatékony szankciók bevezetése a tagállam hatáskörében marad.

4. Új irányok a közigazgatási szankcionálás területén

Bár a DSA rendelet konkrét szankciótípusokat is meghatároz, azonban a tagállamot is jogalkotásra hívja fel, amelynek keretében más szankciók is előírhatók. Ez utóbbiakkal szemben általános kritérium, hogy a szankció hatékony és arányos legyen. Figyelemmel arra, hogy az érintett kör oligopol jellegű, így az alkalmazható szankciók keretében is azokat a területeken bevezetett, illetve felmerülő szankciókat célszerű figyelembe venni, amelyek jellegében hasonló területeken merülnek fel. Ilyen mindenekelőtt a gazdasági verseny védelme (kartelljog, illetve antitröszt szabályok), de ilyen a bankszektor, illetve a környezetvédelem is.

Bár jelen tanulmánynak nem tárgya az antitröszt szabályok ismertetése, azonban annyi megállapítható, hogy ugyan az antitröszt szabályok kapcsán a Bizottság erőteljes eszközökkel rendelkezik és jelentős mértékű bírságokat szabhat ki,²⁸ a szakirodalomban mégis felmerül a hatékonyság növelése érdekében az individuális vagy személyes szankciók alkalmazása (Whelan, 2022). Ezen szankciók alapvető jellemvonása, hogy természetes személlyel szemben alkalmazza valamely közigazgatási szerv közigazgatási eljárás kertében és az annak megfelelő bizonyítási szabályok szerint. Az egyedi közigazgatási szankció esetében tehát az alapeljárást nem bíróság folytatná le, hanem közigazgatási szerv és bírói szerv kizárólag a közigazgatási szerv határozatának felülvizsgálata körében járhatna el. A szankció közigazgatási jellege ellenére, az így szankcionált személy mégis kiváltaná valószínűleg a társadalom rosszallását, amely megbélyegző hatás akár uniós szinten is jelentkezhet, amely területtől a fentiek alapján egyébként sem idegen a büntető szankciók alkalmazása az unió pénzügyi érdekei védelmében.

A konkrét szankció körében felmerülhet a pénzfizetési kötelezettség alkalmazása meghatározott természetes személlyel szemben, valamely szakma vagy foglalkozás gyakorlásától történő eltiltás, illetve valamely jog elvesztése, mint például támogatásból történő kizárás. Ez az individuális szankció egyszerre szolgálna pénzbírság esetében kártérítési funkcióval (Whelan, 2022, 3) és biztosítaná az elrettentést, továbbá preventív és represszív funkcióval is bírna.

²⁷ 2012. június 5-i Bonda ítélet, C-489/10, EU:C:2012:319.

²⁸ Ld. Cartels cases and statistics. Online: https://ec.europa.eu/competition-policy/cartels/statistics_en

A kartellel kapcsolatos szabályok, mint az 1/2003 EK rendelet²⁹ kapcsán bár utalnak arra, hogy a Bizottság általánosságban nem rendelkezik hatáskörrel az alkalmazott magánszemélyek szankcionálása kapcsán, valójában nincs olyan szabály sem, amely kifejezetten tiltaná ilyen szankció alkalmazását. Tényként rögzíthető azonban az is, hogy eleddig nem került sor ilyen bírság kiszabására uniós szinten. A tagállami jogokat megvizsgálva ugyanakkor már korántsem egyértelmű a helyzet, ugyanis Dániában büntetőeljárás keretében büntethető az alkalmazott, míg Portugáliában kifejezetten közigazgatási eljárás keretében is történhet a szankcionálás.

