

DR. BANA IMRE

ELNÖK

SZOLNOKI KÖZIGAZGATÁSI ÉS MUNKAÜGYI BÍRÓSÁG



A „ne bis in idem” elv érvényesülése közigazgatási szankció és büntetőeljárás egyidejű alkalmazása során

Bevezető gondolatok

A „ne bis in idem” elv a kettős büntetés tilalmát jelenti, amely az atheni államférfi, *Demosthenes* (384-322.kr.e.) nevéhez fűződik. Ezen római jogi szabály „hangsúlyja az, hogy ugyanaz az ügy ismét bírói döntés alá ne kerüljön”. Az ítéletek anyagi jogerejét jelentette szoros értelemben (materiellen Rechtskraft von Urteilen²).

Az elv a magyar Alaptörvény XXVIII. cikk (6) bekezdésében jelenik meg: „... 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 „ne bis in idem” elvnek van egy tágabb és egy szűkebb jelentése. Tág értelemben a kétszeres értékelés tilalma a jogállamiság elvéből következő alkotmányos princípium, amely a büntetőjogra a büntetőeljárásra és a büntetés-végrehajtási jogra is vonatkoztatható. Az elkövetőt nem lehet ugyanazon cselekmény miatt kétszer büntetőjogi hátránnyal súlytani.

Szűkebb értelemben kifejezetten a büntetés kiszabása körében alkalmazandó, amely követelmény szerint a bíróság általában nem értékelheti a büntetés kiszabása során súlyosító vagy enyhítő körülményként a törvényhozó által törvényi tényállási (minősítő vagy privilegizáló) elemként már értékelt körülményt. Ez azt is kizárja, hogy a bíróság kétszeresen értékelje ugyanazon tény, állapotot, körülményt.

A külföldi jogállamok alkotmányai is alapvető jogként ismerik el és érvényesítik a „ne bis in idem” elvet, illetve büntetőeljárásaikban is megjelenik az alkotmányos védelemben részesülő szabály. Ennek megfelelően például a Német Szövetségi Köztársaság alkotmányának 103. Cikk (3) bekezdé-

se, vagy Szlovénia alkotmányának 31. Cikke tartalmazza a „ne bis in idem” elvet. Svájc büntetőeljárás törvényének 11. Cikk (1) pontja pedig úgy rendelkezik, hogy nem lehet vádat emelni olyan személlyel szemben, akit korábban végleges és jogerős bírói ítélettel felmentettek, vagy elítéltek³ „A »ne bis in idem« elv napjainkra a jogállamok büntetőeljárása alapelveinek központi eleme.”⁴

Az Alapjogi Charta elfogadásával „relatív új keretek között nem várt módon éledt újra a párbeszéd a jog legismertebb képviselői között intézményi és tudományos szinten”⁵ ezen elvről.

Az elv büntetőjog területén kívüli érvényesülése

A kétszeres értékelés tilalma nemcsak a hazai, valamint a külföldi jogállamok büntetőeljárás alapelvei között jelenik meg, hanem azt valamennyi jelentősebb, emberi jogokat oltalmazó nemzetközi egyezmény is alapvető jogként ismeri el. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R(91) 1. számú ajánlása a közigazgatási szankciókról⁶ 3. alapelve értelmében:

„1. Senki nem büntethető közigazgatási úton kétszer ugyanazon cselekményért, ugyanazon jogszabály vagy ugyanazon társadalmi érdeket védő szabály alapján.

2. Ha ugyanaz a cselekmény két vagy több közigazgatási hatóság eljárását is maga után vonja a különböző társadalmi érdekeket védő jogszabályok alapján, mindegyik hatóság figye-

³ III/01179/2012 AB Hat.20.p

⁴ RADTKE/BUSCH: *Transnationaler Strafkfolgeverbrauch in den sog. Schengen-Staaten?*, EuGRZ 2000, S. 421 m.w.N.

⁵ DR. ULRICH SOLTÉSZ, DR. JULIA MARQUIER: *Hält „doppelt bestraft“ wirklich besser? – Der ne bis in idem-Grundsatz im Europäischen Netzwerk der Kartellbehörden* Gleiss Lutz Büro Brüssel Dieser Artikel ist erschienen in: EuZW, Heft 4, Seite 102, Verlag C.H. Beck

⁶ Elfogadva a Miniszteri Bizottság által 1991. február 13. napján, a miniszteri megbízottak 452. ülésén.

¹ *A Büntetőeljárás törvény kommentárja* – Debreceni Ítéltábla – Bíróság XIV. fejezet 3. o.

² *Proverbia iuris in lingua latina* Online lexikon www.proverbia-iuris.d

lembre veszi az ugyanazon cselekményért korábban kiszabott szankciókat.”

A 8. alapelv kimondja, hogy „a közigazgatási szankciót kiszabó aktussal szemben – minimum követelményként – biztosítani kell a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság általi törvényességi ellenőrzést”.

Közigazgatási szankciók

A fenti ajánlás jól érzékelteti, hogy a „ne bis in idem” elv sokkal tágabb értelmezést igényel napjainkban, mint azt tettük eddig. A későbbiekben megpróbálom bemutatni azt a „nemzetközi ítélkezési” gyakorlatot, amely fontos szerepet tulajdonít a (közigazgatási) szankciók osztályozásának, értékelésének.

Ezen osztályozás nehézségét jól érzékelteti egy svájci szerzőpáros⁷, amikor egy litván népmesét idéz: „Volt egyszer egy király, aki azt a feladatot adta udvari tudósának, hogy állítson össze egy listát a királyságban élő összes állatról. A tudós nagy szorgalommal fogott a munkához, mindenekelött azon állatok regisztrálásával, amelyek rendszerezése problémamentes volt. Felvette a listájára tehát a majmokat, teheneket, feketerigókat a pisztrángokat és más állatfajokat. Ezzel szemben soha nem esett kísértésbe elgondolkozni a boglárka, a borbolya, vagy a nyírfu hovatarozásán, könnyedén, mint növényeket (és nem mint állatokat) érzékelt azokat.

