

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-652/2017. számú ügyben**

Előadó: dr. Rigó Anett

Az eljárás megindítása

A panaszos azzal fordult az alapvető jogok biztosához, hogy a természetes vízi halászat jogalkotó általi betiltása rendkívül hátrányosan érinti a halászokat. Álláspontja szerint a halászok több évszázados hagyományokon alapuló ősi mesterséget űznek, amelynek ellehetetlenítése a nemzeti értékek eltűnéséhez vezethet és a halászok vállalkozáshoz való jogát is sértheti. A panaszos előadta, hogy összes vagyona a szerszámaiban és a felszerelésében van, halász dinasztiából származik, csak ehhez a szakmához ért. A hagyományok, az ősi szakma, a nemzeti értékek védelme érdekében a többi halász nevében is kéri az ombudsman fellépését. A panaszos álláspontja szerint a halászat ilyen mértékű ellehetetlenítése következtében megélhetésük veszélybe került. A beadvány alapján felmerült a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, továbbá a vállalkozás szabadságával összefüggő visszasság gyanúja, erre tekintettel az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. Áttekintettem a halgazdálkodásról és a hal védelméről szóló 2013. évi CII. törvény kifogásolt módosítását, valamint a felmerült problémával kapcsolatosan a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes álláspontjáról is tájékoztam.

Az érintett alapvető jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye és a bizalomvédelem [Alaptörvény B) cikk (1) bek.: „Magyarország független, demokratikus jogállam”.]
- A vállalkozás szabadsága: „Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik”. [Alaptörvény M) cikk (1) bek.); Mindenkinnek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. (Alaptörvény XVII. Cikk]
- Nemzet közös örökségének védelme [Alaptörvény P) cikk: „A természeti erőforrások, különösen a ... biológiai sokféleség, ... a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.”]

Az alkalmazott jogszabályok

- A halgazdálkodásról és a hal védelméről szóló 2013. évi CII. törvény (Hhvtv.)
- a halgazdálkodás és a halvédelem egyes szabályainak megállapításáról szóló 133/2013. (XII. 29.) VM rendelet

A megállapított tényállás

A 2013. szeptember 1-jén hatályba lépett Hhvtv. tartalmában, alapkoncepciójában jelentősen eltért a korábbi ágazati törvényben [a halászatról és a horgászatról szóló 1997. évi XLI. törvény] foglaltaktól. A koncepcionális váltás elsősorban a halállomány megújulni képes természetes erőforrásként előtérbe helyezett értékében és védelmében, valamint rekreációs tevékenységként a horgászat – halászzal szembeni – előnyben részesítésében jelentkezett.

A Hhvtv. alapvető rendelkezésként határozza meg, hogy a természetes vizek halállománya az egész társadalom számára fontos természeti érték, amivel fenntartható módon kell gazdálkodni, a halgazdálkodás útján. A jogalkotó 2013-ban olyan szabályozást kívánt elfogadni, amely az egyes haszonvételi formákon túl elősegíti az élővizek halállományának természetes megújulását és megakadályozza a halak illegális kifogását és kereskedelmét is. *A Hhvtv. 2016. január 1-jét megelőzően* alkalmazott rendelkezése alapján a halászati engedélyt a halgazdálkodási hatóság állítja ki azon személyeknek, akik saját halgazdálkodási vízterülettel rendelkeznek, vagy (egy vagy több) halgazdálkodásra jogosulttal halászati szerződést kötöttek, vagy alkalmazásában állnak.

Kereskedelmi vagy ökológiai célú halászatot csak az ilyen engedéllyel rendelkezők végezhetnek, valamint természetes vízből kifogott halat csak ilyen engedély birtokában lehet értékesíteni. 2013-ban a Hhvtv. elfogadásakor az előterjesztő Vidékfejlesztési Minisztérium még azt hangsúlyozta, hogy a törvény szigorú szabályozás mellett továbbra is teret enged a legális halászatnak. Egyes halászeszközöket és módszereket azonban általánosan tiltott a törvény és jogszabályi alapot teremtett a halászok által használható eszközök és fogható halak mennyiségi korlátozására is. A Hhvtv. lehetővé tette azt is, hogy a halgazdálkodási hatóság indokolt esetben teljes vízterületekre kiterjedő halászati, horgászati tilalmat rendelhessen el. Továbbra is *biztosított volt azonban, hogy a hivatásos halászok és a generációk óta e szakmához kötődő hobbihalászok a szigorúbb szabályok betartása mellett folytathassák ezt a tevékenységet.* E szabályozás értelmében a természetes vizeken átalakult a hivatásos halászat szerepe, elsősorban ökológiai funkciót kapott. Fő rendeltetése a halállomány szelektív halászata (ezáltal a természetes halfauna fenntartása) volt, továbbá a halászati hagyományok megőrzése mellett biztosította, hogy a helyi piacokon legális forrásból származó halat kínáljanak. A beadványozó által jelzett jogi probléma a Hhvtv. 2015. április 14-én elfogadott és 2016. január 1-jétől hatályos módosításával állt elő.

