



KÖZÖS ÜGYÜNK AZ ÁLLATVÉDELEM ALAPÍTVÁNY

DR. NÉMETH ÁGNES IZABELLA LL.M.

Állatvédelem a közigazgatási gyakorlatban: eljárások A-tól Z-ig

LEKTOR:
Prof. Dr. Paulovics Anita

OLVASÓSZERKESZTŐ:
Dr. Turkovicsné Dr. Koncz Ibolya

DR. NÉMETH ÁGNES IZABELLA LL.M.

Állatvédelem a közigazgatási gyakorlatban: eljárások A-tól Z-ig

Dr. Németh Ágnes Izabella LL.M.
Állatvédelem a közigazgatási gyakorlatban: eljárások A-tól Z-ig

ISBN 978-615-6813-18-3

Lektorálta: Prof. Dr. Paulovics Anita
Olvasószerkesztő: Dr. Turkovicsné Dr. Koncz Ibolya Katalin
Kiadja: Közös ügyünk az állatvédelem Alapítvány
Fotó: freepik.com

A kézirat zárásának időpontja: 2024.

TARTALOM

BEVEZETÉS	6
1. SZAKIRODALMI ÉS JOGI HÁTTÉR	8
1.1. A szolgáltató közigazgatás kiteljesedésének gátjai	8
1.2. Jogszabályi korlátok és lehetőségek az állatvédelmi hatósági eljárásokban	9
1.2.1. Megvalósul az állati jóllét sérelme, vagy csak haragszik a szomszéd?	9
1.2.2. Mit tehet a hatóság az ügyfélbarát eljárást akadályozó korlátokkal szemben?	12
1.2.3. Az eljárási alapelvek a hatósági eljárás fundamentumai	14
1.2.4. A szubjektív tényezők eljárást befolyásoló hatása	14
1.2.5. Lássuk meg a jogszabályok mögött az ügyfelet is!	17
1.3. Fokozatosság elvének érvényesülése az állatvédelmi eljárásokban	19
1.3.1. A Szankciótörvény hatályba lépésével elhárult egy jogszabályi korlát	19
1.3.2. Néhány gondolat a Közigazgatási Szankciók Nyilvántartásáról	21
1.4. 'NE BIS IN IDEM' ELVÉNEK ÉRVÉNYESÜLÉSE	22
1.4.1. Közigazgatási eljárás és szabálysértési eljárás együttes alkalmazhatóságáról	22
1.4.2. Állatvédelmi vagy szabálysértési bírság?	23
1.4.3. Büntetőeljárás és közigazgatási eljárás együttes alkalmazhatóságáról	24
1.4.4. Néha még bizonyíték hiányában is „megállja helyét” a kettős büntetés	26
1.4.5. Gondolatok a 'ne bis in idem' elvéről az állatok jogi védelmét szolgáló közigazgatási és büntetőjogi szankciók tükrében	27
1.4.6. A Szankciótörvény és a kétszeres eljárás alá vonás tilalma	28
1.5. Az állatvédelmi helyszíni bírság jogszabályi korlát vagy jogszabály adta lehetőség?	30
2. AZ ARANY KÖZÉPÚT AZ ÁLLATVÉDELMI KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSOKBAN	31
2.1. Közigazgatási szankciók az állatvédelmi eljárásokban	32
2.2. Állatvédelmi bírsággal sújtandó jogsértések	33
3. AZ ÁLLATVÉDELMI ELJÁRÁSOK ÁLLATOK OLDALÁN ÉS ÉRDEKÉBEN FELLÉPŐ SZEREPLŐI	38
4. RITKÁN ALKALMAZOTT KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁS AZ ÁLLATVÉDELEMBEN	48
ÖSSZEGRZÉS	50
IN MEMORIAM	52
MELLÉKLETEK	54
JOGSZABÁLYGYŰJTEMÉNY	61



BEVEZETÉS

„Az ember csak akkor erkölcsös, ha magát az életet tartja szentnek, a növényekét és az állatokét éppúgy, mint az emberét, és igyekszik a lehetőségekhez képest segítséget nyújtani minden szücséget szenvedő életnek. A világ jövője ugyanis nem attól függ, hogy mennyire értjük, hanem, hogy mennyire tiszteljük az életet.” /Albert Schweitzer/

Egy társadalom helyzetét és normáit, valamint ezen túl az emberek egymáshoz való viszonyát is tökéletesen viszatükörözi az, hogy hogyan viszonyulnak az őket körülvevő környezethez, a természethez és nem utolsó sorban az állatokhoz, mint érezni, szenvedni és örülni képes élőlényekhez. Az állatvédelemről az emberek többségének az állatkínzás, a kutyaszaporítás és a tiltott állatviadal jut eszébe, vagyis a legsúlyosabban minősülő, ebből következően a büntetőjog által is büntetni rendelt jogsértések. Az állatvédelmet ugyanakkor egy olyan gyakorlati tevékenységként is értelmezhetjük, amely szoros összefüggést mutat az emberek és állatok viszonyának alakulásával, és ebből adódóan jóval több azon jogsértések száma, melyek szankcionálásával az emberek jogkövető magatartásának előmozdítása a cél. Az állatvédelem tárgykörébe eső jogsértések többsége a társadalomra való veszélyességi fokuk alapján nem büntetőjogi tényállásként minősül, hanem közigazgatási hatósági eljárás keretében történik a kivizsgálásuk. Az állatok védelme mellett – hisz, ha állatvédelemről beszélünk, akkor minden az állatok mellett és értük történik – arról sem szabad megfeledkezni, hogy az emberek, mint ügyfelek is megfelelő szintű védelmet kapjanak a közigazgatási eljárások során, mert így tud megvalósulni a közigazgatástól elvárt ügyfélbarát szemlélet, és így tud megfelelő módon működni a szolgáltató jellegű közigazgatás. A tananyag jelen fejezete a közigazgatásban, az állategészségügyi szakigazgatás területén eltöltött közel 20 év tapasztalataira épül, fókuszba helyezve azt, hogy az elmúlt 10 év távlatában az állatvédelmet érintő, anyagi és eljárási szabályok változása az állatok védelmének szolgálatán túl, hogyan felelt meg egyre jobban annak a kívánalomnak is, hogy a közigazgatási hatósági eljárásokban is egyre inkább érvényre jusson az ügyfélbarátság, mely a hatályos eljárási törvény alapelvei közül a jogszerűség alapelveiben kerül leginkább kinyilatkoztatásra. E fejezet keretein belül az állatvédelmi törvény végrehajtási rendelete által szankcionálni rendelt leggyakrabban előforduló jogsértéseket érintve, többnyire saját megtapasztalásaimra alapozva, valamint konkrét jogesetekre összpontosítva kívánom bemutatni - néhol **kritikai** szemlélettel - az állatvédelmi hatósági eljárásokat, valamint a jogszabályok által állított korlátokat és lehetőségeket. Ugyanakkor a „minden jó, ha jó a vége” elvet követve a jogszabályi környezet változásának bemutatásán keresztül azt is megismerheti az olvasó, hogy hogyan vált egyre ügyfélbarátabbá az állatvédelmi közigazgatási hatósági ügyek intézése.

E tananyagrészt sorából sem maradhat ki – hát induljon ezzel – az Állatvédelmi Törvény Preambulumának szinte már szállóigévé vált mondata:



„Az állatok érezni, szenvedni és örülni képes élőlények, tiszteletben tartásuk, jó közérzetük biztosítása minden ember erkölcsi kötelessége.”

1. SZAKIRODALMI ÉS JOGI HÁTTÉR

1.1 A szolgáltató közigazgatás kiteljesedésének gátjai

„Az is fontos, hogy az emberek milyen érzésekkel lépnek be egy hivatalba, de az sokkal inkább, hogy milyenekkel távoznak...”¹

Hosszú út vezetett odáig, amíg az ügyfelektől térben és átvitt értelemben is távol levő bürokratikus, nehézkes, lassan intézkedő hatóságból nyitott, ügyfélbarát, polgárközeli szervezet lett, amely mindenféle hivatali fölényt és arroganciát mellőzve nemcsak jogot szolgált, hanem a lehető legtermészetesebb módon tájékoztat, helyzetbe hoz, segít, támogat a szükséges döntések meghozatala során.² Mindehhez nélkülözhetetlen volt és a jövőben is az lesz, hogy a közigazgatási hatósági munkát segítő, támogató anyagi és eljárásjogi szabályok módosításai kipótolják a joghézagokat, feloldják az ellentmondásokat és - a szükséges mértékben - lehetővé tegyék a döntéshozóknak a mérlegelés lehetőségét. Bármennyire is jó egy eljárási szabály, amely a közigazgatási hatósági eljárásban a bizonyítékok széles körét engedi a tényállás teljes körű feltárásához igénybe venni, ha ezt követően a hatályban lévő anyagi jogi szabályok tükrében az eljáró hatóságnak nincs lehetősége, vagy csak korlátozott mértékben arra, hogy mérlegelési jogát gyakorolhassa.

Az állatvédelem közigazgatási hatósági eljárásainak górcső alá vétele során - az elmúlt 10-15 évre visszatekintve - számos példát találunk arra, amikor az állatvédelmi hatóság a „jogsabályi korlátok” miatt nem igazán tudott „ügyfélbarát” módon eljárni, reálisan igazságos döntést hozni. Meglátásom szerint az állatvédelem szakterülete azon speciális területek közé tartozik, ahol szükség van a társhatóságok együttműködésére, akik úgy segítik egymás munkáját, hogy közben betartják a hatályos jogszabályi előírásokat, hatáskörüket nem lépik át, de arról nem is mondanak le, ügyfélbarát módon járnak el, és ami nagyon fontos, hogy az állatok életének és jólétének védelme mellett nem feledkeznek meg az emberek védelméről sem.

És mindezek felett az állatvédelem egy olyan speciális jogterülete is a közigazgatásnak, ahol a jogi látásmód és jogi gondolkodás elengedhetetlen ahhoz, hogy a napi munka során a jogszabályi korlátokat átlépve, a jogszabály adta kikapukat megtalálva olyan döntések kerüljenek kiadmányozásra, amelyek a jogszerűségük mellett – ügyfélbarát módon – igazságosak is.

Egy adott kérdést más szempont szerint vizsgál a tudomány embere és megint más szempont szerint a szakma gyakorlati művelője.³ Teljes mértékben egyetértek Turkovics István egyetemi adjunktus véleményével, miszerint a tudomány és a gyakorlat kéz a kézben egymást kiegészítve, egymásra hatást gyakorolva képesek igazán a megfelelő eredmény elérésére. Mindez igaz - meglátásom szerint - a joggyakorlás és a jogalkotás vonatkozásában is, hisz a jogszabályokban foglaltak betartatása során a jogalkalmazók azok, akik a mindennapi munkájuk részeként, elsőként fognak szembesülni azzal, ha egy jogszabályi rendelkezés nem igazán következetes, nem ad min-

denre magyarázatot, illetve nyitva hagy kérdéseket. Ezért is kiemelten fontos, hogy a közigazgatásban dolgozó jogalkalmazók, a közigazgatási hatóság eljárásai során megtapasztalt joghézagokról, egymásnak ellentmondó jogszabályi rendelkezésekről, valamint az ügyfélbarát közigazgatás „szellemiségét csorbitó” hibákról mindenképpen visszajelzést küldjenek a jogalkotás fóruma felé.

1.2 Jogsabályi korlátok és lehetőségek az állatvédelmi hatósági eljárásokban

1.2.1 Megvalósul az állati jóllét sérelme, vagy csak haragszik a szomszéd?

A jogi gondolkodás az állatvédelmet alapvetően a közigazgatási jog részének tekinti, aminek egyes súlyosan kirívó részéről a büntetőjog is rendelkezik.⁴ Az állatvédelem a közigazgatáson belül egy olyan speciális terület, amely nem mellőzheti a jogi gondolkodást és látásmódot, valamint nagyon jól visszatükrözi az emberek között megromlott rokoni, baráti és szomszédi viszonyt, vagyis jellemzi mindennapjainkat.

Fenti megállapításomat támasztja alá az a tényyszerűség, hogy az eljáró hatóság gyakran szembesül ellenőrzései során azzal, hogy a kutyatartásban felfedezni vélt szabálytalanság, jogsértés csupán ürügy arra, hogy bosszút lehessen állni a szomszédon. Néha banálisnak tűnő konfliktusok, vagy szóváltások vezetnek el oda, hogy egy jó szomszédi viszony megromlik, ami aztán alapja lesz annak, hogy ettől kezdve egymás életét megkeserítve, a különböző hatóságokat „felhasználva”, hadat üzenjenek egymásnak az egykor beszélő viszonyban, békésen egymás mellett élő szomszédok.

Az eljárások áttekintése, valamint az eljárások során alkalmazott jogszabályok adta lehetőségek és korlátok elemzése előtt a kezdetektől kell indulni, áttekintve azt, hogy ki jogosult állatvédelmi hatósági eljárás kezdeményezésére, ki lehet bejelentő, ki tehet panaszt a közigazgatási hatóságnál. Bejelentő, panaszos lehet az állampolgár (szomszéd is), önkéntes állatvédő, állatvédő civil szervezet, míg a másik csoport, aki bejelentésével vagy feljelentésével közigazgatási hatósági eljárás lefolytatását kezdeményezheti: a rendőr, ügyész, külföldi hatóság, szakmai felettes szerv. Nem szabad azonban megfeledkezni a jogosult és szolgáltató állatorvosokról sem, akik a mindennapi területi munkájuk során szembesülhetnek szabálytalanságokkal – és ha a szép szó nem segít, nem elég a figyelemfelhívás a részükről az állattartó irányába, még mindig lehet a hatósággal „fenyegetőzni”, és a jogkövető magatartás elősegítése érdekében felhívni a felelős gazda figyelmét a bírságotól való mentesítés lehetőségére és mértékére.

A jog világában az állatvédelem eszköze nem más, mint a védelem jogszabályi erővel való elrendelése, a védelem általános elveinek deklarálása, tilalmak felállítása és a szabályok megszegésének szankcionálása.⁵

Az elmúlt tíz évre visszatekintve elmondható, hogy a figyelem középpontjába kerülő állatvédelemmel együtt növekvő tendenciát mutatott az állampolgároktól (szomszéd) érkező bejelentések, panaszok száma is, melyek

1 Dudas F (2009) Hatékony tájékoztatás. Az ügyfél-tájékoztatás színvonalának javítása az e-közigazgatás eszközeivel, különös tekintettel a call center alkalmazására. <https://jegyzo.hu/hatekony-tajekoztatás-20043> Megtekintve 2023.08.15.

2 Józsa Z (2019) A hatósági ügyintézés fejlődésének főbb állomásai. PRO PUBLICO BONO Magyar Közigazgatás 3: 42.

3 Turkovics I (2014) A közigazgatás és az emberek. in. Új Magyar Közigazgatás 2: 130.

4 Horváth V (2021) Az állatvédelem történeti előképei. https://onszak.pte.hu/userfiles/cikk/159/scriptura21i_d_horvath.pdf 2023.08.20., Kajó C (2020) Az állatkínzás elkövetési tárgyának polgári jogi státusza. <https://jegyzo.hu/az-allatkinzas>. 2023.08.20.

5 Zoltán Ó (1979) Az állatvilág védelme és egyes újabb jogalkotások in. Jogtudományi Közlemények 9: 606., Jámbor A (2018) Gondolatok az állatvédelmi törvény fejlesztéséről. in. Iustum Aequum Salutare XIV. 1: 197.

közül jó néhány alaptalannak bizonyult; vagyis az állampolgároktól érkező bejelentések csak kisebb számban voltak megalapozottak. Itt köszön vissza a korábbi megjegyzésem: a megromlott szomszédi viszony. Ugyanakkor az állatvédőktől érkező megkeresések számának alakulásában egy hullámvölgy volt megfigyelhető a 2016-os év elején, melynek hátterében a következő probléma realizálódott.

2015. év végén egyre többször lehetett hallani, hogy nem lehet kutyát láncon tartani. A kutyatulajdonosok körében ez nem kis riadalmat keltett, itt gondolok azokra, akik házi kedvenceiket még mindig az udvaron tartják, és az ebnek „némi” szerepe van a porta őrzésében is. 2016. elején ez a téves információ - mert hisz az volt - azt eredményezte, hogy többen fordultak állatorvoshoz azzal a kéréssel, hogy kutyájukat altassa el, mert ettől kezdve nem tudnak eleget tenni a jogszabály által előírt szökésmentes tartási kötelezettségüknek. Az állatvédők hevesen támadták a „felelős gazdák” jogszabályi változáshoz való hozzáállását, de ekkor az állatorvosi kamara és a hatóság összefogott, a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal közleményét alapul véve tájékoztatta a szolgáltató állatorvosokat, hogy ténylegesen mit is mond ki az új szabályozás. Nem a megkötést tiltotta meg, hanem a tartós megkötés tilalmát deklarálta. Arra való tekintettel, hogy az új szabályozás miatt a tulajdonos már nem tudja szökésmentesen tartani kutyáját, nem lehet hivatkozni, ez nem lehet oka és indoka annak, hogy az állatorvos eleget tegyen a tulajdonos kérésének és egészséges állatot altasson el örökre.

Mi is volt a gond ezzel az új szabályozással, mely 2016. január 1-től 2021. december 31-ig volt hatályban? „Patás állat és eb kivételével kedvtelésből tartott állatot kikötni tilos. Patás állatot állandó jelleggel, ebet tartósan kikötve tartani tilos.”⁶ Valójában az új szabályozás nem a megkötést tiltotta meg, hanem azt, hogy tilos ebet tartósan kikötve tartani. Ugyanakkor a tartós kikötés fogalmát nem definiálta a jogalkotó, nyitott kérdés maradt, hogy mi számít tartósnak, és ettől kezdve ez megnehezítette a jogalkalmazók mindennapi munkáját is. Ugyanakkor a kikötéshez használt lánc hossza, mely az eb méretétől, valamint tömegtől függően tett különbséget, és írta elő, hogy kis-, közép-, valamint nagytermetű kutya esetében mekkora a megengedett lánchossz, amivel az ebet ki lehet kötni, 2016. január 1-től törlésre került a jogszabályból. „Tilos kistestű ebet (20 kg alatti) 4 méternél, közepes testű ebet (20-40 kg közötti) 6 méternél, nagytestű ebet (40 kg feletti) 8 méternél rövidebb eszközzel tartósan kikötve tartani.”⁷

2021. december 31-ig az ellenőrző hatóság - a helyszíni ellenőrzésen, helyszíni szemlén látottak alapján - ha egy nagytestű kutyát 1,5 méteres láncon tartanak, de a gazda állítása szerint az ebet naponta többször elengedik - nem tudott érdemi következtetést levonni a kutyatartás ilyen módon történő jogsértő voltára. Hat éven keresztül ez a szabályozás nehezítette a hatóság munkáját, fokozta az állatvédők indulatait, és egyáltalán nem a kutyák jóllétét szolgálta. Ebben az időszakban az állatvédőktől érkező jóval kisebb számú bejelentés megítélésém szerint a fenti szabályozás következménye volt. Valójában, mit is tud az állatvédő észrevenni, majd a hatóság felé jelezni, amikor járja a falvakat: sovány, rosszul néz ki az állat - éheztek, nincs előtte víz, nincs védelem, ahova elbújhat az időjárás zord körülményei elől, illetve rövid a lánc. A lánchossz, ami távolról is észrevehető, ettől kezdődően nem képezhetette már a bejelentés tárgyát; nehéz lett volna bizonyítani azt, hogy az állatot nem engedik el soha, hacsak valaki a nap 24 órájában nem figyel a kiszemelt portát.

6 41/2010. (II.26.) Kormányrendelet a kedvtelésből tartott állatok tartásáról és forgalmazásáról 14. § (12) <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1000041.KOR&celpara=&dbnum=1 2023.08.30.>

7 41/2010. (II.26.) Kormányrendelet a kedvtelésből tartott állatok tartásáról és forgalmazásáról 14. § (5) b) <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1000041.KOR&celpara=&dbnum=1 2023.08.30.>

A jogszabály-változtatás kezdeményezésének hátterében az állatvédők voltak, akik még jobb körülményeket szerettek volna elérni ezzel az állatoknak, és valójában a megkötés tilalma volt a céljuk. Az, hogy csak a tartós megkötés tilalma maradt a jogszabályban, nem véletlen. Adódhatnak alkalmak, amikor kénytelen a gazda így rögzíteni az ebet, de a tartós kifejezést definiálni kellett volna jogalkotói szinten. 1. ábra



1. ábra: Kikötés – már a múlté

2022. január 1-től minden állatbarát, állatszerető ember fellélegezhetett, mert a 41/2010 (II.26.) Kormányrendelet újabb módosítása ténylegesen kimondja a megkötés tilalmát és taxatív sorolja fel azokat az eseteket, amikor lehetőség van az eb nem tartós, hanem átmeneti megkötésére. Az eb testméretétől függően ismét meghatározásra kerül az átmeneti megkötésre használt eszköz hossza is.⁸

Az állatvédők bejelentése az esetek többségében segíti a hatóság munkáját, még akkor is, ha állatvédelmi szempontból sokszor megalapozatlan a bejelentésük – de „egy dolog” miatt mégsem rossz és haszontalan. Az ilyen módon a figyelem központjába kerülő állatok esetében, ha már kimegy a hatóság ellenőrizni, és a tulajdonost otthon is találja, minden esetben az állategészségügyi szabályok betartására is figyelmet fordít – kiemelten az éves veszettség elleni védőoltás megtörténte. Szomorú tapasztalat, hogy az állatok kötelező veszettség elleni oltása manapság is sok esetben hiányzik.