Az egyéni közigazgatási szankciók kapcsán azonban megosztott a jogirodalom a tekintetben, hogy azokra szükség van-e, illetve javítják-e a jogérvényesülést. Az ellentábor képviselő Posner elsősorban a kartellszankciók vonatkozásában azzal érvel, hogy a vállalatok is érdekeltek abban, hogy ne kapjanak elrettentő összegű bírságokat, így várhatóan saját maguk is hatékonyan fellépnek a jogsértő alkalmazottakkal szemben. A másik indoka, hogy a magas rangú vezetők esetében a jelentős összegű bírsággal sújtott és a cégtől távozó vezető állású alkalmazott várhatóan nehezebben talál munkát, így maga a piac kiszűri az ilyen jogsértéseket.

Nem elfeledve, hogy a fenti érvek elsősorban kartellezéssel kapcsolatban születtek, a tanulmány nem veszi figyelembe azokat a cégek által szándékosan elkövetett jogsértéseket, amelyek a cégek tudatos, költség-haszon elemzést követő szándékos választásai, és ahol a jogsértéssel megvalósuló bevétel nincs arányban a kiszabott bírsággal. Ilyen esetben a cégeknek nemhogy nem érdeke a jogsértést kitervelő alkalmazottat megbüntetni, hanem még jutalmazhatja is, hiszen tényleges bevétel realizálható a jogsértés mellett is, amely egyben megkérdőjelezi a vezető állású alkalmazott erkölcsi veszteségét is.

Whelan emellett azt is felveti, hogy a cégnek az alkalmazott megbüntetésére irányuló képessége elsősorban az elbocsátásban merülhet ki, amely egyrészt jól kivédhető alternatív foglalkoztatási formákkal, másrészt az alkalmazott a szankcionálás idejére már egyébként is valószínűleg távozott a munkahelyéről. Ugyanakkor ez a tanulmány és az OECD Bizottságának az elemzése (OECD, 2005, 7) is arra mutat rá, hogy abban az esetben eshetnek egybe a dolgozó és a vállalat érdekei, ha a vállalattal szemben alkalmazott szankció nem megfelelő mértékű, így nem ér el kellő visszatartó erőt (Whelan, 2022, 7). Más vélemények (Markham, 2013, 507) szerint azonban nem lehet olyan összegű bírságot kiszabni, amely olyan visszatartó erővel rendelkezne, mintha azon természetes személlyel szemben szabunk ki szankció, aki a törvénysértést ténylegesen elhatározta. Igaz, ezen a ponton megjegyzendő, hogy amennyiben a természetes személlyel szemben csak pénzbírságot alkalmaznak, azt a vállalat hallgatólagosan átvállalhatja, mintegy kártalaníthatva az alkalmazottat, amely esetben azonban a bírság összegszerűsége is kérdéses marad, hiszen ami a természetes személy számára visszatartó erővel bír, az az oligopólium jellegű vállalat esetén már korántsem jelenthet jelentős súlyt. Ez a jogirodalomban kártalanításként megjelenő fogalom lehet a cselekményhez képest *ex ante*, illetve *ex post* jellegű is. Előbbi esetén olyan bónuszt kötnek ki, amely megfelelő ellensúlyt képez, míg a másik esetben utólagosan történik a megfizetés nyilván költségekkel együtt a teljes kártalanítás jegyében. További nehézséget jelent az ilyen kártalanítások felderítésének a nehézsége, amely körében a hatóságok helyzetét könnyítheti meg, hogy ha azt egyszerűen megtiltanák, ahogyan Új-Zélandon találhatunk erre példát (Whelan, 2022, 10).

