

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 18/2022. (VIII. 1.) AB HATÁROZATA

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

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában – *dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó* alkotmánybíró párhuzamos indoklásával, valamint *dr. Handó Tünde, dr. Juhász Miklós, dr. Márki Zoltán, dr. Salamon László, dr. Sulyok Tamás és dr. Szívós Mária* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapítja, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő azáltal, hogy nem az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó jogbiztonság és XXVIII. cikk (6) bekezdésében rögzített *ne bis in idem* elv összehangolt értelmezéséből fakadó követelményeknek megfelelően szabályozta a halgazdálkodásról és a hal védelméről szóló 2013. évi CII. törvény szerinti halvédelmi hatósági eljárást és a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 246. §-ában foglalt orvhalászat miatt folytatható büntetőeljárást.

Ezért az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2022. szeptember hó 30. napjáig tegyen eleget.

2. Az Alkotmánybíróság a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 246. § *b)* pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezést elutasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A Ráckevei Járásbíróság bírója (a továbbiakban: indítványozó) az előtte 40.B.28/2021. számon folyamatban lévő büntetőeljárást felfüggesztette, és egyidejűleg az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. §-a alapján bírói kezdeményezéssel fordult az Alkotmánybírósághoz a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) 246. § *b)* pontja alaptörvény-ellenességének a megállapítása és megsemmisítése iránt.
- [2] Az indítványozó az alaptörvény-ellenességet az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és XXVIII. cikk (6) bekezdése alapján tartotta megállapíthatónak. Kérte egyúttal, hogy az Alkotmánybíróság rendelkezzen a támadott jogszabályi rendelkezés alkalmazásának a tilalmáról is.
- [3] Az indítványozó előadta, hogy az alapul fekvő büntetőeljárásban a vádirati tényállás szerint a vádlott 2019. augusztus 19. napján 13.00 órakor a Ráckevei Dunaág 7. fkm-nél – a hétvégi háza előtti partszakaszon – egy stégen állva, a nevére kiállított horgászjegy és éves területi engedély birtokában ún. gereblyező módszerrel horgászott. A vádlott cselekményét a Ráckevei Dunaági Horgász Szövetség hivatásos halórei észlelték, ezért intézkedés alá vonták. Ellene ezen tényállás alapján utóbb közigazgatási eljárás és büntetőeljárás is indult. A Pest Megyei Kormányhivatal Érdi Járási Hivatala a közigazgatási eljárásban a vádirati tényállással egyező tényállást tárt fel. Az alapján a vádlottal szemben PE-06/FM3/00011-2/2020. számon hozott határozatával 100 000 forint halvédelmi bírságot szabott ki, a vádlott állami horgászjegyet visszavonta és a vádlottat az állami horgászjegy vásárlásától egy évre eltiltotta. A vádlott jogi képviselője útján előterjesztett fellebbezés nyomán másodfokon eljáró Pest Megyei Kormányhivatal 2020. január 10-én kelt PE/FE/00100-1/2021. számon hozott határozatával az elsőfokú döntést helybenhagyta.

- [4] A közigazgatási határozat értelmében a terhelt magatartása a halgazdálkodásról és a hal védelméről szóló 2013. évi CII. törvény (a továbbiakban: Hhvtv.) 46. § (1) bekezdésébe ütközött, figyelemmel a Hhvtv. 46. § (4) bekezdésében és 2. § 4. pontjában foglaltakra. A közigazgatási hatóság a terhelttel szemben a Hhvtv. 43. §-a, 64. § (1) bekezdése, 65. §-a, valamint 67. § (1) bekezdés *b*) és *d*) pontjai alapján alkalmazott szankciót. A szankcionálásra továbbá a halgazdálkodási és a halvédelmi bírságról szóló 314/2014. (XII. 12.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.) szabályai voltak irányadók.
- [5] Az indítvány alapjául szolgáló büntetőeljárásban megállapíthatóvá vált továbbá az is, hogy a terhelt a fenti tényállás szerinti magatartásával megvalósította a Btk. 246. § *b*) pontja szenti orvhalászat vétségét is.
- [6] Az indítványozó szerint megállapítható, hogy az orvhalászat vétségének tényállását a Hhvtv. rendelkezései töltik meg tartalommal. A Hhvtv.-ben meghatározott, hátrányos jogkövetkezménnyel sújtható jogellenes magatartások köre ugyan szélesebb, mint a Btk.-ban az orvhalászat bűncselekményként büntetni rendelt jogellenes magatartások köre, azonban az orvhalászat tényállása ugyanazokat a tényállási elemeket tartalmazza. Ennek következménye az is, hogy a közigazgatási eljárás és a büntetőeljárás feladata egyaránt a Hhvtv.-ben szankcionálni rendelt cselekmény tényállási elemeinek a tisztázása. A jelen indítvány alapjául szolgáló esetben a vádirati tényállás ugyanazokat a tényeket tartalmazza, mint a közigazgatási eljárás eredményeként meghozott határozat. Ahhoz teszi hozzá a büntetőjogi többletet, amelynek a lényege a bűnösségben ragadható meg, amely jelen esetben a természetes személy szándékos magatartását jelenti.
- [7] Mindennek a következménye, hogy – ahogyan jelen esetben is – a közigazgatási eljárás és a büntetőeljárás párhuzamosan megindul. Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényben (a továbbiakban: Ákr.) foglalt szoros ügyintézési határidőkből következően a gyakorlatban jellemzően a közigazgatási eljárás zárul hamarabb jogerős határozattal azzal, hogy az esetek túlnyomó részében az ügyfél bírói utat nem vesz igénybe, míg a büntetőeljárás ezzel párhuzamosan indul meg. A hatályos eljárási kódexek azonban nem képezik akadályát annak, hogy a közigazgatási eljárásban hozott határozattal elbírált cselekmény miatt büntetőeljárás induljon.
- [8] A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (a továbbiakban: Be.) 7. § (5) bekezdése értelmében ugyanis abban a kérdésben, hogy a terhelt követett-e el bűncselekményt, a bíróságot, az ügyészséget és a nyomozó hatóságot nem köti a polgári, a közigazgatási, a szabálysértési, a fegyelmi vagy más eljárásban hozott határozat, illetve az abban megállapított tényállás.
- [9] Az indítványozó úgy véli, hogy a szabályozás Alaptörvény XXVIII. cikk (6) bekezdésével való összhangja kétséges. Ennek alátámasztására az indítványozó felhívta az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: EJE) 7. kiegészítő jegyzőkönyve 4. cikkének (1) és (2) bekezdéseit, az Európai Unió Alapjogi Chartája 50. cikkét és utalt az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: EUB) 2013. február 26-i Fransson ügyben, C-617/10, EU:C:2013:105 (a továbbiakban: Fransson ügy) hozott ítéletére is. Felhívta továbbá az Alkotmánybíróság 8/2017. (IV. 18.) AB határozatát (a továbbiakban: Abh1.).
- [10] Mindezek alapján az indítványozó a kifogásolt jogszabályhely alaptörvény-ellenességét érintően a következőket adta elő. Kifejtette, hogy a halvédelmi bírsággal sújtható jogellenes cselekmények köre szélesebb, mint a büntetőjogi szankcióval fenyegetett magatartások köre, ugyanis az előbbi csoport felöleli a bűncselekménynek minősülő magatartások teljes körét is. Ezzel a szabályozás kellően igazodik a büntetőjog ultima ratio jellegéhez.
- [11] Felmerül ugyanakkor a *ne bis in idem* elve sérelme, ha a közigazgatási eljárás tárgya olyan szabályszegés, amely az orvhalászat vétségének tényállási elemeit is kimeríti. Ilyen esetben ugyanis a halvédelmi hatósági eljárás során értékelendő tények köre teljesen megegyezik a büntetőeljárás során értékelendő tényállási elemekkel.
- [12] A hatályos szabályozás az indítványozó szerint nem zárja ki annak lehetőségét, hogy ugyanazt a jogellenes cselekményt párhuzamosan büntetőjogi és közigazgatási jogi szankcióval sújtsák. A halvédelmi bírság kiszabására irányuló közigazgatási eljárás pedig büntető jellegű eljárásnak, illetve a halvédelmi bírság a Btk.-ban szabályozott, a pénzbüntetéssel megegyező büntető jellegű szankciónak minősül. Mindezek alapján a halvédelmi bírság kiszabására irányuló közigazgatási eljárásra kiterjed a *ne bis in idem* alkotmányos elvének érvényesülési köre.
- [13] Ezért az orvhalászat miatt indult büntetőeljárásban az eljáró bíróság előtt felmerülő kérdés, hogy a vádlottal szemben emelt vádat el kell-e utasítani azon az alapon, hogy azonos tényállás alapján egy másik eljárásban már büntető jellegű szankciót (halvédelmi bírságot) alkalmaztak vele szemben.
- [14] Az indítványozó bíróság szerint a jogbiztonság követelményének érvényre juttatása érdekében egyértelmű szabályozásra lenne szükség a tekintetben, hogy mikor folytatható le halvédelmi bírság kiszabására irányuló

hatósági eljárás és mikor van helye büntetőeljárás megindításának. Ebből következően az az álláspontja, hogy orvhalászat gyanúja esetére a jogalkotónak rendelkeznie kellene arról, hogy kizárólag közigazgatási jogi vagy büntetőjogi eljárás megindításának és szankció alkalmazásának van helye.

- [15] Hozzátette az indítványozó, hogy a *ne bis in idem* követelményének az érvényre juttatása megítélése szerint nem zárja ki minden esetben a közigazgatási hatósági eljárás lefolytatását ugyanazon személlyel szemben, azonos tényállás és jogellenes cselekmény mellett, hiszen a bírság helyett alkalmazható egyéb jogkövetkezmények – a Hhvtv. 43. §-a szerinti eltiltás, elkobzás és a Hhvtv. 65. §-a szerinti intézkedések – nem tekinthetők büntető jellegű szankciónak. A büntetőeljárás és a hatósági eljárás párhuzamos lefolytatása pedig azért sem kizárt, mert a közigazgatási eljárás az azonnaliság követelményének megfelelő reparatív szankciót írhat elő a Hhvtv.-ben és a Btk.-ban egyaránt szabályozott jogellenes cselekményhez.
- [16] Figyelemmel kell lenni az indítvány értelmében arra is, ha a közigazgatási határozat bírói felülvizsgálatára nem került sor. A joggyakorlat textualista értelmezése ekkor a jogerős határozathoz nem köti a *res iudicata* következményét, holott a határozat véglegessé vált és az – egyezően a jogerős és bírósági felülvizsgálaton átesett határozatokkal – csak rendkívüli jogorvoslat útján bírálható felül.
- [17] Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének a megsértését érintően az indítványozó kifejtette, hogy mind a közigazgatási eljárásban, mind a büntetőeljárásban ugyanazon tényállás mellett ugyanazon vádlott áll szemben az állammal, amely döntése szerint közigazgatási eljárást, büntetőeljárást vagy mindkét eljárást megindítja vele szemben. Az indítvány alapján a jogbiztonság sérelmével jár, ha a terhelt, illetve az ügyfél nem tudhatja már a bűncselekmény elkövetése, illetve a szabályszegés megvalósítása előtt, hogy ellene közigazgatási eljárás vagy büntetőeljárás fog indulni, vagy akár mindkettő. Az ilyen bizonytalan szabályozási rendszer az indítványozó szerint nemcsak bizonytalanságot jelent az egyes eljárásokban, hanem alapjogi kérdéseket vet fel.
- [18] Az indítványozó bíróság értelmezése szerint a fent bemutatott szabályozás miatt a közigazgatási eljárás és a büntetőeljárás egymáshoz való viszonyának hatályos szabályozása sérti az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdését és XXVIII. cikkének (6) bekezdését.
- [19] 2. Az Alkotmánybíróság eljárása során – szakmai álláspontjának kifejtése céljából – megkereste az igazságügyért felelős minisztert.

II.

- [20] 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 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.”

- [21] 2. A Btk. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„246. § Aki [...]

b) külön jogszabályban meghatározott tiltott eszközzel, tiltott módon vagy kíméleti területen halfogásra irányuló tevékenységet végez,
vétség miatt két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

- [22] 3. A Hhvtv. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„2. § E törvény alkalmazásában: [...]

4. gereblyezés: a halnak nem a táplálkozási viselkedésére alapozottan, és a szájníylásán kívüli más testrészébe akasztott horoggal történő zsákmányul ejtésére irányuló módszer; [...].”

„46. § (1) Tilos a hal fogásához minden olyan fogási eszköz, illetve fogási mód alkalmazása, amely a halállományt vagy annak élőhelyét károsíthatja, veszélyeztetheti.

[...]

(4) Halgazdálkodási vízterületen tiltott halfogási eszköznek és módnak minősül

[...] f) gereblyezés alkalmazása, [...]”

III.

- [23] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt hangsúlyozza, hogy a hatáskörébe tartozó ügyeket az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének a)–g) pontjai sorolják fel. Az Alkotmánybíróság – az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdésének megfelelően – az Alaptörvény védelmének legfőbb szerveként alkotmányos kötelezettségeit hatáskörei gyakorlása folytán teljesíti {3136/2013. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [7]}. Ennek során nemcsak az eljárásait kezdeményező indítványok jogalapját köteles vizsgálni, de nem mellőzheti annak vizsgálatát sem, hogy az egyes indítványok formája és tartalma megfelel-e az Alaptörvényben szabályozott típuskényszernek, továbbá a törvényi feltételeknek {3058/2015. (III. 1.) AB végzés, Indokolás [9]}.
- [24] Az Alkotmánybíróság ezért elsőként azt vizsgálta, hogy a bírói indítvány megfelel-e az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésében, valamint az Abtv. 25. §-ában, 51. §-ában, 52. § (1) bekezdésében, 52. § (1b) bekezdés a)–f) pontjában, továbbá az 52. § (4)–(6) bekezdésében foglaltakból következő formai és tartalmi követelményeknek.
- [25] 2. Az adott eljárásban az indítványozó az Abtv. 25. § (1) bekezdésére alapította a kérelmét, amely a Btk. 246. § b) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányult. Az Alkotmánybíróság erre is figyelemmel vizsgálta, hogy az indítvány a határozott kérelem feltételeinek [Abtv. 52. § (1b) bekezdés a)–f) pont] megfelel-e.
- [26] Az indítványozó megjelölte azt a törvényi rendelkezést [Abtv. 25. § (1) bekezdés], amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására [Abtv. 52. § (1b) bekezdés a) pont]. Az indítványozó előadta az eljárás megindításának indokait [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pont]. Az indítványozó megjelölte az Alkotmánybíróság által vizsgálandó jogszabályi rendelkezéseket [Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) pont] és az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezését [B) cikk (1) bekezdés, XXVIII. cikk (6) bekezdés] [Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pont]. Az indítvány indokolást tartalmaz arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezések miért ellentétesek az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével [Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pont]. Az indítvány továbbá kifejezett kérelmet tartalmaz az Alkotmánybíróság döntésének tartalmára [Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pont].
- [27] 3. Az Abtv. 25. § (1) bekezdése értelmében az egyedi normakontroll eljárásnak további két – egymással összefüggő – feltétele, hogy a bírói kezdeményezés ténybeli alapja a bíró előtt folyamatban lévő egyedi ügy legyen, és a kezdeményezésnek ebben az ügyben alkalmazandó jogszabály vizsgálatára kell irányulnia {3112/2014. (IV. 17.) AB végzés, Indokolás [3]; 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [22]}. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata értelmében ugyanis a bírói kezdeményezés mint normakontroll egyedi vagy konkrét jellege az absztrakt utólagos normakontrollhoz képest annyiban szűkebb, hogy az indítványozó bíró csak az ügyben alkalmazott jogszabályt támadhatja meg és részletesen meg kell indokolnia, hogy az adott ügyben valóban szükséges alkalmaznia a támadott jogi normát. Csak ezzel biztosítható ugyanis a kezdeményezés egyedi – konkrét – normakontroll jellege.
- [28] Jelen ügyben az alapul fekvő büntetőeljárás a Btk. 246. § b) pontja szenti orvhalászat vétsége miatt van folyamatban. Így kétségkívül megállapítható, hogy az indítványozó bíróságnak a támadott jogszabályi rendelkezést az előtte folyamatban lévő eljárásban alkalmaznia kell, amely miatt helye van az érdemi alkotmányossági vizsgálatának.
- [29] 4. A fentiekre figyelemmel az Alkotmánybíróság a Btk. 246. § b) pontja alkotmányossági vizsgálatát az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és XXVIII. cikk (6) bekezdése tekintetében folytathatta le.

IV.

- [30] 1. Az indítványozó szerint a Btk. 246. § b) pontja szerinti orvhalászat büntetőjogi tényállás a Hhvtv. indítványban felhívott rendelkezéseire figyelemmel sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó jogbiztonság

követelményét. A kifogásolt Btk. tényállás konkrét büntetőeljárásban történő alkalmazása továbbá az Alaptörvény XXVIII. cikk (6) bekezdésének a sérelmére vezetne.