A Hhvtv. kifogásolt módosítása szerint *2016-ra és az azt követő évekre már nem adható ki kereskedelmi célú halászati engedély a természetes vizekre* (Hhvtv. 74. § (8) bekezdés) A törvény átmeneti jelleggel, határozatlan időre írja elő ezt a tilalmat, ugyanakkor a halászati engedély kiadására vonatkozó rendelkezések elvi jelleggel továbbra is hatályban maradtak, azonban azok alkalmazására nincs lehetőség. Az ún. ökológiai célú szelektív halászat továbbra is engedélyezett (Hhvtv. 35. § (3) bekezdés). A jogalkotó a kereskedelmi célú halászati engedélyek kiadásának beszüntetésével a természetes vízi kereskedelmi célú halászat 2015 utáni megszüntetését célozza a törvény szellemiségével, alapkoncepciójával összhangban és a természetes vízi halállományok túlhasznosítása elleni védelem érdekében.

A jogalkotás előkészítéséért felelős Földművelésügyi Minisztérium szerint a Halászati Operatív Program és ennek folytatásaként a Magyar Halgazdálkodási Operatív Program elsősorban a *haltermelő létesítmények, így a halastavak és halfeldolgozók* fejlesztési lehetőségeinek finanszírozására szolgál. A piacra kerülő hal és haltermék nagy volumenű előállítását a jövőben a haltermelési létesítményeknek kell biztosítani. A tárca álláspontja szerint *nem a halászat, vagy a halászati módszerek teljes megszüntetéséről van szó, hanem kifejezetten a kereskedelmi célú halászati tevékenység felhagyásáról.* A rekreációs (hobby-) halászat tekintetében ez nem jelentett korlátozást, emellett a „hivatásos” halászok tudásával és eszközparkjával végezhető ökológiai szelektív halászati tevékenységre, valamint időszakosan a halmentésre a továbbiakban is szükség van a természetes vizeken. *A változtatás 2016-os bevezetését a jogalkotó azszal indokolta, hogy az érintett vizek meghatározó többségén 2015 végén jártak le az aktuális haszonbérleti szerződések, így a hasznosítási lehetőségek terén halgazdálkodók számára is egyértelmű helyzetet teremtett a 2016-tól esedékes váltás.*¹

Vizsgálatom során a felmerült problémával kapcsolatosan megismertem a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes álláspontját is. A biztoshelyettes rámutatott arra, hogy a beadvány kapcsán az Alaptörvény P) cikkében foglaltakkal összefüggésben nem merülnek fel alkotmányossági aggályok. Hivatkozott a 28/1994. (V.20.) AB határozatban foglalt megállapításra, melynek értelmében *„az állam a környezetvédelem elvi alapjainak és módszereinek megválasztásában szabad, s szabad annak meghatározásában is, hogy a környezethez való jog tartalmát adó sajátos állami kötelezettségből milyen konkrét jogalkotási és kormányzati teendők származnak. (ABH 1993, 535.) A környezethez való jog e határozatban megállapított sajátosságaiból következően azonban az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje (...) (ABH 1994, 140-141.)”* A biztoshelyettes hangsúlyozta továbbá, hogy a halgazdálkodástól elkülönülten kezelendő a védett természeti értékek oltalma, amelyet a környezet- és természetvédelemre vonatkozó ágazati szabályozás biztosít, megfelelő szabályozási és intézményi garanciák nyújtásával. Az ilyen védelem alá sorolható halfajok halászata vagy horgászata a jelen panasz kapcsán nem merül fel.