Hamarosan azonban meg kellett küzdenie néhány élőlényvel, amelyekkel nem tudott dűlőre jutni. Hosszan és alaposan tanulmányozta a papucsállatkákat, az amőbákat a korallokat és az embereket, azonban ez sem segített neki továbbjutni. Mivel a tudós egy minden tudomány számára alkalmas törvényszerűségeen töprengett és végül egész pontosan megállapította, hogy egyáltalán mi számíthat állatnak.

Ez idő tájt kérdezte a király a tudóst, hogy elkészült-e végre a munkával. A tudós féltette megélhetését, a gyerekeire gondolt és végül hirtelen bevillant az ötlet: »egy állat« – definiálta – »mindaz, ami a listámon szerepel« és magában foglalja mindenekelött a fákat, a cserjéket gombákat és a füvet, majd a köveket, a süteményeket és a ruhákat és egyáltalán mindent, ami az orra előtt lehet. És ha meg nem halt, kutat még ma is boldogan és elégedett a király nevében.”

Az elv európai bíróság gyakorlatában történő feldolgozását – a hazai szerzők között – részletesen elvégezte Pápai Tarr Ágnes tanulmányában⁸, kizárólag büntetőjogi szemszögből.

Mint látni fogjuk e tanulmány későbbi részében, a közigazgatási szankciók osztályozásának, csoportosításának igazán egy szempontból lesz jelentősége: bír-e az a szankció büntetőjogi jelleggel.

A szankciók osztályozását a hazai jogirodalomban is többen megkísérelték elvégezni, megnyugtató választ azonban nem adtak. „Általánosságban elmondható, hogy szankció

fűződik az olyan szabályozási megoldásokhoz, ahol a jogi norma önkéntes jogkövetés útján érvényesülhet (ilyenek az előíró, tiltó vagy a korlátozó szabályok), a végrehajtás útján érvényesülő szabályok, valamint az egyedi aktus útján érvényesülő szabályok, amely utóbbiak tartalmazhatnak kötelezést vagy tiltást. Vannak azonban olyan szabályozási módok is, amelyek esetében nem feltétlenül szükséges szankció, ilyenek például a szervezeti normák vagy a hatáskört megállapító szabályok.”⁹

A hazai közigazgatási szankció-történet szempontjából mérföldkő volt az 1879. évi XL. törvény (Kihágási büntető-törvénykönyv), a kihágások első kodifikációja. Ezt követte az 1878. évi V. tc-vel megállapított Cemei-kódex, majd az államigazgatás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény tette lehetővé a szabálysértéseken kívüli közigazgatási szankciók alkalmazását.

Az elv alkalmazásának történeti áttekintésében kiemelést érdemelnek az Európa Tanács égisze alatt megszületett jogsegély egyezmények. Az Unió 2000. december 7-én az állam- és kormányfők ülésén elfogadta az Alapjogi Chartát¹⁰, amelyet azonban a tagállamok nem ratifikáltak. Ezért az Unió jelenleg a „ne bis in idem” elvét a Schengeni Megállapodás¹¹ alapján érvényesíti.

A Bíróság 2014. május 27-én – bár büntető ügyben¹² – jelentős ítéletet hozott amikor megállapította, hogy nem sérti az Alapjogi Chartát az a szabály, amely szerint a „ne bis in idem” elvének a schengeni térségen belüli alkalmazása megköveteli, hogy a valamely tagállamban kiszabott büntetés már végrehajtott legyen, vagy végrehajtása folyamatban legyen. Az irányadó tényállás szerint Zoran Spasic szerb állampolgár ellen Milánóban 2009-ben elkövetett csalás miatt eljárást indítottak Németországban. Ezzel egyidejűleg Z. Spacicot ugyanezen bűncselekményért egy év szabadságvesztés-büntetésre és 800 euró pénzbüntetésre ítélték Olaszországban. Z. Spasic, aki egy más bűncselekményért kiszabott szabadságvesztés-büntetését töltötte Ausztriában, a pénzbüntetést kifizette, szabadságvesztés-büntetését azonban még nem hajtották végre. A Németország által kibocsátott európai elfogatóparancs alapján az osztrák hatóságok Z. Spacicot átadták a német hatóságoknak. A Bíróság ítéletében az Oberlandesgericht Nürnberg előzetes döntéshozatali kérelme alapján megállapította, hogy a Schengeni Végrehajtási

⁹ Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszék: *Közigazgatási jog általános rész* II. félév 2. zh segédanyag közigazgatási jogi szankció 2012/2013. tanév Debrecen 2013

¹⁰ A tagállamok állam és kormányfői 1999-ben Kölnben tartott tanácskozásukon döntöttek egy alapjogi katalógus megalkotásáról és erre a célra egy szakértőkből álló csoportot is létrehoztak. A szakértői csoport elnökének a Német Szövetségi Alkotmánybíróság korábbi elnökét, Roman Herzogot kérték fel. A 62 tagú bizottság eleget téve mandátumának, az EiT 2000. december 7-n, Nizzában tartott ülésén terjesztette elő szöveges javaslatát. Az állam- és kormányfők döntése nyomán a javaslatot, mint a Közösség nem kötelező jogforrását tették közzé.

¹¹ A luxemburgi Schengenben 1985. június 14-én az Európai Gazdasági Közösség öt tagja – Belgium, Hollandia, Luxemburg, Franciaország és a Német Szövetségi Köztársaság – által a Princesse Marie-Astrid nevű hajó fedélzetén aláírt megállapodás mindössze a részt vevő államok közötti közös határaitokon gyakorolt ellenőrzés fokozatos megszüntetéséről szolt. A megállapodás még csak egyszerűsítette a határátlépés formáit, de már kilátásba helyezte a határok teljes lebontását is.

¹² ECLI:EU:C:2014:586

⁷ ISABELLE HÄNER/BERNHARD WALDMANN (Hrsg.): *Verwaltungsstrafrecht und sanktionierendes Verwaltungsrecht*. Zürich: Schulthess 2010. Ein Märchen, eine Lösung, ein Problem und ein Beispiel

⁸ PÁPAI TARR ÁGNES: *A ne bis in idem elv az Európai Bíróság gyakorlatában*. Miskolci Jogi Szemle 2. évfolyam (2007) 2. szám

Egyezményben foglalt kiegészítő jellegű végrehajtási feltétel a „*ne bis in idem*” elve olyan korlátozásának minősül, amely összeegyeztethető az Alapjogi Chartával. A „*ne bis in idem*” elvét illetően ugyanis, a Chartára vonatkozó magyarázatok kifejezetten hivatkoznak a Schengeni Végrehajtási Egyezményre, éppen ezért ez utóbbi jogszerűen korlátozza a *ne bis in idem* Chartában biztosított elvét.

