

JOGI FÓRUM PUBLIKÁCIÓ

**„A lóvá tett Európa” - avagy
az élelmiszer-hamisítás elleni küzdelem**

Szerző: dr. Némedi Ibolya Olga

Konzulens: dr. Nyitrai Zoltán

Budapest, 2015. június 1.

I. Bevezetés

Az ember régen közvetlen kapcsolatban volt az élelmiszerrel, hiszen a saját földjén termett növényeket és az általa tartott állatokat ette. A városi életmód terjedésével az emberek egyre inkább eltávolodtak a természettől, az élelmüket pedig nem maguk termelik, hanem a szupermarketekben vásárolják. A 21. század fejlett világában az élelmiszerek hosszú utat tesznek meg, míg a termőföldtől eljutnak az emberek asztaláig.

A globalizálódó élelmiszer-ellátási lánc, a sokszor kontinenseket átszövő, nemzetközi élelmiszer-kereskedelem új kihívások elé állítja az élelmiszerek biztonságosságát és minőségét felügyelő hatóságokat. A hosszú és követhetetlen élelmiszerlánc gyenge pontjait kihasználva, a könnyű haszonszerzés reményében a bűnözői csoportok élelmiszerekkel kapcsolatos csalások sokaságát követik el. Erre azonban csak az utóbbi néhány évben figyelt fel a világ, néhány jól ismert élelmiszer-hamisítási botrány kirobbanását követően.

2008-ban Kínában melamint találtak a tejtermékekben, csecsemőtápszerben és kisállateledelekben is, melynek következtében mintegy 300 000 ember betegedett meg. 2013-ban robbant a lóhúsbotrány, mikor a marhahúsként jelölt élelmiszerek nagymértékben lóhúst tartalmaztak. Európa - ideértve a fogyasztókat, a vállalkozói szférát és a hatósági szektort is - ekkor érezte úgy, hogy lóvá tették. A döntéshozók pedig rádöbbenek: új megközelítésre van szükség az effajta csalások visszaszorítása érdekében.

„Egérpizok a tofuban”, „Illegális vetőburgonyát foglalt le a hatóság”, „Mumifikálódott patkánytetem mellett készültek a növényi lisztek”, „Lejárt minőségmegőrzési idejű, átdátumozott, hamisított élelmiszereket találtak egy raktárban”, „Illegális tepertőraktárra csaptak le” - ilyen és ehhez hasonló szalagcímekkel találkozunk nap mint nap az újságokban, vagy az internetes hírportálokon.

„Az élelmiszer-ellátás biztonsága és az élelmiszerek biztonságossága alapvető stratégiai kérdés a társadalom számára. A rendkívüli intézkedést igénylő élelmiszerlánc-események

világszerte veszélyt jelentenek az emberi és az állati egészségre, megrendítik az élelmiszerekbe és más élelmiszerlánc-termékekbe vetett fogyasztói bizalmat.”¹

„Az élelmiszerlánc-biztonságra nem csak nemzeti, de globális szinten is jelentős veszélyt jelentenek a hamisítások és csalások, amelyek az élelmiszerek mellett az élelmiszerláncba bekerülő egyéb anyagokra (...) is kiterjednek. A hamisítások politikai, gazdasági és bűnügyi kihatásai mellett alkalmasak arra, hogy hosszú távon negatívan befolyásolják a fogyasztók egészségét, illetve aláássák a fogyasztói bizalmat, és végső soron hazánk élelmiszergazdaságának versenyképességét és országunk nemzetközi megítélését.”²

Dolgozatom célja az élelmiszer-hamisítások elleni európai uniós és magyarországi törekvések bemutatása. Az élelmiszer-hamisítás különböző fogalmi megközelítéseinek bemutatását követően röviden ismertetem az Európai Unió által tett lépéseket az élelmiszer-csalás ellen folytatott harcban. Végül az élelmiszer-hamisításra vonatkozó, illetve azzal összefüggésbe hozható hazai jogszabályi rendelkezéseket veszem górcső alá, kezdve az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló törvénnyel, ehhez kapcsolódóan - bár ez nem jogszabály - a hazai szemléletet meghatározó Élelmiszerlánc-biztonsági Stratégia vonatkozó pontjaival, majd végezetül a büntetőjogi kapcsolódások kerülnek terítékre.

¹ A 1703/2013. (X. 8.) Korm. határozattal kihirdetett Élelmiszerlánc-biztonsági Stratégia, 107. o.

² Élelmiszerlánc-biztonsági Stratégia, 107. o.

II. Mit értünk élelmiszer-hamisítás alatt?

A címben jelzett fogalmat sokan sokféleképpen körülírták már, ám az élelmiszer-hamisításra konkrét jogszabályi definíciót jelenleg sem az Európai Unió jogában, sem a hatályos magyar jogban nem találunk. A jelenséget az EU-ban általánosan az „élelmiszer-csalás” (*food fraud*) kifejezéssel szokták megnevezni, a magyar szaknyelvben azonban az „élelmiszer-hamisítás” megnevezés terjedt el, így én is ezt a kifejezést használom.

A fogalom meghatározásához először nézzük meg, hogy az EU-ban mit értünk élelmiszer alatt. Az uniós élelmiszerjog alapszabályait lefektető 178/2002/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet definíciója³ alapján *élelmiszer* minden olyan feldolgozott, részben feldolgozott vagy feldolgozatlan anyag vagy termék, amelyet emberi fogyasztásra szánnak, illetve amelyet várhatóan emberek fogyasztanak el. Az élelmiszer fogalmába beletartozik az ital, a rágógumi, valamint az előállítás, feldolgozás vagy kezelés során szándékosan hozzáadott bármely anyag, több más között a víz is. A rendelet felsorolja azon termékeket, anyagokat, amelyek nem tartoznak ehhez a fogalomhoz, így nem minősülnek élelmiszernek különösen a dohánytermékek, a kozmetikumok, valamint - bár az emberek elfogyasztják azokat, - a gyógyszerek és a kábítószeresek sem.

Az élelmiszer-csalás kapcsán általánosan elfogadott, hogy anyagi haszonszerzés céljából elkövetett szándékos cselekményt jelent. Az élelmiszer-csalás gyűjtőfogalom, több különböző elkövetési módot ölel fel, így jelenthet hamisítást, utáncsúszást vagy szándékos átcímkeztést is.

A Spink-Moyer amerikai szerzőpáros definíciója szerint: „Az *élelmiszer-csalás olyan átfogó kifejezés, amely magában foglalja az élelmiszer, az élelmiszer-összetevők vagy az élelmiszer-csomagolás szándékos helyettesítését, hozzáadását, manipulálását vagy azokról valótlán információk közlését; illetve a termékre vonatkozó, pénzügyi haszonszerzés céljából tett hamis vagy megtévesztő állításokat*”.⁴ A szerzőpáros tanulmányában meghatározza az élelmiszer-csalás

³ Az élelmiszerjog általános elveiről és követelményeiről, az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság létrehozásáról és az élelmiszerbiztonságra vonatkozó eljárások megállapításáról szóló, 2002. január 28-i, 178/2002/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 2. cikk

⁴ Spink, J. - Moyer, DC: Defining the Public Health Threat of Food Fraud, In: Journal of Food Science, 2011, 75. évf., 9. sz., 57-63. o.

Hivatkozva: Európai Parlamenti jelentés (2013. december 4.) az élelmiszerválságról, az élelmiszerláncban elkövetett csalásokról és az élelmiszerlánc felügyeletéről (2013/2091(INI)) Elérhető az interneten: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0434+0+DOC+XML+V0//HU#_part2_def1 (2015.04.15.)

típusait is,⁵ amelyeket az utóbbi idők hamisítási esetei alapján állítottak össze. E szerint az élelmiszerral kapcsolatos csalások hét típusát különböztethetjük meg:

- Az összetétel módosításáról (*adulteration*) beszélünk, mikor a termék egy összetevője hamis (például melamin hozzáadása tejhez);
- Manipulálás általi hamisítás (*tampering*) történik, amikor egy jogszerű és biztonságos terméket és csomagolását használnak fel csalárd módon (például a lejárat dátum megváltoztatásával, a termék átcímkézésével);
- „Túlfutás” (*over-run*) történik, ha a terméket a termelési kapacitást vagy termelési megállapodást meghaladva állítják elő;
- Lopásról (*theft*) van szó, mikor a legitim terméket ellopják és törvényesen szerzett termékként adják tovább (előfordulhat, hogy a lopott terméket a legitim termékkel összekeverve árusítják);
- Eltérítés (*diversion*) történik, ha a terméket a szándékolt piacon kívül forgalmazzák (például segélynek szánt élelmiszert máshol eladják);
- Utánzásról (*simulation*) van szó, ha egy illegális terméket megtévesztően hasonló (de nem teljesen ugyanolyan) külsővel ruháznak fel, mint egy legális árut;
- Hamisítás (*counterfeiting*) történik, ha egy terméket teljes mértékben úgy hoznak forgalomba, mintha egy másik, legitim termék lenne. Ez a cselekmény a szellemi tulajdonjogok megsértését is jelenti. (Például egy népszerű és drága olívaolaj csomagolását lemásolva rossz minőségű és kétes biztonságú olajat adnak el magas áron.)

Mint látható, nagyon sokféle elkövetési mód tartozik ide, a fenti felsorolás pedig korántsem teljes. Több típusnak a magyar nyelvben nincs önálló megfelelője, mivel mindegyiket a „hamisítás” kifejezéssel szoktunk illetni.

Az Európai Unió szabályozása alapvetően az élelmiszer-biztonságot helyezi előtérbe, a csalárd tevékenységek elleni fellépés egészen 2013-ig nem volt hangsúlyos szempont, egyes kötelezően alkalmazandó uniós jogi aktusokban csak érintőlegesen jelent meg.

⁵ Spink, J. - Moyer, DC: Defining the Public Health Threat of Food, Backgrounder, Elérhető az interneten: <http://foodfraud.msu.edu/wp-content/uploads/2014/07/food-fraud-fbg-backgrounder-v11-Final.pdf> (2015.04.15.)

A 178/2002/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 8. cikke a fogyasztók érdekeinek védelme körében mondja ki, hogy:

„Az élelmiszerjog a fogyasztók érdekeinek védelmét szolgálja, és lehetővé teszi a fogyasztott élelmiszerek megfelelő tájékoztatás alapján történő kiválasztását. Célja továbbá a következők megelőzése:

- a) csalárd vagy megtévesztő gyakorlat alkalmazása;*
- b) élelmiszerek hamisítása; valamint*
- c) a fogyasztót félrevezető egyéb módszerek alkalmazása.”*

A fogyasztók élelmiszerekkel kapcsolatos megfelelő tájékoztatását szolgálják a 1169/2011/EU rendelet⁶ előírásai. A rendelet preambuluma szerint *„az élelmiszerekkel kapcsolatos tájékoztatásra vonatkozó jogszabályoknak tiltaniuk kell az olyan információk használatát, amelyek félrevezethetik a fogyasztókat, elsősorban az élelmiszerek jellemzőit, hatásait vagy tulajdonságait illetően, vagy az élelmiszereknek gyógyhatást tulajdonítanak.”* A rendelet a fogyasztók egészségének és érdekeinek magas szintű védelmét⁷ helyezi előtérbe az általános célkitűzések meghatározása során. A rendelet a tisztességes tájékoztatási gyakorlatok körében kimondja, hogy *„az élelmiszerekkel kapcsolatos tájékoztatás nem lehet megtévesztő, különösen az élelmiszer jellemzői és különösen annak jellege, azonossága, tulajdonságai, összetétele, mennyisége, eltarthatósága, származási országa vagy eredetének helye, előállításának vagy termelésének módja tekintetében.”*⁸

Egységes uniós szintű szabály híján a tagállamok eltérő megközelítést alkalmaznak a fogalom tartalmának kitöltésére. A brit Élelmiszer-szabványügyi Hivatal (*Food Standards Agency, FSA*) meghatározásában élelmiszer-csalás *„olyan élelmiszereknek a szándékos, haszonszerzés céljából történő forgalomba hozatala, amelyeknek téves a jelölése, leírása vagy más módon a fogyasztó megtévesztésére irányulnak.”*⁹ A Holland Élelmiszer- és Termékbiztonsági Hatóság

⁶ A fogyasztók élelmiszerekkel kapcsolatos tájékoztatásáról, az 1924/2006/EK és az 1925/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról és a 87/250/EGK bizottsági irányelv, a 90/496/EGK tanácsi irányelv, az 1999/10/EK bizottsági irányelv, a 2000/13/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv, a 2002/67/EK és a 2008/5/EK bizottsági irányelv és a 608/2004/EK bizottsági rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2011. október 25-i 1169/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet

⁷ 1169/2011/EU rendelet 3. cikk (1) bekezdés

⁸ 1169/2011/EU rendelet 7. cikk (1) bekezdés a) pont

⁹ Elhangzott Maree Gallagher *Fighting Food Fraud: Is the Law Fit for Purpose? (Az élelmiszer-csalás elleni küzdelem: Megfelel-e a jog a célnak?)* című előadásában, a 2014 júniusában, Koppenhágában megrendezett Euroscience Nyílt Fórum (Euroscience Open Forum, ESOF) elnevezésű rendezvényen. Eredeti szöveg:

(Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, NVWA) szerint „élelmiszer-csalás történik, ha szándékosan, haszonszerzés céljából, a fogyasztó megtévesztésére irányulóan élelmiszert hoznak forgalomba.”¹⁰ A hamisított termék magyar meghatározását az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény tartalmazza, amelyet részletesen a dolgozat IV. fejezet 1. pontjában ismertettek.

Amíg nincs elfogadott, európai uniós jogszabályban rögzített definíciója az élelmiszer-csalás fogalmának, a Bizottság a következő meghatározást tekinti irányadónak:

„Az élelmiszer-csalás a 882/2004/EK rendelet 1. cikk (1) bekezdésében¹¹ foglalt szabályok szándékos megsértése pénzügyi vagy gazdasági haszon szerzése céljából.”¹² A Bizottság által létrehozott európai Élelmiszer-csalás Elleni Hálózat e definíciót tekinti az eljárásai alapjának. A Bizottság a 882/2004/EK rendeletet felváltó, új hatósági ellenőrzésekről szóló rendelet szövegébe javasolja beilleszteni az élelmiszer-csalás fogalmát, az új rendelet hatályba lépéséig azonban jogilag rögzített fogalom nélkül küzd az Európai Unió az élelmiszerrel kapcsolatos visszaélések ellen.

“Deliberately placing on the market, for financial gain, foods that are falsely described or otherwise intended to deceive the consumer.”