Más jogirodalmi álláspontok éppen ezért inkább arra mutatnak rá, hogy a megfelelő összegű bírság esetén is növelheti a hatékonyságot az, ha a szabályszegő személyére is szankciót

²⁹ A Tanács 1/2003/EK rendelete (2002. december 16.) a Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról.

szabunk ki. Így bár kétség kívül első látásra csábítónak hathatnak az individuális szankciók közül a bírságok, a fentiek alapján könnyen belátható, hogy tényleges visszatartó erővel aligha rendelkezhetnek, hiszen kellő haszon elérése mellett a vállalat bizonyosan átvállalja azt a természetes személytől. E körben a hangsúly éppúgy a várható költség-haszon elemzésen van, mint ahogyan a vállalat esetében. Bár e körben figyelembe veendő, hogy a dolgozó haszna lényegesen elmarad a vállalat hasznától. Az elkövetett magatartások alapjaiban olyan etikátlan cselekmények, amelyekre az illető bizonyosan nem kapott hivatalos utasítást és nem tartalmazza a munkaköri leírása sem, azonban valamilyen haszna bizonyára származik belőle. E körben megoldást jelenthet Whelan (2022) szerint az erkölcsi, morális elítélése a cselekménynek, amely hosszabb távon hozzájárulhat ahhoz, hogy a cselekmények csökkenjenek.

Amennyiben megvizsgáljuk a szankció körében jogérvényesítési mechanizmusokat, akkor bár további kutatások szükségesek, de annyi bizonyosan kijelenthető, hogy a morálisan elítélendő cselekmények körében nagyobb a visszatartó erő (Gajduschek, 2008, 38–39). E körben a kartelltevékenység kapcsán már találhatunk erre néhány példát, azonban a fogyasztók védelmét célzó más intézkedések során szintén hasonlóan lehetne eljárni. Ilyen terület a digitális szolgáltatások piaca is, amely végső soron ugyancsak a fogyasztók védelmét célozza, így a fogyasztói tudatosság szintjének növelése és a cél ösztársadalmi akceptálása esetén ezen eszközre is támaszkodni lehetne. Ugyanakkor az is kétségtelen, hogy valamennyi tanulmány egyöntetűen abból indul ki, hogy a vállalattal szemben alkalmazott bírságnak is hatásosnak, a cég számára érezhetőnek kell lennie. Így a szankció hatékonysága kapcsán az első kérdés az, hogy a generális szankció alkalmas-e ezen cél megvalósítására, másodsorban pedig a szervek gyakorlatát vizsgálva tekinthető át, hogy a realizált szankció, a jogalkalmazásban eljáró szervek gyakorlata megfelelő-e.

5. A magyar szabályozás lehetséges irányai a DSA rendelet tükrében

A DSA rendelet a versenyjoghoz hasonlóan a szankcionálás terén kettős megoldást alkalmaz. Egyrészt előír a Bizottság hatáskörébe tartozó szankciókat, másrészt a tagállami szintre tartozó jogsértések esetén a digitális szolgáltatási koordinátorok szankcióinak kereteit határozza meg.

A Bizottság az online óriásplatformokkal kapcsolatban végez felügyeleti és jogérvényesítési tevékenységet, amennyiben azok megsértik a DSA rendelet III. fejezet 4. szakaszában szereplő rendelkezéseket (50. és 58. cikk). Ennek rendszere alapvetően a versenyjogban használatoshoz hasonló, így a rendelet meghatározza a jogérvényesítés feltárásának eszközeit (mint információkérés, interjúkészítés és helyszíni ellenőrzések). Az alkalmazható intézkedések között pedig megtalálhatjuk a rendeletnek való megfelelést célzó ideiglenes intézkedéseket, az online óriásplatformok kötelezettségvállalásainak végrehajtását, továbbá a rendeletnek való meg nem felelési határozatok meghozatalát és az anyagi jellegű bírságokat, valamint a kényszerítő jellegű eljárási bírságokat (60. cikk). Az eljárás kapcsán a rendelet egyes eljárási garanciákat is rögzít, mint a meghallgatáshoz való jog és az iratbetekintés jog (63. cikk), valamint a fogyasztók szempontjából a határozatok közzétételének joga (64. cikk). Ahogyan a versenyjog területén, úgy ebben a szegmensben is kötelesek a nemzeti hatóságok és a Bizottság egymással együttműködni (65. cikk).

