



A JÖVŐ NEMZEDÉKEK ÉRDEKEINEK VÉDELME ELLÁTÓ
BIZTOSHELYETTES

Ügyszám: AJB-292/2024.

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG		
Ügyszám: III/2516-2/2023		
Érkezett: 2024 JAN 09.		
Érkezés módja		
☐ POSTÁN	☒ @	☐ EGYÉB:
Példány: 1	Melléklet: 0	Kezelőiroda: <i>ju</i>



Alkotmánybíróság

tajekoztatas@mkab.hu
elnok@mkab.hu

Tisztelt



Az Alkotmánybíróság internetes oldaláról¹ értesültem a III/02516/2023. számon folyamatban lévő, **egyedi normakontroll eljárás iránti bírói kezdeményezésről, melyben a Pécsi Törvényszék az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény 25. § (1) bekezdése alapján kezdeményezi az Alkotmánybíróságnál az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény (Ávt.) 44. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását, megsemmisítését és alkalmazásának kizárását a Pécsi Törvényszék előtt P.20.166/2023. ügyszám alatt indult ügyből.**

Magyarország Alaptörvényének 30. § (3) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosának helyettesei a jövő nemzedékek érdekeinek, valamint a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét látják el. Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 3. §-a alapján a biztoshelyettes figyelemmel kíséri a jövő nemzedékek érdekeinek érvényesülését, és – többek között – rendszeresen tájékoztatja az alapvető jogok biztosát, az érintett intézményeket és a nyilvánosságot a jövő nemzedékek érdekeinek érvényesülésével kapcsolatos tapasztalatairól, e tárgykörben felhívja a figyelmüket a természetes személyek nagyobb csoportját érintő jogsértés veszélyére.²

A törvényi feladataim ellátása során nyomon követem a jövő nemzedékek érdekeinek érvényesülését érintő jogalkotást, joggyakorlatot (kezdve a jogszabálytervezetek társadalmi vitáitól egészen a közigazgatási-bírói jogalkalmazásig) és így jutott a tudomásomra a fenti bírói kezdeményezés, amelyben az Ávt. fenti szakaszának megsemmisítését kérték az Alkotmánybíróságtól.

Az egyedkíméleti állatvédelem közvetlenül kapcsolódik az Alaptörvény P) cikke³ szerinti állatfajok védelméhez, hiszen nem kétségesen az állatfajok védelme – többek között – a populációikat alkotó példányok egyéni védelmével biztosítható. Erre tekintettel a fenti indítvány Alkotmánybírósági vizsgálata és a hatályos szabályozás kapcsán indokoltnak tartom kifejezni a jövő nemzedékek érdekeinek érvényesülésével kapcsolatos álláspontomat.

¹ <https://alkotmanybirosag.hu/ugyadatlap/?id=48973AD38FD61F74C1258A760060492C>

[https://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/48973ad38fd61f74c1258a760060492c/\\$FILE/III_2516_0_2023.Inditvany_anonim.pdf](https://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/48973ad38fd61f74c1258a760060492c/$FILE/III_2516_0_2023.Inditvany_anonim.pdf)

² Ajbt. 3. § (1) bekezdés a) és b) pontja

³ Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése szerint „A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.”



Érintettségemet az is indokolja, hogy a konkrét ügyben szereplő, kedvtelésből tartott állatok⁴ – in abstracto – maguk is az élővilág, és ekként az egyik környezeti elem⁵ részei, fokozott kiszolgáltatottságukat pedig növeli az emberi magatartástól való közvetlen függés (az Ávt. hatálya alá tartozó állategyedek kivétel nélkül közvetlenül emberi felügyelet alatt, vagy tartásban vannak, állapotuk és fennmaradásuk az emberi magatartás által teljes mértékben determinált).

Nem feledkezhetünk meg arról sem, hogy miközben az Alaptörvény szerint a biztoshelyettesnek a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét kell ellátnia, az utóbbi évek jogalkotása révén érdemi jogkörei, amelyek alapján lehetőség nyílt beavatkozni a nyilvánvaló jogsértések folytatásának menetébe, elfogytak. Erre figyelemmel a mindenkorl bírói gyakorlat által kontrollált ügyészi fellépés lehetősége maradt még a közérdek védelmének fennmaradó bástyája. Ezen lehetőség megszüntetése egyben a jövő nemzedékek védelmének lehetőségeit tovább csökkenti, eszköztelenné téve az egyre inkább elméletivé váló védelem lehetőségét. Érdekeltségemet az ügyben ezek a gondolatok is alátámasztják.

Az indítvánnyal kapcsolatos szószólói álláspont kialakítása előtt több állatvédelmi szervezet képviselőjével is konzultáltam, akik a gyakorlati tapasztalatok és jó gazda gondosságát⁶ sértő esetek alapján az állattartás kapcsán a tevékenységtől való polgári jogi eltiltás jogintézményének lehetőségét és egyben az ügyész közreműködését ezen eljárásokban nemhogy bármely szempontból aggályosnak tekintenék, hanem ellenkezőleg, azt minden esetben alkalmazandónak tartanák.

Mindezen indokok alapján, alapvetően a jövő nemzedékek érdekeinek érvényesülése érdekében, Alaptörvény és az Ajbt. felhatalmazásra is figyelemmel ebben az **amicus curiae**-ben kívánom felhívni a felmerülő alapjogi és környezetjogi összefüggésekre a T. Alkotmánybíróság figyelmét.

