



37. Országos Tudományos Diákköri Konferencia
Állam- és Jogtudományi Szekció

Budapest, 2025. március 24–26.

Rendező intézmény:
Károli Gáspár Református Egyetem
Állam- és Jogtudományi Kar



Állam- és Jog-
tudományi Szekció

**AZ ÁLLATVÉDELEM ELJÁRÁSÁNAK
SZABÁLYAI
ÁLLATVÉDELMI ÉS ÉLELMISZERLÁNC-
ELLENŐRZŐ HATÓSÁGI
FELADATOK ELHATÁROLÁSA A MAGYAR
JOGBAN**

Kézirat lezárásának dátuma:
2023/12/03

Tartalomjegyzék

1. Bevezető	4
2. A hatályos jogi szabályozás alapja: Az 1998. évi XXVIII. törvény az állatok védelméről és kíméletéről	6
2.1. Az állatvédelmi törvény megalkotásának indokai	6
2.2. A törvény szerkezeti felépítése.....	7
2.2.1. Az állat védelmének általános szabályai.....	7
2.2.2. Az állat kímélete, az állatkínzás tilalma	8
2.2.3. Az állaton végzett beavatkozás	8
2.2.4. Az állat életének kioltása.....	9
2.2.5. Az egyes állatok védelmére vonatkozó speciális szabályok.....	9
2.2.6. Az állat szállítása	9
2.3.1. Intézkedések és közigazgatási szankciók.....	10
2.3.3. Állatvédelmi hatósági intézkedések	10
3. Az élelmiszerlánc-felügyelet hazai és uniós közjogi szabályozása.....	12
3.1. Az élelmiszer-biztonságról.....	12
3.1.2. Élelmiszerkárosítók megjelenése	12
3.1.3. Az élelmiszer-higiénia	13
3.1.4. Élelmiszerfertőzés	14
3.1.5. Az élelmiszer-biztonsági stratégia	14
3.1.6. A megfelelő védelem.....	15
3.1.7. A hatékony védelem	15
3.2. Az élelmiszerlánc szabályozásának előzményei	16
3.2.1. A Fehér Könyv	16
3.2.2. Az Európai Bizottság Egészségügyi és Fogyasztóvédelmi Főigazgatósága alá tartozó Élelmiszerügyi és Állat-egészségügyi Hivatal (a továbbiakban: FVO)	17
3.2.3. Az Unió élelmiszerlánc-biztonsági alaprendelete.....	17
3.3. A rendelet alapelvei, a kockázatelemzés.....	18
3.3.1. Az átláthatóság elve, kiemelten fontos alapfogalmak	18
3.4. Hatósági ellenőrzés az élelmiszerláncban.....	19
3.4.1. A hatósági ellenőrzések kategóriái	20
3.4.2. A nemzeti és a tagállami végrehajtási intézkedések.....	20
4. Az élelmiszerlánc hazai szabályozása.....	21
4.1. Az élelmiszerlánc-szabályozás jogtörténeti előzményei.....	21
4.1.2. 2008. évi XLVI. törvény az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről, (továbbiakban: Éltv.) az élelmiszerlánc törvény célkitűzése	21
4.1.3. A koncepció célkitűzései.....	22
4.2. Az élelmiszerlánc törvény hatálya	23

4.2.1. Állami feladatok az élelmiszerlánc-felügyelet rendszerében	23
4.2.2. Az állatorvos.....	23
4.2.3. A miniszter	24
4.2.4. Az állami laboratóriumok.....	24
4.3. Az élelmiszerlánc-felügyeleti szervek rendszere	24
4.3.1. A miniszter feladatköre.....	25
4.3.2. Agrárminisztérium: Élelmiszeriparért és Kereskedelempolitikáért Felelős Titkárság	25
4.3.3. Az élelmiszerlánc-felügyelet.....	26
4.3.4. A Kiemelt Ügyek Igazgatósága	26
5. Hatósági tevékenységek elhatárolása az élelmiszerláncban	28
5.1. A jogviszonyban szereplő alanyok.....	28
5.1.2. Jogorvoslatok a közigazgatási hatósági eljárások szempontjából.....	28
5.1.3. Hatósági ellenőrzés az élelmiszerláncban.....	29
5.1.4. A hatósági ellenőrzés speciális szabályai	29
6. Deduktív módon történő elemzés, feltárt anomáliák az állatvédelmi hatósági intézkedések körében.....	31
6.1. Agrárigazgatásba tartozó hatósági eljárások.....	31
6.1.2. A szemléltetni kívánt ügy felvezetése.....	31
6.1.3. A hatóság által tett megállapítások ismertetése	32
6.2. Az ügy részletes tárgyalása, a hatósági eljárás során vétett hibák.....	34
6.2.1. A helyszíni szemle.....	34
6.2.3. Zöld szám alapján történő hatósági eljárás lefolytatása.....	34
6.2.4. A hatóság által készített jegyzőkönyv	35
6.3. A megismételt eljárás körében felmerült jogszabálysértések.....	35
6.3.1. Az ügyfél értesítésének elmulasztása	35
6.3.2. Három különböző eljárás összevonása	35
6.3.3. Jogszabályi előírások, indokolási kötelezettség megsértése	35
6.4. Megállapítások tétele a vizsgált ügy tükrében	36
6.4.1. A hatósági eljárások anomáliái összegezve	37
6.5. Konklúzió	37
7. De lege ferenda javaslat megfogalmazása, összefoglaló	39
8. Jogforrások	42
9. Irodalomjegyzék	43

1. Bevezető

Magyarország az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény megalkotásával merőben új alapokra helyezte az állatvédelmet. Hazánknak politikai, gazdasági megfontolások miatt is igazodnia kellett az uniós csatlakozást követően a nyugat-európai polgári demokráciák által támasztott követelményekhez, hiszen ezekben az országokban kiemelten kezelik az állatvédelem kérdéskörét, így súlyos gazdasági és némileg morális hátrányokat okozott volna, amennyiben hazánk nem alkalmazkodik a tagállami működés alapvető elveihez.

Dolgozatom első részében a tudományos ismeretszerzés induktív módszerén haladva mutatom be az egyes, témám szempontjából kiemelkedő jelentőségű törvényeket, valamint az abban foglalt rendelkezéseket, ez alapján pedig az állatvédelmi hatósági intézkedések kerülnek elhatárolásra. Ezt követően az élelmiszerlánc-felügyelet hazai és uniós közjogi szabályozása kerül elemzésre, ismertetésre kerül az élelmiszer-biztonságra vonatkozó követelményrendszer, illetőleg a hatékony védelem kritériumai. Az uniós és nemzeti szabályozást vetem össze, megjegyzendő, hogy a területi korlátokra tekintettel az egyes tagállamok élelmiszerlánc-felügyelettel kapcsolatos jogszabályai nem kerülnek külön-külön ismertetésre, ezzel szemben egységesen vizsgálom az uniós szabályozást.

Dolgozatom második részében a tudományos ismeretszerzés deduktív módszerét veszem alapul, egy megtörtént állatvédelmi hatósági ügyet elemzek a megszerzett ismeretek tükrében. Álláspontom szerint a bemutatott ügy a joggyakorlat számára is kiemelkedő jelentőséggel bír, ugyanis a jelenlegi hatósági rendszer nem képes különbséget tenni az állattartás szabályainak megszegése esetén ennek állatvédelmi -és élelmiszerlánc-felügyeleti különbségei között.

Tanulmányom aktualitását a következőkkel támasztom alá:

1. A közelmúltban lefolytatott (és dolgozatomban ismertetett) ügy rámutatott arra, hogy a hatóságok számára előírt jogszabályismeret szükséges és indokolt, nem csupán egy elméleti követelmény, hanem az a való életben is alkalmazható és alkalmazni is kell.
2. A népesség növekedése kapcsán joggal merül fel a kérdés, hogy van-e egy olyan átfogó szabályozás, mely képes kellő védelmet nyújtani, képes-e megakadályozni például az élelmiszerlánc-szabályozással összefüggésben elkövetett hamisításokat, csalásokat?

Mindezek alapján, dolgozatomban a következő kérdésekre keresem a választ:

1. Mit jelent az élelmiszer-biztonság, miként lehet garantálni, hogy az élelmiszer-biztonságra vonatkozó követelmények ténylegesen érvényesüljenek a gyakorlatban?
2. Milyen szerepe van a tagállamok kormányainak az élelmiszer-biztonság tekintetében?
3. Milyen feltételeknek kell megfelelni ahhoz, hogy az élelmiszerlánc-felügyelet egy hatékony rendszerként működjön?
4. Milyen szerepe van az állami szerveknek az állatvédelmi hatósági eljárások során?
5. Hogyan lehet garantálni az ügyféli jogok érvényesülését a hatósági eljárások során?

6. Minek a következménye, hogy az élelmiszerlánc-felügyeleti, illetve állatvédelmi hatósági ügyben eljáró hatóságok súlyos jogszabálysértéseket követnek el, megsértve ezzel olyan alapvető, törvény által biztosított jogokat, mint az indítványtételi jog?
7. Hogyan lehetne kiküszöbölni a hatósági eljárások összevonását, mint a gyakorlatban tipikusan előforduló problémát? (Célszerű lenne-e expressis verbis kinyilvánítani a hatósági eljárások összevonásának tilalmát?)
8. Megfelelő-e a törvényi szabályozás, vagy vannak anomáliái, melyeket javítani szükséges?

Elöljáróban megjegyzendő, hogy bár e munka többnyire agrárjogi jellegű, az agrárjog interdiszciplináris jellegéből adódóan tartalmaz közigazgatási jogi, európai jogi, környezetjogi, jogtörténeti, büntetőjogi elemeket is. A dolgozat komplexitása indokolhatná mesterséges intelligencia-eszköz igénybevételét, de jelen műben nem került sor mesterséges intelligencia használatára.

2. A hatályos jogi szabályozás alapja: Az 1998. évi XXVIII. törvény az állatok védelméről és kíméletéről

2.1. Az állatvédelmi törvény megalkotásának indokai

A törvény részletes elemzése előtt célszerű megalkotásának az okait bemutatni, mely okok négy csoportba sorolhatók:

1. Érzelmi indokok

Az állampolgárok nagyrésze kapcsolatban áll az állatokkal, mely kapcsolat lehet pozitív töltetű, hiszen jelentős számban akadnak, akik kedvtelésből tartanak házi kedvenceket. Kijelenthető, hogy számukra az állatok sorsa nem közömbös.

2. Etikai indokok

Tekintve, hogy különösen a fejlettebb idegrendszerrel rendelkező gerinces állatok érezni és fájdalmat érezni képes egyedek, így az ember gondozására bízott állatok védelme az ember feladata kell, hogy legyen.

3. Gazdasági indokok

A gazdasági célból tartott állatok tartása elsődlegesen valamilyen haszon reményében történik. Az állatok teljesítménye (szaporodása, növekedése stb.) nagyban függ a jó közérzetüktől, vagyis a helyes tartás, a megfelelő táplálás pozitív hatással van azok teljesítményére, míg ezek kedvezőtlen volta csökkenti a teljesítményt.

4. Politikai indokok:

A nyugat-európai polgári demokráciákban az állatvédelem nem újkeletű, ezzel szemben több évtizedes hagyománnyal rendelkezik. Az Európai Unió a kérdéskört kiemelten kezeli, számos konvenciót alkotott, melyekhez már az uniós tagságunk miatt is csatlakozni „illik.” Az állatvédelmi jellegű jogszabályok megalkotásának elmaradása, esetleges késedelmek olyan problémákhoz vezetett volna, melyek nem csupán politikai, hanem súlyos gazdasági jelleget is hordoznának magukban. ¹

Először is érdemes tisztázni a jogszabály preambuluma tartalmát: az Országgyűlés kinyilvánítja, hogy jelen törvényt az állatok észszerű védelmének és kíméletének biztosítása érdekében alkotja, minthogy kifejezi a jogalkotó, hogy az állatok: érezni, szenvedni és örülni képes élőlények, tiszteletben tartásuk, jó közérzetük biztosítása minden ember erkölcsi kötelessége, elismeri, hogy az állatok megkülönböztetetten nagy értéket képviselnek az emberiség számára, kifejezi azon szándékát, miszerint részt kíván venni az állatok védelmé

¹ <https://www.parlament.hu/iromany/fulltext/04254txt.htm> (letöltve: november 20.), Baja Ferenc, T/4254. számú törvényjavaslat az állatok védelméről és kíméletéről, 1997. április, miniszteri indokolás, Általános rész

érdekében tett nemzetközi erőfeszítésekben². Az állatvédelmi törvény az állatot és annak faunáját, mint védendő értéket prezentálja.

2.2. A törvény szerkezeti felépítése

A hazai szabályozás a pozitív taxáció módszerét alkalmazza, tételesen felsorolva ezzel azon egyedeket, melyeket védelemben kíván részesíteni. A pozitív taxáció hátránya, tekintve, hogy a törvény negatív taxációt nem tartalmaz, hogy ezáltal felmerülhet a kérdés, hogy azok az állatok, melyeket nem nevesít a törvény, nem is részesülhetnek védelemben? A válasz erre a törvény preambulumban, illetve céljában található, hiszen preambulumban rendelkezik arról, hogy a jogalkotó elismeri azt a megkülönböztetetten nagy értéket, melyet az állatvilág egyedei jelentenek az emberiség számára, továbbá a törvény egyik fő céljának tekinthető az állatvilág egyedei védelmének elősegítése, illetőleg az ember felelősségtudatának növelése az egyedkímélő bánásmód jegyében. Ennek ellenére mondhatjuk, hogy a jogalkotó szándéka az állatvilág egészének védelmére kiterjed, melyet célszerűbb lett volna úgy kinyilvánítani, hogy a törvény hatálya minden állatra kiterjed, mellőzve ezzel a pozitív taxációt.³

A törvény szinte teljeskörűen szabályozás alá vonja az állategyedek csoportját, számszerűen kilenc csoportot nevesít, ide értve exemplifikatív jelleggel a gazdasági haszon céljából tartott, igénybe vett állatokat, a kutatási-kísérleti célra szolgáló állatokat. Az állatvédelem és annak szabályozása az alábbi területekre koncentrál: gazdasági haszonállatok, kísérleti állatok, állatbemutatók, állatkeretek állatai, kedvtelésből tartott állatok, kóbor állatok.

Az Alapfogalmak elnevezésű rész legális definíciót ad a törvényben kiemelkedő jelentőségű fogalmakra, mely az egységes értelmezés miatt fontos, így például meghatározza az állattartó, valamint a jó gazda gondossága fogalmát, de az állatkínzás is kardinális, hiszen ez az, ami a végrehajtás szempontjából lényeges. Az állatkínzás igen sokrétű fogalom, ebbe a csoportba sorolható az emberi magatartások azon köre, mely során az állatnak ellene irányuló fájdalmat okoznak, de ide tartozik az állatra nézve súlyos következménnyel járó, nem megfelelő gondoskodás is.

2.2.1. Az állat védelmének általános szabályai

A II. fejezet az állat védelmének általános szabályairól rendelkezik. Ezen fejezeten belül elsőként az állat tartásának általános szabályait írja le a törvény. Az első kérdés, ami az értelmezés kapcsán felmerülhet, hogy mit is jelent „a jó gazda gondosságával való eljárás”? Ez azt jelenti az elméletben, hogy az állattartó köteles az állat fajtájának, fajának és élettani szükségleteinek megfelelő életfeltételekről gondoskodni.⁴ Az állat életfeltételeinek kialakításakor tekintettel kell lennie annak nemére, korára, élettani állapotára, továbbá

² Az Állatvédelmi Törvény szövege, indoklása és végrehajtási rendeletei, 2.p.

³ Jámbor Adrienn: A kedvtelésből tartott állatok jogi védelme a közigazgatásban, *Bíbor Kiadó Bt.*, Miskolc, 2022, 38.p.

