

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 8/2017. (IV. 18.) AB HATÁROZATA

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

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában – *dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó, dr. Juhász Imre, dr. Pokol Béla, dr. Schanda Balázs, dr. Szívós Mária és dr. Varga Zs. András* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Balsai István, dr. Czine Ágnes, dr. Salamon László és dr. Szabó Marcel* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény 43. § (1) és (4) bekezdésének alkalmazása során az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből és XXVIII. cikk (6) bekezdéséből, a jogbiztonság elvéből, valamint a kétszeres eljárás alá vonás és büntetés tilalmából eredő alkotmányos követelmény, hogy 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.

2. Az Alkotmánybíróság az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény 43. § (1)–(4) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezést – az Alaptörvény XXVIII. cikk (6) bekezdés tekintetében – elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezést egyebekben visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság bírása 10.K.27.636/2015/7. számú, 10.K.27.636/2015/9. számú és 10.K.27.636/2015/12. számú végzéseiben az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján a bírósági eljárás felfüggesztése mellett az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény (a továbbiakban: Átv.) 43. § (1), (2), (3) és (4) bekezdései alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kezdeményezte az Alkotmánybíróságnál.
- [2] Az indítványozó bíró tanácsa előtt folyamatban lévő, állatvédelmi bírság tárgyában hozott közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránti perben megállapítható – a bírói kezdeményezésben kifejtett alkotmányjogi probléma alapjául szolgáló – tényállás szerint a felperes állattartó lakóhelyén egy kistermetű keverék szuka kutyát tartott hosszabb ideje. A kutya 2011 tavaszán öt kutyakölyköt fialt, amelyek közül az állattartó négyet azonnal, míg további egyet néhány nap múlva vízbe fojtott.
- [3] A fenti cselekmény miatt a Debreceni Járásbíróság – a Debreceni Törvényszék ítéletével megváltoztatott – 2014. június 12. napján jogerős ítéletében állatkínzás vétségben megállapította az állattartó büntetőjogi felelősségét és 125 000 Ft összegű pénzbüntetésre ítélte.
- [4] A Hajdú-Bihar Megyei Főügyészség Közjogi Szakága 2014. szeptember 19. napján kelt T.K.5029/2014/1-I. számon állatvédelmi bírság kiszabása iránt állatvédelmi hatósági eljárást kezdeményezett arra hivatkozva, hogy az állattartó megszegte az Átv. 4. § (1) bekezdésében, 11. § (1) bekezdésében, valamint 12. § (1) bekezdésében foglalt állatvédelmi rendelkezéseket.

- [5] Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzatának Jegyzője 2014. november 20. napján kelt IGAZ-20077/2014. számú határozatával (a továbbiakban: I. fokú határozat) a büntetőügyben megállapított tényállást alapul véve az állattartót 450 000 Ft állatvédelmi bírsággal sújtotta.
- [6] Az állattartó fellebbezést terjesztett elő a határozattal szemben, amelyben előadta, hogy igazságtalannak tartja, hogy „két helyről” is megbírságot adják.
- [7] A Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal az állattartó fellebbezését elutasította és Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzat Jegyzőjének IGAZ-20077-3/2014. számú határozatát (a továbbiakban: II. fokú határozat) helyben hagyta. A határozat indokolása szerint az Átv. 43. § (1) és (4) bekezdésében foglaltak alapján egyértelműen megállapítható, hogy az állatvédelmi jogszabály megsértése esetén a bírság kiszabása nem mellőzhető és nem szorul háttérbe más jogkövetkezmények esetén sem, hanem párhuzamosan megállapítható más – akár büntetőjogi – szankció mellett is.
- [8] Az állattartó keresetet terjesztett elő a határozattal szemben, törvénytelennek tartva az eljárást, illetve a kétszeres büntetést kifogásolta.
- [9] 2. A bírói kezdeményezésben és annak kiegészítéseiben az indítványozó bíró kifejtette, hogy az Átv. támadott rendelkezései a *ne bis in idem* elvének megsértését jelentik, ezért Alaptörvény XXVIII. cikk (6) bekezdésébe ütköznek, illetve a szabályozás hiányosságai miatt a B) cikk sérelme is megvalósul.
- [10] 2.1. Érvelése szerint az Átv. támadott rendelkezései azért sértik az Alaptörvény XXVIII. cikk (6) bekezdésében meghatározott kétszeres eljárás tilalmát, mert az említett jogszabályi rendelkezések lehetővé teszik, hogy ugyanazon jogsértés miatt két eljárást folytassanak le és két szankciót szabjanak ki az érintettel szemben. Az indítványozó bíró az általa állított alaptörvény-ellenesség fennállásának alátámasztására megjelölte az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: EUB) C-617/10. számú ítéletét is.
- [11] 2.2. Az indítványozó bíró utalt arra is, hogy az Alaptörvény B) cikkében garantált jogállamiság részét képező jogbiztonság követelményének sérelmét okozza, hogy a jogalkotó az Átv. 43. §-ában nem szabályozta megfelelően az állatvédelmi bírság körében a felelősség alóli mentesülés eseteit abban az esetben, amennyiben a magatartás kimeríti az állatkínzás bűncselekményének törvényi tényállási elemeit és megfelel az Átv. 43. § (1) bekezdésében és 11. § (1) bekezdésében foglaltaknak is.
- [12] Mindezekre figyelemmel az indítványozó bíró az Átv. támadott rendelkezései alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól.

II.

- [13] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„XXVIII. cikk (6) 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.”

- [14] 2. Az Átv. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„43. § (1) Aki tevékenységével vagy mulasztásával az állatok védelmére, kíméletére vonatkozó jogszabály vagy hatósági határozat előírását megsérti vagy annak nem tesz eleget, magatartásának súlyához, ismétlődéséhez, és különösen az állatnak okozott sérelem jellegéhez, időtartamához igazodó mértékű állatvédelmi bírságot köteles fizetni.

(2) Az állatvédelmi bírságot az állatvédelmi hatóság szabja ki.

(3) Az állatvédelmi bírság kiszabására az állatvédelmi hatóságnak az (1) bekezdésben meghatározott magatartásról történt tudomásszerzését követő egy éven túl nincs lehetősége. Az elkövetéstől számított öt éven túl nem

szabható ki bírság, kivéve, ha a magatartás jogszerűtlen állapot fenntartásával valósul meg. Ebben az esetben az elévülés mindaddig nem kezdődik meg, amíg a jogszerűtlen állapot fennáll.

(4) A bírság megfizetése nem mentesít más jogkövetkezmények alól.”

III.

- [15] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy a bírói kezdeményezés megfelel-e a törvényben előírt feltételeknek.
- [16] 2. Az Abtv. 25. §-a szerint a bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – abban az esetben kezdeményezi az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b*) pontja alapján az Alkotmánybíróságnál a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását, ha az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította.
- [17] Az egyedi utólagos normakontroll eljárást kezdeményező bírói indítványnak az Abtv. 52. § (1) bekezdése szerinti határozott kérelmet kell tartalmaznia. A kérelem akkor határozott, ha tartalmaz az Alkotmánybíróság hatáskörére és az indítványozó jogosultságára vonatkozó hivatkozást, megjelöli az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmének lényegét, az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit és megfelelő indokolást is tartalmaz. Ezenkívül megjelöli a sérelmezett jogszabályi rendelkezést és kifejezetten kéri annak megsemmisítését.
- [18] 2.1. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a bírói kezdeményezés abban a részében, amelyben az Átv. támadott rendelkezéseit az Alaptörvény B) cikkével összefüggésben támadja, alaptörvény-ellenes mulasztás megállapítására irányul, márpedig az Alkotmánybíróság már több döntésében megállapította, hogy a bíró a folyamatban lévő ügyben alaptörvény-ellenes mulasztás kimondását nem indítványozhatja [lásd például 3009/2012. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [62]; 3135/2013. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [19]–[20]; 3238/2013. (XII. 21.) AB végzés, Indokolás [10]]. Minderre figyelemmel az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezést – az Alaptörvény B) cikkének sérelmét állító részében – az indítványozó jogosultságának hiánya miatt az Abtv. 64. § *b*) pontja alapján visszautasította.
- [19] 2.2. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a bírói kezdeményezés – egyebekben – megfelel az Abtv. 25. §-ában foglalt, valamint Abtv. 52. § (1b) bekezdés *a)–f*) pontjaiban meghatározott feltételeknek.

IV.

- [20] A bírói kezdeményezés az alábbiak szerint nem megalapozott.
- [21] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt röviden áttekintette azt, hogy a magyar jogrendszer milyen módon szankcionálta az állatok védelmét és kíméletét érintő jogellenes cselekményeket.
- [22] 1.1. A magyar büntető törvénykönyv a kihágásokról szóló 1879. évi XL. törvénycikk (a továbbiakban: Kbt.) 86. §-a az állatkínzást elzárással és pénzbírsággal rendelte büntetni. A későbbiek során az említett jogellenes cselekmény a szabálysértési joganyagba került és pénzbírsággal szankcionálták [lásd: a szabálysértésekről szóló 17/1968. (IV. 14.) Korm. rendelet 25. §, illetve a szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet 2. §]. A jogalkotó 2004. április 24. napjától a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: régi Btk.) 266/B. §-ának beiktatásával létrehozta az állatkínzás bűncselekményi alakzatát, amelyet szabadságvesztéssel, közérdekű munkával, vagy pénzbüntetéssel rendelt büntetni, majd ezt követően – 2004. szeptember 3. napjával – hatályon kívül helyezte az állatkínzás szabálysértési alakzatát. A hatályos jogunkban a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) 244. §-a a következőképpen fogalmazza meg az állatkínzás bűncselekményének tényállását:
- „(1) Aki
- a) gerinces állatot indokolatlanul oly módon bántalmaz, vagy gerinces állattal szemben indokolatlanul olyan bánásmódot alkalmaz, amely alkalmas arra, hogy annak maradandó egészségkárosodását vagy pusztulását okozza,

b) gerinces állatát vagy veszélyes állatát elűzi, elhagyja vagy kiteszi, vétség miatt két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(2) A büntetés büntett miatt három évig terjedő szabadságvesztés, ha az állatkínzás

a) az állatnak különös szenvedést okoz, vagy

b) több állat maradandó egészségkárosodását vagy pusztulását okozza.”

