



IGAZSÁGÜGYI MINISZTER

Iktatószám: XX-AJFO/106/.../2022.
Hivatkozási szám: III/4328-2/2021.

[REDACTED]
részére

Alkotmánybíróság
Budapest
Donáti u. 35-45.
1015

Tárgy: válasz az Alkotmánybíróság III/4328-2/2021. számú végzésére (orvhalászat, kétszeres értékelés tilalma)

Tisztelt [REDACTED]

Köszönettel megkaptam megkeresését a III/4328-2/2021. számú alkotmánybírósági indítvánnyal összefüggésben, amelyben a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) 246. § b) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló, bírói kezdeményezésre indult ügyvel kapcsolatosan kéri állásfoglalásomat.

A tárgybeli megkeresésben szereplő indítvánnyal kapcsolatos szakmai álláspontom az alábbiak szerint foglalható össze.

1. Az indítvány vizsgált tartalma

A tárgybeli ügy tényállása szerint az alapul fekvő ügyben az indítványozó bíró – az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. §-a alapján, az előtte folyamatban lévő eljárás felfüggesztése mellett – a Btk. 246. § b) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól.

A bíróság előtt indult büntetőeljárás tényállása szerint egy természetes személy úgynevezett „gereblyező módszerrel” horgászott, amely alapján vele szemben közigazgatási eljárás keretében halvédelmi bírságot szabott ki a hatóság, majd büntetőeljárás indult orvhalászat vádja

miatt. A Btk. 246. § b) pontja szerint, aki külön jogszabályban meghatározott tiltott eszközzel, tiltott módon vagy kíméleti területen halvadásra irányuló tevékenységet végez, vétség miatt két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

A bíróság álláspontja szerint ugyanazon személy szándékos cselekménye a Btk. szerinti orvhalászati tényállás elemeit és a halgazdálkodásról és a hal védelméről szóló 2013. évi CII. törvény szerinti halvédelmi bírság alapjául szolgáló cselekmény tényállási elemeit egyaránt kimeríti, amely felveti a „*ne bis in idem*” elv sérelmét. Álláspontja szerint a vádlottal szemben jogerősen kiszabott közigazgatási, büntető jellegű szankciót követően a kétszeres eljárás tilalma miatt büntetőeljárás nem indítható, és a kétszeres értékelés tilalma miatt büntetőjogi szankció nem alkalmazható. A bíróság szerint a cselekmény kétszeres értékelése és kétszeres büntetése a jogbiztonság sérelmével jár.

A bíróság kifejti továbbá, hogy a jogbiztonság 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.

2. Szakmai álláspont

2.1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, a jogállamiság klauzulája

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése kimondja, hogy Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alaptörvény – a korábbi Alkotmányhoz hasonlóan – az alapvető rendelkezések között tartalmazza a jogállamiság klauzuláját. Az elvet az Alkotmánybíróság kiemelt jelentőséggel kezelte és számos jogintézmény, alapjog értelmezéséhez segítségül hívta. Az Alkotmánybíróság 1991-től kezdve egyre intenzívebben értelmezte a jogállamiság fogalmát, amelyet alkotmányossági mérceként kezelte és abból több más fogalmat is levezetett (pl. jogbiztonság). **A jogállamiság alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, valamint a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket.** Ez az értelmezés, amely az alkotmányos testület gyakorlatában töretlenül érvényesül a kezdetektől fogva a jogállamiság formai tartalmára vonatkozik, és arra a kívánalomra utal, hogy **az államnak a jog uralma alatt kell állnia.** A követelmény teljes egészében az alkotmány és más normák viszonylatában tud kiteljesedni, ám a törvények esetében is érvényesül, mindaddig, amíg az állam meg nem változtatja az adott normát. A jogállamiság ezen értelmezése kétirányú: jelenti egyrészt az államszervezet demokratikus és zavartalan működését, másrészt a szabadságjogok érvényesülését. Ezek együttesen az Alaptörvény valamennyi rendelkezésének érvényesülését biztosítják, ezért a jogállamiság fogalmának értelmezése az Alkotmánybíróság egyik fontos feladata. A testület a jogállamiság alapértékét kitöltő elveket – a jogszabályok felülvizsgálata során – az Alaptörvény valamely konkrét rendelkezésével való összhang alapján vizsgálja. A jogállamiság elve azonban, ezekhez a konkrét alkotmányos szabályokhoz képest nem kiegészítő, másodlagos szabály, nem pusztán deklaráció, hanem önálló alkotmányjogi norma, amelynek sérelme önmagában is megalapozza valamely jogszabály alkotmányellenességét.