- [31] Az indítvány vizsgálata keretében az Alkotmánybíróság áttekintette az indítvány tartalmával összefüggő hazai jogszabályi környezetet és annak elméleti hátterét.
- [32] A jogellenes halfogásra irányuló tevékenységet a magyar jogrendszer több módon, különböző jogszabályi rendelkezésekben szankcionálja. A jelen alkotmányjogi panasz indítvány alapjául szolgáló Btk. rendelkezés orvhalászat cím alatt tilalmazza egyrészt a jogosulatlanul halászhálóval vagy más halászati eszközzel – a horgászatot kivéve – halfogásra irányuló tevékenységet; másrészt a külön jogszabályban meghatározott tiltott eszközzel, tiltott módon vagy kíméleti területen halfogásra irányuló tevékenységet. Azok miatt két évig terjedő szabadságvesztés kiszabását teszi lehetővé.
- [33] A Btk. tényállást a Hhvtv. rendelkezései töltik meg tartalommal. Meghatározzák különösen a halfogásra jogosító okmányokat és azok használatának a szabályait, a horgászat és a halászat rendjét.
- [34] A Hhvtv. ugyanakkor maga is szankcionálja a törvény rendelkezéseinek a megsértését. A Hhvtv. 61. § (1) bekezdése értelmében a halgazdálkodási szabályok és a halgazdálkodással összefüggő állami feladatok végrehajtását a halgazdálkodási hatóság végzi.
- [35] A halgazdálkodási hatóságot a Hhvtv. 64. § (1) bekezdése feljogosítja, hogy az e törvényben és a végrehajtására kiadott jogszabályokban, valamint az Európai Unió közvetlenül alkalmazandó jogi aktusában meghatározott rendelkezés, illetve hatósági határozatban foglaltak megsértése esetén a szabályszegővel szemben bírságot szabjon ki, a 43. § szerinti eltiltást állapítson meg, elkobzást, továbbá a 65. § szerinti intézkedéseket és jogkövetkezményeket alkalmazzon.
- [36] A Hhvtv. 67. § (1) bekezdés *b)* pontja alapján a halgazdálkodási hatóság halvédelmi bírságot szab ki a jogosulatlanul halászó személlyel szemben.
- [37] A Hhvtv. 67. § (1) bekezdés *d)* pontja szerint a halgazdálkodási hatóság halvédelmi bírságot szab ki a nem megengedett módon, eszközzel vagy tilalmi időben horgászó vagy halászó személlyel szemben.
- [38] A Hhvtv. 67. § (1) bekezdés *f)* pontja értelmében továbbá a halgazdálkodási hatóság halvédelmi bírságot szab ki a halgazdálkodási kíméleti területen a tilalom feloldásáig halászati, horgászati vagy egyéb tevékenységet – ideértve gépi meghajtású vízi jármű használatát –, vadászatot, fürdőzést végző személlyel szemben.
- [39] A fenti szankcionálásnak a Hhvtv. 46. § (1) bekezdése szerinti esetben is helye van. Ezen jogszabályhely alapján tilos a hal fogásához minden olyan fogási eszköz, illetve fogási mód alkalmazása, amely a halállományt vagy annak élőhelyét károsíthatja, veszélyeztetheti. A (4) bekezdés *f)* pontja szerint halgazdálkodási vízterületen tiltott halfogási eszköznek és módnak minősül a gereblyezés alkalmazása. Ez utóbbi a Hhvtv. 2. § 4. pontja értelmében: „a halnak nem a táplálkozási viselkedésére alapozottan, és a szájnylásán kívüli más testrészébe akasztott horoggal történő zsákmányul ejtésére irányuló módszer.”
- [40] A Hhvtv. 67. § (3) bekezdése a halvédelmi bírság összegét legkevesebb tízezer, de legfeljebb kettőmillió forintban határozza meg. A jogszabályhely (6) bekezdése alapján fizetési könnyítés, azaz fizetési halasztás vagy részletekben történő teljesítés is kérhető. A Hhvtv. 68. § (2) bekezdése továbbá előírja, hogy három éven belüli ismételt halvédelmi jogsértés elkövetése esetén a bírság összege legalább a korábban kiszabott bírság másfélszerese, de legfeljebb a törvényben foglalt kiszabható bírság legmagasabb mértéke. A Hhvtv. 69. § (1) bekezdése szerint a bírságot az azt kiszabó határozat véglegessé válásától számított tizenötödik napig meg kell fizetni. A (2) bekezdés alapján, továbbá ha a jogi személyre vagy a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetre kiszabott bírságot a kötelezett nem fizeti meg, és azt tőle nem lehet behajtani, a bírság megfizetésére a jogsértés elkövetése idején helytálló köteles tagot, vezető tisztségviselőt, illetve azt a személyt kell kötelezni, aki a jogi személy vagy a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet kötelezettségeiért törvény alapján felel.
- [41] A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Btk. 246. § *b)* pontja és a Hhvtv. felhívott rendelkezései egyaránt büntetni rendelik az olyan halfogásra irányuló tevékenységet, amelyet Hhvtv.-ben meghatározottak szerinti tiltott eszközzel, tiltott módon vagy kíméleti területen végeznek. Ezek a tevékenységek így két eltérő jogági területhez tartozó eljárás lefolytatásának az eredményeként, eltérő felelősségi formák keretében, akár egymással párhuzamosan is szankcionálhatók.
- [42] Ezen párhuzamos szankcionálást érintő szabályokat rögzített a jogalkotó a közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló 2017. évi CXXV. törvényben (a továbbiakban: Szankció tv.), valamint az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényben (a továbbiakban: Ákr.).
- [43] A Szankció tv. 2. § (3) bekezdése értelmében közigazgatási szabályszegés esetén a következő közigazgatási szankciók alkalmazhatók: figyelmeztetés, közigazgatási bírság, tevékenység végzésétől történő eltiltás,

elkobzás. A közigazgatási szankciók alkalmazásának különös szabályai körében továbbá a Szankció tv. – az 5/A–5/B. §-okban – rendezi az ugyanazon tényállás alapján kiszabott büntetőjogi és közigazgatási szankciók viszonyát. Az 5/A. § értelmében, ha a bíróság a jogsértő magatartást megvalósító természetes személyt ugyanazon tényállás alapján jogerős ügydöntő határozatban elítélte és vele szemben büntetést szabott ki, illetve intézkedést alkalmazott, vagy arra hivatkozással, hogy a bűncselekményt nem a vádlott követte el, felmentette, a fenti szankciók közül a közigazgatási bírság és a tevékenység végzésétől történő eltiltás nem alkalmazható. Az 5/B. § szerint továbbá, ha a közigazgatási szankciót alkalmazó hatóság tudomására jut, hogy az eljárása alapjául szolgáló jogsértő magatartás miatt büntetőeljárás van folyamatban és a közigazgatási szankció alkalmazása – összhangban az 5/A. §-ban foglaltakkal – ezen büntetőeljárás kimenetelétől függ, az eljárását a büntetőeljárás befejezéséig felfüggeszti.

- [44] Az Ákr. a Szankció tv. előírásaival összhangban, a 120. § (1) bekezdésében úgy rendelkezik, hogy ha a hatóság megállapítja, hogy a másodfokú hatóság, a felügyeleti szerv vagy a közigazgatási bíróság által el nem bírált döntése jogszabályt sért, a döntését annak közlésétől – a Szankció tv. 5/A. §-ába ütköző esetben a büntetőügyben hozott határozat közlésétől – számított egy éven belül, legfeljebb egy ízben módosítja vagy visszavonja. A felügyeleti eljárásra irányadó, az Ákr. 121. § (2) bekezdésében foglalt szabály értelmében, továbbá ha a hatóság döntése jogszabályt sért, a felügyeleti szerv legfeljebb egy ízben azt megváltoztatja vagy megsemmisíti, és szükség esetén a döntést hozó hatóságot új eljárásra utasítja. A felügyeleti szerv a Szankció tv. 5/A. §-ába ütköző esetben a büntetőügyben hozott határozat közlésétől számított egy éven belül akkor is így jár el, ha a döntés megváltoztatására és megsemmisítésére irányadó határidő egyébként már eltelt.
- [45] A Szankció tv., valamint az Ákr. felhívott rendelkezései 2021. január 1-jétől hatályosak.
- [46] 2. Az Alkotmánybíróság az indítványozó által kifejtett kifogások alapján az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének és XXVIII. cikk (6) bekezdésének a megsértését vizsgálta. A bírói kezdeményezésben állított alaptörvényellenesség jelen eljárásban vizsgált indoka abban áll, hogy a Btk. kifogásolt rendelkezése a Hhvtv. előírásaira és az abban rögzített szankcionálási lehetőségekre figyelemmel sérti a kétszeres eljárás alá vonás és büntetés tilalmának az Alaptörvény XXVIII. cikk (6) bekezdésében foglalt szabályát, valamint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó jogbiztonság követelményét. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság mindenekelőtt összefoglalta, hogy hogyan értelmezi a jogbiztonság és azzal összefüggésben a kétszeres eljárás alá vonás és büntetés tilalmának alaptörvényi rendelkezését.
- [47] 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].
- [48] Az Alkotmánybíróság legutóbb a hasonló tárgykörben született, az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény 43. § (1) és (4) bekezdésének alkalmazásával kapcsolatos alkotmányos követelmény megállapításáról szóló Abh1. foglalta össze és erősítette meg ebbéli álláspontját, 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 {Abh1., Indokolás [26]; lásd részletesebben: 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [48]–[63]}.
- [49] 2.2. A kétszeres eljárás alá vonás és büntetés tilalmának alkotmányos szabályát korábban az Alkotmány nem nevesítette. Ennek ellenére 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 [ABH 1993, 300, 306]. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépését, a kétszeres eljárás alá vonás és büntetés tilalmának kifejezett nevesítését követően is fenntar-

totta korábbi értelmezését és leszögezte, hogy a *ne bis in idem* elve „egyfelől alapjogi rendelkezés az állami büntetőhatalom visszaélészerű gyakorlásával szemben, másfelől pedig a jogbiztonság érvényesülésének érdekében működő szabály, hiszen garantálja az érdemi bírósági döntések végleges jellegét” {33/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [19]}.

- [50] A *ne bis in idem* elv az Alkotmánybíróság értelmezésében elsősorban olyan esetben szolgál alkotmányos rendezőelvként, ha már létezik egy büntetőjogi felelősségről szóló jogerős döntés. A Hhvtv. és a Btk. párhuzamos alkalmazásának a lehetősége azonban oly módon is megvalósulhat, hogy a releváns cselekmény közigazgatási eljárásban történő elbírálása jogerős büntetőjogi döntés hiányában indul meg. Ilyen esetekre az Alaptörvény indítványozó által is felhívott B) cikk (1) bekezdése, vagyis a jogbiztonság és az abból fakadó garanciák és követelmények tartalmazznak iránymutatást.
- [51] 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]}.
- [52] Az Alkotmánybíróság szerint 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 az 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.
- [53] Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság szükségesnek tartotta, hogy a konkrét esetben az Alaptörvény XXVIII. cikk (6) bekezdésének és B) cikk (1) bekezdésének összekapcsolt vizsgálatát végezze el. Így a jelen ügyben az Alkotmánybíróságnak az Abh1.-ben vizsgált alkotmányos kérdésekhez hasonlóan arról kellett állást foglalnia, hogy alkotmányosan összeegyeztethető-e a kétszeres eljárás alá vonás és büntetés tilalmával, valamint a jogbiztonságból fakadó követelményekkel annak a lehetősége, hogy meghatározott személy által elkövetett egyetlen cselekményt két különböző jogágba tartozó, vagyis egyrészt a Btk., másrészt a Hhvtv. rendelkezéseire alapított eljárás egymás utáni vagy párhuzamos lefolytatásával mindkét eljárásban két külön szankcióval sújtsanak.
- [54] 2.3. Ezen vizsgálat keretében az Alkotmánybíróság – hasonlóan az Abh1. kapcsán folytatott alkotmánybírósági eljáráshoz – jelentőséget tulajdonított annak is, 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: „Senkivel szemben sem lehet büntetőeljárást indítani vagy büntetést kiszabni olyan bűncselekmény miatt, amely miatt az adott ország törvényének és büntetőeljárásának megfelelően jogerős ítélettel már elítélték vagy felmentették.” Az EJEE hetedik kiegészítő jegyzőkönyvének 4. cikke pedig úgy fogalmaz, hogy: „Ha valakit egy állam büntető törvényének és büntetőeljárásának megfelelően egy bűncselekmény kapcsán már jogerősen felmentettek vagy elítélték, e személlyel szemben ugyanennek az államnak az igazságszolgáltatási szervei ugyanezen bűncselekmény miatt nem folytathatnak büntetőeljárást, 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 EJEB 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 is, 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 {33/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [26]} – figyelembe vette az EUB kétszeres eljárás alá vonás és büntetés tilalmát érintő jelentősebb megállapításait is.

- [55] 2.3.1. Az EJEB következetes ítélkezési gyakorlata szerint az EJEB 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 {EJEB, *Sergey Zolotukhin kontra Oroszország* [GC] (14939/03), 2009. február 10., 81. és 82. bekezdés; EJEB, *Maresti kontra Horvátország* (55759/07), 2009. június 25., 62. bekezdés}.
- [56] Az EJEB leszögezte azt is, hogy az EJEB hetedik kiegészítő jegyzőkönyvének 4. cikkében említett „büntetőeljárás” fogalmat az EJEB 6. és 7. cikkében írt „büntetőjogi vádak” és „büntetés” kifejezésekre figyelemmel, azokkal összhangban kell értelmezni {EJEB, *Sergey Zolotukhin kontra Oroszország* [GC] (14939/03), 2009. február 10., 52. bekezdés; EJEB, *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 {EJEB, *Maresti kontra Horvátország* (55759/07), 2009. június 25., 57. bekezdés; EJEB, *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. Ennek a szempontnak azonban csak relatív értéket tulajdonít {EJEB, *Kadubec kontra Szlovákia* (5/1998/908/1120), 1998. szeptember 2., 51. bekezdés}. A nemleges válasz önmagában nem zárja ki a „büntetőjogi” jelleg megállapítását, mivel az EJEB a nemzeti jog szerinti minősítést csupán kiindulási pontként értékeli. Ha a vizsgált jogellenes cselekmény a nemzeti jog szabályai szerint nem minősül bűncselekménynek, az EJEB a cselekmény minősítése során az elkövetett jogellenes cselekmény jellegét, valamint a kilátásba helyezett, illetőleg alkalmazott szankció jellegét és súlyát veszi figyelembe {EJEB, *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 {EJEB, *Ezeh és Connors kontra Egyesült Királyság* [GC] (39665/98; 40086/98), 2003. október 9., 86. bekezdés}.
- [57] Az EJEB gyakorlatában – ha e szempontoknak megfelelnek – büntető ügynek minősülnek közigazgatási jogi, szabálysértési szankciók is. A közigazgatási szankciók minősítése során az elkövetett cselekmény kriminális jellegét annak alapján kell megítélni, hogy a jogellenessé nyilvánítás célja, a cselekményre vonatkozó anyagi, illetőleg eljárásjogi szabályozás, az alkalmazott felelősségi forma rendelkezik-e a büntetőjogi szabályozás sajátosságaival. Az EJEB a nemzeti jogban a nem a büntetőjog keretein belül szabályozott jogkövetkezmények – különösen (adó)bírság – büntető jellegének vizsgálatára irányuló ügyekben annak eldöntésére, hogy az Engel kritériumok második és harmadik eleme megállapítható-e, figyelembe veszi az alábbiakat: (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 {EJEB, *Bendenoun kontra Franciaország* (12547/86), 1994. február 24., 47. bekezdés; EJEB, *Jussila kontra Finnország* [GC] (73053/01), 2006. november 23., 32. bekezdés}.
- [58] 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: EJEB, *Dungveckis kontra Litvánia* (32106/08), 2016. április 12., 42. bekezdés].

