

JOGI FÓRUM PUBLIKÁCIÓ

Vadállatmentés jogi vákuumban

Szerzők:

Dr. Kajó Cecília és Némedi Edina

2026. március 18.

I. Bevezető

A kormányzati pozitív PR ellenére az állatvédelem területén beharangozott „jogi mérföldkövek” minimum három fontos területre nem terjedtek eddig ki: az élő állat mint hagyaték pontos felleltározásának kötelezettségére, az önkormányzati ebösszeírás részletszabályainak végrehajtási rendeletben való pontosítására és a vadállat-mentés jogszerű alapra helyezésére, tanulmányunk¹ ez utóbbit járja körbe.

Gondoljuk bele annak a jegyzőnek a helyzetébe, aki a földművelésügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 383/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet 5. §-ában biztosított állatvédelmi hatósági hatáskörével élve megérkezik egy olyan bejelentés helyszínére, ahol vadállatokat tartanak - a bejelentés szerint engedély nélkül illetve rossz körülmények között.

Vagy gondoljunk bele a fenti kormányrendelet alapján szintén állatvédelmi hatósági hatáskörben eljáró hatósági állatorvos helyzetébe valamelyik járási hivatal kötelékében, akinek azt kellene megállapítania egy állatvédő szervezet hosszú évek óta folytatott vadállatmentési munkájáról, hogy az rendben van-e vagy azonnal fel kell-e hagyni vele? A problémakört bolondítsuk meg azzal, hogy elsősorban a rókamentésre koncentrálunk: a tanulmány első része ezzel foglalkozik, második részében pedig általánosabb jelleggel áttekintjük az állatvédelmi hatósági munkát joggazdaságtani fókuszból.

¹ A tanulmány törzsanyagának első publikálására itt került sor Némedi Edina tollából:
<https://allatmentoszolgalat.com/blog/vadmentes-magyarorszag-serult-roka/>

II. Miért tiltja jogszabály a vadmentést és a rókamentést Magyarországon?

2026-ban Magyarországon egy sérült róka, egy elárvult nyestkölyök vagy egy fészekből kiesett galambfióka esetében a jogrendszer egyetlen dolgot kínál fel lehetőségként: a halált. Magyarországon a vadászható fajok mentése – a vadmentés, a rókamentés, a vadon élő állatok rehabilitációja – évtizedek óta szokásjogon alapul. Senki nem szabályozta, senki nem tiltotta – és senki nem tartotta fontosnak rendezni. A szokásjog addig működik, amíg meg nem történik az első ellenőrzés. Az Állatmentő Szolgálat Alapítványhoz körülbelül nyolckilenc évvel ezelőtt került az első vadon született rókakölyök, külföldi, nagy tapasztalattal rendelkező vadállat-mentők hívták fel az alapítvány önkénteseinek figyelmét arra, hogy az nem a róka érdekeit szolgálja, ha egy vadon született állatot házi kedvencként próbálnak felnevelni. A róka rendkívül öntörvényű, szabadságigényes állat – olyan ösztönökkel és viselkedésmintákkal, amelyek a természetben való túléléshez szükségesek. Egy ilyen állatot nem lehet – és nem is szabad – emberi elképzelések szerint megbéklyózni. A valódi kihívás nem az, hogy egy kisorákát megszelídítsünk. A valódi kihívás az ellenkezője: hogy megtartsuk benne a természetes félelmét az embertől, mert hosszú távon ez az egyik legfontosabb tényező a túléléshez. **A Kis Herceg tanítását tehát korszerűsíteni kell arról, hogy „Te egyszer s mindenkorra felelős lettél azért, amit megszelídítettél.” arra, hogy „Azért vagy felelős, hogy senkit se szelídíts meg.”** Egy imprint módon nevelt rókakölyök kíváncsibb lesz az ember iránt, miközben a veszélyekkel szembeni természetes óvatossága gyengébb lehet. Az a belső riasztórendszer, amely a vadon élő állatokat óvatosságra inti, könnyen tompulhat – és ez a természetben végzetes. Az ilyen állat közelebb merészkedik az emberekhez, a kutyákhoz, az utakhoz. Már nem ismeri fel időben a fenyegetést.

III. Mit mond a tudomány a vadmentésről és a rókamentésről?

Robertson & Harris (1995) - The condition and survival after release of captive-reared fox cubs - kutatása során 251 fogságban felnevelt rókát engedtek vissza a természetbe. Az

eredmények kijózanítóak voltak: néhány hónapon belül 86 jelölt róka teteme került elő, az esetek többségében közúti baleset következtében.

Az azóta megjelent kutatások és rehabilitációs gyakorlatok hasonló következtetésre jutnak: ha a kölykök nevelése során az ember nem tart kellő távolságot és nem minimalizálja a kontaktust, akkor jelentősen megnő annak esélye, hogy a szabadon engedett állat rövid időn belül meghal. A nemzetközi vadrehabilitációs protokollok erre az évtizedek alatt kidolgozott válaszokkal rendelkeznek. A human imprinting minimalizálása, a fajtársakkal való szocializáció, a fokozatos visszaszoktatás a természethez – ezek ma már nem elvek, hanem bevált módszerek. A cél nem az, hogy az állat az emberhez szokjon, hanem az, hogy képes legyen önállóan túlélni a természetben. Magyarországon ezeket a módszereket nem lehet alkalmazni. Nem azért, mert nem tudnánk. Hanem mert a jogszabály nem engedi.