- [23] 1.2. Az Átv. 1999. január 1-jei hatálybalépésétől kezdve a jogalkotó lehetőséget biztosított bizonyos, az állatok védelmét és kíméletét érintő jogellenes cselekmények esetén közigazgatási eljárás keretein belül állatvédelmi bírság kiszabására, illetve egyéb közigazgatási jogkövetkezmény alkalmazására is. Az Átv. 43. § (1) bekezdése szerint állatvédelmi bírságot annak kell fizetni, aki a tevékenységével vagy mulasztásával az állatok védelmére, kíméletére vonatkozó jogszabály vagy hatósági határozat előírásait megsérti vagy annak nem tesz eleget.
- [24] 1.3. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a magyar jogrendszerben – az alapügy tárgyát képező jogellenes cselekmény elkövetésének időpontjában és jelenleg is – az állatok védelmét, illetve kíméletét érintő jogellenes cselekmények két, eltérő jogágba tartozó eljárás lefolytatását követően, más-más felelősségi forma alapján is szankcionálhatók. A Btk.-ban meghatározott cselekmények miatt a büntetőeljárás lefolytatása során vizsgálendő (bűnösségen alapuló) büntetőjogi felelősség megállapítását követően szabható ki büntetőjogi szankció. Az állatok védelmére és kíméletére vonatkozó előírások megsértése, illetve be nem tartása esetén pedig közigazgatási eljárás lefolytatásának van helye, amelynek során – objektív felelősségi forma alapján – az Átv.-ben meghatározott közigazgatási jogkövetkezmények alkalmazhatók. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy azon jogellenes magatartások köre, amelyek közigazgatási jogkövetkezménnyel sújthatók, jóval szélesebb, mint a büntetőjogilag releváns cselekmények köre, mivel a Btk.-ban foglalt tényállás kizárólag a gerinces, illetve veszélyes állatokat érintő bizonyos, a jogalkotó által a legsúlyosabbnak értékelt magatartásokat rendeli büntetni (maradandó egészségkárosodás vagy pusztulás előidézésére alkalmas, indokolatlan bántalmazás vagy bánásmód; valamint az állat elűzése, elhagyása, kitevése; minősített esetet képez az állatnak okozott különös szenvedés, vagy a több állat maradandó egészségkárosodását, pusztulását okozó cselekmény). Ezenkívül állatkínzás vétségében vagy büntettében kizárólag természetes személy, szándékos magatartása esetén állapítható meg a büntetőjogi felelősség. Ezzel szemben az állatvédelmi bírság (illetve más közigazgatási jogkövetkezmény) alkalmazásának kizárólagos feltétele a – az Átv.-ben igen tágra meghatározott állatvédelmi, illetve állattartási előírások megsértését, illetve be nem tartását magában foglaló – jogsértés(ek) megállapítása, ahhoz nem kell társulnia a bűnösség/vétkesség feltételének, illetve közigazgatási szankciókat nem kizárólag természetes személlyel szemben lehet kiszabni.
- [25] 2. A bírói kezdeményezésben állított alaptörvény-ellenesség vizsgált indoka abban áll, hogy az Átv. kifogásolt rendelkezései a kétszeres eljárás alá vonás és büntetés tilalmának az Alaptörvény XXVIII. cikk (6) bekezdésében foglalt szabályába ütköznek. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság mindenképp azt mutatja be, hogy hogyan értelmezi a kétszeres eljárás alá vonás és büntetés tilalmának alaptörvényi rendelkezését.
- [26] 2.1. Az Alkotmánybíróságnak következetes a gyakorlata a tekintetben, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikkében foglalt, egyes büntető anyagi jogi, illetve eljárásjogi gyökerű alkotmányos alapelvek érvényesülési körét nem szűkíti le a szorosán vett büntetőjog területére, hanem esetről esetre mérlegeli, hogy a konkrét ügyben vizsgált jogszabályok a széles értelemben vett jogi felelősségi rendszer olyan elemei-e, amelyek alkalmazásakor érvényesülnie kell az alapelveknek. Az Alkotmánybíróság az értékelés során tehát nem a formális természetű jogági besorolást tekinti döntőnek, hanem az érintett jogszabály tartalmából, funkciójából indul ki. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a büntetőjogi gyökerű alkotmányos alapelveknek érvényesülniük kell az olyan – más jogágba sorolt – eljárások tekintetében is, amelyek valamely jogellenes magatartás szankcionálására irányulnak és preventív, valamint represszív jellegű jogkövetkezmény alkalmazásával zárulnak [lásd különösen: 19/2009. (II. 25.) AB határozat, ABH 2009, 146, 152–154, 157.]. Az Alkotmánybíróság legutóbb a 30/2014. (IX. 30.) AB határozatban foglalta össze és erősítette meg ebbéli álláspontját a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog, valamint az ártatlanság védelme tekintetében, megállapítva, hogy az említett rendelkezések által felölelt alkotmányos garanciarendszer nem csupán a szoros értelemben vett büntetőjog (*hard core of criminal law*) területére terjedhet ki, hanem például a szabálysértési, fegyelmi vagy versenyfelügyeleti (közigazgatási) eljárásokra is [lásd: 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [48]–[63]].

- [27] 2.2. A kétszeres eljárás alá vonás és büntetés tilalmának alkotmányos szabályát korábban az Alkotmány nem nevesítette, de a *ne bis in idem* elvét az Alkotmánybíróság már a 42/1993. (VI. 30.) AB határozatában olyan alkotmányos jelentőségű rendelkezésnek tekintette, amelyik – összekapcsolva a *res iudicata* elvével – az állam büntetőhatalmának korlátját jelentheti [lásd: ABH 1993, 300, 306.]. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépését, a kétszeres eljárás alá vonás és büntetés tilalmának kifejezett nevesítését követően is fenntartotta korábbi értelmezését és leszögezte, hogy a *ne bis in idem* elve „egyfelől alapjogi rendelkezés az állami büntetőhatalom visszaélésszerű gyakorlásával szemben, másfelől pedig a jogbiztonság érvényesülésének érdekében működő szabály, hiszen garantálja az érdemi bírósági döntések végleges jellegét” [lásd: 33/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [19]]. Az említett határozatokban vizsgált alkotmányossági probléma (elévülés joghatása; illetve a törvényes vád hiánya miatt megszüntetett büntetőeljárásban az ismételt vádemelés lehetősége) ugyanakkor eltér a bírói kezdeményezésben felmerült kérdéstől, ugyanis az Alkotmánybíróságnak jelen ügyben arról kell állást foglalnia, hogy alkotmányosan összeegyeztethető-e a kétszeres eljárás alá vonás és büntetés tilalmával annak a lehetősége, hogy meghatározott személy által elkövetett cselekményt két, egyébként más jogágba tartozó eljárás (egymás utáni, vagy párhuzamos) lefolytatását követően – mindkét eljárásban – külön szankcióval sújtsanak. A jelen ügyben vizsgálandó kérdés ugyan felmerült már korábban – bizonyos közlekedési szabályszegésekkel kapcsolatban párhuzamosan lefolytatható szabálysértési és közigazgatási eljárások vonatkozásában – benyújtott indítványokban is, ugyanakkor az Alkotmánybíróságnak – a határozott kérelem feltételeinek hiányában – abban az ügyben nem volt alkalma érdemben állást foglalnia a felvetett probléma és a *ne bis in idem* elvének alkotmányos összefüggései tekintetében [lásd: 60/2009. (V. 28.) AB határozat, ABH 2009, 501, 505, 542.].
- [28] 2.3. A kétszeres eljárás alá vonás és büntetés tilalmának elvét – az Alaptörvényben megfogalmazotthoz hasonlóan – valamennyi jelentős emberi jogi egyezmény is tartalmazza. Az 1976. évi 8. törvényerejű rendelettel kihirdetett, Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (a továbbiakban: Egyezségokmány) 14. cikkének 7. bekezdése szerint: „[s]enkivel 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 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) hetedik kiegészítő jegyzőkönyvének 4. cikke pedig úgy fogalmaz, hogy: „[h]a valakit egy állam büntető törvényének és büntető eljárási törvényének megfelelően egy bűncselekmény kapcsán már jogerősen felmentettek vagy elítéltek, e személlyel szemben ugyanennek az államnak az igazságszolgáltatási szervei ugyanezen bűncselekmény miatt nem folytathatnak büntető eljárást, és vele szemben abban büntetést nem szabhatnak ki.” Tekintettel az Alkotmánybíróság következetes, arra vonatkozó gyakorlatára, hogy az alapjogok érvényesülésének minimális mércéjeként fogadja el a nemzetközi szerződésekben foglalt, illetve az ahhoz kapcsolódó ítélkezési gyakorlatban kibontott jogvédelmi szintet [32/2012. (VII. 4.) AB határozat, Indokolás [41]; 3206/2014. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [30]; 32/2014. (XI. 3.) AB határozat, Indokolás [50]], az Alkotmánybíróság áttekintette az Egyezmény rendelkezéseinek értelmezésére, tartalmának kibontására felruházott Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) *ne bis in idem* elvével kapcsolatos ítélkezési gyakorlatát. Az Alkotmánybíróság továbbá – figyelemmel korábbi határozatában feltárt azon alapjogi megfontolásra, hogy az EJEB az idézett elv értelmezéséhez mérceként fogadja el az EUB-nak az Európai Unió Alapjogi Chartája 50. cikkében foglalt *ne bis in idem* elvét kibontó gyakorlatát [lásd 33/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [26]] – felvázolja az EUB kétszeres eljárás alá vonás és büntetés tilalmát érintő jelentősebb megállapításait is.
- [29] 2.3.1. Az EJEB következetes ítélkezési gyakorlata szerint az Egyezmény hetedik kiegészítő jegyzőkönyvének 4. cikkében szereplő „azonos bűncselekmény” kitétel megállapíthatósága szempontjából nem a jogi minősítés bír meghatározó jelentőséggel, hanem a cselekmény ténybeli alapjainak kell azonosnak lenni [lásd *Sergey Zolotukhin kontra Oroszország* [GC] (14939/03.), 2009. február 10., 81. és 82. bekezdés; *Maresti kontra Horvátország* (55759/07.), 2009. június 25., 62. bekezdés]. Az EUB szintén arra az álláspontra helyezkedett, hogy az „ugyanazon cselekmény” fogalma alatt a történeti tényállás azonosságát kell érteni, függetlenül a jogi minősítéstől és a védett jogi tárgyától [lásd: *Van Esbroeck ügy*, C-436/04., 2006. március 9., 42. pont].

- [30] 2.3.2. Az EJEB leszögezte azt is, hogy az Egyezmény hetedik kiegészítő jegyzőkönyvének 4. cikkében említett „büntetőeljárás” fogalmat az Egyezmény 6. és 7. cikkében írt „büntetőjogi vádak” és „büntetés” kifejezésekre figyelemmel, azokkal összhangban kell értelmezni {*Sergey Zolotukhin kontra Oroszország* [GC] (14939/03.), 2009. február 10., 52. bekezdés; *Boman kontra Finnország* (41604/11.) 2015. február 17., 29. bekezdés}. Ennek megfelelően az EJEB az idézett cikk értelmezése során is – az Egyezmény 6. cikkéhez kapcsolódó joggyakorlatában kimunkált – ún. Engel kritériumokat hívja segítségül annak eldöntéséhez, hogy mely eljárások, illetve szankciók tekinthetők „büntetőjogi” természetűeknek {*Maresti kontra Horvátország* (55759/07.), 2009. június 25., 57. bekezdés; *Nykänen kontra Finnország* (11828/11.), 2014. május 20.}. Az EJEB a kérdés eldöntéséhez először azt vizsgálja meg, hogy az érintett állam nemzeti joga szerint a jogellenes cselekmény bűncselekménynek minősül-e. A nemleges válasz önmagában nem zárja ki a „büntetőjogi” jelleg megállapítását, mivel az EJEB a nemzeti jog szerinti minősítést csupán kiindulási pontként értékeli. További kritériumként figyelembe veszi ugyanis azt is, hogy a jogellenes cselekmény milyen természetű, majd harmadik elemként azt elemzi, hogy az alkalmazott szankció milyen jellegű, illetve súlyú {lásd: *Engel és társai kontra Hollandia* (5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72), 1976. június 8., 82. bekezdés}. Az EJEB az utóbb említett két feltételnek nagyobb jelentőséget tulajdonít, mint az elsőnek, valamint az állandósult ítélkezési gyakorlata szerint e kritériumoknak nem szükségképpen kell együttesen fennállniuk, hanem a büntetőjogi jelleg fennállását megalapozhatja önmagában valamelyik feltétel megállapíthatósága is {lásd: *Ezeh és Connors kontra Egyesült Királyság* [GC] (39665/98; 40086/98), 2003. október 9., 86. bekezdés}. Az EJEB a nemzeti jogban nem a büntetőjog keretein belül szabályozott jogkövetkezmények – különösen (adó)bírság – büntető jellegének vizsgálatára irányuló ügyeiben, annak eldöntésére, hogy az Engel kritériumok második és harmadik eleme megállapítható-e a konkrét ügyben, figyelembe veszi azt is, hogy (1) a bírság alkalmazását előíró jogszabály általánosságban kiterjed-e minden állampolgárra; (2) a bírság az újabb jogsértések megakadályozását célzó büntetés-e, vagy inkább a pénzbeli kompenzációt szolgálja; (3) a bírságot olyan általános szabály alapján szabták-e ki, amelynek célja az elrettentés és büntetés; (4) a kiszabott bírság jelentős mértékűnek tekinthető-e. Az EJEB hangsúlyozta, hogy a „büntető” jelleg megállapítható abban az esetben is, ha az egyes feltételek önmagukban nem alapozzák meg e minősítést, de a vizsgált kritériumok együttes hatásukban mégis ilyen eredményre vezetnek {lásd: *Bendenoun kontra Franciaország* (12547/86), 1994. február 24., 47. bekezdés; *Jussila kontra Finnország* [GC] (73053/01), 2006. november 23., 32. bekezdés}.
- [31] A fentiek alapján tehát az Egyezmény hetedik kiegészítő jegyzőkönyve 4. cikkének a sérelme abban az esetben állapítható meg, ha (1) a kérelmezővel szemben két olyan eljárás folyt; (2) amelyek mindegyike büntető jellegű; (3) mindkét eljárás tárgya a kérelmező által elkövetett ugyanazon jogellenes cselekmény volt; és (4) a kérelmezőt az egyik eljárásban jogerős döntésben elítélték vagy felmentették {összefoglalóan lásd: *Dungveckis kontra Litvánia* (32106/08), 2016. április 12., 42. bekezdés}.
- [32] Az EUB ítélkezési gyakorlatában úgy foglalt állást, hogy a *ne bis in idem* elve alapján az ugyanazon tényállás alapján, ugyanazon személlyel szemben a büntetőeljárás során kiszabható szankció és a közigazgatási eljárás során alkalmazható adóbírság együttes kiszabása abban az esetben kizárt, ha az adóbírság büntető jellegűnek minősül a tagállami jog tekintetében {lásd: *Hans Akerberg Fransson ügy*, C-617/10., 2013. február 26., 33. pont}. Ennek mérlegelése során a jogsértés tagállami jogi minősítésének, a jogsértés jellegének, illetve az érintett személlyel szemben kiszabható szankció természetének és súlyának van jelentősége {lásd: *Bonda ügy*, C-489/10., 2012. június 5., 37. pont}.
- [33] Az EJEB szerint ugyanakkor nem állapítható meg egyezményesértés, ha valamely szerződő állam nemzeti joga az adó meg nem fizetésében tetet öltő jogellenes cselekmények vizsgálatára közigazgatási és büntetőeljárás integrált, párhuzamos és egymással összekapcsolt alkalmazására biztosít lehetőséget, amennyiben az eljárások, illetve az azok eredményeként alkalmazható szankciók előreláthatók az érintett számára és a különböző joghatárok között szoros tárgyi és időbeli kapcsolat áll fenn, így különösen, ha a büntetőeljárás eredményeként alkalmazott büntetés mértékének meghatározásakor figyelembe vették a korábban kiszabott közigazgatási szankciót is {lásd: *A és B kontra Norvégia* [GC] (24130/11; 29758/11), 2016. november 15., 146., 147., 151–153. bekezdés}.
- [34] 3. A kétszeres eljárás alá vonás és büntetés tilalmával kapcsolatban a fentiekben kifejtetteket értékelve az Alkotmánybíróság jelen ügyben az alábbi következtetésre jutott az Alaptörvény XXVIII. cikk (6) bekezdését illetően.