Általános összefüggések

Amint a korábbiakban már jeleztem, az élővilág – amely a Kvt. eltérő rendelkezése hiányában az „élőlények összessége”⁷ fogalommal jellemezhető – „környezeti elemnek” minősül. Ez visszatükröződik a Kvt. 23. § (1) bekezdésében⁸ is, amely megkülönböztetés nélküliséget sugall.

A környezet védelmének alapelvei között a Kvt. – többek között – előírja⁹, hogy a környezethasználatot¹⁰ az elővigyázatosság elve alapján a környezeti elemek kíméletével, takarékos „használatával” kell végezni; az elővigyázatosság és a megelőzés érvényesítése érdekében jogszabály előírhatja a környezethasználat feltételeit, illetőleg korlátozó vagy tiltó rendelkezéseket állapíthat meg; továbbá kimondja, hogy a környezethasználó köteles azonnal befejezni a környezetet veszélyeztető vagy károsító tevékenységet és gondoskodni a

⁴ Bár a kedvtelésből tartott, vagy kísérleti állatok egyedkiméleti védelme nem közvetlenül környezetvédelmi norma, de a társadalom környezet iránti érzékenysége és elköteleződése miatt nem függetleníthetők teljes körben a környezetjog intézményeinek alkalmazhatósága alól.

⁵ A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.) 4. § 1. pontja szerint „[E törvény alkalmazásában] **környezeti elem**: a föld, a levegő, a víz, az **élővilág**, valamint az ember által létrehozott épített (mesterséges) környezet, **továbbá ezek összetevői**”

⁶ Az Ávt. 3. § 8. pontja szerint 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)”

⁷ Magyar Értelmező Kéziszótár 2003., Akadémiai Kiadó p.290.

⁸ „Az élővilág védelme — az ökológiai rendszer természetes folyamatainak, arányainak megtartása és működőképességének biztosítása figyelembevételével — **valamennyi élő szervezetre**, azok életközösségeire és élőhelyeire terjed ki”

⁹ A Kvt. 6-8. §-ai szerint elővigyázatosság, megelőzés és helyreállítás alapelvei.

¹⁰ A Kvt. 4. § 9. pontja szerint „**környezethasználat**: a környezetnek vagy **valamely elemének igénybevételével**, illetőleg terhelésével **járó tevékenység**”.

tevékenysége által bekövetkezett környeztkárosodás megszüntetéséről, a környezet helyreállításáról.

Mindezen alapelvek és környezetvédelmi célok, követelmények érvényre juttatása érdekében a Kvt. 107. §-a¹¹ – speciális törvényi előírásként – úgy rendelkezik, hogy a különböző jogági (közigazgatási, büntető és polgári jogi) jogkövetkezmények (köztük értelemszerűen a szankciók is) együttesen is alkalmazhatók. Vagyis a törvény biztosítja, hogy a közigazgatási bírság és büntetőjogi szankciók mellett önálló intézkedésként – vagyis azoktól elkülönülve, azokat kiegészítve – az adott környezethasználati tevékenységet korlátozzák, felfüggesztik vagy megtiltsák.

A környezethasználatot korlátozó intézkedések célja és szerepe – a megelőzés és az elővigyázatosság általános környezetügyi alapelveire, s nem mellékesen az előzőek alapján annak önálló és elkülönült alkalmazási lehetőségére tekintettel – jövőbeli és megelőző védelmi jellegű, nem irányul a felelősség megállapítására.

A büntetőjogi – vagy a szankcionáló közigazgatási – jogkövetkezmények alapvetően a már bekövetkezett cselekmények (és egyéb jogsértések) utólagos, *ex post* szankcionálására szolgálnak, míg a megelőző jellegű, vagyis *ex ante* intézkedések a jövőre irányulnak és elsősorban azt célozzák, hogy megóvják az adott környezeti elemet (ti. a tartott és kiszolgáltató állatokat) a jövőbeni nemkívánt behatásoktól. Az állattartás körében ezt egy olyan intézkedés biztosíthatja, amely által az állatok tartására vagy gondozására (korábbi magatartása alapján már) bizonyíthatóan alkalmatlan személyeket a jövőre nézve elzárják e tevékenységtől.

Az is nyilvánvaló, hogy az egyes környezeti elemeket közvetlenül vagy közvetve érintő normákban és szabályokban – így az állatok védelméről szóló törvényben is – megjelennek és visszaköszönnek a Kvt. környezet védelmével kapcsolatos általános szabályai és jogintézményei, s ez azért sem véletlen, mert a törvény kifejezetten előírja, hogy a környezetet szabályozó más ágazati törvényeknek szinkronban kell lenniük a Kvt. szabályozásával.¹² A Kvt. 3. §-a alapozza meg a Kvt. prevenciós intézményeinek a más jogágakhoz, jogterületekhez tartozó törvényekben való megjelenését, így különösen az erdészeti, vadászati, vadgazdálkodási és az egyedkíméleti állatvédelmi törvényben is. A prevenciós jogintézmények alkalmazása a leghatékonyabb megoldás¹³ akár az egyedek, akár a populációik, vagy élőhelyeik védelme szempontjából.