A hatályos szabályozás, vagyis a veszettség elleni védekezés részletes szabályairól szóló miniszteri rendelet az alábbiak szerint rendelkezik: „Az állattartó köteles: a) minden három hónaposnál idősebb ebet – a tudományos-kutatási és laboratóriumi vizsgálati célból zártan tartott állatok kivételével – veszettség ellen saját költségén az állat állat-egészségügyi felügyeletét ellátó szolgáltató állatorvossal beoltatni az alábbiak szerint: aa) a három hónapos kort elérteket 30 napon belül, ab) az első oltást követően 6 hónapon belül, ac) ezt követően évenként. Veszettség ellen csak elektronikus transzponderrel megjelölt eb oltható.”⁹

8 41/2010. (II.26.) Kormányrendelet a kedvtelésből tartott állatok tartásáról és forgalmazásáról 14/A. § (2) <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1000041.KOR&celpara=&dbnum=1 2023.08.30.>

9 164/2008. (XII.20.) FVM rendelet a veszettség elleni védekezés részletes szabályairól 4. § (1) a), (7) <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A0800164.FVM&celpara=&dbnum=1 2023.08.31.>

Sok esetben a hatósági ellenőrzések szomorú tapasztalata, hogy a kutyák nem rendelkeznek érvényes (egy éven belüli) veszettség elleni védőoltással. Ugyan itt már egy megvalósult jogsértéssel áll szemben a hatóság, de az utolsó lehetőség jogával élve a legtöbb esetben – rövid határidő tűzésével - még egy esélyt kap a felelős állattartó arra, hogy a jogkövető útra lépjen, vagyis az oltást pótolja. Mert valójában mi is a fontos? Az, hogy a kutyák oltottak legyenek. Amennyiben a felelős gazda nem tesz eleget e kötelezettségének, a jogsértés esetén eljárni a járási állategészségügyi hivatal jogosult. A hatályos jogszabály a járási főállatorvos hatáskörébe utalja – illetékességi területén – a veszettségrendeletben foglaltak végrehajtását, és kimondja, hogy jogsértés esetén az élelmiszerlánc- felügyeleti törvény (Éltv.) 56. §-a szerinti jogkövetkezményeket kell alkalmazni.¹⁰

„Az élelmiszerlánc-felügyeleti szerv e törvényben és az e törvény végrehajtására kiadott jogszabályokban, valamint az Európai Unió közvetlenül alkalmazandó jogi aktusában meghatározott rendelkezés, illetve hatósági határozatban foglaltak megsértése esetén intézkedést hozhat, bírságot szabhat ki vagy figyelmeztetésben részesíti az eljárás alá vont jogi személyt, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetet vagy természetes személyt.”¹¹

1.2.2 Mit tehet a hatóság az ügyfélbarát eljárást akadályozó korlátokkal szemben?

2015 őszétől kezdve, több éven keresztül tömegesen érkeztek a rendőrségtől a kormányhivatal állatvédelmi hatóságához azok a bejelentések, ahol a kutyatartással kapcsolatos szabálytalanságok képezték a feljelentések tárgyát. Többnyire a szökésmentes tartási kötelezettség elmulasztása miatt kezdeményezte a rendőrhatalóság az állatvédelmi hatóságnál bírságot eljárást lefolytatását. A szökésmentes tartás kötelezettségének megszegése, illetve a kutya csavargásának, felügyelet nélkül közterületen való tartózkodásának, mint jogsértésnek a megítélése, bejelentés vagy feljelentés alapján nagyon nem egyszerű.

Mivel nincs két teljesen egyforma eset, mindegyik egyedi mérlegelést igényel. Akkor jár el helyesen a hatóság, ha a jogszabályi előírásokat maradéktalanul betartja, ugyanakkor következetes, a hasonló eseteket hasonlóan értékeli és bírálja el, de az egyedi sajátosságokat is mindig figyelembe veszi. Ez azért is nélkülözhetetlen és szükséges, mert - sajnos - az állatvédelmi törvény végrehajtási rendelete, az állatvédelmi bírságról szóló 244/1998. (XII.31.) Korm. rendelet nem ad mérlegelési lehetőséget a hatóságnak akkor, amikor adott jogsértésekhez tartozó szorzószámokat nem túl-ig határon belül adja meg. Véleményem szerint ez egy olyan jogszabályi korlát, ami a bírságrendelet hatályba lépésétől napjainkig megnehezíti a jogalkalmazók munkáját, elvéve tőlük azt a lehetőséget, hogy minden esetben az ügy összes körülményének egyenkénti és összességében történő megvizsgálását követően mérlegelhessenek, és az elkövetés súlyához mérten határozhassák meg a kiszabandó bírság összegét.

A szökésmentes tartási kötelezettség elmulasztásának megítélése nagyon nem egyszerű. Mindenki előfordulhat, hogy egyszer vagy néha - véletlenül - akár kapu nyitásával vagy a kennelel való kiszabadulással kiszökik a kutya, még ott is, ahol egyébként a szökésmentes tartás feltételei adóttak. Mekkora különbség van aközött, ha egy állat rendszeresen csavarog, mert a porta kapui mindig nyitva vannak, vagy hatalmas nyílás tátong a kerítésen, amit nem javítanak ki, ugyanakkor arra is volt példa, hogy a zárt udvar és a villanypásztor sem akadályozta

meg a két skótjuhász fajtájú ebet abban, hogy rendszeresen megszőkjének otthonról. 2. ábra



2. ábra: Szökésmentes tartás egyik akadálya

Visszakanyarodva az előző gondolathoz, hogy mekkora különbség van a rendszeres csavargás és az egyszer előforduló kiszökés között, ami azért nem lesz mindegy, mert a megvalósuló jogsértéshez tartozó bírságösszeg ma már 6x75.000 Ft, azaz 450.000 Ft összegű bírság valamennyi esetben, akár egyszeri, akár ismétlődő volt a kedvteléből tartott állat kiszökése.

Hogy tud ügyfélbarát lenni az eljáró hatóság azokban az esetekben, ahol a gazda mindent megtett annak érdekében, hogy állattartása megfeleljen a szökésmentes tartás feltételeinek, mégis - sokszor rajta kívül álló ok miatt - kiszökött a jószág? Hogy tudja az eljáró hatóság figyelembe venni érdemi döntése meghozatala során azt a tényt, hogy a jogsértés megvalósulása esetén a felelős gazdát „csupán” gondatlanság terheli vagy talán még az sem, ami a közigazgatási szankciók kiszabása során egyébként nem is lesz releváns? Hogy tud az eljáró hatóság ügyfélbarát eljárást lefolytatni, és ebben olyan érdemi döntést hozni, ahol figyelemmel van arra is, hogy első alkalommal elkövetett jogsértéssel áll szemben? Mit tehet, ha a hatályos jogszabály nem ad lehetőséget a figyelmeztetés, mint szankció alkalmazására abban az esetben, ha a közigazgatási szabályszegés az elkövetés körülményeire tekintettel csekély súlyú és a figyelmeztetéstől is kellő visszatartó hatás várható? Mit tehet, ha a jogsértéshez rendelt szorzószám egy adott szám, így a bírságösszeg meghatározásánál az eljáró hatóságnak nincs mérlegelési lehetősége és nem dönthet az alsó határhoz közelítő szorzószám alkalmazásáról?

Álláspontom szerint ezekben az esetekben kell megkeresni a jogszabályokban rejlő lehetőségeket, azokat a kiskapukat, melyeket maga a jogalkotó teremtett meg. Ilyen jogszabály adta lehetőség volt a 2017. december 31-ig hatályban lévő eljárás törvény (Ket.) 31. § (1) bekezdésében szabályozott eljárás megszüntetésének jogintézménye. „A hatóság az eljárást megszünteti, ha i) hivatalbóli eljárásban a tényállás a határozat meghozatalához szükséges mértékben nem volt tisztázható, és további eljárási cselekménytől sem várható eredmény.”¹²

10 164/2008. (XII.20.) FVM rendelet a veszettség elleni védekezés részletes szabályairól 4. § (6) <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A0800164.FVM&celpara=&dbnum=1>

11 2023.08.31. 2008. évi XLVI. törvény az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről 56. § (1) <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A0800046.TV&celpara=&dbnum=1> 2023.09.01.

12 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól 31. §

1.2.3 Az eljárási alapelvek a hatósági eljárás fundamentumai

A 2018. január 1. napjától hatályos új eljárási törvényben, az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényben (Ákr.) kiemeltebb szerepet kapnak az eljárási alapelvek, melyeknek a hatóság általi helyes értelmezése és alkalmazása számos pozitív hatással járhat a szolgáltató közigazgatásban ügyfélként megjelenőkre.

Sajnos, a mindennapi jogalkalmazás során az egyes eljárási alapelveket ritkán veszik figyelembe, és vagy nem, vagy helytelenül adaptálják az adott ügyre, az ügyfélre vagy a jogsértésre. Pedig az alapelvek a fundamentum szerepét is ellátják.

A modern közigazgatás szellemiségében megkérdőjelezhetetlen az alapvető alkotmányos jogokra utaló alapelvek fontossága.

A közigazgatási eljárás alapelveinek funkciója, hogy elősegítse a jogszabályok helyes értelmezését és alkalmazását. Ugyanakkor az alapelvek olyan általános szabályokat tartalmaznak, amelyeket a közigazgatási hatósági ügy elintézése során mindvégig, az eljárás minden fázisában és minden szereplőjének követnie kell.

Az alapelvek megsértése önmagában is kihat a hatóság döntésének törvényességére, jogorvoslati kezdeményezés alapjául szolgálhat, és eljárási következménnyel jár. Az alapelv mindig mögöttes tartalomként kell, hogy szolgáljon a törvényszakasz betű szerinti rendelkezései háttérében, azok „szelleme” át kell, hogy itassa a jogalkalmazást, az alapeljárás elejétől kezdve a végrehajtási eljárás befejezéséig. A törvény betű szerinti betartása is eredményezheti egy adott eljárás jogellenességét, ha abban az alapelvek figyelmen kívül hagyása, megsértése, negligálása vagy kikerülése realizálódott.¹³

1.2.4 A szubjektív tényezők eljárást befolyásoló hatása

Az eljárási alapelvek – mint látjuk – egyre kiemeltebb szerepet kell, hogy betöltsenek a jogalkalmazói munka során, a közigazgatási hatósági eljárások lefolytatása és az eljárás végén kiadmányozásra kerülő érdemi döntés vonatkozásában is. A következő sorokban egy 2015-ös jogesetet ismertetve mutatom be azt, hogy az eljáró hatóságok nem mindig következetesek, még akkor sem, ha a lehető legjobb szándék vezérli őket.

Az ismertetésre kerülő jogeset a jogszabályi lehetőségekre és egyben korlátokra is jó példa, de mindezen felül az a következtetés is levonható belőle, hogy a hatósági személy is ember, és ebből adódóan a szubjektív tényezők is megjelenhetnek a humán oldalon és befolyással lehetnek az eljárás kimenetelére. A jogeset számos ponton azt is jól szemlélteti, hogy az eljárási alapelvek, melyek az Ákr-ben még hangsúlyosabb szerepet kapnak - nem mindig hatják át mögöttes tartalmukkal az eljárást, és ezáltal a szolgáltató közigazgatásban ismét alá-és fölérendeltségi viszonyhoz hasonló szerepmegosztás alakulhat ki a közigazgatási eljárás szereplői, vagyis az ügyfél és ügyintéző között.

Jogeset: 2015. év – Zala (vár) megye: Nagykanizsa külvárosi részében, egy kertés ház udvarán két kutyát tartottak

kötötten, az ingatlan területe még nem volt körbe kerítve, a kerítés félig kész állapotban határolta a porta udvarát. A felelős gazda mindkét ebet úgy fogadta be. Sértett fél rendszeresen ebben a városrészben kocogott, mint később kiderült azért, mert ennek a résznek a domborzata felelt meg az ő sportolási igényeinek. A kisebb testű keverék ebet a gazda, ha ő otthon tartózkodott, és kint volt az udvaron, szabadon engedte. Ez a kérdéses napon is így történt. A tulajdonos kint beszélgetett ismerőseivel a teraszon, a kutya pedig szabadon volt az udvarban, amikor a sértett fél arra futott. A kutya kirohant, és elkapta az egyik bokáját, amit megszorított, de azon sebet nem ejtett. A hölgy a kutya felé rúgott, az állat erre meghátrált, a gazda a hirtelen történetekre reagálni sem tudott. A megtámadott hölgy nagyon mérges lett, saját elmondása szerint nem szép szavakkal illette a kutya gazdáját, és már akkor megmondta neki, hogy feljelenti. A sértett fél csak másnap ment el a háziiorvoshoz, aki megállapította, hogy a bokája orvosi ellátást nem igényel. Ennek ellenére sértett fél a támadást követő napon feljelentette a kutyatulajdonost a Járási Hivatalban. Feljelentése alapján a Járási Hivatal Hatósági Osztálya szabálysértési eljárás keretében megbírságot a felelős gazdát, aki ezt tudomásul vette és a bírságot befizette.

A jogerős határozat egy példánya megküldésre került az ügyészségre is. A közrendvédelmi szakág ügyésze ezt követően megkereste a kormányhivatal állatvédelmi hatóságát és közigazgatási hatósági eljárás keretében állatvédelmi bírságot az eljárás lefolytatását kezdeményezte szökésmentes tartás kötelezettségének elmulasztása miatt. A közigazgatási eljárás megindítását követően az ügyfél nem élt a nyilatkozattétel jogával, de a bírságoló határozat megküldését követően azt megfellebbezte, megtámadta az elsőfokú közigazgatási döntést.

A másodfokú hatóság új eljárásra utasította az elsőfokon eljáró hatóságot, elfogadva az ügyfél álláspontját arra vonatkozóan, hogy egyik eljárás keretében sem hallgatták őt meg a hatóságok. Az elsőfokú állatvédelmi hatóság a szabálysértési hatóság által meghozott határozatban foglaltakra, az abban feltárt tényállásra alapozta csak döntését, a szabálysértési határozatot okirati bizonyítékkal felhasználva hozta meg bírsághatározatát. Ugyanakkor fontos kihangsúlyozni, hogy a szabálysértési határozat jogerős határozatként került megküldésre az állatvédelmi hatóságnak, mivel az abban foglaltakat nem kifogásolta a kutyatulajdonos, nem támadta meg, ezáltal elismerve a jogsértés tényét. A felelős gazda a szabálysértési bírság összegét befizette, de a 90.000 forintos állatvédelmi bírságot már eltúlzott mértékűnek tartotta, főleg úgy, hogy egyszer már ugyanazon jogsértés miatt egy másik hatóság felelősségre vonta és meg is büntette.

Új eljárás keretében - a felettes szervtől kapott utasítás alapján - meghallgatásra került az eb tulajdonosa is. Helyszíni ellenőrzés keretében próbálta az állatvédelmi hatóság a tényállást ismételtelen tisztázni, és feltárni a felelősségi viszonyokat. Az eset ismertetésének elején elmondottak szerint befogadott kutyákról volt szó, a szökésmentes tartást megkötéssel biztosította a tulajdonos, zárt udvar nem tartozott a portához. A kutyák csak akkor voltak elengedve, ha a gazda is kint tudott velük lenni az udvaron.

A gazda elmondása szerint ez volt az első eset, hogy állattartását kifogásolták. Véleménye szerint kutyái nem tartózkodtak közterületen felügyelet nélkül. Ezen állítással ellentétben állt a feljelentésben szereplő sértetti állítás, mely szerint nem ez volt az első eset, hogy a kutyák kint voltak az utcán.

Ez volt az első alkalom, ahol - mivel enyhébb „büntetés” kiszabására a jogszabályi korlátok miatt nem volt lehetőség - alkalmazta az eljáró állatvédelmi hatóság az eljárási törvényt, Ket. adta lehetőséget, vagyis az eljárást megszüntette arra való hivatkozással, hogy a tényállás hitelt érdemlően nem volt tisztázható, mivel a két fél állításában számos ponton ellentmondás volt, amit nem sikerült feloldani a bizonyítási eljárás során sem.

¹³ Lang Z (2018) Az új, általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény az alapelvek szemszögéből. <https://jegyzo.hu/az-uj-altalanos-kozigazgatasi-rendtartasrol-szolo-torveny-az-alapelvek-szemszogebol/> 2023.08.21.

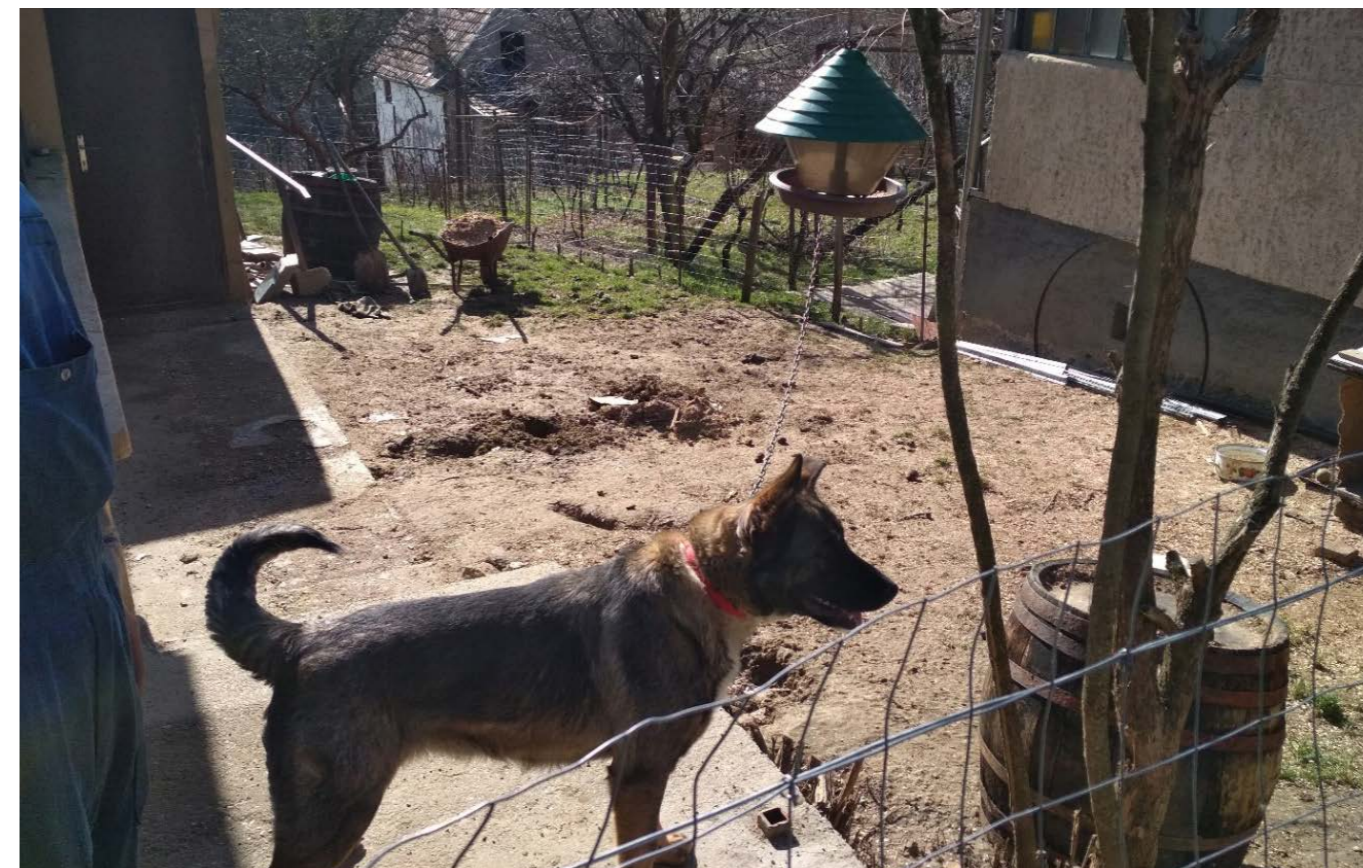
Az eljárást kezdeményező ügyészség első körben nem fogadta el ez ügy ilyen módon történő lezárását, kikérte az ügyirat teljes anyagát, és az elsőfokú hatóság szakmai felügyeleti szervénél felügyeleti eljárást kezdeményezett. A felügyeleti eljárás keretében a felügyeleti szerv azt kifogásolta, hogy az elsőfokon eljáró állatvédelmi hatóság a sértett felet nem hallgatta meg. Itt kívánom megjegyezni, hogy a sértett fél véleménye ismert volt a szabálysértési hatóság határozatából, akik az általa mondottakat alapul véve állapították meg a jogsértés tényét.

Ekkor egy ismételt eljárás keretében az elsőfokon eljáró hatóság meghallgatásra idézte a hölgyet, aki ezúttal sem mondott többet, mint feljelentésében, vagyis az a néhány ellentmondás most is feloldatlan maradt, a felelősségi kérdés továbbra sem volt jobban, egyértelműbben tisztázható. Mivel egyéb bizonyítási eszköz nem állt a hatóság rendelkezésére, eredeti elhatározása mellett kitarva, eljárást megszüntető végzéssel próbálta lezárni az ügyet, de az ügyészség továbbra sem engedett.

A harmadszori eljárás megindításának végén érdemi döntésként 90.000 forint állatvédelmi bírság kiszabására került sor. Jelen esetben a törvényességi felügyeletet gyakorló szerv álláspontja is ütközött az eljáró közigazgatási hatóság véleményével, amiből adódóan - megítélésem szerint - eljárási alapelvek is megsértésre és negligálásra kerültek.

Ez a jogeset arra is példa, hogy a folyamatosan változó, az állatok védelmét és kíméletét pozitív irányban érintő jogszabályi módosítások tükrében az eljáró hatóságnak is folyamatosan formálnia kell nemcsak saját szemléletmódját, hanem azon túl jogszabályi ismereteit is, amiről az ellenőrzések alkalmával a gyakorlatban fog majd számot adni. Mai szemmel nézve, a jelenleg hatályos jogszabályok mentén haladva ma már azért is felelősségre kellene vonni eljárás keretében a felelős kutyatulajdonost, mert kötötten tartotta az állatait. 2015-ben a szökésmentes tartásnak egyik lehetséges módja volt még a testmérethez igazodó hosszúságú láncon való tartása az állatnak. A 2021-es kormányrendeleti módosításnak köszönhetően általánosságban erre ma már nincs lehetőség, de sajnos ez még nem ment át a köztudatba. Az állatvédőktől érkező bejelentések jelentős hányada ma is a láncon tartást kifogásolja. A jelenleg hatályos jogszabály már következetesebben rendelkezik, mert nem a tartós kikötés tilalmát nyilatkoztatja ki, hanem általánosságban tilalmazza a megkötést négy esetkör kivételével. Az új szabályozás mindamelllett, hogy az állatok érdekét egyértelműen szolgálja, könnyebben be is tartatható, hisz az eljáró ellenőrző hatóság a gazdától kapott magyarázatot kell, hogy összevesse a négy kivételként felsorolt esetkörrel. Amennyiben a magyarázat és annak gazda általi bizonyítása a megkötés tilalma alóli kivételek egyikébe sem illeszthető bele, a jogsértés megalapozott és eljárás indításának van helye.

