

Szabó Judit¹

A ne bis in idem elvének alkalmazása a környezetet károsító cselekmények megítélése körében

I. Alapvetések

A ne bis in idem (non bis in idem) elve az ugyanazon tény kétszeres értékelésének tilalmát határozza meg, és mint ilyen, a szuverén államok központi alapköve, mely az állam büntetőigénye érvényesítésének egyik eljárásjogi akadályát jelenti.

Az elv, melynek eredete a római jogra vezethető vissza – nemo debet bis vexari pro una eadem causa, azaz senki nem kell elszenvednie, hogy vele szemben ugyanazon cselekmény miatt kétszer is büntetőeljárást folytassanak le – valamennyi szuverén állam mérvadó jogrendszerének szerves részét képezi.²

Az Alaptörvényben is deklarált vezérelv³ a jogrendszer egészére vonatkozó hatással bír, de alapvetően az állam büntetőjogi hatalmának korlátozását jelenti. Más megfogalmazásban a tilalom szoros értelemben a büntetőeljárásra és a büntetőjogi büntetésre vonatkozik.⁴ Ugyanakkor ma már nem csak a büntetőjogi, hanem a közigazgatási vagy polgári jogi szankciók is nagyon mélyen avatkozhatnak be az érintettek magánszférájába, annak ellenére, hogy kevésbé, vagy olykor egyáltalán nem kötik való eljárásjogi garanciák a civilisztikai jogalkalmazást.⁵

Alapvetés, hogy a legerősebb eljárásjogi garanciák⁶ a büntetőjog területén védik az érintetteket, míg a legkevésbé a polgári jog területén.⁷

A ne bis in idem elve alkalmazhatósága, mint a jogerő egyik

következménye ugyanakkor feltételezi a jogágakon átívelő tettazonosságot. Erre utal az is, hogy az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EUB) és a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) is több alkalommal vizsgálták a közigazgatási szankciók büntetőjogi jellegét,⁸ elvi érveléssel kimondva, miszerint ugyanazon tényállás esetén a büntetőjogi és közigazgatási szankciók párhuzamos alkalmazása sértheti a ne bis in idem elvét.

A jogpolitikai trendeket tanulmányozva megállapítható, miszerint a közigazgatási eljárásokban alkalmazott szankciók

egyre inkább büntető jellegűek, emiatt nemcsak az EJEB, de az EUB előtt is újra és újra kezdeményezik a tagállami rendelkezések felülvizsgálatát a nemzetközi szerződéseknek való megfelelés érdekében, főként mivel mindkét bírósági fórum elvi érveléssel rögzítette, hogy ugyanazon tényállás esetén a büntetőjogi és közigazgatási szankciók párhuzamos alkalmazása sértheti a ne bis in idem elvét.⁹

Mindez különösen igaz a közigazgatási és a büntetőjog mezsgyéjén elhelyezkedő környezetkárosító elkövetési magatartások megítélése körében.

II. A jogágakon átívelő tettazonosság megítélése

A jogágakon átívelő tettazonosság kérdéskörére immár rátérve, elsődlegesen rögzítendő, miszerint a magyar büntetőeljárás törvény¹⁰ akként rendelkezik, hogy abban a kérdésben, hogy a terhelt követett-e el bűncselekményt, a bíróságot, az ügyészséget és a nyomozó hatóságot nem köti a polgári, a közigazgatási, a szabálysértési, a fegyelmi vagy más eljárásban hozott határozat, illetve az abban megállapított tényállás.¹¹ Eszerint a bíróságot a más eljárásban hozott határozat – függetlenül a más eljárás jogi jellegétől – nem köti, ideértve az abban megállapított tényállást, és a jogi értékelést is. Az eljárásjogi törvény ezen rendelkezése egyúttal kifejezésre juttatja, hogy a

¹ PhD. LL.M. A Fővárosi Törvényszék Büntető Kollégiumvezetője, az Európai Jogi Szaktanácsadó Bírák Hálózatának koordinátorhelyettese, egyetemi adjunktus (ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Büntetőjog Tanszék).

² M. NYITRAI PÉTER: *Nemzetközi és európai büntetőjog*. Osiris Kiadó, Budapest, 2006. 143.

³ Alaptörvény XXVIII. cikk (6) bekezdés.

⁴ KIS NORBERT: Szupranacionális szankciók. In: KONDOROSI FERENC – LIGETI KATALIN (szerk.): *Az európai büntetőjog kézikönyve*. Magyar Közlöny-és Lapkiadó, Budapest, 2008. 385. 23–35.

⁵ BELCSÁK RÓBERT FERENC: *A bírságkiszabás jogállami garanciáinak hiányáról*. Optimi nostri 2009. 8. <https://dfk-online.sze.hu/images/optimi%20nostri/2009/belcs%203%a1k.pdf>.

⁶ Lásd többek között ártatlanság vélelme, tisztességes eljáráshoz való jog, hatékony védelemhez való jog stb.

⁷ SZABÓ JUDIT: Közigazgatási jogvita kontra büntetőjog. *JURA*, Pécs, 2021/1. 67–85.

⁸ Lásd pl. Aklagaren kontra Hans Akerberg Fransson C-617/10. sz. ügy, 2013. február 26.; Engel és társai kontra Hollandia ügy 1976. június 8. (no. 5100/71., 5101/71. 5102/71.; 5354/72.; 5370/72); A és B kontra Norvégia ügy 2016. november 15. (no. 24130/11.; 29758/11.); C-524/15. számú Luca Menci-ügy 2018. március 20.

⁹ SZABÓ JUDIT – MOLNÁR DALMA: Orvhalászat a jogágak mezsgyéjén. *Európai Jog*, 2023. közzététel alatt; FIGULA ILDIKÓ – ELEK BALÁZS: Gondolatok az Európai Unió Bírósága C-524/15. számú ügyben hozott ítéletéhez közigazgatási és büntetőbírói szemszögből. <http://ejsh.justice.hu/blog/20180503/figula-ildiko-elek-balazs-gondolatok-az-europai-unio-birosaga-c-52415-szamu-ugyben> (korlátozottan hozzáférhető).

¹⁰ 2017. évi XC. törvény.

¹¹ 2017. évi XC. törvény 7. § (5) bekezdés.

hatóságok döntési jogköreit tekintve a büntetőügyekben eljáró hatóságok döntési jogköre a legerősebb.

Bár a korábbi Alkotmány az alapelvet még nem deklarálta, ugyanakkor Magyarország Alaptörvényének XXVIII. cikk (6) bekezdése már kifejezetten rögzíti, hogy a jogorvoslat törvényben meghatározott rendkívüli esetei kivételével senki nem vonható büntetőeljárás alá, és nem ítéltethető el olyan bűncselekményért, amely miatt Magyarországon vagy – nemzetközi szerződés, illetve az Európai Unió jogi aktusa által meghatározott körben – más államban törvénynek megfelelően már jogerősen felmentették vagy elítélték.