¹⁰ Forrás: az NVWA honlapja: <https://www.nvwa.nl/onderwerpen/meest-bezocht-a-z/dossier/jaarverslag-2013/voedsel fraude> (2015.05.18.)

Eredeti szöveg: „Voedsel fraude wordt gepleegd wanneer voedsel opzettelijk voor financieel gewin op de markt is gebracht met de intentie om de consument te misleiden.”

¹¹ A takarmány- és élelmiszerjog, valamint az állat-egészségügyi és az állatok kíméletére vonatkozó szabályok követelményeinek történő megfelelés ellenőrzésének biztosítása céljából végrehajtott hatósági ellenőrzésekről szóló, 2004. április 29.-i 882/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 1. cikk (1) bekezdése:

„(1) Ez a rendelet különösen az alábbiakat célzó szabályok betartásának felülvizsgálatára szolgáló hatósági ellenőrzések végzésére vonatkozó általános szabályokat állapítja meg:

a) az embereket és az állatokat közvetlenül vagy a környezetet keresztül fenyegető kockázatok megelőzése, megszüntetése vagy elfogadható mértékűre csökkentése;

és

b) tisztességes gyakorlat garantálása a takarmány- és élelmiszerkereskedelemben, és a fogyasztók védelme, ezen belül a takarmányok és élelmiszerek címkézése és a fogyasztók tájékoztatásának egyéb formái.”

¹² Forrás: Food Fraud Network (FFN) nemzeti kapcsolattartó, FFN ülés

Eredeti szöveg: „Food fraud is an intentional violation of the rules referred to in Article 1(1) of Regulation 882/2004, for the purpose of financial or economic gain.”

III. Élelmiszer-csalás elleni küzdelem az Európai Unióban

1. Az utóbbi évek legnagyobb vihart kavart élelmiszer-csalási esete: a lóhúsbotrány

2013-ban a lóhúsbotrányként¹³ elhíresült élelmiszer-csalási ügy egész Európát megdöbbenetette, sőt, még a kontinensen kívüli média is kiemelt hírként kezelte az erről szóló információkat.

Az európai élelmiszeripar történetének eddigi legnagyobb bűncselekményeként emlegetett ügyre 2013. január közepén derült fény, amikor Írország Élelmiszer-biztonsági Hatósága (*Food Safety Authority of Ireland, FSAI*) bejelentette, hogy ellenőrzései során lóhússal kevert marhahúshamburgereket talált egyes szupermarket-hálózatok üzleteiben. A vizsgálatba bevont termékek között találtak olyan, 100% marhahúsként jelölt hamburgerfélét, amely 29,1%-ban lóhúst tartalmazott. Ezeknek a hamburgertermékeknek az alapanyagát a húskészítmények nagykereskedelmével foglalkozó, írországi székhelyű Silvercrest nevű cég egy lengyelországi termelőtől vásárolta. A brit Tesco (amely az ottani legnagyobb áruházlánc) azonnali hatállyal bevonta üzleteiből az összes olyan terméket, amelyek az érintett beszállítótól származtak. A vásárlók bizalmának megtartása érdekében - példátlan módon - fizetett újsághirdetésekből kért elnézést nagy-britanniai vásárlóitól a lóhússal kevert marhahúskészítmények árusításáért. Felmondta továbbá a szerződését a Silvercresttel, miután kiderült, hogy az a Tesco tudta és engedélye nélkül vásárolt a lengyel termelőtől.

Röviddel ezután, 2013. február elején a brit Élelmiszer-szabványügyi Hivatal (*Food Standards Agency, FSA*) bejelentette, hogy ellenőrzéseik során a Findus nevű, fagyasztott hústermékek előállításával és nagykereskedelmével foglalkozó vállalkozás marhahúsként jelölt készítményeiben talált nagy mennyiségű lóhúst. A hivatal által végzett laboratóriumi tesztek alapján kiderült, hogy a Findus egyes lasagne-készítményei - amelyek jelölésük alapján 100%-ban

¹³ A lóhúsbotrány történetének megírásához az alábbi internetes oldalak voltak segítségemre:
<http://www.food.gov.uk/enforcement/monitoring/horse-meat/timeline-horsemeat>
http://ec.europa.eu/food/food/horsemeat/index_en.htm
www.hvg.hu
www.piacprofit.hu

marhahúsból készültek - átlagosan mintegy 80%-os arányban lóhúst is tartalmaztak, sőt, volt olyan termék is, amely kizárólag lóhúsból készült. A brit Findus céghez a hús a francia Comigel-Tavola Luxembourg nevű beszállítótól érkezett. A brit hatóság arról is tájékoztatta a lakosságot, hogy a lóhús jelenléte önmagában nem jelent élelmiszer-biztonsági kockázatot. Ugyanakkor elrendelték annak megvizsgálását, hogy a fagyasztott húskészítményekbe kevert lóhús nem tartalmazta-e a *fenilbutazon* nevű állatgyógyászati terméket. A szer az FSA tájékoztatása szerint az emberi szervezetbe jutva nagyon ritka esetben súlyos vérképzőszervi megbetegedést okozhat, ezért az e gyógyszerrel kezelt állatok húsként forgalmazása tilos Nagy-Britanniában.

A brit hivatal szakértői tovább göngyölítették az ügyet: rendőri támogatással ellenőrzést végeztek egy walesi és egy észak-angliai húsfeldolgozó üzemben, miután felmerült a gyanú, hogy ezek az üzemek hamis tartalom-megjelöléssel ellátott hústermékeket hoztak forgalomba. A hatóságok adatai szerint az angliai cég vágott lovakat adott el a walesi üzemnek, amely az általa feldolgozott lóhúst kebab- és hamburgerféleségekben használatos marhahúsként adta tovább brit áruházláncoknak. Az üzemek működését megtiltották, és az ellenőrök lefoglalták a helyszínen talált hústermékeket, valamint a fellelhető teljes dokumentációt. Ezt követően a brit hatóság elrendelte a kiskereskedelmi forgalomba kerülő összes marhahústermék tartalmának teljes körű, országos felülvizsgálatát, miután néhány héten belül másodszor találtak marhahúsos készítményként árusított, ám nagy mennyiségű lóhúst tartalmazó élelmiszereket brit áruházakban.

A botrány tovább gyűrűzött az öreg kontinensen is: lóhúst találtak Franciaországban a Picard nevű, fagyasztott élelmiszereket forgalmazó francia vállalat két, elvileg kizárólag marhahúst tartalmazó bolognai lasagne termékeiben, amelyeket egyébként a brit botrányt követően már elővigyázatosságból kivontak a forgalomból. A Picard közleményben jelezte, hogy a visszavont fagyasztott ételeket ugyanaz a Comigel nevű francia beszállító cég állította elő, amely a Findus termékeit is készítette. A Picard két ételfajtát vont be, a bolognai lasagne-t és a chili con carnét. A Picard többi 1200 készítményét nem érintette a csalás.

Az ügy szálai aztán Európa keleti feléhez vezettek tovább: a francia Comigel - a Findus és a Picard beszállítója - az alapanyagot a szintén francia Spanghero nevű cégtől vette. A Spanghero pedig egy romániai vágóhídról származó lóhúst adott tovább marhahúsként. A Spanghero eleinte

tagadta bűnösségét, azt állította, hogy az ő cégük európai marhahúst vásárolt és azt is adott tovább. A rossz címkézés felelősségét át akarta hárítani a román vágóhídra. A román kormányfő visszautasította a vádakát, a további nyomozás során pedig kiderült, hogy a Spanghero tudott a lóhúsról. A cég egy hónap alatt 42 tonna lóhúst rendelt egy romániai vágóhídról, és ezt marhahúsként adta tovább a Comigelnek. A cég így óriási haszonkulccsal dolgozott, mivel az alapanyagot marhahúsként négyszer annyiért adta tovább, mint amennyiért lóhúsként vette. A francia hatóságok számításai szerint a szándékosan marhahúsként jelölt lóhúsból 750 tonnányi került mintegy 4,5 millió ételkészítménybe, amelyeket összesen 13 országban forgalmaztak. Hat hónap alatt a 750 tonnányi lóhús 25 kilogrammos húskenyerek formájában érkezett Franciaországba. Ebből 550 tonna került a Comigel nevű francia vállalathoz, amely a nagy-britanniai botrány kiváltó Findus számára készített mélyhűtött termékeket. A Comigel a Finduson kívül további 27 cég számára szállított lóhússal kevert marhahúsos élelmiszereket.

Az esetet követően Svédországban is nyomozni kezdtek a hatóságok, mivel felmerült a gyanú, hogy évente több ezer svéd ló kerül külföldi vágóhidakra és húsüzemekbe.

2. Az Európai Unió által tett lépések

2.1. Az Európai Bizottság fellépése

A lóhúsbotrány megdöbbentette egész Európát, a döntéshozókat, a vállalkozásokat és a fogyasztókat egyaránt. A történet rávilágított a globális élelmiszer-ellátási lánc összetettségére és az ellenőrzés gyenge pontjaira. A marhahúsként jelölt lóhús esete élelmiszer-biztonsági, illetve közegészségügyi problémát - szerencsére - nem okozott, a csalárd jelölés szándékos jogsértésének a célja a nyereség növelése. A fogyasztók bizalma az élelmiszer-vállalkozásokkal szemben és a vállalkozásokat ellenőrző hatóságokkal szemben megrendült: senki sem lehet már biztos abban, hogy mi kerül a tányérjára?

A botrány kirobbanását követően az Európai Bizottság egy 5 pontból álló akciótervet hirdetett meg, amely rövid-, közép- és hosszú távú intézkedéseket tartalmazott. A cselekvési terv

célja, hogy a csalárd gyakorlat elleni ellenőrzések megerősítésével és a szabályozás felülvizsgálatával és kiigazításával helyreállítsák a fogyasztók és a vállalkozói szektor bizalmát. A terv pontjai öt téma köré csoportosíthatók:¹⁴

1. *Élelmiszer-csalás*: a cél az Európai Bizottság élelmiszer-hamisítással kapcsolatos intézkedési lehetőségeinek a megerősítése. Ennek első lépéseként feltérképezték a meglévő eszközöket és mechanizmusokat az illetékes hatóságok közötti kapcsolatok kialakítása céljából. Fokozottabb együttműködésre került sor az Európai Rendőrségi Hivatallal (Europol) az élelmiszerekkel való visszaélések kivizsgálása során. Célul tűzték ki továbbá egy külön informatikai rendszer létrehozását, amely megkönnyíti az élelmiszerlánc szabályainak szándékos megsértésével kapcsolatos információk gyors, és határokon átnyúló cseréjét (a súlyos kockázatok esetében működő élelmiszer- és takarmánybiztonsági gyorsriasztási rendszerhez, a RASFF-hoz hasonlóan).

2. *Tesztelési program*: A program keretében egy EU szinten összehangolt mintavételi és laboratóriumi tesztelési programot rendeltek el, amely során a tagállami hatóságok és élelmiszer-vállalkozások DNS-tesztek ezreit végezték el a - jelölés szerint - marhahúst tartalmazó, végső fogyasztónak szánt termékeken. A tesztek 4,66%-a ló DNS-t mutatott ki. 2014-ben, egy évvel a botrány kitörése után a Bizottság által elrendelt újabb, ló DNS kimutatására irányuló koordinált ellenőrzési terv keretében levett mintáknak már csak 0,61%-a mutatott pozitív eredményt.¹⁵

A Bizottság elrendelt továbbá vizsgálatokat a fenilbutazon nevű állatgyógyászati hatóanyag kimutatására. A fenilbutazont az állatgyógyászatban gyulladáscsökkentő gyógyszerként alkalmazzák, azonban az unióban nem engedélyezett a használata élelmiszertermelő állatokon. A vizsgálati eredmények megnyugtatóra adtak okot, ugyanis a tesztelt lótetemek mintegy 0,5%-ában találtak meg a hatóanyagot. Így a lóhús elfogyasztása közegészségügyi szempontból nem adott okot aggodalomra.

3. *Lóútlevel*: a lóútlevel kiállítására vonatkozó szabályok megszigorítása és az európai lovak szigorúbb ellenőrzése került előtérbe.

¹⁴ Az Európai Bizottság honlapja alapján:

http://ec.europa.eu/food/safety/official_controls/food_fraud/index_en.htm (2015.05.17.)

¹⁵ Az adatok az Élelmiszer-csalás Elleni Hálózattól (FFN) származnak, ld. <http://www.mast.is/english/library/Fr%C3%A6%C3%B0sluefni/TraceabilityFoodfraudRvk141021.pdf> (2015.04.15.)

4. *Hatósági ellenőrzések, végrehajtás és büntetések:* e program az élelmiszerlánc-területén végzett hatósági ellenőrzésekre vonatkozó uniós előírások¹⁶ módosítását irányozza elő. A Bizottság szerint olyan pénzbírságok kilátásba helyezésére van szükség az élelmiszerláncra vonatkozó jogszabályok szándékos megsértése esetére, amelyek kellő visszatartó erővel bírnak és mértékük meghaladja a jogsértés révén elérhető gazdasági haszon mértékét. A tagállami ellenőrzési tervekben kötelezően szerepelnie kell előre nem bejelentett hatósági ellenőrzéseknek is. A Bizottság továbbá összehangolt tesztelési programot rendelhet el az élelmiszer-csalás elleni küzdelem érdekében.

5. *Eredetmegjelölés:* a húsok nyomonkövethetőségének erősítése érdekében a fogyasztók élelmiszerekkel kapcsolatos tájékoztatásáról szóló rendelet¹⁷ (az ún. jelölési rendelet) kötelezővé teszi az élelmiszer-összetevőként használt húsok (marha-, sertés-, juh-, kecske- és baromfihús) eredetmegjelölését. A program célul tűzte ki továbbá az élelmiszereken feltüntetett önkéntes eredetmegjelölés félrevezető használatának megelőzését célzó végrehajtási szabályok elfogadását, illetve a kötelező eredetmegjelölés más élelmiszerekre történő kiterjesztését is.

Az Európai Bizottság a lóhúsbotrány kezelésén túl további kezdeményezéseket indított a feltárt problémák megoldására. A Bizottság szerint fokozni kell az ellenőrző rendszer egészének a teljesítőképességét annak érdekében, hogy fel lehessen ismerni az élelmiszer-ellátási lánc sebezhetőségét, meg lehessen állapítani azokat a gyenge pontokat, amelyet a bűnözők kihasználhatnak hamis termékek forgalomba hozatala érdekében. Fejleszteni kell továbbá a nemzeti végrehajtó hatóságok képességeit az esetleges csalások felderítésére és megelőzésére.

