

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 13/2024. (V. 30.) AB HATÁROZATA

az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény 44. § (2) bekezdésével kapcsolatos jogalkotói mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában – dr. Czine Ágnes, dr. Handó Tünde, Haszonicsné dr. Ádám Mária, dr. Horváth Attila, dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó, dr. Juhász Imre, dr. Juhász Miklós, dr. Márki Zoltán, dr. Schanda Balázs és dr. Szabó Marcel alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, valamint dr. Patyi András és dr. Salamon László alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság hivatalból eljárva megállapítja, hogy az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény 44. § (2) bekezdése vonatkozásában jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség áll fenn amiatt, hogy:
 - a jogalkotó nem az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésén alapuló jogbiztonság és XXVIII. cikk (4) bekezdésében rögzített *nulla poena sine lege* elvből fakadó követelményeknek megfelelően szabályozta a tevékenységtől való eltiltást azáltal, hogy nem határozta meg e jogkövetkezmény polgári perben történő alkalmazásának törvényi feltételeit; továbbá
 - a jogalkotó nem az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésén alapuló jogbiztonság és XXVIII. cikk (6) bekezdésében rögzített *ne bis in idem* elvből fakadó követelményeknek megfelelően szabályozta az állatok kíméletére és védelmére vonatkozó jogszabályok megsértése miatti polgári peres eljárás törvényi feltételeit abban az esetben, ha büntetőeljárás, illetve állatvédelmi hatósági eljárás lefolytatásának is helye van.Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotói kötelezettségének 2024. december 31-ig tegyen eleget.
2. Az Alkotmánybíróság az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény 44. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezést elutasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

I n d o k o l á s**I.**

- [1] 1. A Pécsi Törvényszék bírója (a továbbiakban: indítványozó) az előtte 50.P.20.166/2023. szám alatt folyamatban lévő eljárást felfüggesztette, és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján kérte az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény (a továbbiakban: Ávt.) 44. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, valamint alkalmazásának a Pécsi Törvényszék előtt 50.P.20.166/2023. szám alatt indult ügyben történő kizárását. Az indítványozó álláspontja szerint az Ávt. támadott rendelkezése sérti az Alaptörvény B) cikkét és XXVIII. cikk (4) és (6) bekezdését.
- [2] 2. Az indítványozó az ügy alkotmányossági kérdéseinek megítéléséhez az eljárás előzményeit érintően a következőket emelte ki.
- [3] Az ügy alperese lakóhelyének udvarán 12 kutyát tartott, amelyek tartásáról nem gondoskodott megfelelően, és ez az állatok kóros lesoványodásához vezetett. Az alperes a családjával 2020. július 8-án az udvaron tartott ku-

tyák hátrahagyásával az ingatlant elhagyta, és ezután a kutyákról egyáltalán nem gondoskodott. Lakossági bejelentés alapján 2020. július 13-án az alperes lakóhelyén hatósági ellenőrzésre került sor, amelynek során a hatóság eljáró tagja észlelte a ház udvarán hátrahagyott állatokat, ezért azokat a helyszínről elszállították, és orvosi ellátást, elhelyezést biztosítottak számukra.

- [4] A Mohácsi Rendőrkapitányság az esettel összefüggésben büntetőeljárást kezdeményezett, majd a Mohácsi Járási Ügyészség az alperessel szemben vádat emelt. A vád alapján a Mohácsi Járásbíróság a 2023. január 12-én kelt és 2023. február 8-án jogerőre emelkedett 1.B.56/2022/16. számú ítéletében az alperest bűnösnek mondta ki állatkínzás büntetében, ezért 1 év végrehajtandó szabadságvesztésre és 2 év közügyektől eltiltásra ítélte. A szabadságvesztés végrehajtási fokozatát börtönben határozta meg, a feltételes szabadságra bocsátás legkorábbi időpontját a büntetés 2/3 részének, de legkevesebb 3 hónapnak a kitöltését követő napban jelölte meg. A büntetőbíróság ítéletében kiemelte, hogy a vádlott által biztosított tartási mód – a higiéniai hiányosságok, kikötésük folytán a mozgásuk korlátozása, a rendszertelen és elégtelen táplálás – a kutyák legyengülésének, megbetegedésüknek és akár maradandó egészségkárosodásuknak vagy pusztulásuknak veszélyével járt.
- [5] A Baranya Vármegyei Főügyészség mint felperes a fenti tényállás alapján a törvényszékhez benyújtott keresetében kérte, hogy a bíróság tiltsa el az alperest 3 évi időtartamra a kedvtelésből tartott ebek tartásától. A felperes a keresetét az Ávt. 44. § (2) bekezdésére, valamint az Ávt. 4. § (1)–(3) bekezdésére, 5. § (1) bekezdésére, 6. § (1) bekezdésére és 10. § (1) bekezdésére alapította. A felperes jogi érvelése szerint az alperes állattartóként köteles lett volna az Ávt. 4. § (1)–(3) bekezdése értelmében a jó gazda gondosságával eljárni, és a kutyák élettani szükségleteinek megfelelő életfeltételekről gondoskodni. Ennek elmulasztásával az alperes az állatok kíméletére és védelmére vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket súlyosan megsértette, a kutyák a nem megfelelő gondoskodás, szakszerű ellátás hiánya miatt különös szenvedésnek voltak kitéve. Az ügyész a keresetében hangsúlyozta: a kutyák tartós megkötése tilos, átmeneti kikötésük csak az előírt feltételek megvalósulása esetén, meghatározott méretű eszközzel megengedett. A kutyák a nem megfelelő gondoskodás, szakszerű ellátás hiánya miatt különös szenvedésnek voltak kitéve. Az alperes az Ávt. 6. § (1) bekezdés a) pontjában, valamint 10. § (1) bekezdésében meghatározott kötelezettségét is elmulasztotta, amelyek előírják, hogy az állatnak tilos indokolatlan vagy elkerülhető fájdalmat, szenvedést vagy sérülést okozni, és hogy minden beavatkozást meg kell tenni az állat érdekében annak fájdalma, illetőleg szenvedése csökkentésére. Az elégtelenül táplált, mozgásukban korlátozott állatok legyengülése, ellátásuk, gyógykezelésük szükségessége az alperes számára egyértelműen látható és felismerhető volt, ezért is indokolt a büntetőeljárás során kiszabott szankciók mellett, hogy a bíróság az alperest tiltsa el határozott időre a kedvtelésből tartott ebek tartásától.
- [6] Az alperes ügygondnoka érdemi ellenkérelmében a kereset elutasítását kérte. Érvelése szerint egy bizonytalan, jövőbeli jogsérelem elkerülésére az állatvédelmi hatóság bírságolási, illetve képzésre kötelezési jogköre szolgál az Ávt. 43. § (1) és (6) bekezdése szerint.
- [7] Az indítványozó utalt arra az indítványban, hogy az ügyész keresetindítási jogosultsága az Ávt. 44. § (2) bekezdésén alapul. Az ügyész keresetindítási joga folytán az eljárás közérdekűségét az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény (a továbbiakban: Ütv.) 27. § (6) bekezdése alapján vélelmezni kell. A Pécsi Törvényszék hatásköre a Polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 20. § (1) bekezdésén alapul. A törvényszék előtti polgári peres eljárás érdemi szakban van.
- [8] 3. Az indítványozó megítélése szerint az Ávt. 44. § (2) bekezdése sérti a kettős büntetés tilalmának (*ne bis in idem*) elvét, továbbá a törvényes büntetés (*nulla poena sine lege*) követelményét, ezért az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) és (6) bekezdésébe ütközik, és mivel mindkét jogelv a jogállamiságból források, továbbá a tevékenységtől való eltiltásra irányuló eljárás szabályozása rendkívül hiányos, az Alaptörvény felhívott rendelkezései mellett az Alaptörvény B) cikkének sérelme is megvalósul.
- [9] Az indítványozó álláspontja szerint az Ávt. 44. § (2) bekezdése azért sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (6) bekezdésében meghatározott kétszeres eljárás tilalmát, mert az említett jogszabályi rendelkezés lehetővé teszi, hogy ugyanazon tényállás alapján, ugyanazon cselekmény és jogsértés miatt ugyanazon személlyel szemben két eljárást folytassanak le, és két szankciót szabjanak ki anélkül, hogy az utóbb folyó polgári peres eljárásban a korábbi szankcionálás értékelésének feltételei tisztázottak lennének. E körben az indítványozó utalt arra, hogy az Ávt. 44. § (2) bekezdése szerinti, polgári bíróság által elrendelhető „tevékenységtől való eltiltás” jellegéről sem az Ávt., sem más jogszabály nem mond semmit. Emiatt nemcsak a jogkövetkezmény bírósági „kiszabása”, de annak végrehajtása is kérdéseket vet fel a gyakorlatban: egyes bíróságok az eltiltásról szóló döntésüket megküldik az állatvédelmi hatóságnak, amely bizonyos esetekben a polgári bíróság határozatát felveszi a közigazgatási szankciók nyilvántartásába [Ávt. 43. § (14)–(15) bekezdése], más bíróságok a megküldést mellőzik abból a megfontolásból, hogy a polgári bíróság határozata nem minősül a közigazgatási szankciórendszer részének.

- [10] Az indítványozó utalt arra, hogy a közigazgatási és a polgári peres eljárásban elrendelhető „tevékenységtől való eltiltás” céljának nagyfokú hasonlósága (azonossága) folytán az indítványozó bíróság úgy véli, hogy az Ávt. 44. § (2) bekezdése szerinti jogkövetkezmény funkciója kettős: részben represszív (megtorló), részben megelőző (prevenzív) jellegű.
- [11] Az indítványozó véleménye szerint az Ávt. 44. § (2) bekezdése azért sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését és XXVIII. cikk (4) bekezdését, mert e törvényi rendelkezés normatív tartalma lényegében annyi, hogy az ügyészt feljogosítja a perindításra. A normaszövegből még kiderül, hogy az ügyész felperesi legitimációs joga „a tevékenységtől való eltiltás, illetőleg a tevékenységgel okozott kár megtérítése iránt” áll fenn „az állatok kímélete és védelmére vonatkozó jogszabályok megsértése esetén”. Az indítványozó érvelése szerint a jogszabály sem itt, sem másutt nem adja meg „a tevékenységtől való eltiltás” jogszabályi kereteit: kifejezetten nem ad felhatalmazást a bíróságnak a tevékenységtől való eltiltásra, az legfeljebb közvetetten vezethető le a jogszabálysövegből. Semmilyen támpontot nem ad arra, hogy mit ért „a tevékenységtől való eltiltás” alatt, nem határozza meg annak feltételeit, vagyis azt, hogy milyen esetben kell vagy lehet elrendelni, hiányoznak a kiszabható büntetési tételek (az eltiltás minimum és maximum terjedelme) és a bírói mérlegelés szempontjai.
- [12] 4. Az ügyben a legfőbb ügyész, az igazságügyi miniszter és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes *amicus curiae* beadványt nyújtott be.

II.

- [13] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„XXVIII. cikk (4) Senki nem nyilvánítható bűnösnek, és nem sújtható büntetéssel olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején a magyar jog vagy – nemzetközi szerződés, illetve az Európai Unió jogi aktusa által meghatározott körben – más állam joga szerint nem volt bűncselekmény.

(6) A jogorvoslat törvényben meghatározott rendkívüli esetei kivételével senki nem vonható büntetőeljárás alá, és nem ítéltető el olyan bűncselekményért, amely miatt Magyarországon vagy – nemzetközi szerződés, illetve az Európai Unió jogi aktusa által meghatározott körben – más államban törvénynek megfelelően már jogerősen felmentették vagy elítélték.”

- [14] 2. Az Ávt. indítvánnyal érintett rendelkezése:

„44. § (2) Az állatok kímélete és védelmére vonatkozó jogszabályok megsértése esetén az ügyész is jogosult keresetet indítani a tevékenységtől való eltiltás, illetőleg a tevékenységgel okozott kár megtérítése iránt.”

III.

- [15] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány az Abtv. 25. § és 52. §-ában előírt feltételeknek eleget tesz {vö. 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [8]–[24]; 2/2016. (II. 8.) AB határozat, Indokolás [26]–[28]; 3064/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [8]–[13]}. A bírói kezdeményezés szerint a támadott szabályt az eljárásban alkalmazni kell, az eljárás felfüggesztése megtörtént, és az indítvány a megsemmisítés jogkövetkezményére is kiterjedő alaptörvény-ellenesség megállapítására, továbbá az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárására irányul {3102/2018. (IV. 9.) AB határozat, Indokolás [18]}.

IV.

- [16] Az Alkotmánybíróság az indítvány érdemi vizsgálatát megelőzően áttekintette az indítványban állított alkotmányossági problémával összefüggő szabályozási környezetet, így különösen azt, hogy a magyar jogrendszer milyen módon szankcionálja az állatok védelmét és kíméletét érintő jogellenes cselekményeket.
- [17] 1. A magyar büntető törvénykönyv a kihágásokról szóló 1879. évi XL. törvénycikk 86. §-a az állatkínzást elzárással és pénzbírsággal rendelte büntetni. A későbbiek során az említett jogellenes cselekmény a szabálysértési jog-

anyagba került, és pénzbírsággal szankcionálták [lásd: az egyes szabálysértésekről szóló 17/1968. (IV. 14.) Korm. rendelet 25. §-a, illetve az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet 2. §-a]. A jogalkotó 2004. április 24. napjától a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: régi Btk.) 266/B. §-ának beiktatásával létrehozta az állatkínzás bűncselekményi alakzatát, amelyet szabadságvesztéssel, közérdekű munkával vagy pénzbüntetéssel rendelt büntetni, majd ezt követően – 2004. szeptember 3. napjával – hatályon kívül helyezte az állatkínzás szabálysértési alakzatát. A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) 244. §-a szabályozza az állatkínzás, míg 247. §-a a tiltott állatviadal szervezése bűncselekményének tényállását, amelyek hatályos szabályait az állatok védelme érdekében szükséges egyes büntetőjogi tárgyú törvények módosításáról szóló 2021. évi CXXVIII. törvény iktatta a Btk.-ba.