A kétszeres értékelés tilalmának Alaptörvényben való rögzítése egyúttal biztosította a büntetőeljárás törvény azon rendelkezésének deklarálását is, mely szerint a büntetőeljárás nem indítható, illetve a megindult büntetőeljárást meg kell szüntetni, ha az elkövető cselekményét már jogerősen elbírálták, kivéve a rendkívüli jogorvoslati eljárások és egyes különleges eljárások esetét.¹²

A magyar Alkotmánybíróság a 42/1993. (VI. 30.) határozatában akként foglalt állást, hogy ne bis in idem, valamint a res iudicata elve olyan alkotmányos, a büntetőeljárás során érvényesülő garanciális rendelkezés, amely az állam büntetőhatalmának valós korlátját jelenti.¹³ Továbbá az Alkotmánybíróság a 33/2013. (XI. 22.) határozatában szintén arra emlékeztetett, hogy az állami büntetőigény érvényesítése jogállami keretek között kizárólag abban az esetben igazolható alkotmányos szinten, amennyiben vannak olyan garanciális szabályok, amelyek kellő ellensúlyt képeznek és elejét veszik az állami büntetőhatalom önkényes, visszaélészerű gyakorlásának. Az Alkotmánybíróság határozatában az állam büntetőhatalmának korlátjaként rögzítette – az Alaptörvényben foglalt alkotmányos garanciarendszer mellett – a hatályos büntetőeljárás törvény alapelvei között szabályozott kétszeres értékelés tilalmát is.¹⁴

A ne bis in idem elve egy tágabb, valamint egy szűkebb értelmezéssel is körül járható.

Tág megfogalmazásban a kétszeres értékelés tilalma a jogállamiság elvéből következő alkotmányos princípium, amely szerint az elkövetőt nem lehet ugyanazon cselekmény miatt kétszer büntetőjogi hátránnyal súlytani.

Szűkebb értelemben vett fogalma a büntetés kiszabása kapcsán érvényesül, melyre figyelemmel a bíróság nem értékelheti a büntetés kiszabása során súlyosító vagy enyhítő körülményként a törvényhozó által törvényi tényállási (minősítő vagy privilegizáló) elemként már értékelt körülményt. Ez azt is kizárja, hogy a bíróság kétszeresen értékelje ugyanazon tény, állapotot, szituációt.¹⁵

Az alapelv gyakorlati megjelenítése a magyar Kúria (Legfelsőbb Bíróság) Büntető Kollégiumának a büntetés kiszabás

során értékelhető tényezőkről szóló 56. számú kollégiumi véleménye szolgál. Kifejti, hogy a kétszeres értékelés tilalma a büntetést befolyásoló körülmények értékelésénél is érvényes, így a törvényhozó által tényállási elemként szabályozott, avagy a súlyosabb vagy enyhébb minősítést megalapozó körülményt nem lehet egyrészt enyhítőként, másrészt súlyosítóként is értékelni.¹⁶

A fentiek alapján összefoglalóan megállapítható, hogy a ne bis in idem elve az állam büntetőjogi hatalmának garanciális akadályát képezi.

III. Nemzetközi fundamentumok

A ne bis in idem elve mind a hazai, mind a külföldi államok jogrendszerében és a nemzetközi egyezmények rendelkezései között kiemelkedő helyet foglal el.

A releváns nemzetközi egyezmények a ne bis in idem elv államon belüli és államok közötti alkalmazását különítik el. Az államok közötti kettős büntetés tilalmának elve szerint, ha egy bűncselekmény miatt a terheltet az egyik államban jogerősen elítélték vagy felmentették, ugyanazon cselekmény miatt már nem lehet a terhelttel szemben egy másik szerződő államban büntetőeljárást lefolytatni.¹⁷

Az Európai Unió egyes tagállamainak határain átívelő bűnözés, ideértve a környezetet károsító cselekményeket is, felerősödésével jelentkeztek azok esetek, amikor az egyes elkövetőkkel szemben ugyanazon történeti tényállás alapján egyszerre több tagország is érvényesíteni kívánta büntetőjogi igényét.

Az államon belüli ne bis in idem elv alkalmazása kizárja, hogy a felmentett vagy elítélt terhelttel szemben ugyanazon cselekmény miatt ismételt büntetőeljárás folytassanak.¹⁸ A fentiekben túlmenően az alapelv elementáris szerepét igazolja, hogy egyrészt az EUB, másrészt az EJEB számos határozatában vizsgálta érvényesülését.¹⁹

Ugyanakkor a jelenlegi magyar tapasztalatok szerint a közigazgatási jogvitában a közigazgatási szankciók büntető jellegének értékelése és a ne bis in idem elv megsértése csak ritkán merül fel, mert jellemző módon – a közigazgatási és a büntetőügyek speciális eljárási szabályainak sajátosságaiból is adódóan – azonos személlyel szemben, azonos tényállásra alapított

¹⁶ SZABÓ JUDIT: *A ne bis in idem elve az európai jogalkalmazásban*. Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Debrecen, 2022. 13.

¹⁷ Vö. Schengeni Megállapodás Végrehajtási Egyezménye 54. cikke.

¹⁸ Lásd Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 14. cikk (7) bekezdése: „Senkivel szemben sem lehet büntetőeljárást indítani vagy büntetést kiszabni olyan bűncselekmény miatt, amely miatt az adott ország törvényének és büntetőeljárásának megfelelően jogerős ítélettel már elítélték vagy felmentették.”; az Emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4. napján kelt Egyezmény hetedik kiegészítő jegyzőkönyvének 4. cikk (1) bekezdése: „ha valakit egy állam büntető törvényének és büntető eljárási törvényének megfelelően egy bűncselekmény kapcsán már jogerősen felmentettek vagy elítélték, e személlyel szemben ugyanennek az államnak az igazságszolgáltatási szervei ugyanezen bűncselekmény miatt nem folytathatnak büntető eljárást, és vele szemben abban büntetést nem szabhatnak ki”.

¹⁹ SZABÓ (2022) i. m. 165–169.

¹² 2017. évi XC. törvény Be. 4. § (3) bekezdés.

¹³ 42/1993. (VI. 30.) AB határozat indokolásának III.4. pontjában kifejtettek; Megjegyzés: Az Alaptörvény Záró Rendelkezéseinek 5. pontja alapján az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat veszítik, amely rendelkezés a kifejtett joghatásukat nem érintette, illetőleg Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépést követően is kifejezetten fenntartotta e körben kifejtett korábbi jogértelmezését ld. 33/2013. (XI. 22.) AB Határozat.