- [59] Az EJEB szerint ugyanakkor nem állapítható meg egyezményesértés, ha valamely szerződő állam nemzeti joga az adó meg nem fizetésében testet 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 joghátrányok között szoros tárgyi és időbeli kapcsolat („*sufficiently close connection in substance and in time*”) áll fenn, így különösen, ha a büntetőeljárás eredményeként alkalmazott büntetés mértékének meghatározásakor figyelembe vették a korábban kiszabott közigazgatási szankciót is {EJEB, *A és B kontra Norvégia* [GC] (24130/11; 29758/11), 2016. november 15., 146., 147., 151–153. bekezdés, a továbbiakban: *A és B kontra Norvégia ügy*}.
- [60] Ezzel a megállapítással az EJEB az *A és B kontra Norvégia* ügyben nem csupán összefoglalta a *ne bis in idem* kapcsán tett korábbi megállapításait, de egyben új irányt is szabott a jogelv tartalmának. Értelmezéséből egyértelműen következően ugyanis a *ne bis in idem* elvének érvényesülése nem zárja ki azt, hogy a közigazgatási és a büntetőeljárás – és abban a szankció-alkalmazás – betöltsé jogági funkcióit. Az értelmezés újszerűsége abban áll, hogy a *ne bis in idem* elv sérelmének vizsgálatakor a két eljárás esetében immár nem csupán a tanúsított magatartásnak, a – közigazgatási vagy büntetőjogi – felelősség (jogerős) megállapításának tulajdonít jelentőséget, hanem egymáshoz való viszonyuknak is. Így az EJEB értelmezésében nem sérül a jogelv akkor, ha a büntetőeljárás és a közigazgatási eljárás egymást kiegészítik, és nem megismétlik. A határozat ehhez szempontokat is ad: a kellően szoros anyagi és időbeli kapcsolat („*sufficiently close connection in substance and in time*”) tesztje magában foglalja a két eljárásban 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, időbeli kapcsolatot is feltételez annak garanciájaként, hogy a felelősség megállapítása ne húzódjon el szükségtelenül (132–134. bekezdések).
- [61] 2.3.2. Az EUB ítélkezési gyakorlatában 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 tárgytól (2006. március 9-i Van Esbroeck ügy, C-436/04, EU:C:2006:165, 42. pont). Úgy foglalt állást továbbá, hogy a *ne bis in idem* elve értelmében 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 értelmében. Konkrét döntésében az EUB kifejtette, hogy a *ne bis in idem* elve „nem zárja ki, hogy valamely tagállam a héával (értsd: hozzáadottérték-adó) 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” (Fransson ügy, 37. pont). Ennek mérlegelése során az ún. „Engel-kritériumok” értelmében a jogsértés tagállami jogi minősítésének, a jogsértés jellegének, illetve az érintett személlyel szemben kiszabható szankció természetének és súlyának van jelentősége (2012. június 5-i Bonda ügy, C-489/10, EU:C:2012:319, 37. pont).
- [62] Legutóbb több 2018. március 20-i ítéletében rögzített lényeges megállapításokat az EUB az ugyanazon tényállás tekintetében közigazgatási szankciót és büntetőjogi szankciót is előíró nemzeti szabályozásokat érintően [2018. március 20-i Luca Menci ítélet, C-524/15, EU:C:2018:197 (a továbbiakban: Luca Menci ügy); 2018. március 20-i Garlsson Real Estate ítélet, C-537/16, EU:C:2018:193 (a továbbiakban: Garlsson Real Estate ügy); 2018. március 20-i Enzo di Puma ítélet, C-596/16 és C-597/16 számú egyesített ügyek, EU:C:2018:192].
- [63] A Luca Menci ügyben hozott határozat értelmében „[a]z Európai Unió Alapjogi Chartájának 50. cikkét úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes egy olyan nemzeti szabályozás, amelynek értelmében a hozzáadottérték-adó törvényi határidőn belül történő megfizetésének elmulasztása miatt büntetőeljárás indítható egy olyan személlyel szemben, akit ugyanezen tényállás miatt már jogerősen az ezen 50. cikk értelmében vett büntető jellegű közigazgatási szankcióval sújtottak, feltéve hogy ez a szabályozás:
- olyan, az eljárások és szankciók ilyen halmozásának igazolására alkalmas, általános érdekű célkitűzést szolgál, mégpedig a hozzáadottérték-adóval kapcsolatos jogsértések elleni küzdelmet, amelynek keretében ezek az eljárások és szankciók további célokat követnek,
 - olyan szabályokat tartalmaz, amelyek biztosítják annak összehangolását, hogy az eljárások halmozása miatt az érintett személyre háruló többletterhet a feltétlenül szükséges mértékre korlátozódjon, és
 - olyan szabályokat ír elő, amelyek lehetővé teszik annak biztosítását, hogy a kiszabott szankciók összességének súlya az elkövetett jogsértés súlyához mérten a feltétlen szükséges mértékre korlátozódjon.” (63. pont)

- [64] A Garlsson Real Estate ügyben az EUB emlékeztetett: 2014. május 27-i Spasic ítélet, C-129/14, EU:C:2014:586, 55. és 56. pontjában kimondta, hogy az Európai Unió Alapjogi Chartájának (a továbbiakban: Charta) 50. cikkében biztosított *ne bis in idem* elv korlátozása a Charta 52. cikkének (1) bekezdése alapján igazolható. A Charta 52. cikk (1) bekezdésének első mondata szerint a Chartában elismert jogok és szabadságok gyakorlása csak a törvény által és e jogok lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. E bekezdés második mondata értelmében továbbá korlátozásukra az arányosság elvére figyelemmel csak akkor és annyiban kerülhet sor, ha és amennyiben az elengedhetetlen és ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgálja. A konkrét ügyben az EUB számára nem volt kétséges, hogy a büntetőeljárás és a büntetőjogi szankciók, illetve a közigazgatási eljárás és a büntető jellegű közigazgatási szankciók halmozásának lehetőségét törvény írja elő, amely a *ne bis in idem* elv korlátozását jelenti. Az EUB ezért a *ne bis in idem* elv ezen szabályozásban megjelenő korlátozása arányosságát tartotta szükségesnek megvizsgálni (42–44. pontok). Az ezen vizsgálat eredményeként hozott ítélet értelmében a Charta 50. cikkével az olyan nemzeti szabályozás áll ellentétben, amely piaci manipulációt megvalósító jogellenes magatartás miatt büntető jellegű pénzbírság kiszabására irányuló eljárás lefolytatását teszi lehetővé egy olyan személlyel szemben, akivel szemben e magatartás miatt jogerős büntetőítéletet hoztak, amennyiben ez az elítélés – az elkövetett bűncselekménnyel a társadalomnak okozott kárra tekintettel – alkalmas az elkövetett bűncselekmény hatékony, arányos és visszatartó erejű megtorlására (63. pont).
- [65] 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 és B) cikk (1) bekezdését illetően.
- [66] 3.1. A *ne bis in idem* elvében testet öltő és a jogbiztonság követelményével összhangban értelmezett alkotmányos garancia kifejezetten az állami büntetőhatalom visszaélésszerű gyakorlásával szemben védi az egyént. Nem tiltja önmagában azt, hogy valakivel szemben ugyanazon jogellenes cselekménye miatt több, különböző jogágakba tartozó, eltérő funkciójú eljárást folytassanak le és ezek eredményeként jogkövetkezményt alkalmazzanak. Magában foglalja ugyanakkor annak a tilalmát, hogy valakivel szemben ugyanazon jogellenes cselekménye miatt egymást követően vagy egymással párhuzamosan több olyan büntető szankció alkalmazására irányuló eljárás folyjon, amelyek eredményeként több büntető jogkövetkezmény alkalmazására kerül sor.
- [67] Az Alkotmánybíróság – korábbi gyakorlatával összhangban – 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, jellegéből indul ki. Annak meghatározására, hogy mely eljárás, illetve jogkövetkezmény tekinthető büntető jellegűnek, az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata és az azzal összhangban álló EJE-gyakorlat alapján megfelelően kimunkált szempontrendszer áll rendelkezésre. Az Alkotmánybíróság értelmezésében – összegezve eddigi gyakorlatát, illetve felhasználva a nemzetközi jogvédelmi mechanizmusokban kikristályosodott mércét – egy eljárás abban az esetben büntető jellegű, ha valamely természetes személy által megvalósított jogellenes cselekmény miatti felelősségre vonásra irányul, és az eljárás során alkalmazandó jogkövetkezmény büntetésnek minősül, azaz – célját és hatását tekintve – megtorló jellegű és prevenciót szolgáló joghátrány.
- [68] 3.2. A fenti szempontokat a jelen ügyre alkalmazva az Alkotmánybíróság az alábbiakra mutat rá.
- [69] Az indítvány alapjául szolgáló büntetőeljárásban az indítványozó bíróság szerint megállapíthatóvá vált, hogy a terhelt magatartásával megvalósította a Btk. 246. § b) pontja szenti orvhalászat vétségét is. Az indítvány értelmében továbbá a büntetőeljárás terheltjével szemben korábban folytatott közigazgatási eljárásban eljáró hatóság a vádirati tényállással egyező tényállást tárt fel és az alapján járt el. A közigazgatási hatóság határozata értelmében a terhelt magatartása a Hhvtv. 46. § (1) bekezdésébe ütközött, figyelemmel a Hhvtv. 46. § (4) bekezdésében és 2. § 4. pontjában foglaltakra. A közigazgatási hatóság a terhelttel szemben ezért a Hhvtv. 43. §-a, 64. § (1) bekezdése, 65. §-a, valamint 67. § (1) bekezdés b) és d) pontjai alapján alkalmazott szankciót: 100 000 forint halvédelmi bírságot szabott ki, a vádlott állami horgászjegyét visszavonta és a vádlottat az állami horgászjegy vásárlásától egy évre eltiltotta. Az elsőfokú döntést a másodfokon eljáró hatóság helybenhagyta.
- [70] Az Alkotmánybíróságnak a fentiekre figyelemmel jelen eljárásban elsődlegesen azt kellett vizsgálnia, hogy (1) a halvédelmi bírság kiszabására irányuló közigazgatás eljárás büntető jellegű eljárásnak, illetve az eljárás során alkalmazott szankció büntetésnek minősül-e az Alaptörvény XXVIII. cikk (6) bekezdésében foglalt

kétszeres eljárás alá vonás és büntetés tilalmának alkalmazása szempontjából. Ezt követően az Alkotmánybíróságnak (2) a halvédelmi hatósági eljárás, valamint az orvhalászat indítványban foglalt esete miatti büntetőeljárás, valamint az ezen eljárásokban alkalmazott és alkalmazható jogkövetkezmények hatályos szabályozás szerinti viszonyát kellett értékelnie az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből és XXVIII. cikk (6) bekezdéséből fakadó követelmények alapján.

V.

- [71] A bírói kezdeményezés az alábbiak szerint nem megalapozott.
- [72] 1. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XXVIII. cikk (6) bekezdésében foglalt *ne bis in idem* elv indítványozó által felvetett sérelmével összefüggésben megvizsgálta elsőként a halvédelmi bírság kiszabására irányuló hatósági eljárás jogi természetét, valamint a halvédelmi bírság és az eltiltás szankciók jellegét.
- [73] 1.1. Az Országgyűlést a Hhvtv.-t – egyebek mellett – a halgazdálkodási jognak és a haltermelésnek a vízi élővilág és a vizek természeti környezete védelmével összhangban való gyakorlása, továbbá a természetes vízi ökoszisztémák halállományának megóvása érdekében, a halgazdálkodás és a halvédelem feltételeinek meghatározására alkotta. A Hhvtv. 61. § (1) bekezdése értelmében a halgazdálkodási szabályok és a halgazdálkodással összefüggő állami feladatok végrehajtását a halgazdálkodási hatóság végzi. A hatóság eljárására irányadó egyes eljárási rendelkezéseket a Hhvtv. a 19/A. fejezetében, a 62/A–62/B. §-okban foglalja össze. Ezekén túl a hatósági eljárásra az Ákr. előírásai irányadók.
- [74] A Hhvtv. önálló fejezetben meghatározza a halgazdálkodási hatóság által a jogsértés megállapítása esetén alkalmazható – objektív felelősségen nyugvó – jogkövetkezményeket is. A Hhvtv. 64. §-ának felhatalmazása alapján a halgazdálkodási hatóság „az e törvényben és a végrehajtására kiadott jogszabályokban, valamint az Európai Unió közvetlenül alkalmazandó jogi aktusában meghatározott rendelkezés, illetve hatósági határozatban foglaltak megsértése esetén a szabályszegővel szemben bírságot szabhat ki, a 43. § szerinti eltiltást állapíthat meg, elkobzást, továbbá a 65. § szerinti intézkedéseket és jogkövetkezményeket alkalmazhat.”
- [75] A halvédelmi hatósági eljárásban a Hhvtv. a jogsértés megállapításának esetére mérlegelési jogot biztosít a halvédelmi hatóság részére a különböző funkciójú jogkövetkezmények közül választásra, illetőleg azok együttes alkalmazására. Ezek közé tartozik a jelen ügyben is alkalmazott halvédelmi bírság, valamint az eltiltás valamely tevékenység végzésétől – jelen esetben az állami horgászjegy vásárlásától.
- [76] 1.2. A Hhvtv. 43. § (1) bekezdése értelmében halászati engedély, állami halászejgy, állami horgászejgy, turista állami horgászejgy nem adható annak a személynek – a halgazdálkodási hatóság bírságot kiszabó határozatában megállapított eltiltás időtartamára –, akivel szemben halvédelmi bírságot szabtak ki. A halgazdálkodási hatóság által megállapított eltiltás lejártát követően halászati engedély, állami halászejgy, állami horgászejgy, turista állami horgászejgy csak akkor adható ki, amennyiben az igénylő a halvédelmi bírságot megfizette. A kiadott engedélyt vagy jegyet a halászati hatóság továbbá a (2) bekezdés alapján visszavonja attól a személytől, akivel szemben halvédelmi bírságot vagy más hatóság által megállapított, a hal fogására irányuló tevékenységgel kapcsolatosan megállapított szankciót szabtak ki. Ugyancsak vissza kell vonni azon személy engedélyét vagy jegyét, akinek a horgászattal, a halászattal vagy a hal fogásával összefüggésben szabálysértési vagy büntetőjogi felelősségét megállapították. A jogszabályhely (3) bekezdése szerint az eltiltás időtartama három hónaptól három évig terjedhet. Az eltiltás időtartamát a halgazdálkodási hatóság az eset összes körülményére – így különösen az érintettek érdekei sérelmének körére, súlyára, a jogsértő állapot időtartamára és a jogsértő magatartás ismételt tanúsítására, a jogsértéssel elért előnyre – tekintettel határozza meg a halvédelmi bírságot vagy eltiltást megállapító határozatban.
- [77] A halvédelmi bírsággal sújtható személyek körét a Hhvtv. 67. § (1) bekezdése a)–v) pontjaiban és az (1b)–(1c) bekezdésekben veszi számba. A jogszabályhely (1a) bekezdése felhatalmazza a halászati őrt, hogy az (1) bekezdés szerinti halvédelmi bírságot helyszíni bírsággént alkalmazza. A Hhvtv. 67. § (3) bekezdése a halvédelmi bírság összegét legkevesebb tízezer, de legfeljebb kettőmillió forintban határozza meg. Mértékének nagyságát a jogellenes magatartások jellegétől függően a Kr. rögzíti. A Hhvtv. 67. § (6) bekezdése alapján a halvédelmi bírság megfizetésére fizetési könnyítés, azaz fizetési halasztás vagy részletekben történő teljesítés is kérhető, amely döntéssel szemben – a (7) bekezdés értelmében – közigazgatási per kezdeményezhető.