2017-2021 közötti időszakban joghézagot keletkeztetett a jogalkotó azáltal, hogy a tartós kikötés tilalmánál a tartós szót nem töltötte meg tartalommal. Mindez azt eredményezte, hogy az eljáró hatóság sokszor és sok esetben nem tudta hitelt érdemlően ellenbizonyítani, illetve megcáfolni a kutyatulajdonos által előadott történeteket, magyarázatokat. „Most kötöttem meg. Naponta többször elengedem, és akkor jól ki tudja magát futkosni...” Mindez azt eredményezte, hogy jelentős idő és költségráfordítás mellett az ellenőrzések nem tudták feltárni a jogsértéseket, a kutyák tovább szenvedtek a láncon, az állatvédők pedig elégedetlenek voltak a hatóság munkájával. 3. ábra



3. ábra: Keserű kutyasors

1.2.5 Lássuk meg a jogszabályok mögött az ügyfelet is!

A 2015-ben hatályban lévő eljárási törvényben is hangsúlyos szerepet kapott már az ügyfeleket megillető tisztességes ügyintézéshez való jog, valamint erősödött az ügyféli jogok védelme is. Ugyanakkor új elvként jelent meg a költségtakarékosságra való törekvés és a hatékonyság követelménye. Már a Ket. is a közigazgatás szolgáltatási jellegét hangsúlyozta; fontos, hogy az ügyfelek számára a hatóság ne riasztó közhatalomként jelenjen meg, hanem segítőkészséget mutató partnerként.¹⁴

Az általános közigazgatási rendtartásról szóló új eljárási törvénnyel szemben ugyanakkor alapvető követelmény volt, hogy a szabályozás olyan megoldásokat tartalmazzon, amelyek a hatósági ügyintézéshez kapcsolódóan az ügyfelek számára ténylegesen érzékelhető, pozitív változásokat eredményeznek.

A közigazgatási eljárás talán egyik legfontosabb funkciója az ügyfelek érdekeinek, jogainak biztosítása, és az állami szervek önkényétől való megóvás.¹⁵ Az új eljárási törvény, az Ákr. az eljárási alapelvek között szabályozza a jogszerűség elvét, mely kimondja, hogy a hatóság hatásköre gyakorlása során köteles úgy eljárni, hogy az

14
15

Józsa Z (2019) A hatósági ügyintézés fejlődésének főbb állomásai. in. PRO PUBLICO BONO Magyar Közigazgatás 3: 53. Uo. 54.

üggyel együttműködik, a jóhiszeműség követelményét, a törvény előtti egyenlőség és az egyenlő bánásmód követelményét betartja, indokolatlan megkülönböztetés és részrehajlás nélkül, a jogszabályban meghatározott határidőn belül végzi feladatát.

Az ügyféllel való együttműködés azt kívánja meg, hogy vele szoros, szolgáltatói kooperációban vigye véghez a közigazgatási szerv az eljárási cselekményeket, udvariasan, az ügyfél egyedi élethelyzeteire is tekintettel legyen a döntéshozatali folyamatokban.¹⁶

A törvény előtti egyenlőség fogalmából az következik, hogy az állam sem a jogszabályok szintjén, sem a jogalkalmazás, például a hivatalok működése terén nem tehet különbséget az azonos helyzetben lévő egyének között.¹⁷

Mindezek tükrében az ismertett jogeset - „mai szemmel” nézve - az új eljárási törvény alapelvei közül a jogszerűség elvét bizony sértette volna. Az egyenlő bánásmód követelménye, az indokolatlan megkülönböztetés tilalma és a részrehajlás nélkülség sérelme realizálódik, és kiegészül az emberi oldalon megjelenő szubjektív tényezővel, mely jelen esetben a törvényességi felügyeletet gyakorló ügyészség oldalán jelentkezett.

Az ismertett jogeset jó példa arra, hogy a szubjektív tényezők bevonódása az eljárásba miként tudja „megkeseríteni” az ügyfél mindennapjait, és hogyan tudja az eljáró hatóság munkáját nehezíteni. Háromszori eljárásindítás után bírságot kellett az állatvédelmi hatóságnak is, mert a közigazgatás felett törvényességi felügyeletet gyakorló ügyészség - aki jelen esetben az eljárás kezdeményezője volt - nem engedte a jogszabályi korlátokat átlépve, méltányosságot gyakorolva egy „ügyfélbarátabb” döntés meghozatalát.

Mindez azért volt érthetetlen és egyben elfogadhatatlan még az eljáró hatóságnak is, mert az ismertett ügyet megelőzően és utána is alkalmazta a Ket. 31. § (1) bekezdés i) pontját, vagyis az ügy lezárásaként eljárást megszüntető végzést hozott minden olyan esetben, ha a tényállás kellő mértékben nem volt tisztázható és a jogsértés súlyához mérten eltúlzott mértékű lett volna az a bírságösszeg, amit a jogszabályi keretek között ki kellett volna szabnia. Fenti esetet leszámítva egyszer sem vitatta a törvényességi felügyeletet gyakorló és eljárást kezdeményező szerv, az ügyészség a lefolytatott eljárások és meghozott érdemi döntések jogszerűségét. Mint később kiderült, az ismertett jogesetben a sértett fél közeli hozzátartozója a jogsértés helye szerinti (vár)me gyében ügyészként dolgozott.

Mindenesetre elgondolkodtató, ha közvetlen az érintettség, mennyire másként látjuk a kiskapukat vagy egyáltalán akarjuk-e, hogy azok a törvény adta kiskapuk kinyíljanak?

Az új eljárási törvényben az alapelvek hangsúlyosabb szerepet kapnak. Abban az esetben, ha az eljárási alapelvek mögöttes tartalma, és a bennük foglaltak „szellemisége” áthatva, mintegy vezérfonalként irányítja a jogalkalmazást, a hivatali munkát, a jövőben kevésbé kerülhet sor arra, hogy költségtakarékosságot sem kímélve, az ügyfélbarát szemléletnek hátat fordítva, a hatóság fölérendeltségét hangsúlyozva szülessen az érdemi döntés a közigazgatási hatósági eljárásban. Érthető a közigazgatás részéről a törvényesség feltétlen tisztelete, de legalább ilyen fontos az is, hogy az ügyintéző a jogszabályt ne csak elvontan, mechanikusan alkalmazza, hanem a jogszabályok mögött az ügyfelet is lássa.¹⁸

¹⁶ Lang i.m. <https://jegyzo.hu/az-uj-altalanos-kozigazgatasi-rendtartasrol-szolo-torveny-az-alapelvek-szemszogebo/2023.08.21>.

¹⁷ Uo.

¹⁸ Józsa i.m. p 51

1.3 Fokozatosság elvének érvényesülése az állatvédelmi eljárásokban

„Minden állat hordoz valamiféle tanítást az emberi faj számára, a kérdés csak az, hogy mennyien ismerik fel, és értik meg ezeket a tanításokat.” (Marlo Morgan)

A 2015-ből ismertett jogeset olyan, mint az „állatorvosi ló”, sok sebből vérzik, sok betegsége van, ugyanakkor jó példa arra is, hogy honnan indultunk el. A benne rejlő buktatókon keresztül, azok elemzésével bemutatható, hogy az elmúlt 5 évben megvalósult jogszabályi módosítások hogyan könnyítették a közigazgatásban dolgozók szerepvállalását abban, hogy ténylegesen egy szolgáltató közigazgatást tudjanak képviselni.

2015-ben, eltérően a legtöbb ágazati, anyagi jogszabálytól, az állatvédelmi törvény nem nevesítette a figyelmeztetést, mint szankciót. Az állatvédelmi törvény jelenleg sem ismeri és nevesíti a figyelmeztetés szankcióját, ami a Szankciótörvény hatálybalépéséig jelentősen megnehezítette az eljáró hatóság munkáját, hisz a csekélyebb súlyú jogsértések esetén is mindig jelentős összegű bírságokat kellett kiszabni. A közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló 2017. évi CXXV. törvény hatályba lépésével „fellelegezhetett” az eljáró hatóság, mert a csekélyebb súlyú állatvédelmi jogsértések esetén már lehetőség van közigazgatási szankció formájában a figyelmeztetésre. Maga az Ávtv. továbbra sem szól a figyelmeztetésről, mint szankcióról, de azt nem is zárja ki. Ugyanakkor a Szankciótörvény 6. § (2) bekezdése arra ad lehetőséget, hogy figyelmeztetni lehet azon esetekben, ahol törvény vagy önkormányzati rendelet közigazgatási bírság kiszabását írja elő. Így közvetett módon - ha nem tilos, akkor szabad elvet követve - juthatunk el arra a végkövetkeztetésre, hogy az állatvédelem területén megvalósuló „csekélyebb súlyú” jogsértések esetén is alkalmazható a figyelmeztetés.

Ez jelentős előrelépés volt a szolgáltató, ügyfélbarát közigazgatásban, mert ettől kezdve a *fokozatosság elve* az állatvédelmi eljárásokat lezáró érdemi döntéseknél is érvényesülni tud. Különösen fontos ez egy olyan területen, ahol egy jogszabályi korlát még mind a mai napig feloldatlan maradt, és nehezíti a jogalkalmazók munkáját.

Ezt a korlátot abban látom, hogy az állatvédelmi törvény végrehajtási rendelete, az állatvédelmi bírság kiszabásáról szóló kormányrendelet a legtöbb jogsértéshez hozzárendelt szorzószámot mind a mai napig nem tól-ig határon belül adja meg. Ezzel megköti a jogalkalmazó kezét, elvéve tőle a mérlegelés lehetőségét, többek között azt is, hogy figyelemmel legyen az eset egyedi sajátosságaira.

1.3.1 A Szankciótörvény hatályba lépésével elhárult egy jogszabályi korlát

A Szankciótörvény hatályba lépése azonban az állatvédelem területén is megnyitotta a „kiskaput”, lehetőséget adva az eljáró hatóságnak arra, hogy mérlegelést követően választhat a bírságkiszabás vagy a figyelmeztetés szankciója közül.

A Szankciótörvény 6. § (3) bekezdése szerint akkor lehet a figyelmeztetést, mint szankciót alkalmazni, ha a közigazgatási szabályszegés az elkövetés körülményeire tekintettel csekély súlyú és a figyelmeztetéstől kellő visszatartó hatás várható.¹⁹

¹⁹ 2017. évi CXXV. törvény a közigazgatási szabályszegések szankcióiról 6. § (3) <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1700125.TV&celpara=&dbnum=1> 2023.09.02.

A Szankciótörvény 9. § (2) bekezdése nevesíti a közigazgatási bírság, így az állatvédelmi bírság kiszabásának feltételeit: a) a Nyilvántartásba a hatósági eljárás megindításának napját megelőző egy éven belül az ügyfél vonatkozásában közigazgatási szankciót megállapító döntést jegyezték be és b) a hatóság nem figyelmeztetés alkalmazásáról dönt.²⁰

Fontos megjegyezni, hogy a Nyilvántartásba a hatósági eljárás megindításának napját megelőző egy éven belül bejegyzett figyelmeztetés szankció ugyanakkor önmagában még nem alapozza meg a közigazgatási bírság kiszabását. A Szankciótörvény 9. § (2) bekezdés b) pontjában, valamint a 6. §-ban foglalt szabályozás ugyanis lehetővé teszi, hogy ismételt, csekély súlyú közigazgatási szabályszegés esetén a hatóság az ügyféllel szemben újból figyelmeztetés szankciót alkalmazzon, amennyiben a figyelmeztetés szankció alkalmazásának feltételei továbbra is fennállnak és attól továbbra is kellő visszatartó hatás várható.

Ez a szabályozás nagyon nagy könnyítést hozott a 2017 előtti állapotokhoz képest, amikor is sokszor, sok esetben kellett az állatvédelmi hatóságnak eljárásai során indokolatlanul nagy összegű bírságokat kiszabnia.

A Szankciótörvény adta lehetőség, a törvény fent említett rendelkezései még inkább felértékelődtek 2021. január 7. napjától, amikor is az állattartási szabályok megszegéséért kiszabható bírságok összege bizonyos elkövetői kör tekintetében jelentősen megemelkedett. Az Ávtv. ettől a naptól kezdve különbséget tesz ugyanis a kedvtelésből tartott állat, és az egyéb Ávtv. hatálya alá tartozó állatok között. Amennyiben az állatvédelmi bírság kiszabására okot adó jogsértés elszenvedője kedvtelésből tartott állat, a bírság alapösszege 75.000 Ft-ban került meghatározásra, egyéb esetben maradt a 15.000 Ft-os alapösszeg.

Ennek a jogszabályhelynek az értelmezése és ebből adódóan az alkalmazása mind a mai napig nem egységes. Az egyik értelmezés szerint, ha a kedvtelésből tartott állat sérelmére valósul meg a jogsértés (pl.: állatkínzás), akkor van helye a 75.000 Ft alapbírság alkalmazásának. A másik értelmezés szerint abban az esetben is helye van a nagyobb összegű alapbírsággal való számolásnak, ha a jogsértésnek nemcsak az elszenvedője, hanem az elkövetője is kedvtelésből tartott állat, abból kiindulva, hogy a jogsértést megvalósító kedvtelésből tartott állat - pl. kiszökéssel - akár a jogsértés elszenvedőjévé is válhat abban az esetben, ha közterületen bántalmazás vagy baleset éri. Így a tulajdonos, felelős állattartó ebben az esetben is a magasabb alapbírsággal kiszámolt bírság-szankcióval büntetendő.

Így állhatna elő az az eset, hogy egyszeri véletlen kiszökés miatt 450.000 Ft bírságot kellene kiszabni, ami azért nagyon embertelen és igazságtalan is lenne.

2017-ben hatályba lépő Szankciótörvény azonban megnyitotta a „kiskaput” a figyelmeztető szankció lehetőségével, ami évekig nem volt alkalmazható az állatvédelmi eljárásokban, így nem tehetett mást az eljáró hatóság, mint a lehető legjobb megoldást megtalálva, jogi okoskodással, de nyilvánvalóan a jogszabályokat maradéktalanul betartva hozott döntést azokban az esetekben, ahol az elkövetés súlyához mérten eltúlzott mértékű lett volna a kiszabandó bírság összege. Ez bizony nem volt mindig egyszerű és kivitelezhető, és sokszor a kis nyugdíjból élő ügyfeleket is aránytalanul nagy összegű bírsággal kellett sújtani kutyájuk egyszeri, véletlen kiszökése miatt.

1.3.2 Néhány gondolat a Közigazgatási Szankciók Nyilvántartásáról

A Közigazgatási Szankciók Nyilvántartásának (KNYSZ) rendszere a Szankciótörvény hatályba lépését követően került bevezetésére abból a megfontolásból, hogy a közigazgatási szankciót (ami lehet bírság és figyelmeztetés) kiszabó hatóságok a közigazgatási szankciók alkalmazásának fokozatossága érdekében, a Szankciótörvény szerinti adattartalommal a döntést jegyezzék be ebbe a rendszerbe. A KSZNY-be való belépéshez belépési jogosultság kell. A döntést kiadmányozásra előkészítő ügyintézők feladata, hogy a véglegessé váló közigazgatási döntéseket a kívánt adattartalommal felvigyék a rendszerbe a véglegessé válástól számított harminc napon túl. Egy döntés az átvétellel válik véglegessé, de nem megtámadhatatlanná. A közigazgatási hatósági eljárások egy-szintűvé válást követően ugyan nincs lehetőség fellebbezésre, fellebbezési eljárás megindítására, de jogorvoslati útként megmaradt a bírósági felülvizsgálat lehetősége. Éppen ezért, a véglegessé váló közigazgatási döntések esetén indokolt kivárni a 30 napot, vagyis azt az időtartamot, amit a jogalkotó a bírósági felülvizsgálat megindítására nyitva hagyott. A jogorvoslati kérelem benyújtására rendelkezésre álló idő elteltével egyidejűleg be kell jegyezni a közigazgatási döntés adatait a Közigazgatási Szankciók Nyilvántartásába.

A rendszert használók rögzítési és lekérdezési jogosultsággal rendelkeznek; ezáltal valósulhat meg a közigazgatási szankciók alkalmazásával kapcsolatban megfogalmazott elvárás, vagyis a fokozatosság elve.

²⁰ 2017. évi CXXV. törvény a közigazgatási szabályszegések szankcióiról 9. § (2) <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1700125.TV&celpara=&dbnum=1.2023.09.02>.

1.4 'NE BIS IN IDEM' ELVÉNEK ÉRVÉNYESÜLÉSE

1.4.1 Közigazgatási eljárás és szabálysértési eljárás együttes alkalmazhatóságáról

A törvényességi felügyeleti szervtől érkező eljárást kezdeményező megkeresések kapcsán, mikor az ügyészség a megkereső levelei mellé, mintegy okirati bizonyítékként becsatolta a szabálysértési hatóság jogerős határozatait, melyekben kutyatulajdonosokat veszélyeztetés kutyával szabálysértése miatt már elmarasztalták, bizony nem egyszer és nem is kétszer okozott komoly fejtörést, hogy állatvédelmi eljárásunk „összeegyeztethető-e” a már lefolytatott szabálysértési eljárással, eljárásunkkal nem sértjük-e meg a kettős büntetés tilalmát?

2020 tavaszát megelőzően a Kormányhivatalok Járási Hivatalainak Hatósági Osztályai jártak el szabálysértési hatóságként, ami még csak tovább fokozta a bennem megfogalmazódott dilemmát, mely szerint ugyanazon jogsértés - kutya kiszökése – miatt egy szerv, a kormányhivatal két hatósága is eljárást folytat le, majd szankcionál. Nem sérti ez a 'ne bis in idem' elvét?

A kormányhivatal állatvédelmi hatóságához 2015-től érkező ügyészi megkeresések kezdetben a szökésmentes tartási kötelezettség elmulasztása miatt kezdeményezték kutyatulajdonossal szemben állatvédelmi bírságolási eljárás megindítását, hivatkozva a szabálysértési hatóság jogerős határozatára, melyben felelős gazdát veszélyeztetés kutyával szabálysértése miatt már elmarasztalták. A szabálysértési hatóság jogerős határozatai az ügyészi megkereső levelek mellékleteit képezték.

Majd időközben az ügyészség álláspontja annyiban változott, hogy azon esetekben, ahol a kiszökött kutya emberre támadt, ott már nem a szökésmentes tartás kötelezettségének elmulasztásával megvalósult jogsértés miatt kezdeményezték az állatvédelmi eljárás megindítását, hanem ember egészségét, testi épségét veszélyeztette jogsértés miatt.

A szemléletváltás hátterében az volt, hogy időközben az ügyészség álláspontja is változott. Eszerint, ha a kutya közterületen van felügyelet nélkül, azzal megvalósul a kutyával veszélyeztetés szabálysértése, de, ha ez a kutya közterületen emberre támad, elég az, ha csak megszorítja állkapcsával, azon sebet nem ejt, az már kimeríti az „ember testi épségét, egészségét veszélyezteti” jogsértést, ami nem egyenlő a kutyával veszélyeztetés tényállásával, azon túlmutat, hisz eredménye van – vagyis ez egy többlet tényállás. Így, adott esetben a kétszeres bírságolás nem egy és ugyanaz jogsértés miatt történik, hanem két jogsértést büntetnek az eljáró hatóságok.

Ugyanakkor minek tekinthető, jogszabály adta lehetőségnek vagy korlátnak, ha a két eljárás (szabálysértési eljárás – állatvédelmi eljárás, büntetőeljárás – közigazgatási hatósági eljárás keretében állatvédelmi bírságolási eljárás) egymás mellett vagy egymást követően párhuzamosan is lefolytatható?

Véleményem szerint mindkettőnek, vagyis lehet ez a kétszeres bírságolás lehetőség azon állattartók esetén, akik felelőtlen gazdaként, mit sem foglalkoznak azzal, hogy kint csavarog a kutyájuk, más portáján garázdálkodik, vagy a járókelőket tartja félelemben, és sokszori felszólításra sem érhető el e gazdánál a jogkövető magatartás. Az ilyen gazdákat a kétszeri szankcionálással „talán” jobb belátásra lehetne bírni.

Ugyanakkor jogszabály adta korlát a kétszeri büntetés azon gazdák esetén, ahol egyszer véletlenül, a felelős

tartónak fel nem róható módon, vagy legalábbis nem bizonyíthatóan felróható módon fordult elő a kutya megszökése, esetleg emberre támadása.

A kettős büntetés, felelősségre vonás értelmezhető jogszabályi korlátként, de akár a jogszabály adta lehetőséget is láthatjuk benne. Mindenesetre objektív alapon, a szubjektív tényezőket mellőzve, a jogszabályi rendelkezéseket helyesen értelmezve kell, hogy a hatóságok eljárjanak ugyanazon tényállással megvalósított jogsértések esetén.

A következő részben indokoltnak tartom annak megvizsgálását, hogy a joggyakorlatban a jogalkalmazás során a kettős büntetés tilalma hogyan tud érvényre jutni a szabálysértési hatóság és az állatvédelmi hatóság hatáskörébe tartozó azon jogsértések esetén, melyeket mindkét jogterület hatályos anyagi jogi szabályai büntetni rendelnek. Ezt követően a büntetőeljárás és a közigazgatási hatósági eljárás – állatvédelmi eljárás – párhuzamában mutatom be a 'ne bis in idem' elvének hatályosulását.

1.4.2 Állatvédelmi vagy szabálysértési bírság?

