

A helyi önkormányzatok feladat- és hatásköre az állatvédelem tükrében

Készítette: Dr. D. Horváth Vanessza



A tanulmány és annak részei szerzői jogvédelem alatt állnak.

A tanulmány elkészítését és megjelenését a Demokratikus Helyi Közigazgatás Fejlesztéséért Alapítvány támogatta.

2022

A helyi önkormányzatok feladat- és hatásköre az állatvédelem tükrében

Dr. D. Horváth Vanessza¹

Bevezető gondolatok

Az Alaptörvény változatlanul hagyta azt az évtizedek óta biztosított lehetőséget, miszerint az önkormányzatok mind törvény által nem szabályozott társadalmi viszonyokat, mind pedig törvényi felhatalmazásban megjelölt társadalmi viszonyokat szabályozhassanak.²

Kajó Cecília megfogalmazása szerint, az állatvédelem egy olyan komplex jog-és szakterület, amit, bár egyes kirívó részeiről a büntetőjog is rendelkezik, a jogi gondolkodás alapvetően a közigazgatási jog részének tekint.³ A védelem jogszabályi erővel való elrendelése, e védelem általános elveinek deklarálása és tilalmak felállítása, ezen tilalmak megszegésének szankcionálása az állatvédelmi jog eszköztárába tartozik.⁴

Az állatvédelem sokféle szempont szerint megközelíthető: vizsgálható a különböző szabályozási szinteken – nemzeti jogszabályok, uniós rendeletek és irányelvek, nemzetközi jogi egyezmények kialakulásának folyamata által –, illetve az egyes részterületein – példának okáért egyedvédelem, állategészségügy, vad-és halgazdálkodás – keresztül is.⁵ Az elemzés szempontja lehet emellett az illetékes állami szervek hatáskörének vizsgálata.

Tanulmányom arra törekszik, hogy átfogó képet nyújtson az önkormányzatok szerepéről a magyar állatvédelem rendszerében. A téma számos aspektusa közül írásom első részében a vonatkozó önkormányzati rendeletalkotást vizsgáltam egy-egy esetpéldán keresztül, ezt követően pedig a kóbor és kóborolni hagyott társállatokkal összefüggésben álló önkormányzati feladatokra fókuszáltam, végül az ivartalanítási program, mint hatékony megoldási lehetőség kerül ismertetésre. Bár a jegyző szerepe is mutat kapcsolódási pontokat, az elsőfokú állatvédelmi hatósági feladatok vizsgálata túlterjeszkedne jelen írás keretein: véleményem szerint önálló írás szükségeltetne a nem megfelelő állattartás esetén indítható közigazgatási eljárások elemzéséhez. Tanulmányom egészére jellemző az állatvédelmi paradigmában gondolkodás. Ebből fakadóan, az egyes részfejezetekben a jogszabályi környezet bemutatása mellett törekszem a gyakorlatban diszfunkcionálisan működő esetek kiemelésére.

¹ A szerző a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának PhD hallgatója.

² Kiss László: Önkormányzati jogalkotás, szabályozás és dereguláció. Dialóg Campus Kiadó, Budapest 2020. 19. o.

³ Kajó Cecília: Az állatkinzás elkövetési tárgyának polgári jogi státusza. <https://jegyzo.hu/allatkinzas-elkovetesi>. (2022.08.16.)

⁴ Jámbor Adrienn: A kedvtelésből tartott állatok jogi védelme a közigazgatásban. Bíbor Kiadó Könyvkereskedelmi és Szolgáltató Bt., Miskolc 2022. 42. o

⁵ Embersics Judit: Az állatvédelem kialakulása és történeti áttekintése. Iustum Aequum Salutare 2016/4. sz. 216. o.

I. Rendeletekben megfogalmazott tilalmak a jogforrási hierarchia tükrében

A helyi önkormányzatok, élve **A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIV. törvény** 143. § (4) bekezdés d) pontja által biztosított felhatalmazással, azaz, hogy a helyi önkormányzatok képviselő-testületei rendeletben szabályozhatják a közösségi együttélés alapvető szabályait és elmulasztásának jogkövetkezményeit, rendeletben szabályozhatják az állattartásra vonatkozó magatartási szabályokat.⁶

Alapvetően három tárgykörű helyi önkormányzati rendeletben kerülnek rögzítésre állattartással kapcsolatos kérdések: közösségi együttélés szabályaival kapcsolatos rendeletek, az állatok tartására szolgáló építményekkel kapcsolatos előírásokról szóló helyi építési szabályzat, illetve a kifejezetten állattartást szabályozó aktusok.⁷

Állattartáson belül két, egymástól szabályozásában is jól elkülöníthető kategóriát különböztethetünk meg, nevezetesen haszonállatok és társállatok tartását. **A mezőgazdasági célú állattenyésztést részletesen szabályozza az állattenyésztésről szóló 1993. évi CXIV. törvény**, valamint **az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény**, míg kedvtelésből tartott állatok esetén több lehetőség nyílt az önálló önkormányzati rendeletalkotásra.⁸ Különösen igaz ez a **41/2010. (II.26.) Korm. rendelet** hatályba lépése előtti időszakra. Álláspontom szerint szerencsés, hogy e kormányrendelet által bizonyos állattartási kérdések, példának okáért a tartási hely meghatározása az állat testtömegének függvényében⁹, vagy a kutya, macska és görény kölykök anyjuktól való legkorábbi elválasztásának nyolc hetes korban¹⁰ történő rögzítése, ugyanis az önkormányzati állattartási rendeletek jellemzően nem állatvédelmi célokat szolgáltak, hanem az adott lakóközösség vélt vagy valós érdekét.¹¹ Az állatvédelmi paradigmában való gondolkodás természetesen nem jelentheti azt, hogy állatjóléti szempontoknak kell adott település lakosságának érdekei fölé helyeződnie, egy civilizált államban azonban nem lehet kétségbe vonni az egyensúly megteremtésére irányuló erőfeszítések fontosságát. A 41/2010. (II.26.) Korm. rendelet 14. § (2) bekezdése az alábbiakat deklarálja: „a kedvtelésből tartott állatot úgy kell tartani, hogy az állat tartása lehetővé tegye annak természetes viselkedését, ugyanakkor a környező lakóközösség kialakult élet-és szokásrendjét tartósan és szükségtelenül ne zavarja.”

