

BÁNYAI Krisztina*
Gondolatok a ne bis in idem elvéről az állatok jogi védelmét szolgáló
közigazgatási és büntetőjogi szankciók tükrében**

1. Bevezetés

Az állatok jóléte az Európai Unió egyik prioritása,¹ a Lisszaboni Szerződés az állatokat érző lényként ismeri el.² A állatok megkülönböztetett védelme az érző- és szenvedőképességük okán indokolt.³

Magyarországon az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény (a továbbiakban: Átv.) 1998. április 1-jén került kihirdetésre és 1999. január 1. napján lépett hatályba. Az Átv. objektív felelősségi alapú előírásai és szankciói mellett megjelent az állatokkal szemben tanúsított jogellenes magatartások szubjektív, vétkességi alapú pönalizáltsága; a jogalkotó 2004. április 24. napjától a Büntető Törvénykönyv tényállásai közé emelte az állatkínzás tényállását, míg annak szabálysértési alakzatát 2004. szeptember 3. napjával hatályon kívül helyezte,⁴ ezzel is hangsúlyozva az állatokkal szembeni jogellenes magatartások kriminalizáltságának

Krisztina Bányai: Thoughts on the principle of ne bis in idem in the light of administrative and criminal sanctions for the legal protection of animals – Gondolatok a ne bis in idem elvéről az állatok jogi védelmét szolgáló közigazgatási és büntetőjogi szankciók tükrében. *Journal of Agricultural and Environmental Law* ISSN 1788-6171, 2021 Vol. XVI No. 31 pp. 7-38, <https://doi.org/10.21029/JAEL.2021.31.7>

* Főügyészségi ügyész, PhD, Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Főügyészség, e-mail: dr.banyai.krisztina@gmail.com, banyai.krisztina@mku.hu, ORCID: 0000-0003-4941-5410.

** *A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.*

¹ A Bizottság munkadokumentuma az állatjólétért és az állatok védelméért 2006 és 2010 között folytatott közösségi cselekvési tervről 2006.

² Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 13. cikke.

³ A magyar állatvédelmi törvény preambuluma utal az emberiség számára megkülönböztetetten nagy értéket jelentő állatok érző-és szenvedőképességére, aminek a tiszteletben tartása, jó közérzetük biztosítása minden ember erkölcsi kötelessége. Számos európai ország rögzítette ezt törvénybe, legutóbb a 2021 májusában elfogadott brit állatvédelmi törvény, hogy a gerincvelővel rendelkező állatok képesek érzelmekre.

⁴ Bár a szabálysértési jog párhuzamosságát a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 2. § (4) bekezdése kiküszöböli, mivel e jogszabályhely eleve rögzíti, hogy nem állapítható meg szabálysértés, ha a tevékenység vagy a mulasztás bűncselekményt valósít meg, úgyszintén, ha a tevékenységre vagy mulasztásra törvény vagy kormányrendelet – az eljárási bírság kivételével – közigazgatási eljárásban kiszabható bírság alkalmazását rendeli el.



<https://doi.org/10.21029/JAEL.2021.31.7>

igényét.⁵ A büntetőjogi értékelésben gyakorta halmazati cselekményként jelenik meg az állatkínzás, például mikor az elkövetők egy sertéstelepre bemenve mangalica sertéseket öltek le és tulajdonítottak el, a bíróság pedig a lopás vétsége mellett az állatkínzás vétségét is megállapította, mivel e magatartás egyszerre valósított meg vagyon elleni bűncselekményt, illetve a környezet és természet elleni bűncselekmények körébe tartozó állatkínzás bűncselekményt a két különböző védett jogi tárgy okán.

Az állatvédelemmel kapcsolatos jogellenes cselekmények szankcionálása több jogág szabályozási körébe tartozó területen felmerül, egy jogellenes cselekmény akár több jogágba tartozó jogkövetkezményt vonhat maga után, ami felveti a kétszeres értékelés kérdését. Ugyanazon jogellenes cselekmény alkalmas lehet az Átv.-ben foglalt előírások megsértése miatti közigazgatási eljárás, illetve a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) 244. §-ában foglalt állatkínzás miatti büntetőeljárás megalapozására. Helytálló az alapgondolat, miszerint két, egymástól eltérő jogágba tartozó szankció egymástól való független alkalmazása nem lenne kérdéses, ha a két eljárás dogmatikai különbségeit vesszük. Az állatok védelmére és kíméletére vonatkozó közigazgatási hatósági eljárás alapja mindig egy objektív felelősség, és nemcsak természetes személy lehet az eljárás alá vont, míg a büntetőeljárás szubjektív, bűnösségi alapon vizsgálható. A közigazgatási eljárás továbbá jóval szélesebb jogellenes magatartási kört ölel fel, mint a büntetőjogi értékelés.⁶

Az állatkínzás jelenleg hatályos, Btk.-beli szövegezése értelmében, aki gerinces állatot indokolatlanul oly módon bántalmaz, vagy gerinces állattal szemben indokolatlanul olyan bánásmódot alkalmaz, amely alkalmas arra, hogy annak maradandó egészségkárosodását vagy pusztulását okozza, illetve gerinces állatát vagy veszélyes állatát elűzi, elhagyja vagy kiteszi, vétség miatt két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. Minősített eset, így a büntetés büntett miatt három évig terjedő szabadságvesztés, ha az állatkínzás az állatnak különös szenvedést okoz, vagy több állat maradandó egészségkárosodását vagy pusztulását okozza.⁷

A közigazgatási jogi és büntetőjogi eljárások párhuzamosságának lehetőségeit azonban a kétszeres értékelés és büntetés tilalmának alkotmányos alapelve új mederbe terelte. E tanulmány a két eljárás szankciórendszerének szabályozását és egyes jogalkalmazási problémáit tekinti át a ne bis in idem alkotmányos alapelve vetületéből, különös tekintettel az ügyész szerepére.

2. A ne bis in idem elvének értelmezése

2.1. Nemzetközi kitekintésben

A ne bis in idem elve, a kétszeres eljárás alá vonás és kétszeres büntetés tilalma, alapvetően büntetőjogi eredetű alapelv, amelynek rendeltetése a többszörös eljárások

⁵ Folyamatosan vannak törekvések a szigorításra is, például 2019. december 9-én népszavazást kezdeményeztek azért, hogy az állat pusztulását okozó állatkínzást csak végrehajtandó szabadságvesztés büntetéssel lehessen sújtani. A Nemzeti Választási Bizottság a 495/2019. NVB határozatával a kérdés hitelesítését megtagadta, mivel az tiltott tárgykört érint.

⁶ 8/2017. (IV.18.) AB határozat [24].

⁷ Btk. 244. §.

kiküszöbölése. Nemzetközi viszonylatban jogi aktusok,⁸ alapjogot érintő egyezmények,⁹ és a kölcsönös elismerés elve alapján konkrét ügyekben kölcsönös jogsegély-megállapodások révén rendezték a felmerült kérdéseket, a legtöbb államban pedig külön jogi dokumentumok rögzítik a ne bis in idem tilalmának szabályait.