- [78] A Hhvtv. 68. § (1b) bekezdése nevesíti a halvédelmi bírság kiszabása során – a Szankció tv.-ben foglaltakon túl – a hatóság által mérlegelendő szempontokat. A halvédelmi bírság kiszabásakor a hatóságnak figyelemmel kell lennie – egyebek mellett különösen – az alábbiakra: a jogellenes cselekményhez használt eszközök típusára, mennyiségére, a cselekmény módszerére; a kifogott hal mennyiségére, halgazdálkodási értékére és jelentőségére; a jogsértő cselekménynek a hal és más hasznos víziállat élőhelyére gyakorolt kedvezőtlen hatásának mértékére; a halvédelmi bírság kiszabására irányuló eljárás során a jogsértő személynek a tényállás feltárása érdekében tanúsított együttműködő magatartására; a jogsértő személlyel szemben korábban kiszabott halvédelmi bírság mértékére és a bírságolás gyakoriságára; a jogsértő személy életkorára, illetve esetleges fogyatékosságára. A 68. § (2) bekezdése továbbá előírja, hogy három éven belüli ismételt halvédelmi jogsértés elkövetése esetén a bírság összege legalább a korábban kiszabott bírság másfélszerese, de legfeljebb a törvényben foglalt kiszabható bírság legmagasabb mértéke.
- [79] A Hhvtv. 69. § (1) bekezdése szerint a bírságot az azt kiszabó határozat véglegessé válásától számított tizenötödik napig meg kell fizetni. A (2) bekezdés alapján továbbá, ha a jogi személyre vagy a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetre kiszabott bírságot a kötelezett nem fizeti meg és azt tőle nem lehet behajtani, a bírság megfizetésére a jogsértés elkövetése idején helytállni köteles tagot, vezető tisztségviselőt, illetve azt a személyt kell kötelezni, aki a jogi személy vagy a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet kötelezettségeiért törvény alapján felel.
- [80] 1.3. A halvédelmi hatósági eljárás fenti szabályainak az áttekintésével az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Hhvtv. rendelkezései olyan közigazgatási anyagi jogi szabályok, amelyek az állam által elvárt magatartást határozzák meg a halgazdálkodás és a hal védelme terén. Ezen szabályok általános, mindenkire irányadó kötelezettségeket rögzítenek. A hatósági eljárás célja valamely természetes vagy jogi személy által megvalósított jogellenes cselekmény miatti, objektív felelősségen alapuló felelősségre vonás. Az ezen hatósági eljárásban alkalmazható közigazgatási szankció ezen kötelezettségek objektív megsértéséhez fűzött jogkövetkezmény.
- [81] A közigazgatási szankciókra vonatkozó általános ismereteket az Alkotmánybíróság a 17/2019. (V. 30.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh2.) összegezte (lásd: Indokolás [88]–[90]), majd e határozat további bekezdéseiben (lásd: Indokolás [91]–[94]) – az alapul fekvő ügy jellegének megfelelően – az adójogi szankciók rendszerét tekintette át. Az Abh2. megállapításait az Alkotmánybíróság jelen ügyben is irányadónak tekinti az alábbiak szerint. „A közigazgatási szankciókat különböző szempontok alapján eltérő csoportokba sorolja a hazai szakirodalom. Közös jellemzőjük, hogy törvényi szintű szabályozáson vagy felhatalmazáson alapulnak, ebben az értelemben tehát ágazati jelleggel rendelkeznek. A szankció tételezett céljától függően megkülönböztetjük a reparatív (helyreállító) és a represszív (megtorló) szankciókat, jóllehet egy szankció egyszerre akár több cél elérésére is szolgálhat. Előbbi rendeltetése a megsértett jogrend helyreállítása. Utóbbi a jövőbeli jogsértésektől való elrettentésre, a prevencióra törekszik. Objektív szankcióknak azokat tartják, amelyek vétkességre tekintet nélkül kiszabhatók. Ezzel szemben szubjektív az, amelyik a tudatállapottól függ, azaz megköveteli a szándékosságot vagy a gondatlanságot. A szabálysértési büntetések például ide tartoznak. A közigazgatási szankciók azonban a legtöbb esetben objektív jellegűek [...]” E körben említette az Abh2. az Alkotmánybíróság által korábban, az 5/2017. (III. 10.) AB határozatban és a 3353/2017. (XII. 22.) AB határozatban is vizsgált csatornabírságot, továbbá azt a nem adójogi késedelmi pótlékot is, amely a közigazgatási hatósági eljárásokban megállapított pénzfizetési kötelezettségekre, többek között a versenyfelügyeleti bírságra épül rá úgy, hogy a határozatban kiszabott bírság megfizetésére nyitva álló határidőt követően kerül felszámításra {13/2015. (V. 14.) AB határozat, Indokolás [11]–[12], [77]–[78]}. Az ilyen típusú szankciók az Abh2. szerint jellemzően arra hivatottak, hogy a közigazgatási jog normatartalma érvényre jusson.
- [82] Az adójogi szankciók rendszerében alkalmazott két bírságot – az adóbírságot és a mulasztási bírságot – az Abh2. a fenti általános elvek mentén egyaránt szubjektív és represszív célokat szolgáló szankciónak minősítette.
- [83] Ez a minősítés megfelel az Alkotmánybíróság azon gyakorlatának is, amelynek keretében a közigazgatási (anyagi jogi) bírság különböző típusait a jogsértésért való felelősség érvényesítésének módjaként [498/D/2000. AB határozat, ABH 2003, 1202, 1206], illetve a tilalmak megszegőivel szemben kilátásba helyezett represszív jellegű, preventív funkciójú közigazgatási jogi szankciónak {60/2009. (V. 28.) AB határozat, ABH 2009, 501, 526; 38/2012. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [83]} jellemezte.
- [84] A konkrét esetben alkalmazott halvédelmi bírság sajátosságait – különösen kiszabásának a szempontrendszerét – áttekintve és a fenti megállapításokat azokra alkalmazva az Alkotmánybíróság megállapította, hogy

az adott bírság nem elsősorban az elkövetett jogellenes magatartás anyagi kompenzációja és nem is a jogkövető magatartás kiváltását célozza, hanem a már elkövetett jogsértés miatt alkalmazott megtorlás, vagyis olyan represszív szankció, amely a generális és a speciális prevenció céljait szem előtt tartva sújtja – akár jelentős mértékű – anyagi teherrel a jogellenes cselekmény elkövetőjét. Hasonló következtetésre jutott az Alkotmánybíróság a tevékenység végzésétől történő eltiltás jogkövetkezmény kapcsán is. Ez utóbbi szintén nem pusztán valamely közigazgatási jogi rendelkezés érvényesítését, a jogsértés megszüntetését szolgálja, hanem a szabályszegőt meghatározott időtartamban sújtó korlátozással az elkövetett jogellenes cselekmény miatti megtorlás és az újabb jogsértő magatartás megelőzésének eszköze.

- [85] Az Alkotmánybíróság ezért megállapította a halvédelmi hatósági eljárás és az abban alkalmazható halvédelmi bírság, valamint eltiltás jogkövetkezmények büntető jellegét.
- [86] 2. A továbbiakban az Alkotmánybíróság a Hhvtv. szabályai szerinti halvédelmi hatósági eljárás és a Btk. kifogásolt 246. § b) pontja alapján, orvhalászat miatt indítható büntetőeljárás, továbbá az ezen eljárásokban alkalmazható szankciók egymáshoz való viszonyát vizsgálta meg az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó jogbiztonság és XXVIII. cikk (6) bekezdésében foglalt *ne bis in idem* elv összekapcsolt szempontrendszer alapján.
- [87] 2.1. Ahogyan arra az Alkotmánybíróság a fentiekben már utalt: a jogellenes halfogásra irányuló tevékenységet a magyar jogrendszer részben a Hhvtv. rendelkezéseiben, részben a Btk.-ban szankcionálja. A jogszabályi környezet áttekintésével megállapíthatóvá vált, hogy a halvédelmi hatósági eljárás és a Btk. orvhalászat tényállása által büntethető magatartások köre nem teljesen fedi egymást. A Hhvtv. alapján halvédelmi hatósági eljárásban szankcionálható jogsértések köre szélesebb, mint a büntetőjogi felelősséget megalapozó elkövetési magatartások köre. Egyúttal ugyanakkor megállapítható az is, hogy a halvédelmi hatósági eljárás alapjául szolgáló magatartások köre magában foglalja mindazon jogellenes cselekmények körét is, amelyek a Btk. 246. § b) pontja alapján büntetőjogi felelősségre vonást alapozhatnak meg. A Btk. 246. § b) pontja és a Hhvtv. felhívott rendelkezései ugyanis egyaránt büntetni rendelik az olyan halfogásra irányuló tevékenységet, amelyet Hhvtv.-ben meghatározottak szerinti tiltott eszközzel, tiltott módon vagy kémleleti területen végeznek. Ezek a tevékenységek így két eltérő jogági területhez tartozó eljárás lefolytatásának az eredményeként, eltérő felelősségi formák keretében, akár egymással párhuzamosan is szankcionálhatók.
- [88] A jelen alkotmánybíróági eljárás alapjául szolgáló indítvány kifejezetten utal rá, hogy az eljáró bíróság szerint a terhelt magatartásával megvalósította a Btk. 246. § b) pontja szerinti orvhalászat vétségét is, emellett vele szemben a korábban folytatott közigazgatási eljárásban eljáró hatóság a vádirati tényállással egyező tényállást tárt fel és az alapján alkalmazott 100 000 forint halvédelmi bírságot, továbbá a vádlott állami horgászjegyét visszavonta és a vádlottat az állami horgászjegy vásárlásától egy évre eltiltotta. Az indítvány alapjául szolgáló esetben tehát azonos történeti tényállás alapján két eljárás indult adott jogellenes cselekmény elkövetőjével szemben.
- [89] Az Alkotmánybíróság a fentiekben megállapította továbbá a halvédelmi hatósági eljárás és az abban kiszabható halvédelmi bírság, valamint eltiltás büntető jellegét. Ebből az is következik, hogy a jogsértő személlyel szemben a konkrét esetben indított mindkét eljárás büntető jellegű eljárásnak és a halvédelmi hatósági eljárásban alkalmazott, illetve a büntetőeljárásban alkalmazható szankció büntető jogkövetkezménynek minősül. Ezen két eljárás közül továbbá az egyik eljárásban, a halvédelmi hatósági eljárásban az elkövető felelősségét az eljáró hatóság jogerősen megállapította, és a jogkövetkezményt vele szemben erre tekintettel alkalmazta.
- [90] Az indítványozó azért fordult az Alkotmánybírósághoz, mert úgy vélte, hogy a terhelt ellen a büntetőeljárás lefolytatása és annak eredményeként büntetőjogi jogkövetkezménnyel való szankcionálása ilyen előzmények mellett ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével és XXVIII. cikk (6) bekezdésével.
- [91] 2.2. A halvédelmi hatósági eljárás és a büntetőeljárás, valamint az ezen eljárásokban alkalmazható jogkövetkezmények fentiekben összefoglalt sajátosságait értékelve az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kétszeres eljárás alá vonás és büntetés alaptörvényi tilalma nem minden esetben zárja ki ezen eljárások párhuzamos vagy egymást követő lefolytatását ugyanazon jogsértő személy azonos jogellenes magatartása alapján. Megfelel ugyanis az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből és XXVIII. cikk (6) bekezdéséből együttesen levezethető követelményeknek, ha a büntetőeljárással együtt vagy a büntetőeljárás mellett halvédelmi hatósági eljárásban nem büntető jellegű, hanem egyéb olyan jogkövetkezményt alkalmaz az eljáró hatóság, amely nem az elkövetett jogsértés megtorlására vagy a további jogsértések megelőzésére irányul, hanem célja elsősorban a reparáció és

a jogkövetés kikényszerítése. Hangsúlyozza az Alkotmánybíróság, hogy a Hhvtv. 64. § (1) bekezdése értelmében a halvédelmi hatóság kellően széles mérlegelési joggal rendelkezik az ott meghatározott szankciók tekintetében.

- [92] Nem érvényesül ugyanakkor az Alaptörvény felhívott rendelkezéseiből fakadó követelményrendszer, ha azonos jogsértő személy ugyanazon jogellenes cselekménye miatt halvédelmi hatósági eljárásban büntető jellegű jogkövetkezmenyt szab ki a hatóság és büntetőeljárás eredményeként a bíróság is szankciót alkalmaz.
- [93] Az ilyen, együttesen alkalmazott szankciók alkotmányosságának a megítélése kapcsán az Alkotmánybíróság szem előtt tartotta az EJEB és az EUB legújabb gyakorlatát is. Az EJEB értelmezésében összeegyeztethető a *ne bis in idem* elvből fakadó követelményekkel, ha a nemzeti jog valamely jogellenes cselekmény szankcionálására közigazgatási és büntetőeljárás integrált, párhuzamos és egymással összekapcsolt alkalmazásával biztosít lehetőséget, amennyiben az eljárások, illetve az azok eredményeként alkalmazható szankciók előreláthatók az érintett számára, és a különböző joghátrányok között szoros tárgyi és időbeli kapcsolat áll fenn. Az EJEB értelmezésében tehát nem sérül a jogelv akkor, ha a büntetőeljárás és a közigazgatási eljárás egymást kiegészítik, és nem megismétlik. Ezzel összhangban áll az EUB gyakorlata is, amely nem tekinti a *ne bis in idem* elv megsértésének ezen elv érvényesülésének arányos korlátozását. Ez utóbbi pedig akkor áll fenn, ha a szabályozás lehetővé teszi a különböző eljárásokban alkalmazott büntető jellegű szankciók összehangolását, valamint annak biztosítását, hogy a kiszabott szankciók összességének súlya megfeleljen az adott jogsértés súlyának.
- [94] Az Alkotmánybíróság a továbbiakban azt vizsgálta, hogy a közigazgatási és a büntetőeljárások párhuzamos vagy egymást követő lefolytatását, illetőleg a két szankció alkalmazását a jogalkotó hogyan szabályozta, valamint, hogy ez a szabályozás összhangban áll-e a fenti követelményekkel.
- [95] 2.3. A jogszabályi környezet áttekintésével az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a hatályos szabályozásban a Szankció tv. és az Ákr. rendelkezései határozzák meg a közigazgatási eljárás és a büntetőeljárás, valamint az ezen eljárásokban alkalmazható jogkövetkezmenyek viszonyát.
- [96] 2.3.1. A Szankció tv. 5/A. §-a értelmében, ha a büntetőeljárásban a bíróság a jogsértő magatartást megvalósító természetes személyt ugyanazon tényállás alapján jogerős ügydöntő határozatban elítélte és vele szemben büntetést szabott ki, illetve intézkedést alkalmazott, vagy arra hivatkozással, hogy a bűncselekményt nem a vádlott követte el, felmentette, a Szankció tv. 2. § (3) bekezdésében meghatározott szankciók közül a közigazgatási bírság és a tevékenység végzésétől történő eltiltás a közigazgatási eljárásban nem alkalmazható. A szabályozás tehát leszűkíti az ilyen esetben alkalmazható közigazgatási jogkövetkezmenyek körét a figyelmeztetésre és az elkobzásra.
- [97] Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogalkotó a Szankció tv. ezen szabályával törvényi szinten, az eljáró hatóság mérlegelésétől függetlenül kívánta kizárni, hogy a büntetőjogi szankcionálást a közigazgatási eljárásban is büntető jellegű jogkövetkezmeny alkalmazása kövesse. Ez a jogalkotói szándék összhangban áll a *ne bis in idem* elvből fakadó követelményekkel. A szabályozás összességében mégsem alkalmas ezen követelmények érvényesítésére annak következtében, hogy a közigazgatási szankciók köre nem korlátozódik a Szankció tv. 2. § (3) bekezdésében nevesített jogkövetkezmenyekre. A Szankció tv. 2. § (4) bekezdése értelmében ugyanis törvény vagy eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott kormányrendelet további közigazgatási szankciókat állapíthat meg. A Szankció tv. szabályozása pedig egyrészt nem zárja ki ezen további szankciók köréből a büntetőeljárást követően sem a büntető jellegű közigazgatási jogkövetkezmenyek, másrészt nem teszi lehetővé azt sem, hogy a *ne bis in idem* elvre figyelemmel maga az eljáró hatóság vizsgálja a szankció büntető jellegét, és gondolkodjon a *ne bis in idem* elv érvényre juttatásáról.
- [98] 2.3.2. A Szankció tv. utalt szabályát megsértő közigazgatási hatósági határozat törvénysértő. Az ilyen törvénysértő határozat hozatalának az elkerülését célozza a Szankció tv. 5/B. §-a. Előírása szerint: ha a közigazgatási szankciót alkalmazó hatóság tudomására jut, hogy az eljárása alapjául szolgáló jogsértő magatartás miatt büntetőeljárás van folyamatban és a közigazgatási szankció alkalmazása ezen büntetőeljárás kimenetelétől függ, az eljárását a büntetőeljárás befejezéséig felfüggeszti.
- [99] A jogalkotó ilyen módon, a folyamatban lévő közigazgatási eljárás felfüggesztésével és a büntetőbíróság ítéletének a kötelező bevárásával kívánta garantálni a két, párhuzamos eljárásban a büntető jellegű szankciók összehangolt alkalmazását. Megállapította az Alkotmánybíróság, hogy a Szankció tv. ezen szabálya a *ne bis in idem* elv és az abból fakadó követelmények érvényesülésének fontos garanciája. Nem zárja ki ugyanakkor ezen

szabály sem annak lehetőségét, hogy a közigazgatási hatóság az 5/A. § és a 2. § alkalmazásával – a fentieknek megfelelően – a büntetőjogi szankcionálást követően folytatódó közigazgatási eljárásban újabb büntető jellegű jogkövetkezményt alkalmazzon.