Schengen előtti gyakorlat körében a Wilhelm ügy¹³ kérdése volt: „Sérti-e a közösségi jogot egy olyan cselekmény miatt lefolytatott eljárás, amely egyidejűleg sérti a német és az európai jogot (általános gazdaságossági gondolat a *ne bis in idem* elv helyett)?”¹⁴ Az ügy előzménye volt, hogy a német szövetségi versenyhivatal német vállalkozások egy csoportját – köztük a Bayert – 1967 szeptemberében bírság megfizetésére kötelezte, mert eljárásában azt állapította meg, hogy azok áraikat egymás között egyeztették és ez a cselekményük a német versenytörvénybe ütközött. Ugyanazon év májusában azonban az Európai Bizottság is eljárást indított több tagállamban honos vállalkozás, így a Bayer ellen is a közösségi versenyszabályok megsértése, egyebek mellett a Római Szerződés 81. cikk (1) bekezdésben tiltott árrögzítés miatt. A határozat ellen benyújtott kereset folytán eljárás közgazdasági bíróság előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezett.

„A vizsgált jogelvet akkoriban egyetlen közösségi jogi norma sem tartalmazta, ezért a német büntetőjogból ismert általános gazdaságosság gondolatán túl a bíróság döntése a »*ne bis in idem*« elvből is fakad.”¹⁵ Ezen ítélet hosszú ideig irányadó volt és előírta, hogy az ugyanazon ügyben párhuzamosan folyó eljárásokban a bírságok összegének megállapításakor figyelembe kell venni a korábban kiszabott bírságot.

A tanulmány megírását inspiráló tényállás

A felperes egy piacon cigarettát vásárolt és az ellenőrzését követő meghallgatásakor számot adott arról, hogy ezt a tevékenységet rendszeresen folytatta, továbbértékesítési céllal.

Alkalmazott jogkövetkezmények:

- 1) A fiatalkorúak dohányzásának visszaszorításáról és a dohánytermékek kiskereskedelméről szóló 2012. évi CXXXIV. törvény *22. § (3) bekezdése: „*Ha valaki az e törvényben foglaltak ellenére dohánytermék-kiskereskedelmi jogosultság, vagy engedély nélkül folytat dohányáru üzletszerű értékesítésére vonatkozó tevékenységet, úgy őt a vámhatóság 5 milliótól 500 millió forintig terjedő bírsággal sújthatja.*”
- 2) A jövedéki adóról és a jövedéki termékek forgalmazásának különös szabályairól szóló 2003. évi CXXVII. törvény 114. § (1) bekezdése: „*A természetes személy – a jövedéki termékkel gazdasági tevékenységet folytató egyéni vállalkozó kivételével –, amennyiben*
a) jövedéki terméket adóraktáron kívül előállít, illetve

b) olyan jövedéki terméket birtokol, szállít, értékesít, használ fel, amelyet nem adóraktárban állítottak elő vagy amelyet – import jövedéki termék esetén – nem vámkeltek, a jövedéki termék mennyisége után jövedéki bírságot fizet.”

- 3) A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 379. § (1) bekezdése: „*Aki*
a) költségvetési csalásból származó vámmellenőrzés alól elvont nem közösségi árut,
b) jövedéki adózás alól elvont terméket, vagy
c) lopásból, sikkasztásból, csalásból, hűtlen kezelésből, rablásból, kifosztásból, zsarolásból, jogtalan elsajátításból vagy orgazdaságból származó dolgot vagyoni haszon végett megszerez, elrejt, vagy elidegenítésében közreműködik, orgazdaságot követ el.”

Az elkövetőt mind a jövedéki hatóság, mind a büntető bíróság jogerősen marasztalta.

A „*ne bis in idem*” elv az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: Bíróság) gyakorlatában, figyelemmel az Emberi Jogok Európai Bíróságának (továbbiakban EJEB) gyakorlatára

Az Eu-jog és a „*ne bis in idem*” elv találkozása egyáltalán nem újkeletű. A 18/65 és 35/65 számú egyesített ügyekben, Gutmann¹⁶ először játszott – igaz „*jelentéktelen*”¹⁷ – szerepet. „*A Bíróság joggyakorlatában jogelvi szintre emeli az egyezmény által védett jogokat, így a »ne bis in idem« alapelvet is. Ahogy a Tokai Carbon¹⁸ ügyben hozott ítéletében is »kimondta: »előzetesen meg kell jegyezni, hogy a »ne bis in idem« elve, amelyet az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény hetedik kiegészítő jegyzőkönyvének 4. cikke is elismer, a közösségi jog alapvető jogelve, amelynek megtartását a bíróságok biztosítják.*» Ugyanezen hivatkozás jelenik meg korábban a Gutman és a Limburgse Viny Maatschappij esetekben is.»¹⁹

Az Európai Bíróság gyakorlatában kiemelkedő jelentősége az Alapjogi Chartának van, különösen annak 50. cikke bír jelentőséggel: „*Senki sem vonható büntetőeljárás alá és nem büntethető olyan bűncselekményért, amely miatt az Unióban a törvénynek megfelelően már jogerősen felmentették vagy elítélték.*”

A bűncselekmény szóhasználat megkívánja annak Charta alkalmazása szempontjából történő értelmezését, amelyet a Bonda ügyben²⁰ végzett el az Európai Unió Bírósága. Mindenekelőtt rámutatott, hogy „*[a] »ne bis in idem« uniós jogi elvének értelmezése során figyelembe kell venni az EJEB ítélkezési gyakorlatát. Ez az egységesség követelményéből fakad, amelynek*

¹⁶ A Bíróság (első tanács) 1966. május 5-i ítélete. Max Gutmann kontra az Euratom Bizottsága. 18-65. és 35-65. sz. egyesített ügyek