IV. A hatósági ellenőrzés

2025 elején előre be nem jelentett hatósági ellenőrzést kapott az Állatmentő Szolgálat Alapítvány: az illetékes járási hivatal kötelékében dolgozó hatósági állatorvos tartott ellenőrzést, átvizsgálva többek között az összes gondozásban élő róka dokumentációját, amellyel kapcsolatban az alapítványnak igazolnia kellett az állatok származását. Egyértelműen bizonyítani kellett, hogy a tartott rókák nem a szabad természetből kerültek az alapítványhoz, ezáltal nem képezik a magyarországi vadállomány részét. Ez az ellenőrzés egyaránt kijózanító felismeréssel szembesítette az alapítványt de a hatóság képviselőjét is: azzal a felismeréssel, hogy Magyarországon a vadászható fajok mentése szokásjog alapján működik, a gyakorlatban állatmentők, állatorvosok, szakállatorvosok, egyéb szakemberek bajba jutott állatokon segítenek, csak hogy erre a jogszabályok semmilyen egyértelmű felhatalmazást nem adnak. Az alapítvány önkéntesei olyan fajokkal kapcsolatban szembesültek ezzel, amelyek igényeit, viselkedését és etológiáját egyébként jól ismerik, és amelyeket egyébként felelősen és szakmailag magas színvonalon tudnának ellátni. Most,

2026-ban – ahogy ismét közeledik az a szezon, amikor sorra jelennek meg az árva kölykök és fiókák – úgy kell nekivágnia az alapítványnak ennek az időszaknak, hogy tudják: nem segíthetnek az állatokon.

V. A jogi vákuum anatómiája

A vad védelméről, a vadgazdálkodásról, valamint a vadásatról szóló 1996. évi LV. törvény (a továbbiakban: Vtv.) négy létesítménytípust nevesít, ahol vadászható fajok tartása jogszerűen lehetséges: vadaskert, vadaspark, vadfarm és apróvadtartó telep. Vagyis ha egy vadállatmentéssel foglalkozó állatvédő szervezet, egzotikus szakállatorvos vagy laikus magánszemély nem rendelkezik valamelyik besorolású intézménnyel, illegálisan ment vadállatot. De vajon mentésre szolgál ez a négy intézménytípus? Mindegyiknek világosan meghatározott funkciója van – tenyésztés, bemutatás, hasznosítás, vadászat. Egy dolog azonban teljesen hiányzik ebből a rendszerből: a jogszabály nem hoz létre olyan intézménytípust, amelynek feladata a sérült vagy elárvult vadászható fajok mentése és rehabilitációja lenne. A szabályozás pontosan meghatározza, hogy hogyan kell a vadat kezelni, tenyésztetni, bemutatni, gazdasági célból hasznosítani, zárt térben megölni, arra viszont nem ad választ, mert a jogalkotónak egyszerűen nem jutott eszébe (vagy direkt elfeledkezett róla?), hogy mi a teendő egy bajba jutott vadállat életével. Jelenleg az egyetlen legális opció akkor is ha menthető az állat, kezelhető, visszaengedhető a természetbe olyan szakmai protokollok mentén, ahol kizárják az imprint ellátást, az elpusztítása.

A Vtv. végrehajtási rendelete, a vad védelméről, a vadgazdálkodásról, valamint a vadásatról szóló 1996. évi LV. törvény végrehajtásának szabályairól szóló 79/2004. (V. 4.) FVM rendelet (a továbbiakban: Vtv. vh.) felsorolja a zárttéri vadtartó létesítményben tartható fajokat: nagyvadak, fácán, fogoly, vörös fogoly, tőkés réce. **A fel nem sorolt vadfajok, azaz az üregi nyúl, a nyári lúd, a vetési lúd, a nagy lilik, a kanadai lúd, a nílusi lúd, a szárcsa, az erdei**

szalonka, a balkáni gerle, az örvös galamb, a házi görény, a nyest, a borz, a vörös róka, az aranyakál, a pézsmapocok, a nyestkutya, a mosómedve, a dolmányos varjú, a szarka és a szajkó a jogértelmezés alapján tehát nem tartható sem mentési céllal, sem szaporítási céllal, sem bemutatási céllal.

A veszettség elleni védekezés részletes szabályairól szóló 164/2008. (XII. 20.) FVM rendelet (a továbbiakban: FVM-rendelet) a Vtv. és a Vtv. vh. univerzumához képest azt szabályozza konkrétan, hogy hogyan kell elhelyezni és beoltani a befogott rókákat: szabályozza az azonosításukat, az elhelyezésüket, a kötelező oltásukat, vagyis részletesen leírja, hogyan kell gondozni egy befogott rókát – miközben egy másik jogszabály szerint maga a helyzet, jogilag nem is létezhet. Értelmezzük tehát közösen: a befogott róka vakcinázása, gondozása szabályozott, de a gondozás lehetősége úgy egyébként törvénytelen.

