

DISSERTATIONES

AZ EURÓPAI KÖZIGAZGATÁSI BÜNTETŐJOG,  
MINT A SZUPRANACIONÁLIS BÜNTETŐHATALOM ALAPJA\*

BÉKÉS ÁDÁM  
egyetemi adjunktus (PPKE JÁK)

Az Európai Közösség jogrendszerének még jelenlegi hárompilléres struktúrája folytán, a Közösség hiányos szankcionáló képességéből adódóan az európai büntetőjog jövőbeli fejlődésének elemzésekor különös figyelemmel kell vizsgálni az európai közigazgatási büntetőjog területét. Jelen tanulmányban az európai közigazgatási büntetőjog alatt az Európai Közösség intézményeinek kodifikációs tevékenysége eredményeként kialakuló, közigazgatási jellegű szupranacionális adminisztratív szankciós jogi normáinak együttesét értem.

Előrebocsátható, hogy szemben a tagállamok jogrendszereinek éles határok mentén történő jogági besorolásával, az európai közigazgatási büntetőjog jogágakon átívelő, hiánypótló szerepet tölt be. Mivel az 1957. évben kötött Római Szerződés (továbbiakban „EK-szerződés”) és a későbbi 1992. évben aláírt Maastrichti Szerződés (továbbiakban „EUSZ”) sem engedte át az állami büntetőjogi monopólium feletti rendelkezést az Európai Közösség számára, az egységes európai (anyagi vagy eljárásjogi) büntetőjog mai napig csak távlati jogalkotói cél, és legfeljebb a közösségi törekvések többé-kevésbé kodifikált halmaza. Tény azonban, hogy bármely jogrendszert alakít is ki egy állam vagy államok feletti szuverén hatalom, a rendszer természetéből adódóan a normaszegéssel szemben fel kell lépnie. Valójában nem is tudunk elképzelni olyan jogrendszert, amely saját normáinak megsértését ne szankcionálná, hiszen ennek hiányában a kógens jogi rendelkezések erőtlenné válhatnának, veszélyeztetve ezzel a jogrendszer egységét és kikényszeríthetőségét. Mivel a közösségi politikák szükségessé teszik a közösségi jogalkotást, és ez által a Közösségi jog – mint jogrendszer – kialakulását, a kezdetektől fogva számolni kell a szankciós jog szükségességével a közösségi jog szupranacionális szintjén.

Tekintettel arra, hogy az Európai Közösség szupranacionális büntetőhatalom hiányában a büntetőjog területén ezt nem tudja biztosítani, mind a jogalkotónak, mind

---

\* A tanulmány a Pázmány Péter Katolikus Egyetemen, 2009. november 20. napján Angyal Pál tiszteletére rendezett konferencián tartott előadás alapján készült.

pedig a jogalkalmazónak alternatív megoldást kell keresnie. A megoldás a közigazgatási büntetőjogban öltött testet, amely a szankcióalkalmazásnak legitim területként biztosítja a közösségi intézmények számára Justitia istenasszony kezéből kardot, a közösségi jog kikényszeríthetősége érdekében. E kard persze leginkább csak tőr, hiszen a közigazgatási büntetőjogot alkotó jogszabályok, és a kapcsolódó luxemburgi bírósági joggyakorlat, mindig sietve hangsúlyozza a klasszikus büntetőjogtól való különbözőségét, és ha szabad így fogalmazni, alárendeltséget, kiemelve az adminisztratív szankcionálás eltérő jellegét.

A magyar jogi szemlélet számára a közigazgatási büntetőjog fogalma nehezen is értelmezhető, hiszen ilyen egységes normarendszert, vagy akár kódexet a magyar jog nem ismer. Legközelebb ehhez a területhez a szabálysértési jog áll, amely azonban szintén határterületen mozog, a közigazgatási jog és a büntetőjog területe között. Persze a büntetőjog közjogi jellegű, ahogy azt Angyal Pál is hangsúlyozza. „*A büntetőjog a közjognak kivált és önállóságra jutott része, mert: a) alanya: az állam, b) tárgya: a büntetendő cselekmény, mint az általános jogrend megsértése, c) eszköze: a közérdekből alkalmazott büntetés.*”<sup>1</sup> A szabálysértési jog azonban nehezebben önállósult, mint a büntetőjog, és megtartotta a két jogág közötti átmeneti jellegét.