- [35] 3.1. A szóban forgó alaptörvényi rendelkezés nem tiltja önmagában azt, hogy valakivel szemben, ugyanazon jogellenes cselekménye miatt több, más jogágba tartozó, eltérő funkciójú eljárást folytassanak le és ezek eredményeként jogkövetkezményt alkalmazzanak. A *ne bis in idem* elvében testet öltő alkotmányos garancia kifejezetten az állami büntetőhatalom visszaélészerű gyakorlásával szemben védi az egyént, ezért annak a tilalmát foglalja magában, hogy meghatározott személlyel szemben, ugyanazon büntetendő cselekmény miatt – azt követően, hogy büntetőjogi felelősségéről jogerős döntés született – újabb, büntető szankció alkalmazására irányuló eljárást indítsanak, illetve büntető jogkövetkezményt alkalmazzanak. Az Alkotmánybíróság – összhangban a korábban ismertetett, XXVIII. cikket érintő gyakorlatával – annak mérlegelésekor, hogy a vizsgálat alá vont eljárás, illetve szankció „büntető” jellegű-e vagy sem, nem az adott eljárás jogági besorolását tekinti döntőnek, hanem az eljárás és jogkövetkezmény funkciójából indul ki. Mindez nem jelenti azt, hogy *ne bis in idem* elve érvényesülési körének meghatározása korlátlan lenne, hiszen az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata és az azzal összhangban álló EJB gyakorlat alapján megfelelő mértékben kimunkált mérce áll rendelkezésre annak meghatározására, hogy mely eljárás, illetve jogkövetkezmény tekinthető büntető jellegűnek. Az Alkotmánybíróság értelmezésében – összegezve eddigi gyakorlatát, illetve felhasználva a nemzetközi jogvédelmi mechanizmusokban kikristályosodott mércét – az Alaptörvény XXVIII. cikk (6) bekezdése tekintetében egy eljárás abban az esetben büntető jellegű, ha valamely természetes személy által megvalósított jogellenes cselekmény miatti felelősségre vonásra irányul, amennyiben az eljárás során alkalmazandó jogkövetkezmény büntetésnek minősül, azaz – célját és hatását tekintve – megtorló jellegű és prevenciót szolgáló joghátrány.
- [36] 3.2. Jelen ügyben az Alkotmánybíróság mindenekelőtt rögzíti, hogy az egyértelműen megállapítható, hogy az alapügy felperesét az alapügy megindulását megelőzően az ismertetett tényállás alapján lefolytatott büntetőeljárás során jogerősen elítélték, azaz megállapították büntetőjogi felelősségét állatkínzás vétségében és ezért büntetőjogi szankcióval (pénzbüntetés) is sújtották. Az alapügyben az sem vitatott, hogy az állatvédelmi bírság kiszabására irányuló közigazgatási eljárás során is teljes egészében a büntetőjogi felelősséget megalapozó történeti tényállás az irányadó (lásd: I. fokú határozat 2. o.; II. fokú határozat 1. o.), amelynek során ugyanazon jogellenes cselekmény értékelésére kerül sor. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróságnak arra kell választ adnia, hogy az állatvédelmi bírság kiszabására irányuló közigazgatás eljárás az Alaptörvény XXVIII. cikk (6) bekezdésével összefüggésben tekinthető-e büntető jellegű eljárásnak, illetve az eljárás során alkalmazható szankció büntetésnek minősül-e, tehát a fentiekben rögzített feltételek mellett kiterjed-e az említett eljárásra a *ne bis in idem* alkotmányos elvének érvényesülési köre.
- [37] 3.3. Az Alkotmánybíróság ezt követően tehát az állatvédelmi bírság kiszabására irányuló állatvédelmi hatósági eljárás jogi természetét vizsgálta.
- [38] 3.3.1. Az Átv. tartalmazza az állatok védelmére és kíméletére vonatkozó általános előírásokat, amelyeket különböző alacsonyabb rendű, ágazati jogszabályok részleteznek [lásd például: a veszélyes állatfajokról és egyedeik tartásának szabályairól szóló 85/2015. (XII. 17.) FM rendelet]. Az említett előírások megszegése esetén indítható meg – mint speciális közigazgatási eljárás – az állatvédelmi hatósági eljárás, amelynek lefolytatására a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) és az Átv. tartalmaz rendelkezéseket. Az állatvédelmi hatóság folytatja le az eljárást, amelynek célja – a tényállás tisztázását követően – a jogsértés tényének megállapítása, illetve kizárása. Az Átv.-ben található a jogsértés megállapítása során alkalmazható – objektív felelősségen nyugvó – jogkövetkezmények főbb szabályai is, amelyek szerint az állatvédelmi hatóság állatvédelmi bírságot szab(hat) ki, emellett vagy ehelyett kötelezheti az állattartót a hiányosságok kijavítására, pótlására, vagy arra, hogy az állatok gondozásával, a velük való helyes bánásmóddal kapcsolatos állatvédelmi oktatáson vegyen részt [lásd: Átv. 43. § (1) és (6) bekezdései]. Abban az esetben, ha a jogsértést szándékosan vagy ismételt jelleggel követik el és ez a kedvtelésből tartott állat maradandó egészségkárosodását vagy pusztulását okozza – amennyiben a kedvtelésből tartott vagy a jövőben tartandó állat jóléte állatvédelmi bírság kiszabásával és az állatvédelmi képzésen való részvételével sem biztosítható – a bírság kiszabása mellett az állattartó 2–8 évre eltiltható az állattartástól [lásd: Átv. 43. § (9) bekezdése]. A nem kedvtelésből tartott állat tartója által szándékosan és ismételt jelleggel elkövetett jogsértés esetén – a fentiekkel megegyező egyéb feltételek fennállása mellett – szintén alkalmazható az említett jogkövetkezmény [lásd: Átv. 43. § (10) bekezdése]. Ezen kívül az állatvédelmi hatóság a nem kedvtelésből tartott állat tartóját az általa szándékosan vagy ismételt jelleggel elkövetett jogsértése esetén – a fentiekkel megegyező egyéb feltéte-

lek fennállása mellett – arra kötelezheti, hogy az állatok tartása, egészségi állapota tekintetében rendszeres jelentést tegyen, vagy az érintett állatfaj vonatkozásában tartási gyakorlattal rendelkező személyt vegyen igénybe, 2 és 8 év között meghatározott időtartamban [lásd: Átv. 43. § (11) bekezdése]. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Átv. a jogsértés megállapításának esetére – meghatározott körben – mérlegelési jogot biztosít az állatvédelmi hatóság részére a különböző funkciójú jogkövetkezmények közüli választásra, illetőleg együttes alkalmazására.

- [39] 3.3.2. Az Alkotmánybíróság – figyelemmel a 3.1. pontban kifejtett mércére is – megvizsgálta, az állatvédelmi bíróság – mint közigazgatási (anyagi jogi) bíróság – természetét, funkcióját. Az Alkotmánybíróság már korábbi határozataiban is a jogsértésért való felelősség érvényesítésének módjaként [lásd: 498/D/2000. AB határozat, ABH 2003, 1202, 1206.], illetve a tilalmak megszegőivel szemben kilátásba helyezett represszív jellegű, preventív funkciójú közigazgatási jogi szankcióként [lásd: 60/2009. (V. 28.) AB határozat, ABH 2009, 501, 526.; 38/2012. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [83]] jellemezte a közigazgatási (anyagi jogi) bíróság különböző típusait. Mindez összhangban van azzal, ahogy a jogirodalom elhelyezi a közigazgatási eljárásban alkalmazható bíróságot a közigazgatási jogkövetkezmények – funkciójuk alapján történő – felosztásában. Eszerint ugyanis a közigazgatási bíróság egyértelműen a büntető jellegű jogkövetkezmény, és nem a valamely tevékenység kikényszerítésére irányuló jogkövetkezmények közé sorolandó.
- [40] Az állatvédelmi bírósággal kapcsolatban az Átv. előírja, hogy azt a szankcionált magatartás súlyához, ismétlődéséhez, és különösen az állatnak okozott sérelem jellegéhez, időtartamához igazodó mértékben kell kiszabni, amelynek módját és mértékének konkrét nagyságát az állatvédelmi bíróság kiszabásáról szóló 244/1998. (XII. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) tartalmazza részletesebben. Eszerint a bíróság alapösszege 15 000 Ft és ezt az összeget kell a Korm. rendelet 1–4. számú mellékleteiben az ott meghatározott körülményekhez kapcsolt – bizonyos esetekben alsó és felső határ, míg más esetekben egy konkrét érték feltüntetésével meghatározott – szorzókkal megszorozni. Ennek során jelentősége van a különböző állatcsoportoknak, illetve annak, hogy a mulasztó természetes személy vagy jogi személy, illetőleg más gazdálkodó szervezet (lásd: 1. számú melléklet), állatlétszámnak (lásd: 2. számú melléklet), a jogsértés jellegének (lásd: 3. számú melléklet), illetve a jogsértés súlyának, következményének (lásd: 4. számú melléklet). A Korm. rendelet általános jelleggel írja elő, hogy a jogsértés szándékos elkövetése esetén az adott tényálláshoz tartozó legmagasabb szorzó(ka)t kell alkalmazni [lásd: 2. § (6) bekezdés].
- [41] 3.3.3. Az Alkotmánybíróság az indokolás IV/1.3. pontjában (Indokolás [24]) utalt rá, hogy az állatvédelmi hatósági eljárásban jogkövetkezménnyel szankcionálható jogsértések köre szélesebb, mint a büntetőjogi felelősséget megalapozó elkövetési magatartások köre. Az állatvédelmi hatósági eljárás ismertett rendelkezései alapján megállapítható továbbá, hogy az állatvédelmi bíróság alapjául szolgáló magatartások köre – mint többben a kevesebb – magában foglalja mindazon jogellenes cselekmények körét is, amelyek büntetőjogi felelősség alapjául szolgálnak [lásd különösen: Átv. 6. §, 8. § és 11. § (1) bekezdés]. Mindez azzal is jár – azonos történeti tényállás esetén –, hogy a Btk.-ba (is) ütköző jogellenes cselekmények megvalósulása esetén kizárólag természetes személy szándékosan elkövetett cselekménye képezi az állatvédelmi hatósági eljárás tárgyát is, ennek megfelelően a jogsértővel szemben kiszabott állatvédelmi bíróság elsődleges funkciója a szándékosan elkövetett jogellenes cselekmény miatti állami helytelenítés kifejezése, ezzel összefüggésben a jogsértés arányos megtorlása (represszió), amelynek célja, hogy a jogsértő – vagy más személy – a jövőben ne kövessen el ismét jogsértést (speciális és generális prevenció). A Korm. rendelet ismertett rendelkezése alapján a hatósági eljárás során a szándékosan elkövetett cselekmények esetén (amelyek egy része büntetőjogilag is fenyegetett) – mérlegelést nem tűrő módon – a legmagasabb szorzók alkalmazásával kell meghatározni a bíróság összegét. Mindez tehát azt jelenti, hogy a jogalkotó az állatvédelmi hatósági ügyekben az állatvédelmi bíróság feltételeit rögzítő szabályozás által a közigazgatási szervek számára olyan büntető szankció alkalmazását tette lehetővé, amely a Btk.-ban szabályozott pénzbüntetéssel megegyező jellegű, és – ahogy arra jelen ügy is rámutat – bizonyos esetekben az azonos jogsértések esetén a pénzbüntetésnél súlyosabb hátránnyal járhat a jogsértő számára.
- [42] Az Alkotmánybíróság mindezek alapján megállapította tehát, hogy a fentiekben írt feltételekkel kiszabott állatvédelmi bíróság, illetve az annak kiszabására irányuló közigazgatási eljárás büntető jellegű szankciónak, illetve eljárásnak minősül az Alaptörvény XXVIII. cikk (6) bekezdése szempontjából.