Reflexiók az indítvány releváns szakaszai alapján

Ad.1. „[25] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (6) bekezdése önmagában nem tiltja azt, hogy valakivel szemben, ugyanazon jogellenes cselekménye miatt több, más jogágba tartozó, eltérő funkciójú eljárást folytassanak le és ezek eredményeként jogkövetkezményt alkalmazzanak. 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 újabb vagy több büntető jogkövetkezmény alkalmazására kerül sor. {Lásd 8/2017. (IV. 18.) AB határozat [35] bekezdés; 18/2022. (VIII. 1.) AB határozat [66] bekezdés}

¹¹ „A környezetvédelmi bírság nem mentesít a büntetőjogi, továbbá a kártérítési felelősség, valamint a tevékenység korlátozására, felfüggesztésére, tiltására, illetőleg a megfelelő védekezés kialakítására, a természetes vagy korábbi környezet helyreállítására vonatkozó kötelezettség teljesítése alól.”

¹² Lásd a Kvt. 3. §-a és különösen a (3) bekezdése, amely szerint: „Az élővilág változatossága, élőhelyeinek megőrzése, a tudományos, kulturális vagy esztétikai értékekkel bíró területek, képződmények, létesítmények megőrzése és helyreállítása érdekében – e törvénnyel összhangban – külön törvények rendelkeznek:

a) a természet és a táj védelméről,

b) az állatvédelemről, továbbá az állategészségügyről, (...).”

Továbbá a Kvt. 2. § (1) bekezdés a) pontja kimondja, hogy „A törvény hatálya kiterjed az élő szervezetek (életközösségeik) és a környezet élettelen elemei, valamint azok természetes és az emberi tevékenység által alakított környezetére”.

¹³ Lásd a Kvt. 4. § 27. pontját

[26] 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, jellegéből indul ki. Annak meghatározására, hogy mely eljárás, illetve jogkövetkezmény tekinthető büntető jellegűnek, az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata és az azzal összhangban álló EJEB-gyakorlat alapján megfelelően kimunkált szempontrendszer (Engel kritériumok) áll rendelkezésre. Az Alkotmánybíróság értelmezésében — összegezve eddigi gyakorlatát, illetve felhasználva a nemzetközi jogvédelmi mechanizmusokban kikristályosodott mércét — **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 — megtorló jellegű és prevenciót szolgáló joghátrány.** {Lásd (8/2017. (IV. 18.) AB határozat [35] bekezdés; 18/2022. (VIII. 1.) AB határozat [67] bekezdés} ”

Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése szerint a jövő nemzedékek érdekeinek érvényesítése kapcsán hármass kötelezettség (a védelem, a fenntartás és a megőrzés) áll fenn, amelyben az államnak kiemelt, elsődleges felelőssége (primátusa) van. Az ezzel kapcsolatos feladatokat és kötelezettségeket az Alkotmánybíróság számos döntésében elemezte.¹⁴

Az Ávt. önmagát részben „értékvédelmi törvényként” deklarálja¹⁵ és az ezzel kapcsolatos feladatok ellátása során az állatvédelmi hatóság közigazgatási hatósági eljárásban, míg a bíróság – az ügyész és az érintett társadalmi szervezetek kezdeményezésére – polgári peres eljárásban alkalmazhatja az „eltiltást”.

Az Ávt. hatósági eljárásokra vonatkozó előírásaiban¹⁶ azonban a jogalkotó „állat kedvtelésből való tartásától”, illetve „állatfaj tartásától” történő eltiltást határoz meg és ezeket az „**állattartástól való eltiltást**” közigazgatási szankciójaként rögzíti.¹⁷ Az állattartástól való eltiltásra, mint az „állat jóléte” biztosítását szolgáló jogkövetkezményre azonban nem csak (a kedvtelésből és a nem kedvtelésből tartott) állatok tartása esetén, hanem állatkísérletek¹⁸ kapcsán is sor kerülhet. Ezen hatósági beavatkozások, intézkedések közös jellemzője (feltétele) az ismételt, többszöri jogsértés, tartás tekintetében azonban egy további speciális szempont is megjelenik: *a jövőbeni megelőzés* (ti. a tartott vagy a jövőben tartandó állat jóléte bírság kiszabásával és képzésre kötelezéssel sem biztosítható). A törvényi feltételek fennállása esetén az állatvédelmi hatóságnak – bírság kiszabása mellett – közigazgatási szankcióként el kell tiltania az állattartástól az állattartót a jogsértés súlyához igazodó időre.

Az Ávt. szerinti közigazgatási (hatósági) *eltiltás azonban tartalmában nem minden esetben büntető jellegű intézkedés*, ugyanis különösen 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.**

Rá kell mutatni arra is, hogy állatvédelmi hatósággént a települési jegyzőnek, a járási hivatalnak, a vármegyei kormányhivatalnak és a NÉBIH-nek sok párhuzamos feladatköre van¹⁹, ezért az ügyészség – a hatóságok törvényességi felügyelete²⁰ kapcsán – orientálhatja az eltiltás földrajzi lehetőségeit (az időbeli terjedelem mellett) azzal, hogy nem a lakhely szerinti

¹⁴ Például a 16/2015. (VI. 5.), a 3104/2017. (V. 8.), a 28/2017. (X. 25.) és a 14/2020. (VII. 6.) AB határozatokban.

¹⁵ Lásd például az Ávt. korábban már idézett preambulumát és az Ávt. 1. §-át: „E 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.**”

¹⁶ Ávt. 43. § (9)-(10) bekezdései

¹⁷ Ávt. 43. § (14)-(15) bekezdései

¹⁸ Ávt. 33. § (3) bekezdése

¹⁹ Lásd a földművelésügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 383/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet 6. §-át.