A Bizottság a „Jobb Képzés a Biztonságosabb Élelmiszerért” (*Better Training for Safer Food, BTSF*) kezdeményezés keretében 2014-ben célzott képzéseket indított az élelmiszer-ellenőrök, a rendőrség, a vámőrség és az igazságügyi hatóságok tisztviselői számára az élelmiszer-csalásokkal

¹⁶ Jelenleg hatályos rendelet a takarmány- és élelmiszerjog, valamint az állat-egészségügyi és az állatok kíméletére vonatkozó szabályok követelményeinek történő megfelelés ellenőrzésének biztosítása céljából végrehajtott hatósági ellenőrzésekről szóló, 2004. április 29-i 882/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet. Előkészület alatt áll az ezt felváltó új, hatósági ellenőrzéseket szabályozó uniós rendelet.

¹⁷ A fogyasztók élelmiszerekkel kapcsolatos tájékoztatásáról, az 1924/2006/EK és az 1925/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról és a 87/250/EGK bizottsági irányelv, a 90/496/EGK tanácsi irányelv, az 1999/10/EK bizottsági irányelv, a 2000/13/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv, a 2002/67/EK és a 2008/5/EK bizottsági irányelv és a 608/2004/EK bizottsági rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2011. október 25-i 1169/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet

kapcsolatos új vizsgálati és ellenőrzési technikákkal, valamint a hatóságok közötti hatékonyabb, nemzeti szintű együttműködéssel kapcsolatban.¹⁸

A Bizottság 2013 júliusában létrehozott egy európai élelmiszer-csalás elleni hálózatot (*Food Fraud Network, FFN*), amely a Bizottság és a tagállamok, továbbá Izland, Norvégia és Svájc képviselőiből áll. A hálózat célja, hogy a résztvevő nemzeti hatóságok kapcsolattartóin keresztül a határon átnyúló élelmiszer-csalások gyanúja esetén igazgatási segítséget, gyors információgyűjtést és együttműködést biztosítson a résztvevő államok számára. A hálózat fórumként is szolgál az élelmiszer-hamisítással kapcsolatos egyes ügyek megvitatása és az európai szintű intézkedések koordinációja számára.¹⁹ Folyamatban van továbbá az FFN munkáját támogató külön informatikai rendszer kidolgozása is, amely a súlyos kockázatok esetén használt RASFF-hoz hasonlóan a hálózat tagjai számára gyors információ- és adatcserét tesz lehetővé a határokon átnyúló élelmiszer-csalási ügyekkel kapcsolatban. Az „*Administrative Assistance and Cooperation System*” (AAC, Közigazgatási Támogatási és Együttműködési Rendszer) jelenleg tesztelés alatt áll, a tervek szerint 2015. év második felétől fog üzemelni. A Bizottság tervei szerint a rendszer eredményes működése esetén előfutára lehet egy szélesebb körben - nem csupán hamisítási esetekben - használt informatikai eszköz kidolgozásának is.

2.2. Az Európai Parlament jelentése

Az Európai Parlament (EP) saját kezdeményezésre 2014. január 14-én elfogadott egy jelentést az élelmiszerválságról, az élelmiszerláncban elkövetett csalásokról és az élelmiszerlánc felügyeletéről.²⁰ Az EP aggodalmát fejezte ki az élelmiszerekkel kapcsolatos csalások növekvő száma miatt, amelyek kihasználják az élelmiszer-termelési lánc szerkezeti gyengeségeit. A csalások kockázatát növeli az ellátási lánc összetettsége és határokon átnyúló természete, valamint az, hogy az ellenőrzések, büntetések és a jogszabályok betartatása alapvetően nemzeti jellegű. A jelentés szerint „*az élelmiszer-biztonságra és az élelmiszerláncra vonatkozó hatályos uniós szabályozási*

¹⁸ A képzésekről több információ olvasható a <http://www.btsf-aenor.com/page.aspx?ID=8538> oldalon

¹⁹ Az FFN 2014. évi tevékenységéről készült jelentés elérhető a http://ec.europa.eu/food/safety/official_controls/food_fraud/docs/food_safety_controls_fraud_network-activity-report_2014.pdf oldalon.

²⁰ A jelentés elérhető a <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2013-0434&format=PDF&language=HU> oldalon (letöltés ideje: 2015.05.05.)

keret ez idáig magas szintű élelmiszer-biztonságot garantált az uniós fogyasztók számára”, azonban a jelenlegi jogszabályok még nem elég kiforrottak, ezért szükség van azok gyakorlati továbbfejlesztésére. A Parlament is rögzíti továbbá, hogy „a közelmúltbeli élelmiszer-csalási ügyek nyomán megrendült az élelmiszerlánc iránti fogyasztói bizalom, ami kedvezőtlen hatást gyakorol az agrár-élelmiszeripari ágazatra, mivel ezek a botrányok az uniós gazdaság e kulcsfontosságú ágazatának egészéről lesújtó képet festenek.”

A Parlament az élelmiszer-csalás uniós szintű, egységes fogalom-meghatározásának kidolgozását sürgeti, mivel az élelmiszer-csalás elleni küzdelemre irányuló európai megközelítés kidolgozásához elengedhetetlen az egységes definíció. A fogalomnak a következő főbb szempontokat kell magában foglalnia: az élelmiszerjognak való megfelelés hiánya, illetve a fogyasztó megtévesztése, a szándékosság, valamint a pénzügyi haszonszerzési célzat. A parlament álláspontja szerint az előzetes bejelentés nélküli hatósági ellenőrzéseket kellene általános gyakorlattá tenni. Az EP továbbá *„felhívja a Bizottságot, hogy az FVO (Food and Veterinary Office, az Európai Bizottság Élelmiszer- és Állategészségügyi Irodája) ellenőrzéseinek hatályát terjessze ki az élelmiszer-csalásokra.”* Álláspontja szerint *„az FVO-nak rendszeres, független és kötelező szűrőpróbaszerű ellenőrzéseket kellene végeznie a szándékos jogsértések azonosítására, a legmagasabb szintű élelmiszer-biztonsági szabályoknak való megfelelés biztosítása érdekében.”* Nagyobb szerepet szán továbbá a nyilvánosságnak, mert a fogyasztói bizalom visszaállítása és fenntartása érdekében fontos a hivatalos ellenőrzések és vizsgálatok átlátható lefolytatása, valamint a vizsgálatok eredményeinek és jelentéseinek nyilvánosságra hozatala.

A Parlament fontos szerepet szán az élelmiszeripari ágazat szereplőinek is. Felszólít a csalás elleni programok létrehozására irányuló magánkezdeményezések támogatására, mivel a törvénytisztelő vállalkozók bejelentései és a hatósággal történő együttműködésük elősegítheti több hamisítási ügy korai észlelését és a termékek forgalomból történő gyors kivonását.

2.3. Az Opson-akciók

Az „Opson-művelet” az Europol és az Interpol közös akciója, melynek célja a hamis élelmiszerek kivonása a forgalomból. A kezdeményezés 2011-ben indult, az első akcióban 10 ország

vett részt, míg 2013-ban az Opson III. akció már 31 ország - köztük Magyarország és még 17 EU tagállam - közreműködésével zajlott. 2013 decemberében az egy hónapos összehangolt hatósági tevékenység keretében összesen 8660 ellenőrzés történt, 103 gyanúsított ellen indult büntetőeljárás. A hatóság az ellenőrzések következtében összesen 5661 tonna, 681 000 liter és 255 000 darab élelmiszert és italokat foglalt le vagy vont ki a forgalomból.²¹

A legutóbbi, Opson IV. fedőnevű akció eredményeit 2015. február 16-án tette közzé az Interpol és az Europol. A művelet 2014 decemberében és 2015 januárjában zajlott összesen 47 ország - köztük Magyarország - részvételével, négy földrészre kiterjedően: összehangolt ellenőrzések történek Európában, Afrikában, Ázsiában és Amerikában is. A rendőri, vámügyi szervek, az élelmiszer-biztonsági hatóságok és a vállalkozói szektor egyes résztvevői együttműködésével több, mint 2500 tonna hamis élelmiszert foglaltak le a hatóságok, több más között mozzarella sajtot, epret, tojást, étolajat és aszalt gyümölcsöket is. A hatóságok például lefoglaltak olyan sört, amelyet Ruandában egy helyi sörfőzde állított elő, ám azt - fogyasztókat megtévesztő módon - egy ismert sörmárka üres üvegeibe palackozva hozták forgalomba. Az olasz hatóságok 31 tonnányi, frissként árult tengergyümölcsöket semmisítettek meg, amelyet valójában fagyasztás után kiengedtek, és citromsavat, foszfátot és hidrogén-peroxidot tartalmazó kémiai vegyülettel kezeltek annak érdekében, hogy frissen halászottnak tűnjön az áru. Magyarországon az akció keretében egy illegális vágóhidat számolt fel a hatóság, valamint lefoglaltak egy autót is, amelynek belső terét az alkoholcsempészás érdekében alakították át.²²

„A hamis és selejt minőségű ételek és italok valódi veszélyt jelentenek az egészségünkre és biztonságunkra. Emberek súlyos veszélynek vannak kitéve, néhány esetben emberéletet is követel a bűnözők kapzsisága, akiknek egyedüli érdekük a haszonszerzés. Az akció keretében több ezer tonna potenciális veszélyt jelentő élelmiszert és italt vontak ki a hatóságok a forgalomból.”²³ - nyilatkozta az Opson IV. értékelésekor Michael Ellis, aki az Interpol azon részlegét vezeti, amely a résztvevő országok rendőri szerveinek tevékenységét koordinálta az akció során.

21 Forrás: https://www.europol.europa.eu/latest_news/fake-and-substandard-food-operation-opson-iv-launched-madrid (2015.05.09.)

22 További példák olvashatók a <https://www.europol.europa.eu/content/operation-opson-iv-case-stories> oldalon.

23 Forrás: <https://www.europol.europa.eu/content/record-seizures-fake-food-and-drink-interpol-europol-operation> (2015.05.09.)

Az Opson-műveletek egyik fő célja, hogy azonosítsák és szétrombolják az élelmiszer-hamisítás és illegális kereskedelem mögött álló szervezett bűnözői hálózatot. Az akció kiterjed arra is, hogy megerősítsék az érintett végrehajtói szervek és jogalkotásért felelős szervek közötti együttműködést. Nagyon fontos továbbá felhívni a fogyasztók figyelmét a hamis és rossz minőségű élelmiszerek fogyasztásának veszélyeire.

3. Tagállami példák: hatósági szemléletváltás

Az elmúlt évek eseményei egyértelművé tették, hogy a hagyományos, élelmiszer-biztonságot szem előtt tartó hatósági szemlélet, a csupán közigazgatási jogkörrel rendelkező, „hivatalnokokból” álló élelmiszerlánc-felügyeleti hatóság, valamint a sokszor nehézkes, lassú, papír alapú hatósági eljárás nem képes felvenni a versenyt az élelmiszer-hamisítást „hivatásszerűen” végző szervezett bűnözői csoportokkal szemben. A hatékony felderítési tevékenységhez szükség van gyors és pontos, összehangolt rajtaütésekre. Mivel gyakran bűnözők követik el ezeket a csalásokat, ezért a hatóságnak el kell mozdulnia a bűnüldözés irányába. Ezt az Európai Unió több tagállamban felismerték már, ezért az élelmiszerlánc-felügyeleti hatóságon belül létrehoztak egy speciális, élelmiszer-csalások ellen fellépő csoportot.

3.1. Dánia - „gyorsjárőrök” az élelmiszerlánc-biztonság szolgálatában²⁴

A dán Élelmiszerügyi, Mezőgazdasági és Halászati Minisztérium részeként működő Állategészségügyi és Élelmiszer-hatóság kereteiben 2006 óta külön csoport, az ún. „Gyorsjárőrök” (*Flying Squad*) foglalkozik az élelmiszer-csalással kapcsolatos esetekkel. A speciális részleget azt követően hozták létre, hogy 2006 tavaszán újságírók egy csoportja a dán húsparban folyó csalásokat derített fel. Ezt követően az élelmiszer-hatóság egy 10 pontos akciótervet dolgozott ki az ilyen esetek ismételt előfordulásának megakadályozása érdekében, az egyik ilyen programpont volt a csoport létrehozása. A dánok az uniós döntéshozóknál jóval korábban felismerték, hogy az élelmiszer-hamisítás elleni harchoz nem elegendő a hagyományos közigazgatási hatósági felügyeleti

²⁴ Az alcím megírása során Michael Rosenmark, a dán Állategészségügyi és Élelmiszer-hatóság „Flying Squad” csoport vezetőjének 2014. október 24-én, Rómában, Az Élelmiszer-csalásról szóló Konferencia keretében elhangzott előadására támaszkodtam. A konferencia honlapja: <http://food-fraud-conference.eu/>

megközelítés. A „Flying Squad” munkatársai komplex szemlélettel rendelkeznek, mivel különböző szakterületek kiváló szakembereiből áll össze a csoport: az élelmiszer-biztonsági felügyelők és állatorvosok mellett számviteli, adó- és vámügyi, nyomozói és jogi ismeretekkel rendelkező szakértők is dolgoznak.

Az ellenőrzéseiket mindig alapos előkészítés előzi meg, amelybe bevonják a helyi hatóságokat, az adóhatóságot és a rendőrséget is. A gyorsjárőrök vagy gyanú, vagy bejelentés alapján vizsgálódnak. Megfigyeléseket végeznek, és az ellenőrizendő cég számviteli dokumentumait részletesen áttanulmányozzák. A csoport vezetője, *Michael Rosenmark* szerint ugyanis a könyvelésben nem lehet teljesen eltüntetni a csalárd tevékenységek nyomait, ezért itt mindig lehet jogellenes tevékenységre utaló jeleket találni. A helyszíni ellenőrzések előzetes bejelentés nélkül, rajtaütésszerűen történnek, és koordináltan, egy időben egyszerre több, egymással összefüggő létesítményt is ellenőrzés alá vonnak. Egy helyszínen mindig legalább két hatósági személy végez ellenőrzést, amely során akár még a szemetesládákat is átkutatják bizonyítékok gyűjtése érdekében. Az ellenőrzéseken mindent pontosan dokumentálnak, rengeteg fényképet készítenek és videofelvétel is rögzíti az eseményeket. A rendőrséggel való szoros együttműködésüket mutatja, hogy minden élelmiszer-csalással kapcsolatos hatósági döntésüket - a figyelmeztetést, a működés megtiltását vagy a termékek forgalomból történő kivonását, a bírság kiszabását tartalmazó döntést, valamint az ellenőrzési jelentéseket - megküldenek a rendőri szervek számára is. A jelentésekről készült összefoglalókat a nyilvánosság számára is elérhetővé teszik.