- [18] 2. A hazai szabályozásban az állatvédelem alapvető szabályait az Ávt. tartalmazza. A törvény célja, hogy elősegítse az állatvilág egyedeinek védelmét, fokozza az emberek felelősségtudatát az állatokkal való kíméletes bánásmód érdekében, valamint meghatározza az állatok védelmének alapvető szabályait (Ávt. 1. §-a). A törvény 4. §-a tartalmazza az állat tartásának általános szabályait. E körben alapvető rendelkezés, hogy az állattartó köteles a jó gazda gondosságával eljárni, az állat fájának, fajtájának és élettani szükségleteinek megfelelő életfeltételekről gondoskodni. Az Ávt. alkalmazásában a jó gazda gondossága: az az emberi tevékenység, amely arra irányul, hogy az állat számára olyan életkörülményeket biztosítson, amely az annak fajára, fajtájára és nemére, korára jellemző fizikai, élettani, tenyésztési és etológiai sajátosságainak, egészségi állapotának megfelel, tartási, takarmányozási igényeit kielégíti (elhelyezés, táplálás, gyógykezelés, tisztán tartás, nyugalom, gondozás, kiképzés, nevelés, felügyelet). Az Ávt. 6–8/B. §-a az állat kíméletének általános szabályait tartalmazza, megfogalmazva egyben az állatkínzás és az állatviadal tényállási elemeit is. Az állat kímélete magában foglalja, hogy az állatot nem szabad a) kínozni; b) emberre vagy állatra uszítani, illetőleg állatviadalra idomítani; c) a 6. § (2) bekezdésében foglalt kivételek mellett kényszeretakarmanyozásra fogni; d) a kíméletét nem biztosító módon mozgatni és szállítani, elhelyezni; e) a teljesítőképességét felismerhetően meghaladó teljesítményre kényszeríteni; f) természetellenes és önpusztító tevékenységre szoktatni [Ávt. 6. § (1) bekezdése].
- [19] Az Ávt. 43. §-a szabályozza az állattartás miatti közigazgatási jogi felelősség egyes kérdéseit. Az Ávt. 43. § (1) bekezdése szerint, aki tevékenységével vagy mulasztásával az állatok védelmére, kíméletére vonatkozó jogszabály vagy hatósági határozat előírását megsérti vagy annak nem tesz eleget, magatartásának súlyához, ismétlődéséhez, és különösen az állatnak okozott sérelem jellegéhez, időtartamához igazodó mértékű állatvédelmi bírságot köteles fizetni. Állatvédelmi bírság kiszabása helyett vagy azzal egyidejűleg az állattartót a hiányosságok kijavítására, pótlására kell kötelezni, továbbá az állatok gondozásával, a velük való helyes bánásmóddal kapcsolatos állatvédelmi oktatáson (a továbbiakban: állatvédelmi képzés) való részvételre kötelezhető [Ávt. 43. § (6) bekezdése]. Ha az állatvédelmi képzésen való részvételre kötelezett állattartó a kötelezettségének önként nem tesz eleget, az állatvédelmi képzés, illetőleg annak hátralévő része helyébe állatvédelmi bírság lép [Ávt. 43. § (7) bekezdése].
- [20] Az Ávt. 43. §-a az állattartástól való eltiltás eseteit attól függően szabályozza, hogy kedvtelésből tartott állat védelméről van-e szó. Ha kedvtelésből tartott állat tartója az állatok védelmére vonatkozó jogszabályok vagy hatósági határozat rendelkezésének szándékos vagy ismételt megsértésével állatának maradandó egészségkárosodását vagy elpusztulását okozza, és a kedvtelésből tartott vagy a jövőben tartandó állat jóléte állatvédelmi bírság kiszabásával és az állatvédelmi képzésen való részvételre kötelezéssel sem biztosítható, az állatvédelmi hatóság – állatvédelmi bírság kiszabása mellett – az állattartót állat kedvtelésből való tartásától a jogsértés súlyától függően 2–8 évre eltiltja [Ávt. 43. § (9) bekezdése]. Ha a nem kedvtelésből tartott állat tartója az állatvédelemre vonatkozó jogszabályok vagy hatósági határozat rendelkezésének szándékos és ismételt megsértésével állatának maradandó egészségkárosodását vagy elpusztulását okozza, és a tartott vagy a jövőben tartandó állat jóléte állatvédelmi bírság kiszabásával és az állatvédelmi képzésen való részvételre kötelezéssel sem biztosítható, az állatvédelmi hatóság – állatvédelmi bírság kiszabása mellett – az állattartót az érintett állatfaj tartásától a jogsértés súlyától függően 2–8 évre eltiltja [Ávt. 43. § (10) bekezdése]. Nem kedvtelésből tartott állat esetén az állatvédelmi hatóság – állatvédelmi bírság kiszabása mellett – az állattartót a jogsértés súlyától függően 2–8 évre a) az állatok tartása, egészségi állapota tekintetében rendszeres jelentéstételre kötelezheti, vagy b) az érintett állatfaj vonatkozásában tartási gyakorlattal rendelkező személy igénybevételére kötelezheti [Ávt. 43. § (11) bekezdése]. Az Ávt. 43. § (14) bekezdése alapján az állatvédelmi hatóság az állattartástól való eltiltást – a közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló 2017. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Szankció tv.) 3. § (1) bekezdésében foglaltak figyelembevételével – haladéktalanul bejegyzí a Közigazgatási Szankciók Nyilvántartásába.
- [21] 3. Az ügyésznek az állatvédelem területén az Ávt. hatálybalépésekor három eszköze volt: egyrészt az Ávt. kifejezetten kimondta, hogy a Btk.-ban meghatározottak szerint jár el bűncselekmény elkövetése esetén [Ávt. 44. § (1) bekezdése], másrészt polgári pert kezdeményezhet tevékenységtől való eltiltás vagy a tevékenységgel okozott

kár megtérítése iránt [Ávt. 44. § (2) bekezdése], továbbá általános felügyeleti jogkörében eljárva közreműködik a hatóságok állatvédelmi eljárásai és döntései törvényességének biztosításában [Ávt. 44. § (3) bekezdése]. Az Ávt. 44. § (1) és (3) bekezdését a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról szóló 2008. évi CXI. törvény hatálybalépésével és a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK irányelv átültetésével összefüggő törvénymódosításokról szóló 2009. évi LVI. törvény 201. §-a helyezte hatályon kívül.

- [22] Az ügyész keresete alapján állattartástól való eltiltás iránt a polgári bíróság az Ávt. 44. § (2) bekezdése alapján jár el.
- [23] 4. Az Ávt. 48. § (1)–(2) bekezdése az állatvédelmi jogszabályok megsértése miatti igényérvényesítés lehetőségét kiterjeszti az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló törvény szerinti azon civil szervezetekre, amelyek tevékenysége az állatok védelmére irányul. E szervezeteket az állatvédelmi jogszabályok megsértése miatt az általuk kezdeményezett hatósági eljárásokban az ügyfél jogállása illeti meg, és az állatvédelmi jogszabályok megsértése miatt a bíróság előtt pert is indíthatnak.

V.

- [24] A bírói kezdeményezés nem megalapozott.
- [25] 1. Az indítványozó az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésén alapuló *nulla poena sine lege* elvének (törvényes büntetés) és az Alaptörvény XXVIII. cikk (6) bekezdésén alapuló *ne bis in idem* elvének (kétszeres eljárás alá vonás és büntetés tilalma) sérelmét állította.
- [26] Az Alkotmánybíróság már előjáróban szükségesnek tartja kiemelni, hogy következetes gyakorlata szerint az Alaptörvény XXVIII. cikkében foglalt, egyes büntető anyagi jogi, illetve eljárásjogi gyökerű alkotmányos alapelvek érvényesülési körét nem szűkíti le a szorosan vett büntetőjog területére, hanem esetről esetre mérlegeli, hogy a konkrét ügyben vizsgált jogszabályok a széles értelemben vett jogi felelősségi rendszer olyan elemei-e, amelyek alkalmazásakor érvényesülnie kell az alapelveknek. Az Alkotmánybíróság az értékelés során tehát nem a formális természetű jogági besorolást tekinti döntőnek, hanem az érintett jogszabály tartalmából, funkciójából indul ki. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a büntetőjogi gyökerű alkotmányos alapelveknek érvényesülniük kell az olyan – más jogágba sorolt – eljárások tekintetében is, amelyek valamely jogellenes magatartás szankcionálására irányulnak, és preventív, valamint represszív jellegű jogkövetkezmény alkalmazásával zárulnak [30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [48]–[63]; 8/2017. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [26]; 18/2022. (VIII. 1.) AB határozat, Indokolás [47]]. Mindezeket szem előtt tartva az Alkotmánybíróság az indítványban foglaltakat az alábbiak szerint értékelte.
- [27] 2. Az Alkotmánybíróság elsőként áttekintette a *nulla poena sine lege* elvének alkotmányos tartalmát.
- [28] 2.1. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdése szerint „[s]enki nem nyilvánítható bűnösnek, és nem sújtható büntetéssel olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején a magyar jog vagy – nemzetközi szerződés, illetve az Európai Unió jogi aktusa által meghatározott körben – más állam joga szerint nem volt bűncselekmény.”
- [29] Az Alkotmánybíróság több határozatában kiemelte, hogy a *nullum crimen sine lege* és a *nulla poena sine lege* elveket megfogalmazó alkotmányos szabály a jogállamok egyik legnagyobb múltra visszatekintő garanciáját jeleníti meg, amelynek lényege: az állami büntetőhatalom gyakorlásának korlátait és gyakorolhatóságát övező feltételeknek előre megismerhetőnek kell lennie [3033/2022. (I. 31.) AB határozat, Indokolás [20]; 16/2014. (V. 22.) AB határozat, Indokolás [33]]. A *nullum crimen sine lege* és a *nulla poena sine lege* elvek együttesen adják a törvényesség, vagyis az anyagi jogi legalitás elvi tartalmát. E két egybekapcsolódó jogelv értelmében csak az a cselekmény minősül bűncselekménynek, amit már a törvény az elkövetés előtt annak nyilvánít (*nullum crimen sine lege*), másrésről csak olyan büntetés szabható ki az elkövetővel szemben, amit törvény ír elő, és amely az elkövetéskor ismert (*nulla poena sine lege*).
- [30] Az Alkotmánybíróság a fentiek mellett rámutatott, hogy a *nullum crimen sine lege* és a *nulla poena sine lege* alkotmányos alapelvek jogszerű tartalmát számos büntetőjogi szabály adja meg. Ilyen szabály például a bűncselekmény-fogalomnak a Btk.-ban adott meghatározása, a büntetés és a büntetési rendszer törvényes foglalmi. Az egyén alkotmányos szabadságát és emberi jogait azonban nemcsak a büntetőjog különös részi tényállásai és a büntetési tételek érintik, hanem a büntetőjogi felelősség, a büntetéskiszabás és a büntethetőség összefüggő zárt szabályrendszere [24/2021. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [32]].

- [31] 2.2. Az Alaptörvény a XXVIII. cikk (4) bekezdésében alapjogként megfogalmazott, de a jogállamiságból is következő elveknek az érvényesülését elsősorban a büntetőjog területén garantálja, ugyanakkor az Alkotmánybíróság – az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) ítélkezési gyakorlatával összhangban – kiterjesztően értelmezi az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésének a büntetőjogra vonatkozó rendelkezéseit {30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [96]}.
- [32] 2.2.1. Ennek megfelelően a *nullum crimen sine lege* és a *nulla poena sine lege* elv a szabálysértési jogban {38/2012. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [33]} és versenyjogi ügyekben {30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [103]} is alkalmazható.
- [33] Az Alkotmánybíróság ugyanakkor hangsúlyozta, hogy ez az alapjog nem terjeszthető ki korlátlanul, és ezért nem vonható a „büntetések” körébe a jövedéki bírság mint adójogi (közigazgatási) szankció {30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [95]}. Az Alkotmánybíróság egy másik döntésében arra mutatott rá, hogy a XXVIII. cikk (4) bekezdésének büntetőjogon kívüli alkalmazási körét az alkalmazásra kerülő szankció súlya jelöli ki, ezért a konkrét ügyben az adóhatóság által kiszabott, az adóhiány 1%-ának megfelelő, 128 000 forint összegű adóbírság nem tekinthető olyan súlyú szankciónak, amely az Abtv. 27. §-a szerinti eljárásban a XXVIII. cikk (4) bekezdése hatálya alá tartozna {3325/2020. (VIII. 5.) AB határozat, Indokolás [17]}. Az Alkotmánybíróság megállapította továbbá, hogy az adószám megállapításának megtagadására vonatkozó szabályozás sem áll összefüggésben az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésével, mert az adóregisztrációs eljárás nem a büntető jogalkotás vagy jogalkalmazás területére esik, az adóregisztrációs eljárásban az adóhatóság az adószámról dönt {3045/2017. (III. 20.) AB határozat, Indokolás [24]}. Végül az Alkotmánybíróság a gyermekek védelméről szóló jogi szabályozás szerinti ideiglenes hatályú elhelyezés vonatkozásában is arra a megállapításra jutott, hogy ez sem tekinthető az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdése szerinti büntetésnek, mert az ideiglenes hatályú elhelyezés a gyermekek védelmét szolgálja, nem pedig egy, a szülőkkel szemben alkalmazható, a szülők jogkövető magatartásának kikényszerítését célzó retorzív intézkedés {3080/2019. (IV. 17.) AB határozat, Indokolás [24]}.
- [34] Az Alkotmánybíróság gyakorlatában egy jogkövetkezmény akkor minősül büntetésnek, ha valamely természetes személy által megvalósított jogellenes cselekmény miatti felelősségre vonásra irányul, és célját és hatását tekintve represszív (megtorló jellegű) és prevenciót szolgáló joghátrány {30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [48]–[63]; 18/2022. (VIII. 1.) AB határozat, Indokolás [67]}.
- [35] 2.2.2. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlatának megfelelően az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésével összefüggésben a jelen ügyben is figyelemmel volt az EJEB gyakorlatára {38/2012. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [36]; 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [96]; 3100/2015. (V. 26.) AB határozat, Indokolás [71]}.
- [36] Az EJEB értelmezése szerint az Emberi Jogok Európai Egyezményének (a továbbiakban: EJE) 7. cikkében foglalt garanciái, amelyek a jogállamiság alapvető elemei, kiemelt helyet foglalnak el az emberi jogok védelmi rendszerében, amit az a tény is hangsúlyossá tesz, hogy a 15. cikk értelmében háború vagy más veszélyhelyzet idején sem lehet ezektől eltérni.
- [37] Az EJEB gyakorlatából egyértelműen kiolvasható, hogy a 7. cikkben használt „bűncselekmény” („criminal offence”), illetve „büntetés” („penalty”) fogalmaknak az EJE alkalmazása szempontjából önálló jelentésük van. Így annak érdekében, hogy a 7. cikkben biztosított védelem hatékony legyen, az EJEB szabadon értékeli az alkalmazott intézkedés lényegét abból a szempontból, hogy az büntetésnek minősül-e. Ennek az értékelésnek a kiindulópontja az, vajon valamely bűncselekmény elkövetése miatt szabták-e ki. Egyéb jelentős körülmény az intézkedés természete és célja, a nemzeti jog szerinti jellege, a kiszabásának és végrehajtásának alapjául szolgáló eljárás, az intézkedés súlyossága. Ez utóbbi önmagában nem döntő tényező, ugyanakkor számos nem büntető jellegű, megelőző intézkedésnek az érintett személyére lényeges hatása lehet, ezért büntetésnek minősülhet {Welch kontra Egyesült Királyság (17440/90) 1995. február 9., 27–28. bekezdés; Jamil kontra Franciaország (15917/89) 1995. június 8., 30–32. bekezdés; Kafkaris kontra Ciprus [GC] (21906/04) 2008. február 12., 142. bekezdés; Del Río Prada kontra Spanyolország [GC] (42750/09) 2013. október 21., 81–82. bekezdés}.
- [38] Az EJEB gyakorlatában tehát a büntetőjogon kívül is büntetésnek minősül valamely intézkedés, ha azt bűncselekmény miatt hozott ítéletet követően rendelték el. Emellett további lényeges szempont a kérdéses intézkedés jellege és célja (a büntetés represszív és preventív jellege), valamint az intézkedés súlyossága. Az intézkedés súlyossága azonban önmagában nem döntő, mivel számos megelőző jellegű intézkedésnek jelentős hatása lehet az érintett személyre.
- [39] 2.2.3. Az Alkotmánybíróság a fentiekben bemutatott alkotmánybíróági és EJEB gyakorlatban kimunkált szempontrendszer alapján a jelen ügyben a következőket állapította meg.

