

AZ ILLEGÁLIS HULLADÉKKERESKEDELEM ÉS HULLADÉKLERAKÁS JOGI SZABÁLYOZÁSÁNAK VIZSGÁLATA AZ EURÓPAI UNIÓBAN, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL AZ IGAZGATÁSI ÉS A BÜNTETŐJOGI SZABÁLYOK PÁRHUZAMOSSÁGÁRA

Examining the legal regulation of illegal waste trafficking and landfilling in the European Union, in particular the parallelism of administrative and criminal law provisions

Marsovszki Sára Lili¹

Absztrakt: A környezet elleni bűncselekmények miatt párhuzamosan elindult igazgatási és büntetőjogi eljárásokkal kapcsolatosan születtek a *ne bis in idem* elvét, valamint a jogbiztonság követelményét sértő döntések, amelyek rámutattak a szabályozási nehézségekre és problémákra. Az ezzel felmerülő

¹ Marsovszki Sára Lili, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 5. évfolyamos jogász szakos hallgató, az egyetemi képzésen belül a bűnügyi tudományok szakmodulon folytatta tanulmányait, illetve a Nemzetközi és Uniós Környezetjogi Kutatócsoport volt tagja.

ORCID azonosító: 0000-0002-6337-585X

A szerző további munkásságát lásd a Magyar Tudományos Művek Tárában:

<https://m2.mtmt.hu/gui2/?type=authors&mode=browse&sel=10082794>

E-mail címe: saralilimarsovszki01@gmail.com.

Jelen tanulmány a Kulturális és Innovációs Minisztérium ÚNKP-22-2 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból finanszírozott szakmai támogatásával készült.



Az illegális hulladékkereskedelem és hulladéklerakás jogi szabályozásának vizsgálata az Európai Unióban, különös tekintettel az igazgatási és a büntetőjogi szabályok párhuzamosságára

kérdésekkel foglalkozott az Európai Unió, valamint hazánkban az Alkotmánybíróság is, azonban megoldás még nem született, így ezen kérdéskör vizsgálata kétségtől indokolt. A Szerző tanulmányában arra vállalkozik, hogy specifikáltan, a hulladékkereskedelemre és -lerakásra fókuszáltan mutatja be ezen kérdéseket, kitérve ezen bűncselekmény szabályozásának alapjaira az Európai Unióban és hazánkban, valamint rávilágítva az ezen bűncselekmények miatt esetlegesen párhuzamosan elinduló igazgatási és büntetőjogi eljárás problematikáira. A tanulmány vizsgálódásának fókuszpontjában az illegális hulladékkereskedelem és -lerakás bűncselekménye miatt elinduló eljárások elemzése, illetve az ezekkel felmerülhető anomáliák kifejtése áll.

Kulcsszavak: illegális hulladékkereskedelem, illegális hulladéklerakás, igazgatási eljárás, büntetőeljárás

Abstract: The parallel administrative and criminal proceedings for environmental offences have led to decisions that violate the principle of *ne bis in idem* and the requirement of legal certainty, which have highlighted regulatory difficulties and problems. The European Union and the Constitutional Court in Hungary have also addressed the issues raised by these problems, but no solution has yet been found, so there is no doubt that an examination of this issue is justified. In his study, the author sets out to present these issues in a specific way, focusing on waste trafficking and dumping, by discussing the basis of the regulation of this offence in the European Union and in Hungary, and by highlighting the problems of administrative and criminal proceedings that may be initiated in parallel for these offences. The focus of the study is on the analysis of the proceedings initiated for the offences of illegal waste trafficking and dumping and the anomalies that may arise in connection with them.

Keywords: illegal waste trade, illegal waste dumping, administrative procedure, criminal proceedings

BEVEZETŐ GONDOLATOK

„*A Földet nem apáinktól örököltük, hanem unokáinktól kaptuk kölcsön*”² - szól a mondás, amely David Brower környezetvédelmi aktivistától származik. Ugyanakkor, manapság a szemünk szinte már hozzászokott az utcákon heverő szeméthegekhez, az óceánokat tekintve, pedig már öt, úgynevezett „szemétszigetet” tartanak számon. A civilizáció ugrásszerű fejlődésével arányosan környezetünk folyamatos hanyatlással küzd. Környezetünk védelme globális összefogást igényel, ennek megvalósítása azonban nem egyszerű feladat.³ A környezetvédelem fontos szegmensét képezi a hulladék problémájára való válaszadás, amely több szakágat is érint. A szakágak közül nagy szerepet tulajdoníthatunk a jognak, ugyanis a jogszabályok adta keretek képesek szembetűnő változásokat eszközölni. A hulladékkal kapcsolatos rendelkezések jogágakat tekintve is átívelő jelleggel bírnak, ugyanis szinte mindegyikben található olyan szabályozást, amely valamiképp kapcsolódik hozzá. Ezzel azonban felmerülhet a probléma, hogy az ezen szabályozásokban való eligazodás nehézséget jelenthet a jogalkalmazók, a hatóságok, valamint a magánszemélyek számára. A büntetőjogi magatartásokat figyelembe véve, az Európai Unió (továbbiakban: EU) tagállamainál nagyobb eltérés mutatkozik azzal kapcsolatosan, hogy a környezet elleni - köztük az általam vizsgált hulladékgazdálkodással összefüggő - cselekmények hol kapnak helyet a nemzeti joganyagban, ugyanis több országban nem a büntetőkódexben, hanem külön törvényben szabályozzák a környezetet érintő legtöbb rendelkezést.⁴ Abban is nagyobb diszkrpanciát láthatunk, hogy a büntetőjog mennyiben lesz domináns és veszi át a közigazgatási jog szerepét ezen cselekményekkel összefüggésben. E két jogág elhatárolása ezen

² Eredeti nyelven: “We don't inherit the earth from our ancestors, we borrow it from our children.”— David Brower

<https://wwf.hu/archiv/kornyezeti-neveles> (Megtekintés dátuma: 2022.09.10.)

³ Jelen tanulmány azonban az egyszerűbb és letisztultabb eligazodás érdekében globális problémát szűkítve, csupán az Európai Unió, valamint hazai szabályozást veszi vizsgálat alá.

⁴ Lásd pl. Umweltgesetzbuch (UGB) Németországban

Az illegális hulladékkereskedelem és hulladéklerakás jogi szabályozásának vizsgálata az Európai Unióban, különös tekintettel az igazgatási és a büntetőjogi szabályok párhuzamosságára

magatartások vonatkozásában is kardinális kérdéskörként merül fel, ugyanis a magatartást kifejtő személy szempontjából nem kis jelentőséggel bír, hogy jogellenes cselekménye melyik jogág alapján kerül elbírálásra, valamint e kettő összemosódása végsősoron alapjogok sérelméhez vezethet. Ezen megállapítást példázza két Alkotmánybírósági (továbbiakban: AB) határozat, amely felhívja ezen problémára a jogalkotó figyelmét. Tanulmányomban éppen e célból a büntetőjogi, valamint a közigazgatási jogi szabályozásokat és egymáshoz való viszonyukat kívánom górcső alá venni a hulladékgazdálkodást sértő cselekményeken keresztül, hazánkra fókuszálva. Az analízis fő kérdése, hogy hazánkban hogyan valósul meg ezen magatartásoknak a szabályozása és az mennyiben átlátható.

I. A HULLADÉKGAZDÁLKODÁS RENDJÉT SÉRTŐ CSELEKMÉNYEKET ÉRINTŐ LÉNYEGES EU IRÁNYELVEK

A környezetvédelmi politika az 1957-es Római Szerződésben még nem jelent meg az EU palettáján, mivel e szerződés még egyértelműen a háború utáni talpra állást, valamint a gazdasági fejlődést helyezte fókuszába. Nem sokkal később, azonban a környezet fokozatos szennyezése felhívta az Európai Közösség (továbbiakban: EK) figyelmét ezen kérdéskörre is. Az egyik első megnyilvánulás közé tehető az 1967-ben kiadott csomagolási irányelv, amely még szintén túlnyomóan kereskedelmi érintettségű volt, de megjelentek benne környezetvédelmi szempontok is. Hasonló megállapítások tehetőek az 1972-ben Párizsban tartott államfői csúcsertekezletről is, amelyen azonban már nevén nevezték a súlyosbodó környezetvédelmi problémákat. 1972 és 1992 között igyekeztek feloldani a környezetvédelem és gazdasági fejlődés kibékíthetetlennek tűnő ellentmondásait, amelynek keretében több lépést tettek. Az 1972-es csúcstalálkozón elhatározták a Környezet- és Fogyasztóvédelmi Szolgálat felállítását, melyet az iparpolitikáért felelős igazgatósághoz rendeltek. Ezután három Környezetvédelmi Akcióprogram (továbbiakban: EAP) is