Vegyük még hozzá ehhez az ellentmondáshoz az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi LXXVIII. törvényt (a továbbiakban: állatvédelmi tv.): hatálya a vadászható fajokra a vadászati törvény eltéréseivel alkalmazandó, ami a gyakorlatban azt jelenti, hogy a vadgazdálkodással kapcsolatos kérdésekben a vadászati jogszabályok - mint *lex specialis* - az irányadóak. Ennek ellentmond az állatvédelmi törvény preambulumban foglalt alapelv: az indokolatlan szenvedés tilalma minden gerinces állatra vonatkozó általános elvként jelenik meg a magyar jogrendszerben.

VI. Egyedvédelem helyett állományvédelem

Magyarországon számos faj természetvédelmi oltalom alatt áll – sünök, denevérek, ragadozó madarak. Esetükben létezik hivatalos mentési és rehabilitációs rendszer, működnek engedélyezett mentőhelyek, a sérült állatok ellátása jogszerű keretek között történhet, a vadászható fajok esetében más a logika, náluk a szabályozás a vadállomány gazdálkodási kezelésére és hasznosítására épül, nem az egyedi élet megmentésére. Ennek következménye

egyszerű és brutális: **Magyarországon nincs olyan jogszabály, amely egyértelmű lehetőséget biztosítana arra, hogy egy elárvult rókakölyök, egy bébi nyest vagy egy galambfióka mentési céllal gondozásba kerüljön, majd rehabilitáció után visszatérhessen a természetbe.** A rendszer ezekre az állatokra nem egyedi életként tekint, hanem a vadállomány kezelendő elemeiként vagy problémáiként.

A vadállatok mentése nem romantikus történet, és nem hobbi. Felelősség, szakmai munka és sok esetben nehéz döntések sorozata. Azok, akik évek óta foglalkoznak ezzel, pontosan tudják, hol a határ – ahol a segítség valóban az állat érdekeit szolgálja, és ahol már nem. Magyarországon ma léteznek szakmai protokollok, nemzetközi tapasztalatok és olyan emberek, akik képesek lennének felelősen ellátni bajba jutott vadállatokat. A tudás megvan. Az akarat megvan. A jogrendszer azonban a vadászható fajok esetében nem teremt lehetőséget erre. Sem ma, sem holnap, sem a következő szezonban, amikor ismét megjelennek az árva kölykök. Ez végső soron nem jogi vagy biológiai kérdés. Ez arról szól, hogy egy társadalom hogyan tekint a vadon élő állatokra: kizárólag gazdálkodási erőforrásként – vagy élőlényként is. Ha sérült rókát találsz, árva rókakölyök van a kertedben, vagy bármilyen vadon élő állatot szeretnél megmenteni – tudnod kell, hogy Magyarországon jelenleg nincs működő jogi keret arra, hogy vadmentő szervezet jogszerűen befogadhassa. Nem azért, mert ne akarna segíteni. Hanem mert a vadállat mentése, a vadon élő állatok rehabilitációja jogszabályilag rendezetlen terület – és ez nem az állatmentőkön múlik. A jelenlegi szabályozás erre a kérdésre már válaszolt, csak éppen nem az állatok javára, ezen viszont rövid időn belül változtatni kell.

VII. Súlyos bírságok - kevesebb felelőtlen állattartás?

Térjünk vissza a bevezető sorokban említett jegyzőhöz mint állatvédelmi hatósághoz, akinek állatvédelmi feladatai mellett sok más hatósági és önkormányzati feladata van, sok esetben szakmailag sem kellően felkészült, leterhelt, nem elég motivált, miközben esetenként nála

jóval felkészültebb és túlmotivált állatvédő szervezetek „szorongatják” érdemi lépésekért az általuk megtett bejelentésekkel kapcsolatban. A jogszabályi keret adott - vagy nem, amint azt az I-VI. fejezetekben kifejtettek szerint láttuk. Hogyan lehet hatékonyabb az állatvédelmi hatósági munka, hogyan motiválható a jegyző és hogyan vizsgálható, értékelhető problémahalmaz ez? Mindenképpen a brutális állatvédelmi bírságok kiszabása az egyedül üdvös megoldás?

VIII. Az állatvédelmi hatósági munka joggazdaságtani elemzése

A közgazdaságtan arra a kérdésre kínál tudományos elméletet, hogy a jogi szankciók miként hatnak az emberek viselkedésére. A közgazdászok számára a szankciók olyanok mint az árak, az emberek pedig hasonlóan reagálnak a szankciókra mint az árakra: az emberek a magasabb árakra úgy reagálnak, hogy a drágább termékből kevesebbet fogyasztanak, és a legnagyobb valószínűség szerint a súlyosabb szankcióra is hasonló választ adnak: kevesebbet teszik vagy hamarabb abbahagyják a szankcionált tevékenységet. A jog közgazdasági elemzése interdiszciplináris terület, két nagy önálló tudományágat kapcsol össze: a közgazdaságtan a jog új szemléletét adja azzal, hogy a jogszabályokban az emberi viselkedést megváltoztató ösztönzőket és a társadalmi célok elérésének eszközét lássa. Minden gazdasági szereplő maximalizál valamit: a fogyasztók hasznát, a vállalatok profitot, a politikusok szavazatokat. A közgazdászok szerint a maximalizálást feltételező modellek azért működnek, mert az emberek racionálisak, a valóságban a szereplők számára elérhető lehetőségek korlátozottak, ami nagyban befolyásolja racionális működésüket.