- [40] A bírói kezdeményezés alapjául szolgáló polgári perben az ügyész a keresetben alkalmazni kért intézkedést az alperes büntetőjogi felelősségének megállapítására tekintettel indítványozta. Az intézkedés célja az állattartástól való meghatározott ideig történő eltiltás, amely a jelen esetben a büntetőjogi felelősség megállapításához kapcsolódik, és a végrehajtandó szabadságvesztés kiszabásán túl – represszív jellegű és prevenciót is érvényesítő – további büntetés (quasi mellékbüntetés) funkcióját tölti be. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az intézkedés céljára és jellegére figyelemmel megállapította, hogy a konkrét ügyben az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdése az Ávt. 44. § (2) bekezdésében foglalt tevékenységtől való eltiltás intézkedésére alkalmazható.
- [41] 2.3. Az Alkotmánybíróság ezt követően megvizsgálta, hogy az indítványban foglaltak alapján az Ávt. támadott rendelkezése sérti-e az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésén alapuló *nulla poena sine lege* elvet.
- [42] Az Alkotmánybíróság következetes értelmezése szerint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből, valamint XXVIII. cikk (4) bekezdéséből fakadó alaptörvényi követelmény a védett jogtárgyra és az elkövetési magatartásra vonatkozó törvényhozói akarat világos kifejezésre juttatása, melynek egyértelmű üzenetet kell tartalmaznia arra vonatkozóan, hogy mikor valósul meg büntetőjogilag szankcionált jogsértés, ugyanakkor korlátoznia kell az önkényes jogértelmezés lehetőségét a jogalkalmazók részéről [4/2013. (II. 21.) AB határozat, Indokolás [59]]. Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy miként a büntetőjogban, úgy a büntetőjogias jellegű jogviszonyokban is alkotmányos követelmény a tilalmazott magatartások és a megvalósításuk miatt járó jogkövetkezmények észszerű előreláthatósága. Ez nem csupán az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből eredően alkotmányos jogként, hanem alapjogként illeti meg az eljárás alá vont személyeket. Annak hangsúlyozása mellett, hogy a hagyományos büntetőjog és a büntetőjogias jellegű jogviszonyok eltérő jellegéből fakadóan a *nullum crimen sine lege* és *nulla poena sine lege* elvek nem feltétlenül ugyanolyan tartalommal érvényesülnek e két területen, az Alkotmánybíróság megerősítette, hogy a büntetéssel fenyegetett cselekmények és büntetések törvény által előre történő meghatározása mindkét esetben követelmény. Az EJB esetjogára is figyelemmel a testület úgy foglalt állást, hogy ezen elvek nem tiltják a büntetőjogi felelősség szabályainak bírói értelmezés útján történő fokozatos világossá tételét. Bármennyire is egyértelműen legyen megfogalmazva valamely jogi rendelkezés – beleértve a büntetőjogit is –, mindig nélkülözhetetlen marad a bírói értelmezés szerepe, és mindig szükséges lesz a homályos pontok megvilágítása és a szövegnek a körülmények változása szerinti kiigazítása [30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [108]–[111]].
- [43] Az Alkotmánybíróság kiemelte azt is, hogy a *nulla poena sine lege* elvből – egyebek mellett – következik a büntetések törvényben való meghatározottsága, vagyis hogy törvény határozza meg a szankcionált magatartás eseteire kilátásba helyezett joghátrányt. A törvényben meghatározottság magában foglalja azt is, hogy a büntetések megállapítására vonatkozó rendelkezések kellően egyértelműek legyenek ahhoz, hogy az érintettek észszerűen előre láthassák és felmérhessék jogsértő magatartásuk lehetséges jogkövetkezményeit. A büntetésekre vonatkozó szabályoknak is koherens rendszert kell alkotniuk, mely nem jelenti egyúttal azt is, hogy e szabályok ne szorulnának bírói jogértelmezésre [3100/2015. (V. 26.) AB határozat, Indokolás [72]]. Következetes az alkotmánybírói gyakorlat abban is, hogy a sérelmezett jogszabály tartalmának homályossága, ellentmondásossága, bizonytalansága csak abban az esetben alaptörvény-ellenes, ha a normatartalom tisztázatlanságának feloldására a bíróságok jogszabály-értelmezése már nem elegendő [3074/2016. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [71]].
- [44] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint tehát a norma megszövegezéséből fakadó nehézségek akkor vetik fel az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésének a sérelmét, és válik elkerülhetelenné a norma megsemmisítése, ha a jogszabály eleve értelmezhetetlen, és ez alkalmazását kiszámíthatatlanná, a norma címzettjei számára előreláthatatlanná teszi [3/2019. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [69]; 15/2020. (VII. 8.) AB határozat, Indokolás [42]]. Ehhez mérten az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy az Ávt. 44. § (2) bekezdése az indítványban foglaltakra tekintettel a *nulla poena sine lege* elvből fakadó alkotmányos követelményeknek eleget tesz-e.
- [45] Az Ávt. 44. § (2) bekezdése szerint az állatok kíméletére és védelmére vonatkozó jogszabályok megsértése esetén az ügyész is jogosult keresetet indítani a tevékenységtől való eltiltás, illetőleg a tevékenységgel okozott kár megtérítése iránt. E rendelkezésben a szankcionált magatartás az állatok kíméletére és védelmére vonatkozó jogszabályok megsértése, míg a kilátásba helyezett joghátrány a tevékenységtől való eltiltás, illetőleg a tevékenységgel okozott kár megtérítése. A jelen ügyben az Alkotmánybíróságnak abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy a tevékenységtől való eltiltás egyértelmű normatartalmat hordoz-e. Ehhez az Alkotmánybíróság a kialakult gyakorlatának megfelelően jelentőséget tulajdonított annak, hogy az általa vizsgált kérdés megválaszolásához rendelkezésre áll-e olyan kialakult bírói gyakorlat, amely – határozata meghozatala során – segíti a jogalkalmazót [4/2013. (II. 21.) AB határozat, Indokolás [63]].
- [46] Az Alkotmánybíróság a bírói gyakorlat áttekintése során azt állapította meg, hogy az Ávt. 44. §-ával összefüggő bírósági gyakorlat rendkívül szűkkörű. Az Ávt. érintett rendelkezésével összefüggésben elérhető precedens értékű kúriai határozat (Pfv.III.21.820/2013/6. ítélet) és annak előzményi határozatai alapján megállapítható, hogy az eljáró bíróságok döntéseiben értelmezési kérdésként merült fel: az állattartó büntetőjogi felelősségének meg-

állapítása mennyiben hat ki a polgári eljárásban alkalmazható állattartástól való eltiltásra, vagyis ha a jogsértést a büntetőbíróság megállapította, ebből automatikusan következik-e az eltiltásról való rendelkezés. Az eljáró bíróságok eltérően ítéleték meg, hogy az Ávt. 44. § (2) bekezdése szerinti eljárásban lehet-e alkalmazni a hatósági eljárásban irányadó Ávt. 43. §-ában foglalt – az állatvédelmi hatóság által alkalmazható állattartástól való eltiltásra megállapított – törvényi feltételrendszert, illetve, ha nem, akkor melyek a jogkövetkezmény alkalmazásának törvényi feltételei. A Kúria döntésében azt tette egyértelművé, hogy az Ávt. 43. § (9)–(10) bekezdése a polgári perben nem alkalmazható, mert az a közigazgatási hatáskörbe tartozó eljárásra vonatkozik. A polgári bíróság döntését kizárólag az Ávt. 44. § (2) bekezdésére alapíthatja. A Kúria emellett rámutatott arra is, hogy az Ávt. e rendelkezése az „eltiltás alkalmazásához feltételt nem szab”, ezért a bíróság szabadon mérlegelheti a jogkövetkezmény alkalmazását (Kúria, Pfv.III.21.820/2013/6. ítélet).

- [47] Mindezek alapján megállapítható, hogy az Ávt. 44. § (2) bekezdése nem ad egyértelmű törvényi háttérrel a jogalkalmazók számára a tekintetben, hogy a tevékenységtől való eltiltás alkalmazásának melyek a törvényi feltételei: nem határozza meg azt, hogy milyen esetben kell vagy lehet elrendelni, hiányoznak a kiszabható büntetési tételek és a bírói mérlegelés szempontjai. Különösen szembeűnő az Ávt. 44. § (2) bekezdése szerinti polgári perben a szabályozás hiányossága amiatt, hogy az állatvédelmi hatóság eljárásában az Ávt. 43. §-a részletesen meghatározza az alkalmazható egyéb jogkövetkezmények mellett az állattartástól való eltiltásnak a törvényi feltételrendszerét. A polgári perekben a szabályozás e hiánya a jogalkalmazást kiszámíthatatlanná teszi.
- [48] A bemutatott bírói gyakorlat és az indítványban foglaltak is alátámasztják azt, amire az Alkotmánybíróság már korábbi határozatában is utalt: nemcsak a túlzottan általánosan (elvontan) megfogalmazott jogszabályok sértenek a *nulla poena sine lege* elvét, hanem az is, ha a jogalkalmazói döntés jogszabályi kereteit a jogalkotó egyáltalán nem, vagy olyan túlzottan tágan határozza meg, hogy a jogalkalmazó szinte teljes egészében saját belátása szerint hozhat döntést. Ez ugyanúgy megnyitja az utat a szubjektív, önkényes jogalkalmazás előtt, mint mikor a jogalkotó a normavilágosságot sértő módon alkotja meg az alkalmazandó norma szövegét {4/2013. (II. 21.) AB határozat, Indokolás [70]}.
- [49] A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ávt. 44. §-ában foglalt szabályozás nem biztosítja, hogy az érintettek észszerűen előre láthassák és felmérhessék jogsértő magatartásuk lehetséges jogkövetkezményeit. Ebből következően az Ávt. 44. § (2) bekezdésének „tevékenységtől való eltiltásra” vonatkozó rendelkezése sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésén alapuló *nulla poena sine lege* elvét, ezért alaptörvény-ellenes.
- [50] Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az Ávt. 44. § (2) bekezdésének támadott rendelkezése és az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésén alapuló jogbiztonság, valamint az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésén alapuló *nulla poena sine lege* elvének összhangja a kifogásolt jogszabályhely megsemmisítése nélkül, az Alkotmánybíróság rendelkezésére álló egyéb jogkövetkezmény alkalmazásával is orvosolható. Az alaptörvény-ellenesség ugyanis nem a szabályozásból, hanem éppen annak hiányosságából fakad.
- [51] Az Abtv. 46. § (1) bekezdése felhatalmazza az Alkotmánybíróságot, hogy ha a hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére. A törvényhely (2) bekezdés c) pontja alapján a jogalkotói feladat elmulasztásának minősül, ha a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos.
- [52] Az Alkotmánybíróság szerint a jelen eljárásban vizsgált törvényi rendelkezés esetében lehetőség van arra, hogy az Abtv. 46. §-ában biztosított jogköre alapján, a hatályos jog kéméletével járjon el. Az Alkotmánybíróság észlelte ugyanis, hogy a szabályozás alaptörvény-ellenessége arra vezethető vissza, hogy a jogalkotó nem kellő körültekintéssel határozta meg az Ávt. 44. § (2) bekezdése szerinti tevékenységtől való eltiltás jogkövetkezményének törvényi feltételeit, így különösen azt, hogy milyen esetben kell vagy lehet elrendelni, melyek a kiszabható büntetési tételek és a bírói mérlegelés szempontjai.
- [53] Az Alkotmánybíróság ezért úgy ítélte meg, hogy az Alaptörvénnyel való összhang helyreállítása nem a vitatott rendelkezés megsemmisítését, sokkal inkább a hatályos szöveg pontosítását, kiegészítését teszi szükségessé {lásd: 15/2022. (VII. 14.) AB határozat, Indokolás [45]; 9/2022. (V. 25.) AB határozat, Indokolás [58]; 31/2021. (XII. 1.) AB határozat, Indokolás [95]; 24/2021. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [48]; 19/2021. (V. 27.) AB határozat, Indokolás [104]}.
- [54] A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság hivatalból eljárva megállapította, hogy az Ávt. 44. § (2) bekezdése vonatkozásában jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség áll fenn amiatt, hogy a jogalkotó nem az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésén alapuló jogbiztonság és XXVIII. cikk (4) bekezdésében rögzített *nulla poena sine lege* elvéből fakadó követelményeknek megfelelően szabályozta a tevékenységtől való eltiltást azáltal, hogy nem határozta meg e jogkövetkezmény polgári perben történő alkalmazásának törvényi feltételeit. Az Alkotmánybíróság ezért felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotói kötelezettségének 2024. december 31-ig tegyen eleget.