- [43] 3.3.4. Az Alkotmánybíróság megállapította ugyanakkor azt is, hogy az állatvédelmi bírság helyett (vagy amellett) alkalmazható jogkövetkezmények nem sorolhatók a büntető jellegű jogkövetkezmények közé, azok nem az elkövetett jogsértés megtorlására irányulnak, hanem meghatározott tevékenységre kötelezést, vagy az állattartástól való tiltást tartalmaznak és céljuk elsősorban a reparáció, a tudatformálás és a prevenció.
- [44] 3.3.5. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kétszeres eljárás alá vonás és büntetés alaptörvényi tilalma nem zárja ki minden esetben az állatvédelmi hatósági eljárás lefolytatását ugyanazon személlyel szemben, a büntetőjogi felelősségének jogerős ítéletben történt megállapítását követően, azzal azonos tényállás és jogellenes cselekmény mellett sem, hiszen az említett – a bírság helyett alkalmazható – jogkövetkezmények nem tekinthetők büntető jellegű szankciónak. Az Alkotmánybíróság az indokolás IV/3.3.1. pontjában (Indokolás [38]) megállapította, hogy az Átv. rendelkezései alapján az állatvédelmi hatóság (illetve a felülvizsgálatot végző bíróság) mérlegelési joggal rendelkezik a tekintetben, hogy az állatvédelmi hatósági ügyben bírságot alkalmaz, vagy más, nem represszív jogkövetkezményt. Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a támadott rendelkezések – önmagukban – nem sértik az Alaptörvény XXVIII. cikk (6) bekezdését, ezért az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezést – a kétszeres eljárás alá vonás és büntetés tilalmának sérelmét állító részében – elutasította.
- [45] 4. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a sérelmezett rendelkezésekkel kapcsolatos vizsgálata során – a bírói kezdeményezés elutasítása mellett – az alábbi megállapításokra jutott.
- [46] 4.1. Az Alkotmánybíróság észlelte, hogy a meghatározott természetes személy büntetőjogi felelősségének állatkínzás vétségében vagy büntetében történt jogerős megállapítását követően, ugyanazon tényállás és jogellenes cselekmény alapján indított állatvédelmi hatósági eljárás – amely az állatvédelmi bírság büntető jellegű jogkövetkezményére figyelemmel a párhuzamos represszió lehetőségét hordozza magában – alappal vetheti fel a *ne bis in idem* elvének sérelmét, mert ilyen esetekben az állatvédelmi bírság kiszabása az állami büntetőhatalom visszaélészerű gyakorlását jelentheti.
- [47] 4.2. Az Alkotmánybíróság a bírói indítvány elbírálásakor azt is észlelte, hogy az állatok védelmét és kíméletét célzó jogi szabályozással kapcsolatban a konkrét ügyben felvetett alkotmányjogi problémán túlmutató körben is szükséges az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálata. A *ne bis in idem* alapelve ugyanis – ahogy erre az Alkotmánybíróság már utalt – abban az esetben szolgál alkotmányos rendezőelvként, ha már létezik egy büntetőjogi felelősségről szóló jogerős döntés. Az Átv. és a Btk. párhuzamos alkalmazásának a lehetősége azonban oly módon is megvalósulhat, hogy egy büntetőjogilag is releváns cselekmény közigazgatási eljárásban történő elbírálása jogerős büntetőjogi döntés hiányában indul meg. Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megvizsgálta, hogy a jogalkotó a jogbiztonság alkotmányos követelményével összhangban szabályozta-e az Átv.-ben azon tényállások elbírálását, amelyek büntetőjogi felelősségrevonás alapjául is szolgálhatnak. Az Alkotmánybíróság azért tartotta szükségesnek az erre vonatkozó vizsgálatának jelen ügyben történő lefolytatását, mert – bár a kérdés az alapügyben tárgyalt probléma kereteit meghaladja – azzal szorosan összefügg.
- [48] Az Alkotmánybíróságnak következetes a gyakorlata a tekintetben, hogy „[a] jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák. Csak formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények” {9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.; 33/2014. (XI. 7.) AB határozat, Indokolás [32]}.
- [49] Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Alaptörvény rendelkezései nem zárják ki általános jelleggel, hogy a jogalkotó a büntetendő cselekményekhez – a büntetőjogi szankció mellett – más jogágba tartozó jogkövetkezmény(ek)e)t is fűzzön. A jogbiztonságból eredő kiszámíthatóság követelményéből ugyanakkor következik, hogy a jogalkotónak – amennyiben a büntetőjogi fenyegetettséggel rendelkező jogellenes cselekményhez más jogágba tartozó jogkövetkezmény is társul – egyértelműen, megfelelő részletességgel szabályoznia kell a különböző eljárások egymáshoz való viszonyát. Különösen hangsúlyos ez az alkotmányos követelmény

a büntetőjogi, valamint az azzal rokon, de a büntetőjog „kemény magjához” nem sorolható eljárások viszonyában, ugyanis – ahogy az Alkotmánybíróság több határozatában megállapította – a büntetőjogi jellegű eljárások egyik jellemzője, hogy a büntetőjogi elmarasztaláshoz sok tekintetben hasonló funkciójú joghátrányokkal járnak [lásd: 8/2004. (III. 25.) AB határozat, ABH 2004, 144, 156.; 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [50]], így felvetődhet a kettős szankcionálás lehetősége.

- [50] Az Alkotmánybíróság már utalt rá (lásd: IV/1. pont, Indokolás [21] és köv.), hogy hazai jogunkban az állatok kíméletét, illetve védelmét érintő jogellenes cselekményeket a jogalkotó büntetőjogi, szabálysértési jogi és közigazgatási jogi jogkövetkezményekkel sújtotta/sújtja, időszakonként az említett jogkövetkezményeket eredményező eljárások párhuzamos alkalmazásának a lehetőségével. (Ennek megfelelően 1999. január 1. napjától az állatkínzás szabálysértési alakzatának érintetlenül hagyása mellett az Átv. megteremtette az állatvédelmi hatósági eljárás lefolytatásának lehetőségét, majd – mindezek mellett – 2004. április 24. napjától a jogalkotó büntetőjogi tényállást is alkotott az állatkínzásnak, amely részben lefedte a szabálysértési alakzatban foglalt elkövetési magatartást, egészen 2004. szeptember 3. napjáig, a szabálysértési jogi fenyegetettség megszüntetéséig).
- [51] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jogalkotó a felsorolt jogterületek hatályos szabályozásának egymáshoz való viszonya tekintetében általánosságban azt a rendezőelvet tartja irányadónak, hogy a védett jogtárgy megsértésének mértéke (azaz a cselekmény súlyossága) alapján tartja indokoltnak büntetőjogi, szabálysértési, vagy közigazgatási szankció – differenciált – alkalmazását [lásd: a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabs.tv.) javaslatához fűzött általános indokolást]. Ennek megfelelően a Szabs.tv. 2. § (4) bekezdése értelmében nem állapítható meg szabálysértés, ha a cselekmény bűncselekményt valósít meg, illetve szintén nincs helye szabálysértés megállapításának abban az esetben, ha a tevékenységre vagy mulasztásra törvény vagy kormányrendelet közigazgatási bírság alkalmazását írja elő. E rendezőelv logikus jogalkotói továbbvitelét jelenthetné a jogellenes cselekményeket körülíró anyagi jogi szabályok oly módon való meghatározása, amely – bizonyos esetekben – megszünteti ugyanazon jogellenes cselekmények párhuzamos büntetőjogi és közigazgatási jogi szankcionálását.
- [52] A jelenlegi szabályozás ugyanakkor nem zárja ki kifejezetten annak a lehetőségét, hogy egy jogellenes cselekményt párhuzamosan büntetőjogi és közigazgatási jogi szankcióval is sújtsanak. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a párhuzamos eljárások lehetőségének fenntartása mellett szem előtt kell tartani a jogrendszer kiszámítható működését is, ezért a közigazgatási és büntetőeljárások párhuzamossága csak a következő feltételek érvényesülése esetén nem okoz alaptörvény-ellenességet.
- [53] 4.2.1. Az állami büntetőhatalom gyakorlásának egyik megnyilvánulási formája a jogalkotó azon döntése, hogy valamely cselekményt bűncselekménnyé nyilvánít. E tevékenysége során a jogalkotó – mérlegelve az adott magatartás társadalomra veszélyességét – úgy foglal állást, hogy a jogellenes cselekmény visszaszorítása, illetve megelőzése más jogág által biztosított lehetőségekkel nem érhető el. Ahogy az Alkotmánybíróság korábban megfogalmazta: „[a] büntetőjog a jogi felelősségi rendszerben az *ultima ratio*. Társadalmi rendeltetése, hogy a jogrendszer egészének szankciós zárköve legyen. A büntetőjogi szankció, a büntetés szerepe és rendeltetése a jogi és erkölcsi normák épségének fenntartása akkor, amikor már más jogágak szankciói nem segítenek.” [30/1992. AB határozat, ABH 1992, 167, 176.; 16/2013. AB határozat, Indokolás [53]; 3116/2016. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [25]]
- [54] Hazai büntetőeljárás jogunkban főszabályként az officialitás elve érvényesül, azaz bűncselekmény gyanúja esetén az államnak érvényesíteni *kell* büntetőjogi igényét. A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) 171. § (2) bekezdése értelmében pedig a hatóság tagja, illetve a hivatalos személy köteles a hatáskörében tudomására jutott bűncselekményt feljelentenie. A büntetőeljárás során irányadó különböző hatásköri szabályok részletezik, hogy az államnak mely esetben, mely szerve jogosult egyedüliként eljárni és – az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésével összhangban – megkerülhetetlen garanciaként érvényesül, hogy meghatározott személynek a büntetőjogi felelősségét kizárólag bíróság állapíthatja meg. Az Alkotmánybíróság a támadott rendelkezések vizsgálata során megállapította, hogy azok megfogalmazása lehetőséget teremt olyan jogalkalmazói értelmezésre is, amely nem felel meg a kiszámíthatóság elvéből fakadó, fentiekben vázolt követelményeknek.
- [55] 4.2.2. Az Abtv. 46. § (3) bekezdése szerint „[a]z Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában határozattal megállapíthatja azokat az Alaptörvény szabályozásából eredő, és az Alaptörvény rendelkezéseit érvényre juttató alkotmányos követelményeket, amelyeknek a vizsgált, illetve a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabály alkalmazásának meg kell felelnie”. A támadott jogszabályi rendelkezések

megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezés elutasítása mellett ezért az Alkotmánybíróság, a kétszeres eljárás alá vonás és büntetés tilalmának, valamint a jogbiztonság követelményének maradéktalan érvényesülését biztosító egységes állatvédelmi hatósági és bírósági gyakorlat kialakítása érdekében, élve az Abtv. 46. § (3) bekezdésébe foglalt felhatalmazással, az Abtv. 25. §-a szerinti hatáskörében eljárva alkotmányos követelményként határozta meg, hogy az Átv. 43. § (1) és (4) bekezdésének alkalmazása során az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből és XXVIII. cikk (6) bekezdéséből eredő alkotmányos követelmény, hogy ha állatkínzás vétsége vagy bűntette 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.