⁴ Ávtv. 4.§ (1), <https://www.parlament.hu/iromany/fulltext/04254txt.htm> (letöltve: november 20.), Baja Ferenc, T/4254. számú törvényjavaslat az állatok védelméről és kíméletéről, 1997. április, miniszteri indoklás, Általános rész

biztosítani kell az egymást nyugtalanító állatok egymástól történő elkülönítését. Az állattartónak ezen felül gondoskodnia kell az állat igényének megfelelő, de legalább napi egyszeri ellenőrzéséről.⁵ Az ezt követő szakasz szerint az állattartó gondoskodni köteles az állat megfelelő és biztonságos elhelyezéséről, szökésének megakadályozásáról, valamint a törvény külön szabályozás alá vonja a megkötve, illetve szabadban tartott állatokról való gondoskodást. Ennek megfelelően a megkötve tartott állat számára is biztosítani kell a sérülésmentes mozgás lehetőségét. A szabadban tartott állatokat pedig védeni kell a kedvezőtlen időjárás káros hatásaitól. A kedvtelésből tartott állatok tekintetében a törvény rögzíti, hogy az állattartó az állat ürülékét közterületről eltávolítani köteles. A gazdasági haszon céljából tartott állatok tartása során az egyedkímélő bánásmód jegyében kialakított technológiát kell előnyben részesíteni.⁶

2.2.2. Az állat kímélete, az állatkínzás tilalma

A következő tartalmi egység az állat kímélete, illetve az állatkínzás tilalmára vonatkozó rendelkezések tárgyalása. Eszerint az állatot nem szabad kínozni, kényszerszakarmányozásra fogni, emberre vagy állatra uszítani, állatviadalra idomítani, természetellenes és önpusztító tevékenységre szoktatni stb. Fontos kiemelni, hogy a törvény kivételt tesz az állat kínzása és az állat kényszerszakarmányozásra fogása alól, hiszen lehetővé teszi ezen tilalmakat az érett libatoll házilag vagy engedélyezett technológia szerint végzett tépése, valamint a liba-és kacsatömés vonatkozásában.⁷

2.2.3. Az állaton végzett beavatkozás

Az állaton végzett beavatkozás esetén a törvény négy esetet nevesít. Az első esetben az állaton fájdalommal vagy károsodással járó beavatkozásról rendelkezik. A törvény kiemeli, hogy ilyen beavatkozást kizárólag szakirányú végzettséggel vagy gyakorlattal rendelkező személy végezhet. A második eset az érzéstelenítő használata nélkül történő beavatkozást említi, mely akkor végezhető, ha az érzéstelenítő használata nagyobb fájdalommal járna, mint maga a beavatkozás. Ezen pont jelöli a gazdasági haszon céljából tartott állatokat is, melyre külön szabályok az irányadók. A harmadik esetben az állat küllemének a megváltoztatása céljából végzett sebészeti beavatkozást taglalja, mely abban az esetben végezhető, ha az állat egészségének megőrzése, egészségkárosodásának megelőzése, ivartalanítás, a fajtajelleg fenntartása a cél.⁸

⁵ Ávtv. 4.§ (2)-(3), Lásd: Baja (1997)

⁶ Ávtv. 5.§ (1)-(5), Bővebben: Baja (1997)

⁷ Ávtv. 6.§ (1)-(3) bekezdés

⁸ Ávtv. 9.§ (1)-(3) bekezdés

2.2.4. Az állat életének kioltása

Az állat életének kioltásával kapcsolatban a törvényi rendelkezés a következő: „Az állat életét elfogadható ok vagy körülmény nélkül kioltani nem szabad.”⁹ A törvény rendezi az elfogadható ok vagy körülmény fogalmát. Elfogadható oknak, körülménynek minősül különösen az ételmezési cél vagy a tudományos kutatás.¹⁰ Az állat életének kioltása sem történhet bármilyen módon, mivel egyes kivételektől eltekintve kizárólag kábítás útján történhet. Kábítási kötelezettség nem vonatkozik pl. a gerinctelen állatokra, a háztartásban ételmezési célra levágott baromfira, viszont fontos kitétel, hogy ezekben az esetekben is gondoskodni kell róla, hogy az állat szenvedését minimálisra csökkentse az állattartó, vagyis szakszerűen, megfelelő gyorsasággal kell végezni a leölést.¹¹

2.2.5. Az egyes állatok védelmére vonatkozó speciális szabályok

A következő fejezet az egyes állatok védelmére vonatkozó külön szabályokat rögzíti, úgy mint a vágóállat tartását és a veszélyes állat tartását. Témám szempontjából releváns a vágóállat tartására vonatkozó hatályos szabályozás. A nemzetközi gyakorlat szerint alapvető feltétel, hogy a vágóhídnak-egy-két kivételtől eltekintve-rendelkeznie kell etető-és itatóvályúval, amennyiben szükséges, az állatok megkötéséhez használatos eszközökkel, itt szintén megjegyzendő, hogy az egymással szemben „ellenségesen” viselkedő egyedeket (mely fajából, neméből adódhat) egymástól elszeparálva kell tartani. Abban az esetben, ha az állatot nem vágják le a vágóhídra érkezését követően azonnal, gondoskodni kell a megfelelő ellátásáról. A vágóállat egészségi állapotát ellenőrizni kell, várakoztatott állat esetében pedig csak akkor, amennyiben azt szükségesnek vélik. A beteg, elgyengült, sérült állatokat el kell különíteni, valamint gondoskodni kell a haladéktalan levágásukról. Ha az állatot kábítás nélkül vágják le, azt a lehető legkisebb szenvedéssel járó művelettel kell végezni, míg elkábított állatok esetében olyan érzéketlenségi állapotot kell előidézni, amely egészen a leölés végéig fennáll.¹²

2.2.6. Az állat szállítása

A következő nagy szerkezeti egység, mely dolgozatomban szempontjából kiemelési igényel, az Ávtv. V. fejezete, mely az állat szállítását fejti ki részletekbe menően. Általános szabály, hogy az állat mozgatásánál úgy kell eljárni, hogy az a lehető legkisebb fájdalommal, sérüléssel, szenvedéssel járjon. Ez a követelmény vonatkozik mind a lábon hajtásra, mind pedig a szállítására. A szállítónak biztosítania kell az élettani és viselkedési szükségleteket, a szállításra való alkalmasságát a szállítónak kell igazolnia. Fontos kritérium továbbá, hogy az

⁹ Zoltán Tóth J.: Animal Protection and Animal 'Rights' in Hungary. *Jogelméleti Szemle*, 2012. évi (13. évf.) 4. szám, 3.p.

¹⁰ Ávtv. 11.§ (1) bekezdés

¹¹ Jámbor 2022, 50.p.

¹² Ávtv. 14.-19. §

állatszállítmányt kellő jártassággal rendelkező személynek kell kísérnie. Az állat szállítása térben és időben is korlátozható, mely szintén az állat kíméletét szolgálja.¹³

2.3.1. Intézkedések és közigazgatási szankciók

A VIII/A. fejezetben találhatóak az intézkedések és a közigazgatási szankciók. A törvényből kitűnik, hogy az állatvédelmi hatóság közigazgatási szankció kiszabása mellett egyéb intézkedésekre is jogosult, mely igencsak széleskörűnek mondható. Az állatvédelmi hatóság ugyanis elrendelheti az eb ivartalanítását, az ebet veszélyesnek minősítheti, tartási engedélyt vonhat vissza, az ebtartót az ebek viselkedésének megítélésében jártas szakértővel egyeztetett képzés elvégzésére kötelezheti, állatvédelmi és állattartási szabályok megsértése esetén az állattartót meghatározott cselekmény végzésére, tűrésére vagy abbahagyására kötelezheti az állatok védelme érdekében. Az állatvédelmi hatóság állatvédelmi bírság helyszíni bírságként történő kiszabására is jogosult, amennyiben valaki tevékenységével vagy mulasztásával az állatok védelmére, kíméletére vonatkozó jogszabály vagy hatósági határozat előírását megsérti vagy annak nem tesz eleget. Az állatvédelmi bírság kiszabása helyett vagy mellett az állattartót a hiányosságok pótlására, kijavítására kell kötelezni, mindemellett állatvédelmi oktatáson való részvételre kötelezhető.¹⁴ A törvény X. fejezete az ügyész szerepét rendezi az állatvédelemben, miszerint az ügyész is jogosult keresetet indítani az állatok védelmére és kíméletére vonatkozó jogszabályok megsértése esetén, a tevékenységtől való eltiltás, illetőleg a tevékenységgel okozott kár megtérítése iránt.¹⁵

2.3.3. Állatvédelmi hatósági intézkedések

Ha az állattartó az e törvényben, illetve a külön jogszabályban foglalt rendelkezéseket nem vagy nem megfelelően teljesíti és ezáltal az állat vagy ember egészségét súlyosan veszélyezteti, az állatvédelmi hatóság az állat tulajdonosának költségére elrendelheti – a feltételek biztosításáig – az állat megfelelő helyre való szállítását és a várható tartási költségek tulajdonos általi megelőlegezését.¹⁶

Ha az állattartó az állatvédelmi hatóság által előírt időpontig gondoskodik a jogszabályszerű állattartási feltételek biztosításáról, úgy az elszállított állatot részére vissza kell szolgáltatni, ellenkező esetben az állatvédelmi hatóság az állatot elkobozza.¹⁷

Az állatvédelmi hatóság gondoskodik az állat tulajdonjogának átruházásáról, ha ezt jogszabály kizárja, vagy az eredménytelen, az állat végleges elhelyezéséről. Az állat a korábbi tulajdonosának, illetve korábbi tartási helyére nem adható ki. Ha az állat végleges elhelyezése csak rendszeres költségátfordítással biztosítható, a korábbi tulajdonos a jogsértés súlyától, ismétlődésétől függően legfeljebb 12 hónapra jutó költség fizetésére kötelezhető. Az elhelyezés

¹³ Az Állatvédelmi Törvény szövege, indoklása és végrehajtási rendeletei, 16. p.

¹⁴ Ávtv. 42/D. § 43. §

¹⁵ Az Állatvédelmi Törvény szövege, indoklása és végrehajtási rendeletei, 8., 9. p.

¹⁶ Jámbor 2022, 79. p.

¹⁷ Ávtv. 45/B. § (2) bekezdés

eredménytelensége esetén – hat hónap elteltével – az állat életét megengedett módon ki lehet oltani.¹⁸

Összegzés: Az Ávtv. megalkotása során a jogalkotók 4 szempontot vettek figyelembe, így szinte teljeskörűen szabályozás alá vonták az akkoriban még szabályozatlan területeket. A törvény legfőbb célkitűzése az állatok észszerű védelme, melyet a törvény az állat védelmére vonatkozó általános szabályok, speciális szabályok, tilalmak, állatvédelmi hatósági intézkedések, valamint közigazgatási szankciók és intézkedések megfogalmazásával kíván foganatosítani.

¹⁸ Ávtv. 45/B.§ (2) bekezdés

3. Az élelmiszerlánc-felügyelet hazai és uniós közjogi szabályozása

Dolgozatom ezen részében az élelmiszerlánc-felügyelet egyes, témám szempontjából kiemelkedő részeinek vizsgálatával fogok foglalkozni. Ismertetem az élelmiszer-biztonságra vonatkozó követelményrendszert, majd pedig kifejtésre kerülnek a hatékony védelem kritériumai. Ezt követően az élelmiszerlánc-felügyeleti szabályozás előzményeitől kezdve a hatályos uniós és nemzeti szabályozást elemzem. Elöljáróban fontos megjegyezni, hogy a terjedelmi korlátokra tekintettel csupán nagyvonalakban fogom szemléltetni a jogtörténeti előzményeket.

3.1. Az élelmiszer-biztonságról

A WHO¹⁹ kutatásai szerint az élelmiszerrel összefüggő megbetegedések száma világviszonylatban emelkedő tendenciát mutat.²⁰ Tanulmányomban szeretnék rávilágítani azokra a problémákra, melyek az élelmiszerlánc felügyelettel összefüggésben felmerülhetnek. Az élelmiszerbiztonságot több, egymással összefüggő tényező is befolyásolja, ilyen az ember környezetet szennyező tevékenysége, melyek hozadékai bekerülnek az élelmiszerbe. Az ember tevékenysége során a legtöbb hulladék a háztartásban képződik, megelőzve ezzel az ipari termelést.²¹ Mindezen felül a klímaváltozás is kedvezőtlenül érinti az élelmiszerrel kapcsolatba hozható folyamatokat, hiszen ezek hátrányosan befolyásolják a mezőgazdaság alakulását, ami aztán kihatással van magára az élelmiszerekre is.²²

3.1.2. Élelmiszerkárosítók megjelenése

A mezőgazdaság teljesítményével kapcsolatosan fokozatosan új elvárások jelentek meg, ami magával hordozza az élelmiszerkárosítók megjelenését is. Ezek különféle vegyszerek, hozamfokozók formájában öltenek testet, amelyek ezt követően az élelmiszerekben káros hatású anyagokként jelennek meg.²³ Felmerülhet a kérdés, hogy az élelmiszer-termeléssel összefüggő szigorú élelmiszer-biztonsági előírások mennyire tudják megőrizni hosszú távon a prioritásukat? A kérdéskör azért vet fel problémákat, mert a népesség robbanásszerű növekedése miatt egy olyan szabályozásra van szükség, mely rugalmasan igazodik a megváltozott körülményekhez.²⁴

Az élelmiszer-biztonság legegyszerűbb megfogalmazásban a fogyasztó biztonságát jelenti. Ez azt jelenti az elméletben, hogy az elfogyasztott élelmiszer kórokozóktól, szennyeződésektől mentes, vagy éppen olyan mértékben tartalmaz kórokozó mikrobákat, kémiai anyagokat, illetőleg egyéb egészségkárosodást okozni képes biológiai ágenseket, amelyek összességében

¹⁹ World Health Organization (Egészségügyi Világszervezet)

²⁰ Reiterer Zoltán: Az élelmiszerlánc közigazgatási jogi szabályozása, Miskolc, 2016, 77.p.

²¹ Reiterer 2016, 77.p.

²² Reiterer 2016, 78.p.

²³ Reiterer 2016, 77. p.

²⁴ Reiterer 2016, 77.p.

sem veszélyeztetik az emberi egészséget.²⁵ Ennek a feltételnek fenn kell állnia egészen az élelmiszer előállításától a folyamat végéig, tehát a forgalomba hozatal fázisáig. Ennek eredményeképpen a rendeltetésszerűen előállított élelmiszer nem veszélyeztetheti a fogyasztót, így kifejezésre jut annak közegészségügyi aggálytalansága. A következő kérdés, amit tisztázni szükséges, hogy mit is tekinthetünk „elfogadható” élelmiszernek? A fő kritérium, hogy az élelmiszernek biztonságosnak kell lennie, a biztonság pedig három alapvető követelményt foglal magába:

1. mikrobiológiai
2. kémiai
3. fizikai tényezők

Emellett meg kell felelnie a minőség követelményének is, azaz ki kell állnia a „minőség próbáját”.²⁶ Ezt a minőségi előírások összességének és a fogyasztói elvárásoknak való megfelelésével tudja érvényre juttatni. A fogyasztói elvárások körébe sorolhatók a táplálkozási-élettani, az élvezeti és az alkalmassági értékek. A biztonság alapvetően a jogszabályokban, ezzel szemben a minőség többnyire a fogyasztói elvárásokban teljesedik ki.²⁷

3.1.3. Az élelmiszer-higiénia

Az élelmiszer-biztonság alapvető követelménye az élelmiszer-higiénia, mely azon feltételek és rendszabályok összessége, amelyek mellett az élelmiszer biztonsága garantált a teljes élelmiszerláncban.²⁸ Az élelmiszer-higiénia az élelmiszer romlástól mentes állapotát,²⁹ illetve tápláló és egészséges jellegét hivatott biztosítani. Az élelmiszer-biztonságot a mikrobiológiai és kémiai veszélyek teszik ki, így az ellenük való védekezést a termeléstől a teljes élelmiszerláncra kiterjedően kell végezni, tehát érvényesülnie kell a „*termőföldtől az asztalig*” elvnek.³⁰

A fogyasztók egészségére veszélyes anyagok 70%-a az élelmiszerrel, fennmaradó része pedig a vízzel és a levegővel kerül az emberi szervezetbe. Az élelmiszer eredetű ágensek pl. a radioaktív szennyezők, a mikrobiológiai veszélyt okozók, a kémiai eredetű szennyezők. A kémiai szennyezők a termelés során kerülnek be az élelmiszerbe, míg az élelmiszer eredetű ágensek kisebb része adalékanyagokkal, vagy élelmiszer-feldolgozás során kerül a termékekbe. A kémiai anyagok által okozott megbetegedések akár évtizedek múltán alakulnak ki, így az ok-okozati összefüggés vizsgálata nehézkes. A fertőzött élelmiszer klinikai megbetegedést, vagy

²⁵ A 178/2002/EK rend. 14. cikk (2) bekezdése szerint: egy élelmiszer akkor nem biztonságos, ha az egészségre ártalmas, illetve ha emberi fogyasztásra alkalmatlan. Ennek eldöntéséhez a norma különböző szempontokat állapít meg.

²⁶ Reiterer 2016, 78.p.

²⁷ Laczay Péter: Élelmiszer-higiénia-Élelmiszer-biztonság, *Mezőgazda Kiadó*, Budapest, 2008, 3-4. p.