- [55] 3. Az Alkotmánybíróság a fentiek után megvizsgálta azt is, hogy az Ávt. 44. § (2) bekezdése sérti-e a *ne bis in idem* elvének alkotmányos tartalmát.
- [56] 3.1. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (6) bekezdése szerint „[a] jogorvoslat törvényben meghatározott rendkívüli esetei kivételével senki nem vonható büntetőeljárás alá, és nem ítéltető el olyan bűncselekményért, amely miatt Magyarországon vagy – nemzetközi szerződés, illetve az Európai Unió jogi aktusa által meghatározott körben – más államban törvénynek megfelelően már jogerősen felmentették vagy elítélték.”
- [57] Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a *ne bis in idem* elve egyfelől alapjogi rendelkezés az állami büntetőhatalom visszaélészerű gyakorlásával szemben, másfelől pedig a jogbiztonság érvényesülésének érdekében működő szabály, hiszen garantálja az érdemi bírósági döntések végleges jellegét {33/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [19]}.
- [58] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (6) bekezdése nem tiltja önmagában azt, hogy valakivel szemben, ugyanazon jogellenes cselekménye miatt több, más jogágba tartozó, eltérő funkciójú eljárást folytassanak le, és ezek eredményeként jogkövetkezményt alkalmazzanak {8/2017. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [35]}. Magában foglalja ugyanakkor annak a tilalmát, hogy valakivel szemben ugyanazon jogellenes cselekménye miatt egymást követően vagy egymással párhuzamosan több olyan büntető szankció alkalmazására irányuló eljárás folyjon, amelyek eredményeként több büntető jogkövetkezmény alkalmazására kerül sor {18/2022. (VIII. 1.) AB határozat, Indokolás [66]}.
- [59] Az Alkotmánybíróság annak mérlegelésekor, hogy a vizsgálat alá vont eljárás, illetve szankció büntető jellegű-e vagy sem, nem az adott eljárás jogági besorolását tekinti döntőnek, hanem az eljárás és jogkövetkezmény funkciójából indul ki. Mindez nem jelenti azt, hogy a *ne bis in idem* elve érvényesülési körének meghatározása korlátlan lenne, hiszen az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata és az azzal összhangban álló EJEB gyakorlat alapján megfelelő mértékben kimunkált mérce áll rendelkezésre annak meghatározására, hogy mely eljárás, illetve jogkövetkezmény tekinthető büntető jellegűnek. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlatában tehát az Alaptörvény XXVIII. cikk (6) bekezdésével összefüggésben is figyelembe veszi az EJEB gyakorlatában a *ne bis in idem* elvével (EJEE hetedik kiegészítő jegyzőkönyv 4. cikk) összefüggésben kidolgozott szempontokat {lásd: 8/2017. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [29]–[34]; 18/2022. (VIII. 1.) AB határozat, Indokolás [54]–[60]}.
- [60] Az EJEB gyakorlata szerint az EJEE hetedik kiegészítő jegyzőkönyvének 4. cikkében említett „büntetőeljárás” fogalmat az EJEE 6. és 7. cikkében írt „büntetőjogi vádak” és „büntetés” kifejezésekre figyelemmel, azokkal összhangban kell értelmezni {Sergey Zolotukhin kontra Oroszország [GC] (14939/03), 2009. február 10., 52. bekezdés}. Ebből következően az EJEB gyakorlatában, a fentiekben az EJEE 7. cikkével összefüggésben bemutatott szempontokat szükséges értékelni a *ne bis in idem* elvével összefüggésben is. Erre tekintettel egy eljárás abban az esetben büntető jellegű, ha valamely természetes személy által megvalósított jogellenes cselekmény miatti felelősségre vonásra irányul, és az eljárás során alkalmazandó jogkövetkezmény büntetésnek minősül, azaz – célját és hatását tekintve – represszív (megtorló jellegű) és prevenciót szolgáló joghátrány. E mérlegelési szempontrendszer jelenik meg az Alkotmánybíróság gyakorlatában is.
- [61] Az Alkotmánybíróság a 8/2017. (IV. 18.) AB határozatban megállapította, hogy az Ávt. 43. §-a szerint kiszabott állatvédelmi bírság elsődleges funkciója a szándékosan elkövetett jogellenes cselekmény miatti állami helytelenítés kifejezése, ezzel összefüggésben a jogsértés arányos megtorlása (represszió), amelynek célja, hogy a jogsértő – vagy más személy – a jövőben ne kövessen el ismét jogsértést (speciális és generális prevenció). Az állatvédelmi bírság, illetve az annak kiszabására irányuló közigazgatási eljárás tehát büntető jellegű szankciónak, illetve eljárásnak minősül az Alaptörvény XXVIII. cikk (6) bekezdése szempontjából. Ebből fakadóan alaptörvényellenességet okoz, ha adott esetben állatkínzás vétsége vagy büntette miatt büntetőjogi felelősség megállapításának van helye, vagy amiatt már jogerős marasztaló döntés született, és akkor ugyanazon tényállás alapján indult állatvédelmi hatósági eljárásban, ugyanazon jogellenes cselekmény miatt, ugyanazon személlyel szemben állatvédelmi bírság kiszabására kerül sor.
- [62] Az Alkotmánybíróság a 18/2022. (VIII. 1.) AB határozat a halgazdálkodásról és a hal védelméről szóló 2013. évi CII. törvény (a továbbiakban: Hhvtv.) szerinti halvédelmi bírság és a tevékenység (halászat) végzésétől való eltiltás jogkövetkezményének büntető jellegét vizsgálta, és azt, hogy ezen jogkövetkezményeknek a közigazgatási hatósági eljárásban történt alkalmazását követően büntetőjogi felelősség megállapításának lehet-e helye. Az Alkotmánybíróság határozatában megállapította, hogy a halvédelmi bírság nem elsősorban az elkövetett jogellenes magatartás anyagi kompenzációja és nem is a jogkövető magatartás kiváltását célozza, hanem a már elkövetett jogsértés miatt alkalmazott megtorlás, vagyis olyan represszív szankció, amely a generális és a speciális prevenció céljait szem előtt tartva sújtja – akár jelentős mértékű – anyagi teherrel a jogellenes cselekmény elkövetőjét. Hasonló következtetésre jutott az Alkotmánybíróság a tevékenység végzésétől történő eltiltás jogkövetkezmény kapcsán is. Ez utóbbi szintén nem pusztán valamely közigazgatási jogi rendelkezés érvényesítését, a jogsértés

megszüntetését szolgálja, hanem a szabályszegőt meghatározott időtartamban sújtó korlátozással az elkövetett jogellenes cselekmény miatti megtorlás és az újabb jogsértő magatartás megelőzésének eszköze (Indokolás [84]). Az Alkotmánybíróság ezért megállapította a halvédelmi hatósági eljárás és az abban alkalmazható halvédelmi bírság, valamint a tevékenységtől való eltiltás jogkövetkezmények büntető jellegét (Indokolás [85]).

- [63] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a konkrét ügyben megállapította, hogy sem a Btk., sem a Hhvtv. rendelkezései nem rögzítenek olyan előírást, amely kizárná, hogy adott jogsértő magatartás elkövetőjével szemben ugyanazon történeti tényállást megvalósító cselekménye miatt – egymással párhuzamosan vagy időben egymást követően – mind halvédelmi hatósági eljárás, mind pedig orvhalászat miatt büntetőeljárás lefolytatható és ezen eljárásokban büntető jellegű szankció alkalmazható legyen. A hatósági eljárásra vonatkozó szabályozás nem garantálja továbbá, hogy ha mindkét eljárás eredményeként büntetésnek minősülő szankció kiszabásának van helye, azt a közigazgatási hatóság és a büntetőbíróság egymásra tekintettel, összehangoltan alkalmazza. Nem teszi ezáltal lehetővé a hatályos szabályozás azt, hogy ezen szankciók egymást kiegészítsék, és nem nyújt garanciát a büntető jellegű szankciók megkettőződésével szemben. Az Alkotmánybíróság szerint ezért a szabályozás sérti a jogbiztonság és a *ne bis in idem* elvét (Indokolás [109]). A szabályozás alaptörvény-ellenessége tehát arra vezethető vissza, hogy a jogalkotó nem kellő körültekintéssel határozta meg a jogellenes halfogásra irányuló tevékenység miatti felelősségre vonás módját. Nem zárta ki ugyanis annak lehetőségét, hogy azonos jogsértő személy ugyanazon törvényi tényállás szerinti jogellenes magatartását a Hhvtv. szabályai szerinti halvédelmi hatósági eljárásban és a Btk. 246. § b) pontja szerinti büntetőeljárásban egymással párhuzamosan vagy egymást követően büntető jellegű szankcióval sújtsák (Indokolás [114]).
- [64] Összegezve az Alkotmánybíróság gyakorlatát, megállapítható, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (6) bekezdésén alapuló *ne bis in idem* elve nem zárja ki, hogy ugyanazon jogellenes cselekmény miatt ugyanazon személlyel szemben eltérő jogágba tartozó eljárás folyjék le. Az Alaptörvényen alapuló követelmény lényege, hogy olyan jogkövetkezményt, amely egyaránt represszív (megtorló) és preventív jellegű, a különböző eljárásokban kizárólag egymásra tekintettel lehet alkalmazni. A szabályozásnak ezért azt kell biztosítania, hogy az eltérő eljárásokban az adott jogági funkciót betöltő jogkövetkezmények együttesen és egymást kiegészítve arányban álljanak a jogellenes cselekmény miatti felelősség súlyával.
- [65] 3.2. A fentiekben bemutatott alkotmányos szempontok alapján a jelen ügyben az Alkotmánybíróság az alábbiakat állapította meg.
- [66] Az állatok kíméletére és védelmére vonatkozó jogszabályok megsértése az Ávt. rendelkezései értelmében – a Btk. szerinti büntetőjogi felelősség mellett – egyaránt közigazgatási jogi és polgári jogi felelősséggel jár. Ennek jogkövetkezményeként állattartástól való eltiltásnak az Ávt. 43. § (9) és (10) bekezdése (közigazgatási jogi szankció), valamint az Ávt. 44. § (2) bekezdése (polgári jogi szankció) szerint van helye.
- [67] A jogalkotó a büntetőjogi és a közigazgatási jogkövetkezmények egymáshoz való viszonyát részben a Szankció tv. 5/A. §-ában rendezi. E szerint, ha a bíróság a jogsértő magatartást megvalósító természetes személyt ugyanazon tényállás alapján jogerős ügydöntő határozatban a) elítélte, és vele szemben büntetést szabott ki, illetve intézkedést alkalmazott, vagy b) arra hivatkozással, hogy a bűncselekményt nem a vádlott követte el, felmentette, nem alkalmazható a 2. § (3) bekezdés c) és d) pontjában meghatározott közigazgatási szankció. E rendelkezés értelmében tehát, ha a büntetőbíróság a büntetőjogi felelősség kérdésében érdemi döntést hozott, az ezt követően megindult hatósági – jelen esetben állatvédelmi hatósági – eljárásban az állatvédelmi hatóság nem alkalmazhat közigazgatási bírságot [Szankció tv. 2. § (3) bekezdés c) pontja] és tevékenység végzésétől történő eltiltást [Szankció tv. 2. § (3) bekezdés d) pontja].
- [68] A fentiek mellett az Ávt. előírja, hogy ha a büntetőügyben eljáró bíróság arról értesíti az állatvédelmi hatóságot, hogy állatkínzás vagy tiltott állatviadal szervezése bűncselekmény miatt az állattartót jogerősen elítélte, az állatvédelmi hatóság a bíróság értesítése alapján hatósági ellenőrzést folytat. [Ávt. 43. § (13) bekezdése] Abban az esetben, ha a büntetőeljárás folyamatban léte alatt értesül a közigazgatási szankciót alkalmazó hatóság, hogy az eljárása alapjául szolgáló jogsértő magatartás miatt büntetőeljárás van folyamatban, és a közigazgatási szankció alkalmazása – összhangban az 5/A. §-ban foglaltakkal – e büntetőeljárás kimenetelétől függ, az eljárását a büntetőeljárás befejezéséig felfüggeszti (Szankció tv. 5/B. §-a).
- [69] Nem rendezi ugyanakkor a jogalkotó az állatok kíméletére és védelmére vonatkozó jogszabályok megsértése esetén alkalmazható büntető jellegű jogkövetkezmények polgári perben történő alkalmazhatóságának törvényi feltételeit arra az esetre, ha az állattartó büntetőjogi felelősségét a bíróság megállapította, vagy ha büntetőeljárás lefolytatására egyáltalán nem került sor. Különösen aggályos a szabályozás hiánya az állattartó felelőssége vonatkozásában az alábbiak miatt.
- [70] Egyrészt a Szankció tv. 5/A. §-a kizárja a tevékenység végzésétől való eltiltás jogkövetkezményének alkalmazását abban az esetben, ha a bíróság az állattartó büntetőjogi felelőssége kérdésében érdemben döntést hozott.

Az Ávt. 44. § (2) bekezdése mégis lehetővé teszi, hogy az ügyész ugyanezt a büntető jellegű jogkövetkezményt („tevékenységtől való eltiltás”) indítványozza az állattartó büntetőjogi felelőssége megállapítását követően a polgári bíróság előtt.

- [71] Másrészt az Ávt. nem rendezi azt az esetet, amikor az állattartóval szemben büntetőeljárás egyáltalán nem volt folyamatban. Ilyen esetben az állattartástól való eltiltás jogkövetkezményének alkalmazására párhuzamosan nyílik lehetőség az állatvédelmi hatóság és a polgári bíróság előtt anélkül, hogy a jogalkotó a két – tartalmában azonos – jogkövetkezmény alkalmazásának egymáshoz való viszonyát rendezné.
- [72] Az Alkotmánybíróság ismételten hangsúlyozza: az Alaptörvény XXVIII. cikk (6) bekezdése nem tiltja önmagában azt, hogy valakivel szemben, ugyanazon jogellenes cselekménye miatt több, más jogágba tartozó, eltérő funkciójú eljárást folytassanak le, és ezek eredményeként jogkövetkezményt alkalmazzanak. Az Alaptörvényből fakadó követelmény ugyanakkor ilyen esetben, hogy a jogalkotó egyértelműen határozza meg a különböző eljárások és az alkalmazható büntető jellegű jogkövetkezmények egymáshoz való viszonyát, és a szabályozás tekintettel legyen a más jogágba tartozó jogkövetkezmények alkalmazhatóságára.
- [73] A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ávt. 44. § (2) bekezdésében foglalt szabályozás nem felel meg az alkotmányos követelményeknek, mert a tevékenységtől való eltiltás vonatkozásában a büntetőjogi, közigazgatási jogi és polgári jogi felelősség és az ahhoz kapcsolódó jogkövetkezmények nem kiegészítik egymást, hanem egymásra tekintet nélkül többszöri eljárást tesznek lehetővé. A szabályozás alapján nem állapítható meg, hogy ha az állatvédelmi hatóság eljárásával párhuzamosan folyik a polgári eljárás, melyek a két eljárásban alkalmazható büntető jellegű jogkövetkezmények egymásra tekintettel történő alkalmazásának törvényi feltételei. Különösen aggályos, hogy ha a büntetőbíróság egyáltalán nem jár el, akkor az állatvédelmi hatóság és a polgári bíróság párhuzamosan folytathatja le az eljárást ugyanazon jogkövetkezmény (állattartástól való eltiltás) iránt. Az pedig, hogy az érintettel szemben milyen eljárásban mely büntető jellegű jogkövetkezmények alkalmazhatók voltaképpen attól függ, hogy a különböző eljárások egymáshoz képest időrendben mikor indulnak. Ebből következően az Ávt. 44. § (2) bekezdésének „tevékenységtől való eltiltásra” vonatkozó rendelkezése sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (6) bekezdésén alapuló *ne bis in idem* elvét, ezért alaptörvény-ellenes.
- [74] Az Alkotmánybíróság megállapította ugyanakkor azt is, hogy az alaptörvény-ellenesség nem az Ávt. 44. § (2) bekezdésének valamely konkrét eleméből, hanem annak hiányosságából fakad. A hatályos szabályozás ugyanis az Alkotmánybíróság szerint nem nyújt kellő garanciát az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és XXVIII. cikk (6) bekezdéséből fakadó követelmények érvényesüléséhez. Az Alkotmánybíróság ezért az érdemi vizsgálat e vonatkozásában is úgy ítélte meg, hogy az alaptörvény-ellenesség nem a kifogásolt jogszabályi rendelkezés megsemmisítésével, hanem az Abtv. 46. § (1)–(2) bekezdésén alapuló jogkövetkezmény alkalmazásával orvosolható.
- [75] A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság hivatalból eljárva megállapította, hogy az Ávt. 44. § (2) bekezdése vonatkozásában jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség áll fenn amiatt, hogy a jogalkotó nem az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésén alapuló jogbiztonság és XXVIII. cikk (6) bekezdésében rögzített *ne bis in idem* elvéből fakadó követelményeknek megfelelően szabályozta az állatok kíméletére és védelmére vonatkozó jogszabályok megsértése miatti polgári peres eljárás törvényi feltételeit abban az esetben, ha büntetőeljárás, illetve állatvédelmi hatósági eljárás lefolytatásának is helye van. Az Alkotmánybíróság ezért felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotói kötelezettségének 2024. december 31-ig tegyen eleget.
- [76] 4. A fentiekben kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapításával és a jogalkotónak címzett felhívással megteremthető az összhang az Ávt. 44. § (2) bekezdése és az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, valamint XXVIII. cikk (4) és (6) bekezdése között. Az Alkotmánybíróság ezért az Ávt. támadott rendelkezésének megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.
- [77] 5. Az Alkotmánybíróság végül ebben az ügyben is utal arra, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó jogbiztonság követelményére és azzal szoros összefüggésben az Alaptörvény XXVIII. cikk (6) bekezdésére figyelemmel indokoltnak és szükségesnek tartja, hogy a jogalkotó generális megoldást dolgozzon ki a *ne bis in idem* elv érvényesítésére a különböző jogágak által szabályozott büntető jellegű eljárások és szankciók kapcsán [18/2022. (VIII. 1.) AB határozat, Indokolás [119]]. A szabályozás kialakítása során a jogalkotónak figyelemmel kell lennie a büntetőjog *ultima ratio* jellegére és a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény 4. § (1) bekezdésén alapuló officialitás elvére. A büntetőjog társadalmi rendeltetése, hogy a jogrendszer egészének „szankciós zárköve” legyen. A büntetőjog a jogi felelősségi rendszerben *ultima ratio*, azaz a büntetőjogi szankció, a büntetés szerepe és rendeltetése a jogi és erkölcsi normák épségének fenntartása akkor, amikor már más jogágak szankciói nem segítenek [4/2013. (II. 21.) AB határozat, Indokolás [57]]. Emellett, hazai büntetőeljárás jogunkban főszabályként az officialitás elve érvényesül, azaz bűncselekmény gyanúja esetén az államnak érvényesíteni kell

büntetőjogi igényét. Mindebből következően, ha valamely jogellenes cselekmény miatt büntetőjogi felelősség megállapításának van helye, vagy a büntetőjogi felelősség kérdésében már marasztaló döntés született, akkor ugyanazon tényállás alapján indult, más jogágba tartozó eljárásban, ugyanazon jogellenes cselekmény miatt, ugyanazon személlyel szemben olyan büntető jellegű szankció alkalmazására nem kerülhet sor, amely tartalmában azonos a büntetőjogi jogkövetkezménnyel (szankcióval) {lásd *mutatis mutandis*: 8/2017. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [53]–[55]}.