Abból kell kiindulnunk, hogy mi az, ami a közigazgatási szabályszegéseket a szabálysértési tényállásoktól elhatárolja. Ha visszatérünk az állatvédelmi hatáskörben szankcionálandó szökésmentes tartási kötelezettség elmulasztásához, illetve a veszélyeztetés kutyával szabálysértéshez, akkor az első fontos megvizsgálendő kérdés az lesz, hogy a szökés, mint tényállásbeli elem azonos magatartást takar-e a közigazgatási és a szabálysértési eljárások során.

A másik fontos szempont, miszerint az állatvédelmi bírság objektív alapú szankció, vagyis kiszabásához nem szükséges a felróhatóság, pusztán az állatvédelmi jogszabályokban előírtak megsértésének vagy elmulasztásának megállapítása is elegendő.²¹

Ugyanakkor a szabálysértési bírság kiszabása hátterében mindig szándékos magatartás van: pl. a veszélyeztetés kutyával tényállás megvalósulásánál a felügyelet nélküli közterületre bocsájtás, mint elkövetési magatartás, illetve a kóborolni hagyás megszüntetésének elmulasztása is szándékos cselekmények.²²

A pusztán szabályszegés, vagyis az állatvédelmi törvényben előírt kötelezettség megszegése az Ávtv. szerint minősül, de, ha szándékos cselekménnyel vagy mulasztással valósul meg a jogsértés, szabálysértési eljárás lefolytatása indokolt. Állatvédelmi bírság kiszabásának van helye, ha az állattartó nem gondoskodott vagy nem megfelelően gondoskodott az állat szökésének megakadályozásáról, ez a magatartás jellegéből adódóan inkább alkalmi, egyszeri eset lehet. Szabálysértési bírság kiszabásának van helye, ha az állat felügyeletét ellátó személy tud az állat kóborlásáról, de nem tesz semmit annak megszüntetése érdekében - ez a magatartás jellegéből adódóan inkább rendszeresen előforduló eseteket jelenthet.²³

Két különböző eljárásban, különböző időpontokban elkövetett jogsértés során két különböző bírság is kiszab-

21 Kajo C (2020) Állatvédelmi vagy szabálysértési bírság? <https://jegyzo.hu/allatvedelmi-vagy-szabalysertesi-birsag> 2023.08.21.
22 Uo.
23 Uo.

ható: szökést nem akadályozta meg, majd a későbbiekben ebből kifolyólag a kóborlást sem szüntette meg. Itt a cselekmények azonossága már nem akadályozza meg a kétszeres értékelés és a kétszeres szankció alkalmazását. Vagyis nem valósul meg kétszeres büntetés, ha ugyanazon cselekmény időben és logikailag elkülönül egymástól. Szökés megakadályozásának hiánya - állatvédelmi bírság - után kóborolni hagyás - szabálysértési bírság, ami nem ütközik a kettős értékelés tilalmába.²⁴

Ellenpéldaként hozható: belterületen póráz használatának hiánya állatvédelmi hatósági eljárást von maga után, felügyelet nélkül történő közterületre bocsátás pedig szabálysértési eljárás keretében szankcionálandó. Itt az azonos cselekmények miatt a két hatóság együttes eljárása sérteni fogja a kétszeres értékelés tilalmát.

1.4.3 Büntetőeljárás és közigazgatási eljárás együttes alkalmazhatóságáról

„Mindaddig, amíg az ember könyörtelen pusztítója lesz az alacsonyabb szintű élőlényeknek, nem fogja ismerni sem az egészséget, sem a békét. Amíg az emberek pusztítják az állatokat, egymást is gyilkolni fogják. Az, aki az ölés és a fájdalom magvát hinti el, valójában nem tud szert tenni öröme és a szeretetre.” /Püthagorasz/

Sajnálatos módon a múltban is többször előfordult, a jelenben is találkozhatunk vele, és a jövőben is bármikor előadódhat, hogy egyszeri véletlen kiszökése az ebnek olyan következményekkel jár, ami indokolttá teszi, hogy egymás mellett vagy egymást követően több hatóság is eljárjon azon az alapon, mivel a jogsértés több szakterület hatályos anyagi jogszabályaiba is beleütközik.

A kérdés az, hogy az eljárások mikor és meddig nem sértik a 'ne bis in idem' elvét? Az alábbiakban ismertetésre kerülő jogeset jó példája annak is, hogy az elmúlt nyolc év jogszabályi változásainak, valamint az Alkotmánybíróság jogértelmezéseinek köszönhetően hogyan vált egyre jobban letisztulttá a jogalkalmazók számára a kettős büntetés tilalmának kérdésköre, vagyis honnét indultunk és hova jutottunk.

A bemutatásra kerülő jogsértés 2015-ben történt. Ez a jogeset jó példája volt annak, hogy egy jogsértésnek nem kell ismétlődnie ahhoz, hogy szankciót vonjon maga után. Ha a jogsértést bizonyítottan elkövették, és a felelősségi viszonyokat is tisztázni lehetett, akkor nem szabad eltekinteni egyszeri jogsértés esetén sem a felelősségre vonástól. A tényállás feltárását követően a közigazgatási hatóság sem próbálkozott a „kiskaput” megkeresni, vagyis az eljárást megszüntetni arra hivatkozva, hogy a tényállás a rendelkezésre álló bizonyítékok alapján nem volt teljes mértékben feltárható, és egyéb bizonyítási cselekménytől sem várható más eredmény. Jogszabály adta korlátokhoz kötötten, mérlegelési lehetőségének hiányában kiszabta az „eltúlzott mértékű bírságot” azzal az állattartóval szemben, aki ellen már büntetőeljárás is volt folyamatban. Az állatvédelmi hatóság itt is ügyészi megkeresésre értesült a történetekről.

Jogeset leírása: *Egy körbekerített családi ház udvarából a kapu kinyitásakor - hogy az autó bejárhasson az udvarba - egy nagy testű moszkvai őrkutya kiugrott, és a túldalton haladó gyalogosnak nekirohanva, azt ledöntötte*

lábáról. Az esés következtében a sértett fél combnyaka eltört, ugyanakkor a kutya több helyen meg is harapta, aminek következtében nyolc napon túl gyógyuló sérülést szenvedett.

Jelen ügyben büntetőeljárás indult, és ezzel párhuzamosan kereste meg a közigazgatási hatóságot eljárást kezdeményezve a főügyészségi ügyész. A bekért nyomozati anyagban lévő iratokból, abban fellelhető vallomásokból, nyilatkozatokból kiderült, hogy a kutya kiszökése és emberre támadása első alkalommal fordult elő. A tulajdonosok az esetet követően mindenben a sérült asszony segítségére voltak, a kórházi kezelés során felmerült költségeit is állták, több ízben vitték be később is kezelésre.

A közigazgatási hatósági eljárásban a szökésmentes tartás kötelezettségének elmulasztást kellett vizsgálnia a hatóságnak - erre irányult az ügyészi megkeresés. A felelős gazda a bekerített udvarral ugyan eleget tett e kötelezettség teljesülésének, de egyszeri gondatlan magatartásával, ami abban nyilvánult meg, hogy nem kellő körültekintéssel, elővigyázatossággal nyitotta ki a kaput hazatérő férjének az autó bejárásához, mégis megvalósította a jogsértést. Mivel a jogszabály nem tesz különbséget szankcionálás szempontjából aközött, hogy egy vagy több alkalommal valósult meg a jogsértés, és van-e a háttérben felróhatóság, nem lehetett eltekinteni a bírságolástól.

Valójában egyszer és véletlenül valósult meg a jogsértés, de annak komoly következményei lettek. Ugyanakkor a kutya tulajdonos több szinten, több hatóság által, többszörösen lett felelősségre vonva. Ez volt az a pont, ahol ismét úgy érezte a közigazgatási hatóság, hogy a jogszabály által állított korlátokat valamilyen módon - persze törvényes módon - de át kellene lépni, mert sok esetben majd nagyon méltánytalanul kell eljárnia.

A jogeset történéseinek évében állatvédelmi hatáskörben eljárva a közigazgatási hatóság jogszabályban foglaltak szerint még nincs felhatalmazva a figyelmeztetés szankciójának alkalmazására. Ráadásul nem állt rendelkezésre egységes jogértelmezés sem arra vonatkozóan, hogy a különböző hatóságok eljárásai mikor folytathatók le egymás mellett szabályosan úgy, hogy a kettős büntetés tilalma ne sérüljön.

Mindez a jogalkalmazói hivatali munkát jelentősen megnehezítette, nehéz volt következetesnek lenni az ügyfélbarátságot hangsúlyozó szolgáltató közigazgatásban. Nehéz volt azzal a meggyőződéssel büntetni, hogy a büntetés képes lesz betölteni majd kettős funkcióját, a speciális és generális prevenciót.

Akkor, amikor az eljáró hatóság maga sincs meggyőződve arról, hogy a kiszabott bírság összege valóban arányban áll-e az elkövetett jogsértés súlyával, vagy a megvalósult jogsértés csupán a véletlen műve, a gazdát nem terheli felróhatóság (mert a postás hagyta nyitva a kaput), hogy lehetne a büntetésnek, állatvédelmi bírságnak az egyén konkrét felelősségre vonásán túl (speciális prevenció) társadalmi üzenete is (generális prevenció)? Mit üzent a társadalom tagjainak - az ilyen vagy ehhez hasonló esetekben - a kettős büntetés alkalmazásával az eljáró hatóság? Véleményem szerint az állam ügyfelek feletti fölérendeltségét.

Szerencsére mindez már múlt idő, hisz az Alkotmánybíróság jogértelmezésének köszönhetően ma már az eljáró hatóságoknak van, amit segítségül hívjanak, és amire hivatkozzanak. Az Alkotmánybíróság határozatában 2017-ben először, majd 2022-ben újra érintette a büntetőeljárás és közigazgatási eljárás egymás melletti vagy egymást követő lefolytatásának és az alkalmazott szankció fajtájának összeférhetetlenségét, ezáltal rámutatva arra, hogy mi minősül a kettős büntetés tilalmába ütközésnek. Mielőtt a két AB határozatban foglalt jogértelmezésből adódó alkotmányos követelményt összefoglalnám, egy újabb jogeset ismertetésén és elemzésén keresztül irányítom rá a figyelmet arra, hogy igencsak időszerű volt az Alkotmánybíróság által adott iránymutatás.

1.4.4 Néha még bizonyíték hiányában is „megállja helyét” a kettős büntetés

A törvényességi felügyeleti szervtől érkező megkeresések 2014-2016 között alapvetően két csoportra voltak oszthatók. Az egyik, amikor folyamatban lévő büntetőeljárás valamelyik szakaszában kereste meg a közigazgatási hatóságot a megyei ügyészség közjogi szakágának főügyészségi ügyésze és kezdeményezte állatvédelmi eljárás lefolytatását; avagy már jogerős ítélettel lezárt büntetőeljárás követően kellett közigazgatási jogkörben eljárva bírságolási eljárást lefolytatnia a közigazgatási hatóságnak ügyészi felhívásra. Minden esetben az állatkínzás, mint jogsértés állatvédelmi törvényben foglalt törvényi tényállásának megvalósulását kellett vizsgálnia az eljáró állatvédelmi hatóságnak.

Majd 2015 nyarától a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal, mint szakmai felettes szerv által kiadott állásfoglalás alapján, a jogerős ítélettel lezárt büntetőügyet követően, ahol kimondták az állatkínzás bűncselekményét, a kettős büntetés tilalmából adódóan nem lehetett közigazgatási hatósági jogkörben eljárva állatkínzás jogsértése miatt állatvédelmi bírságot is kiszabni.

2014-es jogeset bemutatása: *Sértett fél kutyáit, akik napközben, míg a gazda dolgozik, be vannak zárva a lakásba, este pedig szabadon engedi őket egy olyan ház udvarába, ami nincs körbekerítve. Így az állatok szabadon csavarognak éjszaka, gyakran meglátogatják a szomszédos portákat. Az egyik szomszéd megelégedte, hogy kerítését tönkretéve járnak be más kutyái az udvarába, ezért kerítése vonalába, a kutyák által készített nyíláshoz elhelyezett egy „hurokszerű képződményt”. Sértett elmondása szerint ez a hurok egyik kutyájának a fulladását okozta. Állítása szerint a reggeli órákban a hurokba szorult, már elpusztult állapotban találta meg kutyáját. Az állatot a hurokkal együtt hazavitte, a kutyát saját kertjében elásta, eltemette. A történet reggelén senkinek nem szólt, nem hívott oda szemtanúkat, sem a körzeti megbízottat, sem állatorvost, sem a jegyzőt vagy a polgármestert. Majd két nap elteltével feljelentést tett a rendőrségen, ahol a hurkot bűnjelként le is foglalták. Büntetőeljárás keretében szomszédját állatkínzás vétsége miatt vétkesnek találták és felfüggesztett szabadságvesztésre ítélték.*

Ezt követően kellett volna még a kis nyugdíjból élő szomszédot közigazgatási eljárás keretében 150.000 forint állatvédelmi bírsággal is sújtani. Ugyan volt már egy jogerős ítélet, ami kimondta az állatkínzás Btk. szerinti megvalósulását, arra alapozva, hogy az eljárás alá vont személy elismerte, ő tette ki a hurkot, mert már elege volt abból, hogy a szomszéd kutyái az ő udvarában garázdálkodnak éjjelente. De az elpusztult állatot hurokkal a nyakán a tulajdonost, „felelős gazdát” leszámítva nem látta senki, és a büntetőeljárás során nem is vizsgálták, hogy hol a tetem, és ha valóban elpusztult az állat, a hurokban pusztult-e el egyáltalán, az okozta-e a fulladását? Márpedig, ha nincs hulla, nincs bűncselekmény.

Ami az eljárások során kiderült, a szomszéd kitette a hurkot saját portáján, ezt ő maga is elismerte. A kutyatulajdonos, „felelős gazda” pedig azt állította, hogy ebben a hurokban találta meg megfulladva kutyáját. De hogyan került ide az állat, hogyan került más területére? Hát nem szökésmentesen kellett volna tartani a kutyákat, jó gazda, felelős gazda módjára megóvni attól, hogy kint az utcán nehogy valami baj érje őket? Akár egy autó is elűthette volna a kint csavargó állatot. Ez a kutya, ha valóban a hurokban pusztult el, soha nem járt volna így, ha az ebtartó felelős gazda módjára viselkedik, és az előírások szerint tartja állatait. Vagyis ki volt a nagyobb vétkes az állatnak okozott fájdalomért, szenvedésért, ami végül is a pusztulásához vezetett? A közigazgatási hatóság úgy ítélte meg, hogy a gazda.

Ez volt az első eset, amikor a kormányhivatal állatvédelmi hatósága mindkét fél ellen (tulajdonos, szomszéd) megindította a közigazgatási hatósági eljárást, a gazdát a szökésmentes tartás kötelezettségének elmulasztása miatt 90.000 forint állatvédelmi bírság megfizetésére kötelezte, a határozat indokolás részében kihangsúlyozva azt, hogy ezen kötelezettségének elmulasztásával közvetetten ugyan, de hozzájárult kutyája pusztulásához is. A szomszédot pedig a jogszabályi előírástól eltérően, a jogszabály adta korlátot átlépve, ahol állatkínzás jogsértése miatt kiszabható legalacsonyabb összegű bírság 150.000 forint, 15.000 forint bírság megfizetésére kötelezte a közigazgatási hatóság arra való hivatkozással, hogy az állat életének kioltásában közvetetten ugyan, de nagyobb szerepe volt a felelőtlen gazdának, aki sorozatos mulasztásban megnyilvánuló magatartásával maga idézte elő a jogsértés megvalósulásához szükséges helyzetet.

Egyébként a feljelentésben maga a tulajdonos nyilatkozta le, hogy kutyáit éjjelente szabadjára engedi. Ennél hathatósabb bizonyítékra nem is volt szükség az ellene lefolytatott közigazgatási eljárásban, hisz valójában e nyilatkozattételével elismerte a jogsértést.

Ugyanakkor a szomszéd elleni eljárásban az eljáró hatóság kiemelte a fulladásban elpusztult kutyatetem, mint bizonyíték hiányát, és a nem kellőképpen feltárható, bizonyítható jogsértés megvalósulása miatt kimondásra került, hogy a jogszabály által kötelezően előírt 10-es szorzószám jelen esetben - figyelembe véve az eset összes körülményét - eltúlzott mértékű, annak alkalmazása indokolatlan és méltánytalan lenne. Így lépte át az állatvédelmi hatóság a jogszabályi korlátot.

Jelen esetben az eljárás megszüntetése már csak azért sem jöhetett szóba, mivel jogerős ítélet mondta ki büntetőeljárásban az állatkínzás elkövetését. Azt állítani a közigazgatási eljárásban, hogy abszolút nem történt jogsértés, nem lehetett, nem is volt indokolt. A rendelkezésre álló bizonyítékok alapján azt lehetett kimondani, hogy hitelt érdemlően nem lehet bebizonyítani az ok-okozati összefüggés meglétét a hurok kihelyezése és a kutya vélelmezett pusztulása között.

1.4.5 Gondolatok a 'ne bis in idem' elvéről az állatok jogi védelmét szolgáló közigazgatási és büntetőjogi szankciók tükrében²⁵

Az Alkotmánybíróság a 8/2017. (IV.18.) számú határozatában alkotmányos követelményként állapította meg, hogy ha állatkínzás bűncselekménye miatt büntetőjogi felelősség megállapításának van helye, vagy jogerős marasztaló döntés született, akkor ugyanazon tényállás miatt indult állatvédelmi hatósági eljárásban, ugyanazon jogellenes cselekmény miatt állatvédelmi bírság kiszabására ugyanazon személlyel szemben nem kerülhet sor.

A közigazgatási szankciók közül az állatvédelmi bírság büntető jellegű szankció, ezért az alkotmányos követelmény csak erre vonatkozik. Az állatvédelmi bírság helyett vagy amellelt alkalmazható jogkövetkezmények nem sorolhatók a büntető jellegű jogkövetkezmények közé, mivel azok nem az elkövetett jogsértés megtorlására irányulnak, hanem meghatározott tevékenységre köteleznek vagy valamilyen tevékenység gyakorlásától eltiltanak.

A nem büntető jellegű szankciók célja elsősorban a reparáció, a tudatformálás és a prevenció. Mindezek figye-

25

Bányai K (2021) Gondolatok a ne bis in idem elvéről az állatok jogi védelmét szolgáló közigazgatási és büntetőjogi szankciók tükrében. Agrár- és Környezetjog 31: 23.

lembevételével nem valósul meg a 'ne bis in idem' elvének a megsértése, ha az állatkínzás miatti büntetőjogi felelősségre vonás mellett a közigazgatási hatóság saját eljárásában nem állatvédelmi bírsággal sújtja a jogsértőt, hanem például az állattartástól eltiltás jogkövetkezményét alkalmazza.

Összefoglalva elmondható, hogy a kettős szankcionálás önmagában nem jelenti a 'ne bis in idem' elvének megsértését, amennyiben a közigazgatási szankciót és a büntetőjogi szankciót egymást kiegészítve alkalmazzák.

Eredendően a 'ne bis in idem' elve a nemzeti jogokban az alkotmányban, illetve egyes eljárási jogi kódexekben nyert szabályozást a legalitás elvéből fakadóan az állam büntetőhatalmi igényének korlátozását jelentő rendezőelvként. A kétszeres értékelés tilalma hamar átkerült más jogterületek gyakorlatába is.²⁶

A jogbiztonságból eredő kiszámíthatóság követelményéből következik, hogy a jogalkotónak szabályoznia kell a különböző eljárások egymáshoz való viszonyát, ha a büntetőjogi fenyegetettségű jogellenes cselekményhez más jogágba tartozó jogkövetkezmény is társul.²⁷

A 'ne bis in idem' elve önmagában nem zárja ki azt, hogy valakivel szemben, ugyanazon jogellenes cselekmény miatt több, más jogágba tartozó, azonban eltérő funkciójú eljárást folytassanak le, és annak eredményeként jogkövetkezményt alkalmazzanak. A jogkövetkezmény jellege lesz a megkülönböztetés ismérve, azaz a büntetőjogi jogkövetkezmény megtorló jellegű szankciója mellett ugyancsak represszív célú közigazgatási szankció nem alkalmazható.

Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy alkotmányos követelmény ugyanazon cselekmények büntetőjogi és közigazgatási jogi kétszeres szankcionálásának tilalma, amelynek a jogbiztonság elvéből fakadó garanciális rendezése jogalkotói feladat.²⁸

1.4.6 A Szankciótörvény és a kétszeres eljárás alá vonás tilalma

A fenti jogalkotói feladat teljesítése realizálódott a közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló 2017. évi CXXV. törvény, a Szankciótörvény megalkotásával. Mindazon felül, hogy e törvény hivatott biztosítani a közigazgatási szankciók alkalmazása terén a fokozatosság elvét, fontos szerepet tölthet be - a különböző jogágak által büntetni rendelt - ugyanazon jogellenes cselekmény miatt indult eljárások és azok érdemi lezárásaként születő döntések elkerülése terén, vagyis elősegítheti a 'ne bis in idem' elvének érvényesülését.

Az, hogy a Szankciótörvény jelenlegi formájában teljeskörűen alkalmas-e arra, hogy a párhuzamos eljárásokat, illetve azonos tényállás alapján azonos rendeltetésű többszörös szankciók létét kiküszöbölje, a 'ne bis in idem' elvének megfelelően,²⁹ az elkövetkezendő évek joggyakorlata fogja majd visszaigazolni.

A jelenleg hatályos Szankciótörvény előírja, hogy ha a közigazgatási szankciót alkalmazó hatóság tudomására jut, hogy az eljárása alapjául szolgáló jogsértő magatartás miatt büntetőeljárás van folyamatban és a közigazga-

tási szankció alkalmazása e büntetőeljárás kimenetelétől függ, az eljárást a büntetőeljárás befejezéséig felfüggeszti.³⁰

A jogalkotó ezzel a büntetőjogi értékelés elsőbbségét hangsúlyozza. A gyakorlatban viszont az a gyakoribb, hogy a közigazgatási eljárás előbb megindul, esetleg előbb be is fejeződik, mint a büntetőeljárás. Sok esetben - sajnos - az eljáró szervek nem is tudnak egymás eljárásáról. A Szankciótörvény hibája az, hogy vélelmezi a büntetőjogi értékelés elsőbbségét és ezzel együtt azt is, hogy a közigazgatási hatóság mindig időben észleli, ha már büntetőeljárás van folyamatban.