A helyi önkormányzat rendeletben az ebtartás szabályaival összefüggésben megállapított önkormányzati hatósági hatáskör címzettje kizárólag a képviselő-testület, illetve átruházott hatáskörben annak bizottsága vagy a polgármester lehet.¹²

⁶ Jámber Adrienn: A kedvtelésből tartott állatok jogi védelme a közigazgatásban. Bibo Kiadó Könyvkereskedelmi és Szolgáltató Bt., Miskolc 2022. 62. o.

⁷ <https://bojtarallatvedelem.hu/allatvedelmi-hatosag-7>. (2022.08.16.)

⁸ Paulovics Anita – Jámber Adrienn: Az önkormányzati rendeletek bírói kontrollja az állattartási rendeletek példáján keresztül. 5. o. https://mjsz.uni-miskolc.hu/files/201301/3_paulovicsanita.pdf. (2022.08.16.)

⁹ 41/2010. (II.26.) Korm.rendelet a kedvtelésből tartott állatok tartásáról és forgalmazásáról 14. § (5) bekezdés.15

¹⁰ 41/2010. (II.26.) Korm.rendelet a kedvtelésből tartott állatok tartásáról és forgalmazásáról 14. § (15) bekezdés.

¹¹ Paulovics – Jámber i.m. 9.o.

¹² <https://magyarpolgarmester.hu/?site=104&c=119&menu=c02>. (2022.08.16.)

I.1. Állattartás és tenyésztés korlátozhatósága

Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata nem találta azon eseteket - amelyek során önkormányzati rendeletek korlátozták a tartható társállatok számát - a tulajdonjog aránytalan korlátozásának.¹³

Az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998.évi XXVIII. törvény (továbbiakban *Ávtv.*) 49. § (6) bekezdése rögzíti, hogy a képviselő-testület a kedvtelésből tartott állatok tartásának szabályait rendeletben határozhatja meg, a jogszabályi hierarchia adta lehetőségeknek megfelelően, azaz más jogszabállyal nem ellentétes módon.¹⁴

A fentebb említett, kedvtelésből tartott állatok tartásának részletszabályait tartalmazó kormányrendelet kizárólag az állatok tartásának körülményeit írja elő, a tartósan csoportosan tartott állatok¹⁵ esetében sem kerül fajtaspecifikusan rögzítésre az egyedszám maximalizálása. Erre tekintettel, a Kúria megállapította, hogy a kedvtelésből tartott állatok számának meghatározása – törvényi felhatalmazás hiányában és magasabb szintű jogforrással való ellentmondás okán – semmilyen formában nem lehet tárgya önkormányzati rendeletalkotásnak.¹⁶

A kedvtelésből tartott állatok tenyésztésének jogszabályi környezete, és ezzel összefüggésben a szaporítás egyre inkább érzékelhető problematikájának vizsgálata olyan komplex elemzést kíván, amely túlterjeszkedne dolgozatom keretein. Erre tekintettel, jelen alfejezetben kizárólag az önkormányzati rendeletalkotás tükrében vizsgálom röviden a kedvtelésből tartott állatok tenyésztését, ugyanakkor megkerülhetetlen annak az anomáliának az említése, miszerint az *Ávtv.* értelmében állatkínzásnak minősül az öröklődő betegségben szenvedő állattól utód lehozatala.¹⁷ Azonban, noha az utóbbi években érzékelhető politikai elmozdulás a felelős tenyésztés népszerűsítésének irányába – ennek jegyében említhető többek között a sokat vitatott **FELIR azonosító** bevezetése –, még mindig nincs egyetlen jogszabályban sem definiálva, pontosan mit értünk szaporítás alatt,¹⁸ illetve ebből adódóan kettéválik a büntetőjogi és az *Ávtv.* szerinti állatkínzás fogalma, hiszen genetikai szűrések nélkül nem lehet kizárni az öröklődő betegségeket, ám az alomtervezéshez nem szükséges tesztek elvégzése.

Az említett FELIR azonosító azonban nem a tenyésztés, hanem az értékesítés előfeltétele. Logikus, hogy tenyésztésből/szaporításból következő evidencia az (nem feltétlenül anyagi ellenszolgáltatás fejében történő) értékesítés, azonban a vonatkozó kormányrendelet nem köti a tenyésztést magát hatósági engedélyhez. Erre visszavezethetően, a Kúria álláspontja szerint „az önkormányzat nem írhatja elő a kutya-és macskatenyésztés engedélyhez kötését, mert nem tilthatja meg a jogszabályoknak megfelelően tartott állatok tartását.”¹⁹

¹³ Paulovics – Jámbor i.m. 7. o.

¹⁴ Alaptörvény 32. cikk. (3) bekezdés.

¹⁵ 41/2010. (II.26.) Korm. rendelet a kedvtelésből tartott állatok tartásáról és forgalmazásáról 13. § (8) bekezdés.

¹⁶ Köf.5.011/2021/5. számú határozat, Köf.5075/2013/3. számú határozat.

¹⁷ *Ávtv.* 3. § (4) bekezdés

¹⁸ Annak ellenére sem, hogy a szaporítással összefüggő haszonszerzési céllal elkövetett állatkínzás az állatkínzás minősített esete. Ld. Btk. 244. § (4) bekezdés.

¹⁹ Köf.5.011/2021/5. számú határozat, [20].

I.2. Veszélyes eb tartására vonatkozó speciális szabályok

Tiszaújváros Város Önkormányzat Képviselő-testülete által alkotott, a helyi állattartás szabályairól szóló 43/2004. (XII.23.) önkormányzati rendelet nyomán felmerült a kérdés, vajon rendelkezhet-e önkormányzat a területén tartott társállatok fajtájának függvényében speciális tartási körülményekről.