megfogalmazásra került.⁵ Amíg első két EAP „klasszikus” környezetvédelmi célokat határozott meg, addig a harmadik EAP már a környezetvédelmi szempontok egyéb közösségi politikákba való szisztematikus beépítését tűzte ki céljául. Mindezek ellenére az EK környezetvédelmi politikájának fejlődése igencsak döcögősnek mondható az 1986-os Egységes Európai Okmány (továbbiakban: SEA) életbelépéséig. A SEA már saját jogán elismerte a környezetvédelmi politikát és nem rendelte alá a gazdasági integráció prioritásának. Az úgynevezett környezetvédelmi „boom” pedig igazán a negyedik EAP célkitűzéseiben tükröződött, aminek alapideológiája az „ökológiai modernizáció”, amely azt mondja ki, hogy a környezetvédelem nem versenytársa a gazdasági növekedésnek, hanem annak előfeltétele.⁶ Ezt követően, az 1987-es Egységes Európai Okmány vezette be a „Környezet” elnevezésű címet, mely a közös környezetpolitika első jogalapjaként tekinthető, és amelyben meghatározott célként kitűzésre került a környezet minőségének megőrzése, az emberi egészség védelme, valamint a természeti erőforrások racionális felhasználása. A szerződések átdolgozásai pedig tovább erősítették az EU környezetvédelem iránti elkötelezettségét. A teljesség igénye nélkül, többek között kiemelendő⁷, hogy a Maastrichti Szerződés alapján hivatalos területté emelkedett a környezetpolitika, az Amszterdami Szerződésben megfogalmazták, hogy a fenntartható fejlődés megvalósíthatósága érdekében a környezetvédelmet szükséges beépíteni minden uniós ágazati politikába. Az „éghajlatváltozás elleni küzdelem”, illetve a harmadik országok fenntartható fejlődésének érdekköre pedig a Lisszaboni Szerződéshez köthető, amely erre tekintettel jogi személyiséggel is felruházta az Uniót, hogy nemzetközi megállapodásokat tudjon kötni, valamint a EU

⁵ 1973- Első Környezetvédelmi Akcióprogram (EAP1), 1977- Második Környezetvédelmi Akcióprogram (EAP2), 1982- Harmadik Környezetvédelmi Akcióprogram (EAP3).

⁶ ORBÁN, 1-3.o.

⁷ A tanulmányomban nem foglalkozok részletesebben az Unió környezetpolitikájával, ugyanis főcélkitűzésem a hulladékgazdálkodás rendjének megsértése miatt esetlegesen meginduló párhuzamos eljárásokhoz kapcsolódó anomáliák bemutatása.

Az illegális hulladékkereskedelem és hulladéklerakás jogi szabályozásának vizsgálata az Európai Unióban, különös tekintettel az igazgatási és a büntetőjogi szabályok párhuzamosságára

Parlament teljes körű jogalkotási hatáskörét több mint 40 új területre - köztük a környezetvédelemre - is kiterjesztette. Fontos továbbá megemlíteni az Európai Unió működéséről szóló szerződést (továbbiakban: EUMSZ), amely a 4. cikkben meghatározza, hogy a környezetvédelem megosztott hatáskörbe tartozik, a 11. cikkben célrendszerben elhelyezi a környezetvédelmet, valamint a 191-193. cikkekben jogalapot szolgáltat.⁸

Az EU égisze alatt a környezetet károsító bűncselekmények elleni küzdelem azonban nem tekint vissza hosszú múltra, ugyanis az első nagyobb lépésként megemlíthető környezet büntetőjog általi védelméről szóló kerethatározat (továbbiakban: Kerethatározat)⁹ is csupán 2003-ra datálható.¹⁰ Ezen kerethatározatnak az előzménye - az EU-tól eltérő szervezethez - az Európa Tanácshoz¹¹ köthető, amely 1998-ban elfogadta a környezet büntetőjogi védelméről szóló egyezményt. Maga az EU-s kerethatározat is utal az egyezmény figyelembevételére rendelkezéseinek megfogalmazásakor¹², valamint az egyezményben megfogalmazott öt bűncselekményi kör alapján véve átkerült a fenti Kerethatározatba, továbbá a későbbi környezet büntetőjog általi védelméről szóló

⁸ KURRER, 2022.

⁹ E Kerethatározat 2005-ben megsemmisítésre került az Európai Bíróság (továbbiakban: Bíróság) által formai, alaki indokokra hivatkozva, illetve a hatáskör túllépése miatt. Az Irányelv elfogadásáig a környezet büntetőjog általi védelme és a hatásköri konfliktus megoldása a Lisszaboni Szerződés általi egyértelműsítés volt, amely kimondta az EU büntetőjogi jogalkotási jogosultságát, illetve azt, hogy a tagállamokat büntetőjogi rendelkezések megalkotására kötelezheti és az Európai Parlament, valamint a Tanács a büntetőjog terén irányelvekkel szabályozási minimumokat szabhat meg.

¹⁰ 2003/80/IB TANÁCSI KERETHATÁROZAT

¹¹ Az európai büntetőjog alakulása tekintetében fontos megemlíteni, hogy habár az Európa Tanács és az Európai Unió nem ugyanazon szervezet, de az Európai Unió tagállamai egyben az Európa Tanács tagállamai is, így az Európa Tanács nagy hatással van/lehet az Európai Unió jogalkotására

¹² 2003/80/IB TANÁCSI KERETHATÁROZAT preambulum (10) bekezdés: *„1998.november 4-én az Európa Tanács elfogadta a környezet büntetőjog általi védelméről szóló egyezményt, amelyet figyelembe vettek e jogi eszközök rendelkezéseinek megfogalmazásakor.”*

2008/99/EK irányelvbe¹³ (a továbbiakban: Irányelv) is megtalálhatóak ezen bűncselekményi körök. Ezen Irányelv minimumszabályokat fogalmaz meg, ugyanakkor a tagállamok dönthetnek szigorúbb fellépésről. A 3. cikkben összesen kilenc bűncselekményről határoz, amelyeket a tagállamoknak saját nemzeti jogukba át kellett ültetniük, illetve ezen cselekményi formákra kellett visszatartó erővel bíró szankciókat kiszabniuk.¹⁴ Ezen bűncselekmények között találhatóak az általam vizsgálni kívánt hulladékgazdálkodás rendjének megsértéséhez tartozó magatartási formák is. Az Irányelv célja ezen cselekményi formák büntetőjogi szintre emelése, azonban kihangsúlyozza, hogy nem érinti a környezeti károokra vonatkozó egyéb felelősségi rendszereket a közösségi, illetve a nemzeti jog alapján. Emellett, nem határozza meg a bűncselekményekhez tartozó szankciók mértékét, csupán annyira kötelezi a tagállamokat, hogy hatékony, arányos és visszatartó erejű szankcióval sújtsák ezen cselekmények elkövetőit.

Másodsorban kiemelendő a hulladékokról szóló 2018/851 irányelv,¹⁵ amely rendelkezik a hulladékgazdálkodással kapcsolatos részletkérdésekről. Az irányelv által módosított korábbi 2008/98/EK irányelv a 36. cikkben rendelkezett a hulladékgazdálkodás megsértésének esetleges szankcionálásáról. Eszerint: *„a tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy megtiltsák a hulladékok elbolygását vagy illegális lerakását, illetve ellenőrizetlen kezelését. A tagállamok megállapítják az ezen irányelv rendelkezéseinek megszegése esetén alkalmazandó szankciókra vonatkozó rendelkezéseket, és minden intézkedést megtesznek azok végrehajtása érdekében. A szankcióknak hatékonynak, arányosnak és visszatartó erejűnek kell lenniük.”*

Megállapítható tehát, hogy az irányelvek tagállami hatáskörben hagyták annak rendezését, hogy a közigazgatási jogban való szabályozás megmaradjon-e a büntetőjogi rendelkezések mellett, valamint ezek viszonya miként alakuljon és a szankciók mértéke mekkora legyen. Következtetésképpen, az

¹³ 2008/99/EK (EU) PARLAMENTI ÉS TANÁCSI IRÁNYELV

¹⁴ 2008/99/EK 3. cikk

¹⁵ 2018/851/EU (EU) PARLAMENTI ÉS TANÁCSI IRÁNYELV A 2008/98/EK IRÁNYELV MÓDOSÍTÁSÁRÓL

Az illegális hulladékkereskedelem és hulladéklerakás jogi szabályozásának vizsgálata az Európai Unióban, különös tekintettel az igazgatási és a büntetőjogi szabályok párhuzamosságára

Írányelv tagállami átültetését követően a környezet elleni cselekményekre két párhuzamos szankciórendszer létezhet, amely két rendszer közötti kölcsönhatásról az Írányelv külön nem rendelkezik.