¹⁴ 33/2013. (XI. 22.) AB Határozat IV.3. pont.

¹⁵ BANA Imre: A ne bis in idem elv érvényesülése közigazgatási szankció és büntetőeljárás egyidejű alkalmazása során. Új Magyar Közjogtudomány 10. évf. 2. sz.35.

közigazgatási és büntető szankciók sorrendjében a közigazgatási szankció szokott lenni az első.²⁰

A környezettel kapcsolatos bűncselekményeknek gyakran van határokön átnyúló dimenziója, míg egyes környezeti bűncselekmények általában több országot érintenek (például hulladékok, védett fajok vagy vadon élő állatokból származó termékek tiltott kereskedelme), vagy hatásuk országhatárokon átnyúlik (pl. határokon átnyúló levegő-, víz- és talajszennyezés esetén).²¹ Itt meg kell jegyezni, hogy tipikusan a környezetet, természetet károsító magatartások azok, amelyeket mind a büntető, mind a közigazgatási jogág jogellenesnek ítél meg, és szankcionál, így e mezsgyeterületen elhelyezkedő cselekmények elbírálása körében „élesen” merül fel a *ne bis in idem* elvének alkalmazási kötelezettsége.

Jelenleg az Európai Unióban a környezet büntetőjog általi védelmét a 2008/99/EK (2008. november 19.) irányelv biztosítja. Az irányelv hatálya kiterjed többek között a hulladékgazdálkodásra; vízszennyezésre; talajszennyezésre; a veszélyes üzemekre; a védett, vadon élő állat- vagy növényfajok megőlésére, elpusztítására, birtoklására, begyűjtésére, kereskedelmére. Az irányelv kötelezi a tagállamokat, hogy büntetőjogi szankciókat írjanak elő nemzeti jogszabályaikban a közösségi környezetvédelmi jog rendelkezéseinek súlyos megsértése esetére.

Ugyanakkor ezen irányelv tekintetében a Bizottság megállapította,²² hogy a ténylegesen bekövetkező és az esetleg lehetséges káros következmények ellenére a vonatkozó szabályok érvényesítése jelenleg nem kellően eredményes, ti. az, hogy a tagállamok közigazgatási szankciókat fogadtak el és azokra hagyatkoztak, önmagában elégtelennek bizonyul a környezet védelmére vonatkozó szabályok betartásának biztosításához.

Alapvető fontosságú, hogy a környezetre hatással járó tevékenységekre és a környezeti szempontból érzékeny árukra vonatkozó uniós szabályok betartását erősítse a büntetőjogi szankciók rendelkezésre állása, amelyek a közigazgatási szankciókhoz képest a társadalmi helytelenítés egy erőteljesebb formáját fejezik ki.

Az említett eredmények alapján a Bizottság úgy döntött, hogy javítja a környezeti bűnözés elleni küzdelem jogi keretét, és 2021. december 15. napján elfogadta a környezet büntetőjog általi védelméről szóló új uniós irányelvre irányuló javaslatot.²³ A javaslat pontosítja a környezeti bűnözési kategóriák fogalm meghatározását, és új tényállási elemekkel egészíti ki az irányelv hatályát érdekében, hogy a szándékosan vagy súlyos gondatlanságból elkövetett súlyos bűncselekményeket megfelelően szankcionálják. Bevezeti a természetes és jogi személyekre vonatkozó szankciók felső büntetési tételének mini-

mumszintjeit, amelyek figyelembe veszik a vállalatok pénzügyi kapacitását, a súlyosbító körülményeket, valamint a hatékony és visszatartó erejű szankciók előmozdítását célzó további szankciókat/intézkedéseket. A javaslat célja a határokon átnyúló együttműködés megkönnyítése, és számos rendelkezést tartalmaz a bűnüldözési lánc megerősítésére, beleértve a tagállamok azon kötelezettségét, hogy továbbítsák a környezetvédelmi büntetőeljárásokra vonatkozó statisztikai adatokat. A javaslat a nyilvánosság érintett tagjai és a környezetvédők jogaira és szerepére vonatkozó rendelkezéseket is tartalmaz.

A tervezet leszögezi, hogy az új irányelvben szereplő büntetőjogi szankciók előírására vonatkozó kötelezettségek nem mentesíthetik a tagállamokat azon kötelezettség alól, hogy az uniós környezetvédelmi jogszabályokban megállapított jogszértések esetére a nemzeti jogban közigazgatási szankciókról és egyéb intézkedésekről rendelkezzenek. Ugyanakkor ennek megfelelően a tagállamoknak a nemzeti joguknak megfelelően egyértelműen meg kell határozniuk a környezeti bűncselekmények vonatkozásában a közigazgatási és büntetőjogi jogérvényesítés hatókörét.²⁴

Az irányelvet átültető nemzeti jog alkalmazása során a tagállamoknak gondoskodniuk kell arról, hogy a büntetőjogi szankciók és a közigazgatási szankciók kiszabása tiszteletben tartsa az Európai Unió Alapjogi Chartájának elveit, beleértve a kétszeres eljárás alá vonás és a kétszeres büntetés (*ne bis in idem*) tilalmát.²⁵

E helyütt kell még arra is utalni, hogy a környezet büntetőjog általi védelméről szóló új irányelvvel kapcsolatban jelenleg folyó európai uniós tevékenységgel párhuzamosan az Európa Tanács is úgy határozott, hogy felváltja a környezet büntetőjog általi védelméről szóló 1998. évi egyezményét.²⁶ Az uniós környezetvédelmi joganyag és a környezet büntetőjog általi védelméről szóló irányelv kölcsönösen kihat majd egymásra, mivel a környezet büntetőjog általi védelméről szóló irányelv meghatározása szerinti bűncselekmények megvalósulása jogellenes magatartás, azaz az uniós környezetvédelmi joganyagban meghatározott kötelezettségek megszegése esetén állapítható meg. Emellett az uniós környezetvédelmi joganyagban meghatározott nem büntetőjogi szankciók és a büntetőjogi szankciók együttesen olyan integrált szankciórendszert fognak alkotni, amely jelentősen hozzájárul az uniós környezetvédelmi politikák hatékony végrehajtásához.²⁷

Összegezve, a fentebb vázolt nemzetközi jogi trendek is abba az irányba hatnak, miszerint önmagában környezetvédelmi ágazati jog nem elegendő ahhoz, hogy a környezetvédelmi politika (akár nemzeti, akár uniós szinten) minden védendő területen biztosítsa a környezet védelmére vonatkozó jog betartását. A jogkövetést olyan büntetőjogi szankciók kiszabhatóságával lehet és kell fokozni, amelyek a közigazgatási szank-

²⁰ Figula–Elek i.m. V. rész.