Elég csak visszatekinteni a magyar büntetőjog történetének XIX. századi fejlődésére, ahol a Csemegi Kódex mellett, mint annak kiegészítőjeként jelent meg az 1879. évi XL. törvénycikk a Kihágási Büntetőtörvénykönyv, kihangsúlyozva annak kiegészítő szerepét. Fordulatot a Csemegi Kódex általános Részét hatályon kívül helyező 1950. évi Btá. jelentette, amely a bűncselekmény súly szerinti kategorizálásából a vétséget kiiktatva, a bűncselekmény fogalmat büntettekre és kihágásokra osztotta. Emellett elindult az államigazgatási jellegű szabálysértések szabályozására való törekvés, amely így először az 1955. évi 17. számú törvényerejű rendelettel valósul meg, felszámolva a Csemegi-korszakból származó kihágás intézményt.

A hivatkozott törvényerejű rendelet jogági elhelyezkedése jól mutatja az államigazgatás szankciós igényének köztes normativitását. Az 1961. évi Btk. szakmailag erősen kifogásolható szemléletétől a nyugat-európai jogi gondolkodás felé visszatekintő jelenleg is hatályos 1978. évi Btk.-t megelőzően az 1971. évi 28. számú tvr. emeli vissza a büntett és vétség kettős kategóriáját, ezáltal végérvényesen kiiktatva a büntető kódexből az államigazgatási jellegű szankcionálás normarendszerét. Nyilvánvalóan az iménti visszatekintés nem azt kívánja érzékeltetni, hogy a közigazgatási jogban rejlő szankciók csak és kizárólag a szabálysértési jogot alkotják, hiszen ez utóbbi a közigazgatás rendszerének csak egyik eszköze és a büntető igazságszolgáltatás kiegészítője. Mindazonáltal történeti visszatekintést azért tartottam fontosnak, hogy érzékeltsem, a büntetőjog és a közösségi értelemben vett közigazgatási büntetőjog folyamatosan változó távolságban, de szoros kapcsolatban van egymással.

Az Európai Bizottság a '80-as évektől felismerte a közigazgatási büntetőjogban rejlő lehetőségeket, hiszen a Közösség számára jogalkotásra átadott igazgatási területeken az állami büntetőhatalom monopóliumának megsértése nélkül alkothatott és al-

<sup>1</sup> ANGYAL PÁL: *A Magyar Büntetőjog tankönyve*. Athenaeum Irodalmi és Nyomdai R.T., 1909, 6.

kothat szankciós normákat. Természetesen ennek a rendkívül praktikus felismerésnek tetszetős ideológiai háttere is van.

A büntető-igazságszolgáltatás jó szándékú kritikussai számtalanszor ismétlik az eljárások elnehezülését, a cselekmény végrehajtása és az ezért kapott proporcionális büntetés végrehajtásának jelentős időbeli eltávolodását, a drága és kevésbé hatékony eljárást, amelynek reparatív jellege meg sem jelenik, vagy erősen a háttérbe szorul. Ezzel szemben a közigazgatási jog mindig törekedett a hatékony, az előre jól és részletesen szabályozott bürokratikus megoldások által biztosított gyorsaság, és bizonyos fokig a reparáció biztosítására. Mindezek tudatában nem nehéz az európai közigazgatási büntetőjognak szimpatizánsokat keresni, hiszen az lehet gyors és hatékony, biztosítva ugyanakkor a represszív igényt. További érv, hogy ezzel egyidejűleg teljesíti a dekriminalizációra való törekvést, amely szintén az utóbbi két évtized büntetőpolitikai és jogalkotói igénye. Utóbbi érv persze paradox, hiszen az Európai Közösség a dekriminalizációra hivatkozva épít egy olyan rendszert, amellyel egyre inkább közelebb akar kerülni az szupranacionális büntetőpolitikai és egységes európai büntetőjog megvalósításához. Ahogy Kis Norbert megfogalmazza,<sup>2</sup> a közigazgatás büntetőhatalmának erősödése három tendenciát követ: 1. az Unió szupranacionális szankciórendszerének fejlődése, 2. a tagállami jogharmonizációban a büntetőjogi eszközöket helyettesítő alternatív szankciós mechanizmusok kifejlesztése és 3. a tagállamok nemzeti szankciópolitikájának a büntetőjogtól eltérő alternatív továbbfejlesztése.

Az Európai Tanácsnak az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló 1995. december 18-i 2988/95/EK számú rendelete a szupranacionális igazgatási szankciórendszer létrehozásának igényét a preambulumban az alábbiakban foglalta össze: az Európai Közösség költségvetése és pénzügyi érdekeinek védelme; a pénzügyi érdekeket sértő csalásokkal szembeni egységes fellépés jogi kereteinek meghatározása; közigazgatási szankciók alkalmazására vonatkozóan egységes szabályozási keretek felállítása; a méltányosság és arányosság elvének megtartása figyelembe véve a ne bis in idem elvet; a nemzeti büntetőjogot tiszteletben tartó közösségi szabályozás az intézkedésekre, szankciókra és ellenőrzésekre vonatkozóan.