A dán megoldást az Európai Unióban követendő példaként²⁵ emlegetik, mert az EU döntéshozók és más tagállamok is felismerték, hogy effajta szemléletváltásra van szükség az élelmiszer-hamisítást elkövető bűnelkövetők leleplezése érdekében.

25 „Az Európa Parlament ... meggyőződése, hogy az illetékes hatóságoknál szemléletváltásra van szükség, és az igazgatási és állat-egészségügyi megközelítés helyett - a dán élelmiszer-hatóság „gyorsjárőrei”, valamint az olaszországi *Arma dei Carabinieri* és *Guardia di Finanza* tapasztalataiból merítve - a bűnüldözési megközelítés felé kell elmozdulni” Az Európai Parlament jelentése az élelmiszerválságról, az élelmiszerláncban elkövetett csalásokról és az élelmiszerlánc felügyeletéről (2013/2091(INI)) 53. pont

3.2. Magyarország - a Kiemelt Ügyek Igazgatósága

Hazánkban az élelmiszerlánc egységes felügyeletét - a termőföldtől az asztalig - a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal (NÉBIH), mint központi hatóság, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok területi szervekként látják el. A NÉBIH-en belül 2012-ben alakult meg a Kiemelt Ügyek Igazgatósága (KÜI), amely országos illetékességgel ellenőrzéseket hajt végre, operatív csoportként fellép az élelmiszerláncban tapasztalható hamisításokkal, feketekereskedelemmel és más súlyos visszaélésekkel szemben.

A KÜI a NÉBIH-en belül közvetlenül a hivatal vezetését ellátó elnök irányítása alatti szervezeti egységként működik. Viszonylagos önállóságát mutatja az is, hogy míg a NÉBIH ellenőrzési terveinek egységes tervezését a szakmai igazgatóságok bevonásával külön igazgatóság, a Rendszerszervezési és Felügyeleti Igazgatóság végzi, addig a KÜI által elrendelt ellenőrzések terveit maga a KÜI alkotja. *„A Kiemelt Ügyek Igazgatósága tevékenysége keretében kiemelt ellenőrzési programokat tervez, koordinál és végrehajt, valamint jelentést készít ezek eredményéről, ... ellenőrzései során a NÉBIH-hez jogszabályok által telepített összes ellenőrzési jogkörrel felléphet.”*²⁶

A KÜI szoros kapcsolatot tart a társhatóságokkal, különösen a Nemzeti Adó- és Vámhivatallal, valamint a rendőrséggel. Az együttműködés nem kizárólag az információ-átadásban és a közösen végzett ellenőrzésekben nyilvánul meg, hanem a különböző hatóságok egymás szakmai képzéseiben oktatják a másik hatóság személyzetét. A multidiszciplináris megközelítést biztosítja a kiemelt ügyekkel foglalkozó csoport sokszínű összetétele: sokévi tapasztalattal rendelkező hatósági állatorvosok, élelmiszer-felügyelők mellett a csapat tagjai jogászok, adóhatósági és könyvelési tapasztalattal rendelkező munkatársak is.

A NÉBIH Kiemelt Ügyek Igazgatósága megalakulása óta összesen 1098 ellenőrzést végzett, a talált szabálytalanságok nyomán kiszabott bírság összege 582 millió forint volt. A KÜI által elkobzott

²⁶ A Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal Szervezeti és Működési Szabályzata 46.2. pont 1/2013. (I. 8.) VM utasítás a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal Szervezeti és Működési Szabályzatának kiadásáról

termékek mennyisége 3613 tonnát tett ki, a feltárt jogsértésekhez kapcsolódó áfa-elkerülés megállapítása pedig 8,6 milliárd forint értékű.²⁷

A NÉBIH kommunikációs tevékenysége keretében a KÜI ellenőrzéseiről gyakran tesz közzé sajtóközleményt, így hívva fel a lakosság figyelmét a különböző hamisítási módszerekre és a kétes eredetű áruk elkerülésének fontosságára. A sokkoló fényképek és videók azonban nyilvánvalóan elrettentő hatással is bírnak mind a fogyasztók, mind a vállalkozások számára.²⁸

²⁷ 2015. márciusi adatok, forrás: <http://www.kormany.hu/hu/foldmuvelesugyi-miniszterium/elelmiszerlanc-felugyeletert-felelos-allamtikarsag/hirek/az-elelmiszerhamisitas-es-a-feketegazdasag-ellen-is-fellep-a-nebih> (2015.05.10.)

²⁸ A NÉBIH sajtóközleményeit gyakran más, országosan ismert média is átveszi, így találkozhatunk ezekkel a hírekkel a televízióban, rádióban, nyomtatott sajtóban és internetes hírportálokon is. Példaként említhető a következő cikk, mely a hatóság által az ellenőrzéseken készített elrettentő fotókból állított össze válogatást: <http://www.origo.hu/tafelspicc/nagyhasab/20150309-best-of-nebih.html> (2015.05.17.)

A NÉBIH továbbá saját csatornát működtet a legnagyobb video-megosztó portálon, a www.youtube.com oldalon.

IV. Az élelmiszer-hamisításra vonatkozó hazai rendelkezések

1. Az élelmiszerlánc hatósági felügyelete

Mielőtt a hatályos jogszabályok rendelkezéseit megvizsgálánk, térjünk vissza kicsit a múltba. Magyarországon először a közegészségügy rendezéséről szóló 1876. évi XIV. törvénycikk tartalmazott az élelmiszerek előállítására vonatkozó rendelkezéseket. Már e törvénycikkben is megjelent, hogy a *„romlott, hamisított vagy ártalmas anyagokkal kevert tápszereknek és italoknak árulása tilos.”*²⁹

A 19. század végi Magyarországon külön törvénycikk rendelkezett a mezőgazdasági termékek hamisításának tiltásáról, valamint a szankciókról. A *mezőgazdasági termények, termékek és cikkek hamisításának tilalmazásáról szóló 1895. évi XLVI. törvénycikk 1. §-a* szerint *„a mezőgazdasági termények, termékek és cikkek, jelesül: tej és tejtermékek, állati és növényi zsírok, zsiradékok, olajneműek, továbbá gabona-, liszt- és az ebből készült tészta- és kenyéreműek, méz, paprika, általában vető- és fűmagvak, abrakarmány és trágya- és trágyaeműek hamisítása, valamint a hamisítottak forgalomba hozatala tilos.”* A törvénycikk 2. §-a határozta meg a hamisítás fogalmát: *„Mezőgazdasági termények, termékek és cikkek hamisítása alatt az 1. §-ban felsoroltak minden utánzása, vagy olynemű megváltoztatása értendő, mely a fogyasztó közönséget, vagy a vevőt a termék, termék eredete, összetétele vagy minősége tekintetében tévedésre ejteni alkalmas.”* A törvénycikk a büntetőjog eszközeivel lép fel e cselekmények ellen, amikor kihágásnak minősíti azokat, és a hamisítást elkövetőket, illetve a hamisított termékek forgalmazóit elzárással, illetve pénzbüntetéssel rendeli büntetni.

A rendszerváltást követő hazai szabályozásban - pontosan egy évszázaddal a hivatkozott törvénycikk megjelenése után - az élelmiszerekről szóló 1995. évi XC. törvény a *„Minőségi feltételek”* alcím alatt rögzíti a hamisított élelmiszer előállításának és forgalomba hozatalának tilalmát. A 12. § (2) bekezdés ad meghatározást a tilalomhoz: *„Hamisított az az élelmiszer, amelynek a vonatkozó előírásban vagy a gyártmánylapban meghatározott minőségét szándékosan, a*

²⁹ A közegészségügy rendezéséről szóló 1876. évi XIV. törvénycikk 14. §-a szerint: *„Ártalmas gyümölcsnek, gombának, valamint minden romlott, hamisított vagy ártalmas anyagokkal kevert tápszereknek és italoknak árulása, nemkülönben az ezek előállítására és eltartására szolgáló, egészségre ártalmas edényeknek készítése és használata tilos.”*

fogyasztó egészségét és érdekeit veszélyeztető, illetőleg a fogyasztó megtévesztésére alkalmas módon megváltoztatták.” A törvényhez fűzött indokolás szerint „a fogyasztói érdekvédelem szükségessé teszi a hamisított élelmiszer fogalmának meghatározását annak érdekében, hogy az élelmiszer-előállító elkerülhesse, a hatósági ellenőrzés pedig megakadályozza e termékek előállítását és forgalmazását.”

Az e törvényt követő, az élelmiszerekről szóló 2003. évi LXXXII. törvény azonban nem tartalmazott hasonló előírást.

Az élelmiszerláncra vonatkozó hatályos hazai szabályozás alapja *az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény (Éltv.)*, amely 2008. október 1-jén lépett hatályba.

A törvény alapeszméje az ún. láncszemlélet: a teljes élelmiszerláncban egységes szabályozásnak kell érvényesülnie a „szántóföldtől az asztalig”, melynek betartását egy egységes hatóság felügyeli. Egészen a közelmúltig ugyanis a különböző országokban az élelmiszerek ellenőrzése csupán az élelmiszer-előállítók és -forgalmazók ellenőrzését jelentette. Az Európai Unió az áruk szabad áramlása elvének biztosítása mellett egyre nagyobb hangsúlyt fektetett a fogyasztók védelmére is, amely nem csupán a fogyasztók gazdasági érdekeinek védelmét, hanem egészségügyi védelmét is jelenti. Annak garantálásához, hogy a fogyasztóhoz egészséges és megfelelő minőségű élelmiszer kerüljön, nem elég a korábbi széttagolt, szektoronként elkülönült hatósági rendszer, hanem biztosítani kell a nyomkövetést a teljes élelmiszerláncban.

Az európai uniós élelmiszerjog általános elveit meghatározó 178/2002/EK rendelet szerint *„az élelmiszerbiztonság érdekében figyelembe kell venni az élelmiszertermelési folyamat minden aspektusát, az elsődleges termelést és az állati takarmány előállításától az élelmiszerek értékesítéséig és fogyasztóhoz jutásáig, hiszen a lánc minden elemének hatása lehet az élelmiszerbiztonságra.”*³⁰

³⁰ Az élelmiszerjog általános elveiről és követelményeiről, az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság létrehozásáról és az élelmiszerbiztonságra vonatkozó eljárások megállapításáról szóló, 2002. január 28-i, 178/2002/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (12) preambulumbekzdése

Magyarország - felismerve a fenti igényt - nemzetközi viszonylatban is élen járva alkotta meg a teljes élelmiszerláncot lefedő törvényi szabályozást, amelynek hatálya kiterjed a növény-egészségügy, növényvédelem területén át a takarmány-biztonság, az állategészségügy, állatvédelem, állatgyógyászat ágazatára, valamint az élelmiszerláncon tovább haladva az élelmiszer-biztonság és élelmiszer-minőség kérdéseire.³¹ Mivel sem a hazai, sem a nemzetközi jogi szabályozásban nem volt hagyománya az élelmiszerlánc-felügyelet egységes jogi környezetben történő megjelenítésére, ezért fontos volt magában a törvényben részletesen felsorolni, hogy mely területek is tartoznak az élelmiszerlánc-felügyelet alá.

„4. § Az élelmiszerlánc hatósági felügyelete kiterjed

a) a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló törvényben, valamint a termőföld védelméről szóló törvényben nem szabályozott, élelmiszer-biztonsággal összefüggő tevékenységekre;

b) az engedélyköteles termékek gyártására, kiserelésére, szállítására, forgalomba hozatalára, tárolására és felhasználására;

c) a növények termesztésére, a növények, növényi termékek és egyéb anyagok hasznosítására, feldolgozására, tárolására, szállítására és forgalomba hozatalára;

d) a növényvédelmi gépek forgalomba hozatalára és működtetésére;

e) a zöldség és gyümölcs termesztésére, tárolására és forgalomba hozatalára;

f) a takarmányok előállítására, tárolására, szállítására, forgalomba hozatalára és felhasználására;

g) az állatok tartásának, szaporításának, tenyésztésének, szállításának és forgalomba hozatalának állat-egészségügyi vonatkozásaira, valamint az állatok egységes azonosítási és nyilvántartási rendszerére;

h) az állatok állat-egészségügyi ellátására és felügyeletére;

i) az élelmiszer-termelés, -előállítás, -feldolgozás, -tárolás, -szállítás és -forgalomba hozatal minden szakaszára;

j) az állatgyógyászati termékek előállítására, kereskedelmére, és felhasználására;

k) a növényi és állati eredetű melléktermékek gyűjtésére, kezelésére, tárolására, szállítására, forgalomba hozatalára, felhasználására;

³¹ A hatály teljes körű meghatározása érdekében az Éltv. alkalmazási körét ld. Éltv. 2. § (2) bekezdésben, az élelmiszerlánc hatósági felügyelete alá tartozó szakterületeket ld. Éltv. 4. §-ban.

l) az ökológiai gazdálkodással és integrált gazdálkodással kapcsolatos felügyeleti feladatok ellátására;

m) a géntechnológiával módosított szervezetek előállítására és forgalomba hozatalára, valamint a géntechnológiával módosított összetevőt tartalmazó termékek ellenőrzésére;

n) az élelmiszerrel rendeltetésszerűen érintkezésbe kerülő anyag, tárgy, eszköz és gép előállítására és forgalomba hozatalára;

o) az élelmiszerláncban felhasználásra szánt takarító- és fertőtlenítőszer előállítására, forgalmazására, felhasználására;

p) az élelmiszerláncra kiterjedő vizsgálatokat végző laboratóriumokra;

q) az e törvény hatálya alá tartozó termék előállítására, forgalmazására vonatkozó ellenőrzési és felügyeleti feladatok ellátására;

r) az e törvény hatálya alá tartozó termékkel kapcsolatos tanúsítványokra vonatkozó ellenőrzési és felügyeleti feladatok ellátására.”

Ezek a szakterületek szorosan összefüggnek, nem választhatók szét egymástól, ezért a rájuk vonatkozó jogi szabályozásnak ugyanazon szemléletet kell tükröznie. Az egységes jogi környezet és eljárásrend lehetővé teszi mind a fogyasztók, mind a vállalkozások számára a szabályozás jobb áttekinthetőségét. Arra azonban fel kell hívni a figyelmet, hogy egyes ágazatok - így különösen a termőföld és a bor - a speciális szabályozási igény miatt külön törvényi keretek³² között maradtak.

