

DR. ELEK BALÁZS¹

A felelősség-halmozás tilalmának kiüresítése – Az Emberi Jogok Európai Bírósága és az Európai Unió Bíróságának változó judikatúrája a ne bis in idem elv körében

A ne bis in idem elv lényegi tartalma

A *ne bis in idem* elve ugyanazon tény kétszeres értékelésének tilalmát határozza meg, és mint ilyen, a modern büntetőjog – értve ez alatt az anyagi és az eljárási rendelkezéseket egyaránt – egyik sarokköve.² Az elvet Magyarország Alaptörvénye a XXVIII. cikk (6) bekezdésében immár³ expressis verbis is rögzíti.⁴ Karsai is úgy fogalmaz, hogy a ne bis in idem elve a *ius puniendi* parttalan érvényesítésével szemben védelmezi az individuumot, illetve biztosítja a bírósági döntések „véglegességét” a modern jogállamban.⁵

A kétszeres eljárás tilalmának nemzetközi dokumentumokkal megerősített alkotmányos jelentőségéhez kétség sem férhet, de annak konkrét tartalma és hatásai már korántsem ilyen egyértelműek.

A ne bis in idem alapelveiben tehát megmutatko-

zik a kapcsolat a jogbiztonság és az anyagi igazságosság, lényegében az egyes emberek szabadságának védelme és az állam büntetőjogi igénye között.⁶

Felmerül a kérdés azonban a ne bis in idem elvvel kapcsolatban, hogy ezt a jogbiztonságot mennyiben tudja garantálni az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) és az Európai Unió Bírósága (EUB), annak joggyakorlata mennyiben következetes és kiszámítható, avagy abban megfigyelhető-e olyan tendenciák, amelyek elbizonytalaníthatják a jogalkalmazó jogalkalmazókat, azaz a tagállami bíróságokat.

A ne bis in idem elv egyes nemzetközi dokumentumokban

Nem feladata jelen tanulmánynak részleteiben bemutatni azon nemzetközi és európai dokumentumokat, amelyek tartalmazzák a ne bis in idem elvét, mégis megkerülhetetlen, hogy utaljunk arra, hogy a kétszeres eljárás tilalmát mondja ki az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről szóló, Rómában 1950. november 4-én kelt egyezmény (Egyezmény) Hetedik kiegészítő jegyzőkönyv 4. cikk 1. pontja. Kiemelendő, hogy az Egyezmény a kétszeres büntetés tilalmának

¹ DE ÁJK egyetemi tanár, Debreceni Ítéletábla büntető kollégiumvezető.

² SZABÓ Judit: *A ne bis in idem elve az európai jogalkalmazásban*. Doktori Értekezés, Debrecen, 2021. <https://dea.lib.unideb.hu/server/api/core/bitstreams/9716e68e-12f9-4822-9e54-84711ec28c72/content> (letöltés: 2022. 10. 19.).

³ A ne bis in idem alkotmánytani fejlődéséről lásd bővebben KARSAI Krisztina: *A ne bis in idem alkotmányba iktatása – az Alaptörvény XXVIII. cikk (6) bekezdése in: Számadás az Alaptörvényről*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2016. 433–452.

⁴ Uo.

⁵ KARSAI Krisztina: *Alapelvei (r)evolúció az európai büntetőjogban*. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2015, 113.

⁶ HERKE Csongor: *Súlyosítási tilalom a büntetőeljárásban*. PTE ÁJK, Monográfia, Pécs, 2010, 176.

elvét nemzetközi szintre emelte, de azt kizárólag egy adott ország határain belül rendeli alkalmazni.

Az uniós tagállamok egymás közötti viszonyában a *Schengeni megállapodás* végrehajtási egyezményének (SVE) 54. cikke szabályozza a *ne bis in idem* elvet, mely szerint „az ellen a személy ellen, akinek cselekményét a Szerződő felek egyikében jogerősen elbírálták, ugyanazon cselekmény alapján nem lehet egy másik Szerződő fél területén büntetőeljárást indítani, amennyiben elítélés esetén a büntetést már végrehajtották, végrehajtása folyamatban van, vagy az ítélet meghozatalának helye szerinti Szerződő Fél jogszabályainak értelmében azt többé nem lehet végrehajtani.”⁷ A közösségi jogban pedig az Alapjogi Charta emelte alapjogi szintre a *ne bis in idem* elvet, ami ugyancsak kiterjesztette a *ne bis in idem* elv alkalmazását az egyes tagállamok egymás közötti relációjára is.⁸ Mindezt Polt is egyfajta fejlődési ívként írja le, ami mögött az Európai Unióban megvalósuló büntetőjogi igazságügyi együttműködés változásai állnak.⁹

Minden nemzetközi dokumentumban megjelenik az alapelv kapcsán az eljárások büntető jellege (*bis*), az, hogy ugyanazon tényekre vonatkozik (*idem*), ugyanazon terhelttel szemben és végleges döntést jelent az adott eljárásban.

Megfigyelhető azonban, hogy az EJEB és az EUB gyakorlatában is változás történt és a kezdeti szigorúbb védelem irányából egy megengedőbb joggyakorlat felé mozdult el a bíróságok judikatúrája.