A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya¹⁰ 14. cikk 7. pontja értelmében *„senkivel szemben sem lehet büntetőeljárást indítani vagy büntetést kiszabni olyan bűncselekmény miatt, amely miatt az adott ország törvényének és büntetőeljárásiának megfelelően jogerős ítélettel már elítélték vagy felmentették.”*

Az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez¹¹ csatolt Hetedik Kiegészítő Jegyzőkönyv 4. cikke *„pedig az ugyanazon államban lefolytatott második eljárás tekintetében hivatott a terbeli jogvédelmet biztosítani.”*

Az Európai Unió bíróságai és a tagállami bíróságok által alkalmazott¹² Alapjogi Charta¹³ 50. cikke értelmében *„senki sem vonható büntetőeljárás alá és nem büntethető olyan bűncselekményért, amely miatt az Unióban a törvénynek megfelelően már jogerősen felmentették vagy elítélték.”*

A Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló Egyezmény¹⁴ kétszeres büntetés tilalma (ne bis in idem) elvének alkalmazásáról szóló 54. cikke értelmében *„az ellen a személy ellen, akinek a cselekményét a Szerződő Felek egyikében jogerősen elbírálták, ugyanazon cselekmény alapján nem lehet egy másik Szerződő Fél területén büntetőeljárást indítani, amennyiben elítélés esetén a büntetést már végrehajtották, végrehajtása folyamatban van, vagy az ítélet meghozatalának helye szerinti Szerződő Fél jogszabályainak értelmében azt többé nem lehet végrehajtani.”*

⁸ Magyarországon a büntetőügyekben más államokkal folytatott együttműködést a két- és többoldalú nemzetközi szerződések és – ha nemzetközi szerződés eltérően nem rendelkezik – a nemzetközi bűnügyi jogsegélyről szóló 1996. évi XXXVIII. törvény biztosítják.

⁹ Például a Párizsban, 1957. december 13-án kelt, európai kiadatási egyezmény 9. cikke (non bis in idem) szerint nem engedélyezik a kiadást, ha a kiadni kért személlyel szemben már jogerős ítéletet hoztak a kiadatási kérelem tárgyát képező bűncselekmény vagy bűncselekmények miatt.

¹⁰ Elfogadta az ENSZ Közgyűlése 1966. december 16-án.

¹¹ Az Európa Tanács Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezménye, hivatalosan kihirdetett magyar elnevezése: Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezmény.

¹² Az Európai Unióról szóló szerződés 6. cikk (1) bekezdés 1. fordulata szerint: Az Unió elismeri az Európai Unió Alapjogi Chartájának 2000. december 7-i, Strasbourgban 2007. december 12-én kiigazított szövegében foglalt jogokat, szabadságokat és elveket; e Charta ugyanolyan jogi kötéserővel bír, mint a Szerződések. Hatályba lépett 2009. december 1-jén, a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésének időpontjában.

¹³ Charter of Fundamental Rights of the European Union (2012/C 326/02).

¹⁴ 42000A0922(02), az 1999. május 1-jén hatályba lépett Amszterdami Szerződés az Európai Unió elsődleges joganyagába emelte, s habár az 55. cikk (1) bekezdése alapján bármely Szerződő Fél kinyilváníthatta, hogy az 54. cikket magára nézve nem tekinti kötelezőnek a felsorolt esetekben, de az 56. cikk szerint a már jogerősen elítélt által letöltött szabadságvesztésbüntetést, de akár a szabadságvesztéssel nem járó büntetéseket is be kell számítani az újabb büntetőeljárásban. Az egyezmény 58. cikke pedig nem zárja ki a külföldön hozott bírósági határozatok tekintetében a ne bis in idem elvével kapcsolatos átfogóbb nemzeti rendelkezések alkalmazását.

A ne bis in idem elve a nemzeti jogokban az alkotmányban, illetve egyes eljárási jogi kódexekben nyert szabályozást a legalitás elvéből fakadóan az állam büntetőhatalmi igényének korlátozását jelentő rendezőelvként. A kétszeres értékelés tilalma hamar átkerült más jogterületek gyakorlatába is, hiszen jogellenes magatartást nem csak a büntetőjogilag lehet értékelni. Az EJEB¹⁵ és az EUB¹⁶ joggyakorlatában több alkalommal merült fel az azonos tényalapú cselekmények kettős - közigazgatási jogi és büntetőjogi - szankcionálásának kérdése.

Az EUB a ne bis in idem elvének az adójogi és büntetőjogi szankciók halmozódása (konkrétan a hozzáadott-értékedő megfizetésének elmulasztása) miatti Åkerberg Fransson¹⁷ ítéletben rögzítette, hogy a ne bis in idem elve nem zárja ki, hogy valamely tagállam a ugyanazon tényállásra egymást követően adójogi szankciót és büntetőjogi szankciót alkalmazzon, amennyiben az első szankció nem büntető jellegű, melynek vizsgálata a nemzeti bíróság feladata. Az ügyben előterjesztett főtanácsnoki indítvány rámutatott, hogy az Európai Unió tagállamainak gyakorlata, hogy ugyanazon jogsértés miatt különböző jogágakhoz tartozó szankciókat írnak elő, különösen az adózás,¹⁸ a környezetvédelem és a közbiztonság területén. A kettős szankcionálás önmagában nem jelenti a ne bis in idem elvének megsértését, amennyiben a közigazgatási szankció és a büntetőjogi szankció egymásra tekintettel kerül alkalmazásra; így például a büntetés enyhítése a korábban kiszabott közigazgatási szankcióval.¹⁹

Az EJEB az A és B kontra Norvégia ügyben²⁰ számú ügyében kiterjesztőleg értelmezte a ne bis in idem alapelvét, és kimondta, hogy két büntető jellegű szankció bizonyos feltételek esetén kiszabható, és az eljárások egységes egésznek tekintendők, ha szoros anyagi és időbeni kapcsolat áll fenn köztük, valamint az eljárás célja és eszközei kiegészítőek és az eljárás következménye előre látható és arányos az illetőre nézve. Az EUB a Menci-ügyben²¹ a nemzeti bíróságokra bízta az eljárások és szankciók halmozódása többletterhének az elkövetett jogsértés súlyához képest feltétlenül szükséges mértékre történő korlátozását.

A kétszeres értékelés tilalmába ütközés megállapításához az EJEB az ún. Engel-kritériumokat alkalmazta,²² melyet egy korábbi ügyében dolgozott ki, és mely gyakorlatot az EUB a Bonda-ügyben²³ vette át végül, értelmezve a bűncselekmény fogalmát, és szélesebb értelmezési keretet adva a ne bis in idem elvének.

¹⁵ Emberi Jogok Európai Bírósága, European Court of Human Rights.

¹⁶ Európai Unió Bírósága, The Court of Justice of the European Union.

¹⁷ Åklagaren kontra Hans Åkerberg Fransson C-617/10. sz. ügy, 2013. február 26-i ítélet.

¹⁸ A tagállamok szabad szankcióválasztását az indokolja, hogy biztosítani kell a hozzáadottérték-adóból (héa) származó bevételek teljes körű beszedését, ezáltal pedig az Unió pénzügyi érdekeit kell védeni. Lásd erről bővebben: Harmati & Kiss 2016, 63–68.

¹⁹ P. Cruz Villalón főtanácsnok indítványa 94. és 96. pontja a C-617/10. sz. ügyben.

²⁰ 24130/11., 29758/11., 2016. november 15-i ítélet.

²¹ Luca Menci C-524/15. sz. ügy, 2018. március 20-i ítélet.

²² Engel és társai kontra Hollandia 5100/71, 5101/71, 5354/72, 5370/72, 1976. június 8-i ítélet

²³ Lukasz Marcin Bonda C-489/10. sz. ügy, 2012. június 5-i ítélet, az agrártámogatás iránti kérelemben szolgáltatott adatok valótlanúsága miatt alkalmazott támogatáscsökkentés illetve támogatásból való kizárás és a csalás miatti büntetőeljárás vetületében alkalmazta az Engel-kritériumokat.