IX. Elrettentés vs. szociális háló

Az elrettentési hipotézis szerint a várható büntetés mértékében bekövetkező növekedés jelentősen csökkenti a bűnözést, vagyis a bűnözés kínálata rugalmas a büntetésre nézve, így

ha a társadalom több erőforrást fordít a bűnözők letartóztatására, elítélésére és megbüntetésére, a bűnözés által okozott károk társadalmi költségének csökkennie kell. Egy másik hipotézis szerint nem rettent el jelentős mértékben a bűnözőket, ha a büntetés biztosabb és szigorúbb, hiszen a bűnözés sokkal inkább társadalmi-gazdasági, sőt talán biológiai tényezők bonyolult összességének az eredménye. Ha minimalizálni akarjuk a bűnözés társadalmi költségeit, akkor a helyes út az, ha a bűnözés gyökerénél rejlő okokat ragadjuk meg - például többet költünk munkahelyteremtésre, a jövedelmi szint fenntartására, családi tanácsadásra, az emberek mentális egészségének biztosítására. A két hipotézis nem zárja ki egymást, mindkettő helyesnek bizonyulhat abban az értelemben, hogy a bűnözést sok változó együttesen idézi elő, és e változók közé tartozik a biztos büntetések hiánya is. Ha mindkét hipotézis igaz, akkor a bűnözés csökkentését célzó optimális politika a bűnügyi igazságszolgáltatás, valamint a társadalom- és gazdaságpolitikai programok elegye.

Ha hiszünk a szintézisben, akkor a hibás, hiányos állattartás esetén kevés az állatvédelmi hatósági munka önmagában, bármely sikeres is, hiszen az elégtelen, felelőtlen állattartás mögött álló társadalmi viszonyokat javítani, a rászoruló embereket is „menteni kell”.

Isaac Ehrlich² 1940-ben, 1950-ben és 1960-ban az USA-ban történt rablások adatai alapján vizsgálta az elrettentési hipotézist, és arra a következtetésre jutott, hogy - minden egyéb változót állandónak tekintve - minél magasabb a rablást elkövetők elítélésének valószínűsége, annál alacsonyabb a rablások száma. Alfred Blumstein és Daniel Nagon a hadkötelezettség megkerülése és az érte járó büntetés kapcsolatát tanulmányozta az 1960-as és az 1970-es években, arra a megállapításra jutottak, hogy az elítélés magasabb valószínűsége és a büntetés magasabb szintje csökkenti a hadkötelezettség megkerülésének a gyakoriságát. Kenneth Wolpin az 1894 és 1967 közötti hosszú időszakra vonatkozó, Angliából és Walesből származó idősoros adatok alapján megvizsgálta a büntetések elrettentő hatását

² Isaac Ehrlich: Participation in Illegitimate Activities: A Theoretical and Empirical Investigation. JOURNAL OF POLITICAL ECONOMY (1973) 81. 521. o.

és arra jutott, hogy az Egyesült Királyság bűnözési rátái a büntetés valószínűségével és szigorúságával fordított arányú kapcsolatban álltak.³ Ehrlich azt is megállapította, hogy a büntetés szigorúságának tulajdonítható elrettentő hatás nem létezik, ha azt az 1940-es és 1960-as években elkövetett rablásokért járó börtönbüntetések átlagos hosszával mérjük, ugyanakkor az 1950-es adatok alapján talált ilyen elrettentő hatást.

X. Az állatvédelmi hatósági munka a gyakorlatban

Mit csinál a jegyző vagy a hatósági állatorvos egy helyszíni ellenőrzés alkalmával illetve utána, ha feltételezzük, hogy az alkalmazható jogszabályok rendelkezésre állnak és nincs közöttük olyan elemi összeütközés, amely alkalmazásukat lehetetlenné teszi?