¹⁷ OSKAR JOSEF GSTREIN és SEBASTIAN ZEITZMANN: *Die „Åkerberg Fransson“-Entscheidung des EuGH – „Ne bis in idem“ als Wegbereiter für einen effektiven Grundrechtsschutz in der EU?* Zeitschrift für Europarechtliche Studien (ZEuS) Heft 2 - 2013

¹⁸ ECLI:EU:T:2004:118

¹⁹ KLEBERCZ NÓRA: *A ne bis in idem elve és a versenyjogi eljárások Európai Tükör XI. évfolyam 11. szám 85. o.*

²⁰ ECLI:EU:C:2011:845

¹³ ECLI:EU:C:1969:4

¹⁴ BÓDIS JÓZSEF: *Dolgozat a Gazdasági Versenyhivatal Versenykulturúra Központjának „A versenyjog Magyarországon és az EU-ban” pályázatára* 2012. július 31.

¹⁵ BÓDIS JÓZSEF id.m. 3/a.

értelmében a Chartában szabályozott jogok tartalmát és terjedelmét azonosnak kell tekinteni az EJEEnak az EJEB ítélkezési gyakorlata által értelmezett megfelelő rendelkezéseinek tartalmával és terjedelmével.²¹

Az EJEB a 7. jegyzőkönyv 6. cikke keretében az EJEB három „Engelkritériumot” vizsgált, amelyeket azon ítélet után neveznek így, amelyben e bíróság azokat először megfogalmazta.²²

„Az első Engel-kritérium a rendelkezés nemzeti jog szerinti büntetőjogi besorolását érinti. Az EJEB ezt mindazonáltal nem tekinti mérvadónak, hanem csupán a vizsgálat kiindulópontjának.

A második Engel-kritérium keretében az EJEB először az adott jogsértést szankcionáló szabályozás címzettjé körét vizsgálja meg. Ha a szabályozás mindenkire vonatkozik, nem pedig – mint például a fegyelmi jog területén – egy bizonyos jogállással rendelkező csoportra, akkor ez a szankció büntetőjogi jellege mellett szól. Az EJEB emellett a büntetőjogi rendelkezésben előírt szankció célját veszi alapul. A büntetőjogi jelleg megállapítására nem kerül sor, ha a szankció csak a vagyoni kár megtérítését szolgálja. Ha azonban annak célja a megtorlás és a megelőzés, akkor büntetőjogi szankcióról van szó. Az EJEB ezenfelül újabb ítélkezési gyakorlatában azt is figyelembe veszi, hogy a jogsértés szankcionálása olyan jogi tárgyak védelmét szolgálja-e, amelyek védelmét rendszerint büntetőjogi rendelkezések útján biztosítják. E szempontokat összességében kell értékelni.²³

A harmadik Engel-kritérium az előírt büntetés jellegét és súlyát érinti. Szabadságvesztés esetében általánosságban a szankció büntetőjogi jellege vélelmezendő, amely vélelem csak kivételesen dönthető meg. Főszabály szerint a meg nem fizetése esetén szabadságvesztésre átváltoztatható, vagy a bűnügyi nyilvántartásba történő felvétellel járó pénzbüntetés is a büntetőeljárás fennállása mellett szól.

1) Az Åkerberg Fransson ügyben²⁴ H. Åkerberg Fransson arra kötelezték, hogy többek között súlyos adócsalás miatt történő felelősségre vonás céljából 2009. június 9-én jelenjék meg a Haparanda tingsrátt (a haparandai kerületi bíróság) előtt. Azzal vádolták, hogy a 2004-es és 2005-ös adóévre benyújtott adóbevallásaiban téves adatokat közölt, ami annak kockázatával járt, hogy az Államkincstár személyi jövedelemadó és hozzáadottértékadó (a továbbiakban: héa) bevételektől esik el, a 2004-es adóévet illetően 319 143 SEK összegtől, ebből 60 000 SEK-től héa címén, a 2005-ös adóévet illetően pedig 307 633 SEK összegtől, ebből 87 550 SEK-től szintén héa címén. H. Åkerberg Fransson ellen azért is eljárás indult, mert a 2004. októberi és a 2005. októberi bevallási időszakok vonatkozásában elmulasztotta bevallani a munkáltatói járulékokat, ami annak kockázatával járt, hogy a társadalombiztosítási szervezetek az előbbi időszakban 35 690 SEK, az utóbbi időszakban pedig 35 862 SEK összegű bevételtől esnek el.

²¹ ECLI:EU:C:2011:845 43.

²² Az EJEB (nagytanács), 1976. június 8i Engel és társai kontra Hollandia ítélet, (5100/71.; 5101/71.; 5102/71.; 5354/72.; 5370/72. sz. kereset, A. sorozat, 22. sz.)

²³ ECLI:EU:C:2011:845 sz. ügyben Juliane Kokott főtanácsnok indítványa

²⁴ ECLI:EU:C:2013:105

A vádirat szerint a bűncselekményeket súlyosnak kell tekinteni, egyrészt az érintett összegek nagysága, másrészt pedig azon tény miatt, hogy e bűncselekmények rendszeres nagyarányú bűnelkövetés részét képezik.

2007. május 24i határozatával a skatteverket a 2004-es adóévre nézve az üzleti tevékenységből származó jövedelem vonatkozásában 35 542 SEK, a héa vonatkozásában 4872 SEK, a munkáltatói járulékok vonatkozásában pedig 7138 SEK adóbírságot szabott ki H. Åkerberg Franssonnal szemben. Ugyanezen határozatban a skatteverket a 2005ös adóévre nézve, az üzleti tevékenységből származó jövedelem vonatkozásában 54 240 SEK, a héa vonatkozásában 3255 SEK, a munkáltatói járulékok vonatkozásában pedig 7172 SEK adóbírságot is kiszabott vele szemben. E bírságokat kamattal együtt kellett megfizetnie. E bírságokkal szemben nem éltek jogorvoslattal a közigazgatási bíróság előtt, az erre biztosított határidő pedig a 2004-es adóév vonatkozásában 2010. december 31-én, a 2005-ös adóév vonatkozásában pedig 2011. december 31-én lejárt. Az adóbírságot kiszabó határozat indokát ugyanazok a téves adatközlési tényállások képezték, mint amelyeket az ügyészség az alpbüntetőeljárás tárgyává tett.