¹Forrás: <http://www.kormany.hu/hu/foldmuvelesugyi-miniszterium/allami-foldekert-felelos-allamtitkarsag/hirek/nem-szunik-meg-a-halaszat>

Az, hogy a vitatott módosítás az Alaptörvény P) cikkében foglaltak teljesítésére megfelelő eszközt jelent vagy sem, a halállomány állapotát, eloszlását tekintve ez az indokolt intézkedés vagy sem, olyan, tartalmában halgazdálkodási szakmai kérdés, amely túlmutat a biztoshelyettes feladat- és hatáskörén. Az alapvető kérdés ebből a szempontból az, hogy a vizek jó ökológiai állapotban tartásához alkotmányjogi szempontból megengedhető-e a törvényi szinten szabályozott akár teljes tilalom vagy sem. *Fentiek értelmében az állam az eszköz megválasztásában szabad, így ebből a szempontból elvi akadály nincs a tilalomnak, ha az ebben az esetben célszerű eszköz. Mindazonáltal a P) cikkből magából a tilalom nem következik szükségszerűen, a halállomány védelmében az is megfelelő eszköz lehet, ha a jogalkotó olyan jó halászati gyakorlatot ír elő, ami betartható és számon kérhető.* Vizsgálandóak azonban a módosítás további alapjogi vonatkozásai. Így például az, hogy a normaszöveg az adott megfogalmazásban kellően egyértelmű és kiszámítható állapotokat teremtsen-e.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) határozza meg. Annak 18. § (1) a) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az ombudsman számára egy adott jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint a jogszabályok hiányosságaival, tartalmi hibáival összefüggő intézkedések megfogalmazására a törvény lehetőséget teremt. A preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, hivatalbóli eljárás keretében, a konkrét alapjogséremlmek és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozást, feltérképezi és jelzi a jogalkotásért felelős szervek irányába a felmerülő aggályokat.

Az Ajbt. 37. § szerint, ha az alapvető jogok biztos álláspontja szerint a visszásság valamely jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz felesleges, nem egyértelmű vagy nem megfelelő rendelkezésére, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára vagy hiányosságára vezethető vissza, a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében javasolhatja a jogalkotásra vagy a közjogi szervezetszabályozó eszköz kiadására jogosult szervnél a jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását, illetve a jogszabály előkészítőjénél jogszabály előkészítését.

II. Az érintett alapvető jogok tekintetében

Az alapvető jogok biztos a egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Akkor jár el helyesen, ha következetesen támaszkodik az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint az egyes alapjogi tesztekre.

1. Az Alaptörvény B) cikk szerint Magyarország *független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Alkotmánybíróság a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági gyakorlat továbbra is relevánsnak tekintendő. A 9/1992. (I. 30.) AB határozat szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.

Álláspontom szerint a jogállamiság követelményének szabályozási szinten, illetve a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában egyaránt folyamatosan érvényesülnie kell. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata a jogállamiság klauzulájából a *bizalomvédelem* követelményét is levezette. Az ezzel kapcsolatos korábbi alkotmánybírósági gyakorlatot részletesen elemezte a 142/2010. (VII. 14.) AB határozat, amely – a mezőgazdasági termelőkkel összefüggésben – rámutatott: „*A jogos elvárások védelmének elve sériül, ha a fennálló jogi helyzet viszonylagos változatlanságában a termelő bizakodhatott, mert jogszabály kifejezetten valamely magatartásra ösztönözte*”. Az alkotmánybírósági gyakorlat úgy összegezhető tehát, hogy a jogi szabályozás megváltoztatása önmagában nem alkotmányossági kérdés [59/1995. (X. 6.) AB határozat], sérti azonban az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére visszavezethető bizalomvédelem követelményét, ha a jogalanyok a hatályos jogszabályok rendelkezései alapján *vagyoni hatású diszpozíciót* tettek, vagy *egzisztenciális súlyú döntést* hoztak.

2. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a *vállalkozáshoz való jog* alapjog, mely azt jelenti, hogy bárkinek Alaptörvényben biztosított joga a vállalkozás, azaz üzleti tevékenység kifejtése. A vállalkozás joga azonban egy bizonyos, a vállalkozások számára az állam által teremtett jogi és közgazdasági feltételrendszerbe való belépés lehetőségének biztosítását, más szóval a vállalkozóvá válás lehetőségének – esetenként szakmai szempontok által motivált feltételekhez kötött, korlátozott – biztosítását jelenti. A vállalkozás joga tehát nem abszolutizálható, és nem korlátozhatatlan: senkinek sincs alanyi joga meghatározott foglalkozással kapcsolatos vállalkozás, sem pedig ennek adott vállalkozási jogi formában való gyakorlásához. A vállalkozás joga annyit jelent – de annyit alkotmányos követelményként feltétlenül -, hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást (vö. 54/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 340, 341–342.; megerősítve: 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [154]).