2.2. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (6) bekezdése, a kétszeres értékelés tilalma

Az Alaptörvény az igazságszolgáltatáshoz való jog körében a nemzetközi emberi jogi dokumentumokat követve fogalmazza meg a bírósághoz fordulás jogát, illetve a tisztességes eljáráshoz való jogot. Az Alaptörvény XXVIII. cikke az igazságszolgáltatással összefüggő jogok átfogó rendszerét adja. Ezen belül az Alaptörvény indítványban is hivatkozott XXVIII. cikk (6) bekezdése a kétszeres értékelés tilalmára („*ne bis in idem*” elve) vonatkozó rendelkezéseket rögzíti. Az elv a kétszeres értékelés és kétszeres eljárás alá vonás tilalmát rögzíti nemcsak magyar, hanem nemzetközi jogi viszonylatban is. A kétszeres eljárás és értékelés tilalma kiterjed az Európai Unió jogi aktusa, illetve nemzetközi szerződés alapján jogerősen elítélt, vagy akár felmentett személyekre függetlenül attól, hogy Magyarországon vagy más államban hozták meg az ítéletet. E körben is kivételt jelentenek egyrészt a jogorvoslatoknak a törvényben meghatározott egyéb esetei, valamint a jelen cikk (5) bekezdésében foglalt szabályok.

Az Alkotmánybíróság a 33/2013. (XI. 22.) AB határozatában érdemben vizsgálta a büntetőeljárásokban a kétszeres értékelés tilalmának fogalmát és követelményeit. A testület mindenekelőtt megvizsgálta a kétszeres értékelés büntetőjogi tilalmának célját és értelmét. Az Alkotmánybíróság kiindulópontját e körben az jelentette, hogy az állami büntetőigény érvényesítése a jogállamokban kizárólag akkor nyerhet alkotmányos igazolást, ha azt olyan eljárási garanciák megtartása mellett folytatják, amelyek ellensúlyt képeznek az állami hatalommal szemben és elejét veszik az állami büntetőhatalom önkényes, visszaélészerű gyakorlásának. Az állam büntetőhatalmának korlátját jelentő, ilyen eljárási elvnek számít az Alaptörvény XXVIII. cikkében foglalt alkotmányos garanciarendszer, valamint a büntetőeljárás törvény alapelvei között nevesített kétszeres értékelés tilalma is [Alaptörvény XXVIII. cikk (6) bekezdés, Be. 6. § (4) bekezdés d) pontja]. Ezen alkotmányos szabály szerint 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. Az alkotmányos rendelkezés a „*res iudicata*”, valamint a „*ne bis in idem*” elvek összekapcsolásán keresztül egy relatív eljárási akadályt fogalmaz meg az elbírált, büntetendő cselekmények tekintetében [ezzel egyezően lásd: 42/1993. (VI. 30.) AB határozat, 1993, 300.]. Az alkotmányos szabály 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 {EJEB, Sergey Zolotukhin kontra Oroszország [GC] (14939/03), 2009. február 10., 78. bekezdése}. {33/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [19]}

A kétszeres értékelés tilalma azonban nemcsak a hazai, valamint a külföldi jogállamok büntetőeljárásai alapelvei között jelenik meg, hanem azt valamennyi jelentősebb, emberi jogokat oltalmazó nemzetközi egyezmény is alapvető jogként ismeri el. A releváns nemzetközi egyezmények a „*ne bis in idem*” elv államon belüli és államok közötti alkalmazását különítik el. Az államok közötti kettős büntetés tilalmának elve szerint, ha egy bűncselekmény miatt a

terhellet egyik államban jogerősen elítélték vagy felmentették, ugyanazon cselekmény miatt már nem lehet a terhelttel szemben egy másik szerződő államban büntetőeljárást lefolytatni [ehhez hasonlóan lásd: a Schengeni Megállapodás Végrehajtásáról szóló, 1990. június 19. napján aláírt Egyezmény (a továbbiakban: Schengeni Végrehajtási Egyezmény) 54. Cikkét]. Leginkább az egyre gyakoribb és egyre súlyosabb méreteket öltő határon átnyúló bűnözés miatt e körbe azok az esetek vonhatóak, amikor az elkövetőkkel szemben ugyanazon történeti tények alapján egyszerre több állam is érvényesíteni kívánja büntetőjogi igényét. Ehhez képest a „*ne bis in idem*” elv államon belüli alkalmazása kizárja, hogy a felmentett vagy elítélt terhelttel szemben ugyanazon cselekmény miatt ismételten büntetőeljárást folytassanak. Ennek megfelelően a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (a továbbiakban: Egyezségokmány) 14. Cikk (7) bekezdése úgy fogalmaz, hogy „[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.” Ehhez hasonlóan fogalmaz az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) hetedik kiegészítő jegyzőkönyvének 4. Cikk (1) bekezdése, amelynek értelmében „[h]a valakit egy állam büntető törvényének és büntető eljárási törvényének megfelelően egy bűncselekmény kapcsán már jogerősen felmentettek vagy elítéltek, e személlyel szemben ugyanennek az államnak az igazságszolgáltatási szervei ugyanezen bűncselekmény miatt nem folytathatnak büntető eljárást, és vele szemben abban büntetést nem szabhatnak ki.” [...] A „*ne bis in idem*” elvet azonban sem a nemzeti alkotmányok, sem a nemzetközi egyezmények nem tekintik kivételt nem tűrően érvényesülő szabálynak. {33/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [22]-[23]}