²⁸ Laczay 2008, 3-4. o

²⁹ Laczay 2008, 104. p. A romlás olyan mélyreható minőségi változás, aminek a következtében az élelmiszer emberi fogyasztásra alkalmatlanná válik. Nagymértékben csökken az élelmiszer táplálkozási, biológiai és élvezeti értéke, a benne található tápanyagok, vitaminok károsodnak, és esetenként olyan károsító anyagok, bomlástermékek keletkeznek, amelyek az emberi egészségre veszélyesek.

³⁰ Laczay 2008, 7-8.p.

egyéb egészségkárosodást okozhat. A klinikai megbetegedés egy része fertőzött élelmiszer útján, míg másik csoportja élelmiszer-mérgezés miatt alakul ki.³¹

3.1.4. Élelmiszerfertőzés

A WHO adatai szerint az élelmiszerfertőzésből adódó megbetegedések a világ 10-13%-át érintik, ami Magyarországon kb. 1-3 millió ember.³² Az élelmiszerfertőzés sajátossága, hogy aktívan befolyásolja a mikrobák terjedését, így az élelmiszerfogyasztással való kapcsolatuk igazolható, ezzel ellentétben az ételmérgezés esetén az élelmiszer passzív közvetítő, így további terjedésük megakadályozható az adott élelmiszer fogyasztásának megtiltásával. A humán fertőző betegségek túlnyomó többsége a kórokozók által fertőzött élelmiszer fogyasztása útján kialakuló ételfertőzés vagy mérgezés. Ezek a kórokozók vagy az alapanyag fertőződése útján, vagy pedig másodlagosan, a vágás, illetve más élelmiszer-előállítási folyamatokban, továbbá a tárolás, és/vagy a forgalmazás során kerülnek az élelmiszerekbe, ez utóbbit nevezzük „kenődésses szennyeződéseknek”. A betegségek kialakulását különböző tényezők befolyásolják, mint a nem megfelelő hőntartás, tárolás, fagyasztás.³³

3.1.5. Az élelmiszer-biztonsági stratégia

Közegészségügyi szempontból a legfontosabb célkitűzés, hogy a közfogyasztásra kerülő élelmiszerek biztonságosak legyenek, későbbi egészségkárosodást, ételmérgezést-vagy fertőzést ne okozzanak.³⁴ A hatósági ellenőrzések feladata, hogy a termékek úgy kerüljenek az asztalra, hogy azok biztonságosságához, minőségi voltahoz kétség ne férjen, vagyis összességében mondhatjuk, hogy a fogyasztók és az élelmiszerlánc szereplők érdekeinek védelme a cél. Emellett a hatóság az esetleges csalások, hamisítások megakadályozásában is fontos szerepet tölt be.³⁵

A hazai élelmiszer-biztonsági helyzetet tekintve kijelenthető, hogy az megfelel az uniós átlagnak, sőt az Unió tagállamai között világviszonylatban hazánk messze a legkiemelkedőbb szabályozással rendelkező tagállamnak tekinthető. Az Unióhoz történő csatlakozást követően a klasszikus élelmiszer-eredetű megbetegedések (vérhas) csökkenő tendenciát mutattak, valamint a vizsgálatok alapján csökkenő volt a dioxin környezeti szennyezése, illetőleg az élelmiszerek nehézfém tartalma.³⁶ Az élelmiszer-biztonság azonban törékeny, a nemzetközi kereskedelemből és a meghamisításokból adódóan a fenyegetettség folyamatos,³⁷ ezért volt szükség arra, hogy egy alapjaiban új programra helyezzék az élelmiszerbiztonságot, ami később az élelmiszer-biztonsági stratégia kiindulópontjaként szolgált. Célterületei az

³¹ Reiterer 2016, 79.p.

³² Reiterer 2016, 77.p.

³³ Reiterer 2016, 79-80.p.

³⁴ Reiterer 2016, 81.p.

³⁵ Szeitzné Szabó Mária: HACCP és élelmiszer-biztonsági előírások az Európai Unióban, *Kereskedelmi és Idegenforgalmi Továbbképző Kft.*, 2012, 12.p.

³⁶ Reiterer, 2016, 82.p.

³⁷ Szeitzné Szabó Mária: Élelmiszerbiztonság: tények, tendenciák, teendők. A Magyar Tudományos Akadémia és a Magyar Élelmiszer-biztonsági Hivatal tanulmánya az Új Nemzeti Élelmiszerbiztonsági Program megvalósításához, *Agroinform Kiadó*, Budapest, 2011, 8.p.

élelmiszerbiztonsági-tudásmenedzsment, és az élelmiszer-kockázatok kezelése.³⁸ Az élelmiszer-biztonság jelentése, hogy az élelmiszerlánc nem jelent elfogadhatatlan mennyiségű egészségügyi és gazdasági kockázatot sem az egyénre, sem pedig a társadalomra nézve, tehát meggyőződhetünk arról, hogy az adott élelmiszer nem ártalmas a fogyasztóra, annak rendeltetésszerű elfogyasztása esetén.³⁹

3.1.6. A megfelelő védelem

Egyértelmű, hogy az élelmiszerlánc egyes elemeinél nem lehet teljes mértékben kizárni a kockázatot, csupán minimálisra lehet csökkenteni a mértékét.⁴⁰ A WTO SPS⁴¹ megállapodás dolgozta ki a megfelelő védelem fogalmát.⁴² A megfelelő védelem a védelemnek azon szintjét jelöli, melyet az intézkedést hozó ország megfelelőnek tart ahhoz, hogy az a területén belül megvédje a növényi, állati, emberi életet vagy egészséget.⁴³ A megfelelő védelem magában hordozza, hogy nulla kockázat nem létezik. Az országok kormányainak a döntése, hogy hogyan gazdálkodik, illetve használja fel a rendelkezésre álló erőforrásokat, és kialakítja, hogy nemzeti szinten mi az a mértékű kockázat, melyet elfogadhatónak tart közegészségügyi szempontból.⁴⁴

3.1.7. A hatékony védelem

A fellépés elsődleges eszköze az ilyen esetekben a megelőzés lehet. A tagállamok kormányainak fel kell lépnie az esetleges csalásokkal, meghamisításokkal szemben. A prevenciót kell összekapcsolni egy erős felügyelettel, mely gátat tud szabni a visszaéléseknek, így biztosítva a védelem legerősebb szintjét.⁴⁵

A hatékony védelem kardinális elemei a következők lehetnek:

1. élelmiszer-védelmi terv készítése
2. a beszállítók megbízhatóságának ellenőrzése
3. a beszállított nyersanyagok biztonságosságának ellenőrzése
4. a kritikus helyre való bejutás korlátozása
5. termelési területekre belépő személyek ellenőrzése
6. az előállítási folyamatok zárttá tétele.⁴⁶

³⁸ Élelmiszerlánc-biztonsági Stratégia 2013-2022, 2013, *Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal* 7-10.p.

³⁹ Reiterer 2016, 83.p.

⁴⁰ Reiterer 2016, 83.p.

⁴¹https://www.wto.org/french/res_f/booksp_f/agrmtseries4_sps_f.pdf (letöltve: 2023.11.27.) Organisation Mondiale du Commerce, La série des accords de l'OMC Mesures sanitaires et phytosanitaires, Suisse, 2010,

⁴² <https://www.agriculture.gov.au/biosecurity-trade/policy/risk-analysis/conducting/appropriate-level-of-protection> (letöltve: 11.24.) Appropriate Level of Protection, Australian Government, Department of Agriculture, Fisheries and Forestry

⁴³ Élelmiszerlánc-biztonsági Stratégia 2013-2022, 31.p.

⁴⁴ Szeitzné 2011, 25.p.

⁴⁵ Reiterer 2016, 85.p.

⁴⁶ Szeitzné Szabó Mária, Élelmiszervédelmi útmutató vállalkozásoknak. A Magyar Élelmiszer-biztonsági Hivatal javaslatai élelmiszereink védelme, egészségünk, valamint a vállalkozások jó hírnevének megőrzése érdekében, *Agroinform Kiadó és Nyomda*, Budapest, 2010, 7-12.p.

3.2. Az élelmiszerlánc szabályozásának előzményei

Az uniós tagállamok alapvető feladata, hogy az ország területén élő polgárok számára biztosítsák az egészséges élethez való feltételeket. Az állampolgárok „egészséges élelmiszerekhez való joga” uniós, illetve kormányzati szintű jogalkotói munka által kidolgozott jogszabályokban érhető tetten. Ennek érdekében magas színvonalú közigazgatási szabályozás kialakítása szükséges, hiszen e terület rendkívül szerteágazó. Az Európai Unió közigazgatása jelentős a kormányzat által kialakított stratégia vonatkozásában. Az Európai Unióban az élelmiszerlánc rendeletekkel szabályozott, melyek a tagállamok számára is kijelölik a követendő szabályokat, valamint keretet biztosítanak a részletesebb normákat adó nemzeti jogszabályok tartalmának.⁴⁷ A valamennyi tagállam számára kötelezően végrehajtandó rendeletek előírásai miatt az élelmiszerlánc szabályozása az Európai Unióban egységesnek tekinthető, a jogszabályi hierarchia miatt a nemzeti jogszabályok nem ütközhetnek az uniós rendeletekkel, tehát a nemzeti jogszabályok az Unió rendeleteinek megfelelő szabályokat tartalmaznak. Az élelmiszerlánc tagállami szintű szabályozása harmonizáltnak tekinthető.

Az európai élelmiszer-biztonsági szabályozás kezdetei az 1962. évi Tanácsi irányelvre vezethetők vissza. A szabályozás vonatkozásában előrelépést jelentett az úgynevezett BSE⁴⁸ válság, mely hatására került a politikai élet középpontjába az élelmiszer-biztonság kérdésköre. A BSE válság súlyos következményeket okozott mind az élőállat, mind pedig a marhahús kereskedelemben az EU tagállamaiban, illetőleg az EU-n kívüli államokban is. Az így kialakult válsághelyzetet kezelendő, az EU megalkotta a „Zöld Könyvet”, mely az élelmiszerek Közösségen belül történő szabályozásának hat célját tartalmazta.⁴⁹

3.2.1. A Fehér Könyv

Az ezt követően megjelent „Fehér könyv” már egy átfogó programot tartalmazott az élelmiszer-biztonságra vonatkozóan. Megfogalmazták az EU élelmiszerjogának alapelvét, amelynek a célja, hogy a biztonságos élelmiszer szabadon mozoghasson a belső piacon. A rendelet szerint a biztonságos és egészséges élelmiszerek szabad mozgása kardinális eleme a belső piacnak, mely hozzájárul az emberek gazdasági érdekeihez, jó közérzetükhöz.⁵⁰ Az élelmiszerek és takarmányok Unión belüli szabad mozgása csak úgy érhető el, ha a tagállami szabályozások között nincsenek feltűnően nagy különbségek, így a tagállami szabályozásoknak minél jobban kell egymáshoz közelíteniük, hogy az intézkedések egységes alapja jöjjön létre az élelmiszerre és a takarmányra vonatkozóan. Szükséges és indokolt egy olyan élelmiszerjogot kidolgozni, mely átfogóan tartalmazza a takarmány-és élelmiszer-biztonságra vonatkozó rendelkezéseket.⁵¹ Az államoknak kiemelt felelőssége létrehozni és működtetni egy élelmiszerlánc-felügyeleti szervet,⁵² élelmiszerlánc-biztonsági tudományos szervet, továbbá garantálni ezeknek a függetlenségét.⁵³ Az élelmiszerjoghoz kapcsolódó legfontosabb uniós jogszabályok többek

⁴⁷ Reiterer 2016, 86.p.

⁴⁸ Bovine Spongiform Encephalopathy, a szarvasmarhák szivacszerűaggyelőbántalma

⁴⁹ Reiterer 2016, 87-88.p.

⁵⁰ Reiterer 2016, 88.p.

⁵¹ Reiterer 2016, 89.p.

⁵² Reiterer 2016, 110.p.

⁵³ Reiterer 2016, 89.p.

között rendelkeznek az élelmiszerjog általános elveiről és követelményeiről, az állati eredetű élelmiszerek különleges higiéniai szabályainak megállapításáról.⁵⁴

Magyarország élelmiszerlánc-biztonsággal kapcsolatos programja illeszkedik az EU élelmiszer-biztonsági szakpolitikai területének stratégiájába, amely az élelmiszer-biztonságot, az állat-egészségügyet, az állatjóllétet és a növény-egészségügyet foglalja magában, mindemellett pedig lehetővé teszi, hogy az élelmiszerek útja a termelőtől a fogyasztóig nyomon követhető legyen. Az élelmiszerlánc felügyeletéhez egy megfelelően képzett szakemberekből álló hatósági szervezet szükséges, mely biztosítja a nyomon követhetőséget.⁵⁵

3.2.2. Az Európai Bizottság Egészségügyi és Fogyasztóvédelmi Főigazgatósága alá tartozó Élelmiszerügyi és Állat-egészségügyi Hivatal (a továbbiakban: FVO)

Az Élelmiszerügyi és Állat-egészségügyi Hivatal fő feladata, hogy ellenőrzi, hogy a tagállamok mennyire képesek betartani az uniós jogszabályokat, és milyen mértékben tudják biztosítani az élelmiszerek biztonságát. Az ellenőrzések lehetnek szektorális szintűek, tehát egy-egy területre fókuszálnak, például az állat-egészségügyre, illetve lehetnek a teljes élelmiszerláncot átfogóak. A hivatal ajánlást készít a tagállamoknak az ellenőrzés eredményére tekintettel, a tagállamoknak pedig az abban foglaltakra 25 napjuk van reagálni. Az ajánlásban intézkedéseket fogalmazhat meg, melyekre pedig a tagállamoknak válaszolniuk kell egy akcióterv elkészítése formájában, mely célja a felmerült hibák korrigálása.⁵⁶

3.2.3. Az Unió élelmiszerlánc-biztonsági alaprendelete

Egységes, az élelmiszerjog alapvető céljait, követelményeit, elveit tartalmazó rendelet.⁵⁷ A rendelethez kapcsolódó politikának gondoskodnia kell az emberi élet védelméről, szükség van az olyan intézkedésekre, melyek meggátolják, hogy olyan élelmiszerek kerüljenek a piacra, melyen nem biztonságosak. Ezen felül az élelmiszerjogon belül szabályozás alá kell vonni a takarmány-vállalkozások körét is.

E területen belül kell foglalkozni az elővigyázatosság elvével. Az elővigyázatosság elvét abban az esetben alkalmazzák, amikor fennáll az egészséget és életet veszélyeztető kockázat, tehát hiányzik a jogszabályok tudományos indokokkal történő alátámasztása. Ez megakadályozhatja az élelmiszerek és takarmányok szabad áramlását, vagyis egységes alapokra kell helyezni az elv alkalmazását. Létre kell hozni egy úgynevezett nyomon követési rendszert, hiszen ha az élelmiszerek és a takarmányok nem nyomon követhetőek, az veszélyezteti az élelmiszerek szabad mozgását. A nyomon követési rendszer létrehozásának eredményeképp a veszélyes termékek kivonhatóak anélkül, hogy zavarnák a piac más szereplőinek és termékeinek szabad áramlását. A rendelet továbbá az élelmiszer-és takarmány-vállalkozások kötelezettségévé teszi az élelmiszer és a takarmány biztonságának a garantálását, a tagállamok pedig az illetékes

⁵⁴ 178/2002/EK rend. preambulum (1), (3), (4), (5), (11) bek. Az EU-s szabályozás további kiemelten kapcsolódó másodlagos jogforrása, a 852/2004/EK rend., a 853/2004/EK rend., a 854/2004/EK rend., és a 882/2004/EK rend.

⁵⁵ Reiterer 2016, 90.p.

⁵⁶ Reiterer 2016, 96.p.