A szankció mértéke bár megközelíti a versenyjogban előírtakat, attól elmarad, így az anyagi bírság mértéke a nettó árbevétel legfeljebb 6%-a lehet, míg a kényszerítő bírságé 1%. A tagállamoknak a rendeletből fakadóan jogalkotási kötelezettségük áll fenn, ugyanis a közvetítő szolgáltatók kötelezettségzegéseit nekik kell megállapítaniuk, mint ahogyan a digitális szol-

gáztatási koordinátorok eljárását is, akik a szolgáltatók elleni panaszokat fogadhatják. A rendelet elsősorban a szankcionálás kereteit határozza meg, így azt, hogy a tagállam biztosítsa, hogy a jogérvényesítés hatékony legyen a szankció arányos és egyben visszatartó erejű, továbbá a szankció kiszabása során figyelembe kell venni a jogsértés jellegét, a súlyosságát, esetleges ismétlődő jellegét és időtartamát több más szempontra is tekintettel.

Bár a tagállamok maguk határozhatják meg a saját szankcióikat, a bírságok kapcsán a rendelet alapvetően ugyanazokat a felső határokat rögzíti, mint a Bizottság előtti eljárásban, így az a nettó árbevétel 6, illetve 1%-ában maximalizált.

A tagállami jogalkotás számára tehát alapvető kérdés, hogy ennek fényében milyen szankciókat határozzon meg, illetve milyen eljárásrendben, illetve esetlegesen szükséges-e kiegészíteni a Szankció tv.-t.

Figyelemmel arra, hogy a jogérvényesítés bár alapvetően fogyasztóvédelmi célokat szolgál, a hatékonyság érdekében a szabályrendszer a versenytörvény szerinti szankciórendszerhez hasonlatos, ahhoz képest azonban alacsonyabb bírságmértékekkel.

Mivel a bírság maximumát a rendelet már meghatározta, így annak mértéke csak lefelé módosítható, amely azonban nem túl célszerű, hiszen annak kiszabása esetén a hatóság több szempontot is mérlegelhet, így a felső mértéknek valóban csak egyfajta plafonként funkcionál. A bírságok kapcsán inkább a nagy kérdés az, hogy a hatóság tud-e, illetve kíván-e megfelelő adatokat beszerezni a szolgáltató által elérni kívánt haszon mértékéről, hogy a bírság kiszabása során azt figyelembe véve szabja ki a büntetést.

Az egyéb szankciók során ugyancsak figyelembe vehetők a Gazdasági Versenyhivatal (a továbbiakban: GVH) által alkalmazható más szankciók, mint a

- jogsértés tényének megállapítása
- jogsértő állapot megszüntetésének elrendelése
- jogsértő magatartás további folytatásának megtiltása
- korrekciós intézkedés
- helyreigazító nyilatkozat közzététele
- figyelmeztetés
- kötelezettségvállalás teljesítésére történő kötelezés.

Az eljárásrend kapcsán pedig rögzíthető, hogy a GVH eljárására kivett eljárást képez az Ákr. alól, amely e tekintetben az ágazati sajátosságok miatt megőrzendő lehetett volna. Ezzel önmagában is eldöntött lehetett volna a szabályozás Szankció tv.-hez való viszonya, hiszen annak hatálya csak az Ákr. által kiszabható szankciókra vonatkozik, míg a célja pedig a szankciók sorrendiségének a meghatározása az arányosság érdekében. Az eljárásrend különtartása emellett azzal is indokolható lenne, hogy dogmatikailag a rendeletben meghatározott és az azon alapuló szankciók a szabálytalanságok csoportjába tartoznak.