2.3. A közigazgatási szankciók kiszabására vonatkozó jogszabályi rendelkezések

2.3.1. A közigazgatási szankciók kiszabásának anyagi jogi keretszabályai

Álláspontom szerint a konkrét ügyben kifogásolt kétszeres értékelés tilalmának megszegése nem áll fent, sőt, az általános hatósági eljárási szabályozás szintjén is egyértelműen rendezett kérdéskörrel van szó. Megállapítható, hogy a közigazgatási szankciós jog és büntetőjog körében a kettős szankcionálás kérdésköre, a represszív jellegű szankciók tekintetében – mint amilyen a bírság is – az általános eljárási szabályok szintjén megoldott. Kiemelendő e körben a *közigazgatási szabályszegések szankcióiról* szóló 2017. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Szankciótv.), illetve az *ingatlan-nyilvántartást, valamint egyes közigazgatási hatósági eljárásokat érintő egyes törvények módosításáról* szóló 2019. évi LXXXII. törvény (a továbbiakban: módosító törvény). A Szankciótv. tárgyi hatálya az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) hatálya alá tartozó hatósági eljárásban kiszabott közigazgatási szankciókra terjed ki, a tárgyi ügyben pedig éppen ilyen eljárásról van szó, hiszen a halvédelmi bírságot az eljáró hatóság az Ákr. alapján zajló eljárás keretében alkalmazza. A Szankciótv. 2. § (3) bekezdése kimondja, hogy közigazgatási szabályszegés esetén a következő közigazgatási szankciók alkalmazhatók: figyelmeztetés, közigazgatási bírság, tevékenység végzésétől történő eltiltás, elkobzás.

A közigazgatási szankciók alkalmazásának különös szabályait illetően a Szankciótv. 5/A. §-a szerint „[h]a a bíróság a jogsértő magatartást megvalósító természetes személyt ugyanazon tényállás alapján jogerős ügydöntő határozatban

a) elítélte és vele szemben büntetést szabott ki, illetve intézkedést alkalmazott, vagy

b) arra hivatkozással, hogy a bűncselekményt nem a vádlott követte el, felmentette,

nem alkalmazható a 2. § (3) bekezdés c) és d) pontjában meghatározott közigazgatási szankció.”

Azaz azon közigazgatási szankciók (bírság és tevékenység végzésétől történő eltiltás) alkalmazása kizárt, amelyek célja nem a jogsértés megszüntetése, a jogszerű állapot helyreállítása, hanem kifejezetten a „megtorlás”.

A Szankciótv. 5/B. §-a alapján „[h]a 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 – e büntetőeljárás kimenetelétől függ, az eljárását a büntetőeljárás befejezéséig felfüggeszti”.

2.3.2. Az Alkotmánybíróság gyakorlata, alkotmányos követelmények

Fontos kiemelni, hogy a módosító törvény által megvalósított, **a Szankciótv. kiegészítésének célja – ahogyan arra a törvény indokolása is rámutat –, hogy – összhangban az Alkotmánybíróság indítványban is hivatkozott 8/2017. (IV. 18.) AB határozatában (a továbbiakban: Ab határozat) rögzített követelményekkel – a beiktatott rendelkezések által elkerülhetővé váljon az, 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.**

Az Ab határozat egyértelműen rögzítette, hogy önmagában az, hogy ugyanazon érintettel szemben közigazgatási és büntetőeljárást is folytatnak, nem ütközik az Alaptörvénybe. Az Ab határozatban „[a]z Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kétszeres eljárás alá vonás és büntetés alaptörvényi tilalma nem zárja ki minden esetben az állatvédelmi hatósági eljárás lefolytatását ugyanazon személlyel szemben, a büntetőjogi felelősségének jogerős ítéletben történt megállapítását követően, azzal azonos tényállás és jogellenes cselekmény mellett sem, hiszen az említett - a bírság helyett alkalmazható - jogkövetkezmények nem tekinthetők büntető jellegű szankciónak”. {Ab határozat, Indokolás [44] pont} Az Alkotmánybíróság általánosságban is megállapította, hogy „az Alaptörvény rendelkezései nem zárják ki általános jelleggel, hogy a jogalkotó a büntetendő cselekményekhez - a büntetőjogi szankció mellett - más jogágba tartozó jogkövetkezmény(ek)e)t is fűzzön”. {Ab határozat, Indokolás [49] pont}

Álláspontom szerint az Ab határozatban e körben kifejtett szempontok a jelen ügyben is érvényesülnek, azaz a két eljárás lefolytatása nem zárja ki, hogy az orvhalászat körében eltérő jellegű szankciók alkalmazását mérlegelje a két eljáró szerv, ugyanakkor a „megtorló” jellegű szankciók párhuzamos alkalmazása kizárt.