Az állatvédelmi hatósági eljárásban kiszabott szankció objektív alapú közigazgatási jogi jogkövetkezmény, a pusztán szabályszegés elegendő a megállapíthatóságához, nem kell hozzá gondatlanság, szándékosság, vétkesség vagy más. Vagyis ha kiszökött a kutya vagy megtámadott valakit, vagy nem teljesült a jó gazda gondossága, a hatóságnak nem kell vizsgálnia, hogy miért történt, csak azt, hogy biztosan megtörtént és máris szankcionálhat. Az állatvédelmi törvényben foglaltak megsértése sok szabály esetén konkrétan az állat sorsát érinti, éhezik, szomjazik, beteg és ellátatlan, tehát nem mindegy, hogy az állattartót "utol éri-e" a szankcionálás vagy sem. A jegyző mint általános állatvédelmi hatóság, sajnos sokszor ignorálja az ilyen eljárásokat kezdeményező bejelentéseket. Indokai: ügyteher, más hatósági ügyek fontosabbak, az objektív felelősség túl szigorú, mert nem ad mérlegelési lehetőséget,

³ Alfred Blumstein-Daniel Nagin: The Deterrent Effect of Legal Sanctions on Draft Evasion. STANFORD LAW REVIEW (1977) 28. 241. o. 10 Kenneth Wolpin: An Economic Analysis of Crime and Punishment in England and Wales 1894-1967. JOURNAL OF POLITICAL ECONOMY (1978) 86. 815. o. Blumstein-Cohen-Nagin (szerk.): DETERRENCE AND INCAPACITATION: ESTIMATING THE EFFECTS OF CRIMINAL SANCTIONS ON CRIME RATES (1978).

egy előre megszabott táblázatból kell szorzókat választani az alapértékhez és a kiszorított bírságösszeg több millió forintos is lehet.

A joggazdaságtanban ismert Hand-formula alkalmazásával milyen optimális pontokat tudunk mutatni a jegyző mint állatvédelmi hatóság munkájának ösztönzésére és az állattartók által a hiányosságok egyre szélesebb körű mellőzésére?

Kiindulópontunk a Hand-formula alkalmazásához: az állatvédelmi bírságok enyhe hiányosság esetén is nagy összegűek, a hatóság beavatkozásának hiánya sokszor érdemben tovább rontja az állatok sorsát (akár a pusztulásig vezető útig), a jegyző - jogsértő hatósági döntése megállapítása esetén egy kártérítési marasztaláskor - mögöttes kártérítési felelőssége maximum négyhavi illetményplafonban jelentkezik, a kártérítést az önkormányzat mint a jegyző munkáltatója fizeti ki ha beperelik, ebben az univerzumban tehát az állatvédelem és a joggazdaságtan metszete rávilágít arra a rendszerszintű feszültségre, ahol a szigorú objektív felelősség és a szűkös hatósági erőforrások találkoznak.

A Hand-formula eredetileg a gondatlanság megállapítására szolgál a polgári jogban, de joggazdaságtani szemüvegen keresztül tökéletesen alkalmas a hatósági ösztönzők és az állattartói magatartás elemzésére is.

A joggazdaságtan alapfeltevése, hogy az alanyok racionális döntéshozók: az állattartó akkor fog beruházni a szökésbiztos kerítésbe vagy a megfelelő ellátásba, ha az óvintézkedés költsége kisebb, mint a várható bírság összege szorozva a lebukás és szankcionálás valószínűségével. A probléma az, hogy hiába hatalmas a bírság összege, ha a jegyzői passzivitás miatt a lebukás és a tényleges végrehajtás esélye közelít a nullához. Ebben az esetben az állattartónak gazdaságilag "megéri" elhanyagolni az állatot vagy kockáztatni a szökését, azonban az optimális pont eléréséhez nem is feltétlenül a magas bírságok kiszabása szükséges, azaz az elrettentéshez nem feltétlenül a bírság összegének további emelése kell (hiszen az már most is magas), hanem a detekciós valószínűség növelése.

A jegyző esetében a Hand-formula egyfajta hatékonysági mérlegként jelenik meg. A jegyző akkor fog eljárni, ha az eljárás lefolytatásának munkaterhe és politikai költsége (adminisztráció, konfliktus a helyi lakossal) kisebb, mint az elmaradásból eredő kockázat. A joggazdaságtani hiba a következő: a jelenlegi rendszerben a jegyző számára a "nem cselekvés" (nem veszi figyelembe a bejelentést) egy olcsó stratégia, mivel az önkormányzat állja a kártérítést, a jegyző nem érzi a döntése (vagy döntésképtelensége) közvetlen anyagi hatását (és eleve nagyon kevés a megindított kártérítési per az éves ügyszámhoz képest). Ha az állatvédelmi eljárások túlságosan bonyolultak vagy "túlbiztosítottak" az objektív felelősség ellenére is, a jegyző ellenáll, de ha segítjük munkáját, például ha az állatvédelmi bírság kiszabását lehetővé tevő "bírságtáblázat" egy szoftverbe kerülne, ahol a tényállás rögzítése után a rendszer automatikusan generálná a határozatot, a jegyző adminisztratív terhei csökkennének. Az állampolgári bejelentések ösztönzése és a felettes szerv szigorúbb kontrollja növelheti azt az érzetet, hogy a mulasztásnak következménye lesz. Jelenleg a jegyző "morális kockázat" állapotában van: ha hibázik, más fizet érte (az önkormányzat), szóba kerülhet a regressz igény szigorítása: ha a jegyzőnek (vagy az ügyintézőnek) a saját vagyonával vagy a prémiumával kellene felelnie a szándékos vagy súlyosan gondatlan mulasztásért, a Hand-formula egyensúlya eltolódna az intézkedés irányába.