²⁰ Az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény (Ütv.) 29. §-a

jegyzőnek küldi meg (aki nyilvánvalóan saját településére tilthat el), hanem a járási hivatalnak (amely így a lakhely szerinti járásban) vagy a vármegyei kormányhivatalnak (amely így a lakhely szerinti vármegyében) vagy akár a NÉBIH-nek továbbítja az iratokat (amely illetékessége révén az egész országban eltilthatja az állattartót).

Az is rögzítendő, hogy a Szankciót²¹ alapján a közigazgatási szankciót alkalmazó hatóságnak a jogsértő magatartást megvalósító természetes személlyel szemben ugyanazon tényállás alapján folytatott eljárását a büntetőeljárás befejezéséig fel kell függesztenie²², amennyiben a bíróság jogerős ügydöntő határozatban elítélte és büntetést szabott ki (intézkedést alkalmazott), vagy felmentette, akkor vele szemben közigazgatási szankcióként nem alkalmazható pénzbüntetés vagy tevékenység végzésétől való eltiltás.²³ Vagyis az előzőek kizárják, hogy ugyanazon tényállás alapján a büntető eljárás mellett közigazgatási eljárásban is szankciót (így közte az állattartástól való eltiltást) szabjanak ki.

Ehhez képest az Ávt. a polgári bírósági eljárás kapcsán az állatvédelmi jogszabályok megsértőivel szemben **csak kereset indítási lehetőséget²⁴ – mint mérlegelésen alapuló feladat- és hatáskört – biztosít** az ügyésznek és az érintett állatvédelmi társadalmi szervezeteknek a „**tevékenységtől**”, illetve a „**magatartástól való eltiltás**” **kezdeményezésére**.²⁵ Itt szükséges rögzíteni, hogy a jogalkotó e körben az állatvédelmi hatósági eltiltástól („állattartástól”) eltérő, annál tágabb tartalmú fogalmakat használ („tevékenységtől”, „magatartásától” való eltiltás).

Az Ávt. a bírósági eljárás kapcsán ugyan hallgat az „eltiltás” szempontjairól és szabályairól, az azonban – álláspontom szerint – a jogrendszer egyéb előírásai (a Kvt. mögöttes szabályai, a Ptk. vagy a Pp.) vagy felettes bíróságok (Kúria) ítélezési gyakorlata alapján tisztázható. Teljesen nyilvánvaló, hogy amennyiben az állatvédelmi hatósági eljárásban már sor került állattartástól való eltiltásra, úgy ugyanennek kezdeményezése egy polgári bírósági eljárásban értelmetlen és indokolatlan, miként az is egyértelmű, hogy egy megelőző büntető bírósági eljárásban felderített tényállás és értékelt bizonyítékok egyrészt az eltiltásra irányuló kezdeményezés megalapozottságát támaszthatják alá, másrészt segíthetik a polgári peres eljárás hatékony lefolytatását.

A „tevékenységtől való eltiltás” polgári jogi jogkövetkezményként történő alkalmazása kapcsán kiemелendő, hogy az **nem csak természetes személlyel, hanem jogi személlyel szemben is alkalmazható**, továbbá környezetügy területén való alkalmazásának általános indoka és szerepe **nem** a korábbi cselekmény „megtorlása”, vagyis **a jogellenes magatartás szankcionálása, hanem ellenkezőleg**, egyértelműen egy a jövőre irányuló – közérdeken alapuló – **megelőző (védelmi) jellegű intézkedés**. Annak büntető jellegét pedig az is kizárja, hogy az (állattartással kapcsolatos) adott tevékenység végzésére való alkalmasságot, az érintett jogi és természetes személy alkalmasságát, illetve a magatartás abbahagyását egy polgári bíróságnak kell megítélnie (miként a norma másik elemét, a kártérítést is).²⁶

Mindezekből az következik, hogy a tevékenységtől, magatartástól való polgári bíróság általi eltiltás egy közérdekű jellegű és védelmi, megelőzési célú intézkedés, **amelynek indoka az állatvilág egyedének közvetlen emberi magatartástól függő kitettségének csökkentése, ezáltal az egyedkíméleti védelem legmagasabb szintjének biztosítása, a fogságban tartandó példányok jövőbeni védelme**, az állattartókkal szembeni jogi és társadalmi elvárások érvényesülésének garantálása, feladata az adott tevékenység végzésére alkalmatlan

²¹ A közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló 2017. évi CXXV. törvény

²² Szankciót²¹ 5/B. §-a

²³ Szankciót²¹ 5/A. §-a

²⁴ Az Ávt. 44. § (2) bekezdésének rendelkezése egyben a felperesi legitimáció alapját megteremtő norma.

²⁵ Ávt. 44. § (2) és 48. § (2) bekezdései

²⁶ Lényeges, hogy a polgári perben a bíróság mérlegeli a felek jogos érdekeit is, így többet tehet és más következtetésekre is juthat, mint a közigazgatási hatóság, illetve a büntető bíróság.

személyek kiszűrése és (bírói mérlegeléssel) kizárása. A polgári bíróság ügydöntő szerepe e téren önmagában is a retorzióként történő alkalmazás ellenében hat.