2020-ban az Európai Bizottság által kiadásra került egy átfogó értékelés¹⁶, amelyben több fontos kritikát és javaslatot is megfogalmaztak a környezet elleni bűncselekmények szabályozására vonatkozóan. Ezen értékelésben többek között szerepet kapott a közigazgatási jog és a büntetőjog viszonyának vizsgálata is. Ezzel kapcsolatosan az értékelés figyelmet fordít arra a tényre, hogy korábban a legtöbb tagállamban a környezet védelmével a közigazgatási jog foglalkozott és e rendszerre tekintettel az Írányelv nem minősít továbbra sem minden magatartást bűncselekménynek. A tagállami rendszerek analízise után arra a következtetésre jutottak, hogy a tagállamokban különböző megoldásokat alkalmaznak arra vonatkozóan, hogyan viszonyul egymáshoz a közigazgatási és a büntetőjogi szankciórendszer. A vizsgálatok alapján az alábbi megoldásokat határozták meg:

- a büntetőjogi és közigazgatási szankciók párhuzamos alkalmazhatósága általában;
- a büntetőjogi szankciók és a pénzbírságokon kívüli közigazgatási szankciók kombinációja;
- a közigazgatási és a büntetőjogi szankciórendszerek kölcsönösen kizárják egymást.

Ezen megoldási mintáktól függetlenül számos tagállamban mégsem egyértelmű a két szankciórendszer elhatárolása és kölcsönhatása, ugyanis nincsenek egyértelmű szabályozások, amelyek ezt a viszonyt rendeznék, így gyakoriak a hatásköri összeütközések. Az emiatt kialakult jogbiztonság hiánya és az eljárások elhúzódása akadályát képezik a hatékony jogalkalmazásnak, a kettős szankcionálást tiltó rendelkezések¹⁷ pedig nem mindig jutnak érvényre. A legtöbb tagállam elmondása szerint, a gyakorlatban inkább a közigazgatási szankciórendszert preferálják a környezetvédelmi büntetőjog alkalmazása helyett,

¹⁶ EURÓPAI BIZOTTSÁG, 2020

¹⁷ A ne bis in idem elvének EU-s érvényesülését és gyakorlatát lásd: ELEK, 2022., KARSAI, 2017, 409-440.o.

ugyanis az utóbbi eljárások jellemzője, hogy hosszabbak, időigényesebbek, valamint a bizonyítási eljárás sokkal nehezkesebb, különösen ezen cselekmények esetén. A két szankciórendszer együttes meglétének pozitív vonatkozásai vitathatatlanok, ugyanis a közigazgatási szankciók önmagukban nem tartalmaznak olyan mértékű társadalmi rosszallást, mint a büntetőjogi szankciók, valamint a két rendszer egyértelműen és kiegyensúlyozottan szabályozott kölcsönhatása erősítheti egymást, fokozhatja a bűnüldözés hatékonyságát a környezeti bűncselekmények tekintetében, valamint a közigazgatási járulékos szankciók kiegészíthetik a büntetőjogi szankciókat, és így olyan szankciórendszert hozhatnak létre, amely visszatartó erejű, ugyanakkor a büntetőjog ultima ratio jellege is megmarad. A legtöbb tagállam alkalmazza is a kettős szankciórendszer párhuzamos meglétét, azonban gyakorta a két rendszer közül való választás kritériumai nem egyértelműek az eljáró hatóságok számára. A tagállamok többsége azonban igyekszik megfelelő szabályozási módszert kialakítani arra, hogy elkerülje a túlzott büntetést. Néhány tagállamot kiemelve, például Franciaországban a két szankció összesen nem haladhatja meg az egyes jogsértésekre adható legszigorúbb szankció mértékét. Németországban arányossági kritériumokat alkalmaznak esetről esetre, hogy kiküszöböljék a szankciók túlzott összeadódását. Svédországban a második eljárásban ítéletet hozó büntetőbíróság a büntetőjogi szankciót csökkentheti a közigazgatási szankcióval. Több tagállamban pedig a büntetőeljárás elsőbbségét kiemelve, a párhuzamos eljárások esetén a közigazgatási bíróság köteles felfüggeszteni az eljárását a büntetőjogi határozat bevárásáig.¹⁸

Ezen különböző szabályozási minták azonban tisztázatlan hatásköröket, átfedő rendszereket, valamint a *ne bis in idem* alapelv megsértésének kockázatát eredményezhetik, mely alapelvet EU szinten az Alapjogi Charta (továbbiakban: Charta) 50. cikke, az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, 1950. november 4-én Rómában aláírt európai egyezmény hetedik kiegészítő jegyzőkönyv (továbbiakban: EJJEE HKJ) 4. cikke és a Schengeni Végrehajtási Egyezmény (továbbiakban: SVE) 54.

¹⁸ ELEK, 2022.

Az illegális hulladékkereskedelem és hulladéklerakás jogi szabályozásának vizsgálata az Európai Unióban, különös tekintettel az igazgatási és a büntetőjogi szabályok párhuzamosságára

cikke szabályoz. Maga az értékelés ezen okokból ajánlásokat is megfogalmaz a problémáknak az elkerüléséhez szükséges rendelkezések létrehozása érdekében. Eszerint a lehetséges intézkedések:

- A tagállamokat ösztönözni a közigazgatási és a büntetőjogi szankciórendszerek közötti kapcsolat tisztázására.
- A *ne bis in idem* elvre való hivatkozást közvetlenül az irányelvbe lehetne foglalni, és így bizonyos körülmények között kizárni a kettős szankciókat, az EUB ítélezési gyakorlatával összhangban.¹⁹

Az EUB joggyakorlatát²⁰ vizsgálat alá véve fontos hangsúlyozni, hogy eddig kizárólag nemzeti kontextusban merültek fel párhuzamos eljárással kapcsolatos ügyek a bíróság előtt.²¹ Az első lényegesebb döntésként a Fransson-ügy²² említendő, amelyben az érintett személy ellen hozzáadottértékadóra elkövetett jogsértés miatt indítottak ugyanazon a tényalapon adóigazgatási-, valamint büntetőeljárást. A döntés alapjául az Alapjogi Charta 50. cikke szolgált, mely szerint a *ne bis in idem* elve nem tilalmazza, hogy a tagállamok a hozzáadottértékadóval kapcsolatos bevallási kötelezettségek teljesítésének elmulasztásával azonos tényállásra egymást követően adójogi jogkövetkezményt és büntetőjogi szankciót is alkalmazzanak, feltéve, hogy az adójogi szankció nem büntető jellegű. Ennek megítélése pedig a nemzeti bíróság feladatköréhez tartozik.²³ A későbbi ügyek is ezen álláspontot erősítették, azokból kirajzolódik, hogy az EUB a tagállamok önálló jogkörében kívánja hagyni azon döntést, hogy a nemzeti jog egy cselekmény vonatkozásában milyen joghátrányt kíván alkalmazni és hogy ezt milyen jogági kereteken belül rendezni és milyen módszerrel (egyszeri vagy halmozott eljárások). Ez a megállapítás nem meglepő, hiszen mint láthattuk nem kívánt az irányelvekben sem

¹⁹ EURÓPAI BIZOTTSÁG, 2020.

²⁰ Különös figyelemmel a következő ügyekben megállapítottakra: C-489/10. SZ. ÜGY, C-617/10. SZ. ÜGY, C-129/14. SZ. ÜGY, C-524/15. SZ. ÜGY.

²¹ Jelen tanulmány is ezen nemzeti kontextusra leszűkítve vizsgálja az adott kérdéskört, nem kitekintve a transznacionális eshetőségek problematikáira.

²² C-617/10. SZ. ÜGY.

²³ KARSAI, 2023.

ezen eljárások párhuzamosságának megfelelőségéről állást foglalni. Az EUB párhuzamos eljárásokhoz fűződő követelményeinek fő vezérvonala „csupán”, hogy az eljárások megindulása az érintett személyek számára kiszámíthatóak legyenek, valamint a halmozott joghátrány ne jelentsen aránytalan terhet az érintettre a jogsértés súlyához képest. Uniós jogharmonizáció híján pedig a kérdést érintően a tagállamok szabadon dönthetnek a jogellenes cselekmény szankcionálásáról, akár halmozott eljárások bevezetésével is, így a *ne bis in idem* elv tartalmának értelmezése továbbra sem egységes és tisztázott, valamint folyamatos változás alatt áll.²⁴

A fentebb bemutatott ajánlások és az EUB joggyakorlata tehát valóban segíthetnek felhívni a figyelmet a kettős szankcionálás veszélyére, valamint megoldási sémákat nyújthat a tagállamok számára a kiküszöbölés érdekében, azonban véleményem szerint, az eltérő nemzeti jogi kultúra, különböző szabályozási modellek és a jogharmonizáció hiánya stb. miatt, az ilyen típusú nehézségeket valóban csak nemzeti szinten lehet megfelelően kezelni és azokra megoldást találni. Emiatt a továbbiakban vizsgálat alá kívánom venni, hogy hazánkban felmerült-e ilyen jellegű probléma, és amennyiben igen, arra milyen megoldást eszközölt a jogalkotó.