Az említett rendelet veszélyes ebnek nyilvánította pitbull és amerikai staffordshire terrier fajtába tartozó egyedeket és ezek keverékeit, azonban az Ávtv. rendszerében az állat veszélyessé nyilvánítása nem a fajta, hanem az állatvédelmi hatóság döntésének kérdése.²⁰ Noha véleményem szerint nem lehet elbagatellizálni ezen fajta és fajtajellegű ebek zsákmányszerző ösztönében rejlő veszélyeket, egy ösztönerős egyed tartása más fajták esetében is indokolhatná a veszélyessé nyilvánítást. Példának okáért, a területörző hajlam okán e logikai mentén olyan fajták – tipikusan pásztorkutyák – tartását is tiltani kellene, amelyek közül néhány hungarikumnak²¹ minősül. Ebből fakadóan a veszélyessé nyilvánítás mindig ügyspecifikus mérlegelés függvénye kell, hogy legyen. (Más kérdés, hogy maga az állattartás engedélyhez kötése, külföldi példára, megfontolandó lehetőség lenne.)

A Kúria kimondta, hogy az idézett rendelet tartalmilag ellentétes az Ávtv.-vel, ez pedig a jogkövetők és jogalkalmazók számára is nagyfokú bizonytalanságot eredményezett.²² Erre tekintettel, a Kúria Önkormányzati Tanácsa megsemmisítette e helyi rendeletet.

I.3. Kóbor állat kontra közösségi együttélés?

„Aki

a, közterületen állatot etet,

b, közterületnek nem minősülő ingatlanon vadon élő vagy kóbor állatot etet (...)

kétszáz ezer Forintig terjedő közigazgatási bírsággal sújtható”²³ – deklarálta 2015-ben egy újpesti önkormányzat.

Amellett, hogy az idézett rendelkezés erkölcsileg kifogásolható, ez esetben nem az Ávtv.-vel összefüggésben került sor a rendelet hatályon kívül helyezésére, hanem a kétszeres büntetés tilalmára, illetve ezzel összefüggésben a 2010. évi CXXX. törvény 3. §-ában foglalt párhuzamos jogalkotás tilalmára tekintettel.

A Kúria kifejtette, hogy az állatok etetése nem minősül magától értetődően másokat zavaró cselekedetnek, illetve, tekintettel arra, hogy a „közterületet szennyező etetés” már

²⁰ Ávtv. 24/A §.

²¹Ezen fajtákról ld. <http://www.hungarikum.hu/hu/content/magyar-p%C3%A1sztorkutyafajt%C3%A1k>. (2022.08.16.)

²² Köf.5.073/2013/4. számú határozat.

²³ Budapest Főváros IV. Kerület Újpest Önkormányzata Képviselő-testületének a közösségi együttélés szabályairól, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről szóló 17/2015. (V.29.) rendelete, 8.§.

szankcionálásra került a köztisztasági szabálysértés tényállásában, hiányzott a legitim cél, amely indokolta volna a jogalkotást.”²⁴ Az önkormányzatnak vitathatatlan felelőssége áll fenn azonban a kóbor állatok sorsának rendezése iránt. Az ebnyilvántartás vezetése által képet alkothat a területén élő állatok számáról, ebrendészeti tevékenység körében pedig szükség szerint rendeznie kell statusukat.

II. Kóbor állat befogásával és elhelyezésével kapcsolatos feladatok

II.1 Ebrendészeti tevékenység ellátásának biztosítása

Általánosságban elmondható, hogy a társadalom érzékenyen reagál az ebrendészeti telepekkel kapcsolatos tartalmak, a bizonyos idő eltelte utáni altatás lehetősége iránt. A „gyepmester”, „sintér” pejoratív jelentéssel bír, annak ellenére, hogy sokan nincsenek tisztában a törvény szabta működési kereteivel. Egyetlen ebrendészeti telep sem létezhet ugyanis vele szerződésben álló önkormányzati hivatal nélkül.

Az önkormányzat köteles az ebrendészeti tevékenység ellátását biztosítani. Erre sor kerülhet saját szervezeti keretek között, amennyiben azonban a településen nem adottak a feltételek ebrendészeti telep kialakítására, szerződést kell kötnie gyepmesteri telepet működtető természetes vagy jogi személlyel.²⁵ A helyi önkormányzat feladata, hogy a gyepmesteri telep működését finanszírozza, azaz az ebrendészeti tevékenységét közpénz fedezi.²⁶

A szerződéskötés kapcsán érdemes röviden említeni azt a bizonyos településeken megfigyelhető jelenséget, hogy adott egyéni vállalkozó által működtetett telephelyen országos viszonylatban kevés férőhely került kialakításra, ennek ellenére majdnem annyi községgel áll szerződéses jogviszonyban, amennyi kennel van a kutyák ideiglenes elhelyezésére. Ennek fényében erősen megkérdőjelezhető, egyáltalán betartható-e a – most már – 45 napos, altatás előtt kötelezően előírt tartási idő. Ugyanakkor felmerül a kérdés, volt-e értelme meghosszabbítani az eutanázia előtti várakozási időt, ha az ideiglenes tartási körülmények nem javultak, a túlszűfoeltség miatt pedig végső soron ugyanúgy altatásra kerül majd sor.

A kevés férőhelynek nem csupán az lehet az oka, hogy több település közös telepet működtet, hanem, tekintettel arra, hogy az ebrendészeti tevékenység kötelezően ellátandó önkormányzati feladat, nem lehet – szemben a civilek által működtetett menhelyekkel – helyhiány miatt visszautasítani a bejelentett kóbor állat begyűjtését. Ebből fakadóan, elviekben annyi ebrendészeti telepnek kellene működnie, ahány települési önkormányzat van az országban.²⁷ Hivatalos adat nem áll rendelkezésre arra vonatkozóan, jelenleg hány ebrendészeti telep működik Magyarországon, az átláthatóság érdekében azonban rendkívül fontos lenne központi szinten működtetni egy specializáltan ilyen célra létrehozott adatbázist.

²⁴ Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf.5026/2017/3. határozata.

²⁵ 785/2021. (XII.27.) Korm.rendelet a kóbor állat befogásával, tulajdonjogának átruházásával és elhelyezésével kapcsolatos feladatok ellátásának részletes szabályairól. 1.§ (3.) bekezdés.

²⁶ Paulovics Anita: Állatvédelem az EU jogharmonizáció tükrében. Virtuóz Kiadó, Budapest, 2002. 84. o.