- [100] A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a Szankció tv.-ben foglalt szabályok nem garantálják az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével és XXVIII. cikk (6) bekezdésével összhangban álló jogalkalmazást.
- [101] Az Alkotmánybíróság a továbbiakban az Ákr. kapcsolódó rendelkezéseinek garanciális tartalmát vizsgálta meg.
- [102] 2.3.3. A jogalkotó az Ákr.-ben a közigazgatási hatóság döntésének módosítását vagy visszavonását és a felügyeleti eljárást szabályozó rendelkezéseket a Szankció tv. hatálybalépésére tekintettel módosította. Ennek megfelelően, ha a hatóság megállapítja, hogy a másodfokú hatóság, a felügyeleti szerv vagy a közigazgatási bíróság által el nem bírált döntése jogszabályt sért, a döntését annak közlésétől számított egy éven belül, legfeljebb egy ízben módosítja vagy visszavonja. Párhuzamosan folyt büntetőeljárás esetén ezt a határidőt a büntetőügyben hozott határozat közlésétől kell számítani. Amennyiben továbbá a jogszabálysértést a felügyeleti szerv észleli, a döntést legfeljebb egy ízben megváltoztatja vagy megsemmisíti, és szükség esetén a döntést hozó hatóságot új eljárásra utasítja. A felügyeleti szerv a büntetőügyben hozott határozat közlésétől számított egy éven belül akkor is így jár el, ha a döntés megváltoztatására és megsemmisítésére irányadó határidő egyébként már eltelt. A közigazgatási hatóság döntése azonban nem változtatható meg és nem semmisíthető meg – egyéb esetek mellett – akkor, ha azt a közigazgatási bíróság érdemben elbírálta.
- [103] Az Ákr. kapcsolódó rendelkezéseit az ingatlan-nyilvántartást, valamint egyes közigazgatási hatósági eljárásokat érintő egyes törvények módosításáról szóló 2019. évi LXXXII. törvény 17–18. §-ai iktatták be 2021. január 1-jei hatállyal. A törvényhely normaszöveg-javaslatához fűzött jogalkotói indokolás értelmében a módosítás célja az volt, hogy a beiktatott rendelkezések – a Szankció tv. módosításával összhangban – jogszabályi lehetőséget teremtsenek a felügyeleti szerv számára arra, hogy a hatóság döntését a büntetőügyben hozott ítéletnek megfelelően megváltoztassa vagy megsemmisítse és szükség esetén a döntést hozó hatóságot új eljárásra utasítsa. Az indokolás rámutat: ezáltal elkerülhetővé válik, hogy meghatározott személy által elkövetett valamely cselekményt két, egyébként más jogágba tartozó, párhuzamos vagy egymást követő eljárás eredményeképpen mindkét eljárásban azonos tartalmú – közigazgatási és büntetőjogi – szankcióval egyaránt sújtsanak.
- [104] Úgy ítélte meg az Alkotmánybíróság, hogy a szabályozás ezen elemei sem alkalmasak arra, hogy a jogalkotói indokolásban foglalt célkitűzés, valamint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből és XXVIII. cikk (6) bekezdéséből fakadó követelmények érvényesülését garantálják.
- [105] A jogalkotó által a fentiek szerint kialakított szabályozás rendszerében a büntetőbíróság döntése az elsődleges. A hatályos szabályozás ugyanis nem írja elő, hogy az utóbb eljáró büntetőbíróság a közigazgatási eljárásban kiszabott szankcióra tekintettel alkalmazzon jogkövetkezményt. Ehelyett a közigazgatási hatóságtól kívánja meg, hogy a szankcióalkalmazást minden esetben, így akár utólagosan is korrigálja. Az Alkotmánybíróság szerint a szabályozás kidolgozásakor nem vette ugyanakkor figyelembe a jogalkotó, hogy ezen korrekció objektív akadályokba ütközik. A korábban megfizetett közigazgatási bírság a közigazgatási hatóság határozatának megváltoztatása nyomán, utólag – a büntetőeljárás lefolytatását követően, tehát ugyan akár több év elteltével, de – visszatéríthető. Az eltiltás utólagos korrekciójára ugyanakkor a szankció jellegénél fogva bizonyosan nem kerülhet sor. Az eltiltással töltött időtartam ugyanis utólag nem pótolható, nem tehető semmissé.
- [106] A szabályozás alkotmányosságának a vizsgálatokor az Alkotmánybíróság annak is jelentőséget tulajdonított, hogy az Ákr. a határozat törvénysértő jellegének orvoslását mindössze egyetlen alkalommal engedi meg a hatóság számára. A törvényhely normaszöveg-javaslatához fűzött jogalkotói indokolás értelmében a törvény rögzíti, hogy felügyeleti jogkörben a döntést hozó hatóság döntésének megváltoztatására, megsemmisítésére csupán egy ízben kerülhet sor, ezzel is elősegítve az ügyek mielőbbi, végleges lezárását. Így a *ne bis in idem* elv sérelmének orvoslására nem minden esetben, hanem csak olyan ügyekben kerülhet sor, ha egyéb törvénysértés nem szorul korrekcióra. Amennyiben azonban a felügyeleti szerv az eljárását egyéb körülmény okán – akár már a büntetőbíróság határozatának meghozatala előtt – lefolytatja, a konkrét ügyben nem lesz további lehetőség a kettős büntető jellegű szankcionálás kizárására.
- [107] Olyan esetben továbbá, ha a közigazgatási hatóság döntését a közigazgatási bíróság érdemben elbírálta, az Ákr. fenti rendelkezései szerint nincs helye a döntés hatóság általi megváltoztatásának vagy megsemmisítésének. Ilyenkor a törvénysértés a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) rendelkezései alkalmazásával, végső soron perújítás keretében orvosolható. A perújítási kérelem előterjesztésének

határideje – a Kp. által felhívott polgári perrendtartás szabályai szerint – hat hónap. Ezt a határidőt a megtámadott ítélet jogerőre emelkedésétől, ha pedig a perújítás okáról a fél csak később szerzett tudomást, vagy csak később jutott abba a helyzetbe, hogy perújítással élhessen, ettől az időponttól kell számítani. Az ítélet jogerőre emelkedésétől számított öt év elteltével azonban perújításnak helye nincs. Így amennyiben a büntetőbíróság ítélete a közigazgatási per befejezését követő öt éven túl születik meg, a kettős büntető szankcionálás rendkívüli jogorvoslati eljárásban sem korrigálható.

- [108] A szabályozás értékelésekor jelentőséget tulajdonított az Alkotmánybíróság annak is, hogy a Szankció tv. és az Ákr. utalt rendelkezéseit épp azzal a céllal illesztette a jogalkotó a jogrendszerbe, hogy a közigazgatási eljárás és a büntetőeljárás folytatását a *ne bis in idem* elv érvényesülése érdekében összehangolja. Az így fennálló szabályozás azonban a fenti okok miatt önmagában nem képes betölteni ezt a célt. A garanciák köre pedig még a perújítás szabályaival kiegészülve sem tekinthető teljesnek.
- [109] 2.4. Az Alkotmánybíróság szerint a fentiek értelmében sem a Btk., sem a Hhvtv. rendelkezései nem rögzítenek olyan előírást, amely kizárná, hogy adott jogsértő magatartás elkövetőjével szemben ugyanazon történeti tényállást megvalósító cselekménye miatt – egymással párhuzamosan vagy időben egymást követően – mind halvédelmi hatósági eljárás, mind pedig orvhalászat miatt büntetőeljárás lefolytatható és ezen eljárásokban büntető jellegű szankció alkalmazható legyen. A Szankció tv. és az Ákr. szabályozása nem garantálja továbbá, hogy ha mindkét eljárás eredményeként büntetésnek minősülő szankció kiszabásának van helye, azt a közigazgatási hatóság és a büntetőbíróság egymásra tekintettel, összehangoltan alkalmazza. Nem teszi ezáltal lehetővé a hatályos szabályozás azt, hogy ezen szankciók egymást kiegészítsék, és nem nyújt garanciát a büntető jellegű szankciók megkettőzésével szemben. Az Alkotmánybíróság szerint ezért a szabályozás sérti a jogbiztonság és a *ne bis in idem* elvét.
- [110] Az indítványra okot adó ügyben a szabályozás alaptörvény-ellenessége az alábbiakra vezet. Az indítványozó büntetőbíróság nem veheti figyelembe a megelőző halvédelmi hatósági eljárásban alkalmazott közigazgatási jogkövetkezményeket, azokra tekintet nélkül köteles szankcionálni a terhelt törvénysértő magatartását. A büntetőbíróság határozatának a meghozatalát követően az eljáró közigazgatási hatóság a büntetőügyben hozott ítéletre figyelemmel köteles lesz gondoskodni a terheltre irányadó határozata megváltoztatásáról vagy megsemmisítéséről. Az új határozatban pedig nem alkalmazhat a terhelttel szemben halvédelmi bírságot vagy eltiltást. A terhelt esetében ugyanakkor az eltiltás 2020. január 20-án vette kezdetét, és annak egyéves időtartama időközben eltelt, vagyis az eltiltást időközben végrehajtották. Azt az új közigazgatási határozat már nem tudja meg nem történté, ki nem szabottá tenni. Ez pedig a konkrét esetben is a jogbiztonság és a *ne bis in idem* elv sérelméhez vezet.
- [111] Az Alkotmánybíróság a fentiekre tekintettel arra a következtetésre jutott, hogy a jogellenes halfogásra irányuló tevékenységet és annak szankcionálását a jogalkotó – részben a Hhvtv. és a Btk. rendelkezéseiben, részben a Szankció tv.-ben és az Ákr.-ben – nem az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével és XXVIII. cikk (6) bekezdésével összhangban szabályozta. A hatályos jogszabályi rendelkezések ugyanis nem zárják ki annak lehetőségét, hogy azonos elkövető ugyanazon történeti tényállás szerinti magatartását két büntető jellegű eljárásban az eljáró szervek egymástól függetlenül büntetéssel szankcionálják.
- [112] 3. Az Alkotmánybíróság megállapította ugyanakkor azt is, hogy az alaptörvény-ellenesség nem a szabályozás valamely konkrét eleméből, hanem annak hiányosságából fakad. A Szankció tv. és az Ákr. rendelkezései ugyanis az Alkotmánybíróság szerint nem nyújtanak kellő garanciát az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és XXVIII. cikk (6) bekezdése összehangolt értelmezéséből fakadó követelmények érvényesüléséhez. Ezért az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy ezen sérelem a konkrét esetben nem a kifogásolt jogszabályi rendelkezés megsemmisítésével, hanem egyéb jogkövetkezmény alkalmazásával orvosolható.
- [113] Az Abtv. 46. § (1) bekezdése felhatalmazza az Alkotmánybíróságot, hogy ha a hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére. A törvényhely (2) bekezdésének c) pontja alapján a jogalkotói feladat elmulasztásának minősül, ha a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos.
- [114] Az Alkotmánybíróság szerint a jelen eljárásban vizsgált büntető anyagi jogi rendelkezés és az azzal összefüggő halvédelmi hatósági eljárás szabályozása esetében lehetőség van arra, hogy az Abtv. 46. §-ában biztosított jogköre alapján, a hatályos jog kíméletével járjon el. Az Alkotmánybíróság észlelte ugyanis, hogy a szabályozás alaptörvény-ellenessége arra vezethető vissza, hogy a jogalkotó nem kellő körültekintéssel határozta meg

a jogellenes halfogásra irányuló tevékenység miatti felelősségre vonás módját. Nem zárta ki ugyanis annak lehetőségét, hogy azonos jogsértő személy ugyanazon törvényi tényállás szerinti jogellenes magatartását a Hhvtv. szabályai szerinti halvédelmi hatósági eljárásban és a Btk. 246. § b) pontja szerinti büntetőeljárásban egymással párhuzamosan vagy egymást követően büntető jellegű szankcióval sújtsák.

- [115] Ezért úgy ítélte meg az Alkotmánybíróság, hogy az Alaptörvénnyel való összhang helyreállítása a hatályos szabályozás kiegészítését teszi szükségessé. Ilyen módon biztosíthatóvá válik, hogy adott személy ugyanazon jogsértő magatartását ne lehessen párhuzamos eljárásokban büntetni.
- [116] A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapította: az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességét idézett elő azáltal, hogy nem az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó jogbiztonság és XXVIII. cikk (6) bekezdésében rögzített *ne bis in idem* elv összehangolt értelmezéséből fakadó követelményeknek megfelelően szabályozta a Hhvtv. szerinti halvédelmi hatósági eljárást és a Btk. 246. §-ában foglalt orvhalászat miatt folytatható büntetőeljárását.
- [117] Ezért az Alkotmánybíróság felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2022. szeptember hó 30. napjáig tegyen eleget.
- [118] Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a jogalkotói mulasztás megállapításával és a jogalkotónak címzett felhívással megteremthető az összhang az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés és XXVIII. cikk (6) bekezdése, valamint a Btk. 246. § b) pontja szenti orvhalászat vétsége között. Ezért az Alkotmánybíróság a törvényhely megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.
- [119] 4. Rámutat az Alkotmánybíróság, hogy a büntető jellegű közigazgatási eljárás és a büntetőeljárás, valamint az azok eredményeként alkalmazható büntető jellegű jogkövetkezmények párhuzamos vagy egymást követő alkalmazásából fakadó alkotmányossági probléma a hatályos hazai jogi szabályozásban nem kizárólag a Hhvtv. és a Btk. jelen alkotmánybírósági eljárásban vizsgált rendelkezései kapcsán merül fel. Hasonló kérdéseket vizsgált az Alkotmánybíróság már az Abh1.-ben is az állatok védelméről és kíméletéről szóló törvény szerint kiszabható állatvédelmi bírság és a Btk. 244. §-a alapján büntetendő állatkínzás összefüggésében is. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó jogbiztonság követelményére és azzal szoros összefüggésben az Alaptörvény XXVIII. cikk (6) bekezdésére figyelemmel indokoltan és szükségesnek tartja, hogy a jogalkotó generális megoldást dolgozzon ki a *ne bis in idem* elv tiszteletben tartására a különböző jogágak által szabályozott büntető jellegű eljárások és szankciók kapcsán. Annak keretében adjon általános iránymutatást a közigazgatási eljárást folytató hatóságok és a büntetőeljárásban a bíróságok számára a párhuzamosan vagy egymást követően indítható, a jogsértőket egyaránt büntető jellegű jogkövetkezménnyel fenyegető eljárások összehangolására.
- [120] 5. Az Alkotmánybíróság e határozatának a Magyar Közlönyben történő közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdés második mondata alapján rendelte el.

Budapest, 2022. július 5.

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

Dr. Czine Ágnes s. k.,
előadó alkotmánybíró

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

dr. Handó Tünde s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Imre
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Miklós
alkotmánybíró helyett

Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szabó Marcel
alkotmánybíró helyett

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [121] A rendelkező rész elfogadása mellett, meglátásom szerint az alábbi megfontolások többségi indokolásba kerülésével válhatott volna a többségi határozat kiegyensúlyozottabbá.
- [122] 1. Ahogyan az Abh1.-hez fűzött párhuzamos indokolásomban írtam, úgy itt is irányadónak tekintem, hogy a testület helyesen tulajdonított jelentőséget úgy az EJEK mint az EUB gyakorlatának az Alaptörvény XXVIII. cikk (6) bekezdésének értelmezése során. A *ne bis in idem* elv lényegét továbbra is abban látom, hogy ugyanazon cselekmény miatt ugyanazt a személyt nem lehet úgy egynél többször megtorló, represszív jellegű szankcióval súlytani, hogy az utóbb eljáró szerv nem veszi figyelembe az előbb eljáró szerv által már kiszabott represszív, ha tetszik büntető jellegű szankciót. A represszív szankcióknak együttesen kell arányban állniuk a jogsértés miatti felelősség súlyával. Az azonos karakterű szankciók nem kizárják, hanem kiegészítik egymást.
- [123] A szóban forgó elv tehát azt nem foglalja magában, hogy a különböző jogágakba (büntetőjog, közigazgatási, polgári jog) tartozó megtorló, represszív, büntető jellegű szankciók, illetve azok kiszabására vezető bírósági eljárások közül – jogállami keretek között – melyik való előbbre, melyik elsődleges a másikhoz képest. Az egyes jogágak nem elsődlegesek a másikhoz képest, hanem eltérő felelősségi konstrukciót alkalmaznak a jogsértés jogkövetkezményeinek megállapítására. Ezért a felelősség megállapításához vezető eljárások, avagy a jogsértés miatt alkalmazott szankciók büntetőjog alatti közelítése, egységesítése e jogágak büntetőjogiasítására vezet. Ez indokolatlan az Alaptörvény alapján. Mint ahogy az is, hogy a közigazgatási jogi felelősség jogerős bírósági megállapítása utóbb átértékelhető legyen a büntetőjogi felelősség megállapíthatósága érdekében.
- [124] 2. Az Alkotmánybíróságnak arra van feladat- és hatásköre, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (6) bekezdését értelmezze, természetesen figyelemmel a *ne bis in idem* elvet tartalmazó más jogforrásokra, valamint a fentebb említett európai bíróságok vonatkozó gyakorlatára is. Ha az Alaptörvény XXVIII. cikk (6) bekezdését jogági besorolásától függetlenül minden represszív, megtorló jellegű szankciókiszabás esetén alkalmazni kell, akkor az Alaptörvény szövegszerű megfogalmazásából arra a következtetésre kell jutni, hogy tettazonosság esetén a büntetőbíróságnak a korábban meghozott jogerős közigazgatási vagy polgári bírósági ítéletre figyelemmel kell utóbb saját eljárásában, a bűnösség megállapítása esetére összességében arányos büntetőjogi szankciót kiszabni.
- [125] Ugyanakkor a *ne bis in idem* elv [Alaptörvény XXVIII. cikk (6) bekezdés] alkotmányos tartalmának kifejtése során legalább annyira figyelemmel kell lenni a közigazgatási jog Alaptörvényre visszavezethető jellemzőire és sajátosságaira, így elsősorban a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogra [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés], mint amennyire a büntetőjog ilyen típusú kötöttségeit tiszteletben tartjuk. Alkotmányossági oldalról egyensúlyt kell teremteni a közigazgatási jogi és a büntetőjogi megközelítések között. Annál is inkább, mert az Alaptörvényben elismert alapjogok között nincs hierarchia: a büntetőjogi gyökerű *ne bis in idem* elve nem jelent „erősebb” jogot mint a XXIV. cikk (1) bekezdésében elismert fair, méltányos, kiegyensúlyozott hatósági eljáráshoz való jog. Jelen ügy lényege pedig éppen ebben a kérdésben volt megragadható.
- [126] Hangsúlyozandó mindemellett az is, hogy a két jogág, illetve szankció találkozásának időbelisége eltér az Abh1.-beli alapügytől. A jelen ügyben ugyanis a már visszafordíthatatlanul teljesedésbe ment közigazgatási jogi – kétségtelenül represszív, megtorló jellegű – szankciót követi a büntetőjogi felelősségre vonás. Az arányosságot a közigazgatási hatóság már nem tudja biztosítani, mert az alkalmazott közigazgatási szankció irreverzibilis, az eltiltást az ügyfél letöltötte. Ilyen esetekben a represszív jellegű közigazgatási szankciók kiszabásával végződő közigazgatási eljárás nem tagozódhat be a büntetőeljárás hatálya alá. Nincs ok, amely indokolná a közigazgatási jogerő visszamenőleges hatályú feltörését. Ezért a törvényalkotó a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet egy olyan szabályrendszerrel orvosolhatja, amely arra hatalmazza fel/kötelezi a büntetőbíró, hogy a *ne bis in idem* elv által elvárt arányosság biztosítása érdekében a büntetést úgy szabja ki, az intézkedést

ügy alkalmazza, hogy figyelembe veszi az ügyfél/vádlott által már kiállt represszív jellegű közigazgatási szankcióit. Ez az a jogalkotói megoldás, amely egyidejűleg teljesíti az Alaptörvényre visszavezethető, valamint a nemzetközi és az uniós jogból fakadó követelményeket is.