II. A HULLADÉKGAZDÁLKODÁS RENDJÉNEK MEGSÉRTÉSÉVEL ÖSSZEFÜGGŐ MAGATARTÁSOKRA VONATKOZÓ MAGYAR SZABÁLYOZÁS

Mint már fentebb említésre került, a környezetvédelmi jog komplexitását adja, hogy jogelméleti szempontból nem képez önálló jogágot, hanem több jogág anyagából, túlnyomórészt a közigazgatási jog, kisebb részt pedig a büntetőjog, az alkotmányjog, valamint a nemzetközi jog rendelkezéseiből összeállított gyakorlati joganyag. A környezetvédelmi jog komplex rendszerében a környezetet károsító magatartásokra így több jogág is szankció alkalmazásával reagálhat, ugyanis a

²⁴ LÁRIS, 2022.

Az illegális hulladékkereskedelem és hulladéklerakás jogi szabályozásának vizsgálata az Európai Unióban, különös tekintettel az igazgatási és a büntetőjogi szabályok párhuzamosságára

jogtárgyakat súlyosan sértő vagy veszélyeztető esetekben nem elegendő a közigazgatási jog általi felelősségre vonás, hanem szükséges ultima ratioként a büntetőjogi védelem is.²⁵ Annak vizsgálatához, hogy ezen cselekmények kriminalizálása megfelelő-e a büntetőjog ultima ratio jellegének górcső alá szükséges venni, hogy a jogrendben találhatóak-e más jogágakban is erőteljesen védő szabályozások. Jelen esetben látható, hogy mind szabálysértési, mind közigazgatási szabályozás is megjelenik, sőt mi több, ezen szabályozások nem csak reparatív, hanem represszív szankció kiszabásával is sújthatják az érintett személyeket súlyosabb magatartások esetén, így fontossá válik annak kiderítése, hogy a büntetőjogi felelősséget megalapozó tényállások valóban csupán a legsúlyosabb jogsértéseket kívánják-e büntetni. Ehhez segítségül szolgál a fokozatos jogtárgysértési láncolat vizsgálata, amely igazolni tudja, hogy a csekélyebb tárgyi súlyú jogsértések esetén nem büntetőjogi beavatkozás található és a büntetőjog köre valóban ultima ratioként szolgál annak ellenére, hogy annak védelmi körében szinte azonos jogtárgy található. Lényeges azonban hangsúlyozni, hogy amennyiben azonos jogtárgy mellett a jogsértések nem alkotnak fokozatos jogtárgysértési láncolatot, akkor a büntetőjogi szankció nem ultima ratioként szolgál, hanem esetleges kumulatív szankcióként.²⁶

A közigazgatás és a büntetőjog viszonyát tekintve elmondható, hogy ezen két „szankciós hatalom” a jogérvényesítés két zárköve. Azonban fontos különbség, hogy a büntetőjogi szankcióknak van immanens, autonóm fogalma, annak célja meghatározott. Ezzel szemben, a közigazgatási szankciók céljuk, nemük, valamint mértékük alapján többféle tételes jogi képet mutatnak. Hazánkban nem található olyan törvényi szabályozás, amely a közigazgatás különböző ágazatainak szankciórendszerét egységes elvek és keretszabályok közé helyezi. Azonban történnék jelentősebb erőfeszítések a növekvő közigazgatási szankciórendszer fogalmi tisztázására, illetve az anyagi jogi és eljárásjogi elvi minimumok kidolgozására a büntető természetű

²⁵ BODNÁR 2020.

²⁶ KARSAI 2011. 49-50.o.

jogkövetkezmények alkalmazásához. A kérdéskör azonban még nem teljesen tisztázott, a tudomány feladata, hogy egyrészt a közigazgatási büntetési rendszer dogmatikai és alkotmányossági hátterét kidolgozza, másrészt adjon egy egységes és generális törvényi feltételrendszert a felelősségi és szankciókiszabási garanciáknak.²⁷

Mint már említésre került, hazánkban a hulladékgazdálkodást sértő cselekményekről szintén mind közigazgatási, mind büntetőtörvény rendelkezik. A 2012. évi CLXXXV. törvény a hulladékról (továbbiakban: Ht.) 86. § (1) bekezdésében szabályozza azon magatartások körét, amelyre a törvény hulladékgazdálkodási bírság alkalmazását rendeli. Ezen törvény egyéb intézkedések kiszabását is lehetővé teszi, amelyeket a 85. §-ban határoz meg. A Büntető Törvénykönyv (továbbiakban: Btk.) 248. § (1) bekezdésben pedig rendelkezik a hulladékgazdálkodás rendjének megsértéséhez kapcsolódó bűncselekményről. A keretdiszpozíciót kitöltő jogszabály a Ht., valamint a hulladékgazdálkodási tevékenységek nyilvántartásba vételéről, hatósági engedélyezéséről szóló 439/2012. (XII.29.) Kormányrendelet, azonban további fontos szabályozások találhatóak a környezet- és természetvédelmi törvényben, valamint az országhatárt átlépő hulladékszállításról szóló 180/2007. (VII.03.) Kormányrendeletben és a veszélyes hulladékkal kapcsolatos egyes tevékenységek részletes szabályairól szóló 225/2015. (VIII.7.) Kormányrendeletben is.

Érdeemes összevetést végezni a Btk. 248.§ (1)-(2) bekezdéséhez tartozó elkövetési magatartások meghatározásával és a Ht. 86.§ (1) bekezdéséhez tartozó jogellenes cselekményekkel. Az összehasonlítás során látható, hogy a kettő szabályozásban több magatartási forma is megegyezik, a különbség csupán ezen esetekben a hulladék típusában, valamint az elkövető bűnösségének relevanciájában rejlik. A hulladék típusáról elmondható, hogy a Btk. szerinti bűncselekmény megvalósulásához a hulladéknak alkalmasnak kell lennie „*az emberi élet, testi épség, egészség, a föld, a víz, a levegő vagy azok összetevői, illetve élő szervezet egyedének veszélyeztetésére*”, illetve a minősített eset

²⁷ Kis, 2015. 52-53.o.

Az illegális hulladékkereskedelem és hulladéklerakás jogi szabályozásának vizsgálata az Európai Unióban, különös tekintettel az igazgatási és a büntetőjogi szabályok párhuzamosságára

megállapításához veszélyes hulladéknak kell minősülnie. Ennek megítélése azonban szakkérdésnek minősül, így az eljáró hatóság nem lesz ismeretében annak, hogy az adott cselekmény bűncselekmény vagy „csak” a Ht. hatálya alá tartozó jogellenes cselekmény. Ezen körülménynek eldöntését bonyolíthatja, hogy a Btk.-ban meghatározott bűncselekménynek gondatlan alakzata is büntetendő. További nehézség a hatóságok eljárását tekintve, hogy a 2012. évi II. törvény (továbbiakban: Szabs. tv.) 187.§ (1) bek. b) pontja is tartalmaz a szemetelésre vonatkozó szabályozást.

Hangsúlyozandó azonban, hogy a két - egyes esetekben három - egymástól különböző eljárásba tartozó jogkövetkezmény egymástól való független alkalmazása önmagában nem kérdéses, ha ezen eljárások dogmatikai különbségeit vesszük figyelembe. A hulladékgazdálkodás rendjének betartására vonatkozó közigazgatási hatósági eljárás, illetve szabálysértési eljárás alapja mindig egy objektív felelősség, és természetes személy mellett jogi személy, valamint jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet is lehet az eljárás alá vont, míg ezzel szemben, a büntetőeljárás szubjektív, bűnösségi alapon vizsgálható, illetve a jogi személyek ellen alkalmazható intézkedések köre jobban korlátozott.²⁸ Továbbá, a közigazgatási eljárás a büntetőjogi tényállásnál sokkal szélesebb jogellenes magatartási kört ölel fel,²⁹ a szabálysértési eljárás pedig szűkebb körben alkalmazandó. Azonban mégis elmondható, hogy a fokozatos jogtárgysértési láncolat követése és a büntetőjogi ultima ratio jellege gyengülni látszik, a közigazgatási, szabálysértési és büntetőjogi tényállások által védett magatartások köre átfedésben lehet, azoknak elhatárolása nem egyértelmű. A jelenlegi szabályozások mentén egyes magatartások esetén nem egyszerű megítélni, hogy melyik törvényt kell alkalmazni az adott cselekményre, illetve milyen eljárás alá kell vonni a magatartást kifejtő személyt. Ezen probléma pedig kedvez a párhuzamos eljárások elindulásának, valamint a jogbiztonságot csorbíthatja az, hogy a cselekmény elkövetésénél az azt kifejtő személy sincs tisztában azon ténnyel, esetlegesen hatósági eljárás alá vagy büntetőeljárás alá fog kerülni. A 9/1992. (III. 5.) AB. határozat

²⁸ A 2001. évi CIV. törvény határozza meg azon intézkedéseket, amelyek alkalmazhatóak jogi személyek ellen büntetőeljárás során

²⁹ BÁNYAI, 2021. 24.o.

alapján: „a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság; a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi [...] hogy az egyes jogszabályok világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. [...] a jogbiztonság [...] az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is megköveteli. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák. Csak formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények”. Ezen határozat tehát kimondja, hogy a jogállamiság elvéből fakadó alapvető követelmény, hogy a közhatalommal felruházott szervek a jog által meghatározott működési rendben, a polgárok számára megismerhető, világos és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtsék ki tevékenységüket, azaz a jogbiztonság nem csak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, hanem az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.³⁰ Mivel ezen szabályozás és eljárási rendszer esetlegesen alapjogsérelemhez vezethet, érdemes az AB. eddigi határozatainak vizsgálat alá vétele. A környezetet károsító magatartások miatt elinduló párhuzamos közigazgatási eljárás és büntetőeljárás Alaptörvénynek való megfelelés kérdésével már több AB határozat is foglalkozott.