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának változó gyakorlata a *ne bis in idem* nyújtotta védelem terén

Az EJEB kezdeti joggyakorlatából példa lehet a *Gradinger kontra Ausztria* ügy, ahol büntető- és szabálysértési (közigazgatási büntető-) eljárás is indult a gépjárművezető ellen. A Sankt Pölten-i tartományi bíróság a panaszost gondatlan emberölés miatt pénzbüntetésre ítélte, majd két hónappal később a St. Pölten kerületi közigazgatási hatóságok ittas vezetés miatt bírságot, annak meg nem fizetése esetére pedig két hét elzárást szabott ki. Az eljárás alapja mindkét esetben ugyanazon közlekedési baleset volt, amit a panaszos ittas járművezetésével okozott. Az EJEB 1995. október 23-i ítéletében megállapította, hogy a 7. jegyzőkönyv 4. cikkének célja az, hogy megtiltsa a jogerős határozattal lezárt büntetőeljárások megismétlését. A

két vitás döntés ugyanarra a magatartásra vonatkozott, ebből kifolyólag a bíróság döntése szerint megsértették a hetedik jegyzőkönyv 4. cikkét.¹⁰

1997-ben a *Fischer kontra Ausztria* ügyben viszont az volt a bíróság álláspontja, hogy az osztrák hatóságok megsértették az Egyezmény Hetedik Kiegészítő Jegyzőkönyvének 4. cikkét azzal, hogy a kérelmezőt ittas vezetés miatt – két, lényegében azonos elemeket tartalmazó bűncselekmény alapján – kétszer vonták eljárás alá, és kétszer büntették meg.¹¹

A *Grande Stevens és társai kontra Olaszország* ügyben az olasz értékpapírpiac-felügyeleti hatóság három természetes személlyel és két gazdasági társasággal szemben alkalmazott piacfelügyeleti szankció büntetőjogi jellegének vizsgálatáról szólt.¹²

Ezen eljárásban az EJEB alkalmazhatóvá tette a piacfelügyeleti hatóság (CONSOB) mint közigazgatási szerv eljárására az Egyezményt, megerősítve a közigazgatási jog büntetőjogi jellegének Egyezmény szerinti vizsgálatának a lehetőségét. A CONSOB pénzbírságot alkalmazott, de a közigazgatási szankció kiszabását követően feljelentést is tett, amely alapján az ügyészség vádat emelt a torinói bíróság előtt azonos tényállás alapján. A védők hiába hivatkoztak a *ne bis in idem* elvre, azt az olasz fellebbviteli bíróság nem fogadta el. A kérelmezők a 7. kiegészítő jegyzőkönyv 4. cikkére hivatkozva nyújtottak be kérelmet Olaszországgal szemben a *ne bis in idem* elv megsértésére hivatkozással. Az EJEB emlékeztetett arra, hogy a közigazgatási eljárás büntetőjogi jellegének megállapítása az ún. Engel-kritériumok alapján történhet.¹³

Eszerint egy jogsértés miatti hatósági eljárás akkor büntetőjogi jellegű, amennyiben a jogsértés a belső jog szerinti minősítése bűncselekmény, a jogsértés jellege, a kiszabható szankció súlya alapján is lehet következtetni, hogy a közigazgatási jelleget meghaladó büntetőjogi szankcionálásról van szó. Ezen szempontok nem konjunktívak, így önálló fennállása esetén is fennállhat a büntetőeljárás jellege.¹⁴

A Bíróság ezen kritériumok mérlegelése alapján úgy foglalt állást, hogy az állam belső joga szerinti közigazgatási eljárás ugyan nem volt büntetőeljárás, azonban a kiszabott szankció (lényegében maximálisan kiszabott pénzbírság) olyan mértékű volt, amely az Engel-kritériumoknak szankciókra vonatkozó részét kimeríti. Az alkalmazott eljárás és a pénzbírság sem reparációs célú volt, hanem speciális prevenciót szolgált. A Bíróság így alkalmazta az

¹⁰ Vincent Berger: *Az Emberi Jogok Európai Bíróságának Joggyakorlata*. Budapest, 1999, 335–337.

¹¹ 38275/97 No., CZINE Ágnes – SZABÓ Sándor – VILLÁNYI József: *Strasbourg-i ítéletek a magyar büntetőeljárásban*. HVG-ORAC Kiadó Kft., Budapest, 2008, 305., EJF 2002/1. sz. 33.

¹² Grand Stevens és mások Olaszország elleni ügye (18.640/10, 18.647/10, 18.663/10).

¹³ Az EJEB (nagytanács), 1976. június 8i Engel és társai kontra Hollandia ítélet, (5100/71.; 5101/71.; 5102/71.; 5354/72.; 5370/72. sz. kereset, A. sorozat, 22. sz.).

¹⁴ BÉKÉES Ádám: *Nemzetek feletti büntetőjog az Európai Unióban*. HVG-ORAC Kiadó Kft., Budapest, 2015, 390–394.