²¹ Jelentés az Eurojust környezeti bűnözéssel kapcsolatos ügyeiről 2021. január 8.

²² Bizottsági szolgálati munkadokumentum: A környezet büntetőjog általi védelméről szóló, 2008. november 19-i 2008/99/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (környezeti bűnözésről szóló irányelv) értékelése, 2020. október 28., SWD(2020) 259 final, Brüsszel.

²³ Az uniós tagállamok 2022 decemberében az Európai Unió Tanácsában általános megközelítést alakítottak ki. Az Európai Parlament 2023 márciusában fogadta el álláspontját, 2023 májusában megkezdődtek a tárgyalások az Európai Parlamenttel annak érdekében, hogy 2023 végéig politikai megállapodás szülessen. Az Európai Parlament 2023 júliusában fogadta el a jogszabályt. A javaslat elérhetősége: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52021PC0851&qid=1643797629724>.

²⁴ Javaslat (20)–(21) preambulumbekendések.

²⁵ Javaslat (21) preambulumbekendés.

²⁶ Egyezmény a környezet büntetőjog általi védelméről, ETS 172., elfogadva: 1998. november 4.

²⁷ Bővebben lásd az Európai Bizottság ajánlása a Tanács felé az Európai Bizottságnak a környezet büntetőjog általi védelméről szóló 1998. évi egyezményt (ETS 172. sz.) hatályon kívül helyező és annak helyébe lépő Európa tanácsi egyezményről szóló tárgyalásokon az Európai Unió nevében való részvételre történő felhatalmazásáról, valamint az ahhoz fűzött magyarázó jelentés tervezetéről (2023. július 7.).

ciókhoz képest a társadalmi helytelenítés egy erőteljesebb formáját fejezik ki.

E megállapítás létjogosultságát kívánom a következőkben két magyar példával szemléltetni:

IV. Elvi jelentőségű döntések

A magyar jogéletben az utóbbi időben két elvi jelentőségű ügy merült fel a *ne bis in idem* kérdésköre kapcsán, az Alkotmánybíróság gyakorlatában, a közigazgatási és a büntetőeljárások párhuzamosságát tekintve.

Az első elvi jelentőségű döntés az Alkotmánybíróság 8/2017. (IV.18.) számú határozatával²⁸ érintett büntetőügyben született.

A közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránti perben megállapított tényállás szerint a magánszemély állattartó lakóhelyén tartott kis méretű keverék szuka kutya 2011 tavaszán 5 kutyakölyköt fialt, amelyek közül az állattartó négyet azonnal, míg további egyet néhány nap múlva vízbe fojtott. Ezen cselekmény miatt a bíróság a 2014. június 12. napján jogerős ítéletében állatkínzás vétségében megállapította az állattartó büntetőjogi felelősségét, és 125 000 forint összegű pénzbüntetésre ítélte.

Az ítélet jogerőre emelkedését követően a megyei főügyészség állatvédelmi bírság kiszabása iránt állatvédelmi hatósági eljárást kezdeményezett, arra hivatkozva, hogy az állattartó megszegte az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény több állatvédelmi rendelkezését is. A közigazgatási hatóság határozatában – a büntetőügyben megállapított tényállást alapul véve – az állattartót 450 000 forint állatvédelmi bírság megfizetésére kötelezte. A határozat indokolása szerint, az állatvédelmi jogszabály megsértése miatt a bírság kiszabása kötelező, és nem mellőzhető akkor sem, ha az állattartó büntetőjogi felelősségét már megállapították.

A bíróság a közigazgatási per tárgyalásának felfüggesztése mellett az Alkotmánybírósághoz fordult, a *ne bis in idem* elvének megsértését jelentő normatív rendelkezések megsemmisítése érdekében.

Az Alkotmánybíróság *ne bis in idem* elv köré csoportosítható érvelése mindenekelőtt röviden összefoglalta az állatok védelméről érintő jogellenes cselekmények szankcióit.

Megállapította, hogy az állatok védelméről érintő jogellenes cselekmények két eltérő, egyrészt a büntetőjog, másrészt a közigazgatási jog által szabályozott eljárás lefolytatását követően, más-más felelősségi forma alapján is szankcionálhatók. Emellett, míg a büntetőjogi felelősség alanya csak természetes személy lehet, és a büntetőjogi felelősség kizárólag szándékos magatartással elkövetett lehet, a közigazgatási bírság kiszabásának alapját képező jogellenes cselekményhez nem kell társulnia a bűnösség/vétkesség feltételének, és a szankció alanya nem csak természetes személy lehet. Az Alkotmánybíróság azt is leszögezte, hogy a közigazgatási jogkövetkezéssel sújt-

ható jogellenes magatartások köre jóval szélesebb, mint a büntetőjogilag releváns cselekmények köre.

Az Alkotmánybíróság utalt a kettős eljárás és kettős büntetés tilalmának az Alaptörvény XXVIII. cikkében foglalt rendelkezését érintő korábbi határozataira is. Rögzítette, hogy ezen eljárásjogi gyökerű alkotmányos alapelv érvényesülési körét a következetes gyakorlatában nem szűkítette le a szorosan vett büntetőjog területére, azaz nem a formális jogági besorolást tekinti döntőnek, hanem az érintett jogszabály tartalmából, funkciójából indul ki. Az indoklás hangsúlyozta, hogy a büntetőjogi gyökerű, de alkotmányos alapelveknek érvényesülniük kell az olyan más jogágba sorolt eljárások tekintetében is, amelyek valamely jogellenes magatartás szankcionálására irányulnak, represszív vagy preventív jellegű jogkövetkezésményt vonván maguk után.

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta következetes gyakorlatát abban is, miszerint az alapjogok érvényesülésének minimális mércéjeként fogadja el a nemzetközi szerződésekben foglalt, illetve ahhoz kapcsolódó ítélkezési gyakorlatból kiolvasható jogvédelmi szintet.

Határozatában idézte a EJEB és az EUB jelentős elvi döntéseit a *ne bis in idem* elve körében²⁹.

A határozatában az Alkotmánybíróság kiemelte az EJEB Engel és társai kontra Hollandia ügyben hozott ítéletét,³⁰ amelyben az EJEB felállította a közigazgatási jogi intézkedések büntetőjogi jellegének megítéléséhez segítséget nyújtó, azóta is Engel-kritériumokként ismert feltételrendszert: a szankciók büntető jellegének értékelése során három feltétel lényeges: 1. a jogsértés belső jog szerinti minősítése, 2. a jogsértés jellege (célja megtorlás, megelőzés-e, érintettek köre mindenkire vonatkozik-e, vagy csak bizonyos csoportra), 3. a büntetés súlyának, jelentős voltának kérdése. Utalt arra is, hogy az EJEB következetes gyakorlata szerint a büntetőjogi jelleg fennállását megalapozhatja önmagában az egyik feltétel megállapíthatósága is.