Ez a valóságban többnyire nem így van. A Közigazgatási Szankciók Nyilvántartása arra alkalmas, hogy a nyilvánított véglegessé vált közigazgatási döntések alapján biztosítsa a közigazgatáson belül a fokozatosság elvének érvényesülését, ugyanakkor nem tudja kiküszöbölni a kettős eljárást és büntetést, mivel nincs összekötve más hatóságok szankcióit nyilvántartó rendszerekkel.

Ezért mind a mai napig kiemelten fontos lenne a hatóságok közötti kommunikáció, mert a megfelelő szintű kapcsolattartással és a jogszabályok helyes értelmezésével lehet leginkább elkerülni a 'ne bis in idem' elvének megsértését.

Ugyanakkor arról sem szabad megfeledkezni, hogy a közigazgatási szankcionálás objektív mérce, önmagában nem függhet a büntetőeljárástól, de a 'ne bis in idem' elve miatt mégis figyelemmel kell lenni rá.³¹

A legnagyobb gondot a gyakorlatban mégis az okozza, hogy a két eljárás közül időben általában előbb indul meg, de mindenképpen előbb fejeződik be a közigazgatási eljárás, amelyben egy jogszerű közigazgatási döntés születik, amit aztán utólagosan majd azért kell jogszerűtlennek minősíteni, hogy érvényesülni tudjon a később induló vagy befejeződő büntetőeljárás elsősége, és ezáltal elkerülhető legyen a kétszeres értékelés megvalósulása.

Bányai Krisztina abban látná a megoldást, ha a büntetőbírók büntetékiszabási gyakorlatában enyhítő körülménynek számítana az előzetes közigazgatási eljárás, vagyis az ott meghozott érdemi döntés „beszámításra” kerülne a büntetőhatóság represszív szankciójába. Így elkerülhető lenne a szankcióhalmazódás, nem csorbulna a közigazgatási hatóság tekintélye sem és érvényesülni tudna a tisztességes eljáráshoz való jog alkotmányos alapelve.

26 Uo. 26.
27 Uo. 28., 8/2017. (IV.18.) AB határozat
28 Uo. 28.
29 Uo. 29.

30 Uo. 30.
31 Uo. 32.

1.5 Az állatvédelmi helyszíni bírság jogszabályi korlát vagy jogszabály adta lehetőség?

Az Ávtv. 2021. január 7-ei módosítása vezette be, miszerint az állatvédelmi hatóság állatvédelmi bírság helyszíni bírságként történő kiszabására jogosult.³²

Az, hogy ez mikor és hogyan tehető meg, az erre vonatkozó szabályozást a közigazgatási szabályszegések szankciójáról szóló 2017. évi CXXV. törvényben találjuk meg. A Szankciótörvény 11. §-a kimondja, hogy közigazgatási bírságként helyszíni bírság is kiszabható akkor, ha az ügyfél a jogsértést teljes mértékben elismeri, törvény azt lehetővé teszi, az ügyfél az elismerés mellett lemond az őt megillető jogorvoslati jogról, valamint megtörtént a részletes kioktatás, mely magában foglalja a bizonyítékok körét is. A helyszínen átadásra kerülő érdemi döntés rendelkező része maga a bírságösszeg, az indokolási rész pedig az elismerés, aláírással igazoltan.

Az állatvédelmi bírság helyszíni bírságként történő kiszabása esetén a jogalkotó felállított egy korlátozó szabályt, ezzel mintegy megköti a jogalkalmazó kezét, amikor kimondja, hogy a kiszabott helyszíni bírság nem lehet magasabb, mint az azonos tényállás során kiszabható közigazgatási bírság legmagasabb összegének negyede.

A 2021-es évtől ez az új szabályozás is segíti a szolgáltató közigazgatást ügyfélbarátabbá tenni, mert lehetővé teszi, hogy a megvalósult jogsértés esetén a jogsértéshez rendelt konkrét szorzószámmal számolt nagyobb összegű bírság helyett, annak csak negyedét kelljen megfizetnie ügyfélnek. Ez a szabályozás egy jogszabályi korlátot - mérlegelés lehetőségének hiánya a szorzószám kiválasztásánál - egy újabb korlátozás bevezetésével némiképp feloldott, és ezáltal ügyfélbarátabbá tette az így lefolytatásra kerülő állatvédelmi hatósági eljárásokat.

A gond az, hogy a mindennapi gyakorlatban ez mégsem ilyen egyszerű. Az, aki már készített el állatvédelmi bírságot kiszabó határozatot, tudja, hogy mennyi mindenre oda kell figyelni, több táblázatból kell kiválasztani - megfelelően - a szorzószámokat, melyek összegével és szorzatával kell majd beszorozni az alpbírság összegét.

A helyszínen való osztás, szorzás, számolgatás a többnyire felfokozott hangulatban nagyon nem egyszerű. Az állatvédelmi ellenőrzések nagyobb részére igaz az a mondás, hogy a helyszíni ellenőrzés a közigazgatás lövészárka, mert gyakoriak a kiabálások, fenyegetések stb. Valójában nagyon ritka az is, ha az ellenőrzött fél beismerné, hogy jogszabályokat sértett, vagyis elismerné a jogsértést. Arról nem is beszélve, hogy az állatvédelmi bírságok magas összegének a negyede is elég sok, így ez sem lesz kellő motiváló eszköz a jogsértés elismeréséhez.

Mindenesetre a helyszíni bírság kiszabásának lehetősége több mint két éve az állatvédelmi közigazgatási hatósági eljárások során is adott, de a gyakorlat azt mutatja, hogy nem igazán él ezzel a lehetőséggel a hatóság. Többnyire csak elméleti síkon tudunk még róla beszélni, gyakorlati alkalmazása jelenleg nem igazán ismert. Ezen új jogintézmény hasznosságát és sikerességét az elkövetkezendő évek jogalkalmazó gyakorlata fogja visszaigazolni.

32 Kájó C (2022) Tapasztalatok az egy éves állatvédelmi helyszíni bírságról. <https://jegyo.hu/tapasztalatok-az-egy-eves-allatvedelmi-helyszini-birsagrol/> 2023.08.22.

2. AZ ARANY KÖZÉPÚT AZ ÁLLATVÉDELMI KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSOKBAN

„Testvéreink ők, s ugyanabban a műhelyben készültek, mint az ember, s értelmük is van, néha bonyolultabb és finomabb, mint legtöbb embernek.” /Márai Sándor/

Az állatvédelmi törvény nyilatkoztatja ki azt a tételt, miszerint az állatvédelmi bírság mértékének a magatartás súlyához, ismétlődéséhez és különösen az állatnak okozott sérelem jellegéhez, időtartamához kell igazodnia.³³

Az állatvédelmi bírság mértékét, kiszámításának módját, a kiszabására és felhasználására vonatkozó részletes szabályokat az Ávtv. végrehajtási rendelete, a 244/1998. (XII.31.) kormányrendelet (Bírságrendelet) állapítja meg. E rendelet 2012 nyarán egy átfogó módosításon esett át, majd ezt követően több alkalommal is kisebb módosításokat eszközölt benne a jogalkotó.

2012 augusztusa előtt az állatvédelmi bírság összege ötezer forinttól százötvenezer forintig terjedhetett. A bírság nagyságának igazodnia kellett az elkövetett jogsértés súlyához, valamint az ismétlődő elkövetést súlyosbító tényezőként kellett figyelembe venni.

A jelenleg hatályos Bírságrendeletben bevezetésre került a bírság alapösszege, mely tizenötezer forintban került megállapításra. A 2021. január 7-től hatályos szabályozás az alpbírság összegére vonatkozóan differenciálást vezetett be. A bírság kiszámításánál alkalmazandó alpbírság összegét attól teszi függővé, hogy a jogsértés elszennvedője kedvtelésből tartott állat vagy az Ávtv. hatálya alá tartozó egyéb állat. Az új szabályozás szerint kedvtelésből tartott állat érintettsége esetén hetvenötezer forintos alpbírság összeggel kell számolni az állatvédelmi bírság kiszabása során.

A bírság kiszámításakor a jogsértés körülményeitől függően, a megvalósult, akár több jogsértést is egyszerre figyelembe véve, a rendelet táblázataiból kiválasztott szorzókkal kell az alpbírság összegét beszorozni. Az így kapott bírságösszeg akár több százezres vagy milliós nagyságrendű tétel is lehet, melynek felső határát maga a Bírságrendelet sem korlátozza.

A Bírságrendelet 2012-es módosításának jogalkotói szándéka abban rejlett, hogy az állatvédelmi jogsértések elkövetéséhez olyan jogkövetkezmények, és olyan mértékű szankciók legyenek hozzárendelve, melyek alkalmazásával mind a speciális, mind a generális prevenció hatás eléri célját. Ez a jogalkotói szándék az állatkinzás jogsértése esetén kiemelkedően fontos és hasznos is, de nem szabad elfeledkezni arról, hogy az állatvédelmi törvény végrehajtási rendelete számos más jogsértés elkövetését is büntetni rendeli.

33 1998. évi XXVIII. törvény az állatok védelméről és kíméletéről 43. § (1) <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99800028.TV&celpara=&dbnum=1> 2023.08.10.

2.1 Közigazgatási szankciók az állatvédelmi eljárásokban

A közigazgatási hatóság eljárásai során minden olyan esetben, amikor a jogsértő magatartás, cselekmény megvalósulása bizonyítottan fennáll, határozati formában kiadott érdemi döntésében közigazgatási szankciót szab ki. A szankció gyűjtőfogalom, mivel a bírság és figyelmeztetés mellett az intézkedéseket is magába foglalja.

A leggyakrabban előforduló bírsággal sújtandó jogsértések bemutatása előtt célszerű áttekinteni az intézkedések körét is, melyek vagy önmagukban, vagy állatvédelmi bírság kiszabása mellett írják elő kötelezést a jogsértő állampolgárnak.

Az állatvédelmi bírság kiszabása **mellett** az állatvédelmi hatóság az alábbi intézkedéseket teheti, kötelezéseket írhatja elő:

- a) az eb tartót az eb közterületen való vezetések szigorúbb szabályok betartására kötelezheti;
- b) az eb tartót az eb tartási körülményeinek megváltoztatására és szigorúbb tartási feltételek kialakítására kötelezheti;
- c) az állattartót az állat megfelelő és biztonságos elhelyezése, valamint szökésének megakadályozása érdekében meghatározott építési munka elvégzésére kötelezheti;
- d) az eb tartót az ebek viselkedésének megítélésében jártas szakértővel egyeztetett képzés elvégzésére kötelezheti;
- e) az állatvédelmi és állattartási szabályok megsértése esetén az állattartót meghatározott cselekmény végzésére, tűrésére vagy abbahagyására kötelezheti az állatok védelme érdekében;
- f) elrendelheti az eb ivartalanítását;
- g) ebet veszélyesnek minősíthet;
- h) eb életének kioltását rendelheti el.

A jelenleg hatályos állatvédelmi törvény azt is lehetővé teszi, hogy az állattartót állatvédelmi oktatásra kötelezze a hatóság vagy **megtiltsa** neki az állattartást.

„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.”³⁴ „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.”³⁵

„Ha kedvtelésből tartott állat tartója az állatok védelmére vonatkozó jogszabályok vagy hatósági határozat rendelkezésének szándékos vagy ismételt megsértésével állatának maradandó egészségkárosodását vagy elpusz-

tulását 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.”³⁶

A jogalkotó az állattartástól való eltiltást nemcsak a kedvtelésből tartott állatok esetében tette lehetővé. A gazdasági haszonállatok vonatkozásában is élhet a hatóság a szankció ezen formájával annyi különbséggel, hogy itt az eltiltást megelőzhetik az állattartóra nézve enyhébb szankciók, úgy, mint a jelentéstételre kötelezés és a gyakorlattal rendelkező személy igénybevételére kötelezés. E kötelezettségeknek való meg nem felelés esetén második lépcsőként fog majd rendelkezni az eljáró hatóság az állattartástól való eltiltásról. Ugyanakkor az eset körülményeitől függően az első lépcső ki is maradhat, mérlegelést követően dönthet úgy a hatóság, hogy közvetlenül, már első lépésként az állattartástól való eltiltást alkalmazza.

2.2 Állatvédelmi bírsággal sújtandó jogsértések

Az állatvédelmi bírságról szóló 244/1998. (XII.31.) Kormányrendelet (Bírságrendelet) hétféle alapjogsértést és 21-féle minősített esetet sorol fel; a 28 féle jogsértés közül csak egy esetben rendel től-ig szorzószámot a jogsértéshez.

A tételes felsorolást mellőzve, példálózva mutatnák be néhány jogsértés típust - ami miatt leggyakrabban büntet az állatvédelmi hatóság - hozzárendelve az alkalmazandó szorzószámmal kiszámolt bírságösszeget: Engedélyhez kötött tevékenységet engedély nélkül, vagy az engedélyben leírtaktól eltérően folytatott: 45.000 forint, illetve 225.000 forint, ha a jogsértés elszennvedője kedvtelésből tartott állat. Az állat rendszeres ellenőrzését elmulasztotta: 45.000 forint, kedvtelésből tartott állat esetén 225.000 forint. Az állat kötelező egyedi jelölését nem végezte el: 45.000 forint, a kedvtelésből tartott állatnál pedig 225.000 forint. Mindhárom esetben a 3-as szorzószám a kötelezően alkalmazandó. Ember egészségét, testi épségét veszélyeztette: 75.000 forint, és 375.000 forint, ha a jogsértés elszennvedője a házi kedvenc. Ezen jogsértéshez az 5-ös szorzószámot rendelte a jogalkotó. 4. ábra



4. ábra: Egyedi azonosítás – mikrochip leolvasása

34 1998. évi XXVIII. törvény az állatok védelméről és kíméletéről 43. § (6) <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99800028.TV&celpara=&dbnum=1.2023.08.10.>

35 1998. évi XXVIII. törvény az állatok védelméről és kíméletéről 43. § (7) <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99800028.TV&celpara=&dbnum=1.2023.08.10.>

Egy konkrét jogeset kapcsán eljuthatunk arra a következtetésre, hogy az ember egészségét, testi épségét nemcsak az a kutyatulajdonos veszélyezteti, akinek kutyája közterületen felügyelet nélkül tartózkodik és ott emberre támad, vagy ugyan felügyelet alatt van kint, de nem az előírt szabályoknak megfelelően történik a sétáltatása, és emiatt tud utcán, közterületen emberre támadni.

A hatályos jogszabály, a kedvtelésből tartott állatok tartásáról és forgalmazásáról szóló kormányrendelet az alábbiak szerint határozza meg a helyes kutyasétáltatás szabályait:

„Belterület közterületén – kivéve az ebek futtatására kijelölt területet – ebet csak pórázon lehet vezetni. Közterületen ebet csak olyan személy vezethet, aki az eb irányítására, kezelésére és féken tartására képes. Közterületen az eb tulajdonosának biztosítania kell, hogy az eb sem más állatot, sem embert harapásával ne veszélyeztethessen. Szájkosarat használni a (2) bekezdésben foglaltak végrehajtása érdekében – ha törvény, kormányrendelet vagy miniszteri rendelet a szájkosár használatát nem írja elő – kizárólag az egyed jellemzően agresszív magatartásának ismerete esetén kell.”³⁷

A megkezdett gondolathoz visszatérve az ember egészségét, testi épségét veszélyezteti jogsértés általi is megvalósul, és az is megvalósítja, aki nem tesz eleget annak a kötelezettségének, hogy évente beoltassa kutyáját veszettség ellen. Ezen az alapon az a gazda is bírsághozható állatvédelmi hatósági jogkörben eljárva, akinek a saját udvarában mar meg embert a kutyája. Konkrét esetben „nem szívesen” büntette volna meg az eljáró hatóság azt a felelős gazdát, akinek első alkalommal szökött ki a kutyája elszakítva a láncát, és közterületen egy kerékpáron közlekedő hölgy bokáját megszorította, azon sebet nem is ejtve – de mikor kiderült, hogy a kutyának nincs érvényes veszettség elleni oltása, az ügyészi megkeresésének eleget téve kiszabásra került az állatvédelmi bírság, a határozat indokolás részében kihangsúlyozva e mulasztás potenciális veszélyét.

Néhány példa a Bírságrendelet 4. számú mellékletében szereplő, **minősített esetként** deklarált jogsértésekből: Az állat életét elfogadható ok vagy körülmény nélkül oltotta ki, állatot kínozta, az állat tulajdonjogával, tartásával felhagyott, az állatot elűzte, elhagyta, kitette. Mindhárom esetben a legmagasabb 10-es szorzószám tartozik a jogsértésekhez, így a kiszabandó bírság összege 150.000 forint, kedvtelésből tartott állat esetében pedig 750.000 forint.

Az állatot károsította, az állatot olyan teljesítményre kényszerítette, amely felismerhetően meghaladta annak teljesítőképességét, az állat életének kioltása előtt kábítási kötelezettséget mulasztott. Mindhárom jogsértéshez a 8-as szorzószám tartozik, így a bírságösszeg 120.000 forint, valamint 600.000 forint, ha az elszennvedő kedvtelésből tartott állat. Az állat szökésének megakadályozásáról nem, vagy nem megfelelően gondoskodott, az állat biztonságos elhelyezéséről nem gondoskodott. Ezen jogsértések esetén alkalmazandó szorzószám a 6-os, így 90.000 forint vagy 450.000 forint kerül kiszabásra attól függően, hogy kedvtelésből tartott az állat vagy azon kívül eső kategóriába tartozik. Az előírt férőhely-igényeket nem teljesítette, az állat mozgását a megengedettől eltérően korlátozta, az állat helytelen takarmányozása által annak egészségét veszélyeztette, érzéstelenítési kötelezettség alá tartozó beavatkozást érzéstelenítés nélkül végzett. A jogsértésekhez rendelt 5-ös szorzószámmal számolva 75.000 forint a megfizetendő bírságösszeg nem kedvtelésből tartott állatnál és 375.000 forint a „ked-

vesállatok” esetében. Az állat állat-egészségügyi ellátásáról nem gondoskodott jogsértéshez a 3-as szorzószám tartozik, így az alkalmazandó bírság összege 45.000 forint, kedvtelésből tartott állat esetén 225.000 forint. Több jogsértés az állatszállítás során valósítható meg, mint például: szállításkor a rakodási sűrűséget helytelenül választotta meg, a szállítási és pihenési időket helytelenül választotta meg. Mindkét jogsértésnél a 8-as szorzószám alkalmazása a kötelező, míg a szállításkor az egyéb körülményeket helytelenül választotta meg, valamint az állatot annak kíméletét nem biztosító módon mozgatta, terelte jogsértések esetén 5-ös szorzószámmal számolandó a kiszabandó bírság. 6. ábra



5. ábra: Zsúfolt tartás

Az alábbi táblázat az állatvédelmi bírságról szóló 244/1998. (XII.31.) Kormányrendelet **3. és 4. számú mellékletének** kivonata, benne azon jogsértések és a hozzájuk rendelt szorzószámok, valamint a hatályos szabályok szerint kiszámolt bírságösszegek kerülnek bemutatásra, melyekkel az eljáró hatóság leggyakrabban találkozhat.

³⁷ 41/2010. (II.26) Kormányrendelet a kedvtelésből tartott állatok tartásáról és forgalmazásáról 17. §, 17/A. § <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1000041.KOR&celpara=&dbnum=1.2023.08.30.>

A mulasztó	Alkalmazandó szorzószám	Kiszabandó bírság összege kedvtelésből tartott állat / egyéb állat esetén
1. engedélyhez kötött tevékenységet engedély nélkül, vagy az engedélyben leírtaktól eltérően folytatott	3	225.000 Ft / 45.000 Ft
2. az állat rendszeres ellenőrzését elmulasztotta	3	225.000 Ft / 45.000 Ft
3. a hatóság által előírt intézkedést nem, vagy hiányosan teljesítette	2	150.000 Ft / 30.000 Ft
4. az állat kötelező egyedi jelölését nem végezte el	3	225.000 Ft / 45.000 Ft
5. ember egészségét, testi épségét veszélyeztette	5	375.000 Ft / 75.000 Ft
6. állat életét elfogadható ok vagy körülmény nélkül oltotta ki	10	750.000 Ft / 150.000 Ft
7. állatot kínzott	10	750.000 Ft / 150.000 Ft
8. az állat tulajdonjogával, tartásával felhagyott, az állatot elűzte, elhagyta, kitétte	10	750.000 Ft / 150.000 Ft
9. az állatot károsította	8	600.000 Ft / 120.000 Ft
10. az állat szökésének megakadályozásáról nem, vagy nem megfelelően gondoskodott	6	450.000 Ft / 90.000 Ft
11. az előírt férőhely-igényeket nem teljesítette, az állat mozgását a megengedettől eltérően korlátozta	5	375.000 Ft / 75.000 Ft
12. szállításkor a rakodási sűrűséget helytelenül határozta meg	8	600.000 Ft / 120.000 Ft
13. a szállítási és pihentetési időket helytelenül választotta meg	8	600.000 Ft / 120.000 Ft
14. az állat életének kioltása előtt kábítási kötelezettséget mulasztott	8	600.000 Ft / 120.000 Ft
15. az állat küllemét sebészeti úton, nem engedélyezett módon változtatta meg	6	450.000 Ft / 90.000 Ft
16. az állat állat-egészségügyi ellátásáról nem gondoskodott	3	225.000 Ft / 45.000 Ft
17. egyéb jogszabályban foglalt állatjóléti kötelezettségét megsértette	2-4	150.000 Ft – 300.000 Ft / 30.000 Ft – 60.000 Ft

6. ábra: A leggyakrabban előforduló bírságszankcióval sújtott jogsértések

Abban az esetben, ha adott tényállás egyszerre több jogsértést valósít meg, akkor az alap 15.000 forint vagy 75.000 forint bírságot a jogsértésekhez tartozó valamennyi szorzószámmal be kell szorozni méghozzá úgy, hogy az ugyanazon táblában lévő számokat összeadva, a táblázatokból nyert számok összegét összeszorozva kapott számmal kell beszorozni a 15.000, illetve 75.000 forint alapszorzó összegét. A kötelező szabályok szerint számolva több százézes, illetve milliós bírságtartozás is keletkezhet. A Bírságrendelet számolásra vonatkozó szigorú szabályai ezáltal, mint jogszabály adta lehetőségek megteremtik arra az alapot, hogy az ismétlődő, szándékos magatartással megvalósított „jogsértés csoportok” esetében egy kellően hatalmas összegű bírságnak elrettentő, és a jövőre nézve visszatartó ereje tudjon lenni.