Az Engel-kritériumok három értékelési kört vizsgálnak: az adott cselekmény az adott nemzeti jog szerint bűncselekménynek minősül-e, a jogellenes cselekmény milyen természetű, és hogy az alkalmazott szankció milyen jellegű és súlyú, a célja az elrettentés-e, vagy a prevenció. Ennek mintájára, ha valakivel szemben két olyan eljárás folyt, amely büntető jellegű, mindkét eljárás tárgya ugyanazon jogellenes cselekmény (idem) és emiatt szabtak ki párhuzamosan két szankciót (bis), mely hatékony, arányos és elrettentő, az a ne bis in idem elvébe ütközik.

Kiemelten fontos, hogy a kettős eljárásoknak előre látható következményei voltak-e, arányosak-e és a hatóságok mindent megtettek-e a kettős elbírálás elkerülése érdekében. Így kristályosodott ki a ne bis in idem elvének kiterjesztő értelmezése. Az ugyanazon cselekmény fogalma alatt történeti tényállásbeli azonosságot kell figyelembe venni függetlenül a jogi minősítéstől és a védett jogi tárgytól.²⁴

2.2. Ne bis in idem a hazai állatvédelemben és a 8/2017. (IV.18.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) a 38/2012. (XI.14.) AB határozatában kimondta, hogy az EJEB gyakorlatára tekintettel a vizsgált cselekmény kriminális jellegének megítélése során általában három tényezőt vesz alapul. Azt vizsgálja, hogy az eljárás tárgyát képező jogellenes magatartás az adott állam jogrendszerében bűncselekménynek minősül-e, figyelembe veszi az elkövetett jogellenes cselekmény jellegét, valamint a kilátásba helyezett, illetőleg alkalmazott szankció jellegét és súlyát. Büntető ügynek minősülnek közigazgatási jogi és szabálysértési szankciók is. A közigazgatási szankciók minősítése során az elkövetett cselekmény kriminális jellegét annak alapján ítéli meg, hogy a jogellenessé nyilvánítás célja, a cselekményre vonatkozó anyagi, illetőleg eljárásjogi szabályozás, illetve az alkalmazott felelősségi forma rendelkezik-e a büntetőjogi szabályozás sajátosságaival.

Az állatvédelmi bírság és az állatkínzás miatti büntető felelősségrevonás kétszeres értékelése kapcsán az Alkotmánybíróság a 8/2017. (IV.18.) AB határozatában értelmezte a ne bis in idem elvét, figyelembe véve a kialakult európai joggyakorlatot, az alapjogok érvényesülésének minimális mércéjeként fogadva el a nemzetközi szerződésekben foglalt, illetve az ahhoz kapcsolódó ítélkezési gyakorlatban kibontott jogvédelmi szintet.²⁵

A történeti tényállás szerint egy állattartó az általa tartott kutya öt kölykét 2011 tavaszán vízbe fojtotta, emiatt állatkínzás vétsége miatt 125.000.-Ft pénzbüntetésre ítélték, majd pár hónappal később a jegyző a büntetőügyben megállapított tényállás alapján 450.000 Ft állatvédelmi bírsággal sújtotta. Az állattartó végül a bíróságon megtámadta a jogerős közigazgatási határozatot, mivel kifogásolta a kétszeres büntetést. Az eljáró bíró az előtte folyamatban lévő, állatvédelmi bírság tárgyában hozott közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránti perben a bírósági eljárást felfüggesztette, és az AB-hoz fordult.

²⁴ Leopold Henri Van Esbroeck, C-436/04. sz. ügy, 2006. március 9-i ítélet, rendelkező rész 2. pontja.

²⁵ 32/2012. (VII.4.) AB határozat [41]; 3206/2014. (VII.21.) AB határozat [30]; 32/2014. (XI.3.) AB határozat [50].

Az AB kimondta, hogy az Átv. 43. § (1) és (4) bekezdésének alkalmazása során az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből és XXVIII. cikk (6) bekezdéséből, a jogbiztonság elvéből, valamint a kétszeres eljárás alá vonás és büntetés tilalmából eredő alkotmányos követelmény, hogy ha állatkínzás vétsége vagy büntette miatt büntetőjogi felelősség megállapításának van helye, vagy a büntetőjogi felelősség kérdésében már jogerős marasztaló döntés született, akkor ugyanazon tényállás alapján indult állatvédelmi hatósági eljárásban, ugyanazon jogellenes cselekmény miatt állatvédelmi bírság kiszabására ugyanazon személlyel szemben nem kerülhet sor. A kifogásolt jogszabályhely alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezést ugyanakkor elutasította.

Az Alaptörvény XXVIII. cikk (6) bekezdése értelmében „*a jogorvoslat törvényben meghatározott rendkívüli esetei kivételével senki nem vonható büntetőeljárás alá, és nem ítéltető el olyan bűncselekményért, amely miatt Magyarországon vagy - nemzetközi szerződés, illetve az Európai Unió jogi aktusa által meghatározott körben - más államban törvénynek megfelelően már jogerősen felmentették vagy elítélték.*” A jogbiztonságból eredő kiszámíthatóság követelményéből következik, hogy a jogalkotónak szabályoznia kell a különböző eljárások egymáshoz való viszonyát, ha a büntetőjogi fenyegetettségű jogellenes cselekményhez más jogágba tartozó jogkövetkezmény is társul.²⁶

Tehát a ne bis in idem elve önmagában nem zárja ki azt, hogy valakivel szemben, ugyanazon jogellenes cselekménye miatt több, más jogágba tartozó, azonban eltérő funkciójú eljárást folytassanak le, és ezek annak eredményeként jogkövetkezményt alkalmazzanak. A jogkövetkezmény jellege lesz a megkülönböztetés ismérve, azaz a büntetőjogi jogkövetkezmény megtorló jellegű szankciója mellett ugyancsak represszív célú közigazgatási szankció nem alkalmazható. Az AB rámutatott, hogy a ne bis in idem elvéből következően alkotmányos követelmény ugyanazon cselekmények büntetőjogi és közigazgatási jogi kétszeres szankcionálásának tilalma, melynek a jogbiztonság elvéből fakadó garanciális rendezése jogalkotói feladat.

3. A Szankció tv. és a kétszeres eljárás alá vonás tilalma

Az ugyanazon jogellenes cselekmény két egyébként más jogágba tartozó, párhuzamos vagy egymást követő eljárás eredményeként mindkét eljárásban azonos tartalmú, célú, funkciójú – közigazgatási jogi és büntetőjogi – szankcionálásának elkerülése érdekében, egy egységes közigazgatási szankciórendszer megalkotásának régóta jelenlévő igényével született meg a közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló 2017. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Szankció tv.), amely végül több módosítást követően 2021. január 1. napjától lépett hatályba. A közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2020. évi CLXVIII. törvény próbálta ágazati szinten is megteremteni jelen levő jogszabályok koherenciáját, módosítva egyes jogszabályokat.