A Tanács célkitűzése szerint mindezzel lehetővé válhat a közösségi politikák által érintett területeken az egységes jogvédelem kialakítása, amely a közösségi támogatási rendszer részeit képezi az ágazati szabályokban való részletezése folytán. A rendelet kihangsúlyozza, hogy a közösségi szankciók függetlenek, és nincsenek kihatással az ugyanazon cselekményre vonatkozó nemzeti hatóságok büntetőjogi intézkedéseire, illetve a nemzeti büntető eljárás elsőbbségét deklarálja. A ne bis in idem elv alkalmazása eredményeként, a közigazgatási eljárás csak akkor folytatható le, amennyiben nincs az ugyanazon cselekvésre vonatkozóan büntető eljárás folyamatban a nemzeti hatóságok előtt.

A Tanács, kihasználva a közösségi jog közvetlen hatályának elvét, előírja, hogy a közösségi szankciók és intézkedések, valamint az ezeket megelőző vizsgálatokat

<sup>2</sup> KIS NORBERT: Szupranacionális szankciók és eljárás. In KONDOROSI – LIGETI (szerk.): *Az Európai Büntetőjog Kézikönyve*. Budapest: Magyar Közlöny Lap és Könyvkiadó, 2008, 375.

rendeleti úton kell szabályozni. E szabályozási modellnek a legterjedelmesebb megjelenését a közösségi versenyjog szabályozásában találjuk, amely meghatározza a versenyjog alaki és anyagi kereteit, kidolgozva az adminisztratív szankció részleteit.

Az EK-Szerződés 81. cikkétől terjedő versenyszabályok végrehajtásáról alapvetően az 1/2003/EK és a 139/2004/EK Tanácsi rendeletek tartalmazznak részletszabályokat. Látható tehát, hogy a Római szerződés és a Maastrichti Szerződés által szabályozott közösségi politikák végrehajtásának és érvényre juttatásának érdekében a fentebb hivatkozott 2988/95/EK-rendelet felhatalmazása alapján a közigazgatási szankcionálás végrehajtási szabályai külön ágazati rendeletekben nyertek meghatározást.

A közigazgatási büntetőjog Janus-arcú, hiszen – némi felületes túlzással – ha akarom közigazgatási jogba, ha akarom a büntetőjog világába tartozik. Az egyre szélesedő szankcionálás elvi megalapozásakor az Európai Bizottság mindig azt hangsúlyozza, hogy nem kívánja elvonni a nemzeti büntetőjog monopóliumát, kizárólag a közigazgatási jog területére koncentrált szupranacionális szankcionálást alkot. Ha az Európai Bíróság előtti versenyhatósági eljárás alá vont felperesek kereseteit tekintjük, akkor pedig a büntetőjogi minőség domborodik ki, számon kérve az Emberi Jogok Európai Egyezményének és az Alapjogi Chartának a biztosíték rendszerét. Nyilvánvaló, hogy a két szemlélet a már többször hivatkozott határterületi jellegéből adódóan egymással ellentétes, szűk mezsgyét kialakítva a rendeleti szabályozás számára. Az Európai Bizottság és az Európai Tanács a szankcionálás kiszélesítése érdekében mindig a jogterület közjogi jellegét fogja hangsúlyozni, amelynek területén egyrészt jogalkotási funkciója van, másrészt nem ütközik bele a jogállami büntetőjog alapelveibe.

Tény ugyanis, hogy az imént hivatkozott rendeletek olyan lehetőségeket biztosítanak a hatóságok számára, amely a büntetőjogász számára egyidejűleg tűnik lenyűgözőnek és elborzasztónak. Lenyűgöző mindenképpen, hiszen a bűnüldözés érdekében hatékony és gyors eljárást, és kevésbé elkerülhető szankciót kínál. Ez a hatékonyság egyidejűleg közelít a büntető-igazságszolgáltatás számára egyre távolabbinak tűnő elkerülhetetlen szankció ideája felé, így természetesen imponál a büntetőjogász számára. Lássuk be azonban, hogy a büntetőeljárás épp azért igényel hosszú időt, s adott esetben büntetlenül hagyja az elkövetett bűncselekményt, mert évszázadokon át tartó szerves fejlődés számos anyagi jogi és eljárásjogi garanciát épített fel.