⁷ Érdemes kiemelni, hogy az SVE 54. cikke az elv alkalmazhatósága szempontjából jelentőséget tulajdonít büntetőjogi felelősség megállapítása esetén a joghátrány végrehajtásának is.

⁸ KARSAI (2015) i. m. 116.

⁹ POLT Péter: A *ne bis in idem* elv alkalmazása az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlata alapján. In: CZINE Ágnes (szerk.): *Király Tibor emlékekötet*. Budapest, 2022. 254–264.

Egyezmény 6. cikkét, valamint a Hetedik kiegészítő jegyzőkönyv 4. cikkét. A tisztességes eljárás sérelme mellett a Bíróság az olasz államot a *ne bis in idem* elv sérelme miatt is marasztalta.

E követelményeket alkalmazták az adóbírságra is, és az EJEB megállapította, hogy az ilyenfajta intézkedések az EJEE 6. és 7. cikkének, és kiterjesztés útján a 7. jegyzőkönyv 4. cikkének értelmében vett „büntetőjogi” jellegű szankciónak felelnek meg.¹⁵

Ehhez képest történt elmozdulás az *A és B kontra Norvégia ügyben*, ahol az EJEB 2016. november 15-én kihirdetett ítélete¹⁶ szerint a formailag közigazgatási, de az Engel-kritériumok szerint büntetőjogi jellegű szankciók esetén nem sérti a *ne bis in idem* elvét a szankcionáló büntetőeljárásnak és közigazgatási eljárásnak a halmozódása, feltéve, hogy kellően szoros anyagi és jogi időbeli kapcsolat van közöttük.

Az EEJB újraértelmezte a *bis* fogalmát és elismerte, hogy bizonyos körülmények között a büntető- és közigazgatási eljárások kombinációja nem eredményezi az eljárások duplikációját, hanem ellenkezőleg: ahol kiegészítő választ ad az eljárások duplikációja a cselekményre és az eljárások kombinációja egy koherens egységet jelent és azok inkább részei egy egységes eljárásnak azzal, hogy annak különböző aspektusait vizsgálja, akkor nem jelenti a *ne bis in idem* megsértését. Fontos azonban, hogy a duális eljárások kielégítsék a következő kritériumokat. A kiegészítő funkció ne csak elméletileg, de konkrétan is a cselekmény különböző aspektusait érintse, legyenek előre láthatóak a következmények, kerülni kell amennyire csak lehet a bizonyítékok összegyűjtésekor és értékelésekor a duplikációt, és végül az első eljárásban kiszabott szankciót figyelembe kell venni a következő eljárásban, hogy a szankciók arányosak legyenek. Az EJEB gyakorlatában ezért meg is jelent az az elv, hogy a komplementaritás feltétele jobban érvényesülhet, ha az eljárásokat nem stigmatizálják azzal, hogy büntető- vagy közigazgatási eljárásnak nevezzük, mert csak különböző súlyú büntetővadás vannak.¹⁷ Ezen ügyben tehát felbukkant azon új követelmény, hogy különböző célja lehet a szankciónak és azok egymást kiegészíthetik a különböző eljárásokban.

Az *A és B v. Norvégia* ügyben újabb feltételként, avagy kibúvóként jelent meg a bizonyítékok összegyűjtésének és értékelésének duplikációjával összefüggő tilalom, azaz nem tiltott az, ha a tények megállapítása a másik eljárás adatain alapul, és a hatóságok közötti együttműködés is felbukkant a bizonyítékok összegyűjtése terén. Az EJEB az eljárások „integrált egésze” fogalmának bevezetésével kinyitotta a kaput a párhuzamos eljárások előtt. Mindezek alap-

ján nem tudom vitatni Láris azon megállapítását, hogy „az EJEB ezen döntése vitatható, mivel olyan tartalmi elemmel bővítette a *ne bis in idem* elv fogalmát, amely révén a többes eljárások egyetlen korlátja az arányosság követelménye maradt”.¹⁸

A *Nodet v. France* (no. 47342/14) számú ügyben ugyancsak nem kizáró körülmény, ha bizonyítékokat egy eljárásban gyűjtötték össze a párhuzamos közigazgatási és büntetőeljárás alapjául.¹⁹

Ezen ügyek lényegének ismertetését azért tartottam indokoltnak, mert mutatja, hogy az EJEB joggyakorlatában kezdetben a *ne bis in idem* elv lényegében kivételekre történő utalás nélkül szigorúan érvényesült. Az Európai Unió Bírósága pedig mindig is deklarálta, hogy az EJEB által biztosított jogvédelmet irányadónak tartja a saját ítélkezési gyakorlatában is.