²⁷ Kozma Tamás: Az ebrendészeti telep nem menhely. <https://versus/mi-legyen-akobor-allat-sorsa>. (2022.08.16.)

Kóbor állatnak a háziastított állatfajok közül a kutya és a házi macska olyan egyede minősül, amely álltartó felügyelete nélkül, tartási helyétől eltérő területen tartózkodik.²⁸ Utóbbi fordulat vonatkozásában, ha figyelembe vesszük a „kijárós macskák” számát – amely magas szám, álláspontom szerint napjaink állatjóléti ismereti mellett és a faj invazív jellegére, így természetvédelmi okokra is tekintettel elkeserítő – nem életszerű elvárni az ebrendésztől ezen állatok begyűjtését is.

Gyepmesterként olyan személy alkalmazható, aki kellően jártas az állatok leölésében, a hullák lebőrözésében és szétarabolásában,²⁹ azonban az ebrendész nem kizárólagos feladata, hogy az altatás kérdésében határozzon. Az Ávtv. 48/A. § (3) bekezdésére visszavehetően a jegyző gondoskodik a kóbor állat tulajdonjogának átruházásáról, végleges elhelyezéséről, illetve életének megengedett módon történő kioltásáról, azonban e feladatait átruházhatja az ebrendészeti telep üzemeltetőjével kötött megállapodásban.³⁰ Érdemes lenne kvantitatív kutatás során felmérni, van-e olyan jegyző ezen időszakban hazánkban, aki egyéb teendői mellett saját hatáskörében fókuszál ezekre a feladatokra.

Kérdéses, milyen formában és milyen gyakorisággal tájékoztatja az illetékes ebrendész a telepen uralkodó állapotokról a helyi önkormányzatot, példának okáért elegendő arra a közelmúltban történt hajdúsámsoni ügyre³¹ gondolni, amelyben önkormányzati területen található gödörben lettek rá több száz állati maradványra, amelyek közül legalább 8-10 tetemet saját bevallása szerint az ebrendész helyezett oda az illetékes fehérjefeldolgozóba történő elszállítás helyett – az önkormányzat pedig elmondása szerint a médiából értesült a területén található illegális döngkút létezéséről.

II.2. Civil szervezetek szerepe az ebrendészeti tevékenység ellátásában

Előrelépés, hogy egyre több önkormányzat köt szerződést állatmenhelyeket működtető civil állatvédő szervezetekkel.³² Így példának okáért az állatmenhely egyben ebrendészeti telepként működik többek között Ajkán („Vahur” Állatvédő Egyesület), Kaposváron (Kutyatár Természet- és Állatvédő Egyesület) Pécsen (Misina Természet-és Állatvédő Egyesület).

Mindez azért is lenne kiemelten fontos, mert az állatmenhelyet üzemeltető civilek ugyanúgy befognak kóbor állatokat, szerepük vitathatatlan az örökbefogadás és az ivartalanítás népszerűsítésében, azonban központi anyagi támogatás hiányában, illetve ezzel

²⁸ 785/2021. (XII.27.) Korm.rendelet a kóbor állat befogásával, tulajdonjogának átruházásával és elhelyezésével kapcsolatos feladatok ellátásának részletes szabályairól. 1.§ (2) bekezdés e, pont.

²⁹ Az Állategészségügyi Szabályzat kiadásáról szóló 41/1997. (V.28.) FM rendelet 5. függeléke.

³⁰ 785/2021. (XII.27.) Korm.rendelet a kóbor állat befogásával, tulajdonjogának átruházásával és elhelyezésével kapcsolatos feladatok ellátásának részletes szabályairól. 1.§ ((4) bekezdés.

³¹ Törő Vanda: Ebrendészeti „melléktevékenység” Hajdúsámsonban a kutyák elföldelése? <https://debreciner.hu/cikk/2200>, <https://444.hu/2020/02/17>, <https://www.police.hu/hu/hirek-es-informaciok/legfrissebb-hireink/bunugyek/kutyatetemek-hajdusamsonnal>. (2022.08.16.)

³² <https://elemiszerlanc.kormany.hu/av-ebtelep-menhely>. (2022.08.16.)

összefüggésben, amennyiben működésükhöz az önkormányzatok hathatósan nem járulnak hozzá, sok menhelynek nem marad fedezete a fejlesztésekre.³³

Számos szürke zónát eredményez, ha elválik a menhely és a gyepmesteri telep szerepköre, ugyanis az ebrendész által történő befogás közigazgatási jellegű, míg a civil találas polgári jogi jogviszonyt von maga után.³⁴ Az állat szempontjából ez az örökbeadás, azaz a tulajdonjogának átruházása kapcsán releváns. Az ebrendész általi begyűjtés esetében erre a befogástól számított tizenöt nap múlva³⁵ kerülhet sor, míg állatvédők esetében a magánjog találasra³⁶ vonatkozó előírásai érvényesülnek, azaz az állat nem kerülhet három hónapon belül más tulajdonába. Ennek ellenére, állatmentéssel kapcsolatos segítségkérő posztok alatt látható, hogy sokszor talált állatokat pár órán belül sikerül gazdásítani, akár több száz kilométerrel arrébb találva befogadót, aki pedig azonnal saját nevére chipelteti a kutyát. Jelenleg tehát a társadalmi gyakorlat megelőzi a jogszabályt³⁷, azonban az ebrendészeti telepek átláthatóbbá tételével, illetve a civil állatvédők tevékenységi körének jogszabályi konkretizálásával ez a probléma is csekélyebbé válna.

Az átláthatóságra törekvés kapcsán pozitív példaként említhető Mezőszemere község közösségi oldalán közzétett felhívása, ahol 2020 tavaszán a településen az ebrendész egyetlen nap alatt 19 kóbor ebet gyűjtött be.³⁸ Az önkormányzat felismerte azt a problémát, hogy állattartástól eltiltás hiányában az elszállított állatok helyére már a következő nap újak kerülnek, amelyeket majd szintén kóborolni hagynak. Erre reagálva, az önkormányzat megkezdte az ebet tartók nyilatkozatainak áttekintését.