V.

[56] A határozat Magyar Közlönyben való közzététele az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondatán alapul.

Budapest, 2017. április 11.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [57] 1. Támogatom a többségi határozat rendelkező részét. Az indokolásban azonban fontosnak tartottam volna nagyobb hangsúlyt helyezni az EJEB az *A és B kontra Norvégia* [GC] (24130/11. és 29758/11.), 2016. november 15., ügyben egységesített és továbbfejlesztett értelmezésére.
- [58] Az Alkotmánybíróság – álláspontom szerint – helyesen tulajdonított jelentőséget úgy az EJEB mint az EUB gyakorlatának az Alaptörvény XXVIII. cikk (6) bekezdésének értelmezése során. Egyetértek ugyanis az Indokolás [28] bekezdésében megjelent azon megállapítással, amely szerint az Alkotmánybíróság következetes abban, hogy „az alapjogok érvényesülésének minimális mércéjeként fogadja el a nemzetközi szerződésekben foglalt, illetve az ahhoz kapcsolódó ítélkezési gyakorlatban kibontott jogvédelmi szintet”. Ezért a *ne bis in idem* elv tartalma kapcsán vizsgálni kellett az Európai Emberi Jogi Egyezmény hetedik kiegészítő jegyzőkönyvének 4. cikkéhez fűzött EJEB-gyakorlatot.
- [59] 2. A testület ezt megtette a többségi határozat Indokolásának [30]–[33] bekezdéseiben, megemlítette az *A és B kontra Norvégia* ügyet is. Mindazonáltal szükséges lett volna a határozatban tett megállapításokat részletesebben is feltárni, mivel olvasatomban az EJEB ebben az esetben nem csupán összefoglalta a tárgykörben folytatott eddigi megállapításait, de egyben új irányt is szabott a jogelv tartalmának.
- [60] Az EJEB értelmezéséből egyértelműen következően a *ne bis in idem* elvének érvényesülése nem zárja ki azt, hogy a közigazgatási és a büntető eljárás – és abban a szankció-alkalmazás – betöltse jogági funkcióit. Az értelmezés újszerűsége abban áll, hogy a két eljárás esetében immár nem csupán a tanúsított magatartásnak,

a – közigazgatási vagy büntetőjogi – felelősség (jogerős) megállapításának, hanem egymáshoz való viszonyuknak is jelentőséget tulajdonított a *ne bis in idem* elv sérelmének vizsgálatakor.

- [61] Az EJEB értelmezésében a jogelv akkor nem sérül, ha a büntetőeljárás és a közigazgatási eljárás egymást kiegészítik, és nem megismétlik. A határozat ehhez ad szempontokat: az ún. Engel-kritériumok kapcsán már ismert kellően szoros anyagi és időbeli kapcsolat („*lien matériel et temporel suffisamment étroit*”, „*sufficiently close connection in substance and in time*”) tesztje magában foglalja a két eljárásban a lefolytatott bizonyítási eljárás során figyelembe vett bizonyítékok és a bizonyítékok értékelésének azonosságát, valamint a szankciók egymásra tekintettel történő alkalmazását is. A *ne bis in idem* elv érvényesülése emellett a két eljárás között, ha nem is teljes egyidejűséget, de időbeli kapcsolatot mindenképpen feltételez annak garanciájaként, hogy a felelősség megállapítása ne húzódjon el szükségtelenül az időben (132–134. bekezdések).
- [62] 3. Az Alkotmánybíróság 1. pont (Indokolás [57]–[58]) szerinti következetes alapjogvédelmi gyakorlatára tekintettel vizsgálni kellett volna azt, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (6) bekezdéséből mennyiben következik a 2. pont (Indokolás [59]–[61]) szerinti tartalom.

Budapest, 2017. április 11.

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

- [63] A párhuzamos indokoláshoz az EJEB gyakorlatára mint minimális jogvédelmi mércére vonatkozó megállapítás kivételével csatlakozom.

Budapest, 2017. április 11.

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [64] Támogatom a rendelkező részi pontokat, de az Indokolás III. részének 2.3.2. pontjában (Indokolás [30]–[33]) az EJEB-gyakorlat alátámasztásként megidézését feleslegesnek és a magyar állami szuverenitás nyilvánosság előtti megjelenésére kártékonynak gondolom. Így az ezzel való szembenállásomat szeretném jelezni párhuzamos indokolásomban.
- [65] Hangsúlyozni szeretném, hogy Magyarország által vállalt alávetés az EJEB-nek – azon túl, hogy annak ránk vonatkozó egyedi ítéletében kiszabott esetleges bírságát elfogadjuk és kiegyenlítjük –, nem jelentheti azt, hogy Magyarország Alkotmánybírósága az Alaptörvény értelmezésekor kötve lenne az EJEB eseti döntései által adott jogértelmezéshez. A magyar alkotmánybírákat köti az emberjogi egyezmény, ám annak rendelkezései által adott tág kereteken belül önmaguk döntenek el az értelmi konkretizálás irányát, és ehhez legfeljebb információként kell figyelembe vennünk az EJEB esetleges értelmezését, de ez nem kötelező számunkra. Azért fontos ehhez ragaszkodni, mert látni kell, hogy az EJEB bírának egyes döntései az emberjogi egyezmény egy-egy alapjogi rendelkezését olyan tágan értelmezik, hogy egy-egy alapjog révén egész jogterületek szabályanyagát elő kívánják írni. Így ha nemcsak az egyezményt, hanem ezt az EJEB által egész jogterületekre kitérítő eseti döntéseivel együtt tekintjük kötelezőnek a magyar Alkotmánybíróság számára – és az alátámasztásként megidézéssel ezt tesszük –, akkor magunkon keresztül közvetetten a magyar állam teljes belső joga felett is ellenőrzést biztosítunk e nemzetközi bíróság számára, és ezzel tartalmilag megsemmisítenénk a magyar állam alkotmányozó hatalmát.
- [66] Ezért állok szemben az EJEB-gyakorlat megidézésével a nyilvános határozatainkban, miközben a belső, döntéshozatali vitáinkban *pro domo*-ként mint információ felhasználását én is támogatom.

Budapest, 2017. április 11.

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [67] A határozat rendelkező részével és az ahhoz fűzött indokolással egyetértek, de az alábbiakban kifejtettek alapján ahhoz párhuzamos indokolás csatolását tartom szükségesnek.
- [68] 1. A bírói kezdeményezés alapján az Alkotmánybíróság alapvetően kétféle módon folytathatta le alkotmányos vizsgálatát az ügyben.
- [69] 1.1. A határozat megállapítja, hogy a bírói kezdeményezés a *ne bis in idem* elvét érintő részében megfelel, míg az Alaptörvény B) cikke tekintetében nem felel meg a törvényi feltételeknek (lásd: Indokolás [16]–[19] bekezdését). Ebből következően az alapügyben felmerült alkotmányos problémát az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény XXVIII. cikk (6) bekezdésének értelmezésével és az alaptörvényi rendelkezésből fakadó követelményrendszer konkrét ügyre történő alkalmazásával volt módja megoldani.
- [70] 1.2. A bírói kezdeményezés elbírálásának másik módszere alapján az Alkotmánybíróságnak lehetőségében állt – a szoros összefüggés okán, hivatalból eljárva – az alapügyben közvetlenül felmerült alkotmányos problémán túlmutató körre is kiterjesztenie a vizsgálatát. E körben a vizsgálat tárgyát képezi minden, az Átv. és a Btk. párhuzamos alkalmazására lehetőséget biztosító eset is, így értelemszerűen azok az ügyek is, amelyekben bűncselekménynek (is) minősülő jogellenes cselekmény hatósági eljárásban való elbírálása jogerős büntetőjogi döntés (sőt, adott esetben büntetőeljárás megindítása) nélkül kezdődik meg. Ekkor az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény B) cikkéből fakadó garanciarendszert is az értékelés körébe kell vonnia és határozatában azt kell egyértelművé tennie, hogy az állatok védelmét és kíméletét egymással párhuzamosan szolgáló büntető- és közigazgatási jogi szabályozás milyen feltételek fennállása esetén van összhangban az Alaptörvénnyel.
- [71] 2. Az Alkotmánybíróság a rendelkező részben rögzített alkotmányos követelmény megfogalmazásával teljes körűen megválaszolta (még hozzá nemleges) az alapügyben közvetlenül felmerült, konkrét alkotmányos kérdést, nevezetesen azt, hogy összhangban van-e az Alaptörvénnyel annak a lehetősége, hogy az állatkínzás vétsége miatt jogerősen pénzbüntetésre ítélt személlyel szemben a büntetőeljárás befejezését követően megindított hatósági eljárásban ugyanazért a jogellenes cselekményéért állatvédelmi bírságot is kiszabjanak. Ezzel az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezés alapjául szolgáló ügyet érintő körben egyértelműen kijelölte a jogértelmezés alkotmányos kereteit, így megteremtette a lehetőségét annak, hogy a bíróság eljárása során megfelelő jogorvoslatot nyújtson az alapügy felperese számára.
- [72] 3. Az Alkotmánybíróság szükségesnek találta, hogy vizsgálatát a párhuzamos indokolás 1.2. pontjában (Indokolás [70]) említett módon folytassa le és – a bírói kezdeményezésre közvetlenül okot adó probléma megoldásán túl – olyan jellegű megállapításokat tegyen, amelyek túlmutatnak a konkrét ügyön (lásd: Indokolás IV/4.2. pontját, Indokolás [47]–[55]). Álláspontom szerint ugyanakkor az Alkotmánybíróság csupán elindult ezen az úton, de – többségi akarat hiányában – azon nem ment végig, azaz nem vonta le teljes körűen az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből és XXVII. cikk (6) bekezdéséből következő alkotmányos konklúziókat. Hangsúlyozni szeretném, hogy erre, az alapüggyel kapcsolatos alapjogvédelmi funkció maradéktalan ellátása céljából nem volt szükség, de ha egyszer az Alkotmánybíróság a határozatában kifejezte abbéli szándékát, hogy a konkrét ügyben felmerült alkotmányos probléma megoldásán felül – hivatalból – további megállapítást is tegyen, akkor szerencsésebb lett volna az Átv. és Btk. párhuzamossága tekintetében felmerülő problémák maradéktalan azonosítása és azok teljes körű megoldására lehetőséget biztosító jogkövetkezmény megfogalmazása. Mindezek alapján alapvetően két szempontból tartom szükségesnek a határozat indokolásának kiegészítését.
- [73] 3.1. A határozat megállapítja, hogy az állatvédelmi bírsággal sújtható jogellenes cselekmények köre jóval szélesebb, mint a büntetőjogi szankcióval fenyegetett magatartások köre azzal, hogy előbbi csoport magában foglalja a bűncselekménynek minősülő magatartások teljes körét is (lásd: Indokolás [24] és [41]–[42] bekezdéseit). Ebből következik, hogy a *ne bis in idem* elve kizárólag abban az esetben bír jelentőséggel, ha a hatósági eljárás tárgya is olyan magatartás, amely állatkínzás bűncselekményének (is) minősül, mert ebben az esetben az állatvédelmi hatósági eljárás során értékelendő tények köre teljesen megegyezik a büntetőeljárás során értékelendő elemekkel [természetes személy olyan szándékos magatartása, amely a (Btk-ban és az Átv-ben) *azonosan* meg-