Ezen alapvető garanciákból számos az évtizedek során a jogállami büntetőjog alapelve lett, gondoljunk csak az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. cikkére, vagy az Alapjogi Chartára.<sup>3</sup> Bizton állítható, hogy e garanciák mellett a büntetőeljárás sohasem lesz annyira hatékony, mint a közigazgatási büntetőjog, így a büntetőeljárás relatíve csökkentett hatékonysága nyilvánvalóan kisebb felderítési arányt és a szankció elkerülésének (elmaradásának) lehetőségét eredményezheti.

Mindazonáltal egy büntetőeljárásban soha nem lesz kérdés az önvádra kötelezés tilalma, vagy a bizonyítékok beszerzésének és felhasználásának szigorúan meghatározott eljárásrendje. Ezzel ellentétben a közösségi versenyjogi szabályok esetén a hatósági hatáskörök és szankciók garanciális fékei tekintetében nagyvonalúságot tapasztalhatunk. A Bizottság számára a versenyjogi szabályozás rendkívül széles vizsgálati

<sup>3</sup> Lásd *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, C-303/1, 2007. december 14.

jogosítványokat biztosít, előírva az eljárás alá vont jogi személyek és képviselőik együttműködési és tájékoztatási kötelezettségét. Egy helyszíni vizsgálat alkalmával a Bizottság tisztviselőinek jogában áll a gazdasági társaság helyiségeibe belépni, azt ideiglenesen lezárni, a könyvekbe és feljegyzésekbe korlátozásmentesen betekinteni, a dokumentumokról korlátozás nélkül másolatot készíteni, az üzlethelységeket és raktárhelységeket a vizsgálathoz szükséges időre lepecsételni és a jogi személy képviselőit meghallgatni. Utóbbiaknak együttműködési kötelezettsége van, amely egyben a hallgatás jogának kizárását jelenti.

Az Európai Elsőfokú Bíróság joggyakorlatának áttekintésekor úgy tűnik, hogy a versenyjogi szabályok okozták a jogalkalmazóknak is a legtöbb fejtörést, hiszen az utóbbi néhány évben a versenyjog és a büntetőjog kapcsolatával foglalkozó Európai Bírósági ítéletek szinte mindegyike az eljárások jogalapjával és hatásköri korlátaival kapcsolatosak. Kitűnő példaként lehet említeni a Mannesmannröhren–Werke AG és a Bizottság közötti T-112/98.<sup>4</sup> számú ügyet, amelyben az Elsőfokú Bíróság 2001. február 20. napján hozott ítéletet.

Az irányadó tényállás szerint az Európai Bizottság a felperestől tájékoztatást kért a varratmentes acélcsőgyártással kapcsolatos szerződéseiről, azokat előkészítő megbeszéléseiről. A Bizottság 1997 augusztusában információkérő levelet küldött a Mannesmannröhren–Werke AG-hoz azzal kapcsolatban, hogy 1984-re visszamenőleg a felperes tisztviselői milyen együttműködést folytattak az „Európa-Japán Klub” néven ismert vállalati együttműködés keretei között. A Bizottság által feltett kérdések vonatkoztak a tisztviselők utazásainak időpontjaira és helyszíneire, a találkozókat dokumentumaira a belső feljegyzésekig bezárólag, és amennyiben dokumentumok nem álltak rendelkezésre, úgy a Bizottság a találkozóról írásbeli beszámolót kért. Ezen túlmenően, a Bizottság kérdést tett fel arra vonatkozóan, hogy a felperes 1962-től kezdődően a mélytengeri csövek gyártása tekintetében milyen megállapodásokat kötött, és milyen egyeztetések zajlottak az úgynevezett Special Circle találkozókat során. A kérdések feltevéséből és azok bevezetéséből egyértelműen arra tudott következtetni a felperes, hogy a Bizottság már a birtokában van a szükséges információknak, amelyek a versenyjogi szabályok megsértését és a kartellezés gyanúját megalapozzák, azonban a Bizottság a teljesebb bizonyítottság érdekében a hivatkozott események dokumentumait szükségesnek ítélte bekérni. A felperes ezért több válaszában visszautasította a tájékoztatást azzal, hogy az információt követelő határozat nem sértheti a vállalkozás védelemhez való jogát, illetve nem tehet fel olyan kérdést, amely jogellenes cselekmény elismerésére kényszeríti a felperest, továbbá nem kötelezheti a felperest tárgyi bizonyítékok hiányában nyilatkozat megtételére (amely nyilvánvalóan a ténybeli beismeréssel lenne egyenértékű).