III. 8/2017. ÉS 18/2022. ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI HATÁROZATOK VIZSGÁLATA

Az első ilyen lényeges határozatként a 8/2017. (IV. 18.) AB. határozat említhető meg. Jelen ügyben a Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság bírója a bírósági eljárás felfüggesztése mellett az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény (továbbiakban: Átv.) 43. § (1), (2), (3) és (4) bekezdései alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kezdeményezte az AB.-nál.

A vád alapján az elkövető állatkínzást valósított meg, amely miatt a Debreceni Törvényszék jogerős ítéletében megállapította büntetőjogi felelősségét és 125 000 Ft összegű pénzbüntetésre ítélte. Ezzel párhuzamosan a Hajdú-Bihar Megyei Főügyészség

³⁰ 2016.EL.II.JGY.K.1.

Az illegális hulladékkereskedelem és hulladéklerakás jogi szabályozásának vizsgálata az Európai Unióban, különös tekintettel az igazgatási és a büntetőjogi szabályok párhuzamosságára

Közjogi Szakága állatvédelmi bírság kiszabása iránt állatvédelmi hatósági eljárást kezdeményezett arra hivatkozva, hogy az állattartó megszegte az Átv. 4. § (1) bekezdésében, 11. § (1) bekezdésében, valamint 12. § (1) bekezdésében foglalt állatvédelmi rendelkezéseket. A Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzatának Jegyzője határozatával a büntetőügyben megállapított tényállást alapul véve az állattartót 450 000 Ft állatvédelmi bírsággal sújtotta. Az állattartó a határozattal szemben fellebbezést terjesztett elő, amelyben kifogásolta, hogy ugyanazon cselekménye miatt „két helyről” is megbírságotlák.

Az AB. ezen ügyben megállapította, hogy *„az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény 43. § (1) és (4) bekezdésének alkalmazása során az Alaptörvény B) cikke (1) bekezdéséből és XXVIII. cikke (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.”³¹*

A vizsgált határozatban tehát az AB. már foglalkozott a kettős szankciók miatt kialakult *ne bis in idem* sérelemről, illetve ki is mondta, hogy ha büntetőjogi felelősség megállapításának van helye, vagy már van is ilyen marasztaló döntés egy adott cselekmény kapcsán, abban a kérdésben ugyanazon tényállás alapján hatósági eljárásban bírság kiszabására nem kerülhet sor. Ennek hatására 2020-ban beemelésre került a 2017. évi CXXV. törvénybe (továbbiakban: Szankció tv) az 5/A.§ és 5/B.§, amelyek rendelkeznek ezen kérdésekről. Sajnálatos módon azonban ez a szabályozás sem nyújtott megoldást minden esetre, így az AB. elé került egy újabb eset, amelyben hasonló problémák merültek fel. Az ezzel kapcsolatosan kiadott határozat, a 18/2022. (VIII. 1.) AB. határozata, amelynek előzménye, hogy a Ráckevei Járásbíróság bírója (továbbiakban indítványozó) az előtte folyamatban lévő büntetőeljárást felfüggesztette, és egyidejűleg

³¹ 8/2017. (IV. 18.) AB. HATÁROZAT.

bírói kezdeményezéssel fordult az AB.-hoz a Btk. 246. § b) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt. Az indítványozó az alaptörvény-ellenesség vonatkozásában hivatkozott az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére, valamint a XXVIII. cikk (6) bekezdésére.

Ezen ügyben a kezdeményező a nevére kiállított horgászjegy és éves területi engedély birtokában úgynevezett gereblyező módszerrel horgászott. A vádlott cselekményét a Ráckevei Dunaági Horgász Szövetség hivatásos halórei észlelték, ezért intézkedés alá vonták. Ellene ezen tényállás alapján utóbb közigazgatási eljárás és büntetőeljárás is indult. A Pest Megyei Kormányhivatal Erdi Járási Hivatala a közigazgatási eljárásban a vádirati tényállással egyező tényállást tárt fel, ami alapján a vádlottal szemben 100000 forint halvédelmi bírságot szabott ki, a vádlott állami horgászjegyet visszavonta és a vádlottat az állami horgászjegy vásárlásától egy évre eltiltotta. A vádlott jogi képviselője útján előterjesztett fellebbezés nyomán másodfokon eljáró Pest Megyei Kormányhivatal az elsőfokú döntést helybenhagyta. Az indítvány alapjául szolgáló büntetőeljárásban megállapíthatóvá vált továbbá az is, hogy a terhelt a fenti tényállás szerinti magatartásával megvalósította a Btk. 246. § b) pontja szenti orvhalászat vétségét is.

A határozat kapcsán az AB. megállapította, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő azáltal, hogy nem az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó jogbiztonság és XXVIII. cikk (6) bekezdésében rögzített kétszeres értékelés tilalma összehangolt értelmezéséből fakadó követelményeknek megfelelően szabályozta a halgazdálkodásról és a hal védelméről szóló 2013. évi CII. törvény (továbbiakban: Hhvtv.) szerinti halvédelmi hatósági eljárást és a Btk. 246. §-ában foglalt orvhalászat miatt folytatható büntetőeljárást. Döntésénél kihangsúlyozta, hogy a vizsgált probléma egyéb hasonló bűncselekményi tényállásoknál is fennáll, emiatt felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának tegyen eleget és rendezze ezen kérdéseket.³² Jelen ügy annyiban különbözött a

³² 18/2022. (VIII. 1.) AB. HATÁROZAT.

Az illegális hulladékkereskedelem és hulladéklerakás jogi szabályozásának vizsgálata az Európai Unióban, különös tekintettel az igazgatási és a büntetőjogi szabályok párhuzamosságára

fentebb bemutatottól, hogy itt a hatósági eljárás előbb indult el, amely során bírság kiszabására, valamint egyéb intézkedések elrendelésére került sor. A későbbi büntetőeljárás során észlelték ezen problémát és a jogszabályokban nem találtak megoldást arra, hogy a kétszeres büntetést a büntetőeljárás során miképp küszöböljék ki, ugyanis az intézkedéseket semmissé - azok sajátossága miatt - már nem tehették.

IV. AB HATÁROZATOK ÉRTÉKELÉSE

A két határozat alapját képező esetek közös metszeteként említhető meg, hogy mindkét ügyben a büntetőjogi tényállás mögöttes rendelkezéseit az ahhoz kapcsolódó közigazgatási törvény meghatározásai töltik meg tartalommal. Ezzel kapcsolatosan ugyanakkor felvetődik azon probléma, hogy a vizsgált ügyekben felmerült cselekményeket szintén szabályozó Átv. és Hhvtv. is meghatároz hátrányos jogkövetkezménnyel sújtható jogellenes magatartásokat és habár igaz, hogy annak köre szélesebb, mint a Btk.-ban bűncselekményként büntetni rendelt jogellenes magatartások köre, azonban a büntetőjog tényállása ugyanazokat a tényállási elemeket tartalmazza. Ennek következménye lesz az is, hogy mind a közigazgatási eljárás mind a büntetőeljárás feladata a közigazgatási törvényben szankcionált cselekmény tényállási elemeinek a tisztázása. A büntetőjogi többlet csupán annyiban valósul meg, hogy a természetes személy szándékossága is a bizonyítás tárgyát képezi.

A probléma forrását így ezen esetekben is az adta, hogy a közigazgatási eljárás és a büntetőeljárás párhuzamosan megindulhat ezen cselekmények esetében. Tovább nehezíti ezt, hogy a közigazgatási eljárás jellemzően hamarabb zárul jogerős határozattal, mint a büntetőeljárás, azonban, amíg a közigazgatási eljárás figyelemmel van a büntetőeljárásban hozott ítéletre, ez fordítva már nem lesz elmondható. Ezzel kapcsolatosan merült fel a *ne bis in idem* elvének sérelme a második határozat alapjául szolgáló ügyben, ugyanis amennyiben a közigazgatási eljárás tárgya olyan szabályszegés, amely a Btk.-ban található tényállás elemeit is kimeríti és a két eljárásban az értékelendő tények köre teljesen megegyezik, a jelenlegi szabályozás nem zárja ki, hogy

mindkét eljárás végén szankcióval sújtsák a jogellenes cselekmény megvalósítóját. A bírság kiszabására irányuló közigazgatási eljárásban a pénzbírság a Btk.-ban szabályozott, a pénzbüntetéssel megegyező büntető jellegű szankciónak minősülhet, így a kétszeres értékelés tilalma alkotmányos elvének sérelme ezen esetekben vizsgálatra szorul.