⁵⁷ 178/2002/EK rend.

hatóságaikon keresztül vállalják a felelősséget, hogy a fentebb említettek biztonságosak legyenek.⁵⁸

3.3. A rendelet alapelvei, a kockázatelemzés

A rendelet egyik alapelve például, hogy az élelmiszerjognak a célok megvalósítása érdekében a kockázatelemzésre kell támaszkodnia, ehhez kapcsolódóan a kockázatértékelést a rendelkezésre álló tudományos eredmények alapján és átlátható módon kell elvégezni.⁵⁹ Az élelmiszerjognak tehát az egészséget veszélyeztető kockázatok csökkentése, kiküszöbölése vagy elkerülése érdekében a kockázatelemzés eszközét kell alkalmaznia, melynek három egymással összefüggő eleme a kockázatértékelés,⁶⁰ a kockázatkezelés⁶¹ és a kockázati kommunikáció.⁶²

3.3.1. Az átláthatóság elve, kiemelten fontos alapfogalmak

Az átláthatóság elve szerint az élelmiszerjog egyes szabályainak kidolgozása során szükséges az állampolgárokkal folytatott konzultáció, továbbá, amennyiben veszély merülne fel, az érintett hatóságok tájékoztatják az állampolgárokat a veszély jellegéről, valamint azokról az intézkedésekről, melyeket meg kell tenni a kockázat megelőzése, csökkentése, megszüntetése érdekében.⁶³ A rendelet által rögzített fogalmak az élelmiszerjog alapjául szolgálnak. Kiemelten fontos alapfogalmak az élelmiszer, a forgalomba hozatal, a nyomon követhetőség, az élelmiszeripari vállalkozás, a takarmányipari vállalkozás, a termelés, a feldolgozás és a forgalmazás szakaszai is.⁶⁴

„...az „élelmiszer” minden olyan feldolgozott, részben feldolgozott anyagot vagy terméket jelent, amelyet emberi fogyasztásra szánnak, illetve amelyet várhatóan emberek fogyasztanak el.”⁶⁵

A rendelet egy élelmiszert abban az esetben nem tekint biztonságosnak, amennyiben az az egészségre ártalmas, emberi fogyasztásra alkalmatlan.⁶⁶ Itt kell megemlíteni azt az esetet, amikor az élelmiszer nyomon követhetetlen, mivel az élelmiszer előállításával, feldolgozásával, tárolásával kapcsolatos információk részben vagy egészben hiányoznak, így megkockáztatható, hogy maga az élelmiszer nem biztonságos. A hatóságok, illetve a bírósági döntések kimondják,

⁵⁸ Reiterer 2016, 93.p.

⁵⁹ 178/2002/EK rend. 1. cikk (3) bek.

⁶⁰ Kockázatértékelés: egy tudományosan megalapozott eljárás, amely négy lépésből áll: a veszély azonosítása, a veszély jellemzése, a veszélynek való kitettség értékelése és a kockázat jellemzése.

⁶¹ Kockázatkezelés: egy kockázatértékeléstől eltérő eljárás, amelynek során az érdekelt felekkel konzultálva mérlegelik az alternatívákat, tekintettel a kockázatértékelésre és az egyéb indokolt tényezőkre, majd szükség esetén kiválasztják a megfelelő megelőzési és ellenőrzési eljárásokat.

⁶² Kockázati kommunikáció: a kockázatelemzés folyamatában az információk és vélemények interaktív cseréje a veszélyekről és kockázatokról, a kockázatokkal összefüggő tényezőkkel és a kockázat megítélésével kapcsolatban a kockázatértékelők, a kockázatkezelők, a fogyasztók, az élelmiszer- és a takarmányipari vállalkozások, a tudósok és egyéb érdekelt felek között, többek között a kockázatértékelés eredményeinek értelmezéséről és a kockázatkezelési döntések okáról

⁶³ 178/2002/EK rend. 9.cikk

⁶⁴ Reiterer 2016, 96.p.

⁶⁵ 178/2002/EK rend. 2.cikk

⁶⁶ 178/2002/EK rend. 2.cikk

hogy a nyomon követhetetlen élelmiszer nem biztonságos, így nem is hozható forgalomba. A rendelet alkotója ezt nem nyilvánítja ki expressis verbis, holott indokolt lenne a rendelet egy további pontjait megfogalmazni.⁶⁷

3.4. Hatósági ellenőrzés az élelmiszerláncban

Az Unió önálló rendelete⁶⁸ tartalmazza a hatósági ellenőrzésekre vonatkozó feladatokat. A jogszabály célja, hogy az élelmiszereknek és takarmányoknak biztonságosnak, táplálónak kell lenniük. A közösségi jogszabályok e céloknak az elérését előírásaikon keresztül biztosítják, melyeket a tagállamoknak be kell tartaniuk. Ezen előírások érvényesülnek az élelmiszer előállításától kezdve, egészen annak forgalomba hozataláig. Alapelv, hogy a takarmány-és élelmiszeripari vállalkozók a termelés, a feldolgozás és a forgalmazás minden szakaszában felelősek azért, hogy a takarmányok és élelmiszerek biztonságosak legyenek, vagyis megfeleljenek az élelmiszerjog által támasztott követelményeknek. A tagállamok kötelezettsége végrehajtani a takarmány -és élelmiszerjogra vonatkozó rendelkezéseket, az állat kíméletére és az állategészségügyre vonatkozó szabályokat.

A rendelet az élelmiszer-és takarmányipari vállalkozások, és az állattartók számára előírt szabályok betartásának felülvizsgálatára szolgáló hatósági ellenőrzések végzésére általános szabályokat állapít meg. A felülvizsgálat az embereket és az állatokat közvetlenül vagy közvetve fenyegető kockázatok megszüntetését, vagy elfogadható mértékűre csökkentését célozza meg.⁶⁹ A rendelet saját fogalomkészletet dolgozott ki, alapfogalom a hatósági ellenőrzés, amely:

„... az illetékes hatóság vagy a Közösség által végzett bármilyen típusú ellenőrzés, amelynek célja a takarmány-és élelmiszerjog, valamint az állat-egészségügyi és az állatok kíméletére vonatkozó szabályok betartásának vizsgálata”⁷⁰

Ez a fogalom felülírja a tagállamok által megfogalmazott hatósági ellenőrzés eszközeit, minden olyan cselekményt hatósági ellenőrzésnek tekint, amelyet a rendelet által kitűzött cél elérése érdekében végez az illetékes hatóság, vagy a Közösség.⁷¹

A hatósági ellenőrzéseknek a kockázatelemzés módszerén kell alapulnia, mely pedig kockázat szempontjából kategorizálja az élelmiszerrel kapcsolatban végzett tevékenységeket. A kockázati besoroláshoz tekintettel kell lenni az egység típusára, jellegére, az előállított termék veszélyességére, az alkalmazott technológiára, a veszélynek kitett fogyasztók számára és egészségügyi szempontból való érzékenységre, valamint az eddigi ellenőrzések tapasztalataira.⁷² A hazai szabályozás egység-besorolást alkalmaz. A legmagasabb kockázatú egységtípusok exemplifikatív jelleggel: tejüzemek, húszüzemek, tápszerüzemek.⁷³

⁶⁷ Reiterer 96-97.p.

⁶⁸ 882/2004/EK rend.

⁶⁹ Reiterer 2016, 102-103.p.

⁷⁰ 882/2004/EK rend. 2.cikk

⁷¹ Reiterer 2016, 103.p.

⁷² Reiterer 2016, 103.104.p.

⁷³ Reiterer 2016, 104.p.

3.4.1. A hatósági ellenőrzések kategóriái

A rendelet a hatósági ellenőrzések körét két nagy csoportra osztja: megkülönböztetünk tagállami és Községi ellenőrzési feladatokat. Részletesen meghatározza az ellátandó feladatokat, valamint a tagállamok által teljesítendő kötelezettségeket.

A jogszabály foglalkozik ezen felül a harmadik országokból származó állati és nem állati eredetű élelmiszerek és takarmányok kérdéskörével is.⁷⁴ A jogszabály igazgatási segítségről is rendelkezik a tagállamok között, ezeknek a típusai: a kérésre történő, a kérés nélküli segítségnyújtás, valamint a szabályok be nem tartása esetén nyújtott segítség. A Községi Bizottság koordinálja a tagállamok fellépését, ha a tagállamoktól vagy más forrásból kapott információk alapján olyan tevékenységek jutnak a tudomására, melyek ellentétesek, vagy ellentétesek lehetnek a takarmány-és élelmiszerjoggal, és községi szinten is különös jelentőséggel bírnak.⁷⁵ A tagállamok kötelezettsége egy integrált többéves terv elkészítése, melyet kérésre megküldenek a Bizottságnak. A terv tartalmazza a tagállamban működő takarmány-és élelmiszer-ellenőrzési, illetve állat-egészségügyi és az állatok kíméletére vonatkozó ellenőrzési rendszerek szerkezetét és megszervezését. A tagállamoknak a nemzeti ellenőrzési tervek végrehajtásáról éves jelentést kell küldeniük a Bizottság felé, mely tartalmazza az auditok eredményeit és az esetleges módosításokat. A Bizottság szakértői harmadik országokban is végeznek ellenőrzési tevékenységeket, melynek keretében vizsgálják, hogy a harmadik országokban hatályban lévő jogszabályok és rendszerek megfelelnek-e a községi takarmány-és élelmiszerjognak, valamint a községi állat-egészségügyi jogszabályoknak.⁷⁶

3.4.2. A nemzeti és a tagállami végrehajtási intézkedések

A rendelet tárgyalja a nemzeti és a tagállami végrehajtási intézkedéseket. Előbbi esetében az élelmiszerlánc szabályainak be nem tartása esetére jogkövetkezményként egyrészt intézkedések elrendelését, másrészt szankciók (bírság) kiszabását fogalmazza meg. Emellett Községi intézkedésként védintézkedést nevesít, amelyekre már a tagállam által az ellenőrzésekkel kapcsolatban elkövetett, igazolt súlyos hibák esetében kerülhet sor.⁷⁷

Összegzés: Az élelmiszerlánc-felügyelet hazai és uniós közjogi szabályozása tekintetében tisztázásra kerültek az egyes alapvető fogalmak, melyek a téma komplex jellegéből adódóan kifejtést igényelnek. A fejezet kardinális elemei az élelmiszer-biztonsági stratégia, az Unió élelmiszerlánc-biztonsági alaprendelete, illetve a hatósági ellenőrzés. Fontosnak tartottam, hogy az uniós szabályozást is vizsgálat alá vonjam, mivel az Unióhoz történő csatlakozásunk óta hazánknak is meg kell felelnie a jogharmonizáció elvárásainak.

⁷⁴ 882/2004/EK rend. I-V. fejezet

⁷⁵ 882/2004/EK rend. IV. CÍM.

⁷⁶ 882/2004/EK rend. VI. CÍM.

⁷⁷ 882/2004/EK rend. VII. CÍM

4. Az élelmiszerlánc hazai szabályozása

4.1. Az élelmiszerlánc-szabályozás jogtörténeti előzményei

Az első szakmai szempontból releváns élelmiszer törvény az élelmiszerek és italok előállításáról és forgalmazásáról szóló 1958. évi 27. sz. törvényerejű rendelet.⁷⁸ A jogszabály, valamint az ezt követő törvények sajátossága, hogy végrehajtási rendeleteket tartalmaz, illetve a jogalkotó felhatalmazást adott a minisztereknek a további törvények alkotására, továbbá a jogszabály a törvényben foglaltaktól eltérő, külön jogszabályok betartásával tartja jogszerűnek az élelmiszerek előállítását, ennek a következménye, hogy élelmiszer-higiéniai együttes rendeletek kerültek kibocsátásra.⁷⁹ A rendeletek teljes mértékben lefedték a működési területüket, és szabályozzák, szabályozták⁸⁰ azokat az eljárási és szakmai kérdéseket, melyek a működés szempontjából lényegesek.⁸¹

4.1.2. 2008. évi XLVI. törvény az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről, (továbbiakban: Éltv.) az élelmiszerlánc törvény célkitűzése

Az Országgyűlés azon megfontolásból alkotta meg jelen törvényt, hogy az emberek biztonságos élelmiszerrel történő ellátásához egy egységes, az uniós követelményeket is figyelembe vevő hatósági felügyelet szükséges.⁸²

A törvény céljai a következők:

1. A végső fogyasztók egészségének, a fogyasztók és az élelmiszer-vállalkozások érdekeinek védelme, továbbá a megfelelő minőségű élelmiszerek előállításához szükséges garanciák biztosítása.
2. A helyi, illetve regionális kistermelői élelmiszer-előállítás és értékesítés elősegítése.
3. Az állatok egészségének megőrzése, az emberek egészségét is veszélyeztető, valamint nagy gazdasági kárt okozó járványos állatbetegségek megelőzésének és leküzdésének biztosítása.
4. A növények, növényi termékek megóvása a károsító szervezetektől.
5. Az emberi fogyasztásra kerülő, valamint az élelmiszerek alapanyagául szolgáló növények termesztésének szennyezésektől mentessé tétele.
6. A végső fogyasztók biztonságának védelme, a környezetvédelmi szempontok érvényre jutásának elősegítése.
7. Haszonállatok tenyésztése során egészséges utódállomány létrehozásának biztosítása.
8. Élelmiszer-pazarlás megelőzése, csökkentése.

⁷⁸ Reiterer 2016, 109.p.

⁷⁹ 1976. évi IV. tv az élelmiszerekről., 1995. évi XC. tv. az élelmiszerekről, 1995. évi XCI. tv. az állategészségügyről, a 1/1964. (I.18.) FM-ÉlmM-EüM rend.-től, a 17/1999. (II.10.) FVM-EüM együttes rend.-ig.

⁸⁰ Ilyen például az Állategészségügyi Szabályzat kiadásáról szóló 41/1997. (IV.18.) FM rend.

⁸¹ Bíró Géza: A hazai hús-és élelmiszer-vizsgálat története, In: *Élelmiszer-higiénia*, Agroinform Kiadó és Nyomda Kft., (1999), 8-14.p.

⁸²Éltv. preambulum

9. Az élelmiszerláncban a lehetséges antimikrobiális rezisztencia-előfordulás csökkentésének elősegítése.⁸³

Az élelmiszerlánc-törvény megalkotása során elvi szempont volt, hogy a talajvédelem, a növény-egészségügy, a növényvédelem, a takarmányozás, az állat-egészségügy, az állatgyógyászat, az élelmiszer-biztonság, élelmiszer-minőség alapvető kérdései nem választhatók szét egymástól, a jogszabály egységes szerkezetbe és eljárásrendbe foglalja a korábbi szabályokat,⁸⁴ így a szabályozás átláthatóbbá vált a forgalmazó, a jogalkalmazó és az előállító számára is.⁸⁵ Ennek számos pozitív hozadéka közül az egyik, hogy a hatóság intézkedését nem késlelteti egy másik hatóság megkereséséből adódó idővesztés. Másik előny, hogy az élelmiszerlánc-biztonsági veszély előzményeit és következményeit az ellenőrző hatóság végig tudja követni az élelmiszerlánc egészén.⁸⁶

4.1.3. A koncepció célkitűzései

Az eredeti koncepció három célt jegyez:

1. meg kell erősíteni az élelmiszerbiztonsági ellenőrzés és szankcionálás eszköztárát,
2. a hatósági jogköröket egységesen a teljes élelmiszerlánc tekintetében a Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatalra (a továbbiakban: MgSzH) kell telepíteni,
3. meg kell határozni az élelmiszer-biztonsági célból nyilvánosságra hozható és kötelezően nyilvánosságra hozandó adatok körét.⁸⁷

Kijelenthető, hogy hazánk élelmiszer-biztonsági szabályozása illeszkedik az uniós stratégiába, szigorú követelményeket támaszt az Unión belül előállított, illetve az importból származó élelmiszerek tekintetében is.⁸⁸ A jogszabály meghatározza az élelmiszerlánc szereplőinek jogait és kötelezettségeit, valamint az élelmiszerlánc-felügyeleti szerveket és azok részletes feladatait. Célként kerül megfogalmazásra a fogyasztók, az élelmiszer-vállalkozások érdekeinek védelme, a megfelelő minőségű élelmiszerek nemzetközi kereskedelméhez szükséges garanciák biztosítása.

A törvény a jogharmonizáció jegyében felsorolja a vonatkozó uniós jogszabályokat, valamint végrehajtási rendeleteivel biztosítja azok érvényesülését.⁸⁹ A hatósági ellenőrzéssel kapcsolatosan a közigazgatási eljárási törvényt rendeli alkalmazni, emellett azonban különös eljárási szabályokat is megfogalmaz, ezzel kiegészítve biztosítja e törvény a 882/2004/EK rendeletnek való megfelelést.⁹⁰ A hazai szabályozás a többi uniós tagállamhoz hasonlóan

⁸³ Éltv. 1.§

⁸⁴ A növényvédelemről szóló 2000. évi XXXV. tv., a takarmányok előállításáról, forgalomba hozataláról és felhasználásáról szóló 2001. évi CXIX. tv., az élelmiszerekről szóló 2003. évi LXXXII. tv. és az állategészségügyről szóló 2005. évi CLXXVI. tv.

⁸⁵ Olajos István: Az élelmiszerlánc jogi rendszere, In: *Agrárjog. A magyar agrárjog fejlődése az EU keretei között*, Novotni Kiadó, Miskolc, 2010, 443.p.

⁸⁶ Reiterer 2016, 112.p.

⁸⁷ Olajos 2010, 443.p.