Hangsúlyozandó, hogy amennyiben a jogsértést nem közigazgatási, hanem büntető eljárásban állapítják meg, akkor az „eltiltás” jogintézményét kizárólag az Ávt. 44. § (2) és 48. § (2) bekezdései alapján lehet kezdeményezni és polgári bíróság által alkalmazni, mivel ilyen büntetés, mellékbüntetés vagy intézkedés a Btk.²⁷-ban nem található (attól egyértelműen elkülönül a foglalkozás körében elkövetett bűncselekmények esetén alkalmazható foglalkozástól eltiltás büntetése, ami csak az állattartást, tenyésztést stb. hivatásként végzők esetén alkalmazható).

Ad.2. „[28] Az Ávt. 48. (2) bekezdése hatalmazza még fel a polgári bíróságot az állatvédelmi jogszabályok megsértésétől való eltiltásra az állatvédelemmel foglalkozó civil szervezetek keresete alapján. A jogszabály szövegéből ugyan nem derül ki közvetlen kapcsolat az Ávt. 44. § (2) bekezdése és az Ávt. 48. § (2) bekezdése által szabályozott jogkövetkezmények között, de az *indítványozó bíróság vélelmezi, hogy mindkét „eltiltásfajta” azonos szankciós célokat szolgál. Ez a valószínűsítés azonban önmagában ugyancsak nem visz közelebb a jogkövetkezmény funkciójához.*”

Előljáróban megjegyzem, hogy az indítványozó bíróság vélelmét *praesumptio iuris*-nak tekintem az alábbiak miatt.

A „tevékenységtől való eltiltást”, mint jogintézményt (vagy bármely más szabályt) nem lehet az adott normaszövegből (és a jogrendszer egészéből) kiragadva értelmezni, hanem figyelemmel kell lenni az adott norma és jogintézmény egészére (így a bekezdés másik részére, a kártérítési előírásokra is).

A hazai jogszabályi környezet, konkrétan a környezetvédelmi szabályrendszer – korábban ismertetett elveinek és szabályainak – áttekintése és elemzése alapján ugyanis világossá kellett volna válnia, hogy itt nem két „eltiltásfajtról” (azonos szankciós céllal²⁸), hanem valójában a köz érdekében a bíróság előtti fellépés („kereshetőségi jog”) lehetőségének két érdekelt számára történő biztosításáról van szó. Tehát a szabályozás **különbségét nem az eltérő „eltiltásfajta”, hanem maga a kereshetőség és annak terjedelme jelenti**, mert az ügyészi keresetindítási jogosultság tartalmában eltérő (egyrészt a tevékenységtől való eltiltás pro forma szűkebb, mint a jogsértő magatartástól való eltiltás, ugyanakkor egyben tágabb, mert abba a tevékenységgel okozott kár²⁹ megtérítése is beleértendő).

Ebből következően – álláspontom szerint – az Ávt. fenti két előírásában nem az eltiltás és annak mikéntje a **mérvadó**, hanem **e két alanyai kör kereshetőségi jogának törvényi biztosítása**.

A jogalkotó ugyanis ezen előírásokkal biztosítja az Ávt. hatálya alá tartozó állatok érintett egyedeinek, illetve a *közérdek* védelme érdekében történő fellépés lehetőségét és teremti meg az Alaptörvény P) cikkében rögzített hármas kötelezettség (itt kifejezetten a védelem és a megőrzés), valamint az absztrakt felelősség (állam és mindenki) gyakorlati érvényesíthetőségét. Ezzel a közérdek védelmét törvényi felhatalmazás alapján ellátó ügyészség esetében konkretizálja az állami fellépést, miután az Ütv. 1. § (2) bekezdése szerint: „Az ügyészség a közérdek védelme érdekében közreműködik annak biztosításában, hogy mindenki betartsa a törvényeket. A jogszabályok megsértése esetén – törvényben meghatározott esetekben és módon – fellép a törvényesség érdekében (...)”. Ez nem azonosítható az Ütv. 1. § (1) bekezdésében foglaltakkal, amely kifejezetten az állam büntetőhatalmához kapcsolódó, tehát a felelősség érvényesítését szolgáló felhatalmazás.

²⁷ A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény

²⁸ A kizárólagos szankció jellegét eleve vitatom.

²⁹ Ezen túl még figyelembe jöhet az Ávt. 45/C. §-a is, amely szerint az elkobzott állat tulajdonjoga főszabályként az államra száll.

Miután a közérdek (illetve a Magyar Állam) érdekében való általános állami fellépésre az ügyész jogosult, ezért a büntetőjogi fellépésen (és a közigazgatási hatósági eljáráson) túl – a köz érdekében – ilyen kezdeményezéssel az ügyész tud élni (a társadalmi szervezetek mellett, amelyek esetében még kevésbé merülhet fel a szankcionálás gondolata) és azt polgári bíróság jogosult egyedi intézkedésként elrendelni.

Az indítvány alapvetően a „tevékenységtől való eltiltásra”, mint az Ávt. megsértéséhez kapcsolódó ex post szankciós jogintézményre fókuszál, ugyanakkor annak közigazgatási, polgári jogi céljait és szerepét nem vizsgálja (csak a büntetőjogi vonatkozásokat), nem tisztázza a két alanyi kör – előzők szerinti – jogosultságának indokait sem, továbbá a kapcsolódó szabályrendszer áttekintése is hiányzik. Következésképp **nélkülözi** a támadott rendelkezésben az ügyésznek biztosított **keresetindítási jog környezetveszélyeztetést megelőző, vagyis ex ante intézkedési lehetőségének** – az előzőkben elemezett szempontok szerinti – **figyelembevételét.**

Arra külön is rá kell mutatnom, hogy az Ávt. indokolásában a 48. § (2) bekezdés kapcsán az szerepelt, hogy: „Az állatvédelmi jogszabályok megsértése esetén az állatvédelmi célú társadalmi szervezetek **intézkedés megtételét kezdeményezhetik**, az ilyen magatartástól való eltiltás iránt pert indíthatnak.” Ebből is egyértelműen megállapítható, hogy az eredeti jogalkotói, jogszabályelőkészítői szándék nyilvánvalóan nem szankciós eltiltásra, hanem prevenciós és védelmi célú jogintézmény bevezetésére irányult.