- [127] 3. Nem kétséges, hogy a *ne bis in idem* elvnek érvényesülnie kell. Ugyanakkor az Alaptörvény nem követeli meg, hogy a törvényalkotó uniformizált megoldást alkalmazzon mindegyik szakjogi eljárási kódexben. Egy közigazgatási jogi jogkövetkezmény büntető jellegűnek minősítéséből nem következik, hogy az annak kiszabásához vezető jogi eljárásra vonatkoztatni kellene a büntetőeljárás összes alapjogi garanciáját. A nem büntetőjogi eljárások tehát nem „büntetőjogiasodhatnak” az Alaptörvény hatálya alatt a *ne bis in idem* elvének alkalmazása útján. Ezért a megfogalmazásnak is alapvető jelentősége van: a polgári vagy közigazgatási szankció nem büntetőjogi, hanem büntető jellegű lehet csupán. Ezek a megfontolások vezették az Alkotmánybíróságot (3. öttagú tanács) például akkor, amikor határozatában a 200%-os adóbírság kiszabásával járó adóigazgatási eljárásra nem az ártatlanság vélelmének [Alaptörvény XXVIII. cikk (2) bekezdés], hanem a tisztességes hatósági eljárásnak [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés] és a jogállamiságnak [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés] a garanciális elemeit vonatkoztatta {lásd: 3234/2021. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [65]}. Azok funkcionálisan, ám az adóigazgatási eljárás Alaptörvényre visszavezethető sajátosságainak megfelelően, kiváltják a büntetőjog előbbi alapelvét és nem kerülnek szembe az európai bírói fórumok többségi indokolásban citált követelményeivel sem.

Budapest, 2022. július 5.

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

Dr. Juhász Miklós alkotmánybíró különvéleménye

- [128] A határozat a büntető jellegű közigazgatási eljárások és a büntetőjogi eljárások tekintetében a büntetőjogi jellegű szankciók megkettőződésével kapcsolatos problémát – nemzetközi kitekintésekre is figyelemmel – részletesen bemutatja, amely álláspontom szerint értékes hozzájárulás úgy az Alkotmánybíróság gyakorlatához mint a jogirodalomhoz. A döntés ezen érdeme mellett azonban a konkrét ügyre vetített konklúziót csak az elutasítás tekintetében tudtam támogatni, mert álláspontom szerint a mulasztás megállapításának nincs helye.
- [129] Az indítványozó bíró előtt folyamatban levő ügyben azért volt releváns a *ne bis in idem* elvvel kapcsolatos aggályok megfogalmazása, mert a közigazgatási határozat meghozatalára a Szankció tv. módosítása – 2021. január 1. – előtt került sor. A jogalkotó azonban a Szankció tv. módosításáról szóló 2020. évi CLXVIII. törvény 165. §-val – beiktatott rendelkezéseivel megnyugtatóan rendezte a korábban valóban létező problémát: ha felvetődik a közigazgatási és büntetőeljárás szankciók együttes alkalmazásának a lehetősége, a Szankció tv. 5/B. §-a alapján a közigazgatási szerv az eljárást felfüggeszti, s csak a büntetőeljárás befejezte után hozhat – az 5/A. § szerinti korlátozásokkal – döntést. Ezáltal biztosított a büntetőeljárás elsődlegessége. Azaz az alkotmánybírósi döntés időpontjában hatályos szabályozás alapján már nem juthatott volna el a közigazgatási szerv a döntésig a büntetőeljárás befejezte előtt, ezért a mulasztás megállapítása szükségtelen és indokolatlan.
- [130] A korábban valóban létező probléma nem csak a Hhvtv. és a Btk. relációjában vetődött fel, hasonló párhuzamosság jelent meg például a vad védelméről, a vadgazdálkodásról, valamint a vadászatról szóló 1996. évi LV. törvény és a Btk. 245. § (orvvadászat) relációjában, továbbá az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény, valamint a Btk. 247. §-ban említett tiltott állatviadal tekintetében. A Szankció tv. újonnan beiktatott 5/A. és 5/B. §-ai éppen a büntető jellegű szankciók kettős alkalmazásának a kizárására irányulnak, ekképpen tehát a mulasztás is – amennyiben a párhuzamosság még most is fennállna – sokkal inkább a Szankció tv.-vel és nem a Btk. és a szakági törvények rendelkezéseivel lenne összefüggésbe hozható.

Budapest, 2022. július 5.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Miklós
alkotmánybíró helyett

Dr. Márki Zoltán alkotmánybíró különvéleménye

- [131] 1. Nem értek egyet a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításával. Kisebbségben maradván különvéleményt csatolok a döntéshez [Abtv. 66. § (2) bekezdés]. Egyébiránt az indítvány elutasításával szemben – némileg más hangsúlyozás mellett – nem lett volna ellenvetésem. Indokaim a következők.
- [132] 2. Álláspontom szerint az indítvánnyal támadott, illetve az Alkotmánybíróság által vizsgálat alá vont szabályozás alapján, nyomán, avagy következményeként egyaránt nem állapítható meg – a határozat rendelkezése szerinti – alaptörvény-ellenesség. Nincs szó alkotmányossági kételyt ébresztő elmulasztott, illetve hiányzó szabályozásról. A meglévő szabályozás pótlását vagy javítását igénylő hiányérzet alapja nem valóságos joghézag. Nincs jogi hiányosság, az esetleges kérdésekre a válasz – korábban, s jelenleg is – szakjogi keretek között, törvényértelmezéssel megadható.
- [133] 3. Lényeges, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (6) bekezdése, nyelvtanilag nem elérhető módon a büntetőeljárások, egyazon magatartás bűncselekményként megítélésének többsége ellenébe állított akadály, tilalom. Ez volt a máig ható elv eredeti megfogalmazása is. *Ne bis in idem crimen iudicetur* (ugyanazon bűncselekmény kapcsán ne szülessék kétszer ítélet).
- [134] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (6) bekezdése szerinti elv megjelenése többlet a korábbi alkotmányos jogállapothoz képest. Valójában (mindenkor és mindenhol) a szuverenitásból fakadó akarat megnyilvánulása is (akár alávetés, akár fenntartás kinyilvánítása történik).
- [135] Ezen elv által nem csupán általánosságban a büntetőhatalom kap mechanikus korlátot a többszörözés ellenében, hanem a nemzeti büntető hatalom kizárólagos (ebbéli letéteményesi) mivolta is kifejeződik.
- [136] Az elv magja: senki nem vonható büntetőeljárás alá, és nem ítéltető el olyan bűncselekményért, amely miatt már jogerősen felmentették, vagy elítélték. Ehhez képest az elv részint a többszörözés meggátlását célozza, részint viszont nem mechanikusan, hanem kizárólag a dupla *res iudicata* kizárása végett (amit a jogerősség kívánalma fejez ki).
- [137] Megemlítem, hogy a kétszeres elítélés tilalmának veleszületett, természetes párja az egyszeri elbírálás követelménye (ami a vádelvnek a vádkimerítési és vádhoz kötöttsége követelményében megjelenő). Egyazon – a valóságigényen nyugvó igazságérvény iránti – érdektől uralt tehát a *ne bis in idem* mint ítélezési elv és a vádelv.
- [138] Nem tartom indokoltnak és elfogadhatónak az Alaptörvény szövegéhez képest, a nyelvtanilag egyértelmű, kizárólagos jelentéstartalmat arányosítással, vagy más módon nem kizárólagossá értelmezni, ekként relativizálni.
- [139] 4. Az elv alapvető igazodási pontja a jogerős elbírálás (elítélés avagy felmentés) megtörténte, illetve az elbírálás jogerőssége. Másként szólva meghatározó jelentősége van annak, hogy mi tekintendő jogerősnek, és annak is, hogy nem csupán a korábbi elítélés, hanem a korábbi felmentés is akadály a későbbi új eljárásnak.
- [140] Nem lehet tehát kizárólag fogalmi úton, csupán a „többszörözés” mechanikus okán/nyomán megvonni az elvnek megfelelő alkotmányos mércét, elvárást.
- [141] Az elv (hagyományos és alkotmányos, egyébként nyelvtani érteleme) szempontjából annak van meghatározó jelentősége, hogy a többszörözés vádja valóban azt jelenti-e, hogy egyazon valóságról kétszer (ismételten) hoztak igazságérvényű döntést.
- [142] Álláspontom szerint ugyanis csak az ilyen alapon, tehát a valóságigénnyel bíró eljárások ismétlődése folytán bekövetkező mechanikus szankcióhalmazások esetére vonatkozó az elv tilalmi érvénye.
- [143] Ez a hagyományos tartalmi igény (újboi felismerése) az, ami az elmúlt időben odavezetett, hogy az EJB és az EUB is kezd megértő lenni a párhuzamos eljárások engedélyezése iránt. Ez pedig (amellett, hogy nyilvánvaló tanulási folyamata a nemzeti és nemzetek közötti jog kapcsolatának) értelemszerűen rádöbbenés arra, hogy nem sikerül (s vélhetően egyelőre nem is sikerül) elérni, hogy a tagállamok igazságérvényt célzó nemzeti eljárásai, s azok lényeges sarokpontjai egységessé váljanak.
- [144] Minden állam az igazságra törekszik, ami viszont – egy adott valóság ténybelisége alapján – csak egyféle lehet. Ezért – mindenhol – egy helyen van ennek az igazságérvénynek a kielégítése, ez pedig a büntetőeljárás.
- [145] Kétségtelen viszont, hogy a *res iudicata* hatás nemzeti szabályozás(ok) által uralt. Ezért van, hogy a *ne bis in idem* elvárása, betartása megállapodás kérdése. (Kölcsönös bizalom fokmérője, ami vagy van, vagy nincs; ha pedig nincs, akkor nincs elfogadás sem. Ennek alapja, hogy minden nemzet „rátart”; magának tartja fenn a jogot arra, hogy mit tekint igazságnak, s mit tekint az igazság kikutatására alkalmas módnak, eljárásnak;

aminek következménye lesz, hogy mi lesz adott országban a *res iudicata* hatású és mi nem. Ez pedig nem csupán norma, szabályozottság, hanem értelmezés eredménye is; mivel jogban a célt ugyan a jogalkotó jelöli ki, viszont megvalósításban a tradícióknak van meghatározó szerepe.)

- [146] 5. A *ne bis in idem* elvnek csupán egyik oldala (a célja), hogy ne legyen többszörös az elítélés és a büntetés, a másik oldala (az alapja, előzetes feltétele) az abban megállapodás, hogy mi tekinthető az egyazon ténybeliség vonatkozásában *res iudicata* hatást kiváltó jogerősnek (ami azután a halmozásnál számba vehető).
- [147] Ezért álláspontom szerint más, ha azonos igazságfajsúlyú eljárások (közigazgatási vs. polgári) találkoznak, s más, ha különböző igazságfajsúlyú eljárások találkoznak (büntető vs. polgári, büntető vs. közigazgatási). Utóbbi esetben az ilyen jogállapot – Magyarországon is – jogilag akként rendezett, hogy a büntetőeljárás elől, illetve után a más eljárásnak ki kell térni.
- [148] Kétségtelen, hogy Magyarországon a valóságigény, illetve a valóság megállapítása a büntetőeljárás által (útján) biztosított. Ezért természetes, hogy a büntetőeljárás szerinti ténymegállapítás elé (útjába) más eljárás által (szerint) akadály nem állítható, utána pedig nem hagyható figyelmen kívül.
- [149] Ezáltal biztosított (védezt), hogy ne legyen egyazon magatartásról kétféle valóságigényű megállapítás. (Valójában egyébként ebben merül ki a *ne bis in idem* morális elvárása mindenkor és mindenhol.)
- [150] Ennek jogi kifejezője a Be. 7. § (5) bekezdése, illetve 4. § (5) bekezdése; a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 37. §-a, illetve 2. § (4) bekezdése; a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 264. § (1)–(2) bekezdése, illetve 263. § (2) bekezdése; valamint a Kp. 85. § (6)–(7) bekezdése.
- [151] Ez a jogi elrendezés (mondhatni összhang) részint biztosítja, hogy a felelősség különböző fajtáinak megállapíthatósága – az adott rendeltetésnek megfelelően – szabadon érvényesülhessen, ám egyik sem duplán, s egyik sem a másik vesztére.
- [152] Másfelől viszont kétségtelen jogalkotói szándék az is, hogy a rendelkezések alapján a szakágak között legyen (van) értéksorrend, mégpedig a ténybeliség megállapításának igazságérvénnyel mért fajsúlya alapján.
- [153] Gyakorlatilag ez azt jelenti, hogy a büntetőeljárást (a büntetőbíró) nem köti korábbi más szakági eljárás, illetve ténymegállapítás. Fordítva viszont nincs így, tehát a büntetőbírói ténymegállapítás ellenébe más szakági ténymegállapítás nem tehető, azzal nem versenghet.
- [154] 6. Az Alkotmánybíróság – hivatalból – mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet állapított meg.
- [155] Kétségtelen, hogy szabályozás – akár új, meglévő javítása, kiegészítése – iránt igény mindig kelthető. A szabályozás természete hogy expanzív (mindenkori jogalkotói vitalitás természetes adottsága folytán), rendeltetése pedig hogy a szabályozottság által a működés részint belátható (előrelátható), részint kiismerhető (biztonságos, garantált) legyen.
- [156] Ha azonban a szabályozás igénye épp a (büntető)bíróra ruházott hatalom leginkább jellegadó megnyilvánulását, függetlensége lényegi értelmét érinti, akkor e tevékenység öntörvényűsége (szuverenitása) meglévő törvényi határaitra vonatkozó igénytől inkább tartózkodni kell (kívülről pláne).
- [157] Kétségtelen, hogy legnagyobb hatalmat jelenti a másik megbüntetésének joga, másik emberre büntetés kiszabása. Ez a hatalom van a büntetőbíró kezében.
- [158] 7. A jogalkotói akarat szempontjai kimerülnek abban, hogy megtehető, vállalható, választható, megoldható.
- [159] A tételes jog hipotézisébe (feltételei közé) viszont csak az vehető fel, ami előre látható, (ezért) előírható, (ezáltal) kiszámítható, (ennek folytán) elkerülhető, (ez alapján) elvárható, (tehát) felróható, szankciója pedig végrehajtható.
- [160] A bíró pedig azt nézi, hogy a szabály miként viszonyul mozgástere (mérlegelési, döntési jogkör) addigi terjedelméhez, szakmai indokoltságát ítélkezési gyakorlatból leszűrt tapasztalatok is tükrözik-e, alkalmazhatóságának vannak-e nehézségei, felvet-e dogmatikai problémákat, s végül technikai kivitelezése (fogalmisága, elhelyezése) megfelelő-e.
- [161] A jogalkotói akarat a tételes jog közvetítésével jut el a bíróhoz. Iménti szempontok egymásutánisága révén válik, lesz a büntetőbíró személye általi – más ember feletti – döntés intézményes és nem személyes.
- [162] Ehhez képest a mulasztás megállapítása – értelemszerűen – eleve meghatározza a jogalkotói akaratot, cselekvési kötelezettség szempontjából mindenképp; anélkül, hogy az iménti zsilipelések maradéktalanul meglennének. Ezért gondolom, hogy visszafogottnak kell lenni abban, hogy az Alkotmánybíróság jogalkotáshoz ad-e programot.