A közigazgatási szankciórendszer magyar hagyományait áttekintve és figyelembe véve az uniós szankciók, azaz szabálytalanságok egyes újabb tendenciáit, felvethetők új, a magyar rendszerben még nem létező szankciótípusok is. Ez utóbbi körébe tartozhatnak az egyedi szankciók, amelyek kapcsán főként a kartelljog vonatkozásában találhatunk érveket a jogirodalomban. A szankciórendszer szempontjából a DSA rendelet határozza meg a szankcionálás kereteit, azonban nyitva hagyja azt a kérdést, hogy a tagállam milyen szankciókat kíván bevezetni a nemzeti jogba az adott területen. A digitális szolgáltatások piacára vonatkozó szabályozásnak a kartelljoggal való párhuzamossága miatt ésszerű kiindulópontot jelenthettek volna a hazai jogban az anyagi jogi rendelkezések tekintetében.

A hatékonyság kapcsán a tanulmányban elemzettek szerint fontos szempont a jogalkalmazó hatóságok információszerzőképessége, amely alapján meghatározható a jogsértés pontos

előnye és az annak alapján történő szankciókiszabás. Az új szankciók jegyében akár uniós, akár tagállami szinten felvethető akár az individuális szankciók kérdése, azonban az akörül kialakult vita egy fontos pontja is, amely a szankcionálás erkölcsi súlya, és a jogsértéstől való morális visszatartó erő, amely jelenleg még alig jelenik meg. Mind ezek mellett pedig figyelembe vevendő, hogy az uniós szankciós jogban ugyanazon kérdések merülnek fel a büntetőjogi vádtól történő elhatárolást illetően, mint a hazai jogban, bár az egyes kérdésekre adott esetben eltérő válaszok szülehetnek.

Hivatkozások

- Árva Zs. (2021). Közigazgatási szankcionálás COVID idején. *Közjavak*, 7(2–3), 5–9. <https://doi.org/10.21867/KjK/2021.2.1>
- Árva Zs. (2022). *A közösségi együttélés szabályozása és szankcionálása*. Demokratikus Helyi Közigazgatás Fejlesztéséért Alapítvány. Online: <https://shorturl.at/wBQU4>
- Balázs I., & Hoffman I. (2022). A közigazgatási hatósági eljárás aktuális kérdései veszélyhelyzet idején. *KözigazgatásTudomány*, 2(1), 5–27. <https://doi.org/10.54200/kt.v2i1.35>
- de Moor-van Vugt, A. (2012). Administrative sanctions in EU law. *Review of European Administrative Law*, 5(1), 5–41. <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1992922>
- Európai Közösségek (1992). The Environmental Dimension. Task Force Report on the Environment and the Internal Market, 1992. <http://aei.pitt.edu/6016/>
- Gajdusчек Gy. (2008). *Rendnek lennie kell*. KSZK ROP Programigazgatóság.
- Kis N., & Nagy M. (2007). *Európai közigazgatási büntetőjog*. HVG–Orac.
- Markham, J. (2013). The Failure of Corporate Governance Standards and Antitrust Compliance. *University of San Francisco Law Research Paper*, No. 2013–22., 1–43. Online: <https://ssrn.com/abstract=2233664>
- Nagy M. (2000). *A közigazgatási jogi szankciórendszer*. Osiris.
- Nagy M. (2018). Dogmatikai alibi-megoldások – a közigazgatási szankciós törvényről. *Jogtudományi Közlöny*, 73(5), 252–259. Online: http://real-j.mtak.hu/11299/20/JK_2018_5.pdf
- Nagy M. (2019). A közigazgatás szankciórendszere. In Jakab A., Könczöl, M., Menyhárd A., & Sulyok G. (Szerk.), *Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovat-szerkesztő: Balázs I.)*. Online: <http://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgatas-szankciorendszer>
- OECD. (2005). Cartels: Sanctions Against Individuals. DAF/COMP(2004)39. Online: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP\(2004\)39/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP(2004)39/en/pdf)
- Whelan, P. (2022). Reforming the European Commission’s enforcement of cartel Law the Case for individual administrative sanctions. *CPI Antitrust Chronicle*, 8. Online: <https://ssrn.com/abstract=4201443>