Az állatvédelmi jogszabályok a vadállatmentés területén jelzett jogi vákuum mellett is papírtigrisek: a büntetési tétel elméletben magas, de a végrehajtási valószínűség a jegyzői motiválatlanság miatt alacsony. Joggyakorlati szempontból nem a bírságösszegek emelése, hanem a hatósági eljárás költségvonzatának csökkentése és a mulasztási felelősség személyesebbé tétele hozhatna áttörést.

Ha a jegyző felelősségi rendszerére vonatkozó joggazdaságtani modellt tekintjük, akkor a jegyző és az állatvédelmi hatósági eljárás kapcsolata joggazdaságtani szempontból egy klasszikus megbízó-ügynök probléma. Ebben a felállásban a megbízó a jogalkotó (végső soron a társadalom), amely az állatok védelmét tűzte ki célul, az ügynök pedig a jegyző, akire a

feladat végrehajtását bízták. A jegyző és a jogalkotó között jelentős információs szakadék tátong: a jogalkotó nem látja, hogy egy adott településen pontosan hány állatkínzás történik, csak a beérkezett statisztikákat látja (vagy azt sem, utalunk itt a négy éve végrehajthatlan kormányhatározatra⁴).

⁴ 1955/2021. (XII. 23.) Korm. határozat az állatok védelmével kapcsolatos állami fellépés hatékonyságát növelő lehetőségek vizsgálatáról

A Kormány az állatok védelmét szolgáló állami fellépés hatékonyságának a fokozása érdekében, különös tekintettel az állatvédelmi jellegű közigazgatási hatósági eljárások és a büntetőeljárások során eljáró hatóságok közötti együttműködés elősegítése érdekében

1. egyetért azzal, hogy az állatvédelem kiemelt állami feladat, amelynek minél hatékonyabb ellátása érdekében szükséges megvizsgálni a jelenleg rendelkezésre álló állami fellépési eszközrendszer fejlesztésének a lehetőségeit;

2. felhívja az agrárminisztert, a belügyminisztert, az igazságügyi minisztert, valamint a Miniszterelnökséget vezető minisztert, hogy az állatokat érintő büntetőeljárások és az állatvédelmi közigazgatási hatósági eljárások egymáshoz való viszonyával kapcsolatos szabályozási helyzet tisztázása érdekében készítsenek statisztikai felmérést az állatok védelmét szolgáló különböző állami eljárásokról, különös tekintettel az ilyen jellegű büntetőeljárások és állatvédelmi hatósági eljárások számáról, a párhuzamosan folytatott eljárásokról, azok időtartamáról, illetve a kiszabott szankciókról;

Felelős: agrárminiszter

belügyminiszter

igazságügyi miniszter

Miniszterelnökséget vezető miniszter

Határidő: 2022. szeptember 30.

3. felhívja az agrárminisztert, a belügyminisztert, az igazságügyi minisztert, valamint a Miniszterelnökséget vezető minisztert, hogy vizsgálják felül az állatok sérelmére elkövetett bűncselekmények miatt indult büntetőeljárások, illetve az állatvédelmi hatósági eljárások egymáshoz való viszonyát annak érdekében, hogy a különböző típusú eljárások egymást kiegészítve a jelenleginél hatékonyabb és célzottabb állami fellépést tegyenek lehetővé egyrészt az állami erőforrások célszerűbb felhasználása, illetve a különböző állami szervek kompetenciáinak, jogi eszközeinek jobb kihasználása, másrészt az állatkínzással érintett állatok jóllétének, biztonságának fokozottabb biztosítása érdekében;

Felelős: agrárminiszter

belügyminiszter

igazságügyi miniszter

Miniszterelnökséget vezető miniszter

Határidő: 2022. szeptember 30.

4. felhívja az agrárminisztert, a belügyminisztert, az igazságügyi minisztert, valamint a Miniszterelnökséget vezető minisztert, hogy vizsgálják meg az állatok védelmét szolgáló eljárások hatékonyságának fokozását szolgáló munkaszervezési, együttműködési és informatikai fejlesztések lehetőségeit, különös tekintettel a nyomozó hatóságok munkáját elősegítő digitális támogató eszközökre, illetve a közreműködő személyek, szervezetek bevonásának megkönnyítésére, illetve módszertani útmutatók elkészítésére;

Felelős: agrárminiszter

belügyminiszter

igazságügyi miniszter

Miniszterelnökséget vezető miniszter

Határidő: 2022. szeptember 30.

5. felhívja az agrárminisztert, a belügyminisztert, az igazságügyi minisztert, valamint a Miniszterelnökséget vezető minisztert, hogy a szankciórendszer felülvizsgálata érdekében vizsgálja meg az állatok védelmét szolgáló büntetőeljárások és állatvédelmi hatósági eljárások során kiszabható szankciók típusait, azok kiszabásának a gyakorlatát, egymáshoz való viszonyát, illetve ezekre tekintettel az állatokkal szembeni rossz bánásmód, illetve az állatkínzás visszaszorítása érdekében szükséges, a szankciórendszert érintő szabályozási lehetőségeket;

Felelős: agrárminiszter

belügyminiszter

igazságügyi miniszter

Miniszterelnökséget vezető miniszter

Határidő: 2022. szeptember 30.