Zala vármegyében közigazgatási hatósági eljárás keretében meghozott legnagyobb összegű állatvédelmi bírság az elmúlt tíz évben 30 millió 240 ezer forint volt. A bírság 2012 novemberében egy olasz állampolgárral szemben került kiszabásra. Mivel a teljesítés, befizetés elmaradt, az eljáró hatóság a fővárosi főjegyzőtől (mint az akkori hatáskörrel rendelkező adhatóságtól) kérte a kintlévőség behajtását. Sajnos a végrehajtási eljárás is eredménytelenül zárult. Ebben az ügyben a közúton igazoltatott olasz állampolgár egyszerre több jogsértést valósított meg, melyek a következők voltak: engedélyhez kötött tevékenységet engedély nélkül folytatott, a kötelezően előírt dokumentációt, adatszolgáltatást nem teljesítette, az állatok többségénél a kötelező egyedi jelölést nem végeztette el, helytelen takarmányozással az állatok egészségét veszélyeztette, a szállításhoz helytelenül választotta meg a rakodási sűrűséget, valamint nyolc hetes kort el nem ért állatokat az anyjuktól elszakítva szállított. Az ellenőrzés alá vont személy 54 db, 3-9 hetes kor közötti kutyát vitt volna Olaszországba számos jogszabályi előírást megszegve. 7. ábra



7. ábra: Illegális kutyaszállítmány

A tananyagban több helyen is jogszabályi korlátként hivatkoztam arra a jogalkalmazó szinten jelentkező problémára, mely az eljáró hatóság mérlegelési jogkörét csorbitja. Az eljáró hivatalnok nem tud úgy bírságot kiszabni, hogy a bírságösszeg kiszámolása során a mérlegelés lehetőségével élhetne, és a jogsértéshez tartozó szorzószám tartományból választhatna a jogsértés súlyához és ismétlődéséhez igazodó mértékű szorzót, mert a jogsértésekhez tartozó szorzószámok – egy-két kivételről eltekintve – nem túl-ig határon belül kerültek meghatározásra.

Ez a jogszabályi korlát jelenleg is nehezíti a jogalkalmazói munkát. Álláspontom szerint indokolt és szükséges

lenne annak átgondolása, hogy hasonlóan más anyagi jogi szabályokhoz kapcsolódó bírságrendeletekhez, az állatvédelmi törvény bírságrendeletében is, a jogsértésekhez tartozó szorzószámokat tól-ig tartományon belül kellene szabályozni. Az **arany középút megtalálásával** a közigazgatási eljárások során elvárt ügyfélbarát szemlélet is jobban védhetővé válna.

A megtett lépések önmagukban mit sem érnek, ha a folyamatokat nem támogatja a hatósági eljárás szabályainak korszerűsítése, a joganyag továbbfejlesztése, olyan új jogintézmények bevezetése, amelyek a fenti szempontokkal egyenrangúnak tekintik az ügyfelek elvárásait.³⁸

3. AZ ÁLLATVÉDELMI ELJÁRÁSOK ÁLLATOK OLDALÁN ÉS ÉRDEKÉBEN FELLÉPŐ SZEREPLŐI

„A Földet nemcsak az ember, hanem minden élőlény számára teremtették.” /Anthony Douglas Williams/

Az állatokkal való helytelen bánásmódból adódó jogsértések esetén közigazgatási hatáskörben eljárva állatvédelmi hatóságként a jelenleg hatályos szabályozás, a földművelésügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 383/2016.(XII.2.) Kormányrendelet értelmében az alábbi szervek járhatnak el, mint elsőfokú állatvédelmi hatóság: miniszter, NÉBIH, Pest Vármegyei Kormányhivatal, élelmiszerlánc-biztonsági és állategészségügyi hatáskörben eljáró vármegyei kormányhivatalok, élelmiszerlánc-biztonsági és állategészségügyi hatáskörben eljáró járási hivatalok, települési önkormányzatok jegyzői, fővárosi főjegyző, és a fővárosi kerületek jegyzői. A közigazgatási döntések meghozatalának egyszintűvé válásával az állatvédelmi ügyekben is igaz, hogy az első fokon meghozott döntés ellen nincs helye fellebbezésnek, de a döntés bírósági felülvizsgálata kérhető. A fent hivatkozott kijelölő Kormányrendelet értelmében és az általános közigazgatási rendtartásról szóló eljárási törvény (Ákr.) vonatkozó illetékességi szabályai alapján, bármelyik hatáskörrel rendelkező szervhez, mint elsőfokú állatvédelmi hatósághoz (kivéve: miniszter) érkezik a bejelentés, az maga köteles eljárni, hatásköréről nem mondhat le, vagyis a bejelentést nem teheti tovább. Ha több hatáskörrel rendelkező szervhez is megérkezik a bejelentés, akkor a megelőzés elve érvényesül.³⁹ Előfordulhat, hogy a probléma jellege olyan mértékű, ami igényli a hatóságok együttes összefogást, egy közös ellenőrzés lefolytatásban, együttgondolkodásban és a jogszerű megoldási lehetőségek megtalálásában. Ilyenkor az eljárásra „felhatalmazást kapott” hatóságok egymás közötti kommunikációja mellett az is kiemelten fontos, hogy jó és hatékony együttműködés tudjon kialakulni az állatvédő szervezetek és az eljárásra feljogosított hatóságok között. A jogsértések felderítésében az állatvédelmi szervezetek és az önkéntes állatvédők is sokat segítenek a hatóság munkáját, sőt, több esetben, ahol a tulajdonos is együttműködő és elfogadja a segítséget, maguk oldják meg a hatósági beavatkozást nem mindig igénylő „kisebbségi problémákat”: kutyaházzal vagy élelemmel segítenek az állattartónak a tartott állat életkörülményeinek javításához. Ugyanakkor nagyon fontos, hogy azokban az esetekben, ahol a tartási körülmények és a tulajdonos hozzáállása indokolja az állat ideiglenes vagy akár végleges elvételét, ott az eljárásra jogosult hatóság (állatvé-

delmi hatóság, rendőrség) bevonása ne maradjon el. Az elvételről döntést kell hozni, ami lehet bűnjelként való lefoglalás a rendőrség részéről, vagy határozat az ideiglenes elhelyezésről vagy végleges elvételről, a kobzásról. Az utóbbiak meghozatalára az állatvédelmi hatóság jogosult azonnali intézkedés keretében.

Az állat elvétele felelőtlen gazdájától a jogszabályi előírások betartásával, a hatályos szabályozás lépéseit⁴⁰ követve történhet: ha az állattartó nem vagy nem megfelelően teljesíti az előírt szabályokat és ezáltal az állat vagy ember egészségét súlyosan veszélyezteti, az állatvédelmi hatóság az állattartó költségére az előírt feltételek biztosításáig elrendelheti az állat megfelelő helyre történő szállítását. Ha az állattartó az állatvédelmi hatóság által előírt időponton belül a jogszabályszerű tartási feltételeket biztosítani tudja, visszakaphatja állatát, ellenkező esetben a hatóság a végleges elvételről, kobzásról rendelkezik. Ezt követően a hatóságnak kell gondoskodnia az állat tulajdonjogának átruházásáról. Amennyiben ezt jogszabály kizárja vagy eredménytelenül zárul, az állat végleges elhelyezése a soron következő lépés. Az elhelyezés eredménytelensége esetén, és csak hat hónap elteltével lehet az állat életét megengedett módon kioltani, melyről szintén hatósági döntést kell hozni. Abban az esetben, ha a végleges elhelyezés csak rendszeres költségráfordítással oldható meg, a korábbi tulajdonost legfeljebb 12 hónapra jutó költség megfizetésére lehet kötelezni.

Az állatok elvételét követő elhelyezésnél fontos, hogy az állatoknak jobb körülményeket biztosítsunk, mint amilyenek ott voltak, ahonnan kiemelésre kerültek. Ezért alapos megfontolást igényel az új, akár ideiglenes, akár végleges tulajdonosnak a megválasztása – ami legyen a hatóság feladata és döntése, de persze az állatvédőkkel szorosan együttműködve, hisz az állatvédők kapcsolataik és ismeretségeik révén – mint ahogy ezt már számtalan esetben tapasztalhatta is az eljáró hatóság – nagyon sokat tudnak segíteni. 8. ábra



8. ábra: Az állati jóllétet sértő tartási körülmények

38 Józsa i.m. 60.
39 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról 15-18.§§ <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1600150.TV&celpara=&dbnum=1> 2023.08.15.

40 1998. évi XXVIII. törvény az állatok védelméről és kíméletéről 45/B. § (1)-(2) <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99800028.TV&celpara=&dbnum=1> 2023.08.10.

Az állatok érdekében folytatott eljárások legeklejtőbb példái - amikor a közigazgatási hatóság, a rendőrhatalóság és az állatvédelmi szervezetek, állatvédők együttes jelenléte és együttműködése keretében történik az állatok megmentése - az illegális kutyakereskedelem felderítése keretében megállításra kerülő és feltartóztatott kutyaszállítmányok indukálta ellenőrzések, valamint az állatkínzás bejelentésének kivizsgálása érdekében lefolytatott közös helyszíni szemlék.

Az illegális kutyakereskedelemmel összefüggő illegális kutyaszállításoknál az állatvédelmi hatáskörben eljáró állatorvosok együtt kell, hogy működjenek a rendőrhatalósággal. A közúti ellenőrzések alkalmával megállított és igazoltatott gépjárművek csomagtartójából vagy utasteréből előkerülő kiskutyákból álló „rakományhoz” a rendőrség minden esetben kér a helyszíni állatorvost, aki eseti szakértőként lesz jelen. A rendőrség készenléti ügyeletéről érkező hívások a hatósági állatorvosi szolgálathoz futnak be, többnyire munkaidőn túl, készenlétes időben. Ugyanez elmondható a rendőrségtől jövő, egyéb állatvédelmi tárgyú megkeresésekre is, ahol a helyszíni kizsalló hatósági állatorvosnak az a feladata, hogy a helyszínen látottak alapján a rendőrhatalóság munkatársai által felvett jegyzőkönyvbe mondja szakmai meglátásait, észrevételeit, és ezzel az állatkínzás gyanújának megalapozottságát vagy éppen ellenkezőjét fogja majd alátámasztani.

Az illegális kutyaszállítmányok leggyakrabban a kiterelés ellenőrzések alkalmával kerülnek a rendőrök „látóterébe”. Amit mindig vizsgálni és mérlegelni kell, azok a szállítás körülményei, a szükséges papírok megléte, illetve az, hogy az állatkínzás törvényi tényállása akár büntetőjogilag, akár az állatvédelmi törvény alapján fennáll vagy sem. Az esetek többségében ezek a rendőrségi hívások az esti órákban, éjszaka, hajnalban vagy hétfvégén érkeznek a hatósághoz, amikor az állategészségügyi szolgálat készenlétet lát el. A hatósági állatorvosok eseti szakértőként nyilatkoznak, és a látottak alapján (szállítás körülményei, állatok életkora) mondanak véleményt. Állatkínzás gyanúja esetén a szállított kiskutyák vagy bűnjelként kerülnek lefoglalásra vagy az állatvédelmi hatóság azonnali intézkedés keretében az elkobzásukról rendelkezik. Az állatok érdekeit szem előtt tartva mindenképpen megfontolandó, hogy egy jelenleg még íratlan szabályt kövessünk. Ennek szemléletében a büntetőeljárás keretében kivizsgálásra kerülő ügyekben is, az állatok sorsáról közigazgatási eljárásban az állatvédelmi hatóság döntsön és rendelkezzen, vagyis a büntetőeljárás és az állatok sorsa különüljön el egymástól. Ne az élő állat kerüljön bűnjelként lefoglalásra, ami azért is irreális, mert a bűnjetel eredeti állapotában kellene megőrizni a büntetőeljárás befejezéséig.⁴¹ A bűnjetel szerepét az ellenőrzés idején készített fényképek, videók, részletes feljegyzések és a jegyzőkönyvben foglaltak kell, hogy betöltsék. A közigazgatási eljárás keretében elvételre kerülő állatok sorsa, végleges elhelyezése rövidebb és egyben belátható időn belül megvalósítható. Azonban itt is fennállhat annak a veszélye, hogy a jogorvoslati eljárásban, a bírósági felülvizsgálat során mégsem a hatóságnak lesz igaza. Mivel ezekben az esetekben azonnal kell cselekedni, már a döntés véglegessé válása előtt, talán a legjobb megoldás az lenne, ha az illegális kutyaszállító mindig lemondana a kiskutyákról.

Ezen eljárások nehézségét az adja, hogy az esetek nem is egyformák: többnyire a szállító külföldi állampolgár külföldi lakcímmel, vagy külföldi állampolgár magyarországi állandó lakcímmel, vagy magyar állampolgár. A másik, amiben különbözhetnek az esetek, hogy a látottak alapján valószínűsíthető-e az állatkínzás gyanúja. Abban az esetben, ha a szállítás körülményei és az állatok életkora alapján az állatkínzás gyanúja nem mondható

ki, ugyanakkor az állatok nem rendelkeznek egyedi jelöléssel, nincs állategészségügyi kiskönyvük, vagy ha van is, azt nem lehet a kutyákkal összehozni, valamint az öt feletti szállítás nem felel meg a kereskedelmi szállítás szabályainak, a hiányosságok közigazgatási eljárás keretében vizsgálándók és szankcionálándók. Ugyanakkor továbbra is ott van az kérdés, hogy a szállítmányt tovább engedheti a hatóság vagy sem. Ha magyar állampolgár a jogsértés elkövetője, és ismert a magyarországi indulási hely is, akkor visszafordítható a szállítmány, és a visszafordítás helyén illetékes hatóságnak a szállítmányt visszaérkezésekor fogadnia és ellenőriznie kell. Amennyiben külföldi állampolgár viszi a kiskutyákat, vagy ugyan magyar, de nem ismert az indulási hely (mert több helyről vásárolta össze és vinné a kutyusokat külföldre), akkor két lehetősége van az eljáró hatóságnak: vagy szolgáltató állatorvost hív, aki ellátja jelöléssel és papírokkal a kiskutyákat, majd ennek a szolgáltatásnak a megtérítését követően indulhat tovább a szállítmány. Amennyiben ezt nem vállalja a szállító, nincs más lehetősége, mit lemondani a szállított kutyákról. Közben a hatóságnak – akár melyik esettel is állnak szemben – keresnie kell a szállítmány tagjainak helyet. Akik mindig segíteni tudnak ilyenkor, az állatvédők, állatmenhelyek, fajtamentők. Nyilvánvaló, az sem mindegy, hogy 8-10 kölyökkutyát vagy esetleg 50-60-at kell elhelyezni hírtelen, minden rákészsülés nélkül. Abban az esetben, ha a szállító lemondott a szállítmányról, a menhelyekre bekerülő kiskutyáknak reális esélyük van arra, hogy napokon belül akár végleges gazdához kerüljenek.

A helyszíni ellenőrzéseket sokban segíti és időben is előmozdítja, ha a jelenlévő hatóságok állatvédelemben jártas szakemberek által előre elkészített csekklisták segítségével végezhetik ellenőrzéseiket. Ezek a listák mindegy „vezető mankóként” szolgálhatnak az ellenőrzés sokszor zűrzavaros forgatagába, kivédve azt, hogy lényeges szempontok és körülmények maradjanak kivizsgálás nélkül.

A Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal közreműködésével és kiadásában jelent meg a Kutyakötelesség, Útmutató a felelős kutyatartás jogszabályi előírásaihoz című kiadvány, mely az állatvédelmi eljárásokat, bizonyítást segítő formanyomtatványokat és azokhoz kitöltési útmutatókat tartalmaz. A formanyomtatványok letölthetők a <http://portal.nebih.gov.hu> honlapról. **1-7. melléklet**

Egy jogeset példaként arra, amikor a büntetőeljárásban nem az élő állatok kerültek bűnjelként lefoglalásra. Az állatok sorsa így elkülönült a büntetőeljárástól, közigazgatási eljárás keretében rendelkezett róluk az állatvédelmi hatóság.

A Nagykanizsai Rendőrkapitányság Bűnügyi Osztálya 2023. január 25-én helyszíni szemlét tartott egy dél zalai település egyik ingatlanán. A szemle megtartására a település polgármesterének telefonon tett feljelentését követően került sor. A rendőrségre érkező bejelentés szerint az érintett állattartási helyen több kutya magára lett hagyva. Az állatok tartója, J. B. német állampolgár, aki több hete – feltételezhetően – Németországba távozott, a kutyáit magára hagyta, a bejelentés szerint azokról nem gondoskodik senki. A Zala Megyei Kormányhivatal Agrárügyi Főosztály Élelmiszerlánc-biztonsági és Állategészségügyi Osztályának hatósági állatorvosa, állatvédelmi hatósági jogkörben eljárva, rendőrségi megkeresésre érkezett a szemle helyszínére. A helyszíni szemléről készült rendőrségi feljegyzésben a hatósági állatorvos szaktanácsadói jogállású eljárásban résztvevőként került megnevezésre, megállapításait a feljegyzés nyilatkozat formájában tartalmazta.

A helyszíni szemle megtartásáról készített rendőrségi feljegyzésben az alábbi megállapítások kerültek rögzítésre: az állattartási helyen az utcafronti kapu nyitott (kulccsal nem zárt), de csukott állapotban volt a helyszíni szemle megkezdése előtt. Az udvar elhanyagolt, rendezetlen. A főépület utcafronti ablakain a redőny leengedett állapot-

⁴¹ 11/2003. (V.8.) IM-BM-PM együttes rendelet a lefoglalás és a büntetőeljárás során lefoglalt dolgok kezelésének, nyilvántartásának, előzetes értékesítésének és megsemmisítésének szabályairól, valamint az elkobzás végrehajtásáról 9. §.

ban volt, az épület nyugati oldalán lévő bejárati ajtó zárt állapotú. A nyugati oldalon lévő kerítés szétmállott nádból és részben lemezből állt. Az udvaron egy kan, egy év körüli kutya szaladgált, melynek bordái kilátszottak, erősen alutápláltak tűnt. A főépülettől északra észak-déli tájolású melléképület volt látható, a mellette lévő 4,5 x 7 m alapterületű helyiségben 3 db kölyökkutya (kettő szuka és egy kan) volt fellelhető, fajtájuk olasz masztiff, becsült koruk 4-5 hónap. 9. ábra



9. ábra: Három megmentésre váró kölyökkutya

A kutyák alutápláltak voltak, bordaívük és a gerincoszlop csigolyái erőteljesen elődomborodtak. A kölykök szeméin rendellenes elváltozás volt látható, a helyiség aljzatán nagy mennyiségű ürülék és vizelet látszódott. A kerítés mellett üres vödröket és tálakat találtak az ellenőrzést végzők, melyekben élelemnek nyoma sem volt, de az egyikben kis mennyiségű víz látszott. Tovább haladva az udvarban, déli irányba egy másik helyiség volt kialakítva, mely sötét, nyirkos - rugós, tolózárás, fémrácsos bejárattal – ürülékkel erősen szennyezett állapotú, itatóvíz itt sem volt kihelyezve. A helyiségben 2 db szuka kutya volt bezárva, kb. háromévesek, fajtájukat tekintve olasz masztiffok. Déli irányba, egy újabb, további helyiség is ki volt alakítva, melynek bejárati ajtaja a földtől 60 cm magasságban kezdődött. Az előtte elhelyezett raklapot lépcsőpótlásnak használták. Ennek a helyiségnek a bejárati ajtaja a jobb felső sarok részénél fehér színű kábellel volt rögzítve, az ajtó alsó része beszakadt, azon egy 70 x 100 cm nagyságú nyílás tátongott. Ebben a helyiségben is sötét volt, ürülékkel erősen szennyezett, az etetésre szolgáló tálak, vödrök üresek voltak. A hetedik

kutyát a szemle jegyzőkönyv felvételekor a helyszínre érkező állatmenhely dolgozói már az autójukba tették, mert az a kerítés résen az utcára jutott. A kutyák közül csak kettő eb rendelkezett mikrochippel, melyek nem Magyarországon használatos egyedi jelölők. A kutyákat nehezen lehetett megközelíteni, mert többnyire féltek, ugyanakkor az egyik anyaállat agresszív viselkedést tanúsított. A gyepmesteri szolgálat a kutyákat az Élettér Állat-és Természetvédő Egyesület nagykanizsai telephelyére szállította még a helyszíni szemle napján, 2023. január 25-én.

Az állatvédelmi hatóságot képviselő hatósági állatorvos a helyszíni szemléről készült rendőrségi feljegyzésbe nyilatkozat formájában az alábbi megállapításokat tette: a kutyák - 7 db olasz masztiff fajta – erősen alutápláltak, látszik rajtuk, hogy huzamosabb ideje nem etették őket fajuknak, fajtájuknak és életkoruknak megfelelően. A kölykök becsült életkora 5-6 hónapos, szemük műtéti beavatkozást igényel. A felnőtt ebek becsült életkora 1-3 év. A tulajdonos a házhoz tartozó melléképületben bezárva tartotta, majd magára hagyta a kutyákat, úgy, hogy a gondozásukkal, etetésükkel – feltételezhetően – nem bízott meg senkit. 10. ábra



10. ábra: Helyszíni szemlén készült fényképfelvételek

Az eljárás során az alábbi objektív megállapításokat tette az eljáró hatóság: A kutyák előtt sem élelem, sem ivóvíz nem volt a helyszíni szemle időpontjában, továbbá az udvari mellékhelyiségekben sem lehetett fellelni kutyaélelem nyomait. Az állatok elhelyezésére szolgáló épületek kutyaürülékkel való nagyfokú szennyezettsége arra utalt, hogy az ebek hosszabb ideje voltak bezárva úgy, hogy az ingatlan udvarára sem mehetek ki. A kölyökkutyákat leszámítva, a kutyák elhelyezésére szolgáló épületekhez nem tartozott kifutó rész, így a felnőtt egyedek egész nap éjszakai sötétségben voltak. A hét kutyából ötnél az egyedi jelölés sem történt meg.