Mindez azért is fontos, mert az EUB előtt felmerült és a felelősségi formák halmozását érintő előzetes kérdések ismereteim szerint eddig nemzeti kontextusban merültek fel, azaz valamely tagállam saját közigazgatási, illetve büntetőjogi felelősségi rendszere körében, és így az EJEB kifejezetten erre irányuló joggyakorlatának eredményeit megfelelően alkalmazni lehet.²⁰

A *ne bis in idem* elv az Európai Unióban kezdetben az Európai Unió Bírósága (EUB) ítélkezési gyakorlatában mutatkozott meg. Az első megjelenése a 7/72. számú Boehringer Mannheim GmbH kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 1972. december 14. napján hozott ítéletre vezethető vissza, ám ekkor még nem a büntetőjogi, sokkal inkább versenyjogi jogvitában felmerülő vetülete jelentkezett.²¹

Az EUB gyakorlatából elsőként talán a 2013. február 26. napján kihirdetett Hans Akerberg Fransson ügyet érdemes megemlíteni, amely ügyben az EUB arra a döntésre jut, hogy a Charta 50. cikke nem zárja ki, hogy valamely tagállam a hozzáadottérték-adóval kapcsolatos bevallási kötelezettségek teljesítésének elmulasztásában megnyilvánuló ugyanazon tényállásra egymást követően adójogi és büntetőjogi szankciók kombinációját alkalmazza.²² A szankciók lehetnek büntetőjogi, közigazgatási jellegűek és a kettő kombinációi is. A Charta 50. cikke ugyanis csak akkor zárja ki ugyanazon tényállás alapján ugyanazon sze-

¹⁵ Lásd a 2002. július 23-i Västberga Taxi Aktiebolag és Vulic kontra Svédország ítéletet (36985/97. szám) és a 2002. július 23-i Janosevic kontra Svédország ítéletet. (Hivatkozza főtanácsnoki indítvány.)

¹⁶ 24130/11.; 29758/11.

¹⁷ EJEB Jussila v Finnország, Appl. No. 73053/01, A and B v Norvégia.

¹⁸ LÁRIS Liliána: Új irányok a kétszeres értékelés tilalma értelmezésében. *Ügyészek Lapja*, 2022/3. szám <http://ugyeszeklapja.hu/?p=2296> (letöltés: 2023. 01. 05.).

¹⁹ EJEB Nodet. V. Franciaország No. 47342/14.

²⁰ Itt ragadom meg az alkalmat, hogy megköszönjem prof. dr. Karsai Krisztina észrevételeit, amit az Európai Jogi Szaktanácsadói Hálózat 2022. november 25. napjára készített. KARSAI Krisztina: Opponensi vélemény műhelyvitára 'Angyal-Szürös László – Elek Balázs – Horváth-Tóth Imola – Katona Rita – Pfeifer Péter: Mit köszönhet a bünygyi együttműködés az Európai Unió Bíróságának?' 2022. november 22.

²¹ SZABÓ Judit: *A ne bis in idem elve az európai jogalkalmazásban*. PhD-értekezés 82. <https://dea.lib.unideb.hu/server/api/core/bitstreams/9716e68e-12f9-4822-9e54-84711ec28c72/content> (letöltés: 2022.10.19).

²² 2013. február 26. Áklagaren kontra Hans Åkerberg Fransson, C-617/10. sz. ügy.

méllyel szemben a büntetőeljárás megindítását, ha az adóbírság büntető jellegű és jogerőssé vált. Utalt ebben a körben a 2012-ben hozott Bonda-ügyre ahol az adóbírság büntető jellegének meghatározásakor a belső jog szerinti minősítésnek, a jogsértés jellegének és az érintett személlyel szemben kiszabható szankció természetének és súlyának tulajdonított jelentőséget.²³ Mindezt nem lehet másként értelmezni mint úgy, hogy „amennyiben egy közigazgatási szankció vonatkozásában meg lehet állapítani annak büntető jellegét, akkor az egyébként közigazgatási jog által szabályozott, de büntetőjogi sajátosságokkal rendelkező szankciót a büntetőeljárásban kiszabható szankcióval együtt nem lehet alkalmazni.”²⁴

A döntés háttere az előterjesztett főtanácsnoki indítványból ismerhető meg, ahol kirajzolódik, hogy az EJEB gyakorlata megváltozott és emiatt az Európai Unió bíróságának is döntenie kell a saját joggyakorlatáról. Az ügyben előterjesztett főtanácsnoki indítvány utalt arra is, hogy a közigazgatási és büntetőjogi kettős szankciók problémája az uniós tagállamok közötti megegyezés hiányából fakad. A megegyezés hiánya abból eredhet, hogy számos tagállamban mennyire fontosak a közigazgatási eljárásban alkalmazott szankciók, és ugyanakkor e tagállamokban különös jelentőséget tulajdonítanak a büntetőeljárásnak és a büntetőjogi szankciónak is. Egyrészt, az államok nem akarnak lemondani a közigazgatási szankcióra jellemző hatékonyságról, különösen azokon a területeken – mint az adójog vagy a közbiztonságra vonatkozó jog –, ahol a közhatalom a jogszabályok szigorú betartásában érdekelt. Másrészt, a büntetőjogi beavatkozás kivételessége, illetve az eljárás során a vádlottat megillető biztosítékok arra ösztönzik az államokat, hogy fenntartsák a döntési szabadságukat arra vonatkozóan, hogy milyen magatartást lehet büntetőeljárás alá vonni.