III. Az ebnyilvántartás

Az ebösszeírási kötelezettség kialakulása szorosan összefügg az ebadó szabályozásával, tekintettel arra, hogy az ebadó kivetését általában ebösszeírás előzte meg. A településen tartott kutyák összeírására irányuló kötelezettség már az 1880-as években ismert volt, amelynek részleteit ekkor még szabályrendeletekben rögzítették.³⁹ Az összeírás már e feladat bevezetésének kezdetétől a polgármester vagy az általa megbízott alkalmazott felelősségi körébe tartozott, a vonatkozó állat-és humán-egészségügyi aspektusokra visszavezethetően ugyanis kulcsfontosságú, hogy az összeírást olyan személy végezze, aki valóban tisztában van a helyi viszonyokkal. Hatályos jogunk szerint nincs kötelezően kivetendő ebadó, ugyanakkor

³³ Jámber Adrienn: Állatmenhely kontra gyepmesteri telep-merre tovább? <http://real.mtak.hu/94009/1/micraCAD20152.pdf>. (2022.08.16.)

³⁴ Nagy Csilla: A befogott és a talált állatok jogi sorsa. In: Jegyző és Közigazgatás, 2021/5. sz. <https://jegyzo.hu/a-befogott-es-a-talalt>. (2022.08.16.)

³⁵ 785/2021. (XII.27.) Korm.rendelet a kóbor állat befogásával, tulajdonjogának átruházásával és elhelyezésével kapcsolatos feladatok ellátásának részletes szabályairól. 10.§ (3) bekezdés.

³⁶ Ptk. 5:54. § (1) bekezdés.

³⁷ Nagy Csilla: A befogott és a talált állatok jogi sorsa. In: Jegyző és Közigazgatás, 2021/5. sz. <https://jegyzo.hu/a-befogott-es-a-talalt>. (2022.08.16.)

³⁸ <https://mezoszemere.hu>. (2022.08.16.)

³⁹ Jámber Adrienn. A kedvtelésből tartott állatok jogi védelme a közigazgatásban. Bíbor kiadó, Miskolc 2002. 104. o.

az ebösszeírás, amint azt az Avt. módosításáról szóló törvényjavaslat⁴⁰ kifejezésre juttatta, elengedhetetlen a szabályozatlanul növekvő ebállomány nagyságának alakulásába történő érdemi beavatkozáshoz.

Az országos nyilvántartás három pillére az elektronikus transzponder (mikrochip, amellyel 2013. 01.01-jétől kezdődően kötelező rendelkeznie minden négy hónapos kort elért, illetve bizonyos esetekben⁴¹ ennél fiatalabb kutyának), az adatrögzítést végző állatorvos és az ebösszeírást végző önkormányzat.

Ennek megfelelően, a tartás helye szerint illetékes települési vagy kerületi önkormányzat háromévente legalább egy alkalommal ebösszeírást kell, hogy végezzen,⁴² míg az eb tartója és tulajdonosa köteles az adatszolgáltatásra. Az Ávtv. 42/A. § (4) bekezdése taxatív felsorolja, **mely adatokat kell tartalmaznia a nyilvántartásnak:**

1. az eb tulajdonosának nevét, címét,

2. az ebtartó nevét, lakcímét, telefonszámát, elektronikus levélcímét,

3. az eb fajtáját vagy fajtajellegét vagy a keverék mivoltára való utalást, nemét, születési idejét, színét, hívónevét,

4. az eb tartási helyét,

5. a beültetett transzponder sorszámát, a beültetés időpontját, a beültetést végző szolgáltató állatorvos nevét, kamarai bélyegzője számát,

6. ivartalanított eb esetén az ivartalanítás időpontját, az ivartalanítást végző szolgáltató állatorvos nevét, kamarai bélyegzője számát,

7. az eb oltási könyvének számát, az azt kiadó szolgáltató állatorvos nevét, kamarai bélyegzője számát,

8. az eb veszettség elleni védőoltásainak időpontját,

9. az eb veszettség elleni védőoltásai során használt oltóanyagot, annak gyártási számát, valamint az oltást végző szolgáltató állatorvos nevét, kamarai bélyegzője számát,

10. a veszettség szempontjából aggályos eb megfigyelési státuszának tényét, időpontját,

11. kisállatútlevéllel rendelkező eb esetén az útlevél számát, kiállításának időpontját, a kiállító szolgáltató állatorvos nevét, kamarai bélyegzője számát,

⁴⁰ T/4247. számú törvényjavaslat az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény módosításáról.

⁴¹ A 41/2010.(II.26.) Korm. rendelet a kedvtelésből tartott állatok tartásáról és forgalmazásáról 3.§ (2) bekezdés rögzíti, hogy „ebet forgalmazni, illetve tulajdonjogát forgalmazásnak nem minősülő más módon átruházni kizárólag az állatot azonosító elektronikus transzponderrel (bőr alá ültetett mikrochip) történő megjelölése után lehet.” Annak ellenére, hogy a kormányrendelet egyértelműen kimondja tehát a megjelölési kötelezettséget a gyakorlatban úgynevezett „nemkívánatos házi szaporulat” – azaz a felelőtlenségéből világra jött, és ingyen elvihetőként meghirdetett kölykök – esetén is, szomorú tény, hogy közel 10 év telt el az ismertett szabályozás hatályba lépése óta, ám az állathirdetéseket böngészve számos olyan esettel találkozhatunk, amelyekben a szereplők evidenciaként kezelik, hogy „a chip az új gazda feladata”.

⁴² Ávtv. 42/B. § (1) bekezdés.

12. az eb veszélyessé minősítésének tényére és időpontjára vonatkozó adatot,

13. elismert tenyésztő szervezet által törzskönyvezett eb esetén a származási igazolás másolatát.

Állatvédelmi szempontrendszer szerint gondolkodva megállapítható, hogy a szolgáltatandó információk részletessége nem értékelhető túlszabályozásként, álláspontom szerint valóban ezen adatok alapján mérhető fel a helyi állattartási kultúra. Bizonyos pontok – például a veszettség elleni vakcina beadásának időpontja – a járványkezelés kapcsán relevánsak, azonban a lakosság tájékozottságát mutatja, bejegyzett tenyésztőtől vásárolták-e kedvenceiket, illetve, amennyiben adott teleülésen számottevően sok hasonló, törzskönyv hiányában fajtajellegűnek minősülő ebet tartanak, logikus következtetés, hogy a környéken szaporító elégíti ki az igényeket.