Az eljárás szubjektív megállapításai a következők voltak: Az állatok életkora becsült életkor. Az állatok nem ivartalanítottak, ami arra enged következtetni, hogy az ebeket szaporítási célból tartották. A kutyák veszettség elleni immunizálása is kérdéses. Az ebek viselkedése befogásuk és elővezetésük során többnyire féltékenységben mutatkozott, kivéve az egyik, többévesnek vélelmezett nőtényt, mely kifejezetten agresszíven viselkedett. A látottak

alapján joggal feltételezhető, hogy a kutyák nem szoktak emberhez és a szabadabb kinti léthez, ami arra enged következtetni, hogy a helyszíni szemle során látott tartási mód nemcsak az állattartó távozása miatt került „bevezetésre”. 11. ábra



11. ábra: A kutyák kimentése és elszállítása

Az ismertett eljárásban az állattartó büntetőjogi felelősségre vonása és kutyák sorsa elkülönült egymástól; a büntetőeljárásban a helyszíni szemle során készített 54 db fényképfelvétel képezte a bűnjelet, az élő állatok további sorsáról pedig közigazgatási eljárás keretében az állatvédelmi hatóság döntött. A 'ne bis in idem' elvébe való ütközés elkerülése miatt a közigazgatási eljárás keretében a represszív jellegű szankció alkalmazása helyett preventív jellegű szankció alkalmazása lenne indokolt (állattartástól eltiltás). Tekintettel az állatvédelmi jogszabályok fent hivatkozott szakaszainak a megsértésére és az eset súlyosságára, jelen esetben nem volt indokolt első körben az állatok átmeneti elhelyezése, hanem az állatok végleges elvételéről, **elkobzásáról** döntött az állatvédelmi hatóság.

A kutyák, a menhelyre való bekerülést követően – rövid időn belül – átestek a menhely ellátó állatorvosa által elvégzett alapos fizikális vizsgálaton. A vizsgálatról készített állatorvosi lelet szintén a büntetőeljárásban kerül bizonyítékként felhasználásra.

A jogeset jegyzőkönyvi részletességgel történő bemutatása jelen esetben azért volt szükséges és indokolt, hogy a tartási körülmények olvasása, mint látott „élmény” az olvasó szeméi előtt is megelevenedjenek, és ezt követően érezze át a súlyát és fontosságát annak, hogy ilyen vagy ehhez hasonló esetekben szükséges az állatok kimenekítése, amihez állampolgárként jómaga is hozzá tud járulni, ha időben felismeri a helyzet súlyosságát és megteszi bejelentését az illetékes hatóságok felé. 12. ábra



12. ábra: A kimenekített kutyák menhelyre szállítása

Az állatok érdekeit szem előtt tartva és az állati jóllét mellett kardoskodva nagyon fontos, hogy az állatvédelmi ügyekben érintett társhatóságok között szoros együttműködés és kommunikáció legyen. Ennek a fontosságát egyre többen ismerik fel, és az együttműködés előmozdítása érdekében az érintett hatóságok – egyelőre megyei szinten – több alkalommal már egyeztető fórumot is összehívtak. Az állatvédelmi egyeztető fórumok összehívásának céljaként megfogalmazódott az a törekvés, hogy a társhatóságok a jövőre nézve kialakítsanak egymás között egy hathatós együttműködést, amely során úgy segítik egymás munkáját, hogy közben betartják a hatályos jogszabályi előírásokat, hatáskörünket nem lépik át, de arról nem is mondunk le, ügyfélbarát módon járunk el, és ami nagyon fontos, hogy az állatok életének és jóllétének védelme mellett nem feledkeznek meg az emberek védelméről sem.

A jegyző – mint az állatvédelmi eljárásban az állatok érdekében „fellépő szereplő”, elsőfokú állatvédelmi hatóság – mellett az önkormányzatoknak is szerves részt kell vállalniuk az állatvédelemben, a felelős állattartás érvényre juttatásában. Az önkormányzat szerepvállalása, mely az állatok védelmén túl az önkormányzat közigazgatási területén élő lakosok védelmét is hivatott szolgálni, a három évenkénti kötelező ebösszeírásban realizálódik.

E feladat hatékony elvégzése egységes szemléletet, folyamatos kommunikációt és mindenekelőtt a jogszabályok helyes értelmezését feltételezi a feladatellátásban érintett szervek részéről, melyek munkáját adatbázisokban tárolt adatok, információk segítik.

A Magyar Állatorvosi Kamara által működtetett PetVet Data adatbázis a jelölt és oltott ebek nyilvántartása. Ehhez az adatbázishoz a szolgáltató állatorvosok rendelkeznek jogosultsággal és egyben kötelezettséggel is, hisz az általuk egyedi jelöléssel ellátott, oltott és kezelt kutyák adatait, és az adatokban bekövetkezett változásokat kötelesek felvinni, bevezeti a nyilvántartásba.

A három évenkénti ebösszeírás – amely önkormányzathoz telepített feladat – jelentősége és hasznossága abban lenne, ha felmérésre és összeírásra kerülne a településen tartott valamennyi eb.

A jelenleg hatályos szabályozás a feladat teljesítésének módjáról nem rendelkezik, de kimondja: „A tartás helye szerint illetékes települési, fővárosban a kerületi önkormányzat, illetve a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a fővárosi önkormányzat ebrendészeti feladatainak elvégzése érdekében, illetve a veszettség elleni oltás járványvédelmi vonatkozásaira való tekintettel három évente legalább egy alkalommal ebösszeírást végez.”⁴²

Az állatvédelmi törvény ugyanezen szakaszának (3) bekezdése azt a kötelezettséget írja elő az önkormányzatoknak, hogy az ebösszeírás során összegyűjtött adatokat vessék össze az ebnyilvántartásban rögzített adatokkal, és eltérés esetén szolgáltatassanak adatot az ebnyilvántartás működtetőjének, a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatalnak (NÉBIH).

Álláspontom szerint az önkéntes bejelentésen alapuló ebösszeírással nem lehet elérni a kívánt célt, vagyis azt, hogy egy átfogó kép alakuljon ki az önkormányzat közigazgatási területén tartott kutyák számáról és fellelhetőségéről. Ezt az eredményt csak az 1980-90-es években bevált módszer tudná produkálni – a házról-házra járva történő összeírás, aminek ugyan a humán erőforrás igénye vitathatatlanul nagy lenne, és a 21. század elektronikus világában már elavult módszernek is tűnhet. Ugyanakkor nem szabad elmenni azon tényeszerű megállapítás mellett, hogy az önkéntes bejelentésnek azon kutyatartók, akik oltásra sem viszik el ebeiket, nem fognak eleget tenni. Így az önkéntes bejelentésen alapuló ebösszeírás során keletkező nyilvántartás még annyi adatot sem fog tartalmazni, mint a PetVet Data, holott a két nyilvántartás egymást feltételezi, a kettő összevetésével lehetne kiszűrni a jelöletlenül és oltatlanul tartott ebeket.

Állategészségügyi és állatvédelmi szempontból is egyaránt fontos, hogy a felelős gazda eleget tegyen a jogszabályok által előírt kötelezettségeinek, miszerint négy hónaposnál idősebb kutyát csak egyedi azonosítóval, elektronikus transzponderrel ellátva lehet tartani, és minden kutyát immunizálni kell évente veszettség ellen. Nem lehet elégszer hangsúlyozni annak a fontosságát, hogy kutyák oltottak legyenek. Ugyan a veszettség vírusra fogékony rókákat tavasszal és ősszel orálisan vakcinázzák, de az átoltottság 75-80% körül mozog. Tényként mondható el, hogy a rókák elszaporodtak, és élelmet keresve gyakran járnak be a lakott településekre: ez lehet akár a város (ahol kukáznak), illetve a falvak kertjeibe, udvaraiba. Hiába tartják szökésmentesen az oltatlan ebet, amelyik ugyan nem tud kimenni az udvarból, ha a róka majd bemegy hozzá és összemarakodnak. A veszettség vírusa harapással, marással, könnyel, nyállal terjed. Fertőződik az eb, és potenciálisan fennáll annak a veszélye is, hogy a fertőzés majd emberre is átkerül. A veszettség ugyanis zoonózis, emberre átterjedő betegség, ami gyógyíthatatlan.

Ezért különösen fontos, hogy legyen két összehasonlítható lista, aminek alapján kiszűrhetők az oltatlan ebek, akiknek tulajdonosaival szemben az állategészségügyi hatóság (járási főállatorvos hivatala) rendelkezik motiváló eszközzel, bírságszankcióval. A cél a felelőtlen kutyatartók jogkövető útra terelése. Csak könnyebb évi 4500 – 5000 Ft-ot kifizetni az oltásra, mint egy 75.000 Ft-os élelmiszerlánc-felügyeleti bírságot az oltatlanság miatt, ami aztán ismételtelen is kiszabható. Kiemelt célként kell kezelni továbbá azt is, hogy rá kell venni közös erővel az állampolgárokat, csak annyi állatot tartsanak, amennyit felelős gazda módjára, a vonatkozó hatályos jogszabályi előírások betartásával tudnak ellátni és gondozni. Egyre több településen jelent gondot, hogy a 10, 20 vagy még

több kutyát tartanak egy-egy udvarban. Amennyiben az ebösszeírás házról-házra járva történne, akkor legalább három évenként kaphatna az önkormányzat egy átfogó képet arról, hogy közigazgatási területén e téren mi is a helyzet.

Az állatvédelmi törvény kimondja, hogy az önkormányzatok az adott év első napjáig négy hónapos kort betöltött ebek után az eb tulajdonosától évente egy alkalommal ebrendészeti hozzájárulást szedhetnek be.⁴³ Országos szinten nagyon kevés önkormányzat élt a mai napig azzal a lehetőséggel, hogy ebrendészeti hozzájárulást szedjen évente egy alkalommal a négy hónaposnál idősebb ebek után. Holott ezzel is visszaszorítható lenne a felelőtlen, szaporításba hajló nagyszámú kutyatartás, továbbá az így befolyt összeget az állatvédelemmel összefüggő feladatok hatékonyabb ellátásra lehetne fordítani (ivartalanítások támogatása, állatmenhelyek, ebrendészeti telepek fenntartása, állatvédelmi szervezetek támogatása, ebösszeírás vagy egyéb ebtartással kapcsolatos állatjóléti és közegészségügyi intézkedések finanszírozása).⁴⁴

Ugyanakkor az ebrendészeti hozzájárulás, mint adó kivetése akkor tud arányos és méltányos lenni, ha nemcsak a jogkövető állampolgárokat érinti, vagyis azokat, akik bejelentik és oltatják ebeiket, hanem mindenkit, aki kutyát tart. Ez viszont ismét feltételezi azt, hogy az önkormányzatok három évenkénti ebösszeírása hatékony módon történjen meg.

42 1998. évi XXVIII. törvény az állatok védelméről és kíméletéről 42/B. § (1) <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99800028.TV&celpara=&dbnum=1> 2023.08.10.

43 1998. évi XXVIII. törvény az állatok védelméről és kíméletéről 42/C. (1) <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99800028.TV&celpara=&dbnum=1> 2023.08.10.

44 1998. évi XXVIII. törvény az állatok védelméről és kíméletéről 42/C. (7) <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99800028.TV&celpara=&dbnum=1> 2023.08.10.

4. RITKÁN ALKALMAZOTT KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁS AZ ÁLLATVÉDELEMBEN

Az állatvédelmi hatóság közigazgatási eljárás keretében intézkedéseket is foganatosíthat, többek között az ebet veszélyesnek minősítheti.

Az Ávtv. 2011-beni módosítása alapvető változását hozott a veszélyes ebek vonatkozásában. Ettől kezdve nem lehetséges az ebet fajtájából adódóan veszélyesnek minősíteni, hanem csak egyedileg, közigazgatási hatósági eljárás keretében minősítheti veszélyesnek az élelmiszerlánc-biztonsági és állategészségügyi hatáskörben eljáró járási hivatal, mint állatvédelmi hatóság, ha kell szakértő bevonásával, és csak abban az esetben, ha a jogszabályi feltételek fennállnak. Ilyen feltétel, hogy az eb másik kutyának, másik állatnak vagy embernek sérülést okoz, illetve az állat fizikai vagy pszichikai állapota alapján joggal feltételezhető, hogy ilyenre képes. Ebben az esetben az eljáró hatóság köteles bevonni az eljárásába az ebek viselkedésének megítélésében jártas szakértőt. A szakértők nyilvántartását a Pest Vármegyei Kormányhivatal, mint állatvédelmi hatóság vezeti és kezeli, a szakértők névsorát elérhetőségükkel együtt honlapján közzé is teszi. Az eb egyedi veszélyessé minősítését a település jegyzője is kérheti az eljárni jogosult állatvédelmi hatóságtól.

Veszélyessé minősített ebet tartani kizárólag az állatvédelmi hatóság által kiadott, 2 évig érvényes engedéllyel lehet, ivartalanítva és egyedileg jelölve. Ezen engedély kiadása kérelemre történik, melyet az eb tulajdonosa vagy a tartója a tulajdonossal együtt kérheti a veszélyessé nyilvánító döntés véglegessé válásától számított 15 napon belül. A veszélyessé minősítést követő 60 napon túl az eb már csak engedély birtokában, az abban foglalt feltételek szerint tartható, melyek betartását a járási állategészségügyi hatóság, mint állatvédelmi hatóság ellenőrzi. Ezek a következők: a veszélyessé minősített kutya nyakán lévő nyakörvön minimum 5 cm átmérőjű korong alakú jelzést kell elhelyezni „Veszélyes!” felirattal. Az ebet zárt, elkerített helyen kell tartani, szökésének megakadályozására különös figyelmet fordítva. Tartásra szolgáló ingatlan be-és kijáratain is el kell helyezni a veszélyre felhívó táblát: „Vigyázat! Veszélyes eb!” felirattal és kutyát ábrázoló grafikával kiegészítve. Közterületen vezetni és tömegközlekedési eszközön szállítani csak harapást megakadályozó szájkosárral és maximum 2 méter hosszú, nem kihúzható pórázon, kibújást megakadályozó nyakörvvel lehet. A veszélyessé minősített eb felügyelete nem engedhető át másnak még ideiglenesen sem. Elpusztulását, elvesztését vagy tulajdonjogának átruházását 24 órán belül be kell jelenteni a tartását engedélyező járási állategészségügyi hatóságnak. Tulajdonosváltás esetén az új gazdának új tartási engedélyt kell kérnie.⁴⁵

A veszélyes eb tartásával kapcsolatos kötelezettségek megszegése mind a Btk. 359. § szerint, mind a közigazgatási jogban jogellenes magatartásnak minősül.

Polgári jogi szempontból a veszélyesnek minősített eb vadállatnak minősül, így az általa okozott kár tekintetében szigorúbb szabályok érvényesülnek. 13. ábra

Az eb által okozott sérülés		Alkalmazott jogkövetkezmény
<i>kimenetele</i>	<i>körülményei</i>	Ávtv. 42/D. § (1) bekezdés e.) pont szerinti
8 napon túl gyógyuló sérülés	közterületen, az ebbel nem egy háztartásban élő személynek	Az eljáró hatóság az ebet veszélyesnek minősítheti .
súlyos sérülés	az ebbel egy háztartásban élő személynek	
súlyos sérülés	az ebbel nem egy háztartásban élő személynek	
maradandó sérülés	az ebbel egy háztartásban élő személynek	
maradandó sérülés	az ebbel nem egy háztartásban élő személynek	
halálos sérülés	az ebbel egy háztartásban élő személynek	
halálos sérülés	az ebbel nem egy háztartásban élő személynek	
halálos sérülés	közterületen kutyának	

13. ábra: A veszélyessé minősítést megalapozó eb által okozott sérülések körülményei

Az eb veszélyessé minősítése a közigazgatásban nem a rutineljárások közé tartozik, viszonylag ritkán kerül sor ilyen eljárás lefolytatására, talán ritkábban is, mint ahogy egyébként indokolt lenne.

Egy 2020-as Zala vármegyei jogeseten keresztül mutatom be, hogy milyen esetben nem mellőzhető a veszélyessé minősítési eljárás lefolytatása akkor sem, ha ez mindkét oldalon (ügyfél, hatóság) esetlegesen számos kellemetlenséggel fog járni.

Jelen esetben a veszélyes ebbé nyilvánítási eljárás alapja az volt, hogy a helyi önkormányzat jegyzőjének jelzésére a járási hivatal Élelmiszerlánc-biztonsági és Állategészségügyi Osztálya (a továbbiakban: Hatóság) előtt eljárás megindítására került sor, mivel az egyik helyi lakos (a továbbiakban: Ügyfél) kutyája közterületen megharapott egy kiskorú gyermeket és édesanyját. A Hatóság a rendőrséghez fordult, mert szüksége volt az ügyben keletkezett iratokra az eljárás lefolytatásához. A Hatóság még ezen a napon eljárást indított, melyben felhívta az Ügyfél figyelmét arra, hogy 8 napon belül nyilatkozatot tehet, de nem élt vele. A Hatóság kérte a két sérültet ellátó kórházat, hogy minősítse az eb által okozott sérüléseket, melyből megállapításra került, hogy mindketten 8 napon túl gyógyuló, közvetlen életveszélyt okozó sérülést szenvedtek el a kutyatámadás során, és vélhetően maradandó lesz a károsodásuk. A hatósági állatorvos helyszíni hatósági ellenőrzés során megállapította, hogy a kutya rendelkezett a jogszabályban előírt oltási könyvvel, érvényes veszettség oltással és transzponderrel. Továbbá az ellenőrzés ideje alatt a kutya békésen viselkedett. Az állattartó vállalta a veszélyes ebbé nyilvánítás következményeit, és a Hatóság érdemi döntésében a 41/2010. (II.26.) Kormányrendelet 17/C. § (4) bekezdésének a) és b) pontja szerinti jogkövetkezményeket szabta ki, mely értelmében veszélyes ebnek minősítette a kutyát és elrendelte annak ivartalanítását. Jelen ügyben az ebek viselkedésében jártas szakértő kirendelésére nem került sor. Ugyanakkor az eb által okozott sérülések súlyosságára, valamint a kutyát ért múltbéli lelki traumákra való

⁴⁵ 41/2010. (II.26.) Kormányrendelet a kedvtelésből tartott állatok tartásáról és forgalmazásáról 17/E - 17/L. §§ <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1000041.KOR&cel-para=&dbnum=1.2023.08.30.>

tekintettel mindenképpen szükséges és indokolt volt a veszélyessé minősítés és ezt követő szigorúbb tartási feltételek meghatározásáról való rendelkezés. A jelenlegi tulajdonos elmondásából derült rá fény, hogy a kutyával korábbi gazdája – aki a jelenlegi tulajdonos veje – nem megfelelően, durván bánt, folyamatosan bezárva, egy kennelben tartotta.

Az eljáró hatóság munkáját megkönnyítette, hogy ügyfél együttműködő volt, átlátta a helyzet súlyosságát, és amellett, hogy ragaszkodott a súlyos sérüléseket okozó eb megtartásához, maga is jónak látta a szigorúbb tartási körülmények kialakítását.

ÖSSZEGZÉS

Közigazgatásban dolgozó szakemberként több évig az állatvédelem területén dolgoztam aktívan, a helyszíni ellenőrzésektől a határozat meghozataláig feladatomból az ügyek vitele, a fellebbezések felterjesztéséig kísértem végig az ügyek alakulását. E tananyag keretében leírt jogesetek és azok elemzése **személyes megtapasztalásaimra** épülnek, **gyakorlati nézőpontból** közelítettem meg a felmerült problémákat. Hivatali jogalkalmazóként kísérhettem végig az **elmúlt közel tíz évben** azt a **folyamatos pozitív irányba mutató jogszabályokat érintő változást**, ami elvezetett oda, hogy bátran kimondhassuk, most már fellélegezhetünk. A jelenleg hatályos jogszabályoknak köszönhetően a közigazgatáson belüli állatvédelmi eljárásokban is lehetőség nyílt a **figyelmeztetés szankciójának alkalmazására**, ami egyfajta mérlegelési lehetőséget adott a közigazgatásban dolgozó ügyintézőnek. Mérlegelhet a figyelmeztetés vagy a bírság kiszabásának lehetősége között, valamint mérlegelést követően dönthet úgy is, hogy a jogsértés súlyára való tekintettel már az első alkalommal sem a figyelmeztetés szankcióját alkalmazza. Ugyanakkor a mérlegelés jogszabályi keretek között és a **fokozatosság elvének** érvényre jutása mellett kell, hogy megvalósuljon. Az azonos jogsértés nyomán induló párhuzamos eljárások szabályossága sokáig vitatott volt és eltérő joggyakorlatot eredményezett. Ezt a **bizonytalanságot az Alkotmánybíróság jogértelmező határozatai** (2017, 2022) feloldották és iránymutatást adtak a jogalkalmazók számára arra vonatkozóan, hogy a **'ne bis in idem' elve mely esetben sérül és mikor nem**. Most már bátran kimondhatjuk, hogy az új eljárási törvény alapelveinek mentén haladunk, egy olyan szolgáltató közigazgatás szereplői vagyunk ügyintézőként és vezetőként egyaránt, ahol **hatósági eljárásainkat az ügyfélbarátság jellemzi**. Azonban cél-e

mindig, minden esetben és körülmények között, hogy ügyfélbarátok legyünk? A kérdésre egyértelműen nem a válasz. Nem tudunk mindig ügyfélbarátok lenni, és nem is kell, hogy mindig azok legyünk az olyan jogsértések-nél, amelyeket a társadalomra való veszélyességük folytán a büntetőjog is büntetni rendel.