A főtanácsnoki indítvány szerint az EJEB ítélkezési gyakorlatának fejlődése szerint az Egyezmény 7. jegyzőkönyve 4. cikkével ellentétes az ugyanazon tények alapján kiszabott közigazgatási és büntetőjogi kettős szankció alkalmazása, megakadályozva ezzel második, akár közigazgatási, akár büntetőjogi eljárás indítását az első szankció jogerőssé válását követően. Az Unió tagállamai egységesen, bár különböző fokban, ismerik a közigazgatás szankcionálási jogkörét. Ez a jogkör jelentős számú tagállamban összeegyeztethető a büntetéshez való joggal (*ius puniendi*), illetve közigazgatási és büntetőjogi kettős szankciót eredményezhet. Mindazonáltal ez nem azt jelenti, hogy a kettős szankciót alkalmazó tagállamok teljes mérlegelési jogkörrel teszik ezt. Ellenkezőleg, az esetek többségében a kétszeres szankció eszközt alkalmazó államok olyan szabályt állapítottak meg, amely megelőzi a túlzott büntetést. Fran-

ciaországban ennek megfelelően az Alkotmánytanács megállapította, hogy a két szankció összesen nem haladhatja meg az egyes jogsértésekre irányadó szigorúbb szankciót. A német ítélkezési gyakorlat arányossági kritériumot alkalmaz esetről esetre, hogy elkerüljék a szankciók túlzott összegződését. Más államok előzetes büntetőeljárásra vonatkozó olyan szabályt hoztak, amely alapján a közigazgatási bíróság köteles felfüggeszteni az eljárását a végleges büntetőjogi határozat bevéradásáig. Például ez történik Spanyolországban, ahol a közigazgatás szankcionálási jogkörét szabályozó királyi rendelet előírja a büntetőeljárás elsőbbségét a közigazgatási szankcionálásra vonatkozó eljárással szemben. A svéd szabályozásban, a második eljárásban döntést hozó büntetőbíróság a büntetőjogi szankciót csökkentheti a közigazgatási szankcióval. A főtanácsnok véleménye szerint a Charta 50. cikkét úgy kell értelmezni, hogy az nem akadályozza, hogy a tagállamok a büntetőeljárás indításánál ugyanolyan tények miatt, amelyet közigazgatási úton jogerősen már szankcionáltak, feltéve hogy a büntetőbíróság figyelembe veheti a korábban kiszabott közigazgatási szankciót az említett büntetőbíróság által kiszabandó büntetés enyhítése céljából. A svéd bíróságoknak az „adó-bűncselekmények szankciójának megállapításakor” „figyelembe kell venniük” a korábban kiszabott bíróságot. Ha olyan kompenzációs eljárásról lenne szó, amelyben a második szankciót úgy tekinthetnék, hogy enyhítő következményekkel jár a második szankciót illetően, az első eljárás megindítása nem lenne ellentétes a Charta 50. cikkével. Ellenkező esetben, ha a svéd szabályozás által alkalmazott követelmény nem tenné lehetővé a fentiek szerinti kompenzációt, nyitva maradna a lehetőség, hogy H. Franssonnal szemben második szankciót is alkalmazzanak, a főtanácsnok véleménye szerint ezzel megsérthették a Charta hivatkozott 50. cikkét. Az ügyben a bíróság ítélete nagyban átvette a főtanácsnoki indítvány érvrendszerét, és a meghozott döntés is megállapította, hogy a közigazgatási és büntetőjogi kettős szankció jelenléte és meggyökerezése olyan széles körű, hogy a tagállamok közös alkotmányos hagyományának is lehetne minősíteni.²⁵

A Bíróság végső döntése az volt, hogy az Európai Unió alapjogi chartájának 50. cikkében szabályozott *ne bis in idem* elve nem zárja ki, hogy valamely tagállam a hozzáadottérték-adóval összefüggő bevallási kötelezettségek teljesítésének elmulasztásában megnyilvánuló ugyanazon tényállásra egymást követően adójogi szankciót és büntetőjogi szankciót alkalmazzon, amennyiben az első szankció nem büntető jellegű, aminek vizsgálata a nemzeti bíróság feladata.²⁶

Arról azonban ne feledkezzünk el, hogy a korábbi döntésekben szó sem volt tagállami hagyományok

²³ C-489/10. sz. Bonda-ügy 2012. június 5.

²⁴ SZABÓ Judit: *A ne bis in idem elve az európai jogalkalmazásban*. PhD-értekezés 82. <https://dea.lib.unideb.hu/server/api/core/bitstreams/9716e68e-12f9-4822-9e54-84711ec28c72/content> (letöltés: 2022.10.19) 50.

²⁵ 2013. február 26. Åklagaren kontra Hans Åkerberg Fransson, C-617/10. sz. ügy.

²⁶ Uo.

ról vagy akár a kompenzációs eljárás lehetőségéről. A jogbiztonságot szolgáló ne bis in idem jogértelmezése körében a főtanácsnoki indítvány értelmezését átvéve követte az Európai Unió Bírósága az EJEB szűkített jogvédelmét.