A fenti irányadó nemzetközi esetjogra is figyelemmel az Alkotmánybíróság – általánosságban értékelve a támadott jogszabályokat – akként érvelt, hogy mivel az Állatvédelmi törvényben megjelenített jogsértő magatartások után az állatvédelmi hatóság, illetve a döntését felülvizsgáló bíróság mérlegelési joggal rendelkezik a körben, hogy bírságot alkalmaz-e, vagy más, nem represszív jogkövetkezésményt, önmagában az Állatvédelmi törvényben szabályozott jogsértő cselekmények utáni hatósági döntések mindegyike nem sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (6) bekezdésében foglalt „*ne bis in idem*” elvét.

Az Alkotmánybíróság szerint azonban az alapügyben a jogsértővel szemben kiszabott állatvédelmi bírság funkciója egy szándékosan elkövetett jogellenes cselekmény miatti állami helytelenítés kifejezése, ezzel összefüggésben egy arányos megtorlás, azaz lényegében speciális és generális prevenció fogalmazódik meg, ezért az alapügyben kiszabott állatvédelmi bírság büntető jellegű szankciónak minősül.

A jogbiztonságból eredő kiszámíthatóság követelményéből

²⁸ Az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény 43. § (1) és (4) bekezdésének alkalmazásával kapcsolatos alkotmányos követelmény megállapításáról.

²⁹ Többek között Zolotukhin kontra Oroszország (14939/03.), Jussila kontra Finnország (73053/01.), A és B kontra Norvégia (24130/11.; 29758/11.), Van Esbroeck-ügy (C-436/04.), Akerberg Fransson-ügy (C-617/10).

³⁰ 1976. június 8-án kihirdetett ítélet (No. 5100/71., 5101/71. 5102/71.; 5354/72.; 5370/72.).

pedig az következik, hogy a jogalkotónak egyértelműen szabályozni kell a különböző eljárások egymáshoz való viszonyát. Mivel pedig a támadott szabályozás nem zárja ki kifejezetten annak lehetőségét, hogy ugyanazt a jogellenes cselekményt párhuzamosan büntetőjogi és közigazgatási jogi szankcióval is sújtsanak, ezért a közigazgatási és büntetőeljárások párhuzamossága csak akkor nem okoz alaptörvény-ellenességet, amennyiben a perbelihez hasonló eset áll fenn.

Összegezve, az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményként rögzítette, miszerint, ha állatkínzás vétsége vagy büntette miatt büntetőjogi felelősség megállapításának van helye, vagy a büntetőjogi felelősség kérdésében már jogerős marasztaló döntés született, akkor ugyanazon tényállás alapján indult állatvédelmi hatósági eljárásban, ugyanazon jogellenes cselekmény miatt állatvédelmi bírság kiszabására ugyanazon személlyel szemben nem kerülhet sor.

Az Alkotmánybíróság által elfogadott döntéshez több alkotmánybíró párhuzamos indokolást, illetve különvéleményt csatolt.

Hörcherné Marosi Ildikó alkotmánybíró párhuzamos indokolása szerint az Alkotmánybíróságnak nagyobb hangsúlyt kellett volna helyezni az EJEB A és B kontra Norvégia ügyben hozott ítélete indokolására, és hangsúlyozni, hogy az EJEB értelmezésében a *ne bis in idem* jogelv akkor nem sérül, amennyiben a büntetőeljárás és a közigazgatási eljárás nem megismételi, hanem egymást kiegészíti, azzal, hogy köztük szoros anyagi és időbeli kapcsolat áll fenn, amely magában foglalja egyrészt a két eljárásban feltárt bizonyítékok értékelésének azonosságát, és a szankciók egymásra tekintettel történő alkalmazását is.

Varga Zs. András alkotmánybíró (jelenleg a Kúria elnöke) párhuzamos indokolása szerint az Alkotmánybíróság döntésében megfogalmazott alkotmányos követelmény csak abban az esetben érvényesülhet, amikor a büntetőjogi büntetés jogerős kiszabása megelőzi a közigazgatási szankció alkalmazását, másrészt a közigazgatási szankció alkalmazása nem a közigazgatási anyagi jog törvényi tényállástöbbletére tekintettel történik. A párhuzamos vélemény hangsúlyozza, hogy az Alkotmánybíróság határozatában rögzített rendelkező rész kizárólag az Állatvédelmi törvényre vonatkozik, és nem alkalmazható más ágazati közigazgatási jogi szankció és büntetőjogi fenyegetettség viszonyára.

Szívós Mária alkotmánybíró párhuzamos indokolása szerint szerencsésebb lett volna, ha az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezésre közvetlenül okot adó probléma megoldásán túl olyan jellegű megállapításokat tesz, amelyek túlmutatnak a konkrét ügyön, és az Állatvédelmi törvény, valamint a Btk. párhuzamossága tekintetében felmerülő problémák teljes körű megoldására adott volna választ.

Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleményében hangsúlyozta, ha az Alkotmánybíróságnak olyan jogkövetkezményt kellett volna alkalmaznia, amely általános jelleggel zárja ki annak lehetőségét, hogy egy felmentő ítéletet követően állatvédelmi bírság kiszabására irányuló állatvédelmi hatósági eljárás kezdeményezhető legyen. Álláspontja szerint a jogalkotót kellett volna kötelezni arra, hogy a mulasztás orvoslása érdekében szabályozza, mikor van helye állatvédelmi bírság kiszabására irányuló állatvédelmi hatósági eljárás, és mikor büntetőeljárás megindításának.

Salamon László alkotmánybíró különvéleménye szerint, az Alkotmánybíróság nem élhetett volna az alkotmányos követelmény megállapításával, mert ezáltal a burkolt jogalkotás eszközével élt. Álláspontja szerint a két jogági szankció alkalmazásával értelmezési probléma nincs, mindegyik jogi rendelkezés egyértelmű, és az adott tényállás mellett mindkét szankció alkalmazható. Amennyiben pedig a jogalkotói akarat sérti az Alaptörvényt, akkor az Alkotmánybíróságnak ezt kellett volna megállapítania, levonva a megfelelő következtetéseket. Különvéleményében nem értett egyet a *ne bis in idem* elv kiterjesztő értelmezésével sem.