A felperes összesen négy jogalapot nevezett meg, amelyekre hivatkozva kérte a Bizottsági határozat megsemmisítését és a Bizottság költségeiben való marasztalását. Az első jogalap vonatkozásában a felperes előadta, hogy bár valóban tájékoztatási kötelezettsége van, azonban az információt követelő határozat nem sértheti az információt nyújtó gazdasági társaság védelemhez való jogát. Így a Bizottság nem kérhet

<sup>4</sup> T-112/98, Mannesmannröhren–Werke AG kontra Európai Közösségek Bizottsága, 2001. február 20.

olyan információt sem, ami az adott cselekmény motívumának vagy célzatának feltárására szolgál, túlmenően a tények rögzítésén. A felperes kiemeli, hogy utóbbi tájékoztatással, az önvádra való kötelezés tilalmának hiányában, kénytelen lenne beismerni a jogellenes cselekvőségét. A felperes természetesen továbbment, s e logikai láncot úgy folytatta, hogy önmagában a tárgyalásokról készült jegyzetek és megállapodások átadása úgy szintén a motívum és a célzat feltárását jelentené, így azok átadásának megtagadásához is joga van. A felperes ezen első jogalap vonatkozásában azt is kiemelte, hogy a nem ténybeli helyzetekre vonatkozó, általános jellegű véleményt kérő kérdésfeltevés mindenképpen jogellenes. A Bizottság ezzel szemben az irányadó rendeletre úgy hivatkozott, hogy számára a tényekre vonatkozó információkérés korlátozásmentes, hiszen funkcióját a kartellezés megakadályozása érdekében csak így láthatja el. Elismeri ugyanakkor a Bizottság, hogy nem kötelezhet egy gazdasági társaságot arra, hogy olyan válaszokat adjon, amelyekkel olyan jogsértés elkövetését ismerné el, amelynek bizonyítása a közösségi intézmény feladata. A Bizottság többször is hivatkozott arra, hogy a kialakult bírósági joggyakorlat nem ismeri el egyértelműen az önvád megtagadásához való jog létezését.

A felperes a második jogalap vonatkozásában hangsúlyozta, hogy reá is vonatkozik az Emberi Jogok Európai Egyezménye, mivel az nem csak a természetes személyekre terjed ki, és a szankció kiszabásával fenyegető vizsgálati eljárás megfelel a 6. cikkben említett büntetőjogi vád fogalmának. Mindez lényegében elvezet a tevőleges önvád megtagadásának jogához. Értelemszerűen a felperes igyekezett azt is hangsúlyozni, hogy a Bizottság a 6. cikk (1) bekezdése szerinti Bíróságnak kell tekinteni. Emlekeztetni kell ugyanis arra, hogy a 6. cikk (1) bekezdése a következőképpen szól: „Mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által létrehozott független, és pártatlan bíróság tisztességesen, nyilvánosan és ésszerű időn belül tárgyalja, és hozzon határozatot polgári jogi jogai és kötelezettségei tárgyában, illetőleg az ellene felhozott büntetőjogi vádak megalapozottságát illetően...”

Egyértelmű ugyanis, hogy a felperes arra törekedett, hogy a Bizottságnak a bíróság fogalmába való beillesztésével elérje, hogy a Bizottságra a 6. cikkely alkalmazása kötelező legyen. Ezen törekvésre a Bizottság reakciója az volt, hogy közösségi jog általános elveinek részeként természetesen elismeri az Emberi Jogok Európai Egyezményét, azonban a jelen esetre a 6. cikk rendelkezéseit nem lehet alkalmazni. A Bizottság szerint az Emberi Jogok Európai Bírósága soha nem mondta ki, hogy az önmaga elleni tanúskodás megtagadásához való jog, megilletné a kartellt vizsgáló eljárásokban a nem természetes személy gazdasági társaságokat. E megtagadás a Bizottság szerint csak a szabadságelvonással járó büntetés kiszabását lehetővé tevő szoros értelemben vett büntetőjogi vádak esetében érvényesülhet. A Bizottság továbbá rámutatott arra is, hogy magának igazságszolgáltatási hatásköre nincs, és így bíróságnak sem minősülhet.

A felperes harmadik jogalapként pedig hivatkozott a 6. cikk (2) bekezdésében szereplő ártatlanság vélelmére.

A felperes a negyedik jogalap vonatkozásában a német nemzeti jog szabályozására hivatkozott, amely ismeri a tevőleges önvád tilalmát. Rámutatott továbbá arra, hogy a Bizottság által beszerzett bizonyítékok felhasználása német hatósági eljárásban nem lehetséges.