⁸⁸ Reiterer 2016, 113. p.

⁸⁹ Éltv. 77-78.§

⁹⁰ Éltv. 39.§ (1) bek.

szigorú, az élelmiszerek a biztonságos kategóriába sorolhatók, fő cél az élelmiszerbiztonsági helyzet javításával a fogyasztók egészségének megőrzése.⁹¹

4.2. Az élelmiszerlánc törvény hatálya

Az Éltv. hatálya kiterjed mindazon természetes személyre, jogi személyre és jogi személyiséggel nem rendelkező gazdálkodó szervezetre, aki (amely) az élelmiszerlánc szereplője.⁹² Az élelmiszerlánc-szabályozás szereplőinek kell tekinteni azokat, akikre a törvény jogokat, kötelezettségeket ruház, így többek között az állattartó, az állat tulajdonosa, az állatorvos, az élelmiszer-vállalkozás, a takarmány-vállalkozás, a szabad szolgáltatásnyújtás jogával rendelkező szolgáltató, a gomba-szakellenőr, és a földhasználó is. A 178/2004/EK rendelet, valamint az élelmiszerjogi alapvetéseket tartalmazó további EK rendeletek sem határozzák meg egyértelműen a természetes személyek körét. Az alaprendelet például az élelmiszer és a takarmány-ipari vállalkozásokra tartalmaz pontos rendelkezéseket.⁹³

4.2.1. Állami feladatok az élelmiszerlánc-felügyelet rendszerében

Az egészséges élelmiszerek biztosításához kapcsolódó felelőssége az államnak *de lege lata* meghatározott, létrehozza és működteti az élelmiszerlánc-felügyeleti szervet, gyorsriasztási rendszert az élelmiszerek és a takarmány vonatkozásában⁹⁴, továbbá laboratóriumokat.⁹⁵ Az állam a fogyasztók és az élelmiszerlánc-szereplők érdekeinek védelmében tájékoztatást is nyújt, melyhez biztosítani kell a megfelelő forrásokat a költségvetésben.

Az élelmiszerlánc-felügyeleti állami feladatokat az élelmiszerláncért felelős miniszter, az országos főállatorvos, az élelmiszerlánc-felügyelettel kapcsolatos vizsgálatot végző laboratóriumok, valamint az élelmiszerlánc-felügyeleti szervek látják el.⁹⁶

4.2.2. Az állatorvos

Az állatorvos is fejthet ki élelmiszerlánc-felügyeleti szerv által végzett tevékenységet megbízási jogviszony alapján. Ebben az esetben a megbízó a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal, megbízott az állatorvos,⁹⁷ közreműködőként pedig az illetékes Kormányhivatal jár el.

⁹¹ Szeitzné 2011, 17.p.

⁹² Andréka Tamás: Az élelmiszerlánc jogi szabályozása. In: *Környezetjog* II. kötet. Ágazati környezetvédelem és kapcsolódó területei (szerk.: Szilágyi János Ede), Novotni Kiadó, Miskolc, 2008, 14.o.

⁹³ Reiterer 2016, 119.p.

⁹⁴ RASFF: The EU has one of the highest food safety standards in the world – largely thanks to the solid set of EU legislation in place, to keep food and feed safe. As part of the food safety tools, the Rapid Alert System for Food and Feed (RASFF) was established to ensure the exchange of information between member countries to support swift reaction by food safety authorities in case of risks to public health resulting from the food chain. Lásd bővebben: https://food.ec.europa.eu/safety/rasff_en, European Commission (letöltve: 2023.12.01.)

⁹⁵ Reiterer 2016, 125.p.

⁹⁶ Reiterer 2016, 125.p.

⁹⁷ 113/2006. (V.12.) Korm. rend. melléklete, megbízási szerződés

A szolgálati állatorvos az élelmiszerlánc-felügyeleti szerv nevében, közigazgatási hatósági eljárási szabályok betartásával jár el, munkájáért jogszabályban meghatározott díj illeti meg.⁹⁸ Az állatorvos a megbízás „teljesítése” előtt köteles az előírt igazgatási szolgáltatási díjat beszedni, majd pedig azt befizetni az élelmiszerlánc-felügyeleti szerv számlájára.⁹⁹ Az Országos Főállatorvos az élelmiszerlánc-szereplőinek bevonásával előkészíti az élelmiszerlánc-biztonsági stratégiát. A Kormány ezt követően elfogadja a stratégiát, és a stratégia végrehajtása érdekében a főállatorvos adja ki a szakpolitikai programot, mely több évre szól.¹⁰⁰

4.2.3. A miniszter

A miniszter feladatai nem taxatív módon meghatározva a következők: jogszabályokban meghatározott járványügyi feladatok ellátása, a Codex Alimentarius nemzeti rendszerének működtetése, a Magyar Élelmiszerkönyv¹⁰¹ közzétételéről és összetételéről való gondoskodás, továbbá meghatározza a nemzeti kötelezettségekkel és az állam agrárgazdaságával összhangban az élelmiszerlánc-ellenőrzés feladatait.¹⁰²

4.2.4. Az állami laboratóriumok

Az állami laboratóriumok feladata nevezetesen a növényi termékek, valamint a növényi alapú feldolgozott termékek növényvédőszer-maradék tartalmának hatósági vizsgálata, diagnosztikai vizsgálatokkal való közreműködés az állatbetegségek okainak megállapításában és a fertőzöttség felderítésében.¹⁰³

4.3. Az élelmiszerlánc-felügyeleti szervek rendszere

A szervezetrendszer élén az ágazat irányításáért felelős miniszter munkaszerveként az Agrárminisztérium helyezkedik el. A miniszter e szerv vezetésén keresztül látja el feladatait, gyakorolja hatáskörét. Az agrárminiszter a Kormány agrárpolitikáért, élelmiszerlánc-felügyeletért, élelmiszeriparért, vidékfejlesztésért stb. felelős tagja. A miniszter az agrárpolitikáért való felelőssége körében előkészíti az agrárgazdaság működésére és a mezőgazdasági tevékenység folytatására, a Magyar Agrár-, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamarára vonatkozó szabályokat. A miniszter az agrárpolitikáért való felelőssége keretében gondoskodik továbbá a Kormány agrárpolitikai stratégiai céljainak megvalósításáról, ellátja a szakmaközi szervezetek és a termelői szerveződések elismerésével és működési programjával kapcsolatosan jogszabályban meghatározott feladatait.¹⁰⁴

⁹⁸ 113/2006. (V.12.) Korm. rend.

⁹⁹ A vágóhidakon történő húsvizsgálat elvégzése is egy ilyen díjköteles eljárásnak tekinthető, az idevágó rendelet a 63/2012. (VII. 2.) VM rend.

¹⁰⁰ Reiterer 2016, 126.p.

¹⁰¹ 152/2009. (XI. 12.) FVM rend.(Codex Alimentarius Hungaricus)

¹⁰² Reiterer 2016, 126.p.

¹⁰³ Reiterer 2016, 126-127.p.

¹⁰⁴ 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről 54.§, 55.§ (1)-(2) bekezdés (továbbiakban: hatásköri rendelet)

4.3.1. A miniszter feladatköre

A miniszter az élelmiszerlánc-felügyeletért való felelőssége keretében előkészíti a növényegészségügyre, a növényvédő szerek, a növényvédelmi hatású termékek, a növényvédelmi célú eszközök és anyagok, a termelésnövelő anyagok, a termesztőközegek és a növénykondicionáló szerek engedélyezésére, forgalmazására, felhasználására és ellenőrzésére, a növényi termékek és a talaj növényvédőszer-maradék és egyéb toxikus anyag tartalmának ellenőrzésére vonatkozó jogszabályokat, továbbá az állatok tartására, tenyésztésére, szaporítására, forgalomba hozatalára, kereskedelmére, kezelésének szabályaira, az állatállományok állategészségügyi védelmére, a veszélyes állatbetegségek járványos fellépésének megelőzésére vonatkozó szabályanyagot.¹⁰⁵

A vidékfejlesztésért való felelőssége keretében elősegíti a vidéki helyi közösségi kezdeményezések és azok országos hálózatának kialakítását, működtetését, elősegíti a vidéki együttműködések létrejöttét és működését, működteti a nemzeti vidékfejlesztési támogatási programokat.¹⁰⁶

A miniszter az élelmiszeriparért való felelőssége keretében előkészíti az élelmiszerek előállítására, forgalomba hozatalára, ellenőrzésére, a mezőgazdasági termékek és élelmiszerek eredetvédelmére és hagyományos tulajdonságaira vonatkozó jogszabályokat, illetőleg meghatározza az élelmiszer-iparpolitika fejlesztési irányait.¹⁰⁷

4.3.2. Agrárminisztérium: Élelmiszeriparért és Kereskedelempolitikáért Felelős Titkárság

A minisztériumon belül működik az Élelmiszeriparért és Kereskedelempolitikáért Felelős Államtitkárság, melynek további két főosztálya látja el a feladatokat: az Élelmiszergazdasági- és minőségpolitikai Főosztály és az Élelmiszerlánc-felügyeleti Főosztály. Az Élelmiszergazdasági- és minőségpolitikai Főosztály legfontosabb célja, hogy a hazai élelmiszer-feldolgozás stratégiai jelentőségét megerősítse, továbbá, egy olyan összhang megteremtése a mezőgazdaság, az élelmiszeripar és a kereskedelem között, amely versenyképes termékekkel képes ellátni a hazai és a külföldi fogyasztókat.

Az Élelmiszerlánc-felügyeleti Főosztály az országos főállatorvos hivatali feladatait koordinálja, mindemellett a nemzetközi kereskedelem, a nemzetközi és EU kapcsolattartás, az állategészségügy, az állatvédelem, a növény-egészségügy, a növényvédelem, a növényi termékek, a parlagfű probléma és az ökológiai gazdálkodás területeit is teljes körű szabályozás alá vonja.¹⁰⁸

¹⁰⁵ Hatásköri rendelet 57.§ (1)-(2) bekezdés

¹⁰⁶ Hatásköri rendelet 56.§ a), b), c) pontja

¹⁰⁷ Hatásköri rendelet 58.§ (1), (2) a) pontja

¹⁰⁸ <https://elelmiszerlanc.kormany.hu/allamtitkarsag-szervezete> (letöltve: 2023.11.19.); Élelmiszeriparért és Kereskedelempolitikáért Felelős Államtitkárság

4.3.3. Az élelmiszerlánc-felügyelet

Az élelmiszerlánc-felügyelet azon folyamatok hatósági felügyeletét jelenti, melyek közvetve vagy közvetlenül hatással vannak az élelmiszerre, az élelmiszerlánc része például a növényvédelem, talajvédelem stb.

2012. március 15-ével jött létre a Magyar Élelmiszer-biztonsági Hivatal magába olvasztó nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal, amelynek elődje az MgSzH volt. A Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal (a továbbiakban: NÉBIH) az élelmiszerlánc-felügyeletért felelős miniszter irányítása alá tartozó, központi hivatal.¹⁰⁹ A hivatalt a Kormány élelmiszerlánc-felügyeleti, és mezőgazdasági igazgatási szervként, emellett növénytermesztési, talajvédelmi, tenyésztési, erdészeti, vadászati, halászati, borászati, illetőleg pálinkaellenőrző hatóságként jelölte ki, mely feladatok ellátásához országos illetékességgel rendelkezik.¹¹⁰ Létrehozásának indoka az élelmiszer-biztonság érdekében a teljes élelmiszerlánc-felügyelet ellátása.

4.3.4. A Kiemelt Ügyek Igazgatósága

Szólni érdemes a Kiemelt Ügyek Igazgatóságáról, mely a NÉBIH „zászlós hajójaként” említhető. Az Igazgatóság hatósági ellenőrzési feladatokat lát el, melyeket gyakorta a Nemzeti Adó-és Vámhivatallal együtt végez.¹¹¹ Ezeknek az ellenőrzéseknek a sajátossága, hogy mintegy rajtaütésszerűen, egyfajta kommandóként sújt le a jogszabálysértést elkövető állampolgárookra, mellyel rengeteg nagy volumenű, az ország területére illegálisan behozott, romlott termék forgalomba hozatalát akadályozza meg, ezzel csökkentve az élelmiszer-biztonsági kockázatok tendenciáját. A szervezeti egység feladatkörébe tartozik a bírságok kiszabása, különféle intézkedések megtétele is, melyről a hivatal időnként hírt is ad, elősegítve ezzel a generális prevenciót.¹¹²

A fővárosi és vármegyei kormányhivatalok megalakításával egyidejűleg létrejöttek azok szakigazgatási szervei is, amelyek irányítása alá kerültek a MgSzH megyei illetékességű élelmiszerlánc-biztonsági-és állategészségügyi igazgatóságai is.¹¹³

A járási hivatalok létrehozását követően¹¹⁴ a kerületi egységek meghatározott járási hivatalok irányítása alá kerültek.

A területi államigazgatás koncepciója a közigazgatás hatékonyságának növelése és egy költséghatékonyabb államigazgatás megteremtése.¹¹⁵ A fővárosi és vármegyei kormányhivatalokba külső integrációként jelentős számú, a területi kormányhivatalok szervezetén kívüli területi államigazgatási szerv tagozódott. A belső integráció is megvalósult, melynek keretében a korábbi szakigazgatási szervek összevonásával főosztályok, illetve azok

¹⁰⁹ Reiterer 2016, 128.p.

¹¹⁰ Bővebben: 22/2012. (II. 29.) Korm. rendelet a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatalról

¹¹¹ Reiterer 2016, 129.p.

¹¹² A Kiemelt Ügyek Igazgatósága országos illetékességgel látja el feladatait.

¹¹³ Reiterer 2016, 128.p.

¹¹⁴ 2012. évi XCIII.törvény a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról

¹¹⁵ Reiterer 2016, 131.p.

osztályai kerültek kialakításra.¹¹⁶ Az élelmiszerlánc-felügyeleti szervek tekintetében területi szinten új elnevezések jöttek létre: Élelmiszerlánc-biztonsági, Növény és Talajvédelmi Főosztály, vagy Élelmiszerlánc-biztonsági és Földművelésügyi Főosztály.¹¹⁷

Összegzés: A hazai élelmiszerlánc-törvény megalkotása során elvi szempont volt, hogy egy olyan, az uniós követelményekre is tekintettel lévő szabályozás alakuljon ki, mely átlátható a jogalkalmazó, a forgalmazó, az előállító számára is. Az állam felelőssége de lege lata meghatározott, legfőbb célkitűzés, hogy meg kell erősíteni az élelmiszerbiztonsági ellenőrzés és szankcionálás eszköztárát, melynek eredménye olyan garanciák kimunkálása, amelyek a végső fogyasztók egészségét biztosítják.

¹¹⁶ A 2015. évi VI. tv. módosította a 2010. évi CXXVI. tv.-t, amellyel megvalósult a területi államigazgatási szervek integrációja

¹¹⁷ Kovács Zoltán –Pilz Tamás: A területi államigazgatás 2015. évi integrációjáról, *Új Magyar Közigazgatás*, 2015. szeptember, 8. évfolyam, 3. szám, 62- 65.p., az új elnevezések a következők: Élelmiszerlánc-biztonsági, Növény és Talajvédelmi Főosztály, vagy Élelmiszerlánc-biztonsági és Földművelésügyi Főosztály

5. Hatósági tevékenységek elhatárolása az élelmiszerláncban

5.1. A jogviszonyban szereplő alanyok

Az élelmiszerláncsal kapcsolatos hatósági eljárások során fontos a jogszabályi előírások helyes értelmezése, és csak ezt követően nyílik meg a hatóságok számára a lehetőség azok szakszerű használatára, így elérve a kívánatos célt, vagyis a közjó szolgálatát és az eljárásjogi garanciák biztosítását az ügyfél részére.¹¹⁸

Taxatíván meghatározva, az élelmiszerlánc-felügyeleti feladatokat a miniszter, az országos főállatorvos, a NÉBIH, a Pest Vármegyei Kormányhivatal, az élelmiszerlánc-biztonsági és állategészségügyi hatáskörben eljáró vármegyei kormányhivatal, a növény- és talajvédelmi hatáskörében eljáró vármegyei kormányhivatal, a vármegyei kormányhivatal élelmiszerlánc-biztonsági és állategészségügyi hatáskörben eljáró járási hivatala, a jegyző, a borászati hatáskörben eljáró vármegyei kormányhivatal, és a pálinkaellenőrző hatóságként eljáró vármegyei kormányhivatal látja el.¹¹⁹ Az élelmiszerlánc hatósági felügyeletével kapcsolatos feladatok ellátásáért az élelmiszerlánc-felügyeleti szervek a felelősek,¹²⁰ így a közigazgatási jogviszony közöttük, valamint az élelmiszerlánc szereplői¹²¹ között jön létre. Az élelmiszerlánc-felügyeleti szervek joghatóság, hatáskör, illetékesség alapján járnak el. Az élelmiszerlánc-szereplő a közigazgatási jogviszonyoknak csupán eshetőleges alanya, egészen az őket érintő hatósági cselekmény kifejtéséig potenciális alanyának tekinthető, szemben a felügyeleti szervekkel, melyek szükségképpen alanyai a jogviszonynak.¹²²

5.1.2. Jogorvoslatok a közigazgatási hatósági eljárások szempontjából

Dolgozatomban kifejtést igényel a közigazgatási hatósági eljárások szempontjából a jogorvoslatok témaköre. A jogorvoslatoknak két nagy csoportját különböztetjük meg jogerejét illetően. Az első csoportba a rendes jogorvoslatok sorolhatók, melyek a még nem jogerős döntésekkel szemben vehetők igénybe, ezzel szemben található a jogorvoslatok másik kategóriája, melyek a már jogerőssé vált döntés ellen nyújthatók be. A döntésekhez kapcsolódóan megkülönböztetünk anyagi és alaki jogerőt. Az anyagi jogerő a megtámadhatatlanságot, ezzel szemben az alaki jogerő a megváltoztathatatlanság joghatását jelöli. A közigazgatásban a cél az állami végrehajtó hatalom gyakorlásának a realizálása. A végrehajtó-rendelkező tevékenység jogszerű gyakorlását hivatott elősegíteni a döntés-felülvizsgálat, aminek a jogerő nem szab korlátot. A hatósági eljárásban a közigazgatási hatóság döntését valójában csak bírósági felülvizsgálat, az időmúlás és a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok teszik anyagi értelemben jogerőssé.¹²³ A jogorvoslat nagyrészt fellebbezés

¹¹⁸ Reiterer 2016, 166. p.