E tanulmány anélkül, hogy a Szankció tv. kiegészítésre szoruló szabályait elemezné, mindössze arra keresi a választ, hogy az állatvédelmi bírság és az állatkínzásért való büntetőjogi felelősség tekintetében alkalmas-e ez a keretszabálynak tervezett jogszabály, hogy a párhuzamos eljárások, illetve azonos tényállás alapján

²⁶ 8/2017. (IV.18.) AB határozat [49].

azonos rendeltetésű többszörös szankciók létét kiküszöbölje a ne bis in idem elvének megfelelően. Kérdés, hogy vajon ez a kodifikáció segíti-e az európai sztendereknek és a hazai jog alapvető rendszerének hatékony működését, illetve az ehhez kapcsolódó jogalkalmazást.

A törvény az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági eljárás során megállapított jogszabálysértések (közigazgatási szabályszegés) miatt a közigazgatási hatósági ügyben érdemi döntéssel kiszabható jogkövetkezményekre (közigazgatási szankció) terjed ki. Ezzel bevezeti a közigazgatási szabályszegés fogalmát, amellyel azonban az ágazati jogszabályok nem operálnak, a közigazgatási szankció elnevezés helyett pedig rendszerint a bírság szó szerepel (lásd esetünkben állatvédelmi bírság), így nincs egységes terminológiai háttér, hiszen ahány ágazati szabályozás, annyi specifikum. A jogszabály szabályozási technikája sajátos, a Szankció tv. rendelkezéseitől törvény akkor rendelkezhet eltérően, ha ezt a törvény megengedi.

A közigazgatási szabályszegésért való felelősség megállapítása esetén a közigazgatási hatóság közigazgatási szankciót alkalmaz, melyet azzal a természetes személlyel, jogi személlyel vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezettel szemben lehet alkalmazni, akinek, illetve amelynek a közigazgatási szabályszegésért való felelősségét a közigazgatási hatóság megállapította.

A közigazgatási szabályszegésre a Szankció tv.-ben nevesített – ezáltal a hatálya alá tartozó – közigazgatási szankciók a figyelmeztetés, a közigazgatási bírság, a tevékenység végzésétől történő eltiltás és az elkobzás, mely utóbbi akkor is alkalmazható, ha felelősségre vonásra nem került sor. Az eredetileg tervezett közigazgatási óvadék (biztosíték jellegű anyagi joghátrány, mely egy év elteltével visszajárt volna) intézménye kikerült a törvényből, így ennek problémáival nem kell foglalkozni. Ugyanakkor a Szankció tv. rámutat a valóságban is fennálló helyzetre, hogy törvény vagy eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott kormányrendelet további közigazgatási szankciókat állapíthat meg. Tekintettel arra, hogy mintegy ötven ágazati jogi szabályozásról van szó, számos további eszköz létezik. A Szankció tv. fő célkitűzése a fokozatosság elvének megvalósítása a közigazgatási szankciók alkalmazása terén, így első lépcsőfok a figyelmeztetés, ami a hatóság rosszallásának kifejezése preventív céllal, de van ahol eleve kizárt az alkalmazása.²⁷

A ne bis in idem alapvető elvének érvényesülése érdekében a Szankció tv. úgy szabályoz, hogy 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,²⁸ felmentette; nem alkalmazható a közigazgatási bírság vagy tevékenység végzésétől történő eltiltás közigazgatási szankció.²⁹ A felmentés oka tehát számít, mivel más felmentési jogcím esetén bármilyen, a Szankció tv. hatálya alá tartozó szankció alkalmazható.

²⁷ Kizárt a figyelmeztetés például a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény 80. § (5a) bekezdésében foglalt esetekben.

²⁸ A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (a továbbiakban: Be.) 566. § (1) bek. b) pontja.

²⁹ Szankció tv. 5/A. §

Természetesen a büntetőügyben nem értékelt tényállás (maradéktényállás), illetve a büntetőügyben nem értékelt természetes személy vonatkozásában is bármely szankció szóba jöhet. Ha bizonyítottság hiányában³⁰ történik a felmentés, akkor a bizonyítékok értékelését a közigazgatási hatóság önállóan elvégezheti, hiszen a közigazgatási hatóság bizonyítási eljárást folytat le, ha a döntéshozatalhoz nem elegendőek a rendelkezésre álló adatok, melyhez szabadon választja meg a bizonyítás módját, és a rendelkezésre álló bizonyítékokat szabad meggyőződése szerint értékeli.³¹ A közigazgatási perben sem köti az eljáró bíróságot a más hatóság döntése vagy fegyelmi határozat, illetve az azokban megállapított tényállás, a jogerős elbírált büntetőjogi felelősséget kivéve.³²

A Szankció tv. előírja, hogy ha a közigazgatási szankciót alkalmazó hatóság tudomására jut, hogy az eljárása alapjául szolgáló jogsértő magatartás miatt büntetőeljárás van folyamatban és a közigazgatási szankció alkalmazása e büntetőeljárás kimenetelétől függ, az eljárását a büntetőeljárás befejezéséig felfüggeszti.³³ Ebből következően a büntetőjogi felelősségre vonásra tekintet nélkül alkalmazható a Szankció tv. hatálya alá tartozó figyelmeztetés és az elkobzás szankció, valamint a Szankció tv. hatálya alá nem tartozó egyéb közigazgatási szankció vagy intézkedés, megkülönböztetve a büntetőjogilag fenyegetett és a büntetőjogilag nem fenyegetett közigazgatási szabályszegéseket. A jogalkotó ezzel a büntetőjogi értékelés primátusát hangsúlyozta, hiszen attól teszi függővé a közigazgatási eljárást. A büntetőjogi fenyegetettség ultima ratio a jog eszköztárában, illetve annak kellene lennie. Ugyanakkor gyakori, hogy a közigazgatási eljárás hamarabb megindul, és esetleg hamarabb be is fejeződik, mint egy büntetőeljárás, és az is előfordulhat, hogy erről nem is értesül a másik eljáró szerv. Erre vonatkozóan azonban a Szankció tv. nem tartalmaz gyakorlati szabályozást, vélelmezi a büntetőjogi értékelés elsőbbségét és azt, hogy a közigazgatási hatóság időben észleli is ezt a körülményt. A közigazgatási eljárás ugyanakkor olykor rövidebb idő alatt több eredményt hozhat, mint a büntetőeljárás, és akár nagyobb lehet a visszatartó ereje is.³⁴ Az állatkínzás miatti büntetőjogi felelősségrevonás ultima ratio jellegét áttöri, hogy a közigazgatási szankció olykor nagyobb terhet ró a jogellenes magatartást tanúsítót személyre, és a különböző súlyú jogkövetkezmények miatt még az is felmerül, hogy vajon melyik jogágban „olcsóbb” eljárást indítani.³⁵ A Szankció tv. kiemelt célkitűzése az állampolgárokat és vállalkozásokat terhelő fizetési kötelezettségek csökkentése, és ennek keretében a tényleges pénzügyi hátrányt keletkeztető szankciók alkalmazási körének korlátozása.³⁶ Ez ugyan a fokozatos szankcionálásra vonatkozik, de féltő, hogy a többszörös eljárásoknál is fő elvként fog érvényesülni az anyagi tehercsökkentés, és nem feltétlenül a megvalósított jogsértés lesz az alapja.

³⁰ Be. 566. § (1) bek. c) pontja.

³¹ Ákr. 62. § (1) és (4) bekezdései.

³² A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény 85. § (6)–(7) bekezdései.

³³ Szankció tv. 5/B. §

³⁴ Beszámoló 2018, 49.

³⁵ Erre vonatkozóan bővebben: Kajó 2021.

³⁶ Általános indoklás második bekezdése.