Fontos megemlíteni, hogy az Éltv. megalkotását közvetlenül megelőzte egy egységes élelmiszerlánc-felügyeleti szerv létrehozása: a Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal (MgSzH) 2007. október 1-jén kezdte meg munkáját. Az MgSzH központi hivatala valamint területi szerveinek hatósági tevékenysége lefedte a talajvédelemtől a növénytermesztésen át az élelmiszer-előállításáig és forgalmazásáig tartó szektorokat. 2012. március 15-étől az MgSzH jogutódjaként a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal (NÉBIH) látja el központi szinten a teljes élelmiszerlánc hatósági felügyeletét.

Mint korábban láthattuk, jelenleg az Európai Unió szabályozás nem tartalmaz definíciót az élelmiszer-hamisítás, élelmiszer-csalás, vagy hamisított élelmiszer kifejezésekre. Alapvető

³² 2007. évi CXXIX. törvény a termőföld védelméről és 2004. évi XVIII. törvény a szőlőtermesztésről és a borgazdálkodásról

követelmény azonban az EU-ban, hogy csak biztonságos élelmiszer hozható forgalomba. Az élelmiszer akkor nem minősül biztonságosnak, ha az egészségre ártalmas, vagy emberi fogyasztásra alkalmatlan.³³

Az uniós jogi környezetbe illeszkedve az Éltv. 14/A. § (1) bekezdése rögzíti, hogy „hamisított termék előállítása és forgalomba hozatala tilos.” A törvény 2014. előtti szövegváltozatában a „hamisított termék” fogalomra nem volt további utalás, pontos meghatározás és jogkövetkezmények híján pedig a jogalkalmazó hatóságok nehezen tudtak fellépni e rendelkezés megsértőivel szemben, így a törvény e pontja *lex imperfecta*³⁴ maradt csupán. Az Éltv. 2013. december 31-én hatályba lépett módosítása azonban egy felsorolás beillesztésével keretek közé szorította e fogalmat:

„14. § (2) Hamisított terméknek minősül az a termék,

- a) amelynek minőségmegőrzési, fogyaszthatósági, illetve felhasználhatósági idejét jogellenesen meghosszabbították,
- b) amelyet nem megengedett összetevő felhasználásával állítottak elő,
- c) amelynek átcímkezése vagy átcsomagolása jogsértő módon történt,
- d) amelyet emberi fogyasztásra nem alkalmas anyagokból vagy termékekből állítottak elő emberi fogyasztás céljára,
- e) amelynek emberi fogyasztásra való alkalmatlanságát elfedik,
- f) amelynek rendeltetésszerű használatát elfedik,
- g) amelyet lényeges külső tulajdonságának jogellenes megváltoztatásával állítottak elő,
- h) amelyet az előállításra kizárólagosan jogosult hozzájárulása nélkül állítottak elő, vagy
- i) amelyet lényeges tulajdonságára vonatkozó félrevezető megjelöléssel hoztak forgalomba gazdasági előny vagy haszonszerzés céljából.”

A törvény Mellékletében szereplő fogalom-meghatározások között a „termék” kifejezésre nincs definíció, a jogértelmezés során azonban egyértelmű, hogy e szakaszban a termék az bármely, a törvény hatálya alá tartozó terméket jelenti. A hivatkozott paragrafus mögött meghúzódó

³³ 178/2002/EK rendelet 14. cikk (1) és (2) bekezdése

³⁴ Lex imperfecta „az a jogi norma, amelynek sem érvénytelenségi, sem büntetőszankciója nincs.” (Szilágyi Péter: Jogi alaptan, Budapest, Osiris Kiadó, 2003., 266. o.)

jogalkotói szándék kiterjed nem csak az élelmiszerek, hanem bármely más termék - különösen a növényvédő szerek, állatgyógyászati készítmények, takarmányok - hamisítása elleni szigorú fellépésre is.

A hamisított termék meghatározásánál fontos feltétel, hogy a felsorolt jogellenes cselekményeket gazdasági előny vagy haszonszerzés céljából követik el. Ezt a célzatot azonban - tekintettel arra, hogy nem a büntetőjog, hanem a közigazgatási jog területén járunk - a közigazgatási ügyekben eljáró hatóságnak rendkívül nehéz lenne bizonyítania, hiszen egészen más jogkörökkel rendelkezik az eljárás lefolytatása során, mint egy büntetőügyben nyomozó hatóság. Éppen ezért az Éltv. a következő bekezdésben egy törvényi vélelmet állít fel:

„14/A. § (3) A hamisított termék előállítása, illetve forgalmazása tekintetében - amennyiben az ügyfél az ellenkezőjét nem bizonyítja - vélelmezni kell a gazdasági előnyre vagy haszonszerzésre irányuló célzatot.”

A törvényi vélelem megdönthető, azaz ellene van helye bizonyításnak. Az előírás hatása abban áll, hogy megfordítja a bizonyítási terhet: nem a hatóságnak kell bizonyítania a gazdasági előny vagy haszon szerzésére irányuló célzatot, hanem a jogsértést elkövetőnek kell bizonyítania, hogy nem ilyen célból történt a hamisított termék előállítása, illetve forgalmazása.

A fentiekén túl az Éltv. 14/A. § utolsó, (4) bekezdése tilalmaz további olyan cselekményeket, amelyeket ugyan nem minősít hamisításnak, - és nem írja elő feltételként a gazdasági előny vagy haszonszerzés célzatát -, azonban szintén a fogyasztók megtévesztését, illetve a hatósági felügyelet megkerülését eredményező tevékenységeket takar.

„(4) Tilos olyan

a) élelmiszer előállítása, illetve forgalomba hozatala, amelyet a rá vonatkozó előírásokban, engedélyekben vagy a gyártmánylapban meghatározott minőségi előírásoknak nem megfelelően állítottak elő,

b) élelmiszer előállítása, illetve forgalomba hozatala, amelyet részben vagy egészben lejárt minőségmegőrzési, illetve fogyaszthatósági idejű anyagokból állítottak elő,

c) termék előállítás, illetve forgalomba hozatala, amelyet az adott tevékenység vonatkozásában nem engedélyezett, illetve nem nyilvántartott módon állítottak elő, illetve hoztak forgalomba.”

Érdemes röviden áttekinteni, hogy a törvényi tilalom megszegői milyen jogkövetkezményekre számíthatnak.

Az Éltv.-beli szabályok betartását - közigazgatási eljárás keretében - az élelmiszerlánc-felügyeleti hatóság ellenőrzi, és azok megsértése esetén intézkedést hozhat, bírságot szabhat ki vagy figyelmeztetésben részesíti az eljárás alá vont személyt. Az Éltv. 57. §-a hosszasan - a) ponttól t) pontig - sorolja a hatóság által alkalmazható intézkedéseket. A hatóság mérlegelési jogkörében - a feltárt jogsértés súlyával arányosan, a jogsértésben rejlő kockázat mértékének és jellegének figyelembevételével - maga dönti el, hogy ezek közül mely intézkedések a legcélravezetőbbek az adott jogsértés megszüntetése és a jogszerű állapot helyreállítása érdekében. A felsorolás teljes körű ismertetése helyett kiemelném a hamisított termékek fellelése esetén leggyakrabban alkalmazott intézkedéseket. Tegyük fel, hogy a hatóság helyszíni ellenőrzés keretében hamisított élelmiszere bukkan. Ez esetben a termék előállítását, felhasználását, illetve forgalomba hozatalát még a helyszínen, azonnal megtiltja, elrendelheti a termék lefoglalását, forgalomból való kivonását, visszahívását, megsemmisítését vagy ártalmatlanítását. A talált élelmiszert emberi fogyasztásra alkalmatlannak minősítheti, illetve takarmány esetén azt etetésre alkalmatlannak nyilváníthatja. A hatóság nem csak a hamis élelmiszert, hanem egyéb eszközt, tárgyat, anyagot, vagy terméket is zár alá vehet, és elrendelheti a megsemmisítését is. Ilyen tárgy lehet például a hamis élelmiszer előállításához használt berendezés, eszköz, a hamis élelmiszercímkék, és a többi. A hatóság - bizonyos jogszabályi keretek között - szállítójárművet is visszatartathat, illetve termék tárolására szolgáló helyiséget is zár alá vehet. Annak érdekében pedig, hogy az adott élelmiszer-vállalkozás ne folytathassa illegális tevékenységét, a hatóság az adott létesítmény engedélyét visszavonhatja, nyilvántartásba vételét törölheti, a tevékenység végzését felfüggesztheti, a működést megtilthatja. Ezen intézkedések mind azt a célt szolgálják, hogy az ismeretlen eredetű, ismeretlen összetételű, vagy akár a bizonyítottan egészségre ártalmas, tehát a nem biztonságos élelmiszer ne kerülhessen a fogyasztók elé.

Az élelmiszerlánc-biztonságot védő intézkedéseket követően a hatóság a jogsértést elkövető személyre bírságot fog kiszabni. A közigazgatási anyagi jogi bírságnak egyrészt represszív funkciót, másrészt preventív szerepet is tulajdonítunk. A bírság büntető jellegű, mivel a múltban elkövetett jogsértés miatt, azzal arányos mértékben meghatározott szankciót róvunk a felelős személyre. Preventív, azaz megelőző szerepe is érvényesül, hiszen a magas összegű bírság kilátásba helyezése, illetve a hatékony hatósági fellépés híre - remélhetőleg - visszatartja az adott eljárás alá vont személyt az újabb, a többi élelmiszerlánc-szereplőt pedig bármely jogsértés elkövetésétől.

Az élelmiszerlánc-felügyeleti bírságok kiszabásának általános szabályait és elveit, valamint a különböző bírságok esetében kiszabható legkisebb és legmagasabb összeget az Éltv. 59. §-a tartalmazza, a törvény rendelkezik továbbá az egyes bírságtípusok legalapvetőbb szabályairól is.

„Éltv. 59. § (2) Ha az eljárás alá vont személy a tevékenységét a 14/A § (1) bekezdésének... be nem tartásával végezte, az élelmiszer-ellenőrzési bírság, illetve a takarmány-ellenőrzési bírság legkisebb összege tizenötezer forint, legmagasabb összege pedig - az (1) bekezdéstől eltérően - százmillió forint, illetve az emberek vagy állatok széles körének egészségét károsító vagy veszélyeztető, továbbá a felhasználók széles körének jelentős vagyoni hátrányt okozó jogsértés esetén kétmilliárd forint lehet.”

A bírságok kiszámításának részletes szabályait az *élelmiszerlánc felügyeletével összefüggő bírságok kiszámításának módjáról és mértékéről szóló 194/2008. (VII. 31.) Korm. rendeletben* találjuk. A 194/2008. (VII. 31.) Korm. rendelet meghatározza a különböző típusú bírságok alapösszege meghatározásának módját, amelyet a mellékletekben rögzített súlyosbító körülmények fennállása esetén az ott meghatározott szorzókkal meg kell szorozni. Több súlyosbító körülmény fennállása esetén valamennyi vonatkozó szorzót összeszorozva kell a bírság mértékét megállapítani. A Korm. rendelet az Éltv. 14/A. § (1) bekezdésének megsértéséhez, azaz hamisított termék előállítására, illetve forgalomba hozatala esetéhez a 3. számú mellékletben rögzít külön szorzókat.³⁵ E

³⁵ Az Éltv. 14/A. § (1) bekezdésének megsértése esetén a bírság összegét a számvitelről szóló törvény (Szt.) hatálya alá nem tartozó eljárás alá vont személy esetén az 5-ös, az Szt. hatálya alá tartozó, 500 millió forintot meg nem haladó éves nettó árbevétellel rendelkező eljárás alá vont személy esetén a 8-as, az Szt. hatálya alá tartozó, 500 millió forintot meghaladó éves nettó árbevétellel rendelkező eljárás alá vont személy esetén pedig a 15-ös szorzóval kell megszorozni. A jogalkalmazónak résen kell lennie a jogszabály szövegének értelmezésekor, ugyanis a 194/2008. (VII. 31.) Korm. rendelet legutóbbi, 2014. április 25-én hatályba lépett módosítása során a 3. számú mellékletben szereplő, az említett szorzókat tartalmazó táblázat elcsúsztatva jelent meg, így az első oszlopot üresen találjuk, míg az utolsó oszlopban két számadat is megjelenik. A nyilvánvaló kodifikációs hiba azonban csak a kormányrendelet újabb módosításával javítható ki, annak Magyar Közlönyben történő megjelenéséig az eljáró hatóságok bizony problémákba ütközhetnek a bírságot kiszabó határozatuk indokolása és jogszabályhelyekkel való alátámasztása során.

szorzókat is figyelembe véve bizony igen magasra is rúghat a bírság összege, de ez legyen a hamisítást elkövetők gondja.

Szót kell ejtenünk egy további nagyon fontos jogkövetkezményről is: a nyilvánosság erejéről. Az Éltv. alapján ugyanis bárki által hozzáférhető módon, interneten közzéteszi a hatóság az élelmiszerlánc biztonságát súlyosan sértő vagy veszélyeztető jogsértések adatait.³⁶

„71. § (4) Az élelmiszerlánc-felügyeleti szerv a miniszter által vezetett minisztérium hivatalos lapjában, valamint honlapján nyilvánosságra hozza

a) az élelmiszer emberi egészséget veszélyeztető szennyezettsége, élelmiszer-hamisítás, engedély vagy bejelentés nélküli élelmiszer-vállalkozási tevékenység, vagy az engedély visszavonása, az ökológiai gazdálkodásra illetve az integrált gazdálkodásra vonatkozó jogszabályi előírások megsértése, ételmérgezés vagy ételfertőzés esetén az érintett élelmiszer megnevezését, a pontos azonosítására alkalmas adatokat, a feltárt szabálytalanságot, a jogsértést elkövető élelmiszer-vállalkozás cégnevét és címét;”

A közzétételre a jogerős vagy fellebbezésre tekintet nélkül végrehajtható döntés meghozatala alapján kerülhet sor. A lakosság tájékoztatásával, a termék és a vállalkozás pontos adatainak nyilvánosságra hozatalával megelőzhetőek akár megbetegedések is, ezért a gyors és széles körű kommunikáció rendkívül fontos eszköz a hatóság számára. A közzétételnek mindemellett hátrányos következményei is lehetnek a jogsértést elkövető vállalkozásra nézve, hiszen megrendül a vásárlók bizalma, elveszíthetik vevőiket, ezáltal akár a (nyereséges) működésük, piacon maradásuk foroghat kockán. Érdeemes tehát előre átgondolni az élelmiszer-vállalkozásoknak, mert ha nem a szabályok szerint „játszanak”, akkor akár a hírnevüket, az ismert márkanevüket tehetik ezzel tönkre.

³⁶ A jogsértések listája elérhető a <http://elelmiszerlanc.kormany.hu/jogsertesek> oldalon.