Az Elsőfokú Bíróság kiemelte, hogy nincs hatásköre egy versenyjogi vizsgálatot az Emberi Jogok Európai Egyezménye rendelkezéseire tekintettel vizsgálni. Mindazonáltal kiemelte azt is, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében a Bíróságnak biztosítania kell az Emberi Jogok Európai Egyezményének és az Alapjogi Chartának a maradéktalan érvényesülését.

Mindezek ismeretében az Elsőfokú Bíróság álláspontja azért tekinthető rendkívül lényegesnek, mert megpróbálta értelmezni a közigazgatási büntetőjog, a közigazgatási jog és a nemzeti büntetőjog közötti határvonalakat. A Bíróság kiemelte, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezménye alapvető jogokra vonatkozó katalógusát, mint a tagállamok közös alkotmányos hagyományából eredő alapjogokat ismeri el, és ezt elsődlegesen alkalmazza. Egyidejűleg az ítélet tartalmazza az ellenpontot is, amely szerint a Bizottságra ruházott jogkörök – beleértve a versenyjogit is – célja, hogy lehetővé tegyék a Római Szerződés maradéktalan érvényesülését, és az intézményekre bízott feladatok végrehajtását. Ennek megfelelően a Bíróság kiemelt célként kezeli a versenyszabályoknak a tiszteletben tartását a Közös Piac teljes területén. A Bíróság hivatkozott korábbi ítéleteire (pl. *Société Générale-ügy*<sup>5</sup>), amelyekkel megismételte korábbi álláspontját, hogy a sérelmezett tanácsi rendelet nem jogosítja fel a vizsgálat alá vont vállalkozást a hallgatás jogára, elkerülve a vele szemben alkalmazott intézkedéseket. Lényegében ezzel azt mondja a Bíróság, hogy az eljárás alá vont gazdasági társaságnak együttműködési kötelezettsége van, hiszen a rendelet a hallgatáshoz való jogot nem biztosítja az eljárás alá vont számára.

Ugyanakkor a Bíróság nem tért el az Emberi Jogi Egyezmény katalógusától sem, mivel a hallgatás jogának hiányát negatív értelemben is megvizsgálta. A Bíróság arra keresett választ, hogy a közösségi jog korlátozza-e a Bizottság nyomozati hatáskörét. E tekintetben a Bíróság visszanyúl a már sokszor említett Emberi Jogi Egyezményhez, és kiemeli, hogy az eljárás alá vont védelemhez való joga még akkor sem sérülhet, ha egyébként a Bizottság nyomozása ezt szükségessé tenné. A Bíróság tehát arra az álláspontra helyezkedett, hogy a széles nyomozati körrel felruházott Bizottság eljárása során a társaság tisztviselőinek együttműködési és tájékoztatási kötelezettsége van, nincsen joguk a hallgatáshoz, azonban a velük szemben folytatott eljárásnak a védelemhez való jog a korlátját szabja. A védelemhez való jog tartalma viszont azt jelenti, hogy az olyan választ lehet megtagadni, amellyel az eljárás alá vont annak a jogsértésnek a meglétét ismerné el, amelynek bizonyítása a Bizottság feladata. Így a tárgyi bizonyítékokkal alá nem támasztott jogsértés vallomásban való elismerése sérti a védelemhez való jogot, hiszen ilyen esetben a versenyhatóság bizonyítás nélkül kerül abba a helyzetbe, hogy a jogellenes magatartás tényét megállapítsa. Így a Bizottság tehát nem pótolhatja nyomozati tevékenységének hiányait azzal, hogy a válaszadót a tájékoztatási kötelezettségre hivatkozva a tárgyi bizonyítékkal nem bizonyított jogellenes cselekmény elismerésére kötelezi. Mindezek alapján a Bíróság a Bizottság információkérését csak abban a körben tekintette jogszabálysértőnek, hogy az kitért olyan eseményekre is, amelyeknek dokumentumai már nem álltak rendelkezésre, s ezekről kért beszámolót.

<sup>5</sup> C-361/96, *Société Générale des Grandes Sources d'Eaux Minérales Françaises* kontra Bundesamt für Finanzen, 1998. június 11.