A módosítás figyelemmel van egyúttal arra is, hogy a jogellenes magatartások köre, amelyek közigazgatási jogkövetkezésménnyel sújthatók, jóval szélesebb, mint a büntetőjogilag releváns cselekmények köre, erre tekintettel nem mentesülési ok a közigazgatási szankció kiszabása esetén az, ha a büntetőbíróság a felmentését arra alapítja, hogy valamely cselekmény nem minősül bűncselekménynek, mint ahogyan az sem, ha bizonyítottság hiányában menti fel a vádlottat. Ezekben az esetekben ugyanis annak ellenére – tekintettel a büntetőjog *ultima ratio* jellegére –, hogy a büntetőbíróság megállapítása szerint nem valósult meg bűncselekmény, illetve nem bizonyított a bűncselekmény elkövetése, a közigazgatási anyagi jogban foglalt közigazgatási szabályszegés megvalósul, és a hatóságnak erre tekintettel meg kell tennie mindent annak érdekében, hogy a közigazgatási szabályszegésért való felelősség megállapítása esetén alkalmazza a közigazgatási szankciót.

Hangsúlyozandó továbbá, hogy a vádlott büntethetőségét, illetve a cselekmény büntetendőségét kizáró ok alapján történő felmentése sem képezheti közvetlenül a közigazgatási szankció alkalmazhatóságának kizárását, hiszen a büntetőjogban e helyütt szabályozott esetek köre nem egyértelműen feleltethető meg a közigazgatási jogban szabályozott eljárási képességre vonatkozó szabályozásnak. Ezekben az esetekben tehát a közigazgatási hatóság feladata az, hogy az eset összes körülményére tekintettel döntsön arról, hogy a közigazgatási szankció alkalmazásának jogszabályi feltételei fennállnak-e vagy sem.

Ezzel összefüggésben, példaként említhető az az eset, amikor egy közokirat hamisítással megszerzett bizonyítvány esetén az a körülmény, hogy a visszaélést elkövetőt büntetőeljárás során elítélik, nem járhat azzal, hogy a nem a megtorlást célzó, kifejezetten reparatív szankció (döntés visszavonása) megvalósuljon, egyébként a közérdek is ezt követeli meg. Másik példaként említhető, amikor a lopott tűzifát a hatóság elkobozza, amelyet követően szintén lehetőség van büntetőjogi felelősségrevonásra. És mindkét példa szerinti esetben, az elkobzásnak, illetve a döntés visszavonásának nem lehet akadálya, ha – szintén a fenti példánál maradva – az elkövető kiskorú, vagy más okból nem büntethető.

2.3.3. A közigazgatási szankciók kiszabásának általános eljárási kérdései

Kiemelendő emellett az *általános közigazgatási rendtartásról* szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 120. §-a és 121. §-a is, amelyek azt a helyzetet kívánják orvosolni, amikor az eljáró közigazgatási hatóságnak olyan időpontban jut tudomására az, hogy az adott ügyben már létezik egy jogerős büntetőjogi ítélet, amikor a közigazgatási szankciót már végleges döntéssel kiszabta. Ilyenkor, az Ákr. hivatkozott rendelkezései értelmében a hatóságnak kötelezettsége a jogszabálysértő döntés visszavonása.

Mindezekre tekintettel, az indítványozó bíró által jogi helyzet fel sem merül, hiszen a kétszeres értékelés kizárása megoldott, jogilag rendezett a közigazgatási hatósági eljárás és a büntetőjog viszonylatában.

3. Összegző álláspont

A korábbi pontokban kifejtetteket összefoglalva elmondható, hogy az alapul fekvő ügyben az indítványozó bíró által kifogásolt kétszeres értékelés tilalmának megszegése nem áll fent. **A fentiekben ismertetettekre figyelemmel álláspontom szerint a Btk. említett szakasza alaptörvény-ellenességének megállapítása iránti indítvány nem megalapozott, a támadott jogszabályi rendelkezés megfelel az alkotmányos követelményeknek.**

Kérem tájékoztatásom szíves elfogadását.

Budapest, 2022. március „18”

Tisztelettel



dr. Varga Judit