- [78] A szabályozás kialakítása során – biztosítva a fentiek szerint a büntetőjog *ultima ratio* jellegét és az officialitás elvét – az alapvető alkotmányos követelmény, hogy ugyanazon jogellenes cselekmény miatt, ugyanazon személlyel szemben lefolytatott eljárásokban, az eltérő jogágak szerinti büntető jellegű jogkövetkezmények alkalmazására egymásra tekintettel kerüljön sor. A jogkövetkezmények összehangolt alkalmazása pedig együttesen és egymást kiegészítve arányban álljon a jogellenes cselekmény miatti felelősség súlyával.

VI.

- [79] Az Alkotmánybíróság e határozatának a Magyar Közlönyben történő közzététele az Abtv. 44. § (1) bekezdés második mondatán alapul.

Budapest, 2024. május 14.

Dr. Salamon László s. k.,
az Alkotmánybíróság elnökhelyettese

Dr. Czine Ágnes s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Handó Tünde s. k.,
alkotmánybíró

Haszonicsné dr. Ádám Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lomnici Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Patyi András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Réka s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [80] Egyetértek a rendelkező részben foglaltakkal, ugyanakkor szükségesnek tartom az alábbiak kiemelését is.
- [81] 1. Az állatok védelme kétségtávol napjaink kiemelt jogpolitikai célkitűzése. Amint erre a jogalkotó is utalt az Ávt. miniszteri indokolásában, ezt az igényt „az állatokkal való érintkezés különböző területein sokasodó riasztó és idegborzoló jelenségek táplálják. A rosszul értelmezett gazdálkodási érdek is esetenként az embernek kiszolgáltatott állatok nagy tömegét teszi ki nap mint nap szükségtelen szenvedésnek.”
- [82] Legutóbb az állatok védelme érdekében szükséges egyes büntetőjogi tárgyú törvények módosításáról szóló 2021. évi CXXVIII. törvény végső előterjesztői indokolásában hangsúlyozta a jogalkotó, hogy – az állatvédelmi konzultáció eredményére figyelemmel – szükségessé vált az állatvédelemhez kapcsolódó jogszabályi környezet szigorítása és a felelős állattartás biztosítása. E törvény ezért kibővítette a Btk. szerinti természetkárosítás, az állatkínzás és a tiltott állatviadal szervezésének minősített eseteit, tekintettel azokra a jelenségekre, amelyek az utóbbi időszakban egyre gyakoribbakká váltak, illetve amelyek az állatoknak okozott lényeges szenvedésen

túl a társadalom tagjaiban széles körben váltanak ki megbotránkozást, és amelyeket emiatt súlyosabban indokolt büntetni.

- [83] Elismerve e szabályozási szempontok kiemelt jelentőségét a mai társadalmi viszonyok között, szükségesnek tartom hangsúlyozni, hogy az állatvédelmi szabályozás ezen jogpolitikai szempontok mellett sem nélkülözheti az alapvető alkotmányos szempontok érvényesítését. Az állatvédelem területén a jogalkotó a büntetőjogi és a közigazgatási jogi felelősség mellett az állatvédelmi szabályok megsértéséhez polgári jogi felelősséget is fűz. Az érintett jogágak tehát saját dogmatikai rendszerükben egyaránt védik az állatok érdekeit. A jelen ügy az állatok kíméletére és védelmére vonatkozó szabályok megsértése miatti polgári jogi felelősséget érintette, és az alábbi alkotmányossági kérdések vizsgálatát tette szükségessé.
- [84] 2. Az Alkotmánybíróságnak mindenekelőtt abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy az Ávt. 44. § (2) bekezdésének a tevékenységtől való eltiltásra vonatkozó jogkövetkezménye büntető jellegűnek minősül-e. Lényegesnek tartom kiemelni, hogy a jogkövetkezmény jogalapja az állatok kíméletére és védelmére vonatkozó jogszabályok megsértése. E jogellenes cselekményhez a büntetőjog, a közigazgatási jog és a polgári jog is jogkövetkezményt fűz. Ráadásul a közigazgatási jog és a polgári jog ugyanazt a jogkövetkezményt (állattartástól való eltiltás) rendeli alkalmazni.
- [85] 2.1. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (6) bekezdésén alapuló *ne bis in idem* elvéből fakadó alkotmányos követelmény lényege, hogy ugyanazon jogellenes cselekmény miatt, ugyanazon személlyel szemben lefolytatott eljárásokban, az eltérő jogágak szerinti büntető jellegű jogkövetkezmények alkalmazására egymásra tekintettel kerüljön sor. A jogkövetkezmények összehangolt alkalmazása pedig együttesen és egymást kiegészítve, arányban álljon a jogellenes cselekmény miatti felelősség súlyával.
- [86] A hatályos szabályozás rendszerében az állatvédelmi hatósági eljárásban az állattartástól való eltiltás – mint tevékenység végzésétől történő eltiltás – büntető jellegű jogkövetkezménynek minősül. Ez a Szankció tv. 5/A. §-ában foglalt szabályozásból egyértelműen következik, amely a 8/2017. (IV. 18.) AB határozat rendelkező részében megfogalmazott alkotmányos követelményen alapul. A Szankció tv. 5/A. §-a tehát a 8/2017. (IV. 18.) AB határozatban az Ávt. 43. §-a vonatkozásában meghatározott – *ne bis in idem* elvéből fakadó – alkotmányos követelményt általános jelleggel kiterjesztette valamennyi közigazgatási hatósági eljárásra. Ráadásul nem csak a közigazgatási bírság vonatkozásában, hanem a tevékenység végzésétől történő eltiltást is büntető jellegű jogkövetkezménynek minősítve, e jogkövetkezmény tekintetében is kizárta a hatósági eljárást, ha a büntetőbíróság a büntetőjogi felelősség kérdésében érdemi döntést hozott. A jogalkotó ezzel a szabályozással az említett jogkövetkezmények vonatkozásában lényegében kizárta az állattartástól való eltiltás iránti állatvédelmi hatósági eljárást, ha korábban büntetőeljárás folyt le, és az érdemi döntéssel zárult. Ennek következtében pedig, ha a büntetőbíróság az állattartó büntetőjogi felelősségét megállapította, az állattartástól való eltiltás jogkövetkezményét egyedül az Ávt. 44. §-a szerinti polgári eljárásban lehet kérni.
- [87] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (6) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény akkor tud hatékonyan érvényesülni, ha az ugyanahhoz a jogellenes cselekményhez fűződő, eltérő jogági – tartalmában azonos – jogkövetkezmények egységes szempontrendszer szerint minősülnek. A jelen ügyben a közigazgatási jog és a polgári jog ugyanahhoz a jogellenes cselekményhez ugyanazt a jogkövetkezményt fűzi. A *ne bis in idem* elvéből fakadó követelmények érvényesülését kizárná, ha ugyanaz a jogkövetkezmény eltérően minősülne hatósági eljárásban és polgári perben.
- [88] 2.2. A fentiek mellett a következő szempontokat tartom szükségesnek kiemelni.
- [89] A jelen bírói kezdeményezés alapjául szolgáló polgári eljárásban az ügyész keresetében az állattartóval szemben az állattartástól való eltiltás jogkövetkezményét azért kérte, mert „az alperes magatartásával az állatok kíméletére és védelmére vonatkozó [...] jogszabályi rendelkezéseket súlyosan megsértette. [...] A kutyák a nem megfelelő gondoskodás, szakszerű ellátás hiánya miatt különös szenvedésnek voltak kitéve.” Az ügyész keresetében kiemelte, hogy az „elégtelenül táplált, mozgásukban korlátozott állatok legyengülése, ellátásuk, gyógykezelésük szükségessége [az alperes] számára egyértelműen látható és felismerhető volt, ezért is indokolt a büntetőeljárás során kiszabott szankció mellett, hogy a bíróság [az alperest] tiltsa el határozott időre a kedvtelésből tartott ebek tartásától”.
- [90] Álláspontom szerint a jelen ügyben nem lehet kétséges, hogy az ügyész nem nevelési célzattal indítványozta az állattartástól való eltiltás jogkövetkezményét. Megjegyzem, hogy ha az adott ügyben az állattartó tudatformálása/nevelése lenne az elsődleges cél, akkor az állatvédelmi hatóság előtt állatvédelmi oktatáson való részvétellel kötelezést lehetne kérni [Ávt. 43. § (6) bekezdése]. Ezzel szemben úgy gondolom, hogy az ügyész keresetében

foglalt jogkövetkezmény egyértelműen represszív és preventív jellegű, mert célja a társadalom rosszallásának az eltiltáson keresztül megvalósuló kifejezése, és annak megelőzése, hogy az érintett állattartó újabb jogsértést kövessen el (a jogkövetkezmény kétségtelenül együtt jár nevelő cézzel is).

- [91] 2.3. Lényegesnek tartom hangsúlyozni, hogy az Alkotmánybíróság a 18/2022. (VIII. 1.) AB határozatban a tevékenység végzésétől való eltiltást egyértelműen büntető jellegű jogkövetkezménynek minősítette. Az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy „nem pusztán valamely közigazgatási jogi rendelkezés érvényesítését, a jogsértés megszüntetését szolgálja, hanem a szabályszegőt meghatározott időtartamban sújtó korlátozással az elkövetett jogellenes cselekmény miatti megtorlás és az újabb jogsértő magatartás megelőzésének eszköze” (Indokolás [85]).
- [92] 2.4. A fentiek mellett a jogkövetkezmény büntető jellegének mérlegelésekor további szempontnak tartom azt is, hogy az Ávt. 44. § (2) bekezdésének támadott rendelkezése nem csak a „kedvtelési célú állattartásra” vonatkozik, ilyen korlátozást e rendelkezés nem tartalmaz. Ezért adott esetben akár olyan állattartó vonatkozásában is alkalmazható, aki foglalkozásából adódóan tart állatot, és ezáltal egy Btk.-ban szabályozott jogkövetkezmény akár polgári eljárásban is kiszabhatóvá válik.
- [93] 3. A fentiek mellett a jelen ügyben lefolytatott érdemi alkotmányossági vizsgálat az alábbi – indítvánnyal nem érintett – szabályozási kérdésekre irányította a figyelmet.
- [94] 3.1. A Szankció tv. 2021. január 1-jén történt hatálybalépése előtt az állatvédelem területén a büntetőbíróság és az állatvédelmi hatóság járt el. A szabályozás egyértelműen a polgári per szubszidiárius jellegéből indult ki. Ez egyébként a Kúria Pfv.III.21.820/2013/6. számú döntésében is kifejezésre jut, mert a Kúria az ügyésznek az állattartástól való eltiltás iránti keresetét a büntetőbíróság és az állatvédelmi hatóság eljárására tekintettel utasította el. (A Kúria megállapította: „a büntető bíróság és állatvédelmi hatóság által történt szankcionálására tekintettel, az adott esetben indokolatlan az alperes eltiltása az ebtartástól”). A Kúria döntésének hivatkozott megállapítására tekintettel azt is lényegesnek tartom kiemelni, hogy a Kúria az állattartástól való eltiltást nem egy nevelő jellegű, tudatformáló hatású jogintézménynek tekintette, hanem egyértelműen a büntető jellegéből következő többszöri szankcionálás „indokolatlanságára” tekintettel utasította el az ügyész keresetét.
- [95] A Szankció tv. 2021. január 1-jén történt hatálybalépése után az állatvédelem szabályozásának rendszere megváltozott. Az állatvédelmi hatósági eljárásban ugyanis kizárttá vált a Szankció tv. 2. § (3) bekezdés c) és d) pontjában meghatározott közigazgatási szankció alkalmazása, ha a büntetőbíróság az állattartót elítélte, és vele szemben büntetést szabott ki.
- [96] Álláspontom szerint, amint erre a fentiekben már utaltam, a jogalkotó ezáltal az állatvédelem legfontosabb elemét – az állatvédelmi hatósági eljárás lefolytathatóságát – zárta ki. Az állatvédelmi hatóság szerepét pedig a polgári bíróság nem veheti át. Ráadásul a szabályozás így magában hordozza azt a következetlenséget is, hogy annak ellenére, hogy a jogalkotó a Szankció tv. 5/A. §-ában a *ne bis in idem* elvére tekintettel a tevékenységtől való eltiltást kizárta a hatósági eljárásban, ugyanakkor ugyanez a jogkövetkezmény a polgári eljárásban mégis alkalmazható.
- [97] A fentiek mellett szükségesnek tartom kiemelni, hogy álláspontom szerint a Szankció tv. 5/A. §-a nem teljesen az Alkotmánybíróságnak a *ne bis in idem* elvén alapuló gyakorlatát tükrözi vissza. Az Alkotmánybíróság gyakorlatának ugyanis nem az a lényege, hogy ha a büntetőjogi felelősség kérdésében a bíróság döntött, és a terhelttel szemben büntetést szabott ki, akkor a közigazgatási hatóság már nem járhat el. Hanem az, hogy az eltérő jogágak szerinti büntető jellegű jogkövetkezmények alkalmazására egymásra tekintettel kerüljön sor. Álláspontom szerint összhangban áll(na) a *ne bis in idem* elvével, ha a büntetőbíróságnak – mint a jelen esetben – a szabadságvesztés kiszabásáról határozó döntése mellett az állatvédelmi hatóság eljárhatna az Ávt. 43. §-a szerint az állattartástól való eltiltás iránt.
- [98] 3.2. Véleményem szerint további szabályozási kérdés, amely az Ávt. 44. §-ával összefüggésben felmerül, hogy az ügyész keresetében érvényesített (polgári) jogi igénynek mi az anyagi jogi törvényi háttere.
- [99] Ezzel összefüggésben lényegesnek tartom hangsúlyozni – amint erre a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes *amicus curiae* beadványában rámutatott –, hogy „az egyes környezeti elemeket közvetlenül vagy közvetve érintő normákban és szabályokban – így az állatok védelméről szóló törvényben is – megjelennek és visszaköszönnek [a környezetvédelmi törvénynek] a környezet védelmével kapcsolatos általános szabályai és jogintézményei”. A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvényben (a továbbiakban: Kvt.) és a környezeti elemeket, folyamatokat, a különböző környezethasználatokat érintő jogi szabályokban

egyaránt érvényre jut, hogy természetes környezetünk értéket képvisel. Ennek érvényesítésében az ügyésznek lényeges közérdekvédelmi szerepe van.