A már említett negyedik jogalapként a felperes hivatkozott továbbá arra is, hogy a bizottsági eljárásban megszerzett dokumentumok és a tevékeny önvádra való tilalom hiányában történő tájékoztatások a nemzeti hatóságok előtt további eljárásokat eredményezhetnek. A Bíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy a nemzeti hatóság előtti eljárás veszélye önmagában semmilyen hatással nincs a Bizottság által lefolytatott vizsgálatra. A közösségi intézmény által begyűjtött bizonyítékokat a nemzeti hatóságok még előzetes bizonyítási eljárásra sem használhatják fel, csupán arra, hogy a tagállami hatóság az eljárás megindításának lehetőségét mérlegelje. Ezek szerint, ha a nemzeti hatóság tudomást szerez a begyűjtött bizonyítékokról, úgy azok közvetlen felhasználása nélkül, azokat legfeljebb újból beszerezheti, immár a nemzeti anyagi és eljárási szabályok szerint. Ez utóbbi eset természetesen azt is eredményezheti, hogy egy bizonyítási eszköz, amely a bizottsági vizsgálatban felhasználást nyert, például a nemzeti példával büntetőeljárásban már nem lesz beszerezhető.

Úgy vélem, hogy a röviden ismertetett ítélet jól rávilágít arra a problémára, amely a közösségi közigazgatási büntetőjog hatékonysága, és a nemzeti büntetőeljárás garanciális jellege mögött húzódik. A leírt megfontolásokból nem kívánnék sem orwelli, sem pedig hurraóptimista képet kialakítani. Úgy vélem elegendő csupán a tendenciákat megfesteni, amelyek szerint létezik a szupranacionális büntetőhatalomnak jelentősen korlátozott alternatívája. A Bíróság igyekszik olyan határon mozogni, amely még nem sérti a közösségi politikák érvényesülését és a működés biztosítását, de ugyanakkor tiszteletben tartja az európai alkotmányos elveket, és alapvető jogokat.

Amit a jelen tanulmány elején is említettem, számos más bírósági ítélet is foglalkozott a közigazgatási büntetőjog versenyjogban való megjelenésével és az alapvető jogokkal való viszonyával. Akár csak az ismertetett ítélet tárgya, a T-50/00 szám alatt a Dallmine SPA kontra Bizottság<sup>6</sup> úgy is a varratnélküli acélcsővek piacának vizsgálatából eredt. A tényállás részletes ismertetése nélkül szeretném kiemelni a Bíróság jelen értekezéshez kapcsolódó megállapításait. A felperest a Bizottság információ nyújtására szólította fel, miután a felperes üzleti tevékenységét kifogásolta, illetve más eljárásokból a kartellképzés gyanújára következtetett.

A Bíróság ezen ítéletében is megerősítette, hogy a felperes nem kényszeríthető olyan tény közlésére, amely ténynek a bizonyítása egyébként a Bizottság feladata lenne. Kiemeli azonban, hogy ha a vállalkozás az ilyen információkérésre önként válaszol, úgy az információkérés jogszerűtlenségére a későbbiekben már nem hivatkozhat.

Tekintettel a témában kifejtett igen részletes bizottsági vizsgálatokra, a Bíróság kénytelen volt abban is határozni, hogy a Bizottság a más ügyekből származó tapasztalatait és ismereteit felhasználhatja-e egy újabb vizsgálat során. A Bíróság álláspontja e kérdésben előre jósolható volt, hiszen a közigazgatási büntetőjog megerősítéseként a Bíróság egyetértőleg foglalt állást. Mint már más esetben is láthattuk, a bírósági döntések elkötelezettek a közösségi politikák végrehajtásának segítése tárgyában. Így a Bíróság azt is kiemelte, hogy nem szükséges egy bizonyíték forrásának a teljes feltárása az eljárás alá vont részére, hanem elegendő csupán a bizonyíték jogszerűségének igazolása. A Bíróság ugyanis elismerte a Bizottság azon érvelését, hogy a verseny-

<sup>6</sup> T-50/00, Dallmine SpA kontra Európai Közösségek Bizottsága.



hatósági eljárás sikerével ellentétes lenne, ha az esetleges informátor kilétét a Bizottságnak fel kellene tárnia.

Már a tanulmány elején is hivatkoztam arra, hogy az európai közigazgatási büntetőjognak nincs egységes kódexe, így a fogalom-tisztázások és az ezen alapuló dogmatika is hiányt szenvednek. A Bíróság azonban nem tartott attól, hogy dogmatikai jellelű jogfejlesztésbe kezdjen. A most tárgyalt ügyben és a T-99/04. számon közzétett AC-Treuhand AG ügyében<sup>7</sup> is értelmezését adta a kvázi bűnrészes fogalmának.