A Szankció tv. a közigazgatási szankciókat a 2021. január 1. napjától történő hatálybalépését követő időszaktól rendeli bejegyezni a Közigazgatási Szankciók Nyilvántartásába. Átmeneti rendelkezéssel vagy a visszaható hatály tilalmának szabályozásával nem segíti a jogalkalmazót, és ezzel egyfajta tabula rasát biztosít, ami méltánytalan és aránytalan, hisz a nyilvántartásban szereplő adatokra a bírságkiszabás feltételeként is tekint. E közhiteles nyilvántartás a bejegyzés időpontjától (ami elvileg a közigazgatási döntés véglegességének napja) számított három év elteltéig tartalmazza az adott döntéssel összefüggésben nyilvántartott adatokat, amihez a közigazgatási szankció alkalmazására jogosult hatóság férhet hozzá az eljárása során az adott eljárás ügyfelére vonatkozóan. A nyilvántartás tehát a közigazgatási szabályszegések szankcionálásának fokozatosságát hivatott elősegíteni és nem a kettős eljárások kiküszöbölését, mivel más nyilvántartással összekapcsolva nincs, és csak a végleges jelleggel lezárult közigazgatási hatósági eljárások döntéseit tartalmazza, a folyamatban levőket nem. Emiatt továbbra is szükség lenne a hatóságok közötti, sőt a hatóság különböző szakterületeinek kommunikációjára. Érdeemes lenne megfontolni, hogy e nyilvántartás hozzáférhető legyen más, nem közigazgatási szervek részére is, vagy akár a vezetését is rá lehetne bízni egy büntetőeljárásban egyébként is részt vevő szervezetre.

A különböző szakterületi kommunikációra jó példa az egészség környezetvédelmi tevékenységéről szóló 1/2014. (III.31.) LÜ körlevél, ami hangsúlyozza, hogy a környezetvédelmi ügyészi tevékenység során a szakági együttműködésnek kiemelt jelentőséget kell tulajdonítani, ami az információk, adatok iratok kölcsönös átadását jelenti a folyamatosság és az időszerűség követelményét betartva. Ez a szakági együttműködés gyakorlatban azt jelenti, hogy a büntetőjogi szakág a Btk. XXIII. fejezetében meghatározott környezet és természet elleni bűncselekmények³⁷ miatt indult eljárásokban a feljelentés elutasításáról, a nyomozás megszüntetéséről szóló határozatok, az ügyben készített szakértői vélemény, a vádemelés és a büntető ügyben hozott bírósági döntés másolati példányának megküldésével folyamatosan tájékoztatja a kijelölt közérdekvédelmi szakterületi ügyészt. De ugyanígy vice versa a közérdekvédelmi ügyész is továbbítja a feltárt és a büntetőjogi szakágat érintő információkat, vagy akár büntetőeljárást is kezdeményezhet.

A három éves nyilvántartási idő a Szankció tv. három éves abszolút elévülési határidejéhez³⁸ igazodik, ugyanakkor maga a Szankció tv. is áttöri ezen elévülési határidőt, mivel lehetőséget biztosít arra, hogy ha büntetőeljárás is indult a közigazgatási eljárás alapjául szolgáló jogsértő magatartás miatt, akkor annak befejezésétől számított egy évig még legyen lehetőség közigazgatási szankció alkalmazására indokolt esetben. Az Átv.-ből kikerült a korábbi öt éves objektív elévülési időre vonatkozó szabályozás.

A közigazgatási bírság és a tevékenység végzésétől való eltiltás kiemelt szankciók. A ne bis in idem elvének tiszteletben tartása mellett a Szankció tv. ezen közigazgatási szankciók alkalmazását kizárja a büntetőjogilag értékelt jogsértő magatartások esetében, tehát mindenképp függenek a büntetőeljárás végeredményétől. A Szankció tv. a közigazgatási bírság kiszabásának feltételül konkrét felsorolást tartalmaz, ugyanakkor

³⁷ A Btk. 241-252. § büntető tényállásai, melybe beletartozik a Btk. 244. §-ában foglalt állatkínzás tényállása is.

³⁸ A közigazgatási szankció elévülésének szubjektív határideje a tudomásszerzéstől számított hat hónap, míg az objektív három év.

az állatvédelmi hatósági eljárás sajátosságait nem feltétlenül képes megragadni. Előfordulhat, hogy büntetlenül marad egy cselekmény avagy a közigazgatási eljárást fokozzuk le a büntetőeljárás maradékcselekményének szankcionálására. Varga Zs. András szerint³⁹ a közigazgatási szankció alkalmazása általában nem függhet más jogági szankciótól, ha a szubjektív, bűnösségi alapú büntető jellegű szankció bármilyen okból elmaradna, akkor a közigazgatási jogi felelősség egy megelőlegezett maradék-felelősség lenne, és a közigazgatási anyagi jogi szabályok megsértésének szankció nélkül maradása nem a rendet szolgálná.⁴⁰ A Szankció tv. az állatvédelmi bírság és az állatkínzás büntetőjogi kettős értékelése kapcsán még mindig nem szabályozza pontosan azt az esetkört, amikor a közigazgatási hatósági eljárás valamilyen oknál fogva megelőzi a büntetőeljárást. A Szankció tv. szerint a büntetőjogi értékelés elsőbbsége a főszabály, és ahhoz igazodik a közigazgatási eljárás, ami félő, hogy valójában a közigazgatási jogi felelősségrevonásnak szimpla matematikai formulává történő ledegradálását okozhatja, vagy a közigazgatási eljárás a büntetőeljárásból megmaradt maradékcselekmények értékelésére korlátozódik, ami pedig nyilvánvalóan nem célja a jogalkotónak. A közigazgatási szankcionálás objektív mérce, önmagában nem függhet a büntetőeljárástól, de a ne bis in idem elve miatt mégis figyelemmel kell rá lenni. A jogbiztonság követelményéből eredően ennek előre láthatónak és kiszámíthatónak kell lennie.

Az állatvédelem területén a közigazgatási szankció kiszabása mellett, az állatvédelmi hatóság számos intézkedést tehet,⁴¹ az állatvédelmi és az állattartási szabályok megszegése esetén meghatározott cselekmény végzésére, túrésére vagy abbahagyására kötelezheti az állattartót, kötelezést írhat elő, korlátozhatja az állattartást vagy el is tilthatja attól az állattartót a jogsértés súlyától függően 2–8 évre. Az eltiltás adott esetben nagyobb anyagi hátrányt jelenhet, mint a felfüggesztett szabadságvesztés büntetésre történő elítéltetés.

Az állatok védelmére, kíméletére vonatkozó jogszabály vagy hatósági határozat előírását megsértő vagy annak eleget nem tevő személy állatvédelmi bírságot köteles fizetni. Az Átv. megfogalmazásában kötelező az állatvédelmi bírság kiszabása, ugyanakkor a Szankció tv. a cselekmény büntetőjogi fenyegettsége esetén ezt kifejezetten tiltja. Ezt érdemes lett volna a Szankció tv. hatálybalépését elősegítő jogszabállyal ugyancsak módosítani a ne bis in idem elvének megfelelően.⁴² A bírság megfizetése nem mentesít más jogkövetkezmények alól, az Átv. e vonatkozásban az állatvédelmi oktatásra kötelezést, illetve például az állat vagy állatfaj tartásától történő eltiltást⁴³ említi, de szóba jöhet még akár az állat elkobzása is. Az állatvédelmi bírság alapösszege tizenötezer forint, de ha az állatvédelmi bírság kiszabására okot adó

³⁹ Varga Zs. András párhuzamos indokolása a 8/2017. (IV.18.) AB határozathoz [82]–[87].