határozott) állatvédelmi kötelezettségeket sérti meg]. Másként fogalmazva, a kétszeres eljárás alá vonás és büntetés tilalmának az „azonos bűncselekmény” feltétele abban az esetben teljesül, ha a felelősségre vonás alapjául szolgáló magatartás *ténybeli alapja* [lásd például *Sergey Zolotukhin kontra Oroszország* [GC] (14939/03.), 2009. február 10., 81. és 82. bekezdés], azaz azon tények köre egyezik meg, amelyek fennállása elengedhetetlen a büntetőjogi felelősség megállapításához. Ezért használja az alkotmányos követelmény az azonos tényállás mellett az azonos jogellenes cselekmény meghatározást is, mert így egyértelművé teszi, hogy a *ne bis in idem* elve alkalmazhatósága abban az esetben merül fel, ha a büntetőjogi vagy közigazgatási döntésekben szereplő (vagy az ilyen eljárásokban irányadó) történeti tényállásban megtalálható azon tények egyeznek meg egymással, amelyek alapján megállapítható az állatkínzás bűncselekményének törvényi tényállásában szereplő elemek megléte. A fentiekből következik, hogy ha meghatározott személy büntetőjogi felelősségét állatkínzás bűncselekményében megállapították, ugyanazon jogellenes cselekmény miatt nem kerülhet sor állatvédelmi bírság kiszabására vele szemben.

- [74] Amennyiben az alkotmányos vizsgálat túllép a bírói kezdeményezésben felmerült konkrét probléma vizsgálatán, fontos utalni arra is, hogy a kétszeres eljárás alá vonás és büntetés tilalmából az is következik, hogy ha meghatározott személyt az állatkínzás bűncselekményének vádja alól jogerősen felmentették, nem szabható ki vele szemben állatvédelmi bírság sem olyan jogellenes cselekmény miatt, amely beleillik az állatkínzás bűncselekményének törvényi tényállásába. Figyelemmel azonban arra, hogy az állatvédelmi bírsággal sújtható jogellenes magatartások köre szélesebb (és enyhébb súlyú magatartásokat is magában foglal), mint a büntetőjogi szankcióval fenyegetett magatartások köre, ezért a *ne bis in idem* elve azt már nem zárja ki, hogy olyan jogellenes magatartás miatt kerüljön sor állatvédelmi bírság kiszabására, amely bűncselekménynek nem minősül. Ha például a bíróság azért menti fel jogerősen a vádlottat, mert megállapítja, hogy a cselekménye nem volt szándékos, ebben az esetben kizárt, hogy állatvédelmi bírságot szabjanak ki a természetes személy szándékosan elkövetett (és a Btk-ban, valamint az Átv-ben azonosan meghatározott állatvédelmi kötelezettségeket sértő) közigazgatás-ellenes cselekménye miatt; azonban arra lehetőség van, hogy bírságot szabjanak ki a természetes személy szándékosnak nem minősülő [így a hatósági eljárásban is enyhébben elbírálendő [lásd: Korm. rendelet 2. § (6) bekezdés]] közigazgatás-ellenes cselekménye miatt, mivel ebben az esetben nem ugyanazon jogellenes cselekmény szankcionálására kerül sor. [Csak a félreértések elkerülése végett utalok rá, hogy mindez csak a jogerős felmentés esetére igaz, a jogerős marasztaló büntetőjogi döntés értelemszerűen kizárja azt is, hogy azt követően a hatósági eljárásban meghatározott személy büntetőjogilag értékelt magatartásának csupán egyes elemeit (így tehát nem teljesen azonos jogellenes cselekményt) ismét ugyanazon személy terhére értékelve szabjanak ki bírságot vele szemben.]
- [75] 3.2. Álláspontom szerint a jelenlegi szabályozás alapján – a megfogalmazott alkotmányos követelmény mellett is – azonosíthatóak olyan, alkotmányos jelentőséggel is bíró, a Btk. és Átv. párhuzamos alkalmazásával kapcsolatos kérdések, amelyek – bár az alapügyben nem bírnak relevanciával, de – az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének értékelésével mégis válaszra várnak. Így például nem egyértelmű, hogy
- [76] az állatvédelmi hatóságot terhelő kötelező feljelentési kötelezettség mellett, mi legyen a sorsa a hatósági ügynek. Megindítható-e a hatósági ügy a büntetőeljárással párhuzamosan? Ha már megindult, fel kell-e függeszteni? Kérdéses továbbá, hogy a büntetőeljárás és hatósági eljárás párhuzamos lefolytatása során a közigazgatási szankció alkalmazásával be kell-e várni a büntetőeljárás jogerős befejezését, vagy a bírságtól eltérő szankció alkalmazható.
- [77] Hangsúlyozni kell, hogy az említett kérdésekre többfajta, egymástól eltérő válasz is adható, amelyek – meghatározott feltételek esetén – mindegyike összhangban állhat az Alaptörvénnyel. Ebből következik, hogy a jogbiztonság követelményének érvényesülését kizárólag jogalkotással lehet biztosítani, hiszen a jogalkotó van abban a helyzetben, hogy válasszon a különböző alkotmányos megoldások között. Mindezek alapján úgy gondolom, hogy az Alkotmánybíróságnak e körben – a felmerülő kérdések és a figyelembe veendő alkotmányos összefüggések felvázolásával párhuzamosan – az alkotmányos követelmény mellett a jogalkotó által mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapítása is lehetőségében állt.

Budapest, 2017. április 11.

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

[78] A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom.

Budapest, 2017. április 11.

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [79] A határozatot azért támogattam, mert ha az Alkotmánybíróság az indítványt hiányosságai ellenére érdemben bírálta el, akkor erős fenntartások mellett az alkotmányos követelmény a közigazgatási anyagi jog érvényesülését legkevésbé korlátozó döntés. Az alkotmányos követelmény viszont egészen kivételesen, két feltétel együttes teljesülése esetén érvényesülhet. Akkor, ha a büntetőjogi büntetés jogerős kiszabása megelőzi a közigazgatási jogi bírság kiszabását, és a közigazgatási szankció alkalmazása nem a közigazgatási anyagi jog törvényi tényállás-többletére tekintettel történik. A kivételes feltételek a közigazgatási és a büntetőjogi felelősség különbségéből következnek.
- [80] 1. Ami a konkrét indítványt illeti, az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata szerint vizsgálni kell, hogy az indítványozó bírónak alkalmaznia kellett-e azt a szabályt, amelyet az Alkotmánybíróságon támad. Jelen esetben ez legfeljebb vélelmezhető volt. Az indítvány és a határozat is az Átv. 43. § (1) bekezdésén alapul. Csakhogy ez a rendelkezés kerettényállás. Anyagi jogi szabály ugyan, de önmagában hiányos, mert nem tartalmazza a bírságolásra okot adó tevékenység vagy mulasztás leírását. Ez a szabályozási technika azzal a következménnyel jár, hogy a kerettényállás [esetünkben a 43. § (1) bekezdés] önmagában nem alkalmazható, az abban előírt jogkövetkezmény alkalmazásához (esetünkben a bírságoláshoz) a kerettényállást ki kell tölteni, vagyis a jogsértés megállapításához szükség van egy további anyagi jogi (magatartást vagy tilalmat előíró) szabályra is. Esetünkben ilyen lehet – a 43. § (1) bekezdésének megfogalmazása alapján – bármely, az állatok védelmére, kíméletére vonatkozó jogszabály vagy hatósági határozat előírása. Nyilván ilyen előírások találhatók az Átv. 4–41. §-aiban.
- [81] Következésképpen a konkrét esetben azt kellett volna megvizsgálni, hogy milyen tényleges jogszabályi tilalom megsértését szankcionálta a hatóság. A jegyző határozata erre alkalmatlan. Az ugyanis csak az Átv. 43. § (1) bekezdésére, a kerettényállásra hivatkozik, de a kerettényállást kitöltő, ténylegesen megsértett anyagi jogi szabályra nem. Következésképpen a bírságolás így alaptalan, az indítványozó bíró és az Alkotmánybíróság is csak következtetett annak anyagi jogi alapjára (ezt azért tette meg, mert az ügyhöz tartozó másik irat, a kormányhivatal eljárást kezdeményező intézkedése utal arra, hogy a jegyzőnek az Átv. 4., 11. és 12. §-aiban írt anyagi jogi szabály megsértése miatt kellett lefolytatni az eljárást). Ezért az indítvány visszautasítása lett volna a következtetés döntés.
- [82] 2. 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 (bűnösség) alapú büntetőjogi jellegű szankcióktól, amelyek a büntetőjog és a szabálysértési jog sajátosságai. A közigazgatási szankció alkalmazása ezért általában nem függhet más jogági szankciótól. Nincs a közigazgatási jogi és a más jogági szankciók léte közötti kölcsönös feltételezettség: közigazgatási szankciót tartalmazó norma létezhet büntetőjogi tényállás nélkül és fordítva.
- [83] Természetesen vannak olyan esetek, amikor a közigazgatási jogi szankció kilátásba helyezésének van relatív célja is. Ez a relatív cél akkor merül fel, ha a közigazgatási jogi szankció mellett ugyanahhoz (vagy hasonló) tényálláshoz büntetőjogi vagy szabálysértési fenyegetettség is társul. Ilyenkor az objektív közigazgatási szankció relatív célja az, hogy előzetesen garantálja az anyagi szabály megsértésének jogkövetkezményét arra az esetre, ha a szubjektív (azaz bűnösségi) alapú büntető jellegű szankció bármilyen okból elmaradna. Ebben az esetben tehát a közigazgatási jogi felelősség tulajdonképpen megelőlegezett maradék-felelősség.
- [84] A közigazgatási jogi és a büntető jellegű felelősség különbségének belátása vezet a határozatban írt alkotmányos követelményhez: a szubjektív, erkölcsi elítélést hordozó, büntetett előélettel járó büntetés alkalmazása azonos törvényi tényállás esetén a *ne bis in idem* elv alapján magába olvasztja az objektív közigazgatási jogi szankciót. Ez viszont csak abban a kivételes esetben érvényesülhet (mint amilyen lehet akár a tárgybeli eset is), ha a büntető szankció alkalmazására már ténylegesen sor került, és utána merül fel a közigazgatási jogi szankció alkalmazása.