A kezdeményezés az Ávt. 44. § (2) bekezdését és a „tevékenységtől való eltiltás” polgári bíróság általi alkalmazását kifogásolja, miközben a hivatkozott vélelemmel megkerüli, hogy a lényegében azonos tartalmú Ávt. 48. § (2) bekezdéssel és az intézkedés valódi mibenlétével foglalkozzon. Ezzel pedig valójában – érdekes módon – nem magát a jogintézményt „támadja”, hanem kizárólag annak ügyész általi közérdekű keresettel való kezdeményezhetőségét. Ráadásul úgy, hogy az érintett bekezdés megsemmisítésére irányuló kezdeményezés – indokolás nélkül – „kiterjed” a tevékenységgel okozott kár megtérítésének érvényesíthetőségére is.

Ad.3. „[30] Függetlenül azonban attól, hogy az Ávt. 44. § (2) bekezdése szerinti jogkövetkezmény nem azonosítható az Ávt. 43. § (9) és (10) bekezdésében írt közigazgatási szankcióval, az **indítványozó törvényszék megítélése szerint az előbbi célzott joghatásában és elnevezésében is azonos a közigazgatási szabályszegések szankcióiról** szóló 2017. évi CXXV. törvény (Szankció tv.) 2. § (3) bekezdés d) pontjában és 13. §-ában foglalt **„tevékenységtől való eltiltással”**. Ennek alapvetően sajátos jogalkotási oka van: míg az Ávt. 43. §-a egységesen szabályozza a közigazgatási szankciórendszert, hiszen a közigazgatási „főbüntetés” (állatvédelmi bírság) és a „mellékbüntetés” (állattartástól eltiltás) egy helyen szerepel és egy eljárásban rendelhető el, addig az állatkínzás bűncselekménye miatt kiszabható büntetőjogi szankciók között az **állattartástól eltiltás (tevékenységtől való eltiltás) nem szerepel, így furcsa módon sokkal komolyabb súlyú jogkövetkezmény alkalmazása végett folyó büntetőeljárásban ilyen büntetést vagy intézkedést nem lehet alkalmazni. Ezt a hiátust pótolja az 44. § (2) bekezdése azzal a „rendszeridegennek” tűnő megoldással, hogy az állattartástól eltiltás iránti eljárást a polgári ügyekben hatáskörrel rendelkező bíróságokra telepíti. Hasonló megoldást követ egyébként a jogalkotó a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 109. § (2) bekezdésében és a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény 60. § (2) bekezdésében.**”

A szabályzási hiátusra és a rendszeridegen megoldásra való hivatkozás alapjaiban azért hibás, mert ahogy már említettem, elmulasztja a jogrendszeri összefüggések és a szabályozási környezet kellő áttekintését.

A „környezet- és természetelleni bűncselekmények” esetén – melynek az állatvédelmi bűncselekmények³⁰ is részei – a Btk. büntetésként a szabadságvesztést rendeli alkalmazni, a

³⁰ Állatkínzás (Btk. 244. §) Orvvadászat (Btk. 245. §), Orvhalászat (Btk. 246. §), Tiltott állatviadal szervezése (Btk. 247. §)

„tevékenységtől való eltiltást” nem ismeri sem büntetésként³¹ (mellékbüntetésként), sem intézkedésként³² (szemben a foglalkozástól eltiltással, a járművezetéstől eltiltással, a sportrendezvények látogatásától való eltiltással vagy a közügyektől eltiltással).

A jogalkotó általában a közérdek, a környezet védelme érdekében teszi lehetővé a különböző jogági jogkövetkezmények együttes alkalmazhatóságát, és ahogy az Alkotmánybíróság is megállapította a 8/2017. (IV. 18.) AB határozatában, hogy a közigazgatási bírság helyett (vagy amellel) alkalmazható jogkövetkezmények *„meghatározott tevékenységre kötelezést, vagy az állattartástól való tiltást tartalmaznak és céljuk elsősorban a reparáció, a tudatformálás és a prevenció”*.

Ebből következően a közigazgatási szankción túlmutató „eltiltást” és az erre irányuló kereset kezdeményezésének lehetőségét a jogalkotó nem tévedésből és indokolatlanul alkalmazta az Ávt. 44. § (2) és 48. § (2) bekezdéseiben, hanem a környezetjogi szabályozáshoz igazodóan, hiszen ennek révén lehet a jövőre nézve megakadályozni a már megkezdett, igazoltan károsító magatartások, tevékenységek folytatását. **Ez tehát nem szankciós jogalkalmazás, hanem a már említettek szerint az elővigyázatosság és megelőzés elvének következetes alkalmazása.**

Vagyis a jogalkotó az Alaptörvény P) cikke alapján és figyelemmel a Kvt. szabályaira, világos szándékkal – a közigazgatási és büntetőjogi jogkövetkezmények mellett és azokon túlmutató lehetőségént – a köz érdekében biztosította e keresetindítási lehetőséget az ügyészségnek (az érintett társadalmi szervezeteknek) és az intézkedés egyedi jellege, polgári jogi vonatkozásai miatt helyezte azt ezen bíróság mérlegelési jogkörébe.