2. Az Élelmiszerlánc-biztonsági Stratégia

A Kormány az *Élelmiszerlánc-biztonsági Stratégia (2013-2022) elfogadásáról* szóló 1703/2013. (X. 8.) Korm. határozattal hirdette ki a szakterület középtávú, 10 évre szóló nemzeti stratégiai programját.

„A stratégia küldetése: mindannyiunk védelme az élelmiszerlánc-biztonság javításával. Cél, hogy az élelmiszerek mindenkor egészségesek, kiváló minőségűek és biztonságosak legyenek, valamint azok előállítása, kereskedelme, felhasználása vagy fogyasztása során magas fokú tudatosságot és felelősséget tanúsítson minden szereplő. Az élelmiszerlánc-biztonság alapvetően úgy javítható, ha minél több veszélyt azonosítunk, és azok kockázatát elfogadható mértékűre csökkentjük” - fogalmazott Zsigó Róbert, a Földművelésügyi Minisztérium élelmiszerlánc-felügyeletért felelős államtitkára 2014 márciusában „Az élelmiszerbiztonság aktuális kérdései - Mikrobiológiai élelmiszerbiztonság” című konferencia megnyitóján.³⁷

„A stratégia jövőképe az, hogy az élelmiszerlánc-termékek (különösen élelmiszerek) mindenkor egészségesek, kiváló minőségűek és biztonságosak legyenek, valamint azok előállítása, kereskedelme, felhasználása vagy fogyasztása során az emberek és a társadalom magas fokú tudatosságot és felelősséget tanúsítson. Ebben az összefüggésben a társadalom magában foglalja az összes élelmiszerlánc-szereplőt, így a vállalkozásokon és hatóságon túlmenően a médiát, a politikát, a szakmai, a civil, az oktatási és a tudományos szervezeteket egyaránt.”³⁸ Az élelmiszerlánc-biztonság, mint legfőbb cél elérése érdekében a stratégia két célterületen - az élelmiszerlánc-biztonsági tudásmenedzsment megszervezésének és az élelmiszerlánc-kockázatok kezelésének területén - négy stratégiai célt és 11 programot fogalmaz meg.

A stratégia második pillére - az élelmiszerlánc-kockázatok kezelése - hatékony beavatkozási rendszer megteremtését jelenti az élelmiszerlánc pontjain. A kockázatok kezelését a dokumentum két oldalról közelíti meg, mivel a veszélyek és kockázatok különböző típusúak lehetnek. Egyrészt az ismert kockázatokat folyamatos ellenőrzés alatt kell tartani, és szintjét a lehető legalacsonyabb

³⁷ <http://www.kormany.hu/hu/foldmuvelesugyi-miniszterium/elelmiszerlanc-felugyeletert-felelos-allamtitkarsag/hirek/az-elelmiszerbiztonsag-strategiai-jelentosegu> (2015.04.10.)

³⁸ Élelmiszerlánc-biztonsági Stratégia, 8. o.

szintre kell csökkenteni. Másrészt viszont mindig lesznek olyan kockázatok, amelyeket nem sikerül elfogadható mértékre visszaszorítani. Tipikusan ilyenek az ismeretlen veszélyek, úgymint a természeti katasztrófák, a tisztességtelen piaci magatartás, vagy az olyan szándékos visszaélések, mint amilyen az élelmiszer-hamisítás. A felsorolt veszélyeket a hagyományos ellenőrzési rendszerekkel alapvetően nem lehet megelőzni, ezért azok felmerülésekor különösen nagy szerep jut a veszélyhelyzet gyors kezelésének és a hatékony hatósági fellépésnek. A stratégia 9. számú programja „Hiteles és erős hatóság” címmel kiemelt figyelmet fordít az egész élelmiszerláncot lefedő egységes ellenőrzési, felügyeleti rendszer megvalósítására.

„Erősebbé és hatékonyabbá kell tenni az élelmiszerlánc-felügyeleti intézményrendszert, melynek érdekében a szubszidiaritás elveinek figyelembe vételével fenn kell tartani a közvetlen utasítási rendszert, a rendszerszerű folyamatszabályozással a lehető legalacsonyabb szinten kell tartani a hatósági tevékenységek bürokratikuságát.”³⁹ A stratégia rögzíti, hogy központi, országos illetékességű ellenőrzéseket kell végrehajtani a több megyére kiterjedő ügyek hatékony kezelése érdekében, valamint más okból kiemelt ügyekben. Ahogy arról már korábban írtam, az ilyen ellenőrzéseket a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatalon belül külön szervezeti egységként működő Kiemelt Ügyek Igazgatósága végzi.

Az erős és hatékony élelmiszerlánc-felügyeleti intézményrendszer kapcsán olvasható: *„A hatékonyság javításának legfontosabb feltétele, hogy a felügyeleti szervezet minden egységének tevékenységét összhangba kell hozni az élelmiszerlánc-szemlélettel, fel kell gyorsítani a szervezeten belüli információáramlást és össze kell kapcsolni a korábbi években más-más szervezetekben működő, de egymáshoz hasonló tevékenységet végző központi egységek munkáját.* *≈Az elmúlt években lezajlott változások következtében, bár a NÉBIH egy kézben fogja össze az élelmiszerláncsal kapcsolatos feladatokat, a végrehajtásban a megyei kormányhivatalok és járási hivatalok is érintettek, így szervezeti és működési szempontból mindenképpen át kell gondolni a felügyeleti rendszert. „Az utóbbi évek szervezeti átalakításai... olyan kihívásokat támasztanak, melyek megoldásra várnak.”⁴⁰*

39 Élelmiszerlánc-biztonsági Stratégia, 105. o.

40 Élelmiszerlánc-biztonsági Stratégia, 105. o.

A stratégia 2013. évi készítésekor még nem sejtettük, hogy 2015. év elején az Államreform program II. ütemével a Kormány megerősíti a területi közigazgatási szervek integrációját. Az idézett sorokat 2015 májusában olvasva felmerülhet bennünk a kérdés, hogy vajon mennyire járul hozzá az idei évi közigazgatási reform az Élelmiszerlánc-biztonsági Stratégiában megjelölt hangzatos célok eléréséhez?

A 2015. április 1-jén hatályba lépett új jogszabályi környezet⁴¹ a területi államigazgatási szervek integrációjának megerősítése érdekében alapvetően megváltoztatta a fővárosi és megyei kormányhivatalok belső struktúráját. A korábban önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező szakigazgatási szervekből - az addigi viszonylagos önállóságukat elveszítve - kormányhivatali főosztályok, járási szinten pedig osztályok jöttek létre. A megyei élelmiszerlánc-biztonsági és állategészségügyi igazgatóságok a növény-és talajvédelmi igazgatóságokkal, egyes megyékben a földművelésügyi igazgatóságokkal is összevonva alkotnak egy főosztályt. A Kormány a fővárosi és megyei kormányhivatalokat továbbra is a közigazgatás-szervezésért felelős miniszter - jelenleg a Miniszterelnökséget vezető miniszter - útján irányítja, azonban a szakigazgatási szervek tekintetében fontos változás, hogy a szakmai irányításuk központi közigazgatási szervektől (élelmiszerlánc-biztonság esetén a NÉBIH-tól) átkerült a szakmai irányító miniszterhez (esetünkben a földművelésügyi miniszterhez).⁴² Az élelmiszerlánc-biztonsági megyei szintű feladatok tekintetében, közigazgatási hatósági ügyekben azonban továbbra is a NÉBIH látja el a felügyeleti szerepet, illetve másodfokú szervekre háruló feladatokat. A szakmai irányítás keretébe tartozó feladatok körében azonban a NÉBIH nem kommunikálhat közvetlenül az élelmiszerlánc-biztonsági főosztályok vezetését ellátó megyei főállatorvosokkal,⁴³ de még a megyei kormányhivatalokat vezető kormány megbízottakkal sem, mivel a szakmai irányítási jogkört a miniszter gyakorolja. A közvetlen utasítási lánc (látszatának?) fennmaradásáért folytatott harc utolsó védőbástyájának

41 2015. évi VI. törvény egyes közigazgatási tárgyú törvények módosításáról, 66/2015. (III. 30.) Korm. rendelet a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról, 68/2015. (III. 30.) Korm. rendelet a megyei kormányhivatalok mezőgazdasági feladatainak meghatározásáról, 70/2015. (III. 30.) Korm. rendelet a területi államigazgatási szervezetrendszer átalakításával összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról

42 A fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 66/2015. (III. 30.) Korm. rendelet 5. § (1) bekezdése szerint: „A szakmai irányító miniszter irányítói jogainak gyakorlásában - külön kormányrendeletben meghatározottak szerint - központi államigazgatási szerv is közreműködhet, azonban önálló irányítási jogkört nem gyakorolhat.”

43 Ld. a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti és működési szabályzatáról szóló 7/2015. (III. 31.) MvM utasítás 4. § (11) bekezdését.

tekinthetjük azt az előírást, mely alapján a NÉBIH elnöke rendkívüli, azonnali intézkedést igénylő esetben közvetlenül utasíthatja a megyei kormányhivatal tisztviselőjét.⁴⁴

A szervezeti változások részletes ismertetésétől eltekintek, mivel a fent kiemelt főbb szabályok alapján is tisztán látható, hogy a változások nemhogy előbbre vinnék, hanem sokkal inkább akadályozzák a rendszert az olyan célok elérésében, mint a „közvetlen utasítási rendszer fenntartása” és a „szervezeten belüli információáramlás felgyorsítása”.

Az Élelmiszerlánc-biztonsági Stratégia külön programként kezeli a visszaélések elleni harcot, melynek célja *„a fekete- és szürkegazdaság elleni küzdelem hatékonyságának fokozása”*. A program - a fogyasztók és a tisztességes vállalkozók érdekében - határozott és hatékony fellépést ír elő a tisztességtelen vállalkozásokkal, a hamisítókkal és csalókkal szemben. A stratégia meghatározza, hogy mit értünk hamisítás alatt, mintegy pótolva a fogalom jogszabályi definíciójának a hiányát: *„A hamisítás fogalom alatt az élelmiszerláncban a terméknek szándékosan jogsértő módon történő előállítását vagy forgalomba hozatalát értjük, különösen, ha az előállított, illetve forgalmazott termék a fogyasztó egészségét veszélyezteti, a rá vonatkozó előírásokban vagy a gyártmánylapban meghatározott minőségi előírásoknak nem felel meg, illetve a végső fogyasztó megtévesztésére alkalmas.”*⁴⁵ A stratégia szerint a hamisítások elleni küzdelem legfőbb célja, hogy a fogyasztók legális körülmények között előállított, ellenőrizhető, biztonságos, megfelelő minőségű termékekkel találkozassanak a piacon. Figyelembe kell venni továbbá, hogy a hamisítások és csalások jelentős gazdasági kárt okoznak az eredeti terméket előállító tulajdonosok számára, így az ő érdekeiket is szolgálja a hamisítások visszaszorítása. A stratégia a hamisítások és csalások visszaszorítása érdekében széles körű összefogást szorgalmaz, javasolja a különböző társhatóságok ellenőrzési tevékenységeinek területi és időbeli összehangolását, kihasználva, hogy az egységes fellépés során szélesebb jogi és felügyeleti eszköztár áll a hatóságok rendelkezésére. Fontos továbbá a vállalkozások és a hatóságok közötti együttműködés erősítése is, *„hiszen a vállalkozások kötelező feladata,”*⁴⁶ *hogy minden élelmiszerlánc-biztonsági problémáról, forgalomba került kifogásolt*

44 A Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatalról szóló 22/2012. (II. 29.) Korm. rendelet 2. § (4) bekezdése szerint: *„Az elnök a megyei kormányhivatal kormánytisztviselőjét jogszabályban meghatározott járványügyi, vagy más kiemelt jelentőségű okból azonnali intézkedést igénylő esetben közvetlenül utasíthatja feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására, továbbá jelentést kérhet.”*

45 Élelmiszerlánc-biztonsági Stratégia, 107. o.

46 Ld. 178/2002/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 19. cikk

termékről tájékoztassák a hatóságot, valamint az ilyen terméket saját hatáskörben visszahívják.”⁴⁷

A külföldi hatóságokkal való együttműködés elengedhetetlen az egyre inkább nemzetközivé váló élelmiszer-hamisítás elleni fellépés sikeréhez. A minőségromlás megelőzése és az eredethamisítások visszaszorítása érdekében a program előtérbe kívánja helyezni az élelmiszerlánc-termékekre vonatkozó minőségi előírások pontos meghatározását.

Az élelmiszer-hamisítás, a szándékos élelmiszer-szennyezések reális veszélyt jelentenek napjainkban a társadalomra. Éppen ezért a stratégia „Kritikus infrastruktúrák védelme” című programja is foglalkozik e kérdéssel. A kritikus infrastruktúrához tartozik a biztonságos élelmiszer- és ivóvízellátás is, ezért az Európai Unió közös elveket és eljárást hozott létre az ilyen rendszerek védelmének fejlesztése érdekében.⁴⁸

A stratégiában megfogalmazott programok megvalósítása az élelmiszerlánc biztonságát, végső soron az emberi egészség védelmét szolgálja. A célok megvalósulásáról jelenleg még nincsenek ismereteink, hiszen a 10 évre szóló program kihirdetése óta még csak bő másfél év telt el.

3. Az élelmiszer-hamisítás büntetőjogi vonatkozásai

Az imént vázoltaknál súlyosabb jogkövetkezményekkel is kell számolnia a hamisítást elkövetőnek, amennyiben cselekménye a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (Btk.) valamely tényállását valósítja meg. Amennyiben felmerül a bűncselekmény elkövetésének a gyanúja, az élelmiszerlánc-felügyeleti hatóság - a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (Be.) 171. § (2) bekezdésének megfelelően⁴⁹ - feljelentést tesz az ügyészségen vagy a nyomozó hatóságnál a hatáskörében tudomására jutott bűncselekményről.

⁴⁷ Élelmiszerlánc-biztonsági Stratégia, 108. o.

⁴⁸ Az európai kritikus infrastruktúrák azonosításáról és kijelöléséről, valamint védelmük javítása szükségességének értékeléséről szóló, 2008. december 8.-i 2008/114/EK tanácsi irányelv 2. cikk a) pontja alapján „kritikus infrastruktúra: a tagállamokban található azon eszközök, rendszerek vagy ezek részei, amelyek elengedhetetlenek a létfontosságú társadalmi feladatok ellátásához, az egészségügyhöz, a biztonsághoz, az emberek gazdasági és szociális jólétéhez, valamint amelyek megzavarása vagy megsemmisítése e feladatok folyamatos ellátásának hiánya miatt jelentős következményekkel járna valamely tagállamban.”