6. felhívja az agrárminisztert, a belügyminisztert, az igazságügyi minisztert, valamint a Miniszterelnökséget vezető minisztert, hogy vizsgálják meg az állatok védelmét szolgáló állami eljárásokban kiszabott szankciók végrehajtásának hatékonyságát, illetve azok nyomon követhetőségét biztosító szervezési, illetve szabályozási lehetőségeket;

Felelős: agrárminiszter

belügyminiszter

igazságügyi miniszter

Miniszterelnökséget vezető miniszter

Határidő: 2022. szeptember 30.

7. felhívja az agrárminisztert, a belügyminisztert, az igazságügyi minisztert, valamint a Miniszterelnökséget vezető minisztert, hogy vizsgálják meg, hogy a különböző állami eljárások hatékonysága fokozható-e olyan új, eddig nem szabályozott jogi eszközök megteremtésével, amelyek célja, hogy az állami eljárások során lefoglalt állatok a lehető

legrövidebb ideig álljanak lefoglalás hatálya alatt, és minél hamarabb megfelelő végleges elhelyezési körülmények közé kerülhessenek;

Felelős: agrárminiszter

belügyminiszter

igazságügyi miniszter

Miniszterelnökséget vezető miniszter

Határidő: 2022. szeptember 30.

8. felhívja az agrárminisztert, a belügyminisztert, az igazságügyi minisztert, valamint a Miniszterelnökséget vezető minisztert, hogy vizsgálják meg az állami eljárások során lefoglalt állatokkal kapcsolatos állategészségügyi, illetve az állatok gondozásával kapcsolatos előírások módosításának a lehetőségét annak érdekében, hogy gyorsabbá és hatékonyabbá válhasson az állatokkal kapcsolatos állami feladatellátás;

Felelős: agrárminiszter

belügyminiszter

igazságügyi miniszter

Miniszterelnökséget vezető miniszter

Határidő: 2022. szeptember 30.

9. felhívja az agrárminisztert, a belügyminisztert, az igazságügyi minisztert, valamint a Miniszterelnökséget vezető minisztert, hogy az eljárással érintett állatok megfelelő elhelyezése érdekében vizsgálja meg az eljárások során lefoglalt állatoknak a megőrzésüket szolgáló telephelyre történő eljuttatásának a folyamatát, illetve az ilyen telephelyi kapacitások növelésének a lehetséges módjait;

Felelős: agrárminiszter

belügyminiszter

igazságügyi miniszter

Miniszterelnökséget vezető miniszter

Határidő: 2022. szeptember 30.

10. felhívja az agrárminisztert, a belügyminisztert, az igazságügyi minisztert, valamint a Miniszterelnökséget vezető minisztert, hogy a Nemzeti Állatvédelmi Program megújításáért és végrehajtásáért felelős miniszteri biztos szakmai, előkészítői koordinációja mellett az e határozatban előírt feladatok teljesítéséről készítsenek jelentést a Kormány számára.

Felelős: agrárminiszter

belügyminiszter

igazságügyi miniszter

Miniszterelnökséget vezető miniszter

Határidő: 2022. szeptember 30.

Mivel a jegyző nem a saját pénzét kockáztatja (a kártérítést az önkormányzat fizeti), és a munkája minősége nehezen ellenőrizhető kívülről, racionális döntés számára a passzivitás, az állatvédelmi ügyek "zajosak", konfliktusosak, és nem hoznak politikai tőkét, sőt sok esetben kifejezetten politikai/szociális költséggel járnak: haragban lenni a helyi lakossal mint választópolgárral nem tanácsos, hozzájön még ehhez a kognitív disszonancia, azaz a túlzottan szigorú bírság pl. milliók egy láncon tartott kutyaért igazságtalanság-érzetet kelt a jegyzőben, amit el akar kerülni. A jegyző mulasztásának költségét jelenleg az állat fizeti meg szenvedésével illetve az állam a presztízsveszteséggel, az optimális pont itt a jegyző személyes felelősségének növelése lehet olyan szintre, ahol a mulasztás várható költsége meghaladja az eljárás lefolytatásának kényelmetlenségét. A jegyző jelenleg nem érdekelt a bírság kiszabásában, mert az nem az ő költségvetését gazdagítja közvetlenül (vagy ha igen, nem pántlikázott összeg), ha viszont a kiszabott bírságok egy része vagy akár egésze közvetlenül az önkormányzat állatvédelmi feladataira (pl. helyi ebrendészeti telep fejlesztése) lenne fordítható, a jegyző "bevétele" (hasznossága) nőne az eljárás lefolytatásával. Egy központi, transzparens bejelentőfelület, ahol a jegyzőnek minden bejelentésre kötelezően, határidővel és státuszfrissítéssel kellene reagálnia, csökkentené az információs aszimmetriát: a mulasztás azonnal láthatóvá válna a felettes szerv számára. Az objektív felelősség és a magas bírság kombinációja akkor hatékony, ha a jegyző "kiszámíthatóan büntet": ha a jegyző csak minden tizedik esetben intézkedik, az állattartó szerencsejátéknak tekinti a tartási körülményeket. Ha a jegyző minden esetben intézkedik, de a bírság sokkolóan magas, az állattartó fizetéseképtelenné válik, és az állat sorsa még rosszabb lesz (pl. az állattartó "eltünteti" az állatot a bírságtól félve). A fokozatosság elve joggazdaságtanilag hatékonyabb lenne a viselkedésformálásra, mert alacsonyabb szinten tartja az ellenállást, de fenntartja a lebukás veszélyét.