⁴⁰ 8/2017. (IV.18.) AB határozat [79]–[89].

⁴¹ Átv. 42/D. § így például működési engedélyt módosíthatja, visszavonhatja, létesítményt vagy annak egy részét bezáráthatja, tartási engedélyt visszavonhatja, az állatjóléti felelőst új képzés elvégzésére kötelezheti.

⁴² Ha a jogalkotó a bírság alkalmazását kötelezően írja elő, akkor a jogalkalmazó a jogsértés elkövetésének megállapítása esetén nem tekinthet el e jogkövetkezménytől. Lásd a Kúria 2013.El.II.JGY.1/1/1. számú, a „Közigazgatási bírságok” vizsgálati tárgykörben a Kúrián felállított joggyakorlat-elemző csoport által készített összefoglaló véleménye II.4.1., 26.

⁴³ Átv. 43. § (9) bekezdése.

jogsértés elszenvédője kedvtelésből tartott állat, akkor a bírság alapösszege hetvenötezer forint.⁴⁴ Az állatvédelmi bírságról szóló 244/1998. (XII.31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. r.) a bírság alapösszegét a jogsértés körülményeitől függően szorzókkal rendeli növelni.⁴⁵ A legmagasabb a tízszeres szorzó, amelyet az állat életének elfogadható ok vagy körülmény nélküli kioltása, az állat kínzása, illetve az állat elhagyása, kitétele, elűzése, valamint állatviadal és az állat uszítása esetére rendel alkalmazni a jogalkotó. A büntetőjogban a fokozatosság elve szerint kap büntetést állatkínzás miatt az elkövető, a pénzbüntetés legkisebb összege – az anyagi hátrányt összevetve a bírság összegével – harmincezer forint, míg állatvédelmi bírság címén az anyagi szankció a kedvtelésből tartott állat életének kioltása esetén hétszázötvenezer forint, de nem ritka a több milliós pénzbírság sem.⁴⁶

A bűncselekmény elkövetője természetes személy, és nem feltétlenül az állat tartója, míg a közigazgatási szabályszegést jellemzően az állat tartója követheti el, aki lehet akár jogi személy is, mellyel szemben a jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedésekről szóló 2001. évi CIV. törvény alapján lehet eljárni. Az intézkedések (a jogi személy megszüntetése, a jogi személy tevékenységének korlátozása vagy pénzbírság) szándékos bűncselekmény elkövetése esetén alkalmazhatók, az esetben, ha a bűncselekmény elkövetése a jogi személy javára előny szerzését célozta vagy eredményezte, vagy a bűncselekményt a jogi személy felhasználásával követték el.⁴⁷

Ha az állatvédelmi képzésen való részvételre kötelezett állattartó a kötelezettségének önként nem tesz eleget, az állatvédelmi képzés, illetőleg annak hátralévő része helyébe állatvédelmi bírság lép. Felmerülhet kérdésként, hogy az összeg átváltása nem minősül-e anyagi jellegű és represszív természetű szankciónak, és nem ütközik-e a ne bis in idem elvébe, tekintettel arra, hogy az állatvédelmi képzésen való részvétel nem teljesítése esetén, annak állatvédelmi bírságra történő átváltásakor a bírság összege legalább százezer forint, és egy napi képzésen való részvételnek ötvenezer forint állatvédelmi bírság felel meg.⁴⁸ Az állatok tartása, egészségi állapota tekintetében rendszeres jelentéstételre kötelezés és az érintett állatfaj vonatkozásában tartási gyakorlattal rendelkező személy igénybevitelére kötelezés nem okoz összeütközést a kétszeres eljárások felmerülésekor.

⁴⁴ Átv. 43. §, és a Korm. r. 2. § (1) bekezdése, mely szerint a bírság alapösszege tizenötezer forint, 2021. január 7. napjától a kedvtelésből tartott állat esetén hetvenötezer forint.

⁴⁵ Több tényállás esetén vagy attól függően, hogy a jogsértés közvetlenül befolyásolja-e az állat jólétét, hány gerinces állat egyedét érinti, a jogsértést okozó cselekményt szándékosan követték-e el, azonos tényállású, három éven belüli ismételt jogsértésről van-e szó. A szándékos elkövetéshez a legmagasabb szorzót kell alkalmazni. Korm.r. 2. § (6) bekezdése.

⁴⁶ A Kajó által vizsgált 78 esetből a legmagasabb pénzbüntetés 300 ezer forint volt, míg jegyzők és járási hivatalok milliós, tízmilliós bírságokat szabtak ki, például 1,6 millió forintos állatvédelmi bírságot egy városi jegyző szabta ki azért, mert az állattartó kutyája rendszeresen az utcán kóborolt önsétáltató módon, érvényes veszettség elleni oltása és chipje nem volt, és még közlekedési balesetet is okozott, míg 26 millió forintos bírságot kapott egy haszonállat-tartó telep.

⁴⁷ 2001. évi CIV. törvény 2. § (1) bekezdése, E körben érdemes lenne az Európai Unió Tanácsa 2988/95. számú Rendelete és az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága R (91) 1. Ajánlása alapján átgondolni a jogi személyek felelősségével kapcsolatos lehetőségeket.

⁴⁸ Korm. r. 3. §.

Összességében a büntetőjogi felelősségre vonás nem érinti a Szankció tv.-ben nem kiemeltként meghatározott közigazgatási szankciókat, illetve a Szankció tv. hatálya alá nem tartozó, ott fel nem sorolt számos egyéb, ágazati közigazgatási szankciót vagy intézkedést, azok szabadon alkalmazhatók. Ha olyan közigazgatási szabályszegés történik, amelynek jogkövetkezménye kiemelt szankció is lehet, akkor a büntetőeljárás eredménye mindenképpen mérvadó.

4. További felvetések és javaslatok

Több állam is az ügyész kezébe helyezi az eljárások irányának meghatározását,⁴⁹ mivel olyan szereplő, akinek rálátása van a kezdetektől a büntetőeljárás folyamatára is, polgári jogi keresetindítási, illetve számos hatósági eljárás-kezdeményszerzési jogkörrel rendelkezik.

Magyarországon az ügyész az igazságszolgáltatás közreműködőjeként, mint közvádoló az állam büntetőigényének kizárólagos érvényesítője. Az ügyészség üldözi a bűncselekményeket, fellép más jogsértő cselekményekkel és mulasztásokkal szemben, valamint elősegíti a jogellenes cselekmények megelőzését.⁵⁰ Büntetőjogon kívüli jogkörében a közérdek védelmezőjeként az Alaptörvény vagy törvény által meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol.⁵¹ Az ügyészség a közérdek védelme érdekében közreműködik annak biztosításában, hogy mindenki betartsa a törvényeket. A jogszabályok megsértése esetén - törvényben meghatározott esetekben és módon - fellép a törvényesség érdekében.⁵² Az ügyészségnek az igazságszolgáltatás közreműködőjeként gyakorolt büntetőjogon kívüli közérdekű feladat- és hatásköréről külön törvények rendelkeznek. Az ügyész ezeket a hatásköreit a törvénytörés kiküszöbölése érdekében elsősorban bírósági peres és nemperes eljárások megindításával (perindítási jog), valamint hatósági eljárások kezdeményszerzésével és jogorvoslat előterjesztésével gyakorolja (fellépés).⁵³ A környezet- és természetvédelemmel kapcsolatos ügyészi feladatokat a megyei, illetve fővárosi ügyészségeken erre kijelölt ügyész végzi,⁵⁴ az az ügyész környezetvédelemmel kapcsolatos feladatait és a büntető valamint a közérdekvédelmi szakterület együttműködésének kétirányú mechanizmusa külön is szabályozást nyert.⁵⁵ A kétszeres értékelés kiküszöbölése szempontjából indokolt lehet az ügyész szélesebb körű szerepvállalása és akár a közigazgatási szankciók nyilvántartása feletti rendelkezési jogot is kaphatna.