Ehhez a véleményhez csatlakozva Szabó Marcel alkotmánybíró szükségesnek látta arra az alkotmányjogilag releváns különbségre is rámutatni, amely a két jogág, azaz a büntetőjog és a közigazgatási jog között mutatkozik. Míg a büntetőjog *ultima ratio* jelleggel igyekszik kikényszeríteni az ember-állat együttélés alapvető szabályainak betartását, továbbá a társadalom erkölcsi felfogását is tükrözve kíván reagálni a jogsértésre (a vétkességre és a büntetésre fókuszálva), addig a közigazgatási jog szélesebb merítéssel az állattartással összefüggő tevékenységet szabályozza. Emiatt a fentiek mellett olyan elemeket is magában foglal, amely a büntetőjog eszközrendszerébe nem fér bele. Miután a két szabályozás célja csak részben egyezik meg, funkcióját és szankciórendszerét tekintve pedig jelentősen eltér, ezért a kapcsolati pontok ellenére sem fedik át egymást.

Az alkotmánybírói döntést értékelve mindenesetre kijelenthető, hogy az Alkotmánybíróság valóban nem adott általánost választ a büntető jellegű közigazgatási szankció és a büntetőeljárás eredményeként kiszabott szankció egymáshoz való viszonyáról, azt csak az Állatvédelmi törvény alkalmazhatósága tekintetében mondta ki³¹.

A másik elvi jelentőségű döntés az Alkotmánybíróság 18/2022. (VIII. 1.) számú határozatával³² érintett büntetőügyben született.

Meg kell azt is jegyezni, hogy az előző fejezetben taglalt perbeli esetben – mondhatni kivételes jelleggel³³ – a büntetőeljárás megelőzte a közigazgatási eljárást, míg jelen ügyben a büntetőper a közigazgatási eljárást követte, így mindez némi képpen más vizsgálódáslogikai sorrendet igényel.

A 18/2022. (VIII. 1.) AB határozat alapját képező büntetőügyben a vádirati tényállás szerint az állami horgászeggyel és éves területi engedéllyel rendelkező vádlott gereblyező mód-

³¹ Az 8/2017. (IV. 18.) AB határozattal kapcsolatban lásd még BANYAI KRISZTINA: Gondolatok a *ne bis in idem* elvéről az állatok jogi védelmét szolgáló közigazgatási és büntetőjogi szankciók tükrében. *Agrár- és Környezetjog* 2021/31. 23–38., illetve AMBRUS ISTVÁN: Az Alkotmánybíróság határozata az állatkínzás bűncselekménye és az állatvédelmi bírsággal sújtandó cselekmény összefüggéseiről – A kétszeres értékelés tilalmának érvényesülése a büntetőjog és a közigazgatási jog kontextusában. *JeMa* 2017/4. 5–17.

³² A halgazdálkodásról és a hal védelméről szóló 2013. évi CII. törvény szerinti halvédelmi hatósági eljárás és a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 246. §-ában foglalt orvhalászat miatt folytatható büntetőeljárás szabályozásával kapcsolatos mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításáról.

³³ A jelenlegi tapasztalatok szerint a közigazgatási jogvitában a közigazgatási szankciók büntető jellegének értékelése és a *ne bis in idem* elv megsértése csak ritkán merül fel, mert jellemző módon – a közigazgatási és a büntetőügyek speciális eljárási szabályainak sajátosságaiból is adódóan – azonos személlyel szemben, azonos tényállásra alapított közigazgatási és büntető szankciók sorrendjében a közigazgatási szankció szokott lenni az első – lásd még SZABÓ (2022) i. m. 58–61.

szerrel horgászott, melyhez nagy méretű hármashoroggal és egy 60 grammos szivarólommal felszerelt, csali nélküli horgászkesztyűt használt. A vádlottal szemben ezen elkövetési magatartás alapján párhuzamosan közigazgatási és büntetőeljárás is indult.

A közigazgatási hatóság a vádirati tényállással egyező tényállás tárt fel, és a vádlottal szemben halvédelmi bírságot szabott ki, a vádlott állami horgászjegyét visszavont, az állami horgászjegy vásárlásától egy évre eltiltotta. Az ügyészség a vádlottal szemben a Büntető törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) 246. § b) pontjába ütköző és aszerint minősülő orvhalászat vétsége miatt emelt vádat és a vádlottal szemben pénzbüntetés kiszabására tett indítványt.

Az indítványozó bíróság elsődlegesen megállapította, hogy az orvhalászat vétségének tényállását a halgazdálkodásról és a hal védelméről szóló 2013. évi CII. törvény (a továbbiakban: Hhvtv.) rendelkezései töltik meg tartalommal, így amennyiben a vádlott büntetőjogi felelőssége megállapítást nyer, ugyanazon természetes személy szándékos cselekménye egyidejűleg az orvhalászat tényállási elemeit és a halvédelmi bírság alapjául szolgáló cselekmény tényállási elemeit egyaránt kimeríti. Mivel az indítványozó álláspontja szerint, az ún. Engel-kritériumokra figyelemmel a halvédelmi bírság mint közigazgatási szankció büntető jellegűnek minősül, ezért e szabályozás és az Alaptörvény XXVIII. cikk (6) bekezdésének³⁴ összhangja kétséges, ugyanis a hatályos szabályozás nem zárja ki annak lehetőségét, hogy ugyanazt a jogellenes cselekményt párhuzamosan büntetőjogi és közigazgatási jogi szankcióval sújtsák. Ennélfogva ebben a helyzetben szükségképpen merülhet fel a két eljárás sorrendiségének kérdése, egymást kizáró hatása, és a két tényállási jogi következményeinek megvizsgálásának igénye.

Az Alkotmánybíróság határozatában deklarálta, miszerint az Alaptörvény rendelkezései nem zárják ki általános jelleggel, hogy a jogalkotó a büntetendő cselekményekhez a büntetőjogi szankció mellett más jogágba tartozó jogkövetkezményeket is rendeljen.

A jogbiztonságból eredő kiszámíthatóság és a ne bis in idem követelményének megfelel, ha a büntetőeljárásal együtt vagy a büntetőeljárás mellett halvédelmi hatósági eljárásban nem büntető jellegű, hanem egyéb olyan jogkövetkezményt alkalmaz az eljáró hatóság, amely nem az elkövetett jogsértés megtorlására vagy a további jogsértések megelőzésére irányul, hanem célja elsősorban a reparáció és a jogkövetés kikényszerítése.

Az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy ezzel szemben nem érvényesül a fenti követelményrendszer, ha a vádlottal szemben a hatóság ugyanazon jogellenes cselekménye miatt halvédelmi hatósági eljárásban büntető jellegű jogkövetkezményt (halvédelmi bírságot és eltiltást) szab ki, majd a büntetőeljárás eredményeként a bíróság is szankciót alkalmaz. Hiányossággként róta fel a jogalkotónak, hogy sem a Btk., sem a Hhvtv. nem rögzítenek olyan előírást, amely kizárná, hogy a halvédelmi és a büntetőeljárásban büntető jellegű szankció alkalmazására kerüljön sor, továbbá nincsen arra semmilyen anyagi jogi garancia, hogy e jogkövetkezményeket a közigaz-

gatási hatóság és a büntetőbíróság összehangoltan, egymásra tekintettel alkalmazza. Vagyis, a hatályos anyagi jogi szabályokat nézve, az indítványozó büntetőbíróság nem veheti figyelembe a megelőző halvédelmi hatósági eljárásban alkalmazott közigazgatási jogkövetkezményeket, azokra tekintet nélkül köteles szankcionálni a terhelt törvénysértő magatartását.