Az ügyészség, mint „absztrakt közjogi jogalany”³³ közérdekvédelmi hatáskörében több esetben is felhatalmazással bír polgári per indítására az Ütv. 27. §-a alapján és jellemzően olyan jogtárgyak vagy jogalanyok képviseletében, melyek védelme közérdek, vagy ahol „gyenge” a jogérvényesítési képesség (a környezetvédelmi eljárások mellett például gyermekvédelmi, termőföld védelmi ügyekben).

Az Ávt. hatálya alá tartozó állatok példányai kivétel nélkül az emberi magatartásnak kiszolgáltatott élőlények, ebből következően nemcsak az „általános” magatartási szabályok az irányadók, hanem az állatok jóllétéért való kiemelt felelősség alapján fokozott gondosságot és odafigyelést – magasabb elvárhatósági szintet – kell biztosítani. Ennek érvényre juttatását – akár a prevenciós ügyészi lépéssel – biztosítja az Ávt., amihez (a normaszövegből következően) még büntető bírósági vagy hatósági eljárás lefolytatására sincs szükség.³⁴

Ad.4. „[31] A közigazgatási és a polgári peres eljárásban elrendelhető „tevékenységtől való eltiltás” céljának nagy fokú hasonlósága (azonossága) folytán az indítványozó bíróság úgy véli, hogy az Ávt. 44. (2) bekezdése szerinti jogkövetkezmény funkciója kettős: részben represszív (megtorló), részben megelőző (preventív) jellegű.”

Ezen indítványozói álláspont egyértelműen a fentiekben leírtak ismeretének hiányán alapul. Továbbá szembe megy az Alkotmánybíróságnak e polgári jogi jogintézmény kapcsán kifejtett (a [32] alatt idézett) álláspontjával: „Az Alkotmánybíróság megállapította ugyanakkor azt is, hogy 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

³¹ Btk. 33. § (1) bekezdés

³² Btk. 63. § (1) bekezdés

³³ 2/2012. Közigazgatási-munkaügyi-polgári jogegységi határozat (Lásd: <https://kuria-birosag.hu/hu/joghat/22012-szamu-kmpje-hatarozat>)

³⁴ Ugyanakkor kétségtelen tény, hogy az ügyészek által benyújtott állatvédelmi tárgyú keresetek alapvetően a büntető eljárások adatain alapulnak. Az eltiltás iránti keresetre okot adó magatartások között megtalálható a tiltott eszközzel, vagy tiltott módon történő vadászat, halászat, amely az állat szenvedésével, elpusztulásával járt; haszonállatokkal való jogellenes bánásmód (éheztetés, bántalmazás) az állattartó részéről; állat elűzése; kutya kínzása, elpusztítása; más állattal szemben tanúsított állatkínzó magatartás.

való tiltást tartalmaznak és céljuk elsősorban a reparáció, a tudatformálás és a prevenció. {Lásd: 8/2017. (IV. 18.) AB határozat [43] bekezdés}”.

Álláspontját a [33] alatt idézett alkotmánybíróági döntéssel indokolja, azonban e döntés nem a polgári jogi szabályozást érinti (hanem a közigazgatásit).

Ad.5. „[34] A 18/2022. (VIII. 1.) AB határozat indokolása alapján tehát az indítványozó bíróságnak úgy tűnik, hogy a tevékenység gyakorlásától való eltiltás jogkövetkezmény — függetlenül attól, hogy az halászati vagy állattartási tevékenységre vonatkozik — az Alaptörvény XXVIII. cikk (6) bekezdése értelmében vett **büntető jellegű szankciónak minősül**. Ilyen körülmények között viszont aggályos az Ávt. 44. § (2) bekezdése szerinti eljárás lefolytatása ugyanazon személy ugyanazon jogsértő cselekménye vonatkozásában, hiszen az gyakorlatilag ugyanazon jogsértés kétszeres értékelésének és büntetésének tilalmába ütközik.”

Az „indítványozói vélelem” alapvető problémája – miként azt előbb már jelzetem –, hogy az Alkotmánybíróság a 18/2022. (VIII. 1.) AB határozat [33] bekezdésében idézett álláspontját nem a polgári jogi, hanem egy hatósági, azaz közigazgatási eljárás kapcsán fejtette ki (hiszen az utolsó mondat szerint: „Az Alkotmánybíróság ezért megállapította a **halvédelmi hatósági eljárás és az abban alkalmazható halvédelmi bíróság, valamint eltiltás jogkövetkezmények büntető jelleget**. {Lásd: 18/2022. (VIII. 1.) AB határozat [84]-[85] bekezdés}”).

Mindebből pedig egyértelműen az következik, hogy a 8/2017. (IV. 18.) AB határozathoz képes az Alkotmánybíróság álláspontjában változás nem történt, hiszen a két döntés nem azonos jogági szabályozásra vonatkozott: míg a korábbi a polgári jogágot érintette, addig az újabb (a 8/2022. (VIII. 1.) AB határozat) a közigazgatásit.