⁴⁹ Horvátországban az EJEB Maresti kontra Horvátország ügye óta (55759/07) változott a jogi környezet a ne bis in idem elvének való megfelelés miatt, a kétszeres eljárások kizárása érdekében, a különböző eljárások fő kezdeményszerzője az ügyész. Bizjak 2015, 54.

⁵⁰ Alaptörvény 29. cikkének (1) bekezdése.

⁵¹ Alaptörvény 29. cikkének (2) bekezdés d) pontja.

⁵² Az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény (a továbbiakban: Ütv.) 1. § (2) bekezdése.

⁵³ Ütv. 26. § (1) bekezdése.

⁵⁴ Az ügyészség közérdekvédelmi feladatairól szóló 3/2012. (I.6.) LÜ utasítás 68. §-a.

⁵⁵ Az ügyészség környezetvédelmi tevékenységéről szóló 1/2014. (III.31.) LÜ körlevél.

A magyar büntetőjog büntetési rendszerében állatkínzás esetén a leggyakoribb büntetés a pénzbüntetés, illetve a felfüggesztés szabadságvesztés büntetés, de előfordulhat közérdekű munka büntetés is. Egyes állatvédők hangoztatják, hogy érdemes is lenne a közérdekű munka büntetés végrehajtásának helyéül valamelyik állatmenhelyet kijelölni. Ez azonban nem ilyen egyszerű, mivel a munkahelyek foglalkoztatási kedve nem erőltethető, ahhoz önkéntes foglalkoztatói nyilatkozat szükséges, nehéz is munkáltatót találni, és erre a hatályos szabályok szerint a büntetést kiszabó bíróságnak nincs hatása. Ráadásul a közérdekű munka végrehajtása sokszor eredménytelen az elítélt önhibája miatt. (nem jelenik meg a pártfogói felügyeleti eljárásban sem az elítélt, vagy nem jogszabálynak megfelelően teljesít etc.) Meg kell említeni a foglalkozástól eltiltás büntetést is, amelyet elviekben a büntetőeljárásban ki lehet szabni az állatkínzás elkövetőjére, amennyiben szakképzettséget igénylő foglalkozása szabályainak megszegésével követi el, vagy foglalkozásának felhasználásával, szándékosan követi el a bűncselekményt, akkor is, ha nem ez a foglalkozása, de megvan hozzá a szakképesítése.⁵⁶ De felmerült már az állattartástól eltiltás intézkedésként való bevezetése is,⁵⁷ vagy a büntetés mellett magatartási szabályként való előírásaként.

Állatkínzás miatt akár feltételes ügyészi felfüggesztés⁵⁸ is szóba kerülhet, a vádemelés helyetti elterelési lehetőségként, ami az ügyészi diszkréciónak egyik eszköze az opportunitás elve alapján. Az ügyészség határozattal felfüggesztheti az eljárást, ha a gyanúsított jövőbeni magatartására⁵⁹ tekintettel az eljárás megszüntetése várható, és az eljárás főszabály szerint háromévi szabadságvesztésnél nem súlyosabb büntetés kiszabását rendeli – az állatkínzás vétségi és büntetői alakzata is ilyen – és a sikeres felfüggesztés esetén az eljárás megszüntetésére kerül sor. Nem bírósági eljárásban hozott határozat, mégis az ügy érdemére kihat, hisz a felfüggesztés idejének eredményes elteltét követően az ügyész erre tekintettel megszünteti az eljárást. A Szankció tv. 5/A. §-a a kiemelt közigazgatási szankció kizárásának okaként ugyanakkor csak bírósági határozatban történő büntető elítéltetést vagy felmentést említ, az ügyészi szakban megszüntetett eljárásra nem tér ki. Nemzetközi viszonylatban egyes államokban a büntetőeljárás ügyész általi lezárását ítélt dologként értékelik másik államban is,⁶⁰ érdemes lenne a kétszeres értékelést kiküszöbölni ilyen esetben is, és elfogadni az ügyész általi megszüntetést, ami megfelelne a jogbiztonság és kiszámíthatóság követelményének. A ne bis in idem elvét előíró rendelkezés felmentésre és elítélésre utal, az ártatlanság vélelmét tartalmazó alaptörvényi rendelkezés a büntetőjogi felelősségrevonás végleges megállapítását kifejezetten és kizárólag a bíróság jogerős

⁵⁶ Btk. 52. (1) bekezdés a) b) pontja és (2) bekezdése.

⁵⁷ Beszámoló 2018, 49.

⁵⁸ A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (a továbbiakban: Be.) 416–420. §§

⁵⁹ A bűncselekmény jellegére, az elkövetés módjára és a gyanúsított személyére tekintettel e feltételes ügyészi felfüggesztéstől a gyanúsított magatartásának kedvező változása várható. Be. 416. § (2) bek. b) pontja.

⁶⁰ C-187/01 és C-385/01. Gözütok és Brügge egyesített esetek. A Gözütok ügyben a holland ügyészség, míg a Brügge ügyben a német ügyészség eljárást lezáró döntését vette figyelembe a német, illetve a belga hatóság.

határozatához köti, így jelenleg res iudicata hatás kiváltására csak bírósági határozat képes, ügyészségi nem.⁶¹

A legnagyobb gondot a gyakorlatban a már jelzett *időbeliségi* probléma okozza; ha közigazgatási hatósági eljárás indult állatvédelmi ügyben, és büntetőeljárás csak utóbb indul miközben a közigazgatási eljárás időközben befejeződött. A felvetés elvi jellegű, hiszen a közigazgatási előadó már az eljárása kezdetén észlelheti a bűncselekmény létét és jelezheti is ezt, de ez nem mindig életszerű. Tehát ez esetben a közigazgatási döntés egy jogszerű folyamat eredményeként, törvényesen jön létre. Arra viszont nincs lehetőség, hogy a büntetőeljárásban ezt 'beszámítsák' bármilyen módon, sőt, lehet, hogy ki sem derül a közigazgatási hatósági döntés ténye. Ugyanakkor a ne bis in idem elvének következetes értelmezése indokolná a kétszeres büntetés elkerülését.