Sajnos meghaladja ezen tanulmány kereteit annak bemutatása, hogy az EJEB és EUB joggyakorlatával párhuzamosan hogyan alakult az Európai Unió jogalkotása, hiszen az ítélezési gyakorlatot nyilván az is meghatározza. Csupán példaként említem az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/1371. számú irányelvét (2017. július 5.) amely az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről szól.²⁷ Az irányelv – bár szűkszavúan, de – érinti a felelősségi formák halmozását, és nem zárja ki a párhuzamos közigazgatási és büntetőszankciók alkalmazását.²⁸ Az irányelv alapján a tagállamok kötelezettsége annak biztosítása, hogy a nemzeti rendelkezések alapján indított büntetőeljárások ne érintsék indokolatlanul az uniós jogban vagy a nemzeti végrehajtási rendelkezésekben megállapított, 'a büntetőeljárással nem egyenértékű közigazgatási intézkedések, szankciók és bírságok' megfelelő és hatékony alkalmazását.²⁹

A 2017. december 5. napján kihirdetett M. A. S. és M. B. ítéletben megfogalmazottak szerint az eljárások és a büntető jellegű szankciók halmozása indokolt lehet, ha ezen eljárások és szankciók – az ilyen célkitűzés megvalósítása érdekében – olyan további célokat követnek, amelyek adott esetben a szóban forgó jogsértő magatartás más szempontjaira irányulnak.³⁰

Az eljárások büntető jellege kapcsán az Európai Unió Bírósága 2018-ban a Menci, Garlsson, Di Puma (C-596/16) és Zecca ügyekben foglalkozott a kettőzött eljárásokkal azzal, hogy az széles körben elterjedt realitás a tagállamokban különösen gazdasági és pénzügyi bűncselekményeknél. Ezen ügyekben is tovább csökkentették a ne bis in idem nyújtotta védelmet, meghagyva a lehetőséget a büntető és közigazgatási szankciók közös kiszabására ugyanazon cselekedetekre.

Az egyik legnagyobb mérföldkő a ne bis in idem elv teljes kiüresítésére a Luca Mencilvel szembeni eljárás (2018), akire jogerősen büntető jellegű közigazgatási szankciót szabtak ki amiatt, hogy nem fizette meg a törvényben meghatározott határidőn belül a 2011-es adóévre vonatkozó adóbevallás szerinti héát, és hogy az alapügyben szóban forgó bün-

tetőeljárás tárgya ugyanez a mulasztás volt.³¹ Ezen ügyben a főtanácsnoki indítvány már részletesen elemzi az „EJEB új ítélezési gyakorlatát”, különösen az A és B kontra Norvégia ítéletnek az uniós jogra gyakorolt hatását.³² Külön is felhívja azon szabályt, hogy a Charta 52. cikkének (3) bekezdése alapján, az 50. cikk tartalmát és terjedelmét „azonosnak kell tekinteni azokéval”, amelyek az EJEB vonatkozó rendelkezésében szerepelnek. Felveti azonban a főtanácsnoki indítvány, hogy az EJEB ítélezési gyakorlatának az A és B kontra Norvégia ügyben történt megváltozása milyen jelentős kihívást jelent a Bíróság számára. A főtanácsnoki indítvány szerint az EUB-nak választási lehetősége van, így vagy elfogadja feltétel nélkül a ne bis in idem elvnek az A és B kontra Norvégia ítélet által megállapított korlátozását, vagy mindezt elutasítja és az Akerberg Fransson ítéletben meghatározott védelmi szintet tartja fenn az EJEB korábbi ítélezési gyakorlatára történő hivatkozás mellett. Ezen túl külön ítélezési gyakorlatot is kialakíthat az EUB annak meghatározásához, hogy összeegyeztethetőek-e a Charta 50. cikkével a vegyes (büntetőjogi és közigazgatási) eljárások, amelyek között 'legendő kapcsolat áll fenn'. Utalt arra is a főtanácsnoki indítvány, hogy az „EJEB új ítélezési gyakorlatához való igazodást” több kormány is támogatja és mindez összhangban van a Charta és az EJEB összehangolt értelmezésére irányuló kötelezettséggel.³³

Végül Európai Unió Bírósága látszólag szigorú mércét szabott meg az eljárások halmozódására az arányosság elvének értelmezésével, amelynek „tisztelőben tartása megköveteli, hogy az olyan nemzeti szabályozásban előírt eljárások és szankciók halmozása, mint amelyről az alapügyben szó van, ne haladja meg az e szabályozás által kitűzött jogszerű célok eléréséhez szükséges mértéket, beleértve, hogy amennyiben több megfelelő intézkedés kínálkozik, a kevésbé korlátozó intézkedéshez kell folyamodni, és az okozott hátrányok a kitűzött célokhoz képest nem lehetnek aránytalanul nagyok”. Mégis kiderül, hogy egy laza keretet is elfogadhatónak tart a „feltétlenül szükséges mértékhez”, hiszen pusztán „világos és pontos szabályokat kell előírnia” a nemzeti szabályozásnak, amelyek lehetővé teszik a jogalany számára, hogy előre lássa, mely cselekedetek és mulasztások vonhatják maguk után az eljárások és a szankciók ilyen halmozását. Lássuk be, a pozitivista jog uralma mellett nem túl nagy követelmény, hogy előre ismertek legyenek a párhuzamos eljárásokat lehetővé tevő szabályok.