Az adóbűncselekményekről szóló 1971:69. sz. törvény (skattebrottslagen [1971:69]), a továbbiakban: skattebrottslagen) 2. §-ának szövege a következő: „Aki szándékosan – más módon, mint szóban – téves adatot közöl a hatósággal, vagy nem tesz eleget bevallási, bizonylatbenyújtási vagy egyéb okiratbemutatói kötelezettségének, és ezáltal az adóbevétel csökkenésének, vagy annak veszélyét kelti, hogy ő vagy más jogosulatlanul részesül adójóváírásban vagy adóvisszatérítésben, adócsalás miatt két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

Az eljáró bíróság előtt felmerült a kérdés, hogy a vádlottal szemben emelt vádat el kelle utasítani azon az alapon, hogy ugyanezen tényállás alapján egy másik eljárásban már szankciót alkalmaztak vele szemben, ami ellentétben áll az EJE 7. kiegészítő jegyzőkönyvének 4. cikkével és a Charta 50. cikkével. Erre figyelemmel eljárását felfüggesztve terjesztett elő előzetes döntéshozatali eljárás iránti indítványt.

A Bíróság eljárása során elsőként hatásköri kérdés merült fel: A svéd, a cseh és a dán kormány, továbbá Írország és a holland kormány, valamint az Európai Bizottság vitatta az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések elfogadhatóságát. Szerintük a Bíróság csak akkor rendelkezne hatáskörrel e kérdések megválaszolására, ha a H. Åkerberg Franssonnal szemben kiszabott adóbírságok, valamint a vele szemben emelt, az alapeljárás tárgyát képező büntetőjogi vádak az uniós jog végrehajtásából erednének. Márpedig sem az adóbírságok kiszabásának alapját képező, sem pedig a büntetőeljárás alapjául szolgáló nemzeti jogszabályt illetően nem ez a helyzet. A Charta 51. cikkének (1) bekezdése alapján tehát a fent említett bírságok és eljárások nem tartoznak a Charta 50. cikkében biztosított „ne bis in idem” elv hatálya alá.

A Bíróság rámutatott: „Az uniós alapvető jogok alkalmazási körének e meghatározását megerősítik a Charta 51. cikkéhez fűzött magyarázatok, amelyeket az EUSZ 6. cikk

(1) bekezdése harmadik albekezdésének és a Charta 52. cikke (7) bekezdésének megfelelően figyelembe kell venni az említett cikk értelmezése során (lásd ebben az értelemben a C-279/609. sz. DEB ügyben 2010. december 22-én hozott ítélet [EBHT 2010., I13849. o.] 32. pontját). Az említett magyarázatok szerint „az Unióban meghatározott alapvető jogok tiszteletben tartásának kötelezettsége csak akkor köti a tagállamokat, ha az uniós jog hatálya alatt járnak el”.²⁵

A bíróság megállapította ítélete rendelkező részének 1.: pontjában, hogy „[a]z Európai Unió alapjogi chartájának 50. cikkében szabályozott »ne bis in idem« elve nem zárja ki, hogy valamely tagállam a hozzáadottértékadóval 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.”

2) A Bonda ügyben²⁶ a termelő a valóságban művelt terület nagyságot meghaladó területre igényelt agrártámogatást, amely cselekmény miatt – csalás tényállását megállapítva – marasztalta a tagállami büntető bíróság. Ezen eljárástól függetlenül a „támogatási hatóság” az alapul szolgáló 1973/2004/EK rendeletben előírt jogkövetkezményt alkalmazta. E támogatási hatóság határozatának bírósági felülvizsgálata során előterjesztett előzetes döntéshozatali eljárás (átfogalmazott) egyik kérdése az volt, hogy az Európai Unió Alapjogi Chartájának 50. cikkében rögzített »ne bis in idem« uniós jogi elvének értelmében vett büntetőeljárásnak tekintendő-e az alkalmazandó EK rendelet 138. cikkében szabályozott és abban álló szankciók kiszabása, hogy a mezőgazdasági termelő arra az évre, amelyben valótlan adatokat szolgáltatott a támogatási kérelme alapjául szolgáló terület különbségének megfelelő összeget levonják a mezőgazdasági termelőt a következő három évben megillető támogatások összegéből.

A második kérdés pedig az volt, hogy a kétszeres büntetés tilalma alapján mikor lehet büntetőjogi vagy ahhoz hasonló jellegű eljárásról beszélni. Mint arra *Juliane Kokott* főtanácsnok indítvány²⁷ rámutatott, „[h]a jelen ügyben alkalmaznánk a »ne bis in idem« elvét, a szabadságvesztéssel történő szankcionálás még a család legsúlyosabb és ismétlődő eseteiben is általános jelleggel ki lenne zárva, mivel a rendelet szerinti közigazgatási szankciót kötelező kiszabni és ez kizárná a büntetőeljárás lefolytatását. ... A »ne bis in idem« elve alkalmazásának mellőzése azonban nem járhat azzal a következménnyel, hogy az érintettre a nemzeti büntetőjogi szankció mértékét illetően aránytalan terhet rónak. Az arányosság elvéből következik, hogy a kiszabandó büntetőjogi szankció mértékének meghatározása során figyelemmel kell lenni a közigazgatási szankcióra. Ebben az irányba mutat a 2988/95 rendelet tizedik preambulumbekzdése is, amely szerint meg kell akadályozni az uniós pénzügyi szankciók és a nemzeti büntetőjogi szankciók halmozódását.”