Felmerülhetne a döntés elleni jogorvoslat lehetősége az Ákr. rendelkezéseinek megfelelő módon kérelemre (közigazgatási per vagy fellebbezési eljárás) vagy hivatalból. Ez utóbbinál a döntésnek a hatóság saját hatáskörében történő módosítása vagy visszavonása mellett, külön kiemelhető az ügyészi felhívás és fellépés indított eljárás,⁶² amely ugyancsak indokoltá teheti az ügyészi részvételt az állatvédelemmel kapcsolatos eljárásokban.⁶³ Ugyanakkor aggályos a meghozatala idején egyébként jogszerű közigazgatási döntés utólagos jogszerűtlenségének megállapítása, amennyiben a kétszeres értékelés tilalmazottsága esetén ragaszkodunk a büntetőeljárás elsőségéhez. A közigazgatási döntés tekintetében egy másik gyakorlati példára mutat rá Lengyel Tibor a tanulmányában,⁶⁴ amikor a – többek közt – 252.000. Ft összegű jövedéki bírság ügyében hozott közigazgatási határozat felülvizsgálata során indult közigazgatási perben a bíróság beszerezte a közigazgatási alaphatározatot követő büntetőeljárásban orgazdaság miatt kiszabott 100.000. Ft összegű pénzbüntetésről szóló büntető határozatot, majd a ne bis in idem elvére hivatkozással a jövedéki bírság összegét a pénzbüntetés 100.000. Ft-os összegével utólag csökkentette. Tehát egy időben később keletkezett büntetőjogi szankcióra figyelemmel, annak ellenére, hogy a kétszeres értékelés tilalma valójában a büntetőeljárás során állt be. Teljes mértékben indokolt lenne ezt a körülményt a büntetőbíróságok büntetés kiszabási gyakorlatában enyhítő körülményként érvényesíteni az előzetes közigazgatási eljárásra figyelemmel. Így tudna garanciális módon maradéktalanul érvényesülni a ne bis in idem elve a közigazgatási és büntetőeljárási szankcióhalmazódás elkerülésével a közigazgatási eljárás csorbulása nélkül, és így érvényesülhet a tisztességes eljárás alkotmányos alapelve. Ahogy Czine Ágnes rámutatott, az állatvédelmi hatósági eljárásban született felelősségről szóló végleges döntésnek is ki kellene hatnia a büntetőeljárásban kiszabott szankcióra.⁶⁵

Problémás az eltiltás sokrétű kérdésköre is, mert a tevékenység végzésétől eltiltást a Szankció tv. kiemelt szankcióként kezeli, és nem engedí alkalmazni csak

⁶¹ Lásd BH2018.301., amely az Alaptörvény XXVIII. cikk (2) és (6) bekezdésének értelmezése kapcsán fejtette ki ezt az álláspontot.

⁶² Ákr. 113. §.

⁶³ Fontos kiemelni, hogy a korábbi időszakban lévő ütemezett ügyészi vizsgálatok hiányában jelenleg ehhez kezdő körülményre van szükség (bejelentés, kérelem etc.).

⁶⁴ Lengyel 2020, 65–66.

⁶⁵ Czine Ágnes különvéleménye a 8/2017. (IV.18.) AB határozathoz [110].

a büntetőeljárás eredményének függvényében. Az Átv.-ben az eltiltást a közigazgatási hatóság saját hatáskörben, vagy az ügyész kezdeményezésére is elrendelheti, de fogalmilag okoz némi zavart, hogy létezik polgári jogi eljárásban történő eltiltás is. Törvény perindításra jogosíthatja az ügyészt különösen a környezet, természet és termőföld védelmével, összefüggésben, ilyen perindítási jogosultság esetén, az eljárás közérdekűségét vélelmezni kell.⁶⁶ Az állatok kíméletére és védelmére vonatkozó jogszabályok megsértése esetén az ügyész jogosult keresetet indítani a tevékenységtől való eltiltás, illetőleg a tevékenységgel okozott kár megtérítése iránt.⁶⁷ A keresetindítás jogkövetkezménye jogi értelemben nem szankció, tartalmilag azonban igen, hiszen a közérdekű célból indított polgári peres kötelezés negatívan kihat az alperes életviszonyaira, mint a jogsértő magatartáshoz fűzött represszív jogkövetkezmény, így kérdés, hogy ez mennyiben áll összhangban a kétszeres értékelés tilalmának alkotmányjogi alapelveivel, amennyiben következetesen végigvisszük az Engel-kritériumok alapján nyugvó vizsgálatát. A tevékenységtől való eltiltás polgári jogi vetülete nem illeszthető be a tevékenységtől eltiltás büntetőjogi illetve közigazgatási jogi fogalmi keretébe. A tevékenységgel okozott kár megtérítése iránti keresetnél pedig valójában nem tisztázott, hogy ez kinek a kára, tudja-e egyéb törvényes úton és milyen feltételek mentén érvényesíteni. A tevékenységtől való polgári jogi eltiltás esetén az is kérdéses, hogy az önkéntes teljesítés hiányában egy ilyen eltiltás végrehajtása hogyan történhet. Egyébként ez a típusú polgári kereset gyakorlatban ritka, gyakrabban találkozunk az állatvédő civil szervezetek aktivitásával e téren, mivel sajátos szerepet kaptak az állatvédelemben; egyrészt az állatvédelmi jogszabályok megsértése miatt általuk kezdeményezett hatósági eljárásokban az ügyfél jogállása illeti meg őket; másrészt a jogszabályba ütköző magatartástól való eltiltás iránt az ilyen szervezet is pert indíthat.

5. Zárszó

Összességében a Szankció tv. alkalmazása során felmerülnek a fentebb jelzett gyakorlati problémák. Így az állatvédelmi közigazgatási eljárás és az állatkínzás miatti büntetőeljárás összevetése a ne bis in idem elve szempontjából indokolná egy átláthatóbb nyilvántartási rendszer meglétét, a többszörös eljárások egymáshoz való viszonyának pontos rendezését, a kétszeres értékelés tilalmának minden állatvédelmi szankcióra történő kiterjesztését és átgondolását, az eljárásokban részt vevő szervek megfelelő kommunikációját, illetve esetlegesen egy koordináló szervezet kontrollját. A Szankció tv. a szankcióhalmozódás elkerülése érdekében további pontosításra szorul, lehet, hogy jobb lett volna az Alkotmánybíróságnak a vonatkozó határozatában megsemmisítenie jövőbeli hatállyal⁶⁸ az Átv.-nek az állatvédelmi bírság tekintetében kifogásolt rendelkezéseit, hogy lehetőség legyen a teljes újraszabályozásra, mivel a ne bis in idem alapelvből következő elvárások e területen a jövőben még további gyakorlati kérdéseket vethetnek fel.

⁶⁶ Ütv. 27. § (5) bekezdésének e) pontja, és (6) bekezdése.

⁶⁷ Átv. 44. § (2) bekezdése.

⁶⁸ Czine Ágnes különvéleménye a 8/2017. (IV.18.) AB határozathoz [114].

Irodalomjegyzék

1. Beszámoló „Az állatkínzás miatt indult büntetőeljárások tapasztalatai és büntetéskiszabási gyakorlata” című kerekasztal-beszélgetésről, *Ügyészek Lapja*, 2018/1.
2. Bizjak D (2015) *The protection of the environment through criminal law in Croatia*, PhD Értekezés, Közép-Európai Egyetem, Budapest
3. Commission working document on a Community Action Plan on the Protection and Welfare of Animals (2006-2010) *Strategic basis for the proposed actions*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52006DC0014> [2021.10.30.]
4. Harmati J & Kiss Á L (2016) Judgment of the European Court of Human Rights on the prohibition of double assessment Judgment of the joint application of tax fines and criminal convictions, *JeMa*, 2016/4.
5. Kajó C (2021) *A cornerstone from a keystone - the ultimate The elimination of the ultima ratio principle in cruelty to animals offense (with a view to the emerging “forum shopping” due to tendencies in sanctioning*, <https://www.jogiforum.hu/publikaciok/1138> [2021.10.30.]
6. Lengyel T (2020) The practical barriers regarding the principle of ne bis in idem in terms of criminal and administrative law in Hungary, *Belügyi Szemle*, 2020/5.