- [100] A Kvt. 109. § (2) bekezdése az Ávt. 44. § (2) bekezdéséhez szövegszerűen hasonló rendelkezést tartalmaz: „[k]örnyezeti veszélyeztetés esetén az ügyész is jogosult keresetet indítani a tevékenységtől való eltiltás, illetőleg a környezetveszélyeztető tevékenységgel okozott kár megtérítése iránt.”
- [101] E rendelkezés alapján a Kúria (Legfelsőbb Bíróság) több döntésében hangsúlyozta, hogy környezetvédelmi perben a Polgári Törvénykönyv (a továbbiakban: Ptk.) a környezetvédelmi jog háttér jogaként alkalmazható (lásd például: EBH 2010.2233). A környezetvédelmi jog és a polgári jog megfelelő jogintézményeinek kapcsolódását jellemzően a Ptk.-nak a szomszédjogra vonatkozó szabályai és a kártérítési szabályai teremtik meg (EBH 2000.321). A környezet-veszélyeztetésért és károsításért fennálló felelősség polgári jogi alapja a Ptk., amely e felelősséget a veszélyes üzemek objektív kárfelelősségeként határozza meg (BH 2012.12).
- [102] Az állattartás a polgári jogi szabályozás rendszerében dologi jogi jogviszonynak minősül, mert a Ptk. szabályai szerint az állatok dolognak minősülnek. Ezzel összefüggésben a Ptk. új rendelkezése a régi szabályozáshoz képest, hogy „[a] dologra vonatkozó szabályokat az állatokra a természetüknek megfelelő eltéréseket megállapító törvényi rendelkezések figyelembevételével kell alkalmazni” [Ptk. 5:14. § (3) bekezdése]. A Ptk.-nak ugyanakkor nincs az állatvédelemmel összefüggő – például az osztrák és a német magánjogi szabályozáshoz hasonló – szabálya, és nincs önálló felelősségi tényállása sem.
- [103] Véleményem szerint az állatvédelem jogpolitikai szempontjai az állatok jogi jellegének eltérő polgári jogi szabályozását indokolják. Ezáltal a magánjogi jogviszonyokban is egyértelműbben megjelenhetne az Ávt. preambulumban foglalt azon értékszemlélet, amely szerint „az állatok érezni, szenvedni és örülni képes élőlények, tiszteletben tartásuk, jó közérzetük biztosítása minden ember erkölcsi kötelessége”.

Budapest, 2024. május 14.

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Haszonicsné dr. Ádám Mária alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [104] Egyetértek a határozat rendelkező rész 2. pontjával, amely az Ávt. 44. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezést elutasítja; ugyanakkor abban a kérdésben, hogy milyen okból állapítható meg mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállása, csak részben osztom a határozat indokolásában foglaltakat.
- [105] 1. Úgy vélem, hogy – a határozat indokolásának V/3.1. alpontjában (Indokolás [56] és köv.) is hivatkozott – azon alkotmánybírói gyakorlat szerint, amely nem tiltja önmagában azt, hogy valakivel szemben ugyanazon jogellenes cselekménye miatt több, más jogágba tartozó, eltérő funkciójú eljárást folytassanak le {8/2017. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [35]}, nem okoz feltétlenül a *ne bis in idem* elvébe ütköző alkotmányossági problémát a Btk. állatkínzást büntetni rendelő szabálya és az Ávt. 44. § (2) bekezdése párhuzamos alkalmazásának lehetősége.
- [106] Míg a Btk. 244. §-a az állatkínzás törvényi tényállását megvalósító magatartást rendeli szankcionálni, addig az Ávt. 44. § (2) bekezdése az állatok kíméletére és védelmére vonatkozó jogszabályok megsértéséhez fűzi lehetséges jogkövetkezményként a tevékenységtől való eltiltást, illetőleg a tevékenységgel okozott kár megtérítését. A Btk. és az Ávt. így meglátásom szerint más-más cselekményekhez fűz jogkövetkezményeket, még akkor is, ha ezek között lehet átfedés. Az Ávt. 44. § (2) bekezdésében [és 48. § (2) bekezdésében] az állat kedvtelésből való tartásától eltiltás elsődlegesen preventív funkciójú, védelmi jellegű, tudatformálást célzó, sajátos polgári jogi jogkövetkezmény, és kevésbé az elkövetett jogsértés megtorlására irányuló, büntető jellegű szankció. Figyelembe véve a kapcsolódó tágabb szabályozási környezetet is – így a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvényt, különösen annak 3. § (2) bekezdését és 101. §-át, továbbá a kedvtelésből tartott állatok tartásáról és forgalmazásáról szóló 41/2010. (II. 26.) Korm. rendelet szabályait –, kimondható, hogy az állattartástól eltiltás jogkövetkezménye nemcsak legitim, de kiemelkedő jogpolitikai célt szolgáló, jól működő és hatékony jogintézmény; amelynek esetleges megszüntetése az Alkotmánybíróság gyakorlatában kezdetektől zsinórmértékként alkalmazott, a környezet és a természet védelmére vonatkozó jogszabályokra irányadó visszalépés tilalma (*non-derogation*) szempontjából is aggályos volna.
- [107] Mindezek miatt messzemenően egyetértek az Ávt. 44. § (2) bekezdése megsemmisítésének a rendelkező rész 2. pontjában szereplő elutasításával.

- [108] 2. Mivel az előző pontban kifejtett véleményem szerint az Ávt. támadott 44. § (2) bekezdése nem vet fel a kétszeres értékelés tilalmával kapcsolatos alkotmányossági aggályokat, ezért a mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását a bírói kezdeményezésben is megjelölt Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése sérelmére alapítva tartom megállapíthatónak. Amint azt az Alkotmánybíróság kimondta, „az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság egyik feltétlen ismérve a jogbiztonság. A jogbiztonság pedig az államtól és elsősorban a jogalkotótól azt várja el, hogy a jog egésze, egyes részterületei és egyes szabályai is világosak, egyértelműek és a norma címzettjei számára is értelmezhetők és követhetők legyenek” {20/2020. (VIII. 4.) AB határozat, Indokolás [67]}. Az Alkotmánybíróság arra is rámutatott, hogy a jogbiztonság és a normavilágosság követelménye szükségessé teszi, hogy a jogszabály szövege a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon {9/2022. (V. 25.) AB határozat, Indokolás [28]; 5/2024. (II. 6.) AB határozat, Indokolás [29]}.
- [109] Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében deklarált jogállamiság alkotmányos alapértékével és az abból levezetett jogbiztonság követelményével így nem összeegyeztethető az, ha egy jogintézmény garanciális részletszabályai hiányoznak – amint az jelen esetben megállapítható volt a polgári jogi jogkövetkezményként alkalmazható állattartástól eltiltás alkalmazásának törvényi feltételei (lehetséges időtartama, a mérlegelés szempontjai) és a párhuzamosan is megindítható eljárásokkal való kapcsolata vonatkozásában. Ez a hiányosság még élesebben kitűnik, ha figyelembe vesszük, hogy a közigazgatási szankcióként szabályozott állattartástól eltiltás garanciális részletszabályait viszont tartalmazzák az Ávt. 43. § (9)–(11) bekezdése, valamint a Szankció tv. 5/A. §-a és 2. § (3) bekezdés d) pontja.
- [110] Egyetértek ezért azzal, hogy az Ávt. 44. § (2) bekezdésével összefüggésében „a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos” [Abtv. 46. § (2) bekezdés c) pontja], a mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását viszont csak az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből – a jogállamiságból következő jogbiztonság és normavilágosság követelményeiből – látom levezethetőnek, és a többségi határozatot is csak ennek a distinkciónak az egyértelművé tételével tudom támogatni.

Budapest, 2024. május 14.

Haszonicsné dr. Ádám Mária s. k.,
alkotmánybíró

- [111] A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom.

Budapest, 2024. május 14.

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [112] Támogattam a határozat rendelkező részét és annak indokolását is, elfogadva a jogszabály kíméletére vonatkozó azon érvelési szempontot, amely fenntartja a jelenlegi hármas osztatú (büntető-, közigazgatási és polgári jogi) szabályozási koncepciót. Az indítványozó által támadott jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjának megteremtése ugyanis nem igényli az Ávt. 44. § (2) bekezdésének megsemmisítését. Ezen összhang megteremtéséhez elegendő a jogalkotói mulasztás kiküszöbölése, azaz a vonatkozó jogszabályhely kiegészítése a jogkövetkezmények alkalmazásának törvényi feltételei vonatkozásában, ideértve a párhuzamos eljárások elkerülését, a bírói mérlegelés szempontjainak megadását és a kiszabható eltiltás mértékének meghatározását is. Mivel jelenleg a támadott jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma – a határozat rendelkező részében foglaltak szerint több vonatkozásban is – hiányos, így indokolt volt az Abtv. 46. § (1) bekezdése szerinti jogalkotói mulasztás megállapítása.
- [113] Ugyanakkor más megközelítés alapján, a szankciórendszer egészét tekintve támogathatónak tartottam volna azt is, ha az Alkotmánybíróság az Abtv. 41. § (1) bekezdésében foglalt elsődleges kötelezettségének (az alaptörvény-ellenesség megállapításának jogkövetkezménye) eleget téve, az Ávt. 44. § (2) bekezdését megsemmisíti.
- [114] A jelen határozat indokolása – helyesen és e tekintetben egyetértve az indítvánnyal – tényyszerűen megállapítja, hogy a támadott rendelkezés sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésében foglalt törvényes büntetés követelményének és XXVIII. cikk (6) bekezdése szerinti kettős büntetés tilalmának elvét. Álláspontom szerint nem le-

het kétséges, hogy az állattartási tevékenységtől (legyen az kedvtelési célú vagy akár foglalkozásként gyakorolt) eltiltás valóban büntető jellegű, hiszen természetes személy által megvalósított jogellenes cselekmény miatti felelősség megállapításának eredményeképpen egyrészt represszív, másrészt prevenciót is szolgáló joghátrányt jelent. Megjegyzem, hogy a Szankció tv. 2. § (3) bekezdése szerint maga a jogalkotó is szankcióként definiálja a tevékenységtől eltiltást.

[115] Fentiek alapján tehát felvethető a kérdés: ha van büntetőjogi törvényi tényállás az adott magatartásra, ha van ilyen magatartás tanúsítása esetén közigazgatási hatósági eljárási kötelezettség, és végül: ha van törvényi szabályozás e két eljárás párhuzamosságának kiküszöbölésére, akkor szükség van-e a tevékenységtől eltiltásra egy további, ügyészi kereset alapján indított polgári peres eljárás keretében.

[116] Álláspontom szerint a polgári jog klasszikusan mégis csak a mellérendelt jogalanyok közötti vagyoni forgalom joga, ezért a magam részéről erősen kétségesnek tartom e szankciós intézmény további fenntarthatóságát a polgári jog rendszerében. Ennek abszurditását, a polgári jogtól való testidegen voltát ugyanis mi sem mutatja jobban, mint az a tény, hogy az Alkotmánybíróság határozata a *nulla poena sine lege* és a *ne bis in idem* büntetőjogi alapelvek mentén vizsgálja – és tartja megállapíthatónak – a polgári ügyben eljáró bíróság által alkalmazandó jogszabályi rendelkezésnek az alaptörvény-ellenességét.

Budapest, 2024. május 14.

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

[117] A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom.

Budapest, 2024. május 14.

Dr. Handó Tünde s. k.,
alkotmánybíró

[118] A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom.

Budapest, 2024. május 14.

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

[119] A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom.

Budapest, 2024. május 14.

Dr. Juhász Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán alkotmánybíró párhuzamos indokolása

[120] 1. A határozattal – miáltal az indítvány nem marad érdemi válasz nélkül – egyetértek. Az ügy lényegét tekintve indokoltnak tartom megemlíteni és hangsúlyozni álláspontom alapvető szempontjait, amit párhuzamos indokolásban csatolok [Abtv. 66. § (3) bekezdése].

[121] 2. Különbözőbb alátámasztást nem igényel, hogy egyfelől az Ávt. 44. § (2) bekezdése szerinti rendelkezés (azaz az ügyész – tevékenységtől eltiltás iránti – keresetindítási jogosultsága) önmagában nem csupán indokolt, hanem szükséges jogi eszköz, és elengedhetetlen az Ávt. mint szaktörvény eszköztárában. E körben megjegyzendő lényeges körülmény, hogy ezen (Ávt. szerinti) keresetindítási jog nem feltételezi, hogy annak alapját jogerős elítélés képezze.