¹¹⁹ 383/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet a földművelésügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről (továbbiakban: Kijelölő rendelet) 13.§ a)-j) pontja

¹²⁰ Éltv. 25.§ (1) bek.

¹²¹ Ilyen szereplők például az állattartó és az élelmiszer-vállalkozás

¹²² Reiterer 2016, 167-168.p.

¹²³ Turkovics István: A közigazgatási eljárásjog jogorvoslati rendszere Magyarországon, Miskolc, 2012. 174-176.p.

formájában gyakorolható, ám az országos illetékességgel rendelkező hatóságok döntései már jogerősek első fokon, így azok esetén csak bírósági felülvizsgálat vehető igénybe.

5.1.3. Hatósági ellenőrzés az élelmiszerláncban

A hatósági ellenőrzések alapja uniós rendelet, mely tartalmazza az általános kötelezettségeket.¹²⁴ Ez alapján a tagállamok kellő gyakorisággal biztosítják a hatósági ellenőrzéseket, figyelembe véve a takarmánnyal, élelmiszerrel, állatokkal, továbbá bármely folyamattal, anyaggal, művelettel kapcsolatban meghatározott kockázatokat. Az országos főállatorvos elkészíti az élelmiszer-biztonsági stratégiát, melyet a Kormány fogad el.¹²⁵ A hatósági ellenőrzések alapja lehet bármely olyan információ, amely a „be nem tartásra” enged következtetni, ez a leggyakrabban közérdekű bejelentés. A bejelentéseket a hatóság az élelmiszerlánc törvény rendelkezései szerint, a közigazgatási hatósági eljárás szabályai alapján folytatja le. Az elsőfokú határozat alapja a hatósági ellenőrzésről készült jegyzőkönyv, amely az ellenőrzést végző személy, az ellenőrzés alá vont személy, az ellenőrzés célja, az ellenőrzés időpontja és helye mellett, tartalmazza a hatóság által tett megállapításokat. Az elsőfokú hatóság a döntéseit a közigazgatási törvény által előírt ügyintézési határidőn belül, a döntés tartalmi elemeinek felsorolásával köteles meghozni, illetve közölni.¹²⁶

5.1.4. A hatósági ellenőrzés speciális szabályai

Az élelmiszerlánc szabályozásával kapcsolatos eljárásokat néhány kivételtől eltekintve a közigazgatási eljárási törvény szabályozza. Az érintett jogviszonyok az élelmiszerlánc-szereplő és az eljáró hatóságok között hivatalból vagy kérelemre indulnak.¹²⁷ Az eljárási törvény kötelező alkalmazását, az attól való eltérés lehetőségéhez hasonlóan,¹²⁸ e jogszabály, illetve az élelmiszerlánc törvény rendelkezései írják elő.¹²⁹ Az eltéréseket, kiegészítéseket az élelmiszerlánc törvény taxatívra felsorolva tartalmazza. Az ügyintézési határidő vonatkozásában szintén említést érdemel, hogy az Ákr. rendelkezéseitől¹³⁰ eltérően a laboratóriumi vizsgálat elvégzéséhez elengedhetetlenül szükséges időtartammal, de legfeljebb két hónappal lehet meghosszabbítani az elsőfokú határozat vagy az eljárást megszüntető, valamint a másodfokú döntést hozó hatóságnak az elsőfokú döntést megsemmisítő végzés meghozatalára és annak közlésére irányuló eljárását.¹³¹

Következő eltérés, hogy amennyiben a hatósági ellenőrzés keretében történő monitoring-vizsgálat eredményeképp nem állapítható meg jogsértés, a hatóság a jegyzőkönyvet nem küldi meg az ügyfél részére. Felsorolja azokat az eseteket is, amikor az elsőfokú hatósági eljárás során hozott döntés ellen fellebbezésnek nincs helye. Ilyen eljárás lehet például a nem állami

¹²⁴ 882/2004/EK rend.

¹²⁵ Éltv. 47/A.§ (1) bek.

¹²⁶ Reiterer 2016, 172-173.p.

¹²⁷ 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról (továbbiakban: Ákr.) 3.§

¹²⁸ Ákr. 8.§ (3) bek. , Éltv. 39. § (1) bekezdés

¹²⁹ Ákr. 8.§ (2), (3) bekezdés

¹³⁰ Ákr. 50.§ (1)-(6) bekezdés

¹³¹ Éltv. 39.§ (2) bekezdés

laboratóriumok engedélyezése, az engedélyköteles termékek és az állatgyógyászati készítmények forgalomba hozatalával és nagykereskedelmi forgalomba hozatalával kapcsolatos engedélyezési, engedélymódosítási, visszavonási döntések is.¹³²

Az élelmiszerlánc törvény a közigazgatási eljárási törvény kiegészítéseként az eljáró hatóság részére további eljárási eszközöket biztosít. A hatóság jogosult berendezéseket, eszközöket, technológiai folyamatokat ellenőrizni, az ellenőrzés tárgyát képező vagy azzal kapcsolatos iratok, adathordozók tartalmát megismerni, arról másolatot készíteni. A hatóság mintát vehet, ha az az eljárás lefolytatáshoz szükséges, vagy élelmiszerlánc-esemény alapos gyanúja esetén további élelmiszerlánc-esemény elhárítása stb. érdekében a lezárt terület, épület, helyiség felnyitásával, az ott tartózkodó személyek akarata ellenére is a lezárt ingatlanok területére, üzlethelyiségbe, üzemi helyiségbe belépni és ott az ellenőrzést lefolytatni akkor is, ha azok egyidejűleg lakás céljára szolgálnak.¹³³

Összegzés: Az élelmiszerlánc hatósági felügyeletével kapcsolatos feladatok ellátásáért az élelmiszerlánc-felügyeleti szervek a felelősek, tehát a jogviszony az élelmiszerlánc-felügyeleti szerv és a hatósági eljárás kezdetéig még csak potenciális alany, az élelmiszerlánc-szereplő között jön létre. A hatósági eljárások jellegzetessége, hogy alapját egy uniós rendelet képezi, mely alapján a tagállamok kellő gyakorisággal fogantatosítják az eljárásokat. Az élelmiszerlánc szabályozásával kapcsolatban indult eljárásokra döntően a közigazgatási eljárási törvény rendelkezéseit kell alkalmazni, azonban speciális esetekben e jogszabály felhatalmazást ad az attól való eltérés lehetőségére.

¹³² Éltv. 39.§ (39-(4) bekezdés

¹³³ Éltv. 44.§, 49-50.§

6. Deduktív módon történő elemzés, feltárt anomáliák az állatvédelmi hatósági intézkedések körében

6.1. Agrárigazgatásba tartozó hatósági eljárások

Az agrárigazgatásba tartozó hatósági eljárásokra az Ákr. szabályait kell megfelelően alkalmazni. Az ennek kapcsán használatos további rendelet a 383/2016 (X. 2.) Kormányrendelet. A rendelet 20 hatáskört jelöl ki, melyek taxatív meghatározva a következők: agrárkár megállapító szerv, állatvédelmi hatóság, borászati hatóság, erdészeti hatóság, élelmiszerlánc-felügyeleti szerv, földmérési és térinformatikai, földrajzi árujelzőket ellenőrző, géntechnológiai, halgazdálkodási, ingatlanügyi, mezőgazdasági igazgatási, növénytermesztési, fajtavizsgálatot végző, állami elismerési nyilvántartást végző, minősítést végző hatóság, őstermelői nyilvántartást vezető, pálinkaellenőrző, szolgáltatás felügyeletét ellátó, talajvédelmi, telekalakítási, telepítési, tenyésztési, termőhelyi katasztert vezető, vadászati hatóság.¹³⁴

A joggyakorlatban elő szoktak fordulni tipikus hibák, melyeket a hatóság vét egy-egy ellenőrzés kapcsán, ezeket kellő részletességgel a konkrét ügy kapcsán fogom elemezni. Elöljáróban érdemes megjegyezni, hogy ezek a hibák döntő többségükében abból fakadnak, hogy a speciális jogszabályok által érintett, de még el nem különített területekre, nem az általános eljárási szabályokat alkalmazzák.¹³⁵

6.1.2. A szemléltetni kívánt ügy felvezetése

Az állatvédelmi ügy Zöld számon történő bejelentés után indult meg. Zöld számon történő bejelentés esetén a hatóságnak két lehetősége van: élelmiszerlánc-felügyeleti hatósági eljárást kezdeményez vagy állatvédelmi hatósági eljárást kezdeményez. Élelmiszerlánc-felügyeleti hatósági eljárást lehet lefolytatni például élelmiszerlánc-esemény alapos gyanúja, élelmiszerlánc-esemény elhárítása miatt, míg ezzel szemben az Ávtv. hatálya alá tartozó ügyekben az állatvédelmi hatósági ügyet kell lefolytatni.¹³⁶

A helyszínen a megtörtént bejelentés után a hatóság a következő fontosabb megállapításokat tette: a helyszínen 21 db juh, 1 db eb található, ebből 14 db juh tehénistállónak használt helyiségbe van bezárva. A juhok szinte teljes sötétségben tartózkodnak. Az állatoknak sem víz, sem takarmány nem áll rendelkezésre. Az állatok közül néhányuk gyenge, míg a többi állat közepes kondícióval rendelkezik, továbbá 7 állaton gyapjú hullása is megfigyelhető. Vannak olyan állatok, melyek sem fülszámmal, sem tetoválással nem rendelkeznek. Egy másik helyiségben szintén juhok vannak, melyek közül egy darab már elhullott, itt valamennyi élő állat kondíciója gyenge. Takarmány nem áll rendelkezésükre. Az ügyben szereplő második helyszínen a hatóság a következő észrevételeket tette: 1 db elhullott juh, míg a többi juh rendelkezésére nem áll megfelelő mennyiségű takarmány, illetve az udvaron elhelyezett széna rossz minőségű. Itt szintén voltak fülszámmal ellátott, valamint fülszám nélküli juhok.

¹³⁴ Olajos István: A földművelésügybe tartozó hatósági és igazgatási feladatokat betöltő szervek kijelöléséről szóló kormányrendelet alkalmazási anomáliái a gyakorlatban, „Új kutatási irányok az agrár –és környezetjog területén” III. konferencia, Szeged, 2023. 10.20, 2.,3. dia

¹³⁵ Olajos 2023, Szeged, 4.dia

¹³⁶ Olajos 2023, Szeged, 5.,6. dia

6.1.3. A hatóság által tett megállapítások ismertetése

A jegyzőkönyvben foglaltak alapján a hivatal Élelmiszerlánc-biztonsági és Állategészségügyi Osztálya az Ákr. alapján hivatalból hatósági eljárást indított a haszonállat tartásával kapcsolatos állattartási szabályok megsértése tárgyában, ezen túlmenően állatkínzás büntette miatt is indult eljárás. A lefolytatott ellenőrzés során kimondták, hogy a juhok takarmány és ivóvíz nélkül, szinte teljes sötétségben, továbbá takarmány nélkül és nem megfelelő mennyiségű ivóvízzel történő elhelyezése sérti az Ávtv. rendelkezéseit, mely szerint „*az állattartó köteles a jó gazda gondosságával eljárni, az állat fájának, fajtájának és élettani szükségleteinek megfelelő életfeltételekről gondoskodni*”.¹³⁷ Az állattartó megsértette az Ávtv. 5§(1) bekezdését is, ami előírja, hogy az állattartó köteles az állat megfelelő és biztonságos elhelyezéséről gondoskodni. Az ügyfél a jegyzőkönyv alapján az állatokat tehén istállóban tartotta, illetve ablakkal nem rendelkező, tömör ajtóval elzárt helyiségben, ami pedig ellentétben áll a mezőgazdasági haszonállatok tartásának állatvédelmi szabályairól szóló 32/1999. (III. 31.) FVM rendeletben (továbbiakban: FVM rend.) foglaltakkal, mely szerint az állatot nem szabad folyamatosan sötétségben tartani, az állat elhelyezésének olyannak kell lennie, hogy az állat minden nehézség nélkül megfigyelhető legyen.¹³⁸ Indokoltnak tartom továbbá azt is kifejtetni, mely szerint az állattartó azzal, hogy a helyszínen 18 db állat gyenge, több állat pedig közepes kondícióval rendelkezett, az FVM. rendelet 3.§ a)-d) és a 4.§ (3) bekezdését sértette meg, tehát az állat tartása során az állattartó köteles annak fajtájára, nemére stb. tekintettel az állat környezeti igényeit megfelelő tartástechnológia alkalmazásával kielégíteni, az állat számára elegendő férőhelyet biztosítani, az állatot takarmánnyal és folyadékkal ellátni, az állatot jóléte érdekében szakszerűen gondozni, az állat viselkedési és szociális igényeit figyelembe venni, valamint az állatot fiziológiai szükségleteinek megfelelő időközönként megetetni és megitatni.

A hatósági jegyzőkönyv szerint az állattartó az Éltv. által előírt jogszabályokat több pontban is megsértette.

Az Éltv. 18.§ (1) bekezdés f)¹³⁹ és h)¹⁴⁰ pontja szerint az állattartó köteles állata betegségéről vagy annak gyanújáról haladéktalanul értesíteni az élelmiszerlánc-felügyeleti szervet, illetve a szolgáltató állatorvost, valamint elhullott állat esetén köteles azt az élelmiszerlánc-felügyeleti szervnek vagy a szolgáltató állatorvosnak bejelenteni.

Az ügyben megállapítást nyert, hogy az állattartó megsértette többek között a fentebb hivatkozott jogszabályi követelményeket. Ennek eredményeként állatvédelmi bírság került vele szemben kiszabásra, melyet az Ávtv. rendelkezéseire alapoztak, vagyis kimondták, hogy az állattartó tevékenységével vagy mulasztásával az állatok védelmére, kíméletére vonatkozó jogszabály vagy hatósági határozat előírásait megsértette vagy annak nem tett eleget. Fontos

¹³⁷ Ávtv. 4.§ (1) bekezdés

¹³⁸ FVM. rend. 8.§ (2) és (5) bekezdés

¹³⁹ f) állata betegségéről vagy annak gyanújáról haladéktalanul értesíteni az élelmiszerlánc-felügyeleti szervet, illetve a szolgáltató állatorvost, a beteg, illetve betegsége gyanús állatát megvizsgáltatni, járványos állatbetegség esetén az élelmiszerlánc-felügyeleti szervnek, illetve a szolgáltató állatorvosnak az állat (állomány) kezelésére és a betegség továbbvitelének megakadályozására adott utasításait végrehajtani, az elrendelt járványügyi intézkedésben foglalt kötelezettségeket teljesíteni;

¹⁴⁰ h) az állat elhullását vagy kényszervágását az élelmiszerlánc-felügyeleti szervnek, illetve a szolgáltató állatorvosnak – az e törvény végrehajtására kiadott jogszabályban foglaltak szerint – bejelenteni, és az állati testet vizsgálatra bemutatni.

rendelkezése továbbá a törvénynek, hogy az állattartót 2-8 évre eltilthatja az érintett állatfaj tartásától a jogsértés súlyának megfelelően.¹⁴¹

Az állatvédelmi bírság mértékének megállapításakor az állatvédelmi bírságról szóló 244/1998. (XII.31.) Kormányrendelet alkalmazták. Megjegyzendő, hogy a bírság alapösszege tizenötezer forint.