Eszerint, ha egy vállalkozás részt vesz más vállalkozások közötti versenyellenes találkozókön, és nem határolódik el nyilvánosan azok tartalmától, és ezáltal a többi résztvevő előtt azt a benyomást kelti, hogy a találkozók eredményével egyetért, azokhoz igazodni fog, úgy ezen magatartást, a kartellben való részvételnél lehet értékelni. Kétségtelen, hogy a Bíróság ezzel nem csak jogértelmező, hanem kvázi jogalkotói szerepet is vállalt a részesi fogalom meghatározása érdekében.

A tanulmány elején arra kerestem a választ, hogy mit is jelent szupranacionális szinten a közigazgatási büntetőjog, és milyen hatással van ez a nemzeti büntetőjogra, illetőleg a kialakítandó egységes európai büntetőjogra. Meggyőződésem azonban, hogy e kérdést nem lehet egy aspektusból megválaszolni. Míg a nemzeti büntetőjogok alapvetően a természetes személy büntetőjogi felelősségére épülnek, addig a versenyjogban gazdasági társaságok állnak az eljárások fókuszában. A büntetőeljárások ügydöntő határozatait bíróság előtt, kontradiktórius eljárás során születnek, míg a közigazgatási büntetőjogot magában foglaló versenyjogban e kettő közül mindegyik hiányzik. A közigazgatási büntetőjog előszeretettel hangsúlyozza a szankció intézkedés jellegét, illetve azt sok esetben bírságnak nevezi, elkerülendő a kizárólagosan a büntetőjog tárgyát képező büntetés fogalmát. Persze a gyakorlatban a kettő között nagyon nehéz lenne különbséget tenni. Az azonban nyilvánvaló, hogy önmagában a büntetés fogalmának használatától való tartózkodás is a büntetőjog és annak garanciáitól való éles elkülönülést szolgálja.

A legnagyobb „hasonlóság” talán az alapvető jogok tekintetében található, azonban a paradigmák eltérőek. A büntetőeljárásban fel sem merül például az Emberi Jogi Egyezmény 6. cikkének korlátozottsága, míg a versenyhatósági eljárásokban a Bíróság ezt nem tartotta egyértelműnek. Nagyon plasztikus tehát a Bíróság azon törekvése, hogy a feltétlenül megtartandó alapvető jogok mellett, akár jogfejlesztéssel is biztosítsa a közigazgatási büntetőjog gyorsabb és hatékonyabb jellegét.

Ha szem előtt tartjuk, az európai közigazgatási büntetőjog valódi célját, amely egyfajta hiánypótlást biztosít, úgy a garanciális elemek korlátozottságán már nem szabad felületesen átsiklanunk. Nem mondhatjuk ugyanis azt, hogy e versenyhatósági eljárások legfeljebb csupán gazdasági társaságokat fognak érinteni, és legrosszabb esetben is csak a jogi személy büntetőjogi felelősségének megalapozásához vezethet. Álljon itt egy gondolat-kísérlet mindezek megcáfolásaként. Tegyük fel, hogy a Bizottság egy magyar cég, vagy Magyarországon történő gazdasági tevékenységgel kapcsolatban a versenykorlátozó kartell-megállapodás gyanúját veti fel. Tegyük fel azt is, hogy az eljárás marasztaló határozattal zárul, megállapítva a jogellenes magatartást. Amint azt a

<sup>7</sup> T-99/04, AC-Treuhand AG kontra Európai Közösségek Bizottsága.

bíróági ítéletekből láthattuk, a Bizottság eljárása nem zárja ki a nemzeti büntetőeljárás lefolytatását. Az immár tudott marasztaló határozat alapján a vállalkozásban és a kartell-megállapodásban résztvevő természetes személlyel szemben a Btk. 296/B § (1) és (2) bekezdéseibe ütköző, versenyt korlátozó megállapodás közbeszerzési és koncessziós eljárásban megnevezésű bűntett miatt a magyar büntetőeljárás lefolytatható.

A gyakorló jogász számára itt felmerül a kérdés, hogy igazságszolgáltatásunk mindennapi tisztviselői valóban el tudnak-e vonatkoztatni a Bizottsági eljárásból begyűjtött okiratok tartalmától, amennyiben azokat az eljárási garanciák betartása mellett már nem lehet beszerezni. Félek attól, hogy a válasz az emberi szubjektumban kereendő, és bár lehet, hogy a válasz az lesz, hogy az adott tárgyi eszköz nem emelkedik a bizonyíték rangjára, a magyar büntetőeljárás elismeri a mérlegeléssel megállapított tényállás lehetőségét, mi több a mérlegeléssel megállapított tényállás közvetlen jogorvoslati támadását a magyar Büntetőeljárás Törvényében ki is zárja.