A vállalkozáshoz való alapjog a szabadságjogokhoz hasonló védelemben részesül az állami beavatkozások és korlátozások ellen. E korlátozások alkotmányossága azonban *más-más mérce alapján* minősítendő aszerint, hogy a foglalkozás/vállalkozás *gyakorlását* vagy annak szabad *megválasztását* korlátozza-e az állam, s az utóbbin belül is különbözik a megítélés az adott foglalkozásba kerülés *szubjektív*, illetve *objektív* korlátokhoz kötésének megfelelően. A vállalkozáshoz való jogot az veszélyezteti a legsúlyosabban, ha az ember az illető tevékenységtől el van zárva, azt nem választhatja. Ha nem lenne ez a jog nevesítve, az általános személyiségi jog sérelme alapján lehetne azt érvényesíteni. Az Alkotmánybíróság már korábban feltétlen alkotmányos követelménynek minősítette, hogy az állam ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást. (ABK 1993. október, 397.) Az egyes foglalkozásokra tárgyi ismérvek alapján bevezetett numerus clausus (vagy teljes betiltás) éppen ezt teszi: ha a létszám betelt, minden személyi tulajdonságtól függetlenül, lehetetlenné teszi az adott foglalkozás választását. Az ilyen tárgyi korlát alkotmányosságát, elsősorban annak szükségességét és elkerülhetetlenségét, azt, *hogy a korlátozás valóban a legenyhébb eszköz-e az adott cél elérésére*, a legszigorúbban kell vizsgálni.

3. Az Alaptörvény P) cikke rögzíti, hogy a természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége. Ez megfelel annak a tartalomnak, amely szerint az Alaptörvény Hitvallásában kiemelt hangsúlyt kapott a jövő nemzedékekért vállalt felelősség: „Vállaljuk, hogy [...] a Kárpát-medence természet adta és ember alkotta értékeit ápoljuk és megóvjuk. Felelősséget viselünk utódainkért, ezért anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink gondos használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit.” Az Alkotmánybíróság már korai határozatában, a 64/1991. (XII. 17.) AB határozatban az élethez való joggal összefüggésben kiemelte, hogy „az állam objektív, intézményes életvédelmi kötelessége kiterjed a keletkezőben lévő emberi életre is, csakúgy, mint a jövő generációk életfeltételeinek biztosítására”.²

² 64/1991. (XII. 17.) AB határozat: „Az egyes emberek alanyi joga saját életük biztosítására szolgál. Az élethez való jog objektív oldalából ugyanakkor az államnak nem csupán az a kötelessége következik, hogy az egyes emberek élethez való alanyi jogát ne sértse meg, és hogy annak

Az elkövetkező évtizedek gazdasági, társadalmi fejlődését várhatóan éppen a természeti erőforrások (ivóvíz, energia, termőtalaj stb.) szűkössége befolyásolja majd a legmarkánsabban. Az Alaptörvény P) cikke nemcsak a magyar környezetvédelmi jognak, hanem jogrendszerünk összes, a nemzedékek közötti igazságosság szempontjából releváns jogszabályának tartalmi egységéhez teremti meg a közös alapot.

III. Az ügy érdeme tekintetében

1. A néprajztudomány megállapításai szerint már a magyarság őstörténete során a legfontosabb foglalkozások közé tartozott a halászat. Ez számos, máig megőrzött nyelvemlékünk is bizonyítja. A letelepedést követően már a XI–XIII. századi oklevelek megemlékeznek a halászati tevékenységről és ez a mestersége a további századokban is nagy jelentőséggel maradt fenn. A múltban a halászat mint kiegészítő élelemszerzés is nagy szerepet játszott³.