- [85] A fordított esetben – márpedig ez a gyakoribb, ha figyelembe vesszük, hogy a Ket. 1. és 7. §-ai szerint eljárási követelmény a gyorsaság és egyszerűség, akkor a közigazgatási szankció-alkalmazás rendszerint megelőzi a büntetőeljárást – ezért a határozat szerinti alkotmányos követelmény lényegében nem érvényesülhet. Azt pedig, hogy a büntetőjogi felelősség felmerülése önmagában, a közigazgatási jogi szankció alkalmazásának akadálya legyen, illetve a felmentő büntető ítélet kizárja a közigazgatási jogi felelősség megállapíthatóságát, a leírtak szerint a *ne bis in idem* elvből nem következik. A közigazgatási jogi szankció alkalmazása legfeljebb annyiban hathatna ki az ezt követően marasztalással befejezett büntető- vagy szabálysértési eljárásra, hogy a későbbi szankció nemének és mértékének megállapításánál figyelemmel lehetne lenni a korábban kiszabott közigazgatási jogi szankcióra. Ezt azonban sem jogszabály, sem a határozat alkotmányos követelménye nem írja elő.
- [86] Végül van egy harmadik eset, amikor jogszabály kifejezetten kizárja a közigazgatási jogi szankció és szabálysértési (esetleg büntetőjogi) szankció egymást követő alkalmazását. Ezek az esetek nyilván nem igénylik az alkotmányos követelmény alkalmazását.
- [87] A fentiek alapján tehát a határozatban megfogalmazott alkotmányos követelmény csak arra az esetre vonatkozhat, ha a büntetőjogi büntetés jogerős kiszabása megelőzi a közigazgatási bírság kiszabását, és ha a közigazgatási szankció alkalmazása nem a közigazgatási anyagi jog törvényi tényállás-többletére tekintettel történik. Az ennél szélesebb körű alkalmazása nem lenne összhangban az Alaptörvény XXVIII. cikk (6) bekezdésében írt *ne bis in idem* elvnek az R) cikk (3) bekezdésében előírt kötelező értelmezésével. Sem a XXVIII. cikk (6) bekezdése sem a B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamisági klauzula nem értelmezhető úgy, hogy megszűnjön az összhang a Nemzeti hitvallással. Márpedig a Nemzeti hitvallás szerint „a polgárnak és az államnak közös célja a jó élet, a biztonság, a rend, az igazság, a szabadság kiteljesítése”. Az az értelmezés tehát, amely megalapozatlanul a közigazgatási anyagi jogi szabályok megsértésének szankció nélkül maradásához vezetne, nem a rendet, hanem a rendetlenséget, a szabályok következmények nélküli megsértésének lehetőségét szolgálná.
- [88] 3. További fenntartásom, hogy indokolatlan a határozatnak a XXVIII. cikk (6) bekezdése mellett a B) cikk (1) bekezdésére alapítása. A *ne bis in idem* elv ugyanis a jogállamiság egyik összetevője. Speciális szabály esetén az általános szabály felhívása semmivel nem indokolható.
- [89] Végül szükségesnek tartom felhívni a figyelmet arra, hogy a határozat rendelkező része kifejezetten csak az Átv.-re vonatkozik. Az alkotmányos követelmény tehát közvetlenül nem alkalmazható más (ágazati) közigazgatási jogi szankció és a büntetőjogi fenyegetettség viszonyára.

Budapest, 2017. április 11.

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

- [90] A párhuzamos indokolás 2. pontjához csatlakozom:

Budapest, 2017. április 11.

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

- [91] A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom:

Budapest, 2017. április 11.

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

- [92] A párhuzamos indokolás 2–3. pontjához csatlakozom:

Budapest, 2017. április 11.

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye

- [93] Nem tudom támogatni a határozat rendelkező részének 1. és 2. pontjait. Úgy gondolom, hogy a határozat Indokolásában kifejtett gondolatmenetből nem azt a következtetést kellett volna levonni, amely ezen rendelkező részi pontokban többségi álláspontként megjelenik. Emiatt a határozat rendelkező részének 1. és 2. pontjai, valamint az Indokolása között ellentmondás feszül. Álláspontomat az alábbi érvekkel támasztom alá.
- [94] 1. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (6) bekezdése értelmében „[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 felmentették vagy elítélték.” A határozat az Indokolás IV. részének 2.3. pontjában (Indokolás [28]) utal rá, hogy a kétszeres eljárás alá vonás és büntetés tilalmának elvét több emberi jogi egyezmény az Alaptörvényben megfogalmazott elvi tételhez hasonlóan tartalmazza.
- [95] 1.1. A határozat Indokolása a IV. rész 2.2. pontjában (Indokolás [27]) a kétszeres eljárás alá vonás és büntetés tilalmának alkotmányos szabályát elemzi, majd a 2.3. pontban (Indokolás [28]) az ahhoz kapcsolódó nemzetközi jogi gyakorlatot ismerteti. Utal rá, hogy a „kétszeres eljárás alá vonás és büntetés tilalmának elvét – az Alaptörvényben megfogalmazotthoz hasonlóan – valamennyi jelentős emberi jogi egyezmény is tartalmazza. Az 1976. évi 8. törvényerejű rendelettel kihirdetett, Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (a továbbiakban: Egyezségokmány) 14. cikkének 7. bekezdése szerint: »[s]enkivel 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 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) hetedik kiegészítő jegyzőkönyvének 4. cikke pedig úgy fogalmaz, hogy: »[h]a 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.«”
- [96] A határozat az Indokolásban végül megállapítja: az EJEB gyakorlata alapján tehát „az Egyezmény hetedik kiegészítő jegyzőkönyve 4. cikkének a sérelme abban az esetben állapítható meg, ha (1) a kérelmezővel szemben két olyan eljárás folyt; (2) amelyek mindegyike büntető jellegű; (3) mindkét eljárás tárgya a kérelmező által elkövetett ugyanazon jogellenes cselekmény volt; és (4) a kérelmezőt az egyik eljárásban jogerős döntésben elítélték vagy felmentették {összefoglalóan lásd: *Dungveckis kontra Litvánia* (32106/08), 2016. április 12., 42. bekezdés}.”
- [97] 1.2. Úgy vélem, hogy az Alkotmánybíróságnak a döntése meghozatala során figyelemmel kellett volna lennie az Európai Unió Bíróságának a *ne bis in idem* elvhez kapcsolódó joggyakorlatára, amelynek néhány fontos kérdését a C-217/15. és C-350/15. számú, 2017. április 5-én hozott ítéletében rögzítette. A döntés szerint „[a]z Európai Unió Alapjogi Chartájának 50. cikkét úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes az alapügyben szóban forgóhoz hasonló nemzeti szabályozás, amely a hozzáadottérték-adó megfizetésének elmulasztása miatt büntetőeljárás lefolytatását teszi lehetővé azt követően, hogy ugyanezen tényállás miatt jogerősen adóbírságot szabtak ki, amennyiben ezen adóbírságot valamely jogi személyiséggel rendelkező társasággal szemben alkalmazták, míg az említett büntetőeljárások valamely természetes személlyel szemben indultak.” Habár az ítélet a szóban forgó nemzeti szabályozást azon az alapon nem tartja ellentétesnek az Alapjogi Charta 50. cikkében megfogalmazott *ne bis in idem* elvével, hogy a szankcióval sújtott személy azonossága nem áll fenn, de az indokolásban megjelenő érvek az uniós gyakorlat néhány – jelen határozat szempontjából általam fontosnak ítélt – alapelvre rávilágítanak.
- [98] Az ítélethez kapcsolódó, és már 2017. január 12-én közzétett főtanácsnoki indítvány a *ne bis in idem* elv tartalmát és érvényesülését elemezte olyan ügyek kapcsán, amelyekben ugyanazon tényállás tekintetében közigazgatási szankciót és büntetőjogi szankciót is előír a nemzeti szabályozás.
- [99] Az előzetes döntéshozatalra utalt két kérdésben annak megállapítására kérték a Bíróságot, hogy összeegyeztethető-e az Európai Unió Alapjogi Chartájával – annak 7. kiegészítő jegyzőkönyve 4. cikkével összhangban értelmezett 50. cikkével – az olaszországihoz hasonló olyan nemzeti szabályozás, amely lehetővé teszi az adójogi

- és a büntetőjogi szankciók halmozódását meghatározott adónem – a konkrét esetben hozzáadottérték-adó (a továbbiakban: héa) – megfizetésének elmulasztását megvalósító ugyanazon cselekmények büntetése céljából.
- [100] A Főtanácsnok a Bíróság korábbi gyakorlatára utalva megerősítette, hogy az uniós jogban a *ne bis in idem* elve különböző változatokban jelenik meg, amelynek alkalmazását a Bíróság egyes főtanácsnokok ilyen irányú felhívása ellenére még nem egységesítette. Utalt rá, hogy a Bíróság a *ne bis in idem* elvének az adójogi és büntetőjogi szankciók halmozódása – mint az állam által az adófizetés (konkrétan a héa megfizetésének) elmulasztására adott válasz – esetére vonatkozó ítélkezési gyakorlatát az Åkerberg Fransson ítéletben rögzítette. (Az ítéletre a határozat is hivatkozik az Indokolás [32] bekezdésében.) Ebben a döntésében a Bíróság kifejtette, hogy a *ne bis in idem* elve „nem zárja ki, hogy valamely tagállam a héával 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”. (C-617/10, EU:C:2013:105, 37. pont) A tagállamok szabad szankcióválasztását az indokolja, hogy biztosítani kell a héából származó bevételek teljes körű beszedését, ezáltal pedig az Unió pénzügyi érdekeit kell védeni.
- [101] Az adójogi és büntetőjogi szankciók halmozódását azonban a Bíróság a Charta előírásai alapján korlátozta: „a Charta 50. cikke akkor zárja ki, hogy ugyanazon tényállás alapján ugyanazon személlyel szemben büntetőeljárást indítsanak, ha az adóbírság az említett rendelkezés értelmében büntető jellegű, és jogerőssé vált”. Az adójogi és büntetőjogi szankciók tehát egyidejűleg alkalmazhatók, de nem szabható ki névlegesen közigazgatási – valójában megtorló jellegű – szankció egyéb büntetőjogi szankcióval együtt.
- [102] Annak meghatározásához, hogy valamely adójogi szankció mikor rendelkezik büntetőjogi jelleggel, a Bíróság a hivatkozott ügyben is azokat az „Engel-kritériumokat” alkalmazta, amelyeket már korábban, a *Bonda-ítéletben* [2012. június 5-i ítélet (C-489/10, EU:C:2012:319), 37. pont] elfogadott.
- [103] A Főtanácsnok megállapítása szerint a fentiek alapján konkrét esetben azt kell vizsgálni, hogy az alapeljárásokban egyidejűleg fennállnak-e a *ne bis in idem* elv alkalmazásához szükséges feltételek, vagyis: a) a szankcióval sújtott személy azonossága; b) a szankcionáló eljárások kettőssége; és c) a megállapított tényállások azonossága (lásd: a Főtanácsnoki indítvány, 32. pont).
- [104] 1.3. A *ne bis in idem* elvében testet öltő alkotmányos garancia kifejezetten az állami büntetőhatalom visszaélés-szerű gyakorlásával szemben védi az egyént.
- [105] Álláspontom szerint a kétszeres eljárás tilalma nem csupán abban az esetben irányadó, ha meghatározott személy magatartását egy büntető jellegű eljárásban az arra feljogosított hatóságok megvizsgálták és a büntetőjogi felelősségét jogerősen megállapították, valamint ezért vele szemben büntető jellegű jogkövetkezményt alkalmaztak. A tilalom érvényesítésének az Alaptörvény XXVIII. cikk (6) bekezdése és a vonatkozó nemzetközi jogi követelmények értelmében is egyértelműen alapjául szolgál az, ha az érintett büntetőjogi felelősségét a büntető jellegű eljárásban az arra feljogosított hatóság megvizsgálta ugyan, de nem állapította meg. Az alaptörvény-ellenesség tehát nem csak akkor áll fenn, ha a büntető jellegű szankcionálást újabb büntető jellegű eljárás követi, hanem olyan esetben is, ha azt követően van lehetőség az érintett ellen újabb büntető jellegű eljárást indítani, hogy az arra feljogosított hatóság valamely büntető jellegű eljárásban jogerősen felmentette.
- [106] 2. A fenti elveket a konkrét esetre és az abból fakadó alkotmányossági problémára alkalmazva úgy vélem, hogy az Alkotmánybíróságnak a rendelkező rész 1. és 2. pontjában foglaltaktól eltérő döntést kellett volna hoznia.
- [107] A rendelkező rész 1. pontjában rögzített alkotmányos követelmény ugyanis alkalmas arra, hogy a konkrét bírói kezdeményezés alapjául szolgáló helyzetet az Alaptörvénynek megfelelően rendezze. Az alkotmányos követelmény szövege azonban mégsem áll összhangban az Alaptörvény XXVIII. cikk (6) bekezdéséből és a nemzetközi jogból fakadó követelményekkel. Az alkalmazásával ugyanis lehetőség van arra, hogy miután a bíróság a terheltet felmentette az állatkínzás miatt ellene emelt vád alól (akár bűncselekmény, akár bizonyítottság hiányában), ugyanazon tényállás mellett a közigazgatási hatóság az Átv. alapján vele szemben állatvédelmi hatóságí eljárás eredményeként büntető jellegűnek minősülő szankciót, állatvédelmi bírságot alkalmazzon.
- [108] A kétszeres eljárás alkotmányos tilalma azt nem zárja ki, hogy a büntetőeljárás jogerős befejezését követően azonos tényállás alapján, közigazgatási eljárás keretében a közigazgatási hatóság olyan szankciót állapítson meg, amely nem minősül büntető jellegűnek. Ellenkezőleg: preventív jellegű szankció pl. az állattartástól való eltiltás [az Átv. 43. § (9)–(10) bekezdései alapján] kiszabható. Az állatvédelmi bírság azonban nem preventív

célú, hanem a közigazgatási szervek által alkalmazható – és a határozat értelmezésében is – büntető jellegű szankció. Így a büntetőeljárásban a felelősség megállapítását vagy a felmentést követően az állatvédelmi bírság kiszabására irányuló állatvédelmi hatósági eljárás folytatása akkor ütközik a *ne bis in idem* elvébe, ha ugyanazon személy ellen, ugyanazon tényállás alapján a hatóság büntető jellegű szankciót (bírságot) szab ki.