3) Ugyancsak agrár-támogatási ügyben született a Be neo-Orafti ítélet²⁸ (cukorkvóta túllépés miatti támogatás visszafizetés), amelyben a Bíróság vizsgálta a „ne bis in idem” elv érvényesülését. Megállapította, hogy „Ami különösen a »ne bis in idem« elvet illeti, a 968/2006 rendelet 26. cikkének (1) bekezdése értelmében vett támogatás–visszakövetelés az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló 2988/95 rendelet 4. cikkének (1) bekezdése értelmében jogtalanul megszerzett előny elvonásának minősül. Márpedig, ahogyan az e rendelet 4. cikkének (4) bekezdéséből kitűnik, az ilyen intézkedés nem minősül olyan szankciónak, amelyre – ahogyan azt ugyanezen rendelet (10) preambulumbekzdése kifejezetten megerősíti – a »ne bis in idem« elve alkalmazható. Ugyanez vonatkozik a 318/2006 rendelet 15. cikke értelmében vett többletösszeg megfizetésére. A 2988/95 rendelet 5. cikkének (1) bekezdéséből ugyanis kitűnik, hogy közigazgatási szankciókat akkor lehet alkalmazni, ha szándékosan elkövetett vagy gondatlanságból okozott szabálytalanságról van szó. A szabálytalanságot ugyanezen rendelet 1. cikkének (2) bekezdése lényegében úgy határozza meg, mint az uniós jog valamely rendelkezésének megsértését. Márpedig a kvótán felüli termelésre vonatkozó szabályozás, és különösen a 318/2006 rendelet 3. fejezete nem teszi lehetővé azon következtetés levonását, hogy az ilyen termelést a 2988/95 rendelet 1. cikkének (2) bekezdése értelmében vett szabálytalanságnak kell minősíteni. Kétségtelenül igaz az, hogy a többletösszeg kiszabása fontos gazdasági ösztönzöt jelent a tekintetben, hogy ne történjen kvótán felüli termelés. Mindazonáltal az említett szabályozásból nem tűnik ki, hogy a kvótán felüli termelés önmagában véve az uniós jog valamely rendelkezésének a megsértését képezné, és ezért olyan szabálytalanságot jelentene, amely a 2988/95 rendelet 5. cikkének (2) bekezdése szerinti feltételek mellett szankció alkalmazásához vezethet.”

4) A Bíróság joggyakorlatából kiemelés érdemel a Burzio ügyben²⁹ 2015. április 15-én hozott végzése, amelyben hatásköre hiányát állapította meg. Az előzetes döntéshozatali eljárást az alapozta meg, hogy az adózóval szemben az olasz nemzeti jogszabályok büntető- és közigazgatási szankció kiszabását is biztosítja adótartozás megfizetésének elmulasztása miatt. A kezdeményező nemzeti bíróság arra várt választ, hogy az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény 7. Jegyzőkönyvének] 4. cikke és [az Európai Unió Alapjogi Chartájának] 50. cikke értelmében összeegyeztethető-e a közösségi joggal az a nemzeti szabályozás, amely lehetővé teszi egy olyan személy büntetőjogi felelősségének vizsgálatát, akit ugyanazon tényállás (az adólevonások befizetés[ének] elmulasztása) miatt már egyszer jogerős közigazgatási szankcióval sújtottak (adóbírság alkalmazásával)? A végzés szerint az Európai Unió Bírósága nyilvánvalóan nem rendelkezik hatáskörrel a Tribunale ordinario di Torino (Olaszország) 2014. október 27-i határozatában előterjesztett kérdés megválaszolására.

²⁵ ECLI:EU:C:2013:105 sz. ítélet 20. pont

²⁶ ECLI:EU:C:2012:319

²⁷ ECLI:EU:C:2011:845

²⁸ ECLI:EU:C:2011:507

²⁹ ECLI:EU:C:2015:251

5) Más ügyben a Bíróság összeegyeztethetőnek látta a kettős adójogi szankció alkalmazását a *ne bis in idem* elvvel. A TEXTDATA Software GmbH ügyben³⁰ kimondta, hogy „az EUMSZ 49. cikket és az EUMSZ 54. cikket, a hatékony bírói jogvédelem és a védelemhez való jog tiszteletben tartásának elveit, valamint a valamely tagállam jogának hatálya alá tartozó egyes meghatározott jogi formájú társaságoknak egy másik tagállamban létesített fióktelepeire vonatkozó bejelentési és közzétételi követelményeiről szóló, 1989. december 21-i 89/666/EGK tizenegyedik tanácsi irányelv 12. cikkét úgy kell értelmezni, hogy azokkal nem ellentétes az alapügyben szereplőhöz hasonló nemzeti szabályozás, amelynek értelmében az éves beszámoló közzétételére megszabott kilenc hónapos határidő túllépése esetén haladéktalanul legalább 700 euró összegű pénzbírságot kell azon tőketársasággal szemben kiszabni, amelynek fióktelepe található az érintett tagállamban, és mindezt anélkül, hogy a részére előzetes felszólítást küldenének, vagy hogy a felrótt mulasztás kapcsán nyilatkozattételre lenne lehetősége.”

Az előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményező bíróság (Oberlandesgericht Innsbruck) arra várt választ, hogy egy ilyen, Ausztriában bevezetett szabályozás ellentétese egyrészt a letelepedés EUMSZ 49. és EUMSZ 54. cikkben foglalt szabadságával és az uniós társasági jogi irányelvekben a számviteli dokumentumok közzétételének elmulasztása tekintetében előírt szankciókra vonatkozó rendelkezésekkel, másrészt az Európai Unió Alapjogi Chartája, valamint az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény különböző rendelkezéseiben előírt hatékony bírói jogvédelem, a védelemhez való jog tiszteletben tartása és a „*ne bis in idem*” elveivel. Az ügy Paolo Mengozzi főtanácsnok véleménye³¹ szerint „csekély jelentőséggel bír” ugyanakkor jelen ügyben a Bíróságnak közel sem elhanyagolható uniós jogi kérdések tárgyában kellett állást foglalnia.

Az osztrák társasági törvény 277. § (1) bekezdése értelmében a tőketársaságok jogi képviselőinek a cégjegyzék vezetésével megbízott, a társaság székhelye szerint illetékes bírósághoz be kell nyújtaniuk az éves beszámolókat, az üzleti jelentést, valamint néhány más dokumentumot a közgyűlés általi megvitatásukat követően, de mindenképpen legfeljebb a mérleg fordulónapját követő kilenc hónapon belül. Ezen kötelezettség elmulasztása esetén mind a társasággal mind a képviselőre jogosult személlyel szemben kényszerítő bírság szabható ki. Az eljárásra okot adó tényállás szerint 700-700 Euro bírságot szabtak ki a kft-vel szemben e kötelezettség elmulasztása miatt.