Az eljárás alá vont személy esetén az állatvédelmi bírság összegének megállapításakor az alábbi szorzók kerültek alkalmazásra:¹⁴²

1. Állatcsoporthoz köthető szorzók:

A bírság kiszabására okot adó jogsértés elszenvedője	A mulasztó	Alkalmazott szorzó
Kis létszámú állattartó telepen, gazdasági haszon céljából tartott állat	Természetes személy	1

2. Az állatlétszámhoz köthető szorzók:

A bírság kiszabására okot adó jogsértés tíznél több gerinces állat egyedét érinti, és ez a tartott populáció	Alkalmazott szorzó
Több mint 80%-a	3

3. Egyes szorzók:

A mulasztó	Alkalmazott szorzó
A hatóság által előírt intézkedést nem, vagy hiányosan teljesítette	2
Az állat kötelező egyedi jelölését nem végezte el	3

4. Minősített esetek és szorzók:

A mulasztó	Alkalmazott szorzó
Az állat állat-egészségügyi ellátásáról nem gondoskodott	3
Egyéb jogszabályban foglalt állatjóléti kötelezettségét megsértette	2

Az alapösszeg és a szorzó értéke a következők szerint alakult: $15\,000 \times 75 = 1\,125\,000$ Ft.

A közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló 2017. évi CXXV. törvény szerint közigazgatási szankciót azzal a természetes személlyel, jogi személlyel vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezettel szemben lehet kiszabni, akinek, illetve amelynek a közigazgatási szabályszegésért való felelősségét a közigazgatási hatóság megállapította.

¹⁴¹ Ávtv. 43.§

¹⁴² A táblázatokat készítette: a Szerző

Hangsúlyozandó, hogy a közigazgatási bírság felső határa természetes személy esetén egymillió forint. Összegezve az esetet, az eljárás alá vont személyt megismételt eljárásban egymillió forint állatvédelmi bírság megfizetésére, kétezer-huszonkilenc forint eljárási illeték megfizetésére kötelezték, juh állatfaj tartásától nyolc évre eltiltották, valamint kötelezték, hogy a juhtartását szüntesse meg. Ezt követően a felperes az alperes megismételt eljárásban hozott határozatának bírósági felülvizsgálata iránt kezdeményezett közigazgatási pert.

6.2. Az ügy részletes tárgyalása, a hatósági eljárás során vétett hibák

6.2.1. A helyszíni szemle

Az elinduló hatósági eljárást helyszíni szemlék előzik meg, melyekre maradéktalanul be kell tartani az Ákr. rendelkezéseit, még abban az esetben is, ha feltételezhető, hogy a későbbiekben speciális szabályokat kell alkalmazni. A szemle megtartása az ügyfél előzetes értesítése alapján, a jelenlétében történik, őt az eljárás egésze alatt közreműködési, jelenléti kötelezettség terheli. A törvény rendelkezései alapján távollévő ügyfél esetén is lefolytatható a szemle, azonban fontos, hogy ehhez előzetes ügyészi engedélyre van szükség, tehát a szemlét elrendelő hatósági döntést követően haladéktalanul értesíteni kell az ügyészt. Amennyiben az ügyész nem ért egyet a szemlével, úgy azt megtiltja. A vizsgált ügyben ez volt az első pont, ahol a hatóság által megsértésre kerültek az eljárási szabályok. A hatóság az ügyész előzetes engedélye nélkül folytatta le az eljárást, mindezt tette az ügyfél távollétében. Az ügyész nem adta előzetes engedélyét, de nem is tiltotta meg a szemle megtartását, ebből következik, hogy amennyiben nincs egy kifejezett, egyértelmű előzetes engedély az ügyész részéről, úgy a szemle lefolytatásának nincs helye. A szemle hatósági tanúk, illetve a rendőrség közreműködésével történt, ám ez nem pótolja az ügyfél személyes jelenlétét.

6.2.3. Zöld szám alapján történő hatósági eljárás lefolytatása

Bejelentés alapján történő hatósági eljárás során a szemle csupán arra terjedhet ki, amely a bejelentésben elhangzott,¹⁴³ tehát az eljáró hatóság csupán a bejelentés alapját képező „1. számú” telephelyre vonatkozott, nem volt jogalapja arra, hogy a „2. számú” telephelyen is ellenőrzést végezzen. Ha a helyszíni szemle arra irányult, hogy a tartási kötelezettségek meglétét ellenőrizze a hatóság, valamint a rendelkezésre álló víz és takarmánymennyiség megállapítására, abban az esetben az ügyfelet megfelelő időben értesíteni kellett volna az eljárási cselekmény foganatosításáról, nyilatkoznia kellett volna a rendelkezésre álló takarmány tárolási helyéről és az állattartás tényleges helyéről és módjáról.¹⁴⁴

¹⁴³ Olajos 2023, Szeged, 4.dia

¹⁴⁴ Olajos 2023, Szeged, 7.dia

6.2.4. A hatóság által készített jegyzőkönyv

A jegyzőkönyv elkészítésére vonatkozóan szintén szigorú szabályokat kell betartani, amelyek a teljes bizonyító erő meglétéhez szükségesek. Ezen a ponton az alperes (az eljáró hatóság) szintén megszegte a törvény által támasztott követelményeket, mivel a jegyzőkönyv elkészülte előtt meg kell mutatni az ellenőrzött állattartónak, hozzáfűzött megjegyzéseit bele kell foglalni a jegyzőkönyvbe, csak ebben az esetben lehet alapja az elkészült jegyzőkönyv a közigazgatási tényállás megállapításának, melyből jogkövetkezmények vonhatók le,¹⁴⁵ ez a szemle során nem történt meg.

6.3. A megismételt eljárás körében felmerült jogszabálysértések

6.3.1. Az ügyfél értesítésének elmulasztása

A megismételt eljárásra vonatkozó szabályok tekintetében az eljáró alperesi hatóság elvonta a felperes Ákr. által biztosított eljárási jogait azzal, hogy a sommás eljárás szerint minősülő ügynek minősítette az eljárást, mely esetén a határozathozatalra nyolc napos határidőt tűz a törvény. Ezzel szemben a hatóság túllépte a nyolc napos határidőt, így a teljes eljárás szabályai szerint kellett volna lefolytatni a megismételt eljárást. A hatóság ezt követően nem értesítette a felperest az eljárás megindításáról, nem jelölte meg továbbá az eljárás kezdő és befejező napját, nem hívta fel a felperest az eljárásban őt megillető indítványtételi és a bizonyítékok előterjesztésére vonatkozó jogára, holott amennyiben az ügyfél él ezen jogával, a tényállás változott volna. Alperes azzal indokolta az ügyfél értesítésének elmulasztását, hogy 8 napon belül határozatot hozott, miközben ez nem történt meg.

6.3.2. Három különböző eljárás összevonása

Az eljáró bíróság nem vizsgálta hivatalból, sem pedig indítványra, hogy a hatóság által meghozott közigazgatási határozat három különböző eljárást egy eljárásban bírált el, továbbá nem is alkalmazhatta volna a határozatban megállapított bírság összegét.

6.3.3. Jogszabályi előírások, indokolási kötelezettség megsértése

Az alperes által meghozott határozat nem felel meg a jogszabályi előírásoknak, mivel nem jelölte meg, hogy milyen jogszabályhelyek vonatkoznak pl. a takarmány mennyiségére, illetőleg nem tett eleget az indokolási kötelezettségének sem.

A bíróság által meghozott ítélet tartalmazza az Ákr. 81.§ -ra való utalást, mely szerint: „A döntés tartalmazza az eljáró hatóság, az ügyfelek és az ügy azonosításához szükséges minden adatot..” Ez azt jelenti, hogy a hatóság által meghozott határozatnak tartalmaznia kellett volna az alperes megnevezését, hatáskörének és illetékességének megjelölését is. A határozat nem

¹⁴⁵ Olajos 2023, Szeged, 4.dia

tartalmazta sem a hatóság illetékességét, sem pedig hatáskörét, így kérdésként merül fel, hogy mire alapozta mégis az eljárás lefolytatását?

Az alperes határozatában megjelölte az Ávtv. 43.§ (2) bekezdését és a kijelölő rendelet 5.§ (1) bekezdésének e) pontját, mely szerint az ügyben állatvédelmi hatósági jogkörben jár el, azonban a határozatban megjelölt jogszabályi helyre tekintettel, mely alapján állatvédelmi hatóságként jár el, nem jelölte meg egyértelműen az illetékességét sem, sem pedig a hatáskörét, így nem felel meg az Ákr. rendelkezéseinek.

6.4. Megállapítások tétele a vizsgált ügy tükrében

1. Az eljáró hatóság elvonta a felperes eljárási jogait, nem vizsgálta meg a betérjesztett bizonyítékait.

2. A hatóság nem tett eleget az Ávtv. 46.§ (6) pontjának, tehát a felperest nem kötelezte állatvédelmi képzésre, illetve a hiányosságok kijavítására.

3. A Zöld Számon történő bejelentés alapján élelmiszerlánc-felügyeleti eljárás megindításának lett volna helye, ezzel szemben állatvédelmi eljárás indult, valamint a bejelentés, ahogy már fentebb kifejtésre került, egy telephely ellenőrzésére terjedt ki.

4. A megismételt határozat alapján az Ákr. 70.§- a alapján azonnali eljárás keretében rendelték el a helyszíni szemlét, melyre nem lett volna lehetőség, hiszen ezt csak életveszély, vagy súlyos kárral fenyegetett helyzetben, előzetes ügyészi engedély alapján lehetett volna megtenni, életveszélyről szó sem volt, súlyos kára pedig a felperesnek keletkezhett volna, hiszen neki keletkezett volna gazdasági kára, az ügyészség pedig előzetes engedélyét nem adta, utólag sem járult hozzá az eljárási cselekmény végzéséhez, csupán tudomásul vette azt.

5. A jegyzőkönyv nem tartalmazta az alábbiakat:

Mi alapján feltételezhető, hogy csak a felnyitott helyiségekben tárolja felperes a takarmányt, mi az alapja annak, hogy más helyiségekben nem lehetséges takarmány tárolása?

Miért nem vette figyelembe az általa megállapított „rendelkezésre álló takarmánymennyiség” mellett a fényképen rögzített, és utólag becsatolt szénamennyiséget?

A helyszíni szemle dokumentumaiból egyértelműen megállapítható, hogy milyenek a felperes állattetési és állattartási szokásai?

Ezekre a kérdésekre a felperes választ adott, ugyanakkor ezeket az eljáró hatóság a szabad bizonyítás körében nem értékelte.

6. Az eljáró hatóság csak a kinyitott helyiségek alapján vont le a tartási hely egészére vonatkozó következtetéseket, mindeközben voltak olyan helyiségek, melyeket ki sem nyitottak, vagyis a hatóság által levont következtetések nem állják meg teljes egészében a helyüket, a hatóság továbbá, tisztában volt azzal, hogy felperes a lakóingatlanban is tárol takarmányt, ám ezt nem kívánta jegyzőkönyvbe foglalni.

7. A jegyzőkönyv kiállításánál a dátum nem volt szabályszerű, a hatósági tanúk a jegyzőkönyvet csak másnap írták alá, nem pedig a helyszíni szemle keretében, így nem alkalmas okirati bizonyításra. Határozatot alapítani egy jogszerűtlen jegyzőkönyvre nem lehet. Ha megdől egy jegyzőkönyv dátumának jogszerű volta, akkor a következő, ami felmerül, hogy a jegyzőkönyvben foglaltak valódiságához is kétség férhet. Ezt a körülményt azonban sem a hatóság, sem pedig az ügyet kétszer tárgyaló bíróság nem vette figyelembe.

8. Az eljáró hatóság egy közigazgatási eljárást indított az összes, általa feltárt szabálytalanság kapcsán, mivel állatvédelmi eljárás indult.

Álláspontom szerint az eljárás jogszerűtlen voltát megalapozza az is, hogy a hatóságnak *expressis verbis* állást kellett volna foglalnia abban a kérdésben, hogy a hivatkozott anyagi jogi jogszabályok megsértése esetén milyen kijelölő rendelkezések alapján és milyen hatóságként járhat el, ám az egyes hatósági eljárások „összemosása” nem egy jogilag elfogadható megoldás. Azzal, hogy a hatóság összevonta a kétféle hatósági eljárást, az ügyfél jogai sérültek.

6.4.1. A hatósági eljárások anomáliái összegezve

A telephely be nem jelentése miatt a hatóság a tartási helyek, a tenyészetek és az ezekkel kapcsolatos egyes adatok országos nyilvántartási rendszeréről szóló 119/2007. (X.18.) FVM rendelet 3.§ (1) bekezdésében, 4.§ 81) bekezdés a) pontjában, valamint 10.§ (4) bekezdés a) pontjában foglaltakat jelölte meg az alperes. A tenyésztési hely be nem jelentése nem állatvédelmi, hanem állattenyésztési kérdés, tehát a hatóság jelen rendelet alapján állatvédelmi hatóságként nem járhatott volna el, a rendelet nem lehetett volna állatvédelmi eljárás alapja.

Az állati hullák nem megfelelő időben történő eltávolítása miatt történt jogszabálysértés jogalapja az Éltv.¹⁴⁶ Ezen felül a fertőző szivacsos agyvelőbántalmak megelőzéséről, az ellenük való védekezésről, illetve leküzdésükről szóló 179/2009. (XII. 29.) FVM rendelet 19.§ (1) bekezdésében foglaltak. A hatóságnak ebben az esetben élelmiszerlánc-felügyeleti eljárást kellett volna indítania, mivel a felperes terhére rótt magatartások mindegyike állategészségügyi jellegű.

A be nem mutatott szállítólevél és ENAR bejelentés hiánya szintén nem egy állatvédelmi jellegű kérdés, mivel a miniszteri rendelet alapjául az állattenyésztésről szóló 1993. évi CXIV. törvény, továbbá az Éltv. szolgál. A hatóság ezen a ponton is hibázott, mivel állatvédelmi hatóságként nem járhatott volna el, ezzel szemben élelmiszerlánc-felügyeleti és tenyésztési hatósági jogkörben eljárhatott volna.

6.5. Konklúzió

A hatóság az állatjelöléssel, állattartási hely bejelentésével, állattartással, állatvédelmi előírásokkal, és állat-egészségügyi szabályok megszegésével kapcsolatos megállapításokat tett, ennek alapján élelmiszerlánc-felügyeleti hatósági eljárást kellett volna indítania. A hatóság által meghozott határozat viszont egyszerre tartalmaz az Éltv. és az Ávtv. hatálya alá tartozó elemeket is. A hatóság több különböző eljárásra vonatkozó hatásköri kijelölő rendelkezést vont össze, majd pedig kiszabott egy állatvédelmi jellegű bírságot, ezzel szemben kizárólag élelmiszerlánc-felügyeleti bírság kiszabásának lett volna helye. A hatóság, valamint az ügyben eljáró bíróságok is elmulasztották figyelembe venni azt a tényt, hogy különböző hatósági eljárásokat kell indítani és különböző hatóságoknak kell eljárni.

¹⁴⁶ Éltv. 19. § (1) bek.

Az eljárás alá vont ügyféli jogai sérültek az eljárások összevonásával összefüggésben, mivel az alkalmazandó bírságok kiszabása egy alap tényállás megállapításán és az azzal okozott joghátrány, és az állatti vagy emberi egészség veszélyeztetésén alapul. Az egy eljárásban elbírált anyagi és eljárási jellegű szabályok megsértése súlyosabb joghátrány, magasabb összegű bírság kiszabását eredményezte.

További észrevétel, hogy az alperes által meghozott határozat hiányosnak bizonyult, mivel nem támasztotta alá sem jogszabályokkal, sem pedig jogszabályhelyekkel, hogy mit is jelent valójában a megfelelő mennyiségű takarmány, illetőleg ivóvíz. Ennek hiányában nem lehet a felperes terhére róni olyan hiányosságokat, melyeket maga a hatóság sem tud alátámasztani. Ezeken túlmenően a hatóság sérelmezte még a juhtartás körülményeit is, pontosabban: nem állt rendelkezésükre megfelelő mennyiségű fény, azok majdnem sötétben voltak. Juhok esetében nincs szabályozva, hogy mit is jelent a megfelelő mennyiségű fény, csupán az állattartásra vonatkozó általános követelmények kerültek szabályozásra. Amennyiben maga a hatóság sem tud egzakt módon meghatározható fogalmat felmutatni a tárgyalt körülményeket illetően, úgy az ügyfél terhére sem lehet hátrányosan értékelni.