Az Alkotmánybíróság észlelte ugyanakkor, hogy a jogalkotó a hasonló helyzetek elkerülésére igyekezett általános, az ágazati közigazgatási szabályozás kazuisztikusságát kiküszöbölő szabályozást alkotni, és 2021. január 1-i hatállyal kiegészítette a közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló 2017. évi CXXV. törvényt (a továbbiakban: Szankciótv.), valamint az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényt (a továbbiakban: Ákr.), azt célozva, hogy a büntetőjogi jogkövetkezmény alkalmazását követően a közigazgatási eljárásban büntető jellegű szankció ne kerüljön kiszabásra. A jogszabályi rendelkezések értelmében a felügyeleti szerv számára lehetővé válik, hogy a közigazgatási hatóság döntését a büntetőügyben hozott ítéletnek megfelelően megváltoztassa vagy megsemmisítse, és szükség esetén a döntést hozó hatóságot új eljárásra utasítsa.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint e szabályozás nem alkalmas arra, hogy ezáltal a kétszeres eljárás alá vonás és büntetés tilalma, valamint a jogbiztonságból fakadó követelmények érvényre jussanak.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jogszabályi rendelkezések nem garantálják, hogy e jogkövetkezményeket a közigazgatási hatóság és a büntetőbíróság összehangoltan, egymásra tekintettel alkalmazza, így e szabályozás sérti a jogbiztonság és a ne bis in idem elvét. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy ez a konkrét, az indítvány alapját képező büntetőügyben azt eredményezné, hogy indítványozó bíróság nem veheti figyelembe a megelőző halvédelmi hatósági eljárásban alkalmazott közigazgatási jogkövetkezményeket, azokra tekintet nélkül köteles szankcionálni a vád tárgyává tett cselekményt, majd az eljáró közigazgatási hatóságnak a büntetőügyben hozott ítéletére figyelemmel a halvédelmi hatósági eljárásban hozott határozat megváltoztatásáról vagy megsemmisítéséről kell határoznia.

Az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy az időközben hatályba lépett Szankciótv. vonatkozó rendelkezései értelmében a közigazgatási hatóság az új határozatában nem alkalmazhat a vádlottal szemben halvédelmi bírságot vagy eltiltást, azonban a terhelttel szemben alkalmazott egyéves eltiltást időközben végrehajtották, mely jogkövetkezményt a közigazgatási szerv döntése nem képes annulálni. Vagyis, míg a korábban megfizetett közigazgatási bírság visszatéríthető utólag, a büntetőeljárás lefolytatását követően, addig az eltiltó jellegű szankciók utólagos korrekciójára – az eltiltás természeténél fogva – nem kerülhet sor.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy ily módon a szabályozás hiányossága a konkrét ügyben is a jogbiztonság és a ne bis in idem elv sérelméhez vezetett.

Hörcherné Marosi Ildikó alkotmánybíró párhuzamos indokolása szerint a megtorló jellegű szankcióknak együttesen kell arányban állniuk a jogsértés miatti felelősség súlyával, és tettazonosság esetén a büntetőbíróságnak utóbb, a korábban meghozott jogerős határozatra figyelemmel kell arányos büntetőjogi szankcióval sújtani a vádlottat. Rámutatott arra is,

³⁴ „A jogorvoslat törvényben meghatározott rendkívüli esetei kivételével senki nem vonható büntetőeljárás alá, és nem ítéltető el olyan bűncselekményért, amely miatt Magyarországon vagy – nemzetközi szerződés, illetve az Európai Unió jogi aktusa által meghatározott körben – más államban törvénynek megfelelően már jogerősen felfeltették vagy elítélték.”

hogyan az indítvány alapjául szolgáló büntetőügyben az eltiltást, mint irreverzibilis jellegű közigazgatási jogi szankciót követi a büntetőjogi felelősségre vonás, melyre tekintettel az arányosságot a közigazgatási hatóság már nem tudja biztosítani.

Juhász Miklós alkotmánybíró különvéleményt fűzött, mely szerint az indítványozó bíróság előtt folyamatban levő ügyben ugyan valóban releváns volt a ne bis in idem elvével összefüggő aggályok megfogalmazása, azonban az időközben hatályba lépett módosító jogszabály megnyugtatóan rendezte a problémát. Kifejtette, hogy álláspontja szerint, amennyiben a közigazgatási és büntetőjogi jellegű jogkövetkezmények együttes alkalmazásának a lehetősége felmerül, a Szankciótv. 5/B. §-a alapján a közigazgatási szerv az eljárását felfüggeszti, ezáltal érvényre juttatva a büntetőeljárás elsődlegességét. A különvélemény ugyanakkor a már végrehajtott eltiltás utólagos reparációjára nem tért ki.

Márki Zoltán alkotmánybíró által előterjesztett különvélemény szerint az indítvány alapjául szolgáló ügyben nincsen jogi, az esetlegesen felmerülő kérdésekre a válasz jogszabályértelmezéssel megadható. Bár a büntetőbíróság a határozathozatal során más eljárásban hozott határozathoz nincs kötve, az eljáró bíró – a törvényben is rögzített büntetéskiszabási elvek, valamint a büntetéskiszabás során értékelhető tényezőkről szóló 56. BK vélemény alapján – nincs elzárva attól, hogy figyelembe vegye a közigazgatási eljárásban kiszabott jogkövetkezményt, bírói mérlegelés eredményeként az alkalmazott közigazgatási szankciókra tekintettel lehetséges a büntetőjogi jogkövetkezmény meghatározása. E körben hivatkozott az EBH 2019. B.16. számon közzétett döntésre is. A különvélemény szerint továbbá a határozat tévesen állapítja meg, hogy a ne bis in idem elve azáltal sérül, hogy azonos jogsértő személy ugyanazon jogellenes cselekménye miatt halvédelmi hatósági eljárásban büntető jellegű jogkövetkezményt szab ki a hatóság és a büntetőbíróság is szankciót alkalmaz. Ti. a jogsértő cselekmény elkövetéséhez használt hatósági engedély, illetve jogosult által elkövetett jogsértés esetén a jogosultság hatósági engedélye (jogosítvány) elvonása nem büntető, hanem biztonsági intézkedés, amelynek alapjogi jelentősége eltérő.