A bíróság megállapította, hogy a nemzeti szabályozás nem kettős büntetést ír elő ugyanazon személy terhére, ugyanazon tényállások alapján, hanem szankciók eltérő személyek terhére való kiszabását írja elő. A tőketársaság, amely önálló jogi személyiséggel rendelkezik, nem esik egybe ugyanis azon személyekkel, akik magához a társasághoz tartozó szervek tagjai. Mivel az elkövető azonosságának feltétele nem áll fenn, a nemzeti szabályozás, ebből

a szempontból nem tekinthető összeegyeztethetetlennek a „*ne bis in idem*” elvvel.

6) Az Európai Közösségek Bizottsága Francia Köztársaság ellen indított eljárásban a Bíróság a többi között azt vizsgálta, hogy a közösségi halászati politika megvalósulása érdekében előírt³² tagállami ellenőrzési kötelezettség elmulasztása esetén átalány-összeg és kényszerítő bírság együttes kiszabása nem sérti-e a „*ne bis in idem*” elvet.

A bíróság rámutatott,³³ hogy „a német, a görög, a magyar, az osztrák és a lengyel kormány által felhozott azon kifogást, miszerint a kényszerítő bírságnak és az átalányösszegnek ugyanazon kötelezettségzegési időszak kétszeri figyelembevételével történő együttes kiszabása ellentétes lenne a »*ne bis in idem*« elvvel, szintén el kell utasítani. Mivel minden egyes szankciónak megvan a saját szerepe, azt úgy kell megállapítani, hogy a szerepét betölthesse. Ebből következik, hogy a kényszerítő bírság és az átalányösszeg együttes kiszabásánál a kötelezettségzegési időtartamát a kényszerítés és a visszatartás megfelelő szintjének meghatározásához szükséges szempontok egyikeként veszik figyelembe.”

7) A versenyjogi terület egyik figyelemreméltó Bírósági döntése a Toshiba Corporation ügyben³⁴ született. A Cseh Köztársaság területén, a csatlakozást megelőző kartellezés miatti szankció kiszabása képezte az eljárás fő kérdését. A bíróság megállapította: „Versenyjogi ügyekben a »*ne bis in idem*« elvét a bírság kiszabására irányuló versenyjogi eljárásokban tiszteletben kell tartani. A fenti elv alkalmazása három feltételtől függ: a tényállás azonossága, a jogsértés elkövetőjének azonossága és a védett jogi tárgy azonossága. Ezen elv ugyanis tiltja, hogy a Bizottság valamely vállalkozást olyan versenyellenes magatartásért újból szankcionáljon, vagy eljárás alá vonjon, amely miatt a Bizottság egy meg nem támadható korábbi határozatában már szankciót szabott ki vele szemben, vagy amellyel kapcsolatban megállapította felelősségének hiányát.

Következésképpen a »*ne bis in idem*« elve nem képezi akadályát annak, hogy az érintett tagállam nemzeti versenyhatósága valamely kartellben részt vevő vállalkozásokkal szemben bírságokat szabjon ki a kartellnek az e tagállam területén az Európai Unióhoz történő csatlakozását megelőző időszakban kifejtett versenyellenes hatásai miatt, amennyiben a hivatkozott nemzeti versenyhatóság határozatáhozatalát megelőzően elfogadott európai bizottsági határozatban e kartelltagokkal szemben korábban kiszabott bírságok nem e hatások szankcionálására vonatkoznak.”

Megállapíthatjuk, hogy az Åkerberg Fransson ügyben hozott ítélet azt mutatta, hogy az „ítélet ténylegesen egy jelentős fordulatot hozott az Európai Unió Bíróságának alapjogot érintő ítélkezési gyakorlatában, amelyet részben az irodalom is elfogadott”.³⁵

³² 2847/93 rendelet 1. cikkének (1) és (2) bekezdése

³³ ECLI:EU:C:2005:444 ítélet 84. p.

³⁴ ECLI:EU:C:2012:72

³⁵ Die „Åkerberg Fransson“-Entscheidung des EuGH – „*Ne bis in idem*“ als Wegbereiter für einen effektiven Grundrechtsschutz in der EU?

Oskar Josef Gstrein und Sebastian Zeitzmann: *Zeitschrift für europarechtliche Studien* 2013 – heft 2

³⁰ ECLI:EU:C:2013:588

³¹ ECLI:EU:C:2013:50

A Bíróság ítélkezési gyakorlatát tovább finomíthatja az EJEB újabb (de következetes) gyakorlata, amely gyakorlatot jól igazol a Glantz kontra Finnland ügyben hozott ítélete.³⁶ Az eljárást kezdeményező *Az emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelméről szóló egyezmény* 34. cikkére hivatkozással a kettős szankció 4. számú jegyzőkönyv 7. bekezdésében foglalt tilalma alapján megvalósult jogsértésre hivatkozott.

Az előzményi eljárás egy adóellenőrzéssel kezdődött, amelynek keretében megállapították, hogy az ügyvédi tevékenységet folytató kérelmező alacsonyabb adókötelezettségről adott számot, mint a tényleges. A tagállami jogorvoslati kérelme nem járt sikerrel a Helsinki Közigazgatási Bíróság előtt sem, de felülvizsgálati kérelmét a legfelsőbb bíróság is elutasította. Az adóigazgatási eljárás mellett büntetőeljárás is folyamatban volt, amely adócsalás miatt marasztalta a kérelmezőt. A büntető eljárás miatt előterjesztett felülvizsgálati eljárást a legfelsőbb bíróság nem engedélyezte.

A jogerős szabadságvesztés büntetés a letöltésének megkezdése előtt rendkívüli felülvizsgálati eljárást kezdeményezett, amely ugyancsak eredménytelen maradt.