Összegzés: Az általam prezentált jogeset rámutat azokra a hiányosságokra, melyeket a hatóságok elkövetnek az általuk lefolytatott hatósági eljárások során. Ezek az eljárásjogi és anyagi jogi jogszabálysértések döntő többségükben abból erednek, hogy a hatóságok a speciális szabályokat alkalmazzák, ezzel szemben a „lex specialis derogat legi generali” elv alkalmazására nincs felhatalmazásuk.

7. De lege ferenda javaslat megfogalmazása, összefoglaló

Az élelmiszer-biztonság lényegre törően megfogalmazott jelentése, hogy a végső fogyasztók számára olyan élelmiszerek kerüljenek előállításra, melyek szennyeződésektől, különböző kórokozó mikrobáktól mentesek. Az élelmiszer biztonságosságát a termeléstől egészen a forgalomba hozatal fázisáig vizsgálni kell. („földtől az asztalig elv”) Már a termelés során a lehető legkisebb mértékre kell csökkenteni azoknak az anyagoknak a számát, melyek káros hatással lehetnek a később élelmiszerként forgalmazott termékekre. A biztonságos élelmiszerre vonatkozóan objektív választ azonban nem lehet adni, hiszen mindenki számára „biztonságos” élelmiszert nem lehet előállítani, adódik mindez a különféle érzékenységekből, ételallergiákból. Ha mindenki számára biztonságos élelmiszereket próbálnának előállítani, az azt eredményezné, hogy a fogyasztók számára korlátozott mértékben állnának rendelkezésre az élelmiszerek. Ebből következően az a célkitűzés, hogy annyira biztonságos élelmiszert állítsanak elő, amely az adott körülmények között lehetséges. A WTO SPS megállapodás ezt kérdéskört rendezi, ugyanis a „nulla kockázat” a gyakorlatban egy aligha értékelhető fogalom, viszont törekedni kell arra, hogy a kockázat a legkisebb mértékű legyen, erre szolgál a kockázatelemzés módszere-ezáltal választ kaptunk a Bevezetőben felmerült 1. kérdésre.

A 3. fejezetben átfogó képet kaptunk a hazai és az uniós élelmiszerlánc-szabályozásról, ezzel kapcsolatban 2 megállapítást szükséges tennem, egyúttal megválaszolva a Bevezetőben feltett 2 kérdést. Egyrészt, a tagállamok saját hatáskörébe tartozik eldönteni, hogy mit tartanak megfelelő védelemnek, illetve mekkora mértékű az a kockázat, melyet még elfogadhatónak tartanak. Másrészt, az élelmiszer-biztonság stratégia az állam küldetéseként jelöli meg a társadalom védelmét, melyet az egészség és a gazdaság védelmén keresztül próbál érvényre juttatni. A stratégia célkitűzése, hogy az élelmiszerek biztonságosak legyenek, továbbá azok előállítása, felhasználása során az emberek fokozott tudatosságot, felelősséget tanúsítsanak.

A Bevezetőben feltett 3. kérdésem megválaszolása előtt fontos leszögezni, hogy az élelmiszerlánc-felügyelet egy komplex normaanyagot felölelő terület. A hatékony ellenőrzésekkel kapcsolatban követelmény az átláthatóság, az elegendő számú, megfelelően képzett, elfogulatlan személyzet és a dokumentált eljárás. A dokumentált eljárások utasításokat tartalmaznak az ellenőrzést végző személyzet részére, továbbá a tagállamoknak jogi felhatalmazást is biztosítaniuk kell annak érdekében, hogy a hatósági ellenőrzések teljeskörűen lefolytathatóak legyenek. A hatóságoknak jelentést kell készíteniük a lefolytatott hatósági ellenőrzés alapján, melyben meg kell jelölni az alkalmazott módszereket.¹⁴⁷ Nézetem szerint hatékonyan működik egy rendszer, jelen esetben az élelmiszerlánc-felügyeleti rendszer, ha a feltárt és még fel nem tárt jogszabálysértésekre megfelelően tudnak reagálni. A tagállamoknak hatósági ellenőrzéseket kell szervezniük, meg kell győződniük arról, hogy az élelmiszerlánc szereplői betartják-e a rájuk vonatkozó állatjóléti stb. szabályokat.¹⁴⁸ Az Unió ennek biztosítása érdekében általános keretszabályozást alakított ki.¹⁴⁹ A hatósági ellenőrzéseket rendszeres

¹⁴⁷ Reiterer 2016, 106.p.

¹⁴⁸ Reiterer 2016, 101-102.p.

¹⁴⁹ 882/2004/EK rend. preambulum (5)-(7) bek.

időközönként, a kockázattal arányos mértékben kell végezniük. Jogszabálysértés esetén ad-hoc jellegű ellenőrzéseket kell tartani az élelmiszerlánc szereplőinek tevékenységét illetően.

Élelmiszerlánc-felügyeleti hatósági eljárás abban az esetben indul, ha élelmiszerlánc-esemény alapos gyanúja van kilátásban. Aggályaimat fejezem ki ezzel kapcsolatban, mivel a hatóságok nem minden esetben tudják maradéktalanul megállapítani, hogy mit is jelent az élelmiszerlánc-esemény. Ezen ponton rögzítem az Éltv. által meghatározott élelmiszerlánc-esemény fogalmát: „*az élelmiszerláncban bekövetkező olyan e törvény hatálya alá tartozó esemény, mely az élelmiszerlánc-felügyeleti szerv hatósági intézkedését teszi szükségessé*”.¹⁵⁰ A fogalom hiányosnak bizonyul, véleményem szerint minimálisan fogalmazza meg, hogy mely esetekben kell hatósági intézkedést foganatosítani, ezáltal választ kaptunk arra a kérdésemre is, hogy megfelelő-e a törvényi szabályozás, vagy vannak anomáliái, melyeket érdemes kiküszöbölni? Meglátásom szerint indokolt lenne a törvényt pontosítani, konzekvensen és egzakt módon ki kell alakítani egy olyan kört, melyben csak és kizárólag élelmiszerlánc-felügyeleti szerv intézkedhet.

Az állatvédelmi hatósági eljárások során az állami szervek szerepe az Ávtv. által biztosított, kiszélesített jogköröknek köszönhetően jelentősen megnőtt. Állatvédelmi hatósági eljárásban az eljáró hatóság a legenyhébb intézkedések elrendelésétől egészen a nem ritkán igen súlyos állatvédelmi jellegű bírságok kiszabására is jogosult. Említést érdemel, hogy annak következményeként, hogy a törvény által a hatóságokra ruházott jogok és kötelezettségek köre kiszélesedett, az állatvédelmi hatóságok számára szintén bonyolultabb meghatározni azokat a területeket, melyek vonatkozásában hatáskörrel és illetékességgel rendelkeznek.¹⁵¹

Következő megállapításaimat a Bevezetőben kifejtett, 5.6.7. kérdésre reflektálva teszem meg. Dolgozatom második részében, a kutatómunka eredményeként megállapítást nyert, hogy az ügyfél számára törvény által biztosított jogok, mint az indítványtételi jog, a bizonyítékok előterjesztésére vonatkozó jog, a hatósági eljárások központi eleme, ugyanis egy tényállás tisztázásához elengedhetetlen az ügyféli nyilatkozatok, megjegyzések beszerzése, sőt, az adott tényállás másodfokú eljárásban történő tisztázása esetén pedig az ügyfél által előterjesztett bizonyítékok akár perdöntőek lehetnek. A közigazgatási jogviszony alá-fölrendeltségéből fakadóan például az élelmiszerlánc-hoz kötődő hatósági eljárásokban fölérendeltként jelenik meg az élelmiszerlánc-felügyeleti szerv, mint az állami akarat kikényszerítője, alárendeltként pedig az élelmiszerlánc-szereplő, az állami akarat végrehajtójaként, ám a viszony jellegéből fakadó hatósági túlkapásoknak gátat kellene szabni, utat nyitva ezzel az olyan hatósági eljárások felé, melyekben az ügyféli jogok nem kerülnek elvonásra.

Az ügyfél jogai az Ákr. által deklarálva vannak, ugyanakkor, ha mégis sérülnek ezen jogok, az az eljárás jogszerű volta megkérdőjelezhető. Ha egy eljárás során jogszerűtlen eljárási cselekmények realizálódnak, alapjaiban dől meg az eljárás, hiszen véleményem szerint, hogyha egy eljárási cselekmény tekintetében nem a törvény rendelkezéseinek megfelelően járt el a

¹⁵⁰ Éltv. Melléklete, 22. pont

¹⁵¹ Bővebben lásd: a dolgozat 2. fejezete

hatóság, valószínűsíthető, hogy több cselekmény tekintetében is hibázott, melyre határozatot alapítani nem lehet. Ezen állítás az ismertetett eset vonatkozásában megkérdőjelezhetetlen, mivel a kijelölő rendelet, mint ahogy fentebb megállapítottam, 20 különböző hatósági hatáskört különít el, ennek ellenére az eljáró hatóságok nem észlelték a hatósági eljárások összevonásának nyilvánvaló tényét.

A hatóságok által elkövetett jogszabálysértések okait, a felállított tézist igazolva, a törvényi szabályozásban vélem felfedezni. A hatóságok nem tudják elkülöníteni, hogy milyen ügyben, milyen jogszabály által kötelesek eljárni, gyakran több különböző eljárásra vonatkozó hatásköri kijelölő rendelkezést vonnak össze. Hangsúlyozom, hogyha azonos hatóság több kijelölő rendelkezés alapján több hatóságként is eljárhat, akkor annyi közigazgatási eljárást köteles indítani, ahány hatóságként köteles eljárni. A két különböző kijelölésből származó hatósági hatáskör nem vonható össze. Törvény által *expressis verbis* kinyilvánítani szükséges a „hatáskörösszevonás” tilalmát, hasonlóan a hatáskörelvonás tilalmához.

Tanulmányom azt a célt szolgálja, hogy egy komplex képet kapjunk az állatvédelem, illetve az élelmiszerlánc-felügyelet témakörét illetően. Ennek érdekében kifejtettem a hazai állatvédelmi szabályozás sarkalatos pontjait, az állatvédelem körében meghozható intézkedéseket és a kiszabható közigazgatási szankciókat. Összevettem az uniós és a nemzeti közjogi szabályozást az élelmiszerlánc szabályozás vonatkozásában, megjegyzem, a terjedelmi korlátok miatt nem állt módomban a tagállamok rendelkezéseinek külön-külön történő elemzése, így azokra a területekre fókuszáltam, melyek a jogharmonizáció szempontjából kiemelkedő jelentőséggel bírnak. Feltárássra kerültek a hatósági eljárások anomáliái, melyekre célszerűnek tartottam *de lege ferenda* javaslatokkal reagálni.

8. Jogforrások

- 1993. évi CXIV. törvény
 - 1976. évi IV. törvény
 - 1995. évi XC. törvény
 - 1995. évi XCI. törvény
 - 1998. évi XXVIII. törvény
 - 2000. évi XXXV. törvény
 - 2001. évi CXIX. törvény
 - 2003. évi LXXXII. törvény
 - 2005. évi CLXXVI. törvény
 - 2008. évi XLVI. törvény
 - 2012. évi XCIII. törvény
 - 2015. évi VI. törvény
 - 2010. évi CXXVI.
 - 2016. évi CL. törvény
 - 2017. évi CXXV. törvény
-
- 244/1998. Korm. rendelet
 - 113/2006. Korm. rendelet
 - 22/2012. Korm. rendelet
 - 383/2016. Korm. rendelet
 - 182/2022. Korm. rendelet
-
- 1/1964. FM-ÉlmM-EüM együttes rendelet
 - 41/1997. FM rendelet
 - 119/2007. FVM rendelet
 - 17/1999. FVM-EüM együttes rendelet
 - 32/1999. FVM rendelet
 - 152/2009. FVM rendelet
 - 179/2009. FVM rendelet
 - 63/2012. VM rendelet
-
- 178/2002/EK rend.
 - 88/2004/EK rend.
 - 852/2004/EK rend.
 - 853/2004/EK rend.
 - 854/2004/EK rend.
 - 882/2004/EK rend.

9. Irodalomjegyzék

- *Andréka Tamás: Az élelmiszerlánc jogi szabályozása. In: Környezetjog II. kötet. Ágazati környezetvédelem és kapcsolódó területei, Novotni Kiadó, Miskolc, 2008, 14. p.*
- *<https://www.agriculture.gov.au/biosecurity-trade/policy/risk-analysis/conducting/appropriate-level-of-protection>(letöltve:11.24.), Appropriate Level of Protection, Australian Government, Department of Agriculture, Fisheries and Forestry*
- *Az Állatvédelmi Törvény szövege, indoklása és végrehajtási rendeletei, 60 p.*
- *<https://www.parlament.hu/iromany/fulltext/04254txt.htm>(letöltve: november 20.), Baja Ferenc, T/4254. számú törvényjavaslat az állatok védelméről és kíméletéről, 1997. április, miniszteri indoklás, Általános rész*
- *Bíró Géza: Élelmiszer-higiénia, Agroinform Kiadó és Nyomda Kft., (1999) 662 p.*
- *Élelmiszerlánc-biztonsági Stratégia 2013-2022, 2013, Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal 75 p.*
- *<https://elelmiszerlanc.kormany.hu/allamtitkarsag-szervezete>(letöltve:2023.11.19.); Élelmiszeriparért és Kereskedelempolitikáért Felelős Államtitkárság*
- *https://food.ec.europa.eu/safety/rasff_en(letöltve: 2023.12.01.), European Commission*
- *Jámbor Adrienn: A kedvtelésből tartott állatok jogi védelme a közigazgatásban, Bíbor Kiadó Bt., Miskolc, 2022, 223 p.*
- *Kovács Zoltán –Pilz Tamás: A területi államigazgatás 2015. évi integrációjáról, Új Magyar Közigazgatás, 2015. szeptember, 8. évfolyam, 3. szám, 62-65.p.*
- *Laczay Péter: Élelmiszer-higiénia-Élelmiszer-biztonság, Mezőgazda Kiadó, Budapest, 2008, 650 p.*
- *Olajos István: Az élelmiszerlánc jogi rendszere, In: Agrárjog. A magyar agrárjog fejlődése az EU keretei között, Novotni Kiadó, Miskolc, 2010, 443.p.*
- *Olajos István: A földművelésügybe tartozó hatósági és igazgatási feladatokat betöltő szervek kijelöléséről szóló kormányrendelet alkalmazási anomáliái a gyakorlatban, „Új kutatási irányok az agrár –és környezetjog területén” III. konferencia, Szeged, 2023. 10.20., 2-7. dia*
- *Reiterer Zoltán: Az élelmiszerlánc közigazgatási jogi szabályozása, Miskolc, 2016, 309 p.*
- *Szeitzné Szabó Mária: Élelmiszerbiztonság: tények, tendenciák, teendők. A Magyar Tudományos Akadémia és a Magyar Élelmiszer-biztonsági Hivatal tanulmánya az Új Nemzeti Élelmiszerbiztonsági Program megvalósításához, Agroinform Kiadó, Budapest, 2011, 156 p.*
- *Szeitzné Szabó Mária: Élelmiszervédelmi útmutató vállalkozásoknak. A Magyar Élelmiszer-biztonsági Hivatal javaslatai élelmiszereink védelme, egészségünk, valamint a vállalkozások jó hírnevének megőrzése érdekében, Agroinform Kiadó és Nyomda, Budapest, 2010, 48 p.*
- *Szeitzné Szabó Mária: HACCP és élelmiszer-biztonsági előírások az Európai Unióban, Kereskedelmi és Idegenforgalmi Továbbképző Kft., 2012, 206 p.*

- Turkovics István: A közigazgatási eljárásjog jogorvoslati rendszere Magyarországon, Miskolc, 2012, 269 p.
- https://www.wto.org/french/res_f/booksp_f/agrmntseries4_sps_f.pdf (letöltve: 2023.11.27.), Organisation Mondiale du Commerce, La série des accords de l'OMC Mesures sanitaires et phytosanitaires, Suisse, 2010, 60 p.
- Zoltán Tóth J.: *Animal Protection and Animal 'Rights' in Hungary. Jogelméleti Szemle*, 2012. évi (13. évf.) 4.szám, 3.p.