Másrésről azt a 'követelményt' állította, hogy a büntető jellegű szankciók halmozására olyan szabályoknak kell vonatkoznuk, amelyek lehetővé teszik

²⁷ Lásd bővebben: UDVARHELYI Bence: *Kézikönyv az Európai Unió Pénzügyi Érdekeinek védelméről*. Patrocínium Kiadó, Budapest, 2022. 233–234.

²⁸ „A tagállamok elvben a továbbiakban is párhuzamosan alkalmazhatnak közigazgatási intézkedéseket és szankciókat az ezen irányelv által szabályozott területen. Az ezen irányelvet átültető nemzeti jogszabályok alkalmazása során azonban a tagállamoknak gondoskodniuk kell arról, hogy a büntetőjogi szankciók ezen irányelvvel összhangban történő kiszabása, valamint a közigazgatási intézkedések és szankciók alkalmazása ne vezessen a Charta rendelkezéseinek megsértéséhez.” PIF irányelv 31. preambulumbekzdés.

²⁹ PIF irányelv 14. cikk.

³⁰ M. A. S. és M. B. ítélet C 42/17, EU:C:2017:936, 34. pont.

³¹ Menci Luca C-524/15. sz.

³² Ismertetés napja 2017. 09. 12, Manuel Campos Sánchez_Bordona főtanácsnok indítványa <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:62015CC0524&from=HU>

³³ 2018. március 20. C 524/15. sz. ügy, Luca Menci.

annak biztosítását, hogy a kiszabott szankciók összességének súlya megfeleljen az adott jogsértés súlyának, ami a büntetések arányosságának elvéből is következik. E szabályoknak elő kell írniuk, hogy a hatáskörrel rendelkező hatóságok egy második szankció kiszabásakor kötelesek gondoskodni arról, hogy a kiszabott szankciók összességének súlya ne haladja meg a megállapított jogsértés súlyát. Belátható azonban, hogy ezen értelmezés egy viszonylag széles büntetési tételkeret mellett olyan laza értelmezéshez vezethet, ami már igen messze van az elv eredeti tartalmától.

Ezenkívül azt is tartalmazza a döntés, hogy a ténylegesen kétszeres eljárással érintett (nevezzük) költségvetési csalásos ügynek, az adótartozás önkéntes megfizetése, feltéve, hogy az az érintett személy ellen kiszabott közigazgatási szankciót is magában foglalja, a büntetőeljárásban figyelembe veendő különös enyhítő körülménynek számít. Azaz nincs akadálya a többszöri eljárásnak, de ez a tény enyhítő körülmény.

Ehhez képest már meg se lepődünk azon a kinyilatkoztatáson, hogy „nem sérti a ne bis in idem elvét, és büntetőeljárás indítható egy olyan személlyel szemben, akit ugyanezen tényállás miatt már jogerősen büntető jellegű közigazgatási szankcióval sújtottak, feltéve, hogy ez a szabályozás az eljárások és szankciók ilyen halmozásának igazolására alkalmas általános érdekű célkitűzést szolgál, mint adott ügyben a héával kapcsolatos jogsértések elleni küzdelmet”.³⁴

Az ugyancsak 2018. március 20. napján meghozott *Garlsson Real Estate SA* és az *Enzo di Puma* ügyekben is ugyanezen gondolatmenet érhető tetten.³⁵

A *Garlsson Real Estate* ügyben az EUB továbbítte az arányosság elvének értelmezését, és így jutott arra, hogy a *Charta 50.* cikkével az olyan nemzeti szabályozás áll ellentétben, amely a büntető elítélést követően teszi lehetővé a büntető jellegű pénzbírság kiszabását, amennyiben az elítélés önmagában is alkalmas az elkövetett bűncselekmény hatékony, arányos és visszatartó erejű megtorlására.³⁶ Mindez ugyancsak mérlegelésen alapuló megengedő szabály lett az elv történetében.

Az EUB tehát lényegében azt mondta ki, hogy az eljárások halmozásának a lehetősége a kétszeres értékelés tilalmának a korlátozását jelenti, ami a nemzeti alkotmánybíróságok által is ismert szükségesség-arányosság vizsgálattal megtehető.³⁷ Az EUB ezen iránya jelenik meg a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában is.³⁸ Az azonos tényeken alapuló eltérő felelősségi formák halmozásánál azonban kihívás elé állítja a jogalkalmazót az, hogy a bűnösségen

alapuló büntetőjogi felelősségi rendszert a nagyban objektív alapú igazgatási felelősséggel kellene összehangba hozni úgy, hogy korántsem lehet előre tudni, hogy melyik eljárás fog hamarabb jogerősen (vagy véglegesen) befejeződni.³⁹ Varga Zs. szavaival élve „a kétszeres értékelés tilalmának értelmezése során figyelemmel kell lenni a közigazgatási jogi szankció abszolút és relatív célja közötti különbségre. A közigazgatási anyagi jog az állam által elvárt magatartást hordozza. A közigazgatási szankció ennek a kötelezettségnek az objektív megsértéséhez fűzött jogkövetkezmény. Ez a közigazgatási szankció alkalmazásának abszolút célja. Önmagában ez megkülönbözteti a szubjektív (bűnösségi) alapú büntetőjogi szankcióktól, amelyek a büntetőjog és a szabálysértési jog sajátosságai. A közigazgatási szankció alkalmazása ezért általában nem függhet más jogági szankciótól.”⁴⁰