Az Engel-kritériumok mentén megállapította az EJEB, hogy „*az adópótlék büntető jellegű, célja a megtorlás, elrettentés és nem az anyagi hátrány kompenzálása*”.³⁷

2012 decemberében a finn kormány benyújtott a parlamentnek egy törvényjavaslatot az adó pótlékokról és a vám pótlékokról. Miután hatályba lépett a törvény, az adóhatóság, amikor adózási döntést hoz, felmérheti azt, hogy adó pótlékot vessen ki, vagy értesítse a rendőrséget az ügyben. Az adóhatóság dönthet úgy, hogy nem vet ki adó pótlékot. Ha nem jelentené az esetet a rendőrségnek, adó pótlékot vehetne ki egy különálló döntéssel, az adózási döntést követően, a naptári év végéig. A törvényjavaslatot 2013. december 1. napján elfogadták és hatályba lépett.

Véggöveztetések

*A Kamberaj ügyben*³⁸ a Bíróság megállapította, hogy „*...az EUSZ 6. cikk (3) bekezdése nem szabályozza az EJEE és a tagállamok jogrendje közötti kapcsolatot, és nem határozza meg a nemzeti bíróság által abban az esetben levonandó következtetéseket sem, ha az ezen egyezmény által biztosított jogok és a nemzeti jog valamely szabályába ütközik.*”

Egyes szerzők szerint³⁹ „*a Bíróság ítélkezési gyakorlata is azt erősíti, hogy az uniós jogi rendelkezéseket hatáskörének keretei között alkalmazni hivatott nemzeti bíróság köteles biztosítani e normák teljes érvényesülését, szükség esetén – saját hatáskörénél fogva – eltekinteni a nemzeti szabályok e normákkal ellentétes rendelkezéseinek az alkalmazásától.*”

E gyakorlat hazai kialakítása azonban jogalkotási „közreműködés” híján aligha kialakulhat. Meg kell határozni annak

rendjét, hogy egyrészt mely közigazgatási szankciók minősülnek (mely feltételek mellett) büntető jellegűnek, másrészt jogalkotó döntés szükséges annak eldöntéséhez, hogy ugyanazon cselekmény miatt párhuzamosan (vagy akár egymást követően) indul eljárárok körében melyik élvez „*elsőbbséget*”.

A hazai jogalkalmazás során már csírájában tapasztalható volt az az ítélkezési gyakorlat, amely a „*ne bis in idem*” elvre figyelemmel volt uniós jog alkalmazása nélküli kettős szankció kiszabása során (Kf.IV.27.929/1998/4.,Kfv. III.25.785/1994/3.).

Említést érdemel a Kúrián felállított, „*közigazgatási bíróságok*” tárgykörben eljáró joggyakorlat elemző csoport azon megállapítása, mely szerint „*a kétszeres értékelés tilalmára, mint általános jogelvre figyelemmel kell lenni, ugyanazon cselekményért két szankció kiszabására nem kerülhet sor*”.⁴⁰ E megállapítás azonban közlekedési szabályszegés miatti kettős eljárás (szabálysértési, büntetőeljárás) „*tilalmát*” rögzíti. Ennek nyilván alapját képezhette az EJEB W.F. Ausztria elleni ügyben hozott ítélete⁴¹ Az ügy lényege, hogy a kérelmező az Egyezmény Hetedik kiegészítő jegyzőkönyve 4. cikke alapján sérelmezte, hogy ittas járművezetés miatt kétszer büntették meg, először a Kerületi Közigazgatási Hivatal, másodszor pedig a Kerületi Bíróság. Álláspontja szerint kétszer ítélték el ugyanazért a bűncselekményért, megsértve ezzel a „*ne bis in idem*” alapelvét. A Bíróság, akárcsak az osztrák Kerületi Bíróság, megállapította, vannak olyan esetek, melyekben egy cselekmény – első látásra – látszólag több bűncselekményt valósít meg, ugyanakkor a közelebbi vizsgálat kimutatja, hogy csak egy bűncselekménnyel kapcsolatosan lehet vádat emelni, mert az tartalmazza a többiben meglévő összes jogsértést.

Uniós norma alkalmazása során jellemzően áfa ügyben fordulhat elő olyan eset, amikor büntetőjogi és adójogi marasztalásban részesül a fél. A tanulmány megírását inspiráló, fentebb bemutatott eljárások mellett hivatkozhatnánk más olyan eljárásokra is, ahol kettős szankció kiszabása során uniós jogot is alkalmaz a hatóság (lásd: környezetkárosítás, büntetőeljárás, polgári perben érvényesített kártérítési igény).

A kérdés fontosságára az Alapvető Jogok Biztosa is rámutatott egy jelentésében⁴², amikor hangsúlyozta: „*A ne bis in idem elve az ugyanazon (jogellenes) cselekmény miatti kétszeri eljárás alkotmányos jelentőségű és abszolút jellegű tilalmát jelenti, amely a jogállamiság elvéből vezethető le, és a szabálysértési eljárásban is érvényesül. A ne bis in idem elve nem a két eljárásban kiszabott két büntetés tilalmát foglalja magában, hanem ennél lényegesen többet: a kettős eljárás tilalmát jelenti ugyanazon jogsértés elkövetésével összefüggésben.*”

A Közigazgatási és Igazságügyi minisztérium és az EUROJUST szervezésében 2015. nyarán tartott 36. plenáris ülésen az akkori Igazságügyi Államtitkár is hangsúlyozta, hogy „*a ne bis in idem értelmezése elvi kérdés*”.

³⁶ Application no. 37394/11

³⁷ CASE OF GLANTZ v. FINLAND (Application no. 37394/11) 50. p.

³⁸ ECLI:EU:C:2012:233 62.p.

³⁹ KOVÁCS ANDRÁS – KIS ISVÁN: *A strasbourgji joggyakorlat alkalmazása az Európai Unió Alapjogi Chartáján keresztül, az uniós jogot érvényesítő közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata során.* (Európai Unió Jogi Szaktanácsadó Bírák szervezetén belül közzétett anyaga)

⁴⁰ 2013.El.II.JGY.1/1/1. szám A „Közigazgatási bíróságok” vizsgálati tárgykörben a Kúrián felállított joggyakorlat-elemző csoport által készített Összefoglaló vélemény 2014. november 10.

⁴¹ 38275/97.

⁴² Jelentés az AJB-305/2012. számú ügyben