XI. Összegzés

A jegyzők elégtelen munkája sokszor abból adódik, hogy nincsenek tisztában a hatályos állatvédelmi szabályokkal, a politikusok válasza erre a sokszor "jogi mérföldkőként" beharangozott újabb és újabb jogszabályok megalkotása, annak dacára hogy a hatályos szabály alapján kiszabható bírságokat, büntetéseket sem alkalmazzák, a módosítások során még súlyosabb büntetések kerülnek a jogszabályokba. Ez a jelenség a joggazdaságtanban egy rendkívül káros spirált ír le, amelyet „jogszabályi inflációnak” vagy „szimbolikus jogalkotásnak” nevezünk. Amikor a politikai szféra nem a végrehajtás hatékonyságát növeli (a detekciós valószínűség javításával), hanem a büntetési tételeket emeli, valójában tovább rontja a jegyző és az állattartó közötti egyensúlyt. A jogalkotó azt hiszi, hogy az elrettentés mértéke növekszik, de a jegyző oldalán ez épp ellenkezőleg csapódik le. Ha a jegyző egy apróbb hiba (pl. hiányzó oltási könyv) esetén is kénytelen lenne többmillió bírságot kiszabni a merev táblázat miatt, a büntetést aránytalannak és igazságtalannak fogja érezni. Hogy elkerülje ezt az extrém kimenetelt, a jegyző inkább "nem látja meg" a problémát. Vagyis a büntetési tétel növekedése a gyakorlatban a lebukási valószínűség drasztikus csökkenéséhez vezet. Joggazdaságtani értelemben: az elrettentés várható értéke nem nő, hanem csökken. A politikusok számára a jogszabálymódosítás egy alacsony költségű (low-cost) politikai eszköz. Sokkal olcsóbb átírni egy számot a törvényben (pl. 100 ezerről 500 ezerre), mint kifizetni a jegyzők állatvédelmi továbbképzését, vagy több ügyintézőt felvenni a hivatalba. A jogalkotó elmondhatja, hogy "tett valamit", miközben a helyszíni valóság (az állatok sorsa) változatlan marad. Ez a szimbolikus jog tipikus esete: a norma nem a viselkedés megváltoztatására szolgál, hanem a közvélemény megnyugtatótatására.

Az állatvédelmi szabályozás hazai evolúciója során megfigyelhető egy sajátos jogalkotói reflex: a végrehajtási láncban tapasztalható hatékonysági hiányosságokra a szankciórendszer további szigorításával válaszol. Joggazdaságtani szempontból ez a folyamat a szimbolikus jogalkotás iskolapéldája, ahol a norma elsődleges célja nem a tényleges magatartásbefolyásolás, hanem a jogalkotói aktivitás látszatának fenntartása (úgynevezett

political signaling). A politikai döntéshozók számára a büntetési tételek emelése „alacsony költségű” beavatkozás, hiszen nem igényel infrastrukturális fejlesztést vagy a hatósági apparátus költséges képzését. Ez azonban egy káros „szabályozási spirált” hoz létre. Ahogy a jogszabályok egyre komplexebbé válnak és a bírságösszegek emelkednek, a jegyző oldalán fellépő információs költségek (a naprakész tudás megszerzésének ideje és energiája) drasztikusan megnőnek. Ha a jegyző nem rendelkezik a szükséges szakmai kompetenciával vagy kapacitással, a racionális döntése a „stratégiai passzivitás” lesz. Ebben a modellben a túl szigorú, mérlegelést nem engedő bírságtáblázat paradox módon éppen az ellenkező hatást váltja ki: a jegyző a kognitív disszonancia (a büntetést túlzónak érzi) és a szakmai bizonytalanság miatt inkább meg sem indítja az eljárást. Ezzel a lebukási valószínűsége zéróhoz közelít, ami a Hand-formula értelmében teljesen kioltja a büntetéselrettentő erejét, legyen az bármilyen magas.

A folyamatos jogszabályi „mérőöldkövek” így nem a jogbiztonságot, hanem a hatósági rezisztenciát növelik, konzerválva az állatok ellátatlan, kiszolgáltatott helyzetét.

A vadállatmentés jogi vákuumhelyzetének megoldásához bizonyosan szükségesen új jogszabályok illetve a meglévők módosításai, de az előzőekben fejtegetettek alátámasztásával meggyőződésünk, hogy az általános állatvédelmi hatósági munka nem igényel több „mérőöldkövet”.