Kérdéses azonban, mit tesz az önkormányzat a birtokába jutott információkkal. A törvény nem határoz meg konkrét időpontot, az önkormányzat hatáskörébe tartozik, mikor tesznek eleget kötelezettségüknek az említett három éven belül. Sárvár városában példának okáért erre 2022 májusában kerül sor. A város honlapján közzétett felhívás kiemeli, hogy az „ebösszeírás kizárólag az ebrendészeti feladatok elvégzését, továbbá a veszettség elleni járványvédelmet szolgálja.”⁴³ Természetesen elképzelhető, hogy csupán szerencsétlen megfogalmazásról van szó, azonban a „kizárólag ebrendészeti feladatok elvégzését szolgálja” fordulat nem cáfolja azt a civil mentők által lefestett képet, miszerint az ebösszeírás csak egy teher az önkormányzatok vállán, az adatösszeírás az „íróasztal fiókjának készül”, azonban a bediktált információk elemzésre nem kerülnek.

Ezzel összefüggésben, aggályos, hogy adott önkormányzat belátásától függ, szankcionálják-e egyáltalán a bejelentőlapok ki nem töltését. Jászberényben szintén ezen időszakban végzik az ebösszeírást, és Sárvárra ellentétben a formanyomtatványban⁴⁴ már felhívják a figyelmet az állatvédelmi bírság kiszabásának veszélyére. Mindez természetesen nem azt jelenti, hogy Sárvár elmaradottabb lenne állattartás terén Jászberénynél, hiszen Jászberény Neszűr része hírhedt állatvédelmi berkekben. A nyilvántartás vezetéséhez való hozzáállás az önkormányzat, nem a lakosság állattartási kultúrájáról tanúskodik.

Országos viszonylatban sincsenek statisztikák arról, hány esetben került sor ténylegesen bírságolásra – holott naivitás azt feltételezni, egy település minden tagja valós tartalommal tesz eleget (vagy egyáltalán eleget tesz) bejelentési kötelezettségének.

Problematikus továbbá, hogy az ebnyilvántartásban szereplő adatok nem igazolnak tulajdonjogot⁴⁵. Az állat azonban a polgári jog szerint dolognak minősül, így egy esetleges jogsértés, példának okáért károkozás bekövetkeztekor fontos lenne hiteles forrás alapján azonosítani azt a személyt, akit felelősségre vonhatunk. Bizonyos esetekben ez az anomália feloldható azáltal, hogy a **Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény** (továbbiakban **Ptk.**) szerint⁴⁶ az állat tartóját terheli kártérítési kötelezettség, amely szélesebb

⁴³ <https://sarvarvaros.hu/taj-eb-1390.doc>. (2022.08.16.)

⁴⁴ <https://jaszbereny.hu/pages-ebosszeiras>. (2022.08.16.)

⁴⁵ Ávtv. 42./A. § (9) bekezdés.

⁴⁶ Ptk. 6:562.§ (1) bekezdés.

kategória a tulajdonosnál, azonban egy chipezetlen, kóborolni hagyott kutya esetében nehezen lehet megtalálni azt a személyt, akinek az állatot felügyelete alatt kellene tartania, vagy ha esetlegesen sikerül is beazonosítani, számos esetben, a jogi következményektől tartva, letagadják, hogy az állat hozzájuk tartozik. Macskák esetében még inkább kérdéses, hogy, mivel nem kötelező a transzponderrel megjelölés, mennyire azonosítható egy eljárás során megnyugtatóan az adott egyed.⁴⁷

Amennyiben kutyaharapás történik, mindez humán-egészségügyi vonzattal is bír. Abban az esetben, ha nem ismert az állattartó, és hiányzik a mikrochip, nem áll rendelkezésre információ az állat oltási sorozatáról sem, ebből fakadóan pedig nem azonosítható állat okozza sérülés esetén a megharapott személyre posztexpozíciós sorozatoltás vár.⁴⁸

Az ilyen és ehhez hasonló problémák elkerülhetőek lennének, ha az önkormányzatok rendelkeznének egy közhiteles nyilvántartással.

Bizonyos állattartási kultúrában, ahol az eb feláldozható fogyóeszköz, számtalan kutya cserélődik a kötelező előírások között eltelt időszakban. A járványok elleni védekezés szempontjából ideálisnak mondható a három évenkénti előírás, a nemzetközi szakirodalom álláspontja megoszlik ugyanis azon kérdésben, meddig tart a vakcina nyújtotta védelem, de általában ezt három évben határozzák meg, sőt, egyes kutatások szerint az immunitás időtartama túlmutat a három éves címkén is.⁴⁹ Hazánkban az éves oltás azért fontos, mert a betegség rengeteg környékbeli országban jelen van, azonban általánosságban elmondható, hogy számos nyugatabbra fekvő államban elegendő a három évenkénti vakcinázás.⁵⁰

Véleményem szerint a veszettség elleni védekezéssel függ össze, hogy az önkormányzatok által teljesítendő ebösszeírás időpontját három évenkénti intervallumban határozták meg, azonban állatjóléti szempontokat is figyelembe véve, célszerű lenne frissebb nyilvántartás vezetése, nem csupán a kötelező oltás elmaradását szankcionálva.

IV. Az önkormányzatok szerepe az ivartalanításban

„Úgy öt hónapja születtem nálad, mert abban hiszel, hogy a macskának joga van az anyai örömhöz.(...) Meg persze így biztosítottad azt is, hogy a fajunk ne haljon ki: Igazad is van, az a 3 millió utcai kóbor társam is így gondolja. Hisz élni jó. Találtál nekünk új gazdit, felelőset – az ingyen elvihető szó megtette hatását.”⁵¹ E szavakat pár napja posztolta a közösségi médiában a nyíregyházi Állatbarát Alapítvány egy elűtött kölyökmacska képe mellett. Véleményem szerint tömören és remekül szemlélteti a társadalom egy egyre csökkenő, de még mindig jelentős részének hozzáállását a házi szaporulatok kérdéséhez.