Amint arra a „FEHÉR KÖNYV Magyarország Nemzeti Akvakultúra Stratégiájához a 2014-2023. közötti időszakra” című tanulmány is utal, a természetes vizek másik fontos, bár kisebb létszámú hasznosítói a természetes vízi halászok (kisszerszámos halászok). A Hhvtv. 2016. január 1-jei módosítása előtt mintegy 300 család megélhetését biztosította ez az ősi szakma.⁴

A Hhvtv. kifogásolt módosítása alapján 2016-ra és az azt követő évekre már nem adható ki kereskedelmi célú halászati engedély a természetes vizekre (Hhvtv. 74.§ (8) bekezdés) A törvény átmeneti jelleggel, határozatlan időre írja elő ezt a tilalmat, ugyanakkor a halászati engedély kiadására vonatkozó rendelkezések elvi jelleggel továbbra is hatályban maradtak, azonban azok alkalmazására nincs lehetőség. Az ún. ökológiai célú szelektív halászat továbbra is engedélyezett (Hhvtv. 35.§ (3) bekezdés). A jogalkotó a kereskedelmi célú halászati engedélyek kiadásának beszüntetésével a természetes vízi kereskedelmi célú halászat 2015 utáni megszüntetését célozta a természetes vízi halállományok túlhasznosítása elleni védelem érdekében. A természetes folyóvizekben való kereskedelmi célú halászat betiltásával a jogalkotó a halászat, mint foglalkozás gyakorlását szubjektív feltételek előírásával szűkítette. A vállalkozáshoz való jog tekintetében a szubjektív feltételek valóban szűkítést jelentenek, de a halászat, mint vállalkozási tevékenység nem valamennyi formájában esik tilalom alá. A halastavi halászat és a haltermelés (ami a magyar halászok tevékenységének döntő részét képezi) engedély alapján továbbra is gyakorolható tevékenység Magyarországon. A jogalkotó emellett – szigorú korlátozásokkal ugyan – lehetővé teszi az ökológiai célú halászatot is a természetes vizeken. E megoldás alkotmányosságának értékelése során kiindulási pontnak tekintem a jövő nemzedékekért felelős biztoshelyettes hivatkozott azon álláspontját, mely szerint a vizek jó ökológiai állapotban tartása az állam az Alaptörvény P) cikkéből eredő kötelezettsége. A jogalkotó az alkotmányos keretek között szabadon dönti el, hogy az Alaptörvény P) cikkének érvényesülése érdekében milyen intézkedéseket fogad el. A kereskedelmi célú halászat tilalma hozzájárulhat az ökológiai sokféleség védelméhez és a halállomány megóvásához, azonban ennek a célnak az eléréséhez egyéb eszközök is rendelkezésre állnak. Az orvhalászat hatékony szankcionálása mellett *egy szigorúan ellenőrzött és mennyiségi korlátozásokat és telepítési kötelezettséget tartalmazó szabályozás* is elősegítheti a kitűzött cél megvalósítását, anélkül, hogy az évtizedek óta halászával foglalkozó emberek elveszítenék megélhetésüket.

A vállalkozás szabadságának alkotmányellenes korlátozása mindazonáltal csak akkor lenne megállapítható, ha ezek az intézkedések megtiltanák a „vállalkozóvá válást”, illetve ténylegesen ellehetetlenítenék a vállalkozás szabad gyakorlását.

védelméről jogalkotással és szervezési intézkedésekkel gondoskodják, hanem ennél több. Ez a kötelesség nem merül ki az egyes emberek egyedi életvédelmében, hanem általában az emberi életet és létfeltételeit is védi. Ez utóbbi feladat minőségileg más, mint az élethez való egyéni anyagi jogok védelmének összeadása; „az emberi élet” általában – következőképp az emberi élet mint érték – a védelem tárgya. Ezért az állam objektív, intézményes életvédelmi kötelessége kiterjed a keletkezőben lévő emberi életre is, csakúgy, mint a jövő generációk életfeltételeinek biztosítására.”

³ <http://mek.oszk.hu/02700/02789/html/67.html> Balassa Iván – Ortutay Gyula: Magyar néprajz, Corvina, Budapest, 1980 (Második kiadás), 227.o. <http://mek.oszk.hu/02700/02789/html/67.html>

⁴ http://halaszat.kormany.hu/download/d/68/c0000/AKVAKULT%C3%A9ARA_FEH%C3%A9R%20K%C3%A9NYV_Els%C5%91_v%C3%A1ltozat_egyeztet%C3%A9sre_2013_november%2029%20.pdf