⁴⁹ Be. 171. § (2) A hatóság tagja és a hivatalos személy, továbbá, ha külön törvény előírja, a köztisztviselő köteles a hatáskörében tudomására jutott bűncselekményt - ha az elkövető ismert, annak megjelölésével - feljelenteni. A feljelentéshez csatolni kell a bizonyítási eszközöket, ha ez nem lehetséges, a megőrzésükről kell gondoskodni.

Röviden tekintsük át, hogy élelmiszer-hamisítás esetén mely büntetőjogi tényállásokat érdemes vizsgálni. Megvalósulhat az ártalmas közfogyasztási cikkel visszaélés (189. §), illetve a rossz minőségű termék forgalomba hozatala (415. §). Mivel a hamisítók általában „nagyban játszanak”, ezért tevékenységükhöz kapcsolódhat csalás (373. §), költségvetési csalás (396. §) - leánykori nevén adócsalás -, amelyek kiegészülhetnek olyan egyéb, kvázi járulékos bűncselekményekkel, mint a közokirat-hamisítás (342. §), valamint a hamis magánokirat felhasználása (345. §).⁵⁰

A Btk. az egészséget veszélyeztető bűncselekmények között tárgyalja az *ártalmas közfogyasztási cikkel való visszaélés* tényállását.

„189. § (1) Aki forgalomba hozatal céljából olyan közfogyasztási cikket készít vagy tart, amely az egészségre ártalmas, vétség miatt két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(2) Aki ártalmas közfogyasztási cikket forgalomba hoz, büntett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

A bűncselekmény által védett jogi tárgy a polgárok egészségének védelméhez fűződő társadalmi érdek. Az elkövetési tárgynak, az ártalmas közfogyasztási cikknek az ártalmasság nem rendes tulajdonsága. Furcsának tűnik, mégis azért kell ezt kiemelni, mert a forgalomban lévő közfogyasztási cikkek egy része az orvostudomány által is igazoltan káros hatással van az emberi egészségre, gondolva itt például a cigarettára. Az ártalmasság tehát rendellenes tulajdonsága a közfogyasztási cikknek, amely általában gyártási hiba, megromlás, vagy szándékos hamisítás következménye. Az alapeset elkövetési magatartása a készítés és tartás. Készítésen a termék létrehozatalát vagy előállítását kell érteni, míg tartáson a birtoklást, tárolást, raktározást. A minősített eset elkövetési magatartása a forgalomba hozatal, *„amely minden olyan tevékenységet felölel, amelynek következtében az egészségre ártalmas közfogyasztási cikk mások számára hozzáférhetővé válik. A forgalomba hozatalra sor kerülhet visszerhes vagy ingyenes jogüggyellett, nagykereskedők, kiskereskedők, avagy a fogyasztók részére történő értékesítéssel.”*⁵¹ A bűncselekmény megvalósulásához nem szükséges az, hogy a közfogyasztási cikkből ténylegesen

⁵⁰ Jelen dolgozat keretei között nem térek ki az élelmiszer-hamisítás szabálysértési jogi vonatkozásainak részletes tárgyalására. Érdemes megjegyezni azonban, hogy a „Rossz minőségű termék forgalomba hozatala” tényállásának szabálysértési alakzata is van: amennyiben a termék értéke a százezer forintot nem haladja meg, az elkövető a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (Szabs. tv.) 236. §-ába ütköző szabálysértést követ el. A szabálysértési értékre elkövetett csalás (ötvenezer forintot meg nem haladó kárt okozva) a Szabs.tv. 177. §-a szerinti tulajdon elleni szabálysértésnek minősül. Önálló szabálysértési tényállásként jelenik meg az „Élelmiszer engedély nélküli előállítása, forgalomba hozatala”: a 238. § szerint „aki élelmiszer-előállítási vagy -forgalmazási tevékenységet engedély vagy bejelentés nélkül végez, szabálysértést követ el.”

⁵¹ Belovics Ervin - Molnár Gábor Miklós - Sinku Pál: Büntetőjog II. Különös rész, Budapest, HVG-ORAC, 2012., 147. o.

vásároljanak, vagy, hogy egészségügyi ártalom következzen be. A törvény büntetni rendeli a gondatlan elkövetést, továbbá meghatároz büntethetőséget megszüntető okokat is: az elkövető, ha mihamarabb tudomást szerez a közfogyasztási cikk ártalmas voltáról, mindent megtesz azért, hogy az ártalmas közfogyasztási cikk a birtokába visszakerüljön, illetve ne kerüljön forgalomba, nem büntethető.

Az ártalmas közfogyasztási cikkel való visszaélés tényállása speciális a rossz minőségű termék forgalomba hozatala bűncselekményhez képest, így ha a fogyasztási cikk ártalmas az egészségre, úgy a cselekményt az előbbi tényállás szerint kell minősíteni.⁵²

A fogyasztók érdekeit és a gazdasági verseny tisztaságát sértő bűncselekmények körében szabályozza a Btk. a rossz minőségű termék forgalomba hozatalának tényállását.

„415. § (1) Aki rossz minőségű terméket jó minőségű termékként forgalomba hoz, büntetett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

A Btk. meghatározása szerint termék minden birtokba vehető, forgalomképes ingó dolog és a dolog módjára hasznosítható természeti erők.⁵³ Terméknek minősül - több más közt - az élelmiszer, az élő állat, a nyersanyag, a félkész áru is. A Btk. szerint rossz minőségű a termék, ha a jogszabályban vagy az Európai Unió közvetlenül alkalmazandó jogi aktusában előírt biztonságossági vagy minőségi követelményeknek nem felel meg, ilyen előírás hiányában akkor, ha a termék rendeltetészerűen nem használható, vagy használhatósága jelentős mértékben csökkent.⁵⁴

A védett jogi tárgy a fogyasztói érdekek biztosítása, azaz a fogyasztók életének, testi épségének és biztonságának a védelme a termékek biztonságosságának és minőségének a védelme útján. Az elkövetési magatartás a forgalomba hozatal, amely - hasonlóan az ártalmas közfogyasztási cikkel való visszaélés tényállásánál tárgyalathoz - minden olyan tevékenységet felölel, amely révén a termék az elkövető birtokából a vevő, fogyasztó, felhasználó, illetve további forgalmazó birtokába, vagy e nélkül a tulajdonába kerül. A törvény büntetni rendeli az előkészületet, valamint a gondatlan elkövetést is, továbbá büntethetőséget megszüntető okként szabályozza azt az esetet,

⁵² Ld. Opten Jogtár Btk. kommentár

⁵³ Btk. 421. § a) pont

⁵⁴ Btk. 415. § (6) bekezdés

ha az elkövető, „*mihelyt tudomást szerez a termék rossz minőségéről, mindent megtesz azért, hogy a rossz minőségű termék a birtokába visszakerüljön.*”⁵⁵

A vagyoni elleni bűncselekmények között a Btk. 373. §-ában szabályozott *csalás* tényállását érdemes megemlíteni, mivel az élelmiszer-hamisítás elkövetője gyakran „*jogtalan haszonszerzés végett mást tévedésbe ejt, vagy tévedésben tart, és ezzel kárt okoz.*” E rendelkezés célja azonban nem a fogyasztók érdekeinek védelme, és nem is veszi figyelembe az esetleges élelmiszerlánc-biztonsági, illetve egészségügyi kockázatot, hanem a védett jogi tárgy a vagyoni jogviszonyok rendje. Az elkövetési magatartás a tévedésbe ejtés vagy a tévedésben tartás. A tévedésbe ejtés aktív magatartást feltételez, az elkövető a valótlan-ságot valóságként tünteti fel, és ezáltal a megtévesztett személyben téves képzetek alakulnak ki. A tévedésben tartás során az elkövető az ő magatartásától függetlenül létrejött tévedést nem oszlatja el, vagy azt megerősíti. Ez a passzív magatartás akkor értékelhető csalásként, ha jogi - például munkaviszonyon, vagy szerződésen alapuló - kötelessége lenne a felvilágosítás megadása. A csalás materiális bűncselekmény, így annak megvalósulásához szükséges az eredmény, a kár bekövetkezése. A kár a vagyonban okozott értékcsökkenés, vagyis „*pénzben kifejezhető, összegszerűen meghatározható anyagi érték nagyság.*”⁵⁶ A minősített esetek rendszere elsősorban a bekövetkezett kár nagyságán, valamint egyéb minősítő körülmények fennállásától függ.

Az előbbiekben már ismertetett rossz minőségű termék forgalomba hozatala nem speciális a csalás tényállásához képest, mivel előbbi a kár tényállási elemét nem tartalmazza. Amennyiben mindkét bűncselekmény elkövetése megállapítható, és a csalás büntetési tételének felső határa súlyosabb, akkor csalás elkövetésének megállapítása indokolt, amely az enyhébben büntetendő cselekményt „elnyeli”.

Különösen a tartós élelmiszerek - mint a cukor, liszt étolaj - forgalmazása kapcsán nagyon gyakran hallunk áfacsalásokról, amelyet a Btk. a költségvetést károsító bűncselekmények között a 396. §-ban szabályozott költségvetési csalás tényállásaként rendel büntetni:

⁵⁵ Btk. 415. § (5) bekezdés

⁵⁶ Belovics Ervin - Molnár Gábor Miklós - Sinku Pál: Büntetőjog II. Különös rész, Budapest, HVG-ORAC, 2012., 618. o.

„396. § (1) Aki

a) költségvetésbe történő befizetési kötelezettség vagy költségvetésből származó pénzeszközök vonatkozásában más tévedésbe ejt, tévedésben tart, valótlan tartalmú nyilatkozatot tesz, vagy a valós tényt elhallgatja,

b) költségvetésbe történő befizetési kötelezettséggel kapcsolatos kedvezményt jogtalanul vesz igénybe, vagy

c) költségvetésből származó pénzeszközöket a jóváhagyott céltól eltérően használ fel, és ezzel egy vagy több költségvetésnek vagyoni hátrányt okoz, vétség miatt két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

Megjegyzendő, hogy az ilyen jellegű bűncselekmény elkövetésével összefüggésben igen gyakran megvalósul a számvitel rendjének megsértése⁵⁷ is, amelyet a Btk. a gazdálkodás rendjét sértő bűncselekmények között tárgyal.

Számos olyan példát találunk a híradásokban, amikor a hatóság élelmiszer-forgalmazáshoz kapcsolódó, többmilliós, vagy akár milliárdos összegű áfacsalási ügyet göngyölített fel. A hatósági felderítés a közelmúltban is lebuktatott egy olyan szervezetet, amely az adózási szabályokat próbálta kijátszani. Az elkövetők az EU tagállamaiból áfa megfizetése nélkül szereztek be sertés- és marha-, illetve baromfihúst. A húsok eredetét eltitkolták, és a termékeket - egy erre a célra felépített cégláncon át futtatva, fiktív számlák segítségével - belföldről származó, igen kedvező árú terméként jelenítették meg könyvelésben és adóbevallásban is.⁵⁸

A Nemzeti Adó- és Vámhivatal és a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal szoros együttműködésben leplezi le az effajta bűncselekmények elkövetőit. A közösen végzett - gyakran rajtaütésszerű - hatósági ellenőrzések, a gyors információáramlás, az áruk áramlását nyomon követő, a hálózatot egyben átlátó hatóságok, továbbá az ellenőrzési módszerek fejlesztése mind kulcsszerepet játszanak a feketegazdaság visszaszorításában.

⁵⁷ Btk. 403. § (1) Aki a számvitelről szóló törvényben vagy a felhatalmazásán alapuló jogszabályokban előírt bizonylati rendet megsérti vagy könyvvezetési, beszámoló készítési kötelezettségét megszegi, és ezzel

a) a megbízható és valós képet lényegesen befolyásoló hibát idéz elő, vagy

b) az adott üzleti évet érintően vagyoni helyzete áttekintését, illetve ellenőrzését megghiúsítja, büntetett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(2) Az (1) bekezdés szerint büntetendő az egyéni vállalkozó, valamint a számvitelről szóló törvény hatálya alá nem tartozó más gazdálkodó is, aki jogszabályban meghatározott nyilvántartási, bizonylatolási kötelezettségét megszegi, és ezzel vagyoni helyzetének áttekintését, illetve ellenőrzését megghiúsítja.

⁵⁸ <http://portal.nebih.gov.hu/aktualitasok/hirek/friss-hirek/hirek2?>

[p_p_id=101_INSTANCE_4ndba0yRXvQX&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&p_r_p_564233524_tag=nav](http://portal.nebih.gov.hu/aktualitasok/hirek/friss-hirek/hirek2?p_p_id=101_INSTANCE_4ndba0yRXvQX&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&p_r_p_564233524_tag=nav) (2015.04.30.)

Az élelmiszer-hamisításhoz kapcsolódó bűncselekmények között érdemes még szót ejteni a közokirat-hamisítás, valamint a hamis magánokirat felhasználásának tényállásáról is, amelyeket a Btk. a közbizalom elleni bűncselekmények című fejezetében találjuk. Az e fejezetben „*tilalmazott cselekmények a jogi ügyletek és gazdasági forgalom rendes menetének eltorzítására, az ügyletek megkötésében résztvevők félrevezetésére alkalmasak.*”⁵⁹

A közokirat-hamisításnak a 342. §-ban szabályozott formája⁶⁰ bárki által elkövethető, három elkülönült elkövetési magatartása:

- a) hamis közokirat készítése, vagy közokirat tartalmának meghamisítása,
- b) hamis, hamisított vagy más nevére szóló valódi közokirat felhasználása,
- c) közreműködés abban, hogy jog vagy kötelezettség létezésére, megváltozására vagy megszűnésére vonatkozó valótlan adatot, tényt vagy nyilatkozatot foglaljanak közokiratba.

A törvény büntetni rendeli az első két pontban írt fordulat előkészületét, valamint a harmadik pontban körülírt cselekmény gondatlan elkövetését is.

Ha például egy engedélyköteles élelmiszer-előállító vállalkozás az élelmiszerlánc-felügyeleti hatóság által kiadott, meghatározott tevékenységre vonatkozó engedélyét meghamisítja, kibővíti egyéb tevékenységekkel is, vagy a hatóság által határozott időre kiadott engedélyt - annak tartalmát meghamisítva - meghosszabbítja, és ezt használja fel gazdasági partnerei, forgalmazói előtt, akkor közokirat-hamisítást követ el.