⁴⁷ Macksákkal kapcsolatos jogszabályok. <https://bojtarallatvedelem.hu/macskak>. (2022.08.16.)

⁴⁸ A veszettség közegészségügyi kockázatai. <https://nebih-veszettsegmentesites>. (2022.08.16.)

⁴⁹ Dodd WJ, Larson LJ, Christine KL, Schultz RD: Duration of immunity after rabies vaccination in dogs: The Rabbits Challenge Fund research study. Can J Vet Res 2020/2. sz. 153-158.o.

⁵⁰ Vággi Ádám: Miért kell a kutyát évente beoltani veszettség ellen? <https://allatgyogyszer.hu>. (2022.08.16.)

⁵¹ <https://facebook.com/pages/allatbarat>. (2022.08.16.)

Tanulmányom több pontján is megfogalmazásra került, milyen fontos szerepe van az önkormányzatoknak a kóborállat probléma kezelése kapcsán. Ovádi Péter állatvédelmi biztossal egyet értve megállapíthatjuk, hogy „ a legjobb kóbor állat az, amelyik meg sem születik.”⁵²

Statisztikák szerint a 2020/21-es szezonban a vadásztársaságok összesen 2185 kutyát, míg macskából 4186 példányt lőttek ki⁵³ – a kóborló állatok ugyanis, mint fentebb utaltam rá, dúvadhoz hasonló mértékű károkat okoznak. Az ehhez hasonló bejelentések mindig nagy közfelháborodást generálnak az állatbarátok körében, sokszor azonban, ironikus módon azon személyek között is, akik maguk is hagyták már szaporodni kedvenceiket – nem feltétlenül állatszeretet hiánya miatt. Jelentős probléma, hogy rengetegen antropomorfizálják az állatokat, ezért ördögtől való beavatkozásnak tartják az ivartalanítást, tovább súlyosítva így a kóborállat krízist.

Fontos lenne felismerni, hogy az ivartalanítás az egyetlen humánus módja a kóbor állomány csökkentésének, a nem megfelelő állattartás visszaszorításának és az ebrendészeti telepek „halálsorainak” felszámolásának is. A következőkben a Magyar Falu program rövid bemutatásán keresztül ismertetem, miképp nyújthat segítséget az önkormányzat az ivartalanításban.

2021-ben került meghirdetésre A **Magyar Falu Program Felelős állattartás elősegítése alprogramja**. A pályázat keretében az 5000 fő, illetve 5000 fő alatti állandó lakosságszámú önkormányzatok és az önkormányzati társulások kaphattak segítséget a település lakóinak a tulajdonában lévő kutyák, macskák ivartalanítása, veszettség elleni védőoltása, mikrochippel történő megjelölése kapcsán.⁵⁴ Az országos főállatorvos kiemelte: a program elindításával – a szaporulat csökkentése mellett – fontos cél az ivartalanítással kapcsolatos tévhitek eloszlátása is⁵⁵, példának okáért, az olyan téves információk tisztása, mint hogy a szukának legalább egyszer ellenie kell.

A pályázatok benyújtására 2022. június 19 és július 18 között volt lehetőség, s 479 nyertes pályázat született.⁵⁶ Érdeemes lenne további kutatások keretében megvizsgálni, azon önkormányzatok, akik nem adtak be támogatási kérelmet, milyen okokra visszavezethetően tettek így.

⁵² Meg nem született kóbor kutyákról és állatrendőrségről – podcast Ovádi Péter állatvédelmi biztossal. <https://www.youtube.com/watch?v=iGGhgRqPTEI>. (2022.08.16.)

⁵³ Vadgazdálkodási Adattár, 2020/2021. vadászati év. Országos vadgazdálkodási adattár, Gödöllő, 2021. 15. o.

⁵⁴ Magyar Falu Program keretében meghirdetett „Felelős állattartás elősegítése” pályázati kiírás. 3-5. o. <https://maok.hu>. (2022.08.16.)

⁵⁵ <https://portal.nebih.gov.hu/ivartalanitas>. (2022.08.16.)

⁵⁶ <https://vg.hu/kozelet/2021/09>. (2022.08.16.)

Értékelő megállapítások

Szemben azzal a gyakran hangoztatott állásponttal, miszerint jelen korunkban az emberélet már nem számít, „lassan az állatoknak több joga lesz, megállapíthatjuk, hogy számos érv szólhat amellett, hogy az állatvédelem szabályozásának minősége olyan mutatókkal van összefüggésben, amelyek az emberek jóllétét tükrözik.⁵⁷ Az emberi élet védelme és az állatvédelem kapcsolódási pontjainak alátámasztására elegendő csupán a fertőző járványok elleni immunizálás előírására gondolni.

A jogalkotó már 1998-ban deklaráta, hogy az állatok érezni, szenvedni és örülni képes élőlények, tiszteletben tartásuk és jó közérzetük biztosítása minden ember erkölcsi kötelessége.⁵⁸ Bár a magyar állatvédelmi szabályozás véleményem szerint rendkívül részletes, haladó szellemű, amint azt Vetter Szilvia megfogalmazta, „*a legjobb állatvédelmi jogszabály sem ér semmit, ha a néplélek még nem érett meg rá.*”⁵⁹