Az a mintegy 2-300 család, amelynek megélhetését a halászat biztosította, elveszítette ugyan a korábbi években részére biztosított halászati engedélyt, azonban magát a halászati tevékenységet más formában (például halászati társaságok alkalmazásában) folytathatják. A halállomány, az ökológiai egyensúly nem állandó. Ezek változásának vizsgálata a kormányzat folyamatos feladata, és ezzel összefüggésben azt is mérlegelnie kell, hogy a halállomány védelme feltétlenül indokolja-e ennek a tilalomnak a fenntartását. *Amennyiben nem, úgy álláspontom szerint a tilalmat vissza kell vonnia annak érdekében, hogy a vállalkozáshoz való jog korlátozása ne legyen szükségtelen és aránytalan.*

2. Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében a jogállamiságból levezethető *bizalomvédelem elve sérül*, ha a fennálló jogi helyzet viszonylagos változatlanóságában az érintett azért bizakodott, mert jogszabály kifejezetten valamely magatartásra ösztönözte. A 2013-ban elfogadott Hhvtv. alapkonceptiója az volt, hogy a természetes vizeken folytatott kereskedelmi célú halászat évszázados tradíciók okán védendő érték, és e szakmát a jogalkotó nem kívánja ellehetetleníteni. A halállomány védelmét nem az ilyen célú halászat tilalmával, hanem egyéb intézkedésekkel kívánta biztosítani. Ilyen intézkedés volt például, hogy a Hhvtv. végrehajtási szabályai meghatározták a halászok által használható technikai eszközöket, felszereléseket⁵. Mindazok tehát, akik a Hhvtv. hatálybalépése, 2014. január 1-je után továbbra is természetes vizeken kívántak halászattal foglalkozni, *okkal bízhattak abban*, hogy a szükséges anyagi beruházásaikat követően engedélyt fognak kapni szakmájuk gyakorlására. A Hhvtv. és a végrehajtási rendelet által előírt technikai-technológiai követelményeknek való megfelelés érdekében az érintett halászoknak a bizalomvédelem körében értékelendő beruházásokat kellett megvalósítaniuk, egzisztenciális súlyú döntéseket kellett hozniuk. A Hhvtv. azonban két évvel később már koncepcionálisan módosult, a természetes vizeken kereskedelmi célú halászatot folytató halászok beruházásai *határozatlan időre okafogyottá váltak*, megélhetésük elnehezült, más jellegű halászati tevékenységet végezhetnek csak, amennyiben sikerült munkát találniuk ezen a területen. Azon családok, amelyek megélhetése a halászathoz kötődött, továbbá azzal sem lehetnek tisztában, hogy a jogalkotó e tilalmat előre nem tisztázott, de határozott időre vagy véglegesen kívánta-e bevezetni. A törvényszöveg azon megfogalmazásából azonban, hogy a kereskedelmi célú halászati engedély „a 2016-os naptári évre, valamint az azt követő naptári évekre nem adható ki” az tűnik helyes értelmezésnek, hogy ezt a tilalmat addig kívánják fenntartani, amíg azt a halállomány védelme indokolja. A fentiek alapján megállapítom, hogy a kifogásolt szabályozás a jogállamiság elvéből levezethető *jogbiztonság és bizalomvédelem tekintetében alapvető joggal összefüggő visszásságot okozott.*

A jövőbeli visszásságok megelőzése érdekében – a fentiekben kifejtettek szerint – szükségesnek tartom, hogy a jogalkotó rendszeres időközönként, adott esetben évente tekintse át a természetes vizeken kereskedelmi céllal történő halászati tilalom fenntartásának szükségességét.

Intézkedés

A jelentésemben feltárt alkotmányos alapjoggal összefüggő visszásság jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján megfontolásra ajánlom a földművelésügyi miniszter részére, hogy a szükséges ökológiai vizsgálatok tapasztalatai alapján rendszeresen vizsgálja felül, indokolt-e fenntartani a kereskedelmi célú halászatra vonatkozó engedélyek kiadásának tilalmát.

Budapest, 2017. január

Székely László sk.

⁵ A halgazdálkodás és a halvédelem egyes szabályainak megállapításáról szóló 133/2013. (XII. 29.) VM rendelet 17.§ (10) bekezdése tartalmazza a kereskedelmi célú halászati engedéllyel használható eszközökre vonatkozó előírásokat, valamint a végrehajtási rendelet 2. melléklete II. részének 4. pontja a halászati engedélyben megnevezett alkalmazható halászeszközök vonatkozásában meghatározza a megnevezésre, darabszáma, stembőségre, egyedi jelölésre és a kifogható egyes halfajok éves mennyiségére (kg) vonatkozó előírásokat.