Emellett, a második ügyben az indítványozó sérelmezte a jogbiztonság csorbulását is, ugyanis ezen esetekben a terhelt, illetve az ügyfél nem tudhatja már a bűncselekmény elkövetése, illetve a szabályszegés megvalósítása előtt, hogy ellene közigazgatási eljárás vagy büntetőeljárás fog indulni, illetve akár mindkettő, és ez sérti az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdését és XXVIII. cikkének (6) bekezdését.

Az AB. ezzel kapcsolatosan kifejtette, hogy az Alaptörvény rendelkezései nem zárják ki általános jelleggel, hogy a jogalkotó a büntetendő cselekményekhez a büntetőjogi szankció mellett más jogágba tartozó jogkövetkezmény(ek)e)t is fűzzön. Ezen esetekben annak vizsgálata bír kiemelt jelleggel, hogy a kiszabott jogkövetkezmények „büntető” jellegűek-e vagy sem. Ennek mérlegelésekor, nem az adott eljárás jogági besorolása bír döntőszereppel, hanem az eljárás és jogkövetkezmény funkciója, jellege. Annak megállapítására, hogy mely eljárás, illetve jogkövetkezmény bír büntető jelleggel, az AB. korábbi gyakorlata és az azzal összhangban álló EJEB-gyakorlat³³ alapján kimunkált szempontrendszer ad útmutatást. Az EJEB gyakorlatában kiemelkedő fontosságúak az Engel és társai kontra Hollandia ítéletben megfogalmazott konkrét és önálló kritériumok, amelyek az Emberi Jogok Európai Egyezménye (továbbiakban: EJEE) 6. cikke szerinti „büntetőjogi vádak” fogalmának és az EJEE 7. cikkében foglalt „büntetés” fogalmának tisztázása érdekében kerültek meghatározásra. Az Engel kritériumok alapján a következő feltételeket kell vizsgálat alá venni:

- jogsértés belső jog szerinti jogi minősítése;
- jogsértés jellege;
- jogsértővel szemben kiszabott szankció természete és intenzitásának vagy súlyosságának mértéke.

³³ Lásd: részletesebben: BANA, 2017.

Az illegális hulladékkereskedelem és hulladéklerakás jogi szabályozásának vizsgálata az Európai Unióban, különös tekintettel az igazgatási és a büntetőjogi szabályok párhuzamosságára

Az első kritérium a jogsérelem nemzeti jog szerinti jogi minősítésével kapcsolatos, amelyet az EJEB kiindulópontnak tekint annak meghatározására, hogy a szankció rendelkezik-e „büntetőjogi jelleggel”. Ez a szabály önmagában nem meghatározó, kivéve, ha maga a nemzeti jog mind a két szankciót a büntetőjog alá sorolja, ugyanis ilyen esetben a *ne bis in idem* elve minden további nélkül megállapítható. Amennyiben a belső jogrend közigazgatási jellegűnek minősíti a szankciót, a másik két kritérium figyelembevételével kell azt megvizsgálni és azok fényében eldönteni, hogy a szankció a hetedik kiegészítő jegyzőkönyv 4. cikke szerinti „büntetőjogi jelleggel” rendelkezik-e. A második Engel kritérium a jogsértés jellegére vonatkozik. Annak megállapításához, hogy egy közigazgatási jellegű jogsértés büntetőjogi jelleggel rendelkezik-e az EJEB ítélkezési gyakorlata alapján a következő tényezőket kell figyelembe venni:

- a szankcionáló szabály címzettjeit, ily módon, ha az mindenkire vonatkozik és nem a címzettek jól körülhatárolt körére, akkor szokásosan „büntetőjogi jellegű” lesz;
- az adott szabály célját, mivel a jogsértés nem rendelkezik büntetőjogi jelleggel, ha az előírt szankció kizárólagos célja a vagyoni kár megtérítése irányul és büntetőjogi jellegű, ha meghatározása a megtorlás és a megelőzés céljait szolgálja; és
- a szankcionáló nemzeti rendelkezés által védett jogi tárgyat, amely rendelkezés büntetőjogi jellegű, ha olyan jogi tárgyak védelmét szolgálja, amelyek védelmét rendszerint büntetőjogi rendelkezések útján biztosítják.

A harmadik Engel kritérium pedig a szankció természetére és súlyosságának mértékére vonatkozik. Itt is elsősorban azt kell vizsgálat alá venni, hogy a szankció reparatív vagy inkább represszív jelleggel kerül kiszabásra. Az utolsó két kritérium alternatív jellegű, de az ügy sajátosságainak függvényében az EJEB együttesen alkalmazandónak minősítheti őket.³⁴

³⁴ C-524/15. SZ. ÜGY

Ezek fényében helytálló az AB. azon indokolása, hogy a hatósági eljárás és a büntetőeljárás, illetve az ezen eljárások során kiszabható szankciók sajátosságait tekintve, a kétszeres eljárás alá vonás és büntetés alaptörvényi tilalma nem zárja ki ezen eljárások párhuzamos vagy egymást követő lefolytatását ugyanazon jogsértő személy azonos jogellenes magatartása alapján, amennyiben a büntetőeljárással együtt vagy a büntetőeljárás mellett a hatósági eljárásban nem büntető jellegű, hanem olyan jogkövetkezményt alkalmaz az eljáró hatóság, amely célja elsősorban a reparáció. Ugyanakkor, az már sérti ezen elveket, ha azonos jogsértő személy ugyanazon jogellenes cselekménye miatt hatósági eljárásban büntető jellegű jogkövetkezményt szab ki a hatóság és később a büntetőeljárás eredményeként is szankció alkalmazására kerül sor. Az EJEB joggyakorlatát is megvizsgálva, látható, hogy összeegyeztethető a *ne bis in idem* elvéből fakadó követelményekkel, ha a nemzeti jog valamely jogellenes cselekmény szankcionálására közigazgatási és büntetőeljárás integrált, párhuzamos és egymással összekapcsolt alkalmazásával biztosít lehetőséget, amennyiben az eljárások, illetve az azok eredményeként alkalmazható szankciók kiszámíthatóak az érintett számára, és a különböző joghátrányok között szoros tárgyi és időbeli kapcsolat áll fenn.³⁵

V. A HULLADÉKGAZDÁLKODÁS RENDJÉT SÉRTŐ MAGATARTÁSOKRÓL RENDELKEZŐ TÖRVÉNYEK ÉRTÉKELÉSE AZ AB HATÁROZATOK TÜKRÉBEN

Mindkét ügyben tehát látható volt, hogy a probléma forrása, - amit már az EU is vizsgált a környezetet károsító cselekmények büntetőjogi szintre emelésének értékelése során - hogy a környezetet károsító jogellenes magatartásokról mind a közigazgatási jog, mind a büntetőjog rendelkezik, és az ezek alapján indult eljárások egymással párhuzamosan megindulhatnak. Ez érvényes lesz az általam vizsgált hulladékgazdálkodás rendjének megsértésével összefüggő

³⁵ AMBRUS, 2019.

Az illegális hulladékkereskedelem és hulladéklerakás jogi szabályozásának vizsgálata az Európai Unióban, különös tekintettel az igazgatási és a büntetőjogi szabályok párhuzamosságára

cselekményekre is, mivel mint fentebb már bemutatásra került, mind a Ht. törvény, mind a Btk. szabályozza ezen cselekményeket és szankcióval sújtja megvalósulásukat. Annak ellenére, hogy az AB. már kimondta egyes eljárási helyzetek alaptörvényellenességét, illetve felhívta a jogalkotót, hogy szabályozza ezen anomáliákat, azonban ez nem valósult meg.³⁶ Emiatt a Szankció tv., a 2016. évi CL. törvény (továbbiakban: Akr.), valamint a 2017. évi CX. tv. (továbbiakban: Be.) szabályozása továbbra sem ad garanciát arra, hogy amennyiben mindkét eljárás eredményeként büntető jellegű szankció kiszabásának van helye, azt a közigazgatási hatóság és a büntetőbíróság egymásra tekintettel, összehangoltan alkalmazza. A hatályos szabályozás tehát nem teszi lehetővé azt, hogy ezen szankciók egymást kiegészítsék, illetve nem nyújt védelmet a büntető jellegű szankciók megkettőzésével szemben. A büntetőeljárás nem veheti figyelembe a megelőző hulladékgazdálkodási hatóság által alkalmazott szankciót és annak mértékét, azokra tekintet nélkül köteles szankcionálni a terhelt törvénysértő magatartását. A büntetőbíróság határozatának a meghozatalát követően az eljáró közigazgatási hatóság a büntetőügyben hozott ítéletre figyelemmel köteles lesz gondoskodni a terheltre irányadó határozata megváltoztatásáról vagy megsemmisítéséről.³⁷ Az új határozatban pedig nem alkalmazhat a terhelttel szemben, például hulladékgazdálkodási bírságot vagy eltiltást. A hulladékgazdálkodást sértő magatartásoknak azonban az egyéb közigazgatási jogkövetkezményei a legtöbb esetben az egyébként nehézkesen, hosszú eljárások alatt megszerzett engedélyt, működést érintik.³⁸ Amennyiben ezen tevékenységtől, vállalkozástól kerül hosszabb eltiltásra az adott személy - mint ahogyan látható volt a 18/2022. (VIII. 1.) AB határozat esetében is - a hatóság által módosított új határozat már nem tudja orvosolni visszamenőlegesen a jogkövetkezményt, nem tudja azt meg nem történté, ki nem szabottá tenni. Ez pedig egyes

³⁶ Lásd:

https://www.alkotmanybirosag.hu/uploads/2023/01/mulasztasok_2022_december_31.pdf

³⁷ 2017. ÉVI CXXV. TÖRVÉNY 5/A-5/B.§.