- [163] Különösen akkor, amikor az a kérdés, hogy mit kell tenni a bírónak, ha azt látja, hogy egyazon magatartás miatt más úton (más módon) az elkövető már bűnhődött. Nem lehet figyelmen kívül hagyni ugyanis, hogy a büntetés joga épp azért a legnagyobb hatalom, mert egymással össze nem mérhető dolgok összevetésére rendeltett. (Nincs felelősség megosztás, nincs megegyezés; az állam, a közösség áll, törleszt az egyénnel szemben.)
- [164] 8. Álláspontom szerint nincs alkotmányos kétség tekintetben, hogy a hatályos jogállapotban mit kell tennie egy bírónak akkor, ha vádat emelnek olyan ügyben, melyben előzőleg (ugyanazon személy egyazon magatartása miatt) közigazgatási eljárás, s abban szankció kiszabása történt. A megelőző szabálysértési eljárás kollízióját pedig a Be. 4. § (5) bekezdése feloldja. Miáltal egyébként a vádszerű eljárás „vádja” is keretek között marad, amit nem tartanék célszerűnek értelmezéssel tágítani.
- [165] Különböző ugyanis a valósághű ténymegállapítás iránti elvárás [Be. 163. § (2) bekezdés], s másfelől a büntetés mikénti kiszabása. Utóbbiban a bírói kompetencia, illetve mérlegelés lehetősége megfelelően biztosított (Btk. 80. §).
- [166] Ehhez képest (álláspontom szerint) nem tűnik célszerűnek (és indokoltnak), hogy változás legyen az egyes szakági eljárások ténymegállapítása vonatkozásában fennálló – imént vázolt – jogállapotban, ami alkotmányos.
- [167] Másfelől azt sem lenne kívánatos előidézni, hogy alkotmányos elvárások címén olyan irányba legyen terelve a jog, minek nem várt következményeként – a *ne bis in idem* elv „nagyobb dicsőségére” – pseudoeljárások megtörténte folytán légüres térbe kerülne a büntetőeljárás; ami nyilvánvalóan a büntetőügyként elintézés alóli/előli elvonást célozná.
- [168] 9. Valójában tehát egy megoldásra váró kérdés van, ami a bűn árának, azaz a büntetés megfelelő mértékének megállapítását jelenti. E tekintetben – álláspontom szerint – a büntetéskiszabás, szankcionálás körében a jogalkalmazó, különösebb útmutatás hiányában sincs elzárva attól, hogy számba és figyelembe vegye az egyazon magatartás miatt, egyazon személyre már kiszabott, megállapított jogkövetkezmények terheit.
- [169] Ez valójában a jogalkotói/jogalkalmazói kompetenciamegosztás tárgya. A jogalkotó fenntartja alkotmányos elvárását, hogy arra rendeltetett módon – büntetőeljárás által – sor kerülhessen valóságigényű ténymegállapításra, viszont tudomásul veszi, hogy a büntetőbíró (törvény által garantált) büntetéskiszabási kompetenciájában mérlegelje a következmény mérvét. Ezáltal tehát az ilyen ügyben – mint jelen ügyben – nem tartok indokoltnak merevebb elvárást.
- [170] Valójában jelen ügy esetében ez az, ami túlmutat, s a büntetéskiszabási tevékenység, illetve annak kapcsán a bírói függetlenséghez tartozó – ami egyben egyidejűleg felelősségmegosztást is jelent. A felelősség és függetlenség egymást feltételező. Önmagában egyik sem rendeltetésszerű, legfeljebb elméleti kategória. Kétségtelen, hogy amikor a törvényhozó a szabályozás által a bíróra hárítja a büntetéskiszabás nagyobb felelősségét, akkor ezáltal tudomásul veszi, hogy tőle függetlenül fog döntés születni.
- [171] Minden büntetési rendszer megosztja a büntetéskiszabás feladatát a törvényhozó és bíró között. Álláspontom szerint e körben a törvényi szabályozás szükséges és elégséges, annak egyensúlyán nem indokolt billenteni.
- [172] Ennek összetevője a Btk. 79. § és 80. § (1) bekezdése [a 80. § (2) bekezdés csupán az (1) bekezdést konkretizálja egy büntetési nem szempontjából], részint pedig a büntetéskiszabás során értékelhető tényezőkről való összeállítás, ami időről időre megtörténik (vö. 56. Bkv). Jelentősége az egyoldalúság helyett a sokoldalúság. Bírák által, bírának, maguknak készül. Utóbbi tradicionális (vö. A büntetés kiszabása bírói gyakorlatunkban; Az enyhítő és súlyosító körülmények rendszeres feldolgozásában; összeállította Dr. Angyal Pál, Dr. Rácz György Bp. 1937. Attila-Nyomda Rt., 396. oldal).
- [173] 10. Indokoltnak tartom álláspontom kifejtését a határozat konkrét megfogalmazásai vonatkozásában.
- [174] 10.1. Jelen ügyben a közigazgatási eljárás lezárult, a büntetőeljárás folyamatban van, az eljáró bíró fordult az Alkotmánybírósághoz, egyidejűleg az eljárást felfüggesztette. A határozat kiindulópontja, miszerint nem csupán ugyanazon cselekmény miatt a két büntetőeljárás – s így a büntetőjogi felelősségről döntés – kizárt, hanem bármilyen „büntető jellegű” eljárás, „büntető jellegű” jogkövetkezmény alkalmazása is. Ebben az értelemben tekinti „büntető jellegűnek” az alapügyben a közigazgatási eljárásban hozott döntést, vagyis a halvédelmi bírság kiszabását, a horgászjegy visszavonását, valamint az új horgászjegy kiváltásától egy évre eltiltást.

- [175] Az EJEB döntésekből levont konklúziója, hogy „az EJEB értelmezésében nem sérül a jogelv akkor, ha a büntetőeljárás és a közigazgatási eljárás egymást kiegészítik, és nem megismétlik. A határozat ehhez szempontokat is ad: a kellően szoros anyagi és időbeli kapcsolat („*sufficiently close connection in substance and in time*”) tesztje magában foglalja a két eljárásban 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, időbeli kapcsolatot is feltételez annak garanciájaként, hogy a felelősség megállapítása ne húzódjon el szükségtelenül” (Indokolás [60]).
- [176] A határozat alapvetően az EJEB döntésekből indul ki, azokra épít, ugyanakkor valójában az EJEB értelmezésével is ellentétes konklúzióra jut. Elfogadja, hogy ha kiegészítik egymást az eljárások (pl. pénzbüntetést arra tekintettel szabna ki a bíróság, hogy a közigazgatási eljárásban már kapott halvédelmi bírságot), akkor nem sérül a *ne bis in idem* elve (nb. jelen esetben még a büntetőeljárás folyamatban van), mégsem veszi figyelembe mindezt az indokolása során.
- [177] 10.2. A Hhvtv.-ben szankcionált jogsértések köre szélesebb, mint a büntetőjogi felelősséget megalapozó elkövetési magatartások köre, de utóbbit teljes egészében magában foglalja a Hhvtv. A határozat megállapítja, hogy a kétszeres eljárás alá vonás és büntetés alaptörvényi tilalma nem minden esetben zárja ki az eljárások párhuzamos vagy egymást követő lefolytatását ugyanazon jogsértő személy azonos jogellenes magatartása alapján. Ehhez képest azért sérül a határozat szerint a *ne bis in idem* elve, mert „azonos jogsértő személy ugyanazon jogellenes cselekménye miatt halvédelmi hatósági eljárásban büntető jellegű jogkövetkezményt szab ki a hatóság és büntetőeljárás eredményeként a bíróság is szankciót alkalmaz” (Indokolás [92]). Megemlítem, hogy ezen megállapítás önmagában nem helyes, egyben valójában ellentétes azzal is, amire a határozat EJEB álláspontként hivatkozott (miszerint, ha az eljárások kiegészítik egymást, akkor nem sérül az elv szerinti tilalom).
- [178] 10.3. Kétségtelen hatályos jogállapot, miszerint ha a büntetőeljárás indult meg hamarabb, és még nem zárult le, akkor a közigazgatási eljárást fel kell függeszteni (Szankció tv. 5/B. §); ha pedig a korábban indult büntetőeljárás már befejeződött, akkor a közigazgatási eljárásban nem lehet közigazgatási bírságot és tevékenység végzésétől eltiltást alkalmazni (Szankció tv. 5/A. §).
- [179] A határozat szerint, ha lezárul a büntetőeljárás, utána a közigazgatási hatóság büntető jellegű szankciót szabadon alkalmazhat, így kérdéses a *ne bis in idem* érvényesülése. Ezzel azért nem lehet egyetérteni, mivel ha a büntetőeljárásban már megállapították a terhelt büntetőjogi felelősségét, akkor nem alkalmazható a közigazgatási eljárásban sem bírság, sem tevékenység végzésétől eltiltás (kizárólag ezekről állapította meg a határozat, hogy büntető jellegűek).
- [180] A határozat azt is megállapítja, hogy a Szankció tv. 5/A. § összhangban áll a *ne bis in idem* elvével, ám mivel a közigazgatási szankciók köre nem korlátozódik a Szankció tv. 2. § (4) bekezdésében meghatározottakra, (valamint törvény vagy kormányrendelet további szankciót is megállapíthat), így – a határozat szerint – nem teszi lehetővé, hogy a hatóság vizsgálja a szankció büntető jellegét és figyelembe vegye a *ne bis in idem* elvét.
- [181] Valójában a határozat viszont nem szól arról, hogy miért gondolja így, valamint eleddig csupán a bírságra és a tevékenység végzésétől eltiltásra vonatkozóan állapította meg, hogy azok büntető jellegű közigazgatási szankciók (más szankcióról ilyen összefüggésben nem szól).
- [182] 10.4. Kétségtelen hatályos jogállapot, miszerint ha a közigazgatási eljárás már lezárult, a büntetőügyben hozott határozat közlésétől számított egy éven belül egy alkalommal módosítja vagy visszavonja a hatóság a határozatát [Ákr. 120. § (1) bekezdés]; valamint ha a közigazgatási eljárás már lezárult és felügyeleti eljárás indult, a felügyeleti szerv a büntetőügyben hozott határozat közlésétől számított egy éven belül egy alkalommal megváltoztatja vagy megsemmisíti a döntést, vagy új eljárásra utasítja a hatóságot [Ákr. 121. § (2) bekezdés].
- [183] A határozat szerint – bár a jogalkotói indokolás szerint is kifejezetten a kettős értékelés tilalma miatt vált szükségessé az Ákr. ilyen módosítása – e rendelkezés sem alkalmas a *ne bis in idem* elv érvényre juttatására.
- [184] A határozat szerinti érv az, hogy a büntetőbíróság számára nincs kifejezett jogszabályi előírás arra, hogy a közigazgatási eljárásban hozott határozatra tekintettel alkalmazzon jogkövetkezményt, és a határozat szerint enélkül illet nem is vehet figyelembe a büntetőbíróság. A közigazgatási hatóságtól kívánja meg a jogszabály, hogy utólagosan korrigálja a határozatát. Ehhez képest a határozat konklúziója, hogy bár a bírság visszatéríthető, az eltiltás korrekciójára utólag nem kerülhet sor. A határozat ezen értelmezésen alapuló látásmódja ellenébe azonban több szempont is van, illetve lehetséges.

- [185] Ezek a következők. Büntetőeljárásban a határozathozatalakor számos lehetősége van az eljáró bírónak arra, hogy figyelembe vegye a közigazgatási eljárásban hozott döntésben megállapított jogkövetkezményt. Ez nem jelenti, hogy megsértené azt az előírást, hogy a más eljárásban hozott határozathoz nincs kötve a büntetőbíró-ság. Különböző ugyanis az, hogy valamihez nincs kötve, attól hogy lehet-e rá tekintettel.
- [186] A büntetés kiszabás mérlegelési folyamat, mely során néhány kötelező előírástól függetlenül (középmérték, foglalkozástól eltiltás kötelező alkalmazása meghatározott esetekben) szabadon, az ügy összes körülményét mérlegelve (enyhítő, súlyosító körülmények, egyszeres, kétszeres enyhítés, mentesítés, nincs kötelező pénzbüntetés kiszabása, po. ami a korábbi bírság kiszabását illeti) dönt a bíróság.
- [187] Ha pedig megállapítják a terhelt büntetőjogi felelősségét, akkor a Hhvtv. 43. § (2) bekezdése alapján vissza kell vonni az engedélyét vagy jegyét. Valójában a közigazgatási eljárás tud gyorsabban reagálni a jogsértő magatartásra, és nem a büntetőeljárás. A más eljárásban hozott határozatok nem kötik a büntetőbíró-ságot. A horgászjegy visszavonása és az eltiltás, vagyis a közigazgatási eljárásban hozott döntés képes rögtön reagálni a jogsértő cselekményre, és nem pedig a büntetőeljárás, ami – amint jelen esetben is történt – szinte minden esetben később indul meg. (Ha egyidejűség van, akkor is valószínűbb, hogy a közigazgatási eljárás hamarabb véget ér a szoros határidők miatt.) Más a célja a közigazgatási eljárásban hozott határozatnak és más a célja a büntető-eljárásnak. (Kétségtelen továbbá, hogy a Btk. nem ismeri a horgászjegy visszavonását, mint jogkövetkezményt.)
- [188] Végül, ha a terhelt bűnös, nyilvánvalóan fel sem merülne az „eltiltás korrekciója” (ha nem bűnös, az pedig még nem zárja ki a közigazgatási eljárást).
- [189] A határozat „korrekcióra” vonatkozó levezetése kapcsán megemlítem, hogy jogsértő cselekmény elkövetéséhez használt hatósági engedély, illetve jogosult által elkövetett jogsértés esetén a jogosultság hatósági engedélye (jogosítvány) elvonása nem büntető, hanem biztonsági intézkedés, amelynek alapjogi jelentősége eltérő.
- [190] 10.5. A határozat szerint azzal, hogy a büntetőeljárásban hozott határozat után kizárólag „egy ízben” változtat-hatja meg a hatóság a döntését, valójában – ha már egyéb törvénysértést kiküszöbölt, elhasználta a lehetőségét, így – nem tudja majd a törvénysértést megszüntetni.
- [191] Ugyanakkor ennek kapcsán részint figyelmen kívül marad, hogy a bíróság és a hatóság tud/tudhat a másik eljárásáról, részint – álláspontom szerint – a határozat ezen értelmezése sem kétségtelen. Erről az Ákr. 120. § (1) és a 121. § (2) bekezdése szól. Az Ákr. 120. § (1) bekezdés szerint, viszont nem azt mondja a törvény, hogy ha egyszer már valamilyen törvénysértést korrigáltak, akkor utána mást nem lehet. Másképpen szólva az Ákr. 120. § (1) bekezdése szerint valójában nem kizárt az olyan továbbkorrigálás, amire a korábbi követően a büntetőbíró-ság döntése nyomán kerül sor. Megemlítem, hogy ez nem más, mint a különböző eljárások egymásközi viszonyára, megállapítására vonatkozó törvényi rendelkezéseket érvényre juttató értelmezés (vö. különvéle-mény 5. pont, Indokolás [146] és köv.).
- [192] 10.6. A határozat szerint, ha a közigazgatási hatóság döntését közigazgatási bíróság is elbírálta, akkor kizárólag perújítással lehetne a kettős értékelés miatti törvénysértést orvosolni; ami azonban nem oldaná meg a problé-mát. Ugyanakkor e kijelentés csak annak alapján lenne tartható, ha az adott jogosítvány (horgászjegy) birtok-lását olyan alapjogi védelem övezi, mint amilyen a letartóztatás esetében a személyi szabadság. Ezt nem gon-dolom.
- [193] 11. Végül megemlítem, hogy imént kifejtettek hosszabb idő óta az ítélezési, felsőbíró-ság általi gyakorlatban is nyomon követhető gondolkodás. Az EBD 2019.B.16. számon közzétett döntés szerint az ügyben eljáró, jogerős döntés hozó Táblabíró-ság a következőket fejtette ki indokolása [25]–[28] bekezdésében (bár kétségtelen nem horgászjegy vonatkozásában).
- [194] „[A]z arányosság nemzetközileg is elismert elvének megfelelően egy adóügyi bírsággal sújtott ügyben az adó-bírsággal érintett személlyel szembeni büntetőjogi szankció alkalmazásánál a büntetés kiszabása során tekintet-tel kell lenni a már kiszabott adóbírságra is.”
- [195] „A Kúria 56. BK véleménye III/9. pontjában kötelezettségként írja elő, hogy az elkövető javára kell értékelni, ha az okozott kárt vagy annak egy részét megtérítette, illetve az elkövetőt a bűncselekmény következtében a büntetőjogi hátrányokon kívül egyéb tényleges hátrányok is érték. Ezek a büntetés mellett külön is egyéni visszatartó hatást fejthetnek ki, indokolt azokat enyhítő körülményként értékelni. Ebből pedig az következik, hogyha közigazgatási eljárás során a kár, vagyoni hátrány megtérítésére kötelezték a terheltet és ő ezen eljárás-ban azt megtérítette, ezt a büntetőeljárásban figyelembe kell venni.”