Az önkormányzatok szerepe kulcsfontosságú a helyi „néplélek” formálásában, a példamutatásban. Mind törvényi (pl. Ávtv.), mind pedig kormányrendeleti (**785/2021. (XII.27.) Korm. rendelet a kóbor állat befogásával, tulajdonjogának átruházásával és elhelyezésével kapcsolatos feladatok ellátásának részletes szabályairól; 41/2010.(II.26.) Korm. rendelet a kedvtelésből tartott állatok tartásáról és forgalmazásáról, 785/2021. (XII.27.) Korm. rendelet a kóbor állat befogásával, tulajdonjogának átruházásával és elhelyezésével kapcsolatos feladatok ellátásának részletes szabályairól; Az **Állategészségügyi Szabályzat kiadásáról szóló 41/1997. (V.28.) FM rendelet**) szintű jogforrások fontos feladatokat utaltak a helyi önkormányzatok hatáskörébe, ugyanakkor az állatvédelem egy olyan ingoványos terület, ahol a jogi előírások és a társadalmi gyakorlat sokszor egymásnak ellentmondva működnek. Leegyszerűsítve a kérdést, amennyiben a magyar állatvédelem helyzetéről kívánunk átfogó képet alkotni, a jogszabályok és a szakirodalom ismerete mellett személyesen kell tapasztalatokat gyűjtenünk a hatósági jogalkalmazásról, vagy legalábbis civil mentők elbeszéléseire kell támaszkodnunk. Természetesen kellő jog-és médiatudatossággal kell rendelkezünk, hogy kiszűrjük a valóban hiteles civil szervezeteket, ugyanakkor határozott álláspontom, hogy napjaink felgyorsult világában a minél több felületen történő informálódás megkerülhetetlen egy olyan komplex, ellentmondásoktól nem mentes problematika esetén, mint az állatvédelmen belül fellelhető visszasságok.**

A törvény egyértelműen kijelöli az önkormányzatok feladatellátásának kereteit, azonban a képviselőtestület és a jegyző attitűdjétől függ, milyen tartalommal tölti meg azokat. Ennek egy példája a fentebb bemutatott civilszervezetekkel történő együttműködés, illetve megállapíthatjuk, hogy a jegyzői hozzáállást sokszor az is befolyásolja, városban vagy faluban tesz-e meg az állatvédelmi panaszt. Birtokvédelem körében valóban releváns lehet ennek vizsgálata, azonban bizonyos kérdésekben – így például tartós láncon tartás – nem lehet differenciálni a fellépés szükségességét a település földrajzi elhelyezkedésének függvényében.

⁵⁷ Vetter Szilvia: Az állatkínzás szabályozása gazdasági és társadalmi mutatók tükrében. Doktori értekezés tézisei. Gödöllő 2020. 20. o.

⁵⁸ Ávtv. preambulum.

⁵⁹ Bobata Krisztina: A legjobb állatvédelmi jogszabály sem ér semmit, ha a néplélek még nem érett meg rá. – interjú dr. Vetter Szilviával. <https://tinyurl.com/ye4a75np>. (2022.08.16)

A közösségi együttélés szabályozása körében érdekes kérdés az önkormányzati rendeletek állattartással kapcsolatos normáinak vizsgálata. Mindez nem csupán az állatjólét szempontjából fontos. „Egy magasabb rendű jogszabállyal ellentétes helyi rendelet vagy nem közösségi együttélés szabályaiba ütköző cselekmény annak minősítése alapján adott egyedi ügyben meghozott határozat elleni jogorvoslatban az ügyfélnek főlegesen kiadást okozunk (bírósághoz kell fordulnia illeték lerovása mellett), és nem csak adott egyedi ügyben hozott határozatot kell megtámadnia, hanem egyben jeleznie kell először a jegyzőnél, majd eredménytelenség esetén a kormányhivatalnál, hogy magát a rendeletet szükséges módosítani.”⁶⁰

Az ebrendészeti tevékenység mellett az ebösszeírást is számos más feladat mellett kell ellátni, a hatékonyság érdekében e téren is hasznos lehet a civil szervezetekkel történő együttműködés.

Tanulmányom zárásaként az ivartalanítás kérdését vizsgáltam. Amennyiben sikerülne érdekeltté tenni az önkormányzatokat az ivartalanítási programokban való részvételben, végső soron saját terheiken könnyíthetnének, hiszen így a szabályozatlanul növekvő állatállomány miatti kényelmetlenségek megszűntével a lakosság számára is élhetőbb környezet teremthető.

Erre irányuló társadalmi igény pedig számtalanszor kifejezésre kerül, azonban nem mindig az Ávtv. szerint cseleksznek az illetékesek. Pilisszántó 2021 nyarán a közösség mindennapi életét zavaró macskakolónia felszámolását tisztázatlan körülmények közötti, nem a településsel szerződésben álló ebrendész általi begyűjtéssel kívánta megoldani,⁶¹ holott ez esetben is egyszerűbb és tartósabb megoldás lett volna a B.I.V. (Befogás, Ivartalanítás, Visszahelyezés) módszer követése. Ilyen esetekben a tulajdonjog megsértése is felmerülhet, ugyanis a törvény nem ír elő transzponderrel megjelölési kötelezettséget a macskák esetében, így a tulajdonos gyakorlati azonosítása sokszor nehéz.

Adott település vezetősége ismeri legjobban a helyi problémákat, ebből fakadóan megfontolásra érdemesnek tartanám, ha az önkormányzatok szélesebb körben rendelkezhetnének némely állattartási kérdés esetében – így példának okáért, amíg ez központi szinten bevezetésre nem kerül, hasznos lehet meghagyni a lehetőséget, hogy a macskák mikrochipes azonosítása, de legalább nyilvántartásba vétele előírásra kerülhessen, illetve, amennyiben figyelembe vesszük a harcoltatás problémáját, érdemes lehet a gócpontoknak számító településeken tiltani a bull-typok szaporítását.

Jelenleg is lehetőség van azonban az edukációra, ez által az előbb bemutatott problémák akár jogalkotás nélkül is rendezésre kerülhetnek. Álláspontom szerint szerencsés tendencia, hogy egyre több önkormányzat honlapján szerepeltetésre kerülnek az állatvédelmi ismeretek, ám a példamutatás körébe sorolhatók olyan banálisnak tűnő esetek is, mint a falunapokon, önkormányzati felügyelet alatt álló vásárokon az állatjóléti normák betartatása. Mindez hozzájárulhat ahhoz, hogy az állatvédelem – amint azt a 2021 februárjában elindított online konzultáció hirdette – valóban *közös ügyünk* legyen.

⁶⁰ <https://bojtarallatvedelem.hu/allatvedelmi-hatosag-7>. (2022.08.16.)

⁶¹ Pilisszántó önkormányzatának honlapján közzétett felhívás. <https://www.facebook.com/146560032079663/posts/4245017278900564/>. (2022.08.16.)