³⁸ 2012. ÉVI CLXXXV. TÖRVÉNY 36/A. 85.§.

esetekben a jogbiztonság és a kétszeres értékelés tilalmának sérelméhez vezethet.

A bírságot tekintve, pedig a törvény indokolása is kiemeli, hogy „*a hulladékgazdálkodási bírság közigazgatási jogi felelősségi klauzulák mentén szankcionál, az ilyen bírság megfizetése nem mentesít a büntetőjogi, továbbá a kártérítési felelősség, valamint a tevékenység korlátozására, felfüggesztésére, tiltására vagy a megfelelő védekezés kialakítására, a természetes vagy eredeti környezeti állapot helyreállítására vonatkozó kötelezettség teljesítése alól.*” Az indokolás tehát egzakt módon kijelenti, hogy a bírság megfizetése nem gátja annak, hogy egyéb szankciók kiszabására kerüljön sor egy másik eljárásban. Ezen gyakorlat - mint látható volt - nem fog mindenképp jogsérelmet okozni, ugyanis, ha a szankciók egymást kiegészítve kerülnek megállapításra a *ne bis in idem* elve nem sérül, azonban erre nincs eljárási garancia. Az indokolás emellett kitér a bírság kiszabásának fontosságára, és hogy ennek hatékonysága miatt a törvény lehetővé teszi, hogy az helyszíni bírsággként is kiszabható legyen, sőt mi több, olyan hatóságok³⁹ által is, akik egyébként az alap közigazgatási jogviszonyban nem vettek részt, ám folyamatos ellenőrzési feladatokat látnak el.⁴⁰ Igaz, egyéb felmérések és statisztikák alapján látható, hogy ezen hatóságok nagymértékben segítettek eddig is a bűncselekmények nyomozó hatósághoz történő bejelentését⁴¹, azonban meglátásom szerint, ezen hatóságok helyszíni bírságot tovább bonyolíthatja a hatóságok közötti együttműködés átláthatóságát, valamint a hatóság tagja csupán helyszínelés esetén nem feltétlenül tudja eldönteni, hogy az adott hulladék típusa miatt esetlegesen nem bűncselekmény megvalósulásáról lesz szó és elegendő a helyszíni bírság kiszabása. A helyszíni bírság kiszabhatóságának átlátását is nehezíti, hogy a Szabs. tv. is megengedi a 187. § (2) bekezdését megvalósító

³⁹ Ilyen hatóságként említi többek között a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, a rendőrt, a jegyzőt, a hivatásos katasztrófavédelmi szerv erre felhatalmazott ügyintézőjét, a közterület-felügyelőt, a természetvédelmi őrt, az önkormányzati természetvédelmi őrt, a mezőőrt, a hegyőrt, az állami halőrt, az erdészeti hatóság rendészeti feladatokat ellátó tagját, az erdészeti, vadászati, természetvédelmi hatóság arra felhatalmazott ügyintézőjét és az élelmiszerrendészt.

⁴⁰ 2012. ÉVI CLXXXV. TÖRVÉNY 85.§ Indokolás.

⁴¹ GARAI, MOLNÁR, 170.o.

Az illegális hulladékkereskedelem és hulladéklerakás jogi szabályozásának vizsgálata az Európai Unióban, különös tekintettel az igazgatási és a büntetőjogi szabályok párhuzamosságára

cselekmények esetén a helyszíni bírságot, de csak szűkebb körben, mint a Ht., ugyanis a rendőrön kívül a természetvédelmi őr szabhatja ki.

A Szankció tv. ugyan tartalmaz egy rendelkezést, amely kimondja, hogy a közigazgatási szankciókat a Közigazgatási Szankciók Nyilvántartásába be kell jegyezni, azonban ezen közhiteles nyilvántartás adatai csak a bejegyzés időpontjától számított három évig tartalmazza az adott döntés adatait, valamint ezen adatokhoz a közigazgatási szankció alkalmazására jogosult hatóság férhet hozzá az eljárása során az adott eljárás ügyfelére vonatkozóan. Ezek alapján elmondható, hogy célja inkább a közigazgatási szabályszegési szankcionálás fokozatosságának elősegítése és nem a kettős eljárások kiküszöbölése, hiszen más nyilvántartással összekapcsolva nincs, illetve csupán a lezárult közigazgatási hatósági eljárások döntéseit tartalmazza, a folyamatban levőket nem. Emiatt a hatóságok közötti megfelelő kommunikációra továbbra is szükség lenne, arra nem nyújt megoldást. Ezzel kapcsolatosan felmerülhet annak megfontolása, hogy a nyilvántartás más, nem közigazgatási szervek részére is hozzáférhetővé váljon.⁴²

A hulladékgazdálkodás rendjét sértő magatartásokkal kapcsolatosan is kijelenthető, hogy szabályozása rendkívül bonyolult, a magatartásokat tiltó rendelkezések több törvényben is helyet kaptak. Az ezek alapján induló eljárások összehangolása pedig még nem történt meg, emiatt könnyen előállhat olyan helyzet, hogy egy e tényállásokba ütköző magatartás miatt ezen alapjogokat sértő módon közigazgatási eljárás során kiszabásra kerülő büntető jelleggel bíró intézkedés és bírság mellett párhuzamosan elinduló büntetőeljárás során pénzbüntetés is kiszabásra kerül. Ilyen helyzet előállása esetén a mostani szabályozások alapján az érintett személy kérhetné a közigazgatási határozat megváltoztatását, azonban egyes intézkedések irreverzibilisek, így a sérelem fennmaradna. A legutóbbi ezzel kapcsolatos AB. határozat már felhívta a jogalkotót a szabályozás módosítására, de amíg ez nem történik meg az érintett személy „patt helyzetben” lesz, ugyanis addig az AB. esetleges új

⁴² BÁNYAI, 2021. 31.o.

határozatában is ugyanezen problémákat tudja csak kimondani ezen ügyeket érintően. Még megoldásként szolgálhatna az EJEБ-hez fordulás, amelynél befogadhatósági követelmény, hogy a panaszos azt megelőzően kimerítse az összes rendelkezésre álló, hatékony nemzeti jogorvoslati lehetőségeket. Azonban fontos kihangsúlyozni, hogy EJEБ nem jogosult arra, hogy a nemzeti bíróság ítéletét vagy nemzeti jogszabályokat megsemmisítsen. Amennyiben viszont az EJEБ megállapítja a panaszos jogainak sérelmét megállapíthat számára igazságos elégtételt, azaz a jogsértés mértékével arányos pénzösszeg megfizetésére kötelezheti az elmarasztalt államot, valamint a tagállam köteles lesz megelőzni a jogsértés megismétlődését, akár a jogszabályok módosításával,⁴³ azonban erre való felhívást már kapott.

A két jogág általi szabályozás és szankcionálás összességében pozitív megoldás, ugyanis mint látható volt, nem sért alapjogot, amennyiben a kettő funkciója elhatárolható, valamint a büntetőjog ultima ratio elvének megvalósulásához indokolt is. Meglátásom szerint, jogsérelmek kiküszöbölésére a gyakorlat tudna megoldást nyújtani a szorosabb együttműködés megvalósításával és ezen eljárások összehangolásával, akár egy közös nyilvántartás keretei között, akár a hatóságok közötti kommunikációval. Ezen megoldást segíthetné a közérdekvédelmi ügyészség bevonása a környezetvédelmi ügyek esetén, akik összehangolnák ezen közigazgatási, szabálysértési, valamint büntetőeljárásokat és felügyelné azok törvényességét. Indokolt emellett a Nemzeti környezeti biztonsági munkacsoport⁴⁴ fejlesztése és ezen összehangoló munka megerősítése is. E két

⁴³ SOMODY, VISSY, 2019.