- [196] „Mindezekből az is következik, hogy a költségvetési csalás miatt indult büntetőeljárásokban a bíróság által megállapított tényállásnak szükségszerűen utalni kell a közigazgatási eljárásban a tettazonosság körében értékelhető eljárás adataira, így abban az esetben, ha ugyanazon cselekményért közigazgatási eljárásban a közigazgatási hatóság szankciót alkalmazott a terhelttel szemben, szükségszerűen rögzíteni kell ezen tényadatokat, és ha van adat rá, a közigazgatási eljárásban a közigazgatási szankció nyomán megfizetett összegeket is, amit a kár megtérülése körében figyelembe kell venni.”
- [197] „Figyelemmel arra, hogy a törvényszék a vádlottal szemben kizárólag szabadságvesztést alkalmazott, az ítélet tábla a szankció tekintetében is az elsőfokú ítélet helybenhagyásáról rendelkezett, a kifejtett indokok alapján azonban szükséges volt a közigazgatási eljárás adataival a tényállást kiegészíteni és a büntetéskiszabással kapcsolatos indokolást a *ne bis in idem* elv kapcsán pótolni.”
- [198] 12. Ekként az indítvány elutasításának lett volna helye – önmagában. A szabályozás összhangban van a *ne bis in idem* elvével, kifejezetten ezt a célt szolgálja a Szankció tv. is. A büntetőbíróság figyelembe veheti a korábbi közigazgatási eljárásban hozott határozatban alkalmazott jogkövetkezményt; ettől nem elzárt. Ez az ítélkezési gyakorlat.
- [199] A bíróságnak – a törvény kötelezése alapján – határozatában a büntetés kiszabását, az intézkedés alkalmazását indokolnia kell, de a büntetési célok figyelembevételével, nagy szabadsággal alkalmazhat jogkövetkezményt. Ha a büntetőeljárás zárul le hamarabb, a közigazgatási eljárásban szintén – épp a határozatban leírt módon – lehetőség van a kettős szankcionálás elkerülésére, kiküszöbölésére.

Budapest, 2022. július 5.

Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

- [200] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2022. július 5.

Dr. Handó Tünde s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye

- [201] Juhász Miklós alkotmánybíró különvéleményéhez csatlakozom azzal a megjegyzéssel, hogy ha valamilyen kivételes körülmény folytán mégis születne olyan közigazgatási döntés, amely a párhuzamos szankciók tilalmát sértené, a jogi szabályozás erre is tartalmaz orvoslást. Az esetlegesen nem reparálható közigazgatási szankciót pedig a bíróság enyhítő körülményként tudja figyelembe venni.

Budapest, 2022. július 5.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás alkotmánybíró különvéleménye

- [202] Nem értek egyet a rendelkező részi mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításának megfogalmazásával, így azt ilyen formában nem tudtam támogatni, mivel úgy gondolom, hogy nincs kellő összhang a rendelkező rész és az indokolás között.
- [203] A többségi határozat indokolásából kitűnően a *ne bis in idem* elvnek a támadott szabályozás által okozott sérelmét a Szankció tv. és az Ákr. hiányosságai idézik elő. A többségi határozat szerint a Szankció tv. és az Ákr. egyes rendelkezéseinek célja a konkrét ügyben felmerülő kétszeres értékelés tilalmának érvényre juttatása, azonban azok nem képesek teljes mértékben kiküszöbölni a kétszeres, egymást nem kiegészítő, hanem megismétlő büntető jellegű eljárások lefolytatását és azokban a represszív jellegű szankciók ismételt alkalmazását.

- [204] Ezzel szemben a rendelkező rész megfogalmazásából nem derül ki, hogy konkrétan mely jogszabályok milyen hiányosságai idézik elő az alaptörvény-ellenes helyzetet, sőt az az alkotmányossági vizsgálat látszólagos fókuszt aránytalanul a Btk.-ra és a Hhvtv.-re helyezi.
- [205] Úgy gondolom, amennyiben a rendelkező részben a mulasztás megállapítása tisztázottan a Szankció tv.-hez és az Ákr.-hez kapcsolódna, az oldaná a hangsúlyeltolódásból eredő diszkrpanciát a rendelkező rész és az indoklás között.
- [206] Bár az indítvány a Btk. 246. § b) pontjában foglalt orvhalászat tényállásának alaptörvény-ellenességére vonatkozik, a mulasztás megállapítása mint az Alkotmánybíróság által hivatalból megállapított jogkövetkezmény esetén nem láttam volna akadályát annak, hogy a többségi határozat az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdése szerinti szoros tartalmi összefüggés alapján a konkrétan megjelölt eljárási szabályokra nézve állapítsa meg a mulasztást.

Budapest, 2022. július 5.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária alkotmánybíró különvéleménye

- [207] Nem értek egyet a többségi határozat rendelkező részének 1. pontjában hivatalból megállapított jogalkotói mulasztással csupán a rendelkező rész 2. pontjában található elutasítást tudtam támogatni; ezért a többségi határozathoz az Abtv. 66. § (2) bekezdésében biztosított jogköröm alapján a következő különvéleményt csatolom.
- [208] 1. A többségi határozat alapul veszi, és többször hivatkozik az Abh1.-re, amely a hasonló tárgykörben született, és az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény 43. § (1) és (4) bekezdésének alkalmazásával kapcsolatos alkotmányos követelményt állapított meg. A határozat előírta, 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.
- [209] Fontos előjáróban megjegyezni, hogy a jogalkotó pontosan ennek szellemében módosította a Szankció tv. és az Ákr. a közigazgatási eljárásra és a büntetőeljárásra vonatkozó szabályait, valamint rendezte az ezen eljárásokban alkalmazható jogkövetkezmények viszonyát. Ezen szabályok már a jelen döntés alapjául szolgáló bírói kezdeményezés Alkotmánybíróságra érkezése (2021. november 25.) előtt, 2021. január 1. napjával léptek hatályba.
- [210] A többségi határozat indokolásának egy részét az Abh1.-ben leírt gyakorlatra alapozza, valamint felhasználja és beépíti az abban foglaltakat. Ennek ellenére azonban úgy gondolom, mégis téves következtetésre jut a mulasztás megállapításával, így a rendelkező rész 1. pontját és az indokolást több okból aggályosnak tartom. Ezzel kapcsolatban az alábbi észrevételeimet kívánom kifejtetni.
- [211] 2. A többségi határozat a vonatkozó gyakorlatot és a kérdéses jogszabályi kört igen részletesen és behatóan vizsgálja, ugyanakkor álláspontom alapján egyáltalán nem áll fenn jogalkotói mulasztás a vonatkozó törvényi szabályozás(ok) kapcsán. Nem kívánom megismételni jogszabályokban és azok indokolásában leírtakat, ugyanakkor fontosnak tartok rámutatni néhány szempontra azokkal kapcsolatosan.
- [212] Az EJE ismertetett gyakorlata alapján „[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.” Ugyanazon cselekményen a történeti tényállás azonosságát kell érteni függetlenül a jogi minősítéstől és a védett jogi tárgytól. Lényegében, leegyszerűsítve azt kell megállapítani, hogy amennyiben két párhuzamos, vagy egymás utáni (azonos cselekmény miatti) eljárás során, mindkét esetben az alkalmazott jogkövetkezmények büntető jellegűnek minősülnek-e. Ez ugyanis a *ne bis in idem* elvébe ütközne. Mindez azonban nem zárja ki annak lehetőségét, hogy valakivel szemben ugyanazon

(jogellenes) cselekménye miatt több, más jogágba tartozó eljárást folytassanak le és alkalmazzanak azok eredményeként jogkövetkezményeket. Ezen jogkövetkezmények funkciójából kell tehát kiindulni.

- [213] Ahogy az Abh1.-ben (és jelen határozatban is) többször hangsúlyozásra került, a közigazgatási eljárás keretein belül a bírság mellett egyéb közigazgatási szankciók is alkalmazhatóak. A szóban forgó cselekmények, ahogy mind a két indokolás rámutat, két, eltérő jogágba tartozó eljárás lefolytatását követően különböző módon és formában szankcionálhatók bizonyos esetekben. A büntetőeljárás során a büntetőjogi felelősség megállapítását követően szabható ki szankció, míg a közigazgatási eljárás keretei között objektív alapon alkalmazhatók a vonatkozó jogszabályokban leírt jogkövetkezmények. Az utóbbi esetben a jogellenes magatartások köre jóval szélesebb, mint a büntetőjogi relevanciával bíró és szankcionálható cselekmények csoportja.
- [214] Az Abh1. végül tehát – a fentebb kifejtett módon – arra a többségi álláspontra jutott, hogy az ott támadott jogszabályhelyek ugyan nem alaptörvény-ellenesek, mégis felvethetik a párhuzamosan alkalmazható represszív jogkövetkezmények lehetőségét.
- [215] 3. Az EJEB egy korábbi (A és B kontra Norvégia ügy) 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). Ezen eljárásoknak egymásra tekintettel, együttműködve kell folyniuk. A két eljárásban értékelendő tények és azonos tényállás megállapítása önmagában nem veti fel a kétszeres értékelés tilalmát.
- [216] Az Abh1. óta és arra reflektálva ugyanakkor a jogalkotó az ott felmerült és a jövőben esetlegesen előforduló problémákat egyértelműen orvosolta. A többségi határozat hosszasan kifejtve elemzi az újonnan a jogszabályokba épített (2021. január 1. napjától hatályos) ilyen eljárási garanciákat, ugyanakkor azokat nem tartja elégségesnek. Ezen megállapítások alapjául több olyan hipotetikus helyzet lehetőségét tételezi fel, amelyek esetében akár sérülhetne a kétszeres értékelés tilalma. Megjegyezném ugyanakkor, hogy ezen feltevések (túlnyomó része) az alapügyben nem áll fenn, továbbá az indítvány sem hivatkozik rájuk.
- [217] Az Alaptörvény a Szankció tv., az Ákr., valamint a vonatkozó egyéb jogszabályok együttes értelmezésével a jogalkalmazónak tudni kell adaptálni a jogalkotó célját (amelyet a törvények indokolásában egyébként kimerítően rögzít). Emellett úgy kell eljárnia, hogy a meghatározott kereteken belül, az Alaptörvényre és jelen esetben különösen a kétszeres értékelés tilalmára tekintettel a megelőző eljárást (amennyiben volt ilyen) és annak eredményét figyelembe véve hozza meg döntését és alkalmazza megfelelő szankciót. (Annak ellenére is, hogy a Be. alapján az eljáró bíróságot nem köti a más eljárásban hozott határozat és az ott megállapított tényállás.)
- [218] A jogbiztonság követelményének érvényesülését csak jogalkotással lehet biztosítani. Ennek a kötelezettségének az Abh1. óta eltelt idő alatt tehát a jogalkotó kétségtelenül eleget tett, így a jogalkotói mulasztás megállapítása szükségtelen, az a későbbiekben felesleges túlszabályozáshoz vezetne. Fontos ismételt hangsúlyozni azt is, hogy a bírói kezdeményezés benyújtásakor a vonatkozó jogszabályi kör már hatályba lépett. A határozatban felvetett aggályokat így már egyszerű jogértelmezéssel lehet és kell(ett volna) megoldania az eljáró bíróságnak, amely egyébként sem tartozik az Alkotmánybíróság feladatai közé.
- [219] 4. Az igazságügyi miniszter megkeresésre adott válaszában is rávilágít arra, hogy a kétszeres értékelés tilalma nem áll fenn, az egyértelműen, már az általános hatósági eljárás szintjén is rendezett kérdés. A szabályozásból tisztán látszik, hogy a megtorló szankciók többszöri alkalmazása a hatályba lépett módosító rendelkezések alkalmazásával kizárt. Amennyiben mégis ilyen eset merül fel, a törvényben további fékek és reparációt (jogszállásértő döntés visszavonása, módosítása) szolgáló rendelkezések találhatóak mindazért, hogy a *ne bis in idem* elve teljes mértékben garantálva maradjon az eljárás(ok) során. A hatályosult szabályozás emellett – álláspontom szerint – kimerítően rendezi azt is, ha a büntetőbíróság felmentést alkalmaz, mert a cselekmény nem bűncselekmény, illetve ha a felmentés bizonyítottság hiányában történik. Ilyen esetekben a közigazgatási szabályszegés (objektív) megvalósulása esetén is alkalmazhatóak és alkalmazni is kell a vonatkozó szankciót, mint ahogy a büntethetőséget és büntetendőséget kizáró okok esetén is.
- [220] Nem lehet figyelmen kívül hagyni azt sem, hogy a bírói mérlegelés tág teret enged a jogalkalmazónak a büntetés kiszabása során is. Az Alkotmánybíróság nem ténybíróság és nem végez jogszabály-értelmezést, ugyanakkor az alapul fekvő probléma kapcsán fontos rámutatni a következőkre.
- [221] Jelen tényállás alapján (ahol korábban volt közigazgatási eljárás) többek között lehetősége van az eljáró bírónak például foglalkozástól eltiltást kiszabni, amelyet a Btk. és a vonatkozó kommentár alapján olyan esetekben is

lehet alkalmazni, ahol a bűncselekmény elkövetője az elkövetésekor a tevékenységet nem a foglalkozásaként gyakorolta, de rendelkezik annak a foglalkozásnak a gyakorlásához szükséges szakképesítéssel, amely szabályainak megszegésével a bűncselekményt elkövette [Btk. 52. § (2) bekezdés]. Az alapügyben a terhelt rendelkezett a horgászathoz szükséges szakképesítéssel, noha azt nem foglalkozásaként űzte. Itt lehet párhuzamot vonni akár a hobbi vadászokkal, akik képesítéssel rendelkeznek ugyan, de nem foglalkozásuként űzik azt (lásd: BH1984. 385.).

- [222] A foglalkozástól eltiltás lehet határozott és határozatlan idejű egyaránt. A határozott idejű foglalkozástól eltiltás minimum 1 év és maximum 10 év időtartamú lehet. Az eljáró bíró tehát adott esetben a foglalkozástól eltiltás kiszabásánál vagy annak mértékének meghatározásánál a később indult büntetőeljárás során figyelembe vehető, továbbá értékelhető az egy éves eltiltást, amelyet a közigazgatási eljárás keretében szabtak ki.
- [223] Egyéb esetekben, ahogy azt korábban is említettem, az Ákr. 120. §-a alapján még mindig lehetőség van a büntetőügyben hozott határozat közlésétől 1 évig a jogsértő korábbi, jelen esetben közigazgatási döntés megváltoztatására, illetve annak visszavonására is. A módosítások célja – ahogy arra a többségi határozat is utal –, hogy a beiktatott rendelkezések által jogszabályi lehetőséget teremtsen a felügyeleti szerv számára (a Szankció tv. módosításával összhangban) azon sérelmes helyzet elkerülésére, hogy meghatározott személy által elkövetett valamely cselekményt két, egyébként más jogágba tartozó, párhuzamos vagy egymást követő eljárás eredményeképpen mindkét eljárásban azonos tartalmú – közigazgatási és büntetőjogi – szankcióval egyaránt sújtsanak.
- [224] 5. A többségi határozat által vizsgált szabályrendszer tehát nem eredményez az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó jogbiztonság követelményét sértő helyzetet és az Alaptörvény XXVIII. cikk (6) bekezdésében foglalt kétszeres értékelés tilalmába ütköző értelmezési lehetőséget, ugyanis a közigazgatási hatósági eljárás és a büntetőjog viszonya jogilag rendezett. Álláspontom szerint – azon túl, hogy a törvényi szabályozás koherens – az indítvány nem vet fel alapvető alkotmányossági kérdést, csupán jogértelmezést.
- [225] Az eljáró bíróságoknak kötelességük az Alaptörvénynek megfelelően eljárni a vonatkozó jogszabályok betartásával. Amennyiben ez nem teljesül és *contra legem* alkalmazzák azokat, ezzel adott esetben megsértve a *ne bis in idem* elvét, a döntéssel szemben az Abtv. 27. § szerinti panasz benyújtásának van helye, alaptörvényellenes bírói döntés miatt.
- [226] 6. Mindezekre figyelemmel a mulasztásban történő alaptörvény-ellenesség megállapítását nem tudtam támogatni, azt szükségtelennek tartom. Megjegyezném továbbá azt is, hogy az Országgyűlés számára ezen (a határozat által kialakulni vélt sérelmes) helyzet – ami álláspontom szerint egyáltalán nem áll fenn – orvoslására kitűzött határidő túlzottan rövid.

Budapest, 2022. július 5.

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

- [227] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2022. július 5.

Dr. Handó Tünde s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/4328/2021.
Megjelent a Magyar Közlöny 2022. évi 130. számában.