Konklúzó

Az EJEB és az EUB kezdeti szigorúbb joggyakorlattól eltérve, először az EJEB gyakorlatának módosulása, majd az ebben közreható tagállami nyomás és hagyományok adta realitás nyomán oly mértékben fellazult, hogy a jogbiztonságot szolgáló szabályai a kétszeres eljárás tilalmának mára részben kiüresedtek, azok kellő garanciával már korántsem szolgálnak.⁴¹ Különösen kiüresítheti a felelősségi formák halmozása ellen nyújtott védelmet az EJEB által kialakított új gyakorlat, de az EUB 'szigorú' feltételrendszere az előreláthatóság és a joghátrányok arányosságának követelménye kapcsán ugyancsak szűk mezsgyén mozog. Félő, hogy ezen követelmények elvezethetnek olyan álgaranciákhoz, mint az eljárás elhúzódása esetén a határozatok indokolásában kötelességszerűen rögzített megállapítás annak enyhítő körülményként történő figyelembevételéről. Belátható, hogy a szankciók halmozódásának előreláthatósága a pozitív jog világában nem túl nagy elvárás, míg a büntetés kiszabása körében a másik eljárásban kiszabott szankció figyelembevétele is könnyen erre a sorsa juthat. Megjegyzendő azonban, hogy az ezen szempontok szerint közölt elvi döntésben az ítéletábra épp az adóigazgatási eljárásban kiszabott igen jelentős büntető jellegű pénzbírságra tekintettel nem szabott ki a szabadságelvonó büntetés mellett pénzbüntetést is.⁴² A Kúria által közzétett 2019.B.16 számú határozat szerint „az adóügyi eljárásban kiszabott adóbírság nem zárja ki

³⁹ Lásd Karsai Opponensi vélemény – kézirat – i. m.

⁴⁰ VARGA Zs. András: A közigazgatási jogi norma és a közigazgatási jogi szankció. In: CZINE Ágnes (szerk.): *Király Tibor emlékkötet*. Budapest, 2022. 587–599.

⁴¹ Lásd még: Giulia LASAGNI – Sofia MIRANDOLA: The European ne bis in idem at the Crossroads of Administrative and Criminal Law <https://eucrim.eu/articles/european-ne-bis-in-idem-crossroads-administrative-and-criminal-law/> (2022. 10. 19).

⁴² Kúria 2019.B.16

³⁴ 2018. március 20. C 524/15. sz. ügy, Luca Menci.

³⁵ *Garlsson Real Estate C537/16.* sz. ügy, *Garlsson Real Estate SA, Enzo di Puma C-596/16* és *C-597/16* egyesített ügyek.

³⁶ 63. pont. Lásd még 18/2022. (VIII. 1.) AB határozat [64] pont.

³⁷ LÁRIS 2018 i. m.

³⁸ 8/2017. (IV. 18.) AB határozat, 18/2022. (VIII. 1.) AB határozat.

az adóbírság alapjául szolgáló cselekmény miatt büntetőeljárás megindítását és büntető szankció alkalmazását, ez nem sérti a kétszeres eljárás tilalmát, de a kiszabott adóbírságnak a büntetőeljárásban jelentősége lehet. „Mindebből az is következik, hogy a költségvetési csalás miatt indult büntetőeljárásokban a bíróság által megállapított tényállásnak szükségszerűen utalni kell a közigazgatási eljárásban a tettazonosság körében értékelhető eljárás adataira, így abban az esetben, ha ugyanazon cselekményért közigazgatási eljárásban a közigazgatási hatóság szankciót alkalmazott a terhelttel szemben, szükségszerűen rögzíteni kell ezen tényadatokat, és ha van rá adat, a közigazgatási eljárásban a közigazgatási szankció nyomán megfizetett összegeket is.”⁴³ Emellett azonban nem feledkezhetünk

⁴³ Uo.

meg arról, hogy „a jog világában egyedül a bíróság jogosult annak megállapítására, történt-e bűncselekmény, ki annak az elkövetője, és egyedül a bíróság jogosult büntetés kiszabására”.⁴⁴ Mindebből pedig egyenesen következik az is, hogy a kétszeres eljárásból adódó hátrányokat végső soron ugyancsak csak a jogalkalmazó bíróság tudja figyelembe venni.

⁴⁴ KIRÁLY Tibor: A büntetőhatalom korlátai. (A Magyar Tudományos Akadémián, 1988. április 29-én elhangzott székfoglaló előadás) In: Király Tibor professzor 70 éves. *Kriminológiai Közlemények* 33. Magyar Kriminológiai Társaság, Bp. 1990. 85., vö. Alaptörvény XXVIII. cikk (1)–(2) bekezdés.