⁴⁴ A Munkacsoport az Agrárminisztérium, az Innovációs és Technológiai Minisztérium, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság, a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal, a Pest Megyei Kormányhivatal és az Országos Rendőr-főkapitányság által aláírt megállapodással született és a Készenléti Rendőrség Nemzeti Nyomozó Iroda vezetése alatt áll. A Munkacsoport célja, hogy fokozza az együttműködést a hulladékokkal, a vizek szennyezésével, a növényvédő szerekkel elkövetett visszaélések, szennyezések, valamint a védett természeti területeket és a biológiai sokféleséget, kiemelten is a veszélyeztetett vadon élő állat- és növényfajokat károsító magatartásokkal szemben. (<https://eionet.kormany.hu/nemzeti-kornyezeti-biztonsagi-munkacsoport>)

Az illegális hulladékkereskedelem és hulladéklerakás jogi szabályozásának vizsgálata az Európai Unióban, különös tekintettel az igazgatási és a büntetőjogi szabályok párhuzamosságára

intézmény megerősítése és szakszerű alkalmazása segíthetné a felvetett probléma visszaszorulását, valamint a környezet elleni cselekmények hatékony elbírálásának megkönnyítését is szolgálhatja.

ÖSSZEFOGLALÁS

Összegzésként megállapítható, hogy a környezet elleni magatartásokat mind a közigazgatási jog, mind a büntetőjog szabályozza és esetlegesen jogkövetkezményeket fűz ezen jogellenes cselekmények elkövetéséhez. Emiatt kialakulhatnak olyan helyzetek, hogy párhuzamosan folyik a két eljárás ugyanazon személy ellen, és amennyiben ezen két eljárásban ugyanazon objektív tényállási elemek miatt büntető jellegű szankcióval sújtják, felmerül a *ne bis in idem* elvének sérelme. Ezen kérdéskörrel látható, hogy már EU szinten foglalkoztak, ugyanakkor arra való egységes válaszadás még nem született.

Hazánkat vizsgálva is tapasztalhatóak ezen párhuzamos eljárások, sőt mi több, konkrét ügyekben a kétszeres értékelés tilalmának a sérelme az AB. által kimutatható is volt. Az AB. határozatok egyöntetűen kimondták, hogy a hazai szabályozás nem ad megoldást ezen problémás esetekre és nem nyújtanak kellő garanciát a jogsérelem ellen, így felhívták a jogalkotót ennek szabályozására. Az általam vizsgált hulladékgazdálkodás rendjének megsértéséhez is tartozik közigazgatási jogi és büntetőjogi szabályozás a jogellenes magatartások szankcionálására, így fennállhatnak hasonló jogsérelmek az eljárások kapcsán. Látható volt, hogy a szabályozások rendkívül nehézkesek, szaktudást igénylőek, így a hatóság sem tud könnyen eligazodni az eljárás megkezdésekor. A jogbiztonsághoz fűződő kiszámíthatóság követelménye ugyanakkor megköveteli, hogy a jogalkotó egyértelműen és megfelelő részletességgel szabályozza a különböző eljárások egymáshoz való viszonyát.⁴⁵ Ezen követelmény kiemelten hangsúlyos a büntetőjogi, valamint az azzal rokon, de a büntetőjog „kemény magjához” nem sorolható eljárások viszonyában, ugyanis ezen nem büntetőjogi

⁴⁵ 11/1992. (III. 5.) AB határozat.

jellegű eljárások egyik jellemzője, hogy több aspektusból is hasonló funkciójú joghátrányokkal járnak, mint a büntetőjogok, így felvetődhet a kettős szankcionálás lehetősége.⁴⁶ Emiatt fontos sürgetni a szabályozások összehangolását és az eljárási garanciák törvénybe foglalását, valamint megoldást találni a hatóságok közötti szorosabb együttműködés kialakítására, amelyhez megfontolandó közérdekvédelmi ügyesség, illetve a Nemzeti környezeti biztonsági munkacsoport szisztematikus alkalmazása és fejlesztése.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- AMBRUS ISTVÁN: *A ne bis in idem elve a legújabb európai joggyakorlatban, kitekintéssel a princípium érvényesülésére különböző jogterületek találkozása esetében.* In: Európai Tükör 2019/3. (Letöltés dátuma: 2023.02.03) DOI azonosító: <https://doi.org/10.32559/et.2019.3.9>
- BANA IMRE: *A „ne bis in idem” elv érvényesülése közigazgatási szankció és büntetőeljárás egyidejű alkalmazása során.*, 2017. (Letöltés dátuma: 2023.02.03.)
- BÁNYAI KRISZTINA: *Gondolatok a ne bis in idem elvről az állatok jogi védelmét szolgáló közigazgatási és büntetőjogi szankciók tükrében.* In: Agrár- és Környezetjog 2021. 31. szám. DOI azonosító: <https://doi.org/10.21029/JAEL.2021.31.7>
- BODNÁR BEÁTA: *A környezet büntetőjogi védelmének aktuális kérdései.* Büntetőjogi Szemle 2019/2. szám.
- CHRISTIAN KURRER: *Környezetpolitika: általános elvek és alapvető keretek.* 2022. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/71/kornyezetpolitika-altalanos-elvek-es-alapveto-keretek> (Megtekintés dátuma: 2023.03.10.)
- ELEK BALÁZS: *A felelősséghalmozás tilalmának kiüresítése - Az Emberi Jogok Európai Bírósága és az Európai Unió Bíróságának változó judikatúrája a ne bis in idem elv körében.* In: Büntetőjogi Szemle 2022/2. szám.

⁴⁶ 18/2022. (VIII. 1.) AB. határozat.

Az illegális hulladékkereskedelem és hulladéklerakás jogi szabályozásának vizsgálata az Európai Unióban, különös tekintettel az igazgatási és a büntetőjogi szabályok párhuzamosságára

GARAI RENÁTA - MOLNÁR TAMÁS: *A hulladékprobléma kriminológiai és büntetőjogi vetülete.* (Letöltés dátuma: 2022.11.29.)

KARSAI KRISZTINA: *Transnational ne bis in idem principle in the Hungarian fundamental law.* In: Europe in Crisis: Crime, Criminal Justice, and the Way Forward. Sakkoulas Publications. (2017)

KARSAI KRISZTINA: *Fogyasztóvédelem és büntetőjog.* In: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest., 2011.

KARSAI KRISZTINA: *Ne bis in idem.* In: Jakab, András; Sulyok, Gábor; Menyhárd, Attila; Könczöl, Miklós (szerk.) [Internetes Jogtudományi Enciklopédia](#), Budapest, ORAC Kiadó Kft., ELKH TK Jogtudományi Intézete, 2023. Kézirat, a szerző engedélyével.

KIS NORBERT: *A közigazgatási büntetőbatalom hatékonysági és jogbiztonsági dilemmái.* In: Belügyi Szemle, 2015/12. 52-53.o. DOI azonosító: <https://doi.org/10.38146/BSZ.2015.12.5>

KÚRIA JOGGYAKORLAT-ELEMZŐ CSOPORTJA: „*Az Alaptörvény követelményeinek érvényesülése a bírósági ítélezésben*” - Összefoglaló vélemény, 2016.El.II.JGY.K.1.

LÁRIS LILLIÁNA: *Új irányok a kétszeres értékelés tilalma értelmezésében.* In.: Ügyészek Lapja 2022/5-6. (Letöltés dátuma: 2022.03.10.)

ORBÁN ANNAMÁRIA: *Az Európai Unió környezetvédelmi politikája.* (Letöltés dátuma: 2023.05.25.)

SOMODY BERNADETTE - VISSY BEATRIX: „*Az alapjogok védelme*” In: Jakab András - Könczöl Miklós - Menyhárd Attila - Sulyok Gábor (szerk.) <http://ijoten.hu/szocikk/az-alapjogok-vedelme> (2019).

2017. ÉVI CXXV. TÖRVÉNY

2012. ÉVI CLXXXV. TÖRVÉNY

2012. ÉVI C. TÖRVÉNY

18/2022. (VIII. 1.) AB. HATÁROZAT

8/2017. (IV. 18.) AB. HATÁROZAT

11/1992. (III. 5.) AB HATÁROZAT

9/1992. (III. 5.) AB. HATÁROZAT

AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCS 2003. JANUÁR 27-I 2003/80/IB KERETHATÁROZATA a környezet büntetőjog általi védelméről OJ L 29, 5.2.2003, 55-58.o. CELEX-32003F0080

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2008. NOVEMBER 19-I 2008/99/EK IRÁNYELVE a környezet büntetőjog általi

védelméről HL 328, 6.12.2008, 28–37.o. CELEX-32008L0099.

EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2018. MÁJUS 30-I 2018/851 IRÁNYELVE a hulladékokról szóló 2008/98/EK irányelv módosításáról

EURÓPAI BIZOTTSÁG: Commission Staff Working Document Evaluation of the Directive 2008/99/EC of the EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL OF 19 NOVEMBER 2008 on the protection of the environment through criminal law (Environmental Crime Directive), 2020 <https://wwf.hu/archiv/kornyezeti-neveles> (Megtekintés dátuma: 2022.09.10.)