Amint a beadvány [25] bekezdése is idézi, a *ne bis in idem* elv azt tiltja, hogy több büntető jogkövetkezményt alkalmazzanak, nem pedig azt, hogy valakivel szemben ugyanazon jogellenes cselekménye miatt több, különböző jogágakba tartozó, eltérő jogkövetkezményt alkalmazzanak (megjegyzem, például a pedofil cselekmények elkövetői sem csak büntető jogi szankciókkal és jogkövetkezményekkel számolhatnak, aminek nyilvánvaló indoka a maga védelmére nem képes, épp ezért kiemelten védendő jogalany, ti. a gyermek mindenek felett álló érdekének, személyi integritásának, testi-lelki egészségének a védelme).

Ad.6. [36], [38], [40]-[41] és „[42] Az idézett kúriai határozat a polgári perrendtartás bizonyítékértékelési szabályával köti össze az Ávt. támadott rendelkezését, amely a szabad bírói mérlegelésről is rendelkezik. A hatályos polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 279. §-a a bizonyítás eredményének bírói meggyőződés szerinti mérlegeléséről szól. A büntetéskiszabás körében a teljesen szabad, keretek nélküli bírói mérlegelés a jogállamiság és annak részét képező jogbiztonság követelményébe ütközik, nem felel meg az egyértelműség és a kellő meghatározottság kívánalmának.”

Az indítvány fenti szakaszai szintén az előbbieken leírt, a jogrendszeri összefüggéseknek és a szabályozási környezetnek, az Ávt. előírásainak (továbbá a Kúria és az Alkotmánybíróság döntéseinek), a polgári bíróság előtt az ügyész (társadalmi szervezet) által indítható, a tevékenységtől (magatartástól) való eltiltásra irányuló eljárás és intézkedés tartalmának, szerepének figyelmen kívül hagyására utalnak. Emiatt az indítványozó ezt a polgári jogi intézkedést tévesen büntőjogi büntetésnek vélelmezi (kezeli) és ebből következően téved a Kúria által e körben a – jogállami szempontból alapvető – bírói szabad mérlegelés kapcsán kifejtettekben is (annak szerepében és indokában).³⁵

Az indítvány sajnálatos módon keveri a büntetőjogi elveket és fogalmakat a tárgyi bírósági (sőt a közigazgatási) eljárással, a jogkövetkezményekkel és a közérdekében peresíthető igényekkel úgy, hogy – ahogy már kifejtettem – a környezeti ügyekben és különösen az érintett (polgári) bírósági eljárásban a „tevékenységtől való eltiltás” nem „büntetés”, hanem

³⁵ A Kúria Pfv.III.21.820/2013/6. számú ítéletének az Ávt. 44. § (2) bekezdésének értelmezésével foglalkozó része szerint részletszabályok hiányában a tevékenységtől való eltiltás körében a bíróság szabad mérlegeléssel rendelkezik.

állatvédelmi egyedi, megelőző intézkedés, s a Btk. „állatvédelmi” tényállásai ilyen büntetés, mellékbüntetés vagy intézkedés kiszabására nem adnak lehetőséget.

Megjegyzem az állatkínzás bűncselekményének törvényi tényállásából³⁶ kitűnik, hogy az nem eredménybűncselekmény, a magatartásnak csupán alkalmasnak kell lennie, de nem kell ténylegesen okoznia pusztulást vagy egészségkárosodást. Vagyis elegendő a veszélyeztető magatartás fennállta. Ehhez képest az állattartásra való alkalmatlanság és az ahhoz tapadó polgári jogi felelősség már az alapján is felmerül, hogy nem alkalmas a „jó gazda gondosságának” kifejtésére az a személy, aki olyan minimum elvárásnak sem tud vagy akar eleget tenni, minthogy enni adjon egy állatnak.

Összegezve:

A környezetjog, illetve ehhez kapcsolódóan az egyedkíméleti állatvédelem területén **az Ávt. 44. § (2) bekezdése szerinti jogosultság és a „tevékenységtől való eltiltás” nem szankció** (és nem is automatizmus), hanem – miként korábban is jeleztem – az állatvilág közvetlen emberi függésben álló egyedeinek (és végső soron az állattartási felelősséggel bíró társadalom) védelme érdekében **egy jövőbeli jogsértést megelőző egyedi intézkedés**. Annak kezdeményezésére – közérdek alapján – az ügyész és az érintett társadalmi szervezetek jogosultak, s az eljáró polgári bíróságnak a döntése során az érintett (jogi vagy természetes) személy tevékenység végzésére való alkalmasságában – a konkrét esetben jövőbeni kutyatartás lehetőségéről – kell állást fognia.

Az állatvédelmi hatóság adott esetben kötelező „állattartástól való eltiltás”-ával szemben **az Ávt. támadott szabálya alapvetően lehetőségként biztosítja a keresetiségi jogot az ügyész részére, egyben meghatározza annak tartalmát, vagyis a terjedelmét**. E körben lényeges, hogy egyedi intézkedés és eljárás keretében a „tevékenységtől való eltiltás” kapcsán az adott (akár jogi vagy természetes) személy alkalmassága, illetve annak hiánya az alapkérdés (de jure és de facto az érintettek tulajdonosi, cselekvési lehetőségének, személyiségi jogainak korlátozása), így abban a polgári bíróságnak kell döntenie, ahogy a kártérítés kérdésében is.

Budapest, 2024. január 9.

Üdvözlettel:

Dr. Bándi Gyula

³⁶ Btk. 244. §