- [122] Másfelől viszont nyilvánvalóan nem tartom helyénvalónak, hogy az ügyésznek a büntetőjogi megítélés (elintézés) után vigaszágon (nem a büntetőigény érvényesítése menetében) jogi lehetősége legyen olyan intézkedés kiperlésére, ami a büntetőeljárás során számára biztosított, viszont azzal nem élt.
- [123] Álláspontom szerint jelen ügyben épp ez a gyakorlati – alapvetően szerintem szaktörvényi értelmezést igénylő – joghelyzet helyénvalósága vált kérdésessé, kétségesse, illetve az indítványozás kiindítójává.
- [124] Valójában az a joghelyzet állította elő a hatályos jogállapot kérdésességét, miszerint egy büntető elítélés után (s annak ténybeli bázisán, kifejezetten annak ténybeli bázisára hivatkozással) történt az ügyészség általi kereset-indítás. [Nem tűnik alaptalan vélekedésnek, hogy amennyiben ilyen (büntetőítéleti) előzmény nélkül, illetve hiányában indított volna az ügyész keresetet, akkor annak elbírálása kapcsán nem merült volna fel indítványozási igény.] Ez lényeges körülmény.
- [125] 3. Az alapügyben az érintettel szemben vádat emeltek, majd elsőfokon jogerősen elítélték, az ügyész nem fellegbezett. Álláspontom szerint az ügyész a foglalkozástól eltiltás végett [Btk. 52. § (1) bekezdés b) pontja] fellebbezhetett volna. Álláspontom indokai a következők.
- [126] A „foglalkozás” fogalom megfejtése (értelmezése) kapcsán az ítélkezési gyakorlat nem billegő. A Btk. ezt a fogalmat két helyen nominálja:
- részint mint az egy büntetés [Btk. 33. § (1) bekezdés e) pontja, 52. §-a szerinti foglalkozástól eltiltás],
 - részint pedig mint az egyik bűncselekmény [Btk. 165. §-a szerinti foglalkozás körében elkövetett veszélyeztetés].
- [127] A fogalom jelentése, büntetőjogi jelentéstartalmának egyértelműsége – értelemszerűen – az utóbbi kapcsán vált szükségessé. (Megemlítem, hogy e tekintetben közömbös, hogy a 165. § szerinti bűncselekmény elkövetési tárgya természetes személy.)
- [128] A következőket ítélkezési gyakorlat szerinti értelmezés lényege a következő.
- [129] A régi Btk. 171. §-a [ugyanígy a Magyar Népköztársaság Büntető Törvénykönyvéről szóló 1961. évi V. törvény 258. §-a, illetve azt megelőző 1948. évi XLVIII. törvény 20. §-a, illetve a Btk. 165. §-a] szerinti törvényi tényállás alapján foglalkozás alatt az a tevékenység értendő, amit az elkövető éppen végez.
- [130] Ezzel kapcsolatos elvárhatóság pedig az, hogy legyen biztonságos, biztonságos pedig az, ami nem kockázatos másra. Nem kockázatos az, ami nem tesz ki közvetlen veszélynek mást. Közvetlen veszély akkor valósul meg, amikor az élet, testi épség vagy az egészség sérelmének a helyzetre és a személyre konkretizált reális lehetősége jelentkezik; ha pedig sérülés is bekövetkezik, akkor ez értelemszerűen fennáll (vö. Kúria Bfv.III.187/2017/7., Indokolás [43]; Bfv.III.63/2017/5., Indokolás [43]; Bfv.III.1.909/2017/10., Indokolás [55]).
- [131] Különbözőbb magyarázatot az sem igényel, hogy a büntetőjogi tényállások körében a „foglalkozás” fogalmának jelentéstartalma specializálódott, s ekként az adott jogvédelmi érdek sajátosságaihoz igazodó a bűncselekmény megnevezése is.
- [132] Az értelmezési alap azonban változatlan: foglalkozás alatt az a tevékenység értendő, amit az elkövető éppen végez, és e magatartáshoz kötődő az elvárhatóság s felróhatóság.
- [133] 4. Következésképpen – s értelemszerűen –, ha a kiszabható büntetés ún. célbüntetés, illetve kockázatkiküszöbölő büntetés (amint a foglalkozástól eltiltás is), akkor annak fogalmi jelentéstartalma sem lehet más, mint az, ami miatt a büntetés kiszabható.
- [134] Az állattal bánásmód (állattartás, állat bárminemű tartása stb.) esetében ez pedig azt jelenti, hogy
- ha az ilyen foglalkozás végzésének következménye büntetőjogi tilalmat szegő, akkor a foglalkozástól eltiltás [Btk. 52. § (1) bekezdés b) pontja] szerinti büntetés alkalmazható;
 - ha az ilyen foglalkozás végzésének következménye büntetőjogi tilalmat nem szegő, viszont az Ávt. előírásait megszegő, akkor a tevékenységtől való eltiltás bírói úton kiperelhető.
- [135] Ehhez képest mindkét perjogi úton bírói döntéssel korlátozható az egyén.
- [136] A két perjogi út azonban az ügyész belátása szerint – értelemszerűen – nem vegyíthető, párhuzamosan nem gyakorolható; az egyik alapja a vád, a másiké a kereset. Kétségtelen az is, hogy a foglalkozástól (tevékenységtől) eltiltás joghatását tekintve – értelemszerűen – büntető jellegű következmény, még ha rendeltetését illetően nem a múltbeli cselekményt megtorló, hanem a jövőbeni magatartás kockázatait kiküszöbölő is. (Ehhez képest nem aggályosnak, hanem elfogadhatónak tartom, hogy a határozat indokolása a *ne bis in idem* elvárásából levezethető.)
- [137] 5. Indokoltnak tartom megemlíteni, hogy jelen indítvány és határozat kapcsán nem az állatvédelem fontossága, intézményi (szervezeti és jogi eszközbeli) helyénvalósága kérdésessé tételéről, megkérdőjelezéséről van szó, hanem az adott – indítványozó – perbíró előtti joghelyzet jogállapoti helyénvalóságáról.

- [138] Az állatvédelem szempontjából alapvető jelentőségű volt az állatkínzás büntetőtörvényi tényállásának markáns megjelenése. Aminek kiváltója volt részint az állatviadal (veszélyes, illetve veszélyessé trenírozott állattal való magatartás) miatti megtorlás igénye, másrészt ezzel egyidejűleg a saját tulajdonú, saját birtoklású állat sérelmére való, sérelmével járó viselkedés szankcionálása.
- [139] Az önálló büntetőtörvényi tényállás azért vált indokolttá, mert a saját állatot sértő magatartás büntetendősége – a joggyakorlattal bevett – rongálás bűncselekménye útján nem volt elérhető. Lévéen a rongálás alá az idegen dolog megrongálása, megsemmisítése tartozik, a sajáté nem. Ehhez kapcsolódott továbbá, hogy ezáltal az állat (pontosabban a gerinces állat) fogalmilag is kikerült a vagyon elleni bűncselekmények „dolog” fogalmának jelentéstartalma alól. (S tényállástanilag az elkövetési tárgy fogalma szempontjából a természetes személy passzív alanyisága mellett a gerinces állat, nem csupán tárgyi, dologi, hanem élőlényi mivoltában is számba vehető.)
- [140] Mindez pedig – értelemszerűen – azt is jelenti, hogy a Btk. szerint foglalkozástól eltiltás alatt értendő magatartási korlátozás lehetőségébe tartozó a saját állat tartásának (akár kedvtelésből, akár gazdasági érdekből történik) korlátozása.
- [141] 6. Ehhez képest (álláspontom szerint), ha az ügyész a büntetőperben nem érvényesítette ebbéli igényét, avagy érvényesítette, viszont a bíróság azt elvetette, akkor ezt követően (ugyanazon ténybeli alapon) keresetindítással azt nem pótolhatja. S ugyanígy, ha az ügyészhez hasonlóan más is keresetindításra jogosult, amennyiben a büntetőperben eljáró bíróság foglalkozástól eltiltást nem szabott ki, akkor az keresetindítás útján nem pótolható [vö. Ávt. 48. § (1)–(2) bekezdése]. Ugyanakkor – amint korábban említettem – ez gyakorlati, alapvetően szaktörvényi értelmezést igénylő joghelyzet; viszont kétségtelen, hogy részint nem maradhat szó nélkül, részint a határozat rendelkezése azt célozza, hogy legyen egyértelmű joghelyzet, miáltal az ügyész vigaszágon való perlési lehetősége is kiürül.

Budapest, 2024. május 14.

Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [142] Egyetértek azzal, hogy Ávt. 44. § (2) bekezdése vonatkozásában mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség áll fenn. Egyetértek azzal is, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből következően a jogalkotónak új szabályokat kell alkotnia, amelyek megfelelően rendezik az olyan eseteket, amikor az ügyész is jogosult keresetet indítani a tevékenységtől való eltiltás, illetőleg a tevékenységgel okozott kár megtérítése iránt a büntetőeljárás, illetve az állatvédelmi hatósági eljárás lefolytatása mellett.
- [143] Fontosnak tartom ugyanakkor, hogy a kedvtelési célú állattartás álláspontom szerint nem tekinthető alkotmányos alapjognak. Az Ávt. célja a felelős állattartás körülményeinek biztosítása; e cél egyik lehetséges eszköze, hogy nem tarthat kedvtelésből állatot az, aki bizonyítottan állatot kínzott. Az állattartás ilyen módon való korlátozása nem érint alapvető jogot. A párhuzamos jogkövetkezmények alkalmazása érdemi jogbizonytalanságot okoz, ami a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítását indokolttá tette, ugyanakkor a szabályozás álláspontom szerint nem sérti a *ne bis in idem*, illetve *nulla poena sine lege* elveket, mivel az állattartástól eltiltás általában nem tekinthető büntetőjogi jellegű szankciónak.

Budapest, 2024. május 14.

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

- [144] A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom.

Budapest, 2024. május 14.

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [145] 1. Teljes mértékben egyetértettem a határozat azon megállapításával, hogy a bírói kezdeményezés nem megalapozott, miként azzal is egyetértettem, hogy a szabályozás Alaptörvényből fakadó lényeges tartalma hiányos, ekként az Abtv. 46. § (1) bekezdése szerinti, jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség áll fenn. Álláspontom szerint ugyanakkor a mulasztás megállapítását kizárólag az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére kellett volna az Alkotmánybíróságnak alapítania, ugyanis a jogintézmény már jelenlegi formájában sem tartozik az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) és (6) bekezdése hatálya alá, az alábbiak szerint.
- [146] Egyetértettem a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes azon megállapításával, hogy az állattartástól való eltiltás mint jogkövetkezmény „a kedvtelésből tartható állatok körében a jó gazda gondosságát nélkülöző tartás esetén valójában nem foszt meg senkit semmitől (hiszen az állattartás »hozzáadott értékével« az állattartó már korábban sem tudott élni, azzal vagy felhagyott vagy nem becsülte meg a gondozásában lévő állatot vagy állatokat stb.), ellenben az élővilág e kisebb részének – vagyis a tartással érintett és kiszolgáltatott állat(ok) – jóléte vonatkozásában egyértelműen megelőzést biztosít” (a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes *amicus curiae* beadványa, 4. oldal).
- [147] Megjegyzem, hogy az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1203. számú, 2024. április 11. napján elfogadott, a környezet büntetőjog általi védelméről szóló irányelvének (4) preambulumbekkezdése kifejezetten azt rögzíti, hogy „A büntetőjog és a közigazgatási jog egymást kiegészítő jellege döntő fontosságú a környezetet károsító jogellenes magatartások megelőzése és az attól való elrettentés tekintetében.” (kiemelés tőlem).
- [148] A bírói kezdeményezéssel támadott rendelkezés alkotmányjogi alapja (szemben a határozat megközelítésével) valójában az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése, törvényi alapja és mögöttes jogszabálya pedig a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény, melynek előírásai alapján a környezethasználatot korlátozó, illetve tiltó intézkedések célja nem a felelősség megállapítása és az elkövető szankcionálása, hanem – a megelőzés és az elővigyázatosság elve alapján – a védendő értékek (környezeti elem, természeti érték, vízbázis, növény és állat) érdekében történő jövőbeli és megelőző védelmi jellegű intézkedés meghozatala.
- [149] 2. Álláspontom szerint az Alkotmánybíróság határozatából az alábbi konkrét jogalkotási követelmények fakadnak, melyek teljesítésével a jogalkotó a hazai állatvédelem intézményrendszerét is hatékonyan meg tudja erősíteni.
- [150] 2.1. Ahogyan azt az Alkotmánybíróság már a 8/2017. (IV. 18.) AB határozatában is megállapította, az Alaptörvény rendelkezései nem zárják ki általános jelleggel, hogy a jogalkotó a büntetendő cselekményekhez – a büntetőjogi szankció mellett – más jogágba tartozó jogkövetkezmény(ek)e)t is fűzzön. A jogbiztonságból eredő kiszámíthatóság követelményéből ugyanakkor következik, hogy a jogalkotónak egyértelműen, megfelelő részletességgel szabályoznia kell a különböző eljárások egymáshoz való viszonyát (Indokolás [49]). Ezen kötelezettségének a jogalkotó akkor tesz eleget, ha a jogszabály szövegében is egyértelművé teszi, hogy az Ávt. 44. § (2) bekezdése [illetőleg 48. § (2) bekezdése] szerinti állattartástól való eltiltás egy kifejezetten az állatok védelmében alkalmazandó, preventív jellegű jogkövetkezmény, mely ezért sem céljában, sem tartalmában nem konkurál egy esetleges büntetőeljárással. A jogintézmény célja ugyanis nem az állam büntetőigényének érvényesítése, hanem az állatok védelme érdekében szükséges prevenciók lépések megtétele.
- [151] 2.2. Ugyancsak az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó követelmény, hogy az Ávt. 44. § (2) bekezdése szerinti állattartástól való eltiltás szabályozása során a jogalkotónak egyértelműen meg kell határoznia, hogy mely esetekben köteles az ügyész az Ávt. 44. § (2) bekezdése szerinti hatáskörével hivatalból élni (így például valamennyi olyan esetben, amikor a büntetőbíróság jogerősen megállapítja az állatkínzás bűncselekményének vagy esetlegesen más releváns bűncselekménynek az elkövetését), és mely esetekben függ az ügyész mérlegelésétől az eljárás megindítása (ideértve különösen azt az esetet, amikor állatvédő szervezetek vagy éppen a biztoshelyettes kezdeményezik az ügyészség eljárását – ilyen esetben az is alkotmányosan elvárható, hogy az ügyészség mérlegelésének szempontjairól indokolt határozatával adjon számot, mellyel szemben a jogorvoslat lehetőségét is biztosítani kell).
- [152] 2.3. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakad végezetül az a követelmény is, hogy a jogalkotónak meg kell határoznia az Ávt. 44. § (2) bekezdése [illetőleg 48. § (2) bekezdése] szerinti állattartástól eltiltás pontos tartalmát (ideértve annak időtartamát is), melyet az egyedi ügyben eljáró bíróságnak döntése meghozatala során mérlegelnie kell. Ezen kötelezettségének a jogalkotó legegyszerűbben úgy tehet eleget, ha az Ávt. 43. § (9)–(10) bekezdését veszi alapul az Ávt. 44. § (2) bekezdése szerinti eljárás anyagi jogi szabályainak megalkotása

során [mellyel egyidejűleg pedig a közigazgatási hatósági eljárás és az Ávt. 44. § (2) bekezdése vagy 48. § (2) bekezdése szerinti eljárások párhuzamosságának kifejezett kizárásáról is rendelkeznie kell].

Budapest, 2024. május 14.

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

[153] A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom.

Budapest, 2024. május 14.

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Patyi András alkotmánybíró különvéleménye

[154] Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b)* pontja alapján az egyedi ügyben alkalmazandó jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítása érdekében előterjesztett bírói konkrét normakontroll indítvány elutasításával egyet-értettem. Egyetértettem a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapításával is, viszont a mulasztást megállapító és ahhoz a határozat rendelkező részében konkrét tartalmi követelményeket kapcsoló megszövegezést, azaz magát a rendelkező részt ebben a formájában nem támogattam. Nem értettem egyet a határozat rendelkező részében, illetve indokolásában az Alaptörvény XXVIII. cikkében rögzített elveket érintően levont következtetésekkel, ezért álláspontomat az alábbi különvéleményben foglalom össze.

[155] 1. A határozattal szembeni véleményem kifejtését megelőzően szükségesnek látom annak hangsúlyozását, hogy a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megítélésem szerint is fennáll. A jogalkotó nem határozta meg az állattartási szabályok megsértése miatt a büntetőeljárásban, a közigazgatási hatósági eljárásban és a polgári peres eljárásban történő felelősségre vonás és főleg az alkalmazható, kiszabható hátrányos jogkövetkezmények egymáshoz való viszonyát. Ahogy szintén nem határozta meg a jogalkotó, hogy melyek a „tevékenységtől való eltiltás” pontos feltételei, amit az állatvédelmi hatóság eljárása során, az „állattartástól való eltiltás” alkalmazása esetére megtett. A bírói indítványban exponált törvényi szabályozás tehát hiányos és bizonyos lényeges kérdésekben részben ellentmondó.