E tananyag a számos állatvédelmi tárgyú közigazgatási eljárások közül részleteibe menően azokat vizsgálta és elemezte, melyek a mindennapi gyakorlatban rendszeresebben fordulnak elő, és ügymenetük az esetek többségében az egyedi mérlegelésen túl a jogi szemléletmódot is megköveteli a közigazgatásban dolgozóktól. Ezek az eljárások többnyire **kérelemre** indulnak, sok esetben bejelentés alapozza meg a hatóság eljárási cselekményeit, de nem szabad megfélemlíteni a hivatalból eljárásokról sem, melyek száma jóval kevesebb.

A címre visszatekintve és megkeresve azt az eljárást, aminek a megnevezése az ABC első betűivel kezdődik, akkor egy olyan eljárást találunk, ami ugyan kérelemre indul, de kevésbé problémás. Itt a hatályos jogszabályok mentén haladva tud az eljáró hatóság érdemi döntést hozni úgy, hogy közben a szakmai részben való döntést, a szakmai hozzájárulást az Állatkísérleti Tudományos Etikai Tanács adja meg. Ez az eljárás az állatkísérletek engedélyezése. A jogalkotó az állatkísérletekkel kapcsolatos (kísérleti állatot tenyésztő, beszállító, tartó engedélyezése, állatkísérletet végző létesítmény engedélyezése) valamennyi közigazgatási eljárást az állatvédelmi hatóságok közül az élelmiszerlánc-biztonsági és állategészségügyi hatáskörben eljáró vármegyei kormányhivatalokhoz telepítette, egyértelművé téve az eljárásra jogosult hatóságot.

Végül, a zárógondolat előtt egy példa a Z betűs eljárásokra: a **zoonózisok** közül a **veszettség**, mint állatról emberre, emberről állatra terjedő betegség állatvédelemmel való összefüggése számos ponton megnyilvánul, mint ahogy ezt jelen tananyag is bemutatta. A veszettség, mint zoonózis megelőzése és ellene való védekezés, állategészségügyi és közegészségügyi feladat, de elképzelhetetlen az állatvédelemmel összefüggő hatályos jogszabályok ismerete és betartása nélkül.

A közigazgatásban az állatvédelem területén az anyagi és eljárási jogszabályok módosításai révén célba értünk, de végső soron, ahogy **Magyary Zoltán mondta, „a közigazgatás jósága a tisztviselőknél fordul meg”**.

A tananyag előkészítésekor és vázának megírásakor egy csodálatos csokibarna színű labrador kutya szerető gazdája voltam. Mostanra, amikor az utolsó sorokat vetem papírra, csak az emlékei maradtak. Állatvédelem mellett kardoskodó állatszerető állatorvosként - aki pénzért sose venne kedvesállatot, egy olyan világban, ahol olyan sok a megmentésre váró gazdátlan kis állat - e tananyagrészt méltó lezárásaként szeretném az olvasókkal megosztani Bóbita kutyám életének rövid történetét és a Tőle való elköszönésemet.

IN MEMORIAM BÓBITA

(2014-2023)

Közös történetünk és életünk 2015. március 24-én kezdődött. Két nappal korábban, március 22-én vasárnap készenlétes hatósági állatorvosként találkoztam először Veled és kis társaiddal, akiket két német állampolgár illegálisan, papírok nélkül és számos állatvédelmi előírást megszegve, vitt volna Németországba. Egy egész napos eljárást követően bekerültetek a nagykanizsai állatmenhelyre, de a szállítóktól beszerzett lemondó nyilatkozat birtokában esélyt kaptatok arra, hogy napokon belül jó és gondos gazdákhöz kerülhessetek. Így lettem én is két nappal később az örökbefogadó gazdid.

Elindult közös életünk abban a reményben, hogy terápiás kutyusa is lesz halmozottan sérült gyermekemnek. Te igyekeztél mindent megtenni e nemes cél érdekében, de a kajla kölyökkori viselkedésed Kristófot megrémítette. Így az én terápiás négylábúm lettél.

Elindultak a közös séták, amik inkább futások voltak, mindaddig, amíg el nem fáradtál, és akkor ölbe hazavihetelek. Ezek a séták akkor fejeződtek be, amikor már nem bírtalak el. Gyönyörű nagy csokibarna labradorra cseperedtél, hatalmas mancsokkal, gyönyörű barna szemekkel, amik mindig szomorúnak tűntek, de mérhetetlen szeretetről árulkodtak.

A szaporításból eredő – hisz vélhetően szaporítótól származtál – beltenyészettségére utaló jelek nálad korán jelentkeztek. Egy éves múltál, amikor az első epilepsziás rohamot átélted. Aggasztó volt a fáradékonyságod, aminek oka, csak évekkel később derült ki. Öt éves korodban, azóta is ismeretlen kiváltó okból, egyik napról a másikra szinte leálltak a veséid, de csodával határos módon a több napi kezelés, és a melletted töltött éjszakai virrasztások alkalmával elmondott sok-sok ima megtette a hatását, meggyógyultál, de ettől kezdve azt is tudtuk, hogy veleszületetten szívbeteg is vagy. Azt ezt követő négy évben minden reggelünk a gyógyszerek bevitelével kezdődött.

Ahogy teltek az évek a mozgásodon is egyre jobban látszott, hogy a fajtádra jellemző gerinc és csípőproblémákkal is terhelt vagy, ezért ízületvédőket is folyamatosan kaptál.

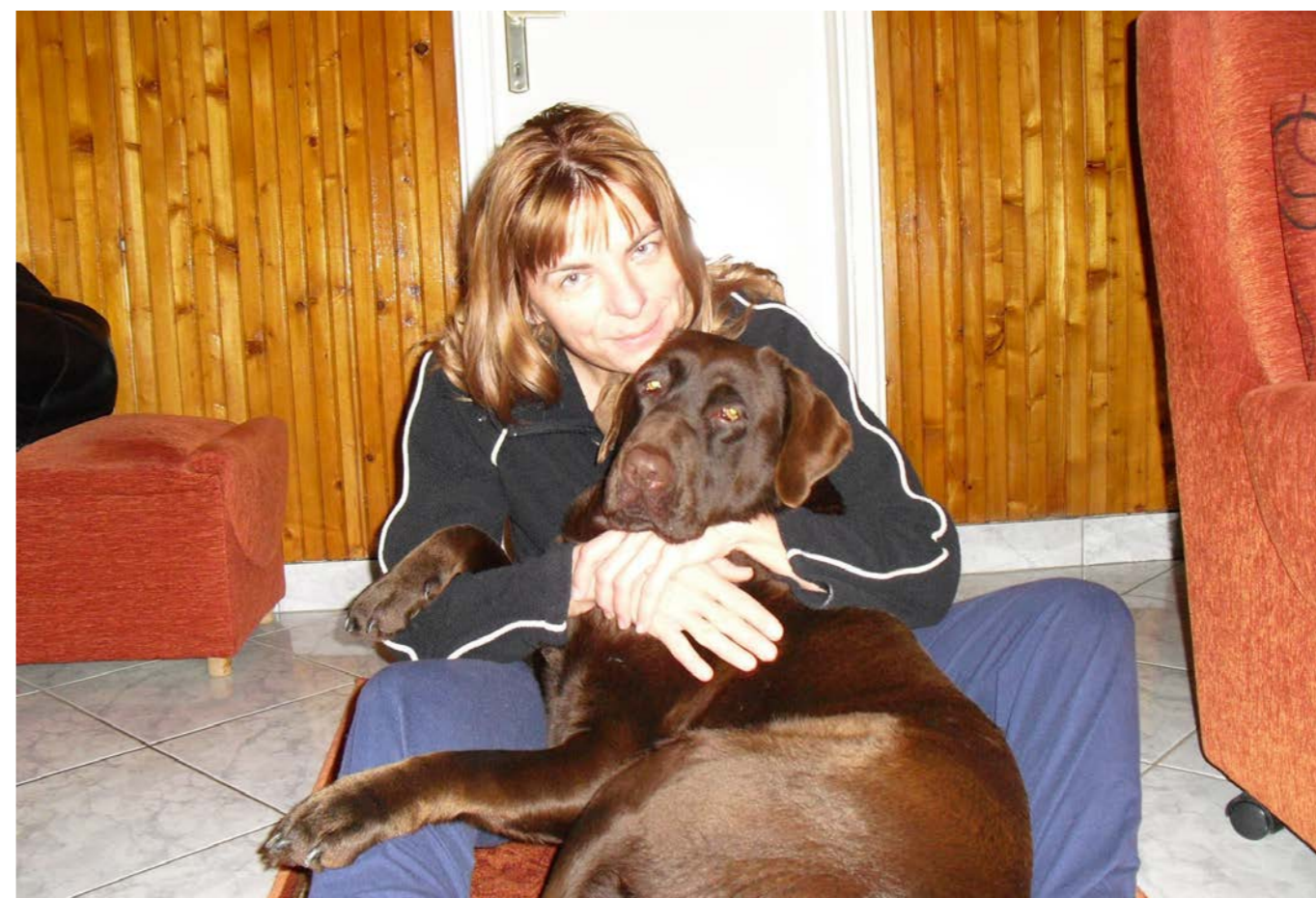
A közöttük lévő kötelék pedig évről-évre csak erősödött. Ott voltál minden munkámban, figyeltél rám, sose tévesztettél szem elől, kikísértél, ha elindultam otthonról, és jöttél elém, ha hazaértem. Ha elfáradtam, egymás mellett ültünk és elviselted az ölegetéseimet, talán még szeretted is. Veled indult a reggel ötkor, mert már ekkor hangos ugatással jelezted, hogy éhes vagy, és Veled zárult a nap, mert vártad a lefekvés előtti ölelést. Ezt követően jó ízűen horkoltál a számodra berendezett teraszon, nappal pedig a kertben és az udvaron, a kedvenc helyeiden.

És most csönd van, mérhetetlenül nagy csönd. Elmentél. Még csak 8,5 éves voltál. Hirtelen jött, váratlanul és értelmetlenül, hogy augusztus elején lebetegedtél. A gyógyszerek csak átmeneti javulást hoztak, majd ismét romlott az állapotod, és tizenegy hosszú napon keresztül nem tudtál lábra állni, de aludni sem igazán. Ebben a végteleknek tűnő tizenegy napban mindketten nagyon sokat szenvedtünk. Te a fájdalom, stressz és a gyógyszerek mellékhatásai miatt, én pedig azért, mert minden próbálkozásom ellenére tehetetlennek éreztem magam, és nem akartam elfogadni, hogy talán nincs tovább.

Sok bennem a kérdés, a kétely és marcangol az önvád, hogy mindent jól és jókor csináltam-e. De mindezt felülmúlja az elvesztésed miatt érzett fájdalom. Most csönd van az udvaron, és csönd van a teraszon, ahol minden Rád emlékeztet. Ha becsukom a szememet és befelé figyelek, hallom, ahogy ugatsz, hallom, ahogy horkolsz, és becsukott szemeim előtt újra megelevenedsz. Tudom, hogy mindenhol ott vagy, ott hagytad a lenyomataidat, de a legmélyebb és legszebb nyomot az én szívembe hagytad.

Most már nem fáj semmi, szaladj drága kis Bóbitám, játszz és ugass a többiekkel a megálmodott pipacsos ré-tünkön, a Szivárványhíd túlsó oldalán!

A feltétel nélküli szeretetet hoztad az életembe és a nehéz mindennapjaimban a megölegetésed volt a hangulatjavító terápiám. Köszönök mindent Kiskutyám! Isten Veled!



MELLÉKLETEK

Állatvédelmi eljárásokat, bizonyítást segítő formanyomtatványok – letölthetők a <http://portal.nebih.gov.hu> honlapról

Lemondó nyilatkozat mintája

(Ha az állat gazdája békés úton lemond a kutyáról és így elkerülheti a jogkövetkezményeket.)

LEMONDÓ NYILATKOZAT

Alulírott, mint LEMONDÓ kijelentem, hogy az ÁTVEVŐ javára feltétel és ellenőrzés nélkül, véglegesen és visszavonhatatlanul lemondok a tulajdonomat képező alábbi állatról:

- állat neve:
- fajtája:
- kora:
- neme:
- mikrochip száma:
- oltási könyv száma:
- további adatok, egyedi azonosító(k):
- ismeret betegsége(i), viselkedési problémája:
- átvételkori állapota:

LEMONDÓ kijelenti továbbá, hogy:

- az állat tulajdonjogáról korlátlan döntési joggal rendelkezik,
- a fentiekben felsoroltakon túl az állat további betegségéről, viselkedési problémájáról nincsen tudomása,
- amennyiben az állat a kötelező oltásokat a mellékelt oltási könyv tanúsága szerint nem kapta meg, úgy azok költségét jelen nyilatkozattal egyidejűleg, készpénzben az ÁTVEVŐ részére megtéríti,
- az állat tartásával kapcsolatosan ellene hatósági, illetve bírósági eljárás nem indult,
- a kutya tartásával, tulajdonjogával összefüggésben harmadik személynek követelése nem áll fent,
- az ÁTVEVŐ-vel szemben anyagi követelése nincsen.

LEMONDÓ jelen nyilatkozat aláírásával tudomásul veszi, hogy a lemondással egyidejűleg a kutyával kapcsolatos tulajdonjoga – beleértve a részét képező rendelkezési jogot is – megszűnik. A kutya további sorsáról az ÁTVEVŐ nem köteles tájékoztatást adni.

LEMONDÓ felelősséget vállal valameennyi, a nyilatkozatban általa megadott információ, valamint általa átadott, állattal kapcsolatos dokumentum valódiságáért.

LEMONDÓ a nyilatkozat aláírásával elismeri, hogy az abban foglaltakat megértette, az akaratával mindenben egyezik, rendelkezéseit magára nézve kötelezőnek ismeri el.

_____ (hely)

_____ (kelt)

LEMONDÓ:

- név
- lakcím
- személyazonosító okmány száma

ÁTVEVŐ nyilatkozik, hogy a fentiekben megjelölt állatot, valamint a megjelölt iratokat átvette.

- név
- székhely / lakcím
- átvett iratok megnevezése, száma

Közérdekű bejelentés, panasz nyomtatvány mintája az Ávtv-ben meghatározott rendelkezések megtérítésével kapcsolatban

1. Melléklet

Közérdekű bejelentéshez javasolt formanyomtatvány magánszemély részére
Ha magánszemély vagy civil szervezet bejelentést kíván tenni az eljárási jogosult hatóságok felé

BEJELENTŐLAP

1. A bejelentő adatai¹

Név:

Lakcím:

Elérhetőség:

2. Állattartás helyére és az állattartóra vonatkozó adatok

Az állattartás helyszíne, ahol a jogszabályértés történt:

Állattartó neve, lakcíme, elérhetősége:

3. Az állat azonosítására alkalmas adatok (pl. szín, fajta)

4. Az észlelt jogszabályértés részletes leírása, a bejelentés indoka

Kelt: _____

Bejelentő aláírása

¹ Az adatok megadása opcionális. Hangsúlyozandó, hogy a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény kimondja, hogy az eljárásra jogosult szerv a viнгálat befejezésekor a megteгіt intézkedésről vagy annak mellőzéseéről – az indokok megjelölésével – köteles a bejelentőt írásban vagy elektronikus úton haladéktalanul értesíteni. A hatóság e kötelezettségét a bejelentő elérhetőségi ismeretében képes teljesíteni.

4. Melléklet

3 Bejelentéshez javasolt formanyomtatvány állategészségügyi hatóság részére 2. rész

Az állategészségügyi hatóság tölti ki

4 **nyak:** 1. nyakörv, szükség nyakörv, lánc, kötél, más:
 2. túl szoros, megfelelő, nem vizsgálható
 3. ép bőr, kopott szőrzet, nyílt seb, gennyesedés, bevágó idegen test

5 **időjárás:** nem veszélyes, veszélyesen meleg, veszélyesen hideg °C

6 **víz:** 1. edény: állapot megfelelő, méret megfelelő, borulástól védett, tiszta, szennyezett nincs, nem elérhető, alkalmatlan, borulásveszélyes, üres
 2. tartalom: elegendő, kevés víz, erősen szennyezett, tűző napon (meleg), fagyott
 3. vízvétel: könnyen elérhető, nem könnyen:

7 **takarmány:** 1. edény: állapota megfelelő, borulás ellen védett, nincs, nem elérhető, alkalmatlan, üres, szennyezett
 2. tartalom: táp, ételmaradék, felismerhetetlen, szennyezett
 3. készlet: megfelelő mennyiségű/minőségű, minimális, elégtelen, nem takarmány

8 **mozgás:** fajra, fajtára, korra és fiziológiai állapotra jellemző mozgás és aktivitás, mozgásképtelen, nem áll lábra

9 **pihenési lehetőség:** megfelelő, ideiglenes, nincs

10 **veszély a tartási helyen:** baleset, fertőzés, emberre veszélyes, erősen szennyezett
 nincs

11 **azonosítás:**

12 **részletes vizsgálatot végző állatorvos:**

13 **javasolt vizsgálat:** tömegmérés kondícióbecslés
 fizikális vizsgálat
 kiegészítő vizsgálat
 körboncolás

aláírás

Készítette: Dr. Lorászó Gábor igazságügyi szakértő, 2015., kiscallitinka@gmail.com, +36309390878

5. Melléklet

4 Bejelentéshez javasolt formanyomtatvány szolgáltató állatorvos részére

A szolgáltató állatorvos tölti ki

1 **egyedi azonosító:**

szolgáltató állatorvos neve elérhetősége

dátum időpont vizsgálat helyszíne

faj fajta kor hívónév

2 **magatartás:** kiegyensúlyozott, fajtára jellemző, nyugodt, izgatott, fél, támadó, apatikus

3 **testtömeg (kb):** kg

4 **tápláltsági állapot:**

1. **Kórosan sovány:** Bordák, ágyékcsigolyák, medencecsontok és a csontos kiemelkedések szembeötlőek már távolról is. A bőr alatti zsírszövet nem tapintható, az izomsorvadás jelei láthatóak. (1, 2) (A nagy, hosszú szőr elfedheti, ezért a fizikális vizsgálat elengedhetetlen.)

2. **Sovány:** A bordák könnyen tapinthatóak, akár láthatóak is, a bőr alatti zsírszövet nem tapintható. Az ágyéki csigolyák tövisnyúlványai láthatók, a medencecsontok elődomborodnak (3)

3. **Ideális:** A bordák könnyen tapinthatóak, vékony zsírréteg érezhető a bőr alatti kötőszövetben. Felülről a derék jól felismerhető, a has oldalnézetben felhúzottak látszik. (4, 5)

4. **Túlsúlyos:** A bordákat zsírréteg fedi, de a derék felülről még éppen felismerhető, a has felhúzott. (6)

5. **Elhízott:** A bordák alig vagy nem tapinthatók, ágyékon zsírpárnák, a has kitágult. Vastag zsírréteg lehet a nyakon, a mellkason, és a farktón. (7, 8, 9)

5 **egészségügyi állapot:**

tünet:

körisme: kezelés:

vizsgálati, kezelési javaslat, vélemény:

*http://www.wsava.org/ aláírás

Készítette: Dr. Lorászó Gábor igazságügyi szakértő, 2015., kiscallitinka@gmail.com, +36309390878

6. Melléklet

5 Bejelentéshez javasolt formanyomtatvány állatvédő szervezet részére


Az állatvédő szervezet tölti ki

1 egyedi azonosító:

civil szervezet neve szervezet képviselőjének neve

dátum időpont átvétel helyszíne

képviselő elérhetősége kapcsolattartó állatorvos

faj fajta  kor hívónév

2 magatartás kiegyensúlyozott, fajtára jellemző, nyugodt, izgatott, fél, támadó, apatikus


dátum

+ 1 hét kiegyensúlyozott, fajtára jellemző, nyugodt, izgatott, fél, támadó, apatikus

+ 2 hét kiegyensúlyozott, fajtára jellemző, nyugodt, izgatott, fél, támadó, apatikus

+ 1 hó kiegyensúlyozott, fajtára jellemző, nyugodt, izgatott, fél, támadó, apatikus

+ 2 hó kiegyensúlyozott, fajtára jellemző, nyugodt, izgatott, fél, támadó, apatikus

3  **testtömeg** : 0. hét dátum 4. hét dátum 8. hét dátum

1. hét 5. hét 9. hét

2. hét 6. hét 10. hét

3. hét 7. hét 11. hét

4 **egészségügyi állapot:**

dátum kórisme kezelés

aláírás

Készítette: Dr. Lorászki Gábor igazságügyi szakértő, 2015, kisallat.klinikai@gmail.com, +36309390878

JOGSZABÁLYGYŪJTEMÉNY

- 1998. évi XXVIII. törvény az állatok védelméről és kíméletéről /Ávtv./
- 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól /Ket./
- 2008. évi XLVI. törvény az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről /Éltv./
- 2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről /Sztv./
- 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről /Btk./
- 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról /Ákr./
- 2017. évi CXXV. törvény a közigazgatási szabályszegések szankcióiról /Ksztv./
- 41/2010. (II.26.) Kormányrendelet a kedvtelésből tartott állatok tartásáról és forgalmazásáról
- 785/2021. (XII. 27.) Kormányrendelet a kóbor állat befogásával, tulajdonjogának átruházásával és elhelyezésével kapcsolatos feladatok ellátásának részletes szabályairól
- 383/2016. (XII.2.) Kormányrendelet a földművelésügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről
- 164/2008. (XII.20.) FVM rendelet a veszettség elleni védekezés részletes szabályairól
- 11/2003. (V.8.) IM-BM-PM együttes rendelet a lefoglalás és a büntetőeljárás során lefoglalt dolgok kezelésének, nyilvántartásának, előzetes értékesítésének és megsemmisítésének szabályairól, valamint az elkobzás végrehajtásáról
- 8/2017. (IV.18.) AB határozat
- 18/2022. (VIII.1.) AB határozat



KÖZÖS ÜGYÜNK
AZ ÁLLATVÉDELEM
ALAPÍTVÁNY