- [109] Álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak a határozatban olyan jogkövetkezmenyt kellett volna alkalmaznia, amellyel általános jelleggel kizárható lett volna annak a lehetősége, hogy nemcsak a büntetőeljárásban hozott jogerős felelősséget megállapító, hanem a felmentő ítéletet követően is az arra jogosult hatóság azonos tényállás alapján állatvédelmi bírság kiszabására irányuló állatvédelmi hatósági eljárást kezdeményezzen.
- [110] Az Alkotmánybíróságnak gondoskodnia kellett volna arról is, hogy amennyiben az érintettet állatvédelmi bírság kiszabására irányuló állatvédelmi hatósági eljárásban jogerősen „felmentették” vagy „elítélték”, tehát a felelősségéről jogerős döntés született, azt ne követhesse az érintett büntetőjogi felelősségének büntetőeljárás keretében történő vizsgálata és adott esetben szankcionálása. Ehhez azonban az alkotmányos követelmény megállapítása nem elegendő. Ez a megoldás ugyanis a *ne bis in idem* elvének alkotmányos és nemzetközi jogi követelményekből fakadó minden tartalmi vonatkozását nem képes rendezni.
- [111] Itt kívánok utalni arra, hogy a határozat röviden ismerteti az EJEB által hozott azon ítéletet is (Indokolás [33]), amely szerint a büntetőeljárás és a közigazgatási eljárás integrált alkalmazása – az ott felsorolt feltételek mellett – nem sérti a *ne bis in idem* elvét {*A és B kontra Norvégia* [GC] (24130/11; 29758/11), 2016. november 15.}. Az ismertetett nemzetközi jogi elvárás konzekvenciáit a határozat azonban nem vonja le. Az EJEB ugyanis ebben a döntésben rögzítette, hogy a tagországok mérlegelési jogkörébe tartozik az olyan szabályozás kialakítása, amely komplementer jellegű, két jogágot érintő jogi választ ad valamely társadalomra veszélyes cselekményre, pl. az adózás kikerülésére vagy a közlekedési szabályok megszegésére (hivatkozott ítélet 121. pont). Az EJEB azonban azt is megfogalmazta, hogy egy ilyen jogi megoldás csak akkor nem sérti a *ne bis in idem* elvét, ha a két eljárást a hazai hatóságok és a bíróságok nem egymástól elkülönülten folytatják, hanem egymásra tekintettel, együttműködve. Az együttműködést mutatják azok a körülmények, hogy pl. az egyik eljárásban feltárt tényeket a másik eljárásban elfogadják, az előbb befejezett eljárásban kiszabott szankciót a későbbi eljárásban a büntetés kiszabásakor figyelembe veszik (hivatkozott ítélet 132. pont). Az EJEB döntés egy másik fontos elve, hogy az ilyen integrált eljárásban kiszabható jogkövetkezmenyek előre láthatónak kell lennie mind a jogszabályok, mind pedig a bírói gyakorlat tekintetében (hivatkozott ítélet 132. pont). Az EJEB megállapítása szerint kizárólag tehát egy ilyen, speciális hazai szabályozás nem sérti az Emberi Jogok Európai Egyezményének 7. jegyzőkönyv 4. cikkében rögzített *ne bis in idem* elvét, mert ezáltal biztosítható, hogy az eljárások alá vont személyre nézve összességében ne jelentsenek aránytalan terhet a tagállam által a társadalomra veszélyes magatartásra adott, egymást kiegészítő jellegű jogi válaszok (hivatkozott ítélet 121. pont).
- [112] Mindezekből álláspontom szerint egyértelműen az következik, hogy kizárólag abban az esetben felelhetnek meg a vonatkozó jogszabályaink a nemzetközi elvárásoknak, ha egy ilyen típusú, integrált elbírálási lehetőséget biztosítanak.
- [113] Úgy gondolom, hogy a feltárt alkotmányossági probléma a jelen ügyön túlmutató jelentőséggel bír. Annak megoldása pedig jogalkotói aktus nélkül nem lehetséges. Ezért úgy vélem, hogy az Alkotmánybíróságnak a rendelkezésére álló jogkövetkezmenyek köréből az alkotmányos követelménytől eltérő eszközt kellett volna alkalmaznia.
- [114] Az egyik lehetséges megoldás az lett volna, hogy az Alkotmánybíróság rendelkezik a támadott jogszabályi rendelkezések jövőbeli hatállyal történő megsemmisítéséről, meghatározva azt a végső időpontot, amikor a hatályos szabályozásban meglévő és a *ne bis in idem* elvével ellentétes párhuzamosság megszűnik. Egyúttal lehetőséget teremtett volna a jogalkotónak, hogy ezen időpontig a szabályozás alaptörvény-ellenességét a vonatkozó jogszabályi rendelkezések módosításával kiküszöbölje. Lehetséges lett volna továbbá az Alkotmánybíróságnak arra, hogy a hatályos jogi szabályozás hiányosságaira, vagyis az eljárások párhuzamosságát kizáró rendelkezések hiányára fókuszálva megállapítsa: a vonatkozó szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos. Így kötelezhette volna a jogalkotót, hogy a mulasztás orvoslása érdekében szabályozza: mikor van helye állatvédelmi bírság kiszabására irányuló állatvédelmi hatósági eljárás és mikor büntetőeljárás megindításának. A jogalkotó figyelmét ilyen módon is felhívhatta volna arra, hogy a kétszeres eljárás tilalma a felmerült alkotmányossági problémát érintően jogalkotással érvényesíthető.

- [115] 3. A fent kifejtett indokaimra tekintettel és a határozat Indokolásának korrekciója, valamint a jogkövetkezményhez kapcsolódó érvek kiegészítése esetén mindkét utóbbi jogkövetkezmény alkalmazását el tudtam volna fogadni. Jelen formájában ugyanakkor a határozat rendelkező részének 1. és 2. pontjaival nem értek egyet.

Budapest, 2017. április 11.

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye

- [116] Nem értek egyet a határozat rendelkező része 1. pontjában foglalt alkotmányos követelmény megállapításával, és nem látom megalapozottnak a bírói kezdeményezés elutasítására vonatkozó 2. pontbeli rendelkezést sem.
- [117] 1. Álláspontom szerint alkotmányos követelmény megállapításának olyan esetben van helye, amikor egy adott jogszabály egymással versengő két vagy több lehetséges értelmezése közül nem mindegyik értelmezés felel meg az Alaptörvény rendelkezéseinek.
- [118] Az Abtv. 46. § (3) bekezdése akként rendelkezik, hogy „[a]z Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában határozattal megállapíthatja azokat az Alaptörvény szabályozásából eredő, és az Alaptörvény rendelkezéseit érvényre juttató alkotmányos követelményeket, amelyeknek a vizsgált, illetve a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabály alkalmazásának meg kell felelnie.”
- [119] Az idézett rendelkezés a jogszabály alkalmazásával (és az ettől elszakíthatatlan jogértelmezéssel) kapcsolatos alkotmányos követelmények (alkotmányos értelmezési keret) megállapításáról szól. Ez nézetem szerint nem ad arra lehetőséget az Alkotmánybíróságnak, hogy hatályos és ezért alkalmazandó jogi rendelkezések érvényesítését adott helyzetekre nézve kategorikusan kizárja, mintegy „hatálytalanítsa”. Ez ugyanis jogalkotás lenne.
- [120] 2. A többségi határozat az Atv. 43. § (1) és (4) bekezdésének, illetve a Btk. 244. §-ának álláspontja szerinti teljesen átfedő rendelkezéseiben jelentkező kettős szankció feloldására alkotmányos követelmény formájában a burkolt jogalkotás eszközével él. A két jogági szankció alkalmazásával kapcsolatosan értelmezési probléma nincs, mindegyik jogi rendelkezés egyértelmű, hatályos és adott tényállás mellett mindkét szankció alkalmazandó. Ha az érintett rendelkezésekben testet öltött jogalkotói akarat sérti az Alaptörvényt, akkor az Alkotmánybíróságnak ezt kell megállapítania, levonva a megfelelő konzekvenciákat; de a tételes jogi szabályozás – akár az alkotmányos követelmény tartalma szerint, akár más tartalommal – a jogalkotó feladata.
- [121] A fentiekből következően, feltéve, hogy a két jogági szankció előírása valóban alaptörvény-ellenes szabályozást jelent, a bírói kezdeményezés sommás elutasítását megalapozatlannak tartom.
- [122] 3. Nem értek egyet a *ne bis in idem* elvének kiterjesztő értelmezésével sem. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (6) bekezdése kifejezetten a büntetőeljárás, illetve a bűncselekményért történő elítélés tekintetében tiltja a kétszeres eljárást, illetve a kétszeres elítélést. Álláspontom szerint az Alaptörvény szövege olyan textuális kötöttséget jelent, melyet az Alkotmánybíróság nem hagyhat figyelmen kívül.
- [123] Ez ugyanakkor nem jelenti azt, hogy az olyan párhuzamos processzusok, illetve jogkövetkezmények, melyek az alapvető emberi igazságérzettel összeegyeztethetetlenek és sértik a természetjog alapvető attribútumait, átmehetnek az alkotmányosság vizsgáján. Az emberi méltóság védelme útját állja ugyanazon magatartás különböző jogágak által megvalósított kétszeres értékelésének, ha az alkalmazandó jogkövetkezmények elfogadhatatlan párhuzamosságot valósítanak meg. Az ilyen kétszeres értékelés tilalma véleményem szerint a jogállamiság tételéből is levezethető. A tisztességes eljáráshoz való jog biztosítása, a *ne bis in idem* követelménye a jogállamiság egyik speciális szabálya. Amennyiben a generális szinten meghatározott elvi tételek és a speciális szabályok közötti kapcsolatot tekintetbe vesszük – mely kapcsolat nézetem szerint aligha tagadható –, a *ne bis in idem* elvéből el lehet jutni olyan fordított irányú következtetésre, hogy az elfogadhatatlan kétszeres értékelés tilalma nemcsak a büntetőjog szűk világában érvényes, hanem általános jogállami követelménynek is tekinthető. Az Alaptörvény B) cikke (1) bekezdése ezért alkotmányos megalapozásául szolgálhat az ilyen kétszeres értékelés tilalmának.

- [124] A teljesség kedvéért utalok arra, hogy ezzel a megközelítéssel a magyar jogi megoldás az Alaptörvény XXVIII. cikk (6) bekezdésének e szöveg szabta korlátokat figyelmen kívül hagyó kiterjesztő értelmezése nélkül is összhangba kerülhet a nemzetközi gyakorlattal.

Budapest, 2017. április 11.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

- [125] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2017. április 11.

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

- [126] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2017. április 11.

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel alkotmánybíró különvéleménye

- [127] 1. Egyetértek dr. Salamon László különvéleményében foglaltakkal, a különvéleményhez csatlakozom.

- [128] 2. Fontosnak tartom az ügygel kapcsolatban ezen túlmenően 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 – méghozzá 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. Ebből következően sem értek egyet a határozatot támogató többség azon felfogásával, amely a két szankciórendszer párhuzamosságát lényegesen szűkíti.

Budapest, 2017. április 11.

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/121/2016.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2017. évi 56. számában.