[156] Mindemellett nem értettem egyet a határozat azon következtetésével, hogy az Ávt. 44. § (2) bekezdésének „tevékenységtől való eltiltásra” vonatkozó rendelkezése sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) és (6) bekezdésében meghatározott elveket. Ellenkezésem részben formai jellegű, hiszen a határozat ebben a kérdésben lényegében a *nulla poena sine lege* és a *ne bis in idem* elvek megsértését, azaz a szabályozás alaptörvény ellenességét mondja ki a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapításának „köntösébe” bújtatva. Az említett, a büntető jellegű felelősségre vonás alapvető alkotmányos feltételeit rögzítő elvek megsértését levezető, azaz a meglévő szabályozás alaptörvény-ellenességére koncentráló indokolással ellentétben állónak tűnik a határozat jogalkotó általi mulasztással, azaz a hiányos szabályozással előidézett alaptörvény-ellenességet megállapító rendelkező része. Az ellenkezésem másrészt tartalmi természetű.

[157] Álláspontom szerint a jelen ügyben vizsgált szabályozásban nem tekinthető a polgári perben ügyészi keresetre történő „tevékenységtől való eltiltás” büntető jellegűnek, a szabályozás fogalmilag sem sértheti a *nulla poena sine lege* és a *ne bis in idem* elveket. Ebben a kérdésben az Alkotmánybíróság korábbi határozatában foglalt értelmezéséhez tartom magam és nem kívánok eltérni a 8/2017. (IV. 18.) AB határozat indokolásának [43] bekezdésében, az állatvédelmi hatósági eljárásban alkalmazható „állattartástól való eltiltásra” is kiterjedően tett megállapítástól. Eszerint „az állatvédelmi bírság helyett (vagy amellel) alkalmazható jogkövetkezmények nem sorolhatók a büntető jellegű jogkövetkezmények közé, azok nem az elkövetett jogsértés megtorlására irányulnak, hanem meghatározott tevékenységre kötelezést, vagy az állattartástól való tiltást tartalmaznak és céljuk elsősorban a reparáció, a tudatformálás és a prevenció”. Az említett határozat egyértelműen nem represszív jellegű szankcióként azonosította az eltiltást.

[158] Olvasatomban a határozat által idézett 18/2022. (VIII. 1.) AB határozat sem tett az „állattartástól való eltiltás” büntető jellegére vonatkozóan eltérő megállapítást, a határozatban hivatkozott [119] bekezdésében a korábbi, 8/2017. (IV. 18.) AB határozatnak az állatvédelmi bírságra mint egyértelműen represszív szankcióra vonatkozó

megállapítását erősíti meg. Így nem látom indokoltnak a 8/2017. (IV. 18.) AB határozattól eltérő következtetés levonását a „tevékenységtől való eltiltás” esetén. A polgári ügyben eljáró bíróság *ex ante* jogkövetkezményt alkalmaz (szemben a büntető típusú felelősségre vonás *ex post* jellegű megközelítésével) az egyébként emberi magatartásnak kitett állatok kiszolgáltatottságának csökkentése és számukra jövőbeni védelem biztosítása érdekében. Következésképpen a tágabb értelemben vett környezetügy területén (amelyhez szabályozási és védelmi szempontból az állatok védelme és kímélete is tartozik) a „tevékenységtől való eltiltás” elsődleges és fő funkciója nem a megvalósított jogellenes cselekmény megtorlása, hanem mindenekelőtt a „képviselt” állatok jövőbeni védelme, a prevenció.

- [159] Nem kérdés, hogy a jelen ügyben ugyanazon magatartás okán, azonos cselekmények és jogsértés miatt ugyanazon személlyel szemben kettő, de eltérő törvény alá (más jogágba) tartozó és álláspontom szerint – az előbb bemutatott érvek mentén – eltérő funkciójú eljárás lefolytatására és jogkövetkezmény alkalmazásra adott lehetőséget a szabályozás. A büntetőeljárást követően az ügyész közérdekű keresetindítása nyomán indult eljárás polgári peres eljárás, nem pedig közigazgatási hatósági jogalkalmazó tevékenység keretében lefolytatott szankciós vagy éppen nem újabb büntetőeljárás. Az Ávt. alapján az ügyész és az állatok védelmére irányuló tevékenységet végző civil szervezetek fordulhatnak a polgári ügyekben eljáró bírósághoz a „tevékenységtől/magatartástól való eltiltás” érdekében, melyben végső soron a „képviselt” a jogait nyilván érvényesíteni nem képes védtelen állat. A „tevékenységtől való eltiltás” jelen esetben nem a közigazgatási hatóság által alkalmazott jogkövetkezmény, nem is megtorló közigazgatási szankció (ezért nem is jegyezhető be az ezekről vezetett nyilvántartásba) és az nem is a büntetőügyben eljáró bíróság által kiszabható vagy alkalmazható represszív szankció. Természetesen hátrányt okoz minden ilyen jellegű marasztalás, de nem ez az egyetlen, polgári perben kiszabható és kiszabott, hátrányt okozó jogkövetkezmény, melyet sem a jogsértésre reagálás, sem az, hogy ezzel másokat és a cselekményt megvalósító személyt is igyekszik a jogrendszer visszatartani a hasonló cselekményektől nem tesz az Alaptörvény szerinti büntetéssé.
- [160] A határozat túlzott mértékben terjeszti ki a büntetés és ezzel a büntető jellegű alaptörvényi garanciáinak hatókörét. Az Alaptörvény XXVIII. cikkében írt – elsősorban büntetőjogi, de más, büntetéssel kapcsolatos, rendkívül fontos alapjogi – garanciák érvényesüléséhez az érintett törvényi, rendeleti szabályozás értelmezése nyilvánvalóan elengedhetetlen, így jelen esetben az Ávt. szabályozásáé is. Ez a szabályozás azonban nem a bűnösség megállapításáról szól.
- [161] Így nem kétszeres büntetésről van szó, mely valóban sértené az Alaptörvény XXVIII. cikkében foglalt tilalmat (*ne bis in idem*), hanem arról, hogy az állatok védelmére szolgáló, az ő kíméletük érdekében megalkotott szabályok megsértésével elkövetett cselekmények a büntetőjogi felelősségre vonáson túli következményei is vannak (lehetnek), azaz lehet kétszeres vagy háromszoros jogkövetkezményt alkalmazni, ha az nem büntetés („*bis in non idem*” vagy akár „*ter in non idem*”).
- [162] Rendelkező részében maga a határozat is hivatkozik a B) cikk (1) bekezdéséből fakadó jogkövetkezményeknek megfelelő szabályozás hiányára, a *nulla poena sine lege* és a *ne bis in idem* elvek mellett. Ugyanakkor a fenti érvek mentén a határozattal ellentétben kizárólag az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből eredő jogbiztonság és normavilágosság követelményének megfelelő szabályozás hiányából eredő jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennálltát véltem megállapíthatónak.
- [163] Hiszen, ha a szabályozás „a jogalkalmazók számára nem hordoz egyértelműen felismerhető normatartalmat, és nem teszi ténylegesen lehetővé a jogalanyok számára, hogy magatartásukat a jog előírásaihoz igazíthassák”, az nem áll összhangban az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével {9/2022. (V. 25.) AB határozat, Indokolás [51]–[54]}. Természetesen minden egyes tényállásra külön jogszabályi rendelkezés nem alkotható, erre sem szükség, sem lehetőség, de még inkább alkotmányos kötelezettség nem áll fönn.
- [164] Az Alaptörvény által leírt és előírt alkotmányos-államszervezeti rendszer a hatalmak megosztására, az állami hatáskörök elkülönített megjelenítésére és ebben a bírói hatalom kiemelt szerepére épül, melyben a bírói jogalkalmazásnak értelemszerűen meghatározó jelentősége van. A bírói (és minden más) jogalkalmazás feltételezi az alkalmazandó jog tartalmának megállapítását, azaz a norma értelmezését, mely immanens bírói feladat- és hatáskör, ezt a jogalkotó nem veheti át. Az Alkotmánybíróság hosszú ideje kialakított gyakorlata is azt a megközelítést tükrözi, hogy minden jogszabályi rendelkezés értelmezésre szorul, és elsődlegesen az eljáró bíró feladatát képezi annak értelmezése. A szabályozás általában mindaddig nem sérti a normavilágosság követelményét, amíg nem minősül a jogalkalmazó számára értelmezhetetlenné, illetőleg nem nyílik lehetőség a túlzottan általános megfogalmazás miatt szubjektív, önkényes jogalkalmazásra.
- [165] A normavilágosság követelményének sérelme miatti alaptörvény-ellenesség megállapítására akkor kerülhet sor, ha a jogszabályi rendelkezés bizonytalansága vagy ellentmondásossága a jogszabály alkalmazása során nem oldható fel {3/2016. (II. 22.) AB határozat, Indokolás [11]}, vagyis ha a sérelmezett jogszabály tartalma olyan mér-

- tékben homályos, vagy rendelkezései annyira ellentmondásosak, hogy a tisztázatlanság feloldására a jogszabály-értelmezés már nem elegendő {3191/2019. (VII. 16.) AB határozat, Indokolás [48]}.
- [166] A bírói indítvánnyal érintett szabályozás ezt, az alaptörvény-ellenes szintet nem éri el, de a kérdéses jogintézmény minden érintett számára világosan kiszámítható alkalmazásához és főként más hasonló felelősségre vonási eljárásokkal való szabályozási viszonyának egyértelmű meghatározásához további szabályok megalkotása vált szükségessé.
- [167] 2. Nem tartottam emellett következetesnek a határozat érvelését abból a szempontból, hogy úgy állapítja meg a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenességet, hogy nem folytat vizsgálatot az Ávt. 48. § (2) bekezdésében rögzített, az állatok védelmére irányuló tevékenységet végző civil szervezetek „magatartástól való eltiltás” iránti, az ügyészi perindítással azonosnak tekinthető keresetindítási jogára. Az Ávt. 48. § (2) bekezdése az Ávt. 44. § (2) bekezdéséhez hasonlóan szabályozási hiányosságban szenved. A két, egyaránt eltiltásra irányuló rendelkezés közötti különbség csak a keresetindítás jogosultjai között tehető. Az eljárás lefolytatására ugyanúgy a polgári ügyben eljáró bíróság jogosult, a közhatalmi, jogot korlátozó jogalkalmazói döntést a bíróság hozza meg.
- [168] Véleményem szerint az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdésében meghatározott szoros tartalmi összefüggés lehetővé tette volna az indítványozó erre irányuló kifejezett kérelmének hiányában is a vizsgálat kiterjesztését. Az Alaptörvénynek az a szabálya, mely szerint „(a)z Alkotmánybíróság a jogszabály felülvizsgálni nem kért rendelkezését csak abban az esetben vizsgálhatja, illetve semmisítheti meg, ha az a felülvizsgálni kért jogszabályi rendelkezéssel szoros tartalmi összefüggésben áll” azt jelenti, hogy szoros tartalmi összefüggés esetén vizsgálhatja, jelen esetben pedig érdemben vizsgálnia is kellett volna. A szoros tartalmi összefüggést alátámasztja maga a határozat is, mely szerint „az Ávt. 44. § (2) bekezdése nem ad egyértelmű törvényi háttérrel a jogalkalmazók számára a tekintetben, hogy a tevékenységtől való eltiltás alkalmazásának melyek a törvényi feltételei”, illetve „az állattartástól való eltiltás jogkövetkezményének alkalmazására párhuzamosan nyílik lehetőség az állatvédelmi hatóság és a polgári bíróság előtt anélkül, hogy a jogalkotó a két – tartalmában azonos – jogkövetkezmény alkalmazásának egymáshoz való viszonyát rendezné”. Álláspontom szerint a határozatban tárgyalt jogbiztonsággal összefüggő probléma az Ávt. 48. § (2) bekezdésének érintetlenül hagyásával a továbbiakban is fenn fog állni.
- [169] 3. Az ügyész keresetindításának szabályozását a különvéleményem 1. pontjában kifejtett hiányosságokon kívüli okból nem tartom aggályosnak. Így nem látok problémát abban, hogy a Ptk. „hallgat” az ügyész állatvédelemmel vagy akár a környezetvédelemmel kapcsolatos közérdekvédelmi igényérvényesítéséről amellet, hogy az eljárás lefolytatására a polgári ügyben eljáró bíróság jogosult. Megemlíteném, hogy a Kvt. szintén biztosítja az ügyész számára a „tevékenységtől való eltiltás” iránti általános közérdekű keresetindítás jogát.
- [170] A polgári perrendtartás alkalmazása, az abban foglalt bírósági hatáskörök gyakorlása ugyanis nem függ attól, hogy az adott kérdést a Ptk. miként szabályozza, vagyis más törvényi szabályok megléte esetén, a magánjog átfogó kódexének tartalmától függetlenül alkalmazandók a Pp. szabályai valamennyi ügyben, amikor a bírói út biztosított, és az nem tartozik más eljárási szabály hatálya alá. Ezt a törvény 1. § (1) bekezdése fogalmazza meg: „[e] törvényt kell alkalmazni a bíróság eljárására, ha jogszabály biztosítja a bírói utat és törvény nem rendel el eltérő szabályok alkalmazását”. Ebből adódóan a Pp. alkalmazhatóságának kérdéskörében nincsen jelentősége annak, hogy a Ptk. a mellérendeltség elve alapján szabályozott viszonyokra vonatkozik, ahogy közömbös az is, hogy a Ptk. tartalmaz-e vonatkozó szabályozást. Az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdése nem véletlenül különíti el a bírói döntések körébe tartozó „magánjogi jogvitát” és a „törvényben meghatározott egyéb ügyet”. A Pp. tárgyi hatálya kiterjed mind a Ptk.-ban szabályozott jogviszonyokból eredő jogvitákra, mind pedig a más anyagi jogi szabályokon alapuló, a büntető- vagy közigazgatási jogi eljárások alá nem vonható jogviszonyokból eredő jogvitákra. A Pp. nem nevesíti, hogy milyen típusú jogviták tartoznak a törvény hatálya alá, arra tekintettel, hogy a különböző anyagi jogi jogszabályok (jelen esetben az Ávt.) nyitják meg a bíróság előtti igényérvényesítés útját.
- [171] Jelen esetben tehát az ügyész számára a polgári peres út a büntetőjogon kívüli, közérdekű feladat- és hatáskörében az Ütv. és az Ávt. alapján biztosított, ugyanakkor a felelősségre vonás konkrét anyagi és szükség esetén eljárási jogi szabályai még kiegészítésre szorulnak.

Budapest, 2024. május 14.

Dr. Patyi András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye

[172] Dr. Patyi András alkotmánybíró különvéleményéhez – lényegi érvelési irányával egyetértve – csatlakozom.

Budapest, 2024. május 14.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/2516/2023.
Megjelent a Magyar Közlöny 2024. évi 59. számában.

• • •