Szívós Mária alkotmánybíró is különvéleményt fűzött a határozathoz, mely szerint ugyan a bírói kezdeményezés benyújtásakor a releváns rendelkezései még nem léptek hatályba, azonban az időközben hatályba lépő szabályozásra tekintettel az eljáró bíróságnak a felvetett aggályokat jogértelmezéssel fel lehet oldania. Erre tekintettel álláspontja szerint a jogalkotói mulasztás megállapítása szükségtelen, ugyanis az a későbbiekben felesleges túlszabályozáshoz vezethet.

Az alkotmánybírói döntést értékelve – szemben a 8/2017. (IV. 18.) számú határozattal kapcsolatban megfogalmazottakkal – kijelenthető, hogy itt az Alkotmánybíróság már nem elégedett meg a konkrét ügyre vetített jogkövetkezmény kimondásával: A kimutatott szabályozási hiányosságok miatt mulasztást állapított meg, és felhívta a jogalkotót, hogy 2022. szeptember 30. napjáig a ne bis in idem elv összehangolt értelmezéséből fakadó követelményeknek megfelelően szabályozza Hhvtv. szerinti hatósági eljárást és az orvhalászat miatt folyó büntetőeljárást. Az alkotmánybírói határozat azonban egy általános követelményt is megfogalmazott a jogalkotás számára: az ügyben felmerült alkotmányossági probléma tekintetében az Alkotmánybíróság indokoltnak és szükséges-

nek tartotta, hogy a jogalkotó generális megoldást dolgozzon ki a ne bis in idem elv tiszteletben tartására a különböző jogágak által szabályozott büntető jellegű eljárások és szankciók kapcsán. Ennek keretében pedig adjon általános iránymutatást a jogsértőket egyaránt büntető jellegű jogkövetkezménnyel fenyegető eljárások összehangolására, így többek között arra is, hogy a közigazgatási eljárást folytató hatóságok és a büntetőeljárásban részt vevő bíróságok eljárásai párhuzamosan vagy egymást követően megindíthatóak-e, illetve milyen feltételekkel folytathatóak.

Mindezek alapján a különböző jogágak által szabályozott büntető jellegű eljárásokban a kiszabott szankció tekintetében a másodikként eljáró hatóságnak – függetlenül attól, hogy az közigazgatási hatóság vagy büntetőbíróság – a jogkövetkezmény megválasztása során figyelemmel kell lennie a korábban kiszabott büntető jellegű szankcióra, annak jogági besorolásától függetlenül.

V. Konklúzió

Az Alkotmánybíróság hivatkozott döntései általános mércéül szolgálhatnak egyrészt a közigazgatási perben, másrészt a büntetőeljárásban, de természetesen nemcsak a természetet, környezetet károsító cselekmények tekintetében, hanem minden olyan esetben, amikor a jogellenes magatartás több jogág előírásait sérti.

A közigazgatási hatósági eljárásban kiszabott bírságról szóló határozatok bírósági felülvizsgálata során, amennyiben a bíróság kiszabását megelőzi egy ugyanazon személlyel szemben, ugyanazon cselekmény miatt, ugyanazon törvényi tényállás eredményeként, büntetőeljárásban kiszabott szankció, a jogalkalmazó bírónak körültekintően – az irányadó hazai és nemzetközi joggyakorlatot, esetjogot megvizsgálva – kell állást foglalnia a ne bis in idem elv megsértéséről.

Kétségtelen, hogy éppen ezen alkotmánybírói többségi véleményekre figyelemmel a jogalkotó rögzítette, miszerint, ha a büntetőeljárás indult meg hamarabb, és még nem zárult le, akkor a közigazgatási eljárást fel kell függeszteni;³⁵ ha pedig a korábban indult büntetőeljárás már befejeződött, akkor a közigazgatási eljárásban nem lehet közigazgatási bírságot és tevékenység végzésétől eltiltást alkalmazni.³⁶ A törvényalkotó módosította a hatályos jogállapotot, miszerint, ha a közigazgatási eljárás már lezárult, a büntetőügyben hozott határozat közlésétől számított egy éven belül egy alkalommal módosítja vagy visszavonja a hatóság a határozatát;³⁷ valamint, ha a közigazgatási eljárás már lezárult és felügyeleti eljárás indult, a felügyeleti szerv a büntetőügyben hozott határozat közlésétől számított egy éven belül egy alkalommal megváltoztatja vagy megsemmisíti a döntést, vagy új eljárásra utasítja a hatóságot.³⁸

Ezzel párhuzamosan a büntetőbíróság számára is megfontolást igénylő a kettős eljárás és kettős büntetés tilalmát figyelembe venni, ha a büntetőbíróság előtti törvényi tényállással

³⁵ Szankciótv. 5/B. §.

³⁶ Szankciótv. 5/A. §.

³⁷ Ákr. 120. § (1) bekezdés.

³⁸ Ákr. 121. § (2) bekezdés.

azonos, hatósági ágazati jogszabályban szabályozott elkövetési magatartás eredményeként a hatósági eljárásban már szankciót szabtak ki. Vagyis, a közigazgatási, munkajogi, illetve akár polgári jogi ügyek viszonylatában is mindenképpen meg kellene teremteni a korábban kiszabott, és részben vagy egészben már végrehajtott szankciónak a büntetőjogi jogkövetkezménybe történő beszámításának kereteit,³⁹ erre nézve azonban a jogalkotó még nem reagált a 18/2022. (VIII. 1.) AB határozatban előírt felhívásra. Kétségtelen, hogy a büntetőbírószámára irányadó eseti döntés vizsgálódási szempontokat adott,⁴⁰ de mindenképpen a jogbiztonságot erősítené e beszá-

³⁹ AMBRUS i. m. 134.

⁴⁰ EBH 2019.B.16.: „Az adóügyi eljárásban kiszabott adóbírság nem zárja

mítás jogalkotói rögzítése is, különös figyelemmel a pénzbírságon/pénzbüntetésen túli szankciók, így leginkább a foglalkozástól/tevékenységtől eltiltás alkalmazása tekintetében.⁴¹

ki 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”.

⁴¹ Az Alkotmánybíróság határozatai által a jogalkotó előtt álló kihívásokról lásd bővebben JANCsó GÁBOR: *A kétszeres eljárás, kétszeres értékelés tilalma és az ezzel kapcsolatos kihívások a 18/2022. (VIII. 1.) AB határozat tükrében*. In DOMOKOS ANDREA (szerk.): *Czine Ágnes Professzor Asszony 65. születésnapja alkalmából megjelenő ünnepi kötet*, Budapest, 2023. – *közvetítés alatt*.