A hamis magánokirat felhasználásának tényállását a Btk. 345. §-a a következőképp fogalmazza meg:

„Aki jog vagy kötelezettség létezésének, megváltozásának vagy megszűnésének bizonyítására hamis, hamisított vagy valótlan tartalmú magánokiratot felhasznál, vétség miatt egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

*„Magánokiratnak minősül minden olyan okirat, amelyet jog vagy kötelezettség létezésének, megváltozásának vagy megszűnésének a bizonyítására állítottak ki és nem minősül közokiratnak.”*⁶¹

Az elkövetési magatartás az okirat felhasználása, azaz annak joghatás kiváltását célzó használata. A

⁵⁹ Belovics Ervin - Molnár Gábor Miklós - Sinku Pál: Büntetőjog II. Különös rész, Budapest, HVG-ORAC, 2012., 529. o.

⁶⁰ E dolgozat keretei között nem térek ki a közokirat-hamisítás Btk. 343. §-ában foglalt fordulatának tárgyalására, amelynek elkövetője csak hivatalos személy lehet.

⁶¹ Belovics Ervin - Molnár Gábor Miklós - Sinku Pál: Büntetőjog II. Különös rész, Budapest, HVG-ORAC, 2012., 537. o.

magánokirat meghamisítása, vagy hamis magánokirat készítése önmagában nem valósít meg bűncselekményt. E bűncselekményt követi el például az az élelmiszer-vállalkozó, aki annak érdekében, hogy termékét ökológiai gazdálkodásból származó élelmiszerként - ezáltal jóval drágábban - juttassa el külföldi piacra, meghamisítja az ökológiai tanúsítást végző szerv által kiadott, évekkal korábban lejárt tanúsítványon a dátumot, és ezt küldi meg az egyéb dokumentumokkal együtt a külföldi forgalmazó cég számára.

Az élelmiszer-hamisítás büntetőjogi vonatkozásainak tárgyalása során szót kell ejtenünk a szervezett bűnözés elleni fellépésről.

A büntetőjog világában már rég felismerték, hogy a társas bűnelkövetés - amikor több elkövető vesz részt a cselekményben - a bűnözés veszélyesebb formája. A többes elkövetés a bűncselekmény sikeres végrehajtásának az esélyét növeli, a sértettre is súlyosabb hatást gyakorol, és a bűnözés terjedésében is szerepet játszanak a társas elkövetési formák, hiszen több ember vonódik be a bűncselekmény(ek) elkövetésébe. A többes elkövetés továbbá megteremti a lehetőséget a szervezett elkövetésnek, amely a bűnözés legveszélyesebb formája. A szervezett bűnelkövetés - a társas elkövetésnél ismertetett hatásokon túl - „*a társadalom szövetébe beépül, azt áthatja, és így az egész társadalom bomlásához majd széthullásához vezethet.*”⁶² A felderítést is a felelősségre vonást is nagymértékben akadályozza a bűncselekmények szervezett megvalósítása.

A hatályos Btk. a társas elkövetői alakzatoknak három típusát határozza meg: a csoportos elkövetést, a bűnszövetséget, valamint a bűnszervezetet. A csoportos elkövetés és a bűnszövetségben való elkövetés egyes, a Btk. Különös részében meghatározott bűncselekményeknél minősítő körülményként szerepel, ennek hiányában - az egyéb bűncselekményeknél - a büntetés kiszabása során súlyosító körülményként kell értékelni. A bűnszervezethez ennél sokkal súlyosabb jogkövetkezmények kapcsolódnak.

„*Csoportosan követik el a bűncselekményt, ha az elkövetésben legalább három személy vesz részt.*”⁶³ A csoportos elkövetés növeli a cselekmény társadalomra veszélyességének a fokát, az

⁶² Belovics Ervin - Gellér Balázs - Nagy Ferenc - Tóth Mihály: Büntetőjog I. Általános rész, Budapest, HVG-ORAC, 2012. 339. o.

⁶³ Btk. 459. § (1) bekezdés 3. pont

elkövető elleni fellépés, a védekezés lehetőségét csökkenti. „A csoportos elkövetésnek az a feltétele, hogy legalább három személy egyidejűleg, együttesen vegyen részt az elkövetési tevékenység végrehajtásában, de nem szükséges, hogy valamennyien csak tettesi, illetve társtettesi tevékenységet valósítsanak meg, hanem e súlyosabb minősítést a részesi közreműködés is megalapozza.”⁶⁴

A csoportos elkövetés és a bűnszövetség ismérvei különbözőek, más-más körülményt értékelt a jogalkotó e két fogalomnál, ezért adott esetben nincs akadálya a bűnszövetség és a csoportos elkövetés együttes megállapításának.

Bűnszövetség ugyanis akkor létesül, „ha két vagy több személy bűncselekményeket szervezeten követ el, vagy ebben megállapodik, és legalább egy bűncselekmény elkövetését megkísérlik, de nem jön létre bűnszervezet.”⁶⁵ A Legfelsőbb Bíróság IV. számú Büntető Elvi Döntése értelmében a bűnszövetség lényege a bűncselekmények szervezett elkövetése; tehát nem csak egy meghatározott bűncselekménynek, hanem magának a bűnözésnek a megszervezése, emiatt ezen elkövetési alakzatnak lényegesen nagyobb a társadalomra veszélyessége. A bűnszövetség a szervezett bűnelkövetés enyhébb formája, a kétszeres értékelés tilalma miatt a bűnszervezet és bűnszövetség nem állapítható meg együttesen.⁶⁶

A Btk.-beli meghatározás szerint a bűnszervezet „három vagy több személyből álló, hosszabb időre szervezett, összehangoltan működő csoport, amelynek célja ötévi vagy ezt meghaladó szabadságvesztéssel büntetendő szándékos bűncselekmények elkövetése.”⁶⁷

A 2000-es évek elején a bűnszervezet fogalmának törvényi szintű rögzítését, a bűnszövetségtől - amely feltételezi legalább egy bűncselekmény elkövetését - való elválasztását az indokolta, hogy hazánkban is egyre érezhetőbbé vált a szervezett bűnözés terjedése. Tipikusan szervezett hálózatban folynak a prostitúcióra épülő bűncselekmények, a kábítószer-kereskedelem,

64 A Legfelsőbb Bíróság 2/2000. számú büntető jogegységi határozata

65 Btk. 459. § (1) bekezdés 2. pont

66 Btk. 91. § (3) A bűncselekmény bűnszervezetben történő elkövetésének megállapítása esetén az e törvényben a bűncselekmény bűnszövetségben történő elkövetésének esetére megállapított jogkövetkezmények nem alkalmazhatók.

67 Btk. 459. § (1) bekezdés 1. pont

az üzletszerű embercsempészes, a pénzmosás, a csempészet, és még hosszan folytathatnánk a sort, amelyet az utóbbi években elterjedt, élelmiszerrel kapcsolatos csalásokkal zárhatnánk. Ahogy azt korábban említettem, az európai uniós tagállamok alig néhány éve döbrentek rá, hogy az élelmiszer-hamisítást elkövető bűnözők kiterjedt hálózattal rendelkeznek, és bizony ezek a bűncselekmények nem állnak meg az országhatárokon, hanem az egész EU-t, illetve harmadik országokat is átszönek. A Btk. a bűnszervezetek működése elleni hatékony fellépés érdekében már a bűnszervezet létrehozásával kapcsolatos cselekményeket is büntetni rendeli, önálló előkészületi tényállás meghatározásával. A Btk. 321. § (1) bekezdése szerint *a bűnszervezetben való részvétel büntetettét követi el, „aki bűncselekmény bűnszervezetben történő elkövetésére felhív, ajánlkozik, vállalkozik, a közös elkövetésben megállapodik, vagy az elkövetés elősegítése céljából az ehhez szükséges vagy ezt könnyítő feltételeket biztosítja, illetve a bűnszervezet tevékenységét egyéb módon támogatja.”*

A bűnszervezetben való elkövetéshez a jogalkotó rendkívül sok, kötelezően alkalmazandó hátrányos jogkövetkezményt rendel a Btk. Általános részének szabályai között. Ilyen például, hogy bűnszervezeti elkövetővel szemben a határozott ideig tartó szabadságvesztés maximuma 20 helyett 25 év, a szabadságvesztést pedig minden esetben fegyházban kell letöltenie. Határozott ideig tartó szabadságvesztés esetén az ilyen elkövető ki van zárva a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségéből, bizonyos bűncselekmények esetén pedig az életfogytig tartó szabadságvesztés esetén is. Az elkövetés elrendelése nem mellőzhető, a bűnszervezet alatt szerzett vagyona vagyonekötés alá esik, a jogszerű szerzést pedig az elkövetőnek kell bizonyítania.

A szervezett bűnözés fő jellemzője, hogy az egymással szoros és rendszeres kapcsolatban álló bűnözők, illetve bűnözői csoportok nyereség- vagy hatalomvágyból bűncselekményeket tervszerűen, összehangoltan követnek el. A szervezett bűnözői hálózat sokszor sejtyszerűen épül fel, azaz a csoportok önállóan, egy központi vezetéstől függetlenül követik el a bűncselekményeket. A törvénytelen tevékenységüket pedig igyekeznek legálisként feltüntetni, tipikusan pénzmosás útján. Éppen ezért az uniós igazságügyi együttműködés keretében a szervezett bűnözés elleni fellépés egyik legfőbb pontja a szervezetek pénzügyi hátterének és bevételi forrásainak felszámolása.⁶⁸

68 <http://www.europarl.europa.eu/news/hu/news-room/content/20131018IPR22665/html/Fell%C3%A9p%C3%A9s-a-szervezett-b%C5%B1n%C3%B6z%C3%A9s-a-korrupci%C3%B3-C3%A9s-a-p%C3%A9nzmos%C3%A1s-ellen> (2015.05.05.)

A gazdasági-társadalmi változások következtében, a gazdasági élet felgyorsulásával megszorodott gazdasági bűncselekmények, illetve a szervezett bűnözés terjedése egy új, a magyar jogban ismeretlen intézmény bevezetését eredményezte: a jogi személyek büntetőjogi felelősségre vonásának lehetőségét. Ez a jogintézmény az angolszász jogrendszerű országokban nem volt idegen, a 20. század végén pedig egyre több nemzetközi egyezmény, ajánlás, és egyéb dokumentum foglalkozott a kérdéskörrel.

Az Európai Unió Tanácsának a 98/733/IB számú, a bűnszervezetben való részvétel bűncselekménnyé nyilvánításáról szóló együttes fellépésének 3. cikke szerint: *„Minden tagállam a nemzeti jogában előírt eljárásoknak megfelelően biztosítja a jogi személyek büntetőjogi, illetve ennek hiányában más jellegű felelősségre vonásának lehetőségét a 2. cikk (1) bekezdésének hatálya alá tartozó* *≍* *megj.: a bűnszervezetben való részvétellel kapcsolatos ≡ bűncselekmények általuk történt elkövetéséért. A jogi személy e felelőssége nem érinti azoknak a természetes személyeknek a büntetőjogi felelősségét, akik a bűncselekmények elkövetői vagy részesei voltak. A tagállamok biztosítják különösen azt, hogy a jogi személyeket hatékony, arányos és visszatartó erejű büntetésekkel sújtsák, és azt, hogy rájuk vagyoni és egyéb, gazdasági jellegű szankciók legyenek kiróhatók.*”

A jogi személyek felelősségére vonatkozó rendelkezéseket tartalmaz az Egyesült Nemzetek Szervezete keretében létrejött, a nemzetközi szervezett bűnözés elleni Egyezmény⁶⁹ 10. cikke is, mely szerint *„Minden Részes Állam - hazai jogelveivel összhangban - olyan intézkedéseket fogad el, amelyek szükségesek lehetnek ahhoz, hogy a jogi személyek felelőssége megállapítható legyen a szervezett bűnözői csoport részvételével elkövetett súlyos bűncselekményekben,*” továbbá az Egyezmény által megállapított - így például szervezett bűnözői csoportban való részvétel - bűncselekmények esetén. Az Egyezmény lehetőséget ad a jogi személy polgári jogi, büntetőjogi vagy államigazgatási felelősségre vonására. A 10. cikk (4) bekezdése szerint *„minden Részes Állam különösképpen azt biztosítja, hogy a jelen cikkel összhangban felelőssé tett jogi személyek hatékony, arányos és visszatartó erejű büntetőjogi vagy nem büntetőjogi szankciók alá essenek, ideértve a pénzügyi szankciókat is.*” Az Egyezmény - az Európai Unió Tanácsának fent hivatkozott együttes fellépéséhez hasonlóan - hangsúlyozza azt is, hogy a jogi személy felelősségre vonása

⁶⁹ Magyarországon kihirdette: a 2006. évi CI. törvény az Egyesült Nemzetek keretében, Palermóban, 2000. december 14-én létrejött, a nemzetközi szervezett bűnözés elleni Egyezmény kihirdetéséről

„nem érinti azoknak a természetes személyeknek a büntetőjogi felelősségét, akik a bűncselekményt ténylegesen elkövették.”

Magyarországon - a kialakult nemzetközi jogi környezetbe illeszkedően - a jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedésekről szóló 2001. évi CIV. törvény szabályozza e kérdéskört, amely Európai Unió csatlakozásunk napján, 2004. május 1-jén lépett hatályba.

Büntetőjogunk a személyes felelősség elvén alapszik, bűncselekményt csak természetes személy követhet el és a büntetőjogi felelősség egyéni felelősség. Éppen ezért a törvény nem büntetésről, hanem a jogi személlyel szembeni intézkedésekről szól, mivel a büntetés kiszabásának feltétele lenne a bűnösség megállapítása, amely azonban a személyes felelősség elve miatt fogalmilag kizárt jogi személy esetén. A törvényhez fűzött indokolás szerint „a jogi személynek nincs önálló büntető anyagi jogi jogalanyisága, tehát a jogi személy nem válik - a Btk. értelmében - elkövetővé, nem lehet bűncselekmény tette vagy részese”. A jogi személlyel szemben büntetőjogi intézkedés kiszabása csak járulékos jellegű, mert feltételezi egy természetes személy büntetőjogi felelősségének a megállapítását. Éppen ezért - főszabály szerint - a terhelt ellen indított büntetőeljárásban kell határozni a jogi személlyel szembeni intézkedés alkalmazásáról.

A jogi személlyel szemben csak akkor alkalmazhatók a törvény szerinti intézkedések, ha a Btk.-ban meghatározott szándékos bűncselekmény elkövetése a jogi személy javára előny szerzését célozta vagy eredményezte, vagy a bűncselekményt a jogi személy felhasználásával követték el, és a bűncselekményt a jogi személy érdekében eljáró, a törvényben felsorolt meghatározott személy követte el, vagy az az elkövetésről tudott.⁷⁰

70 Ld. 2001. évi CIV. törvény 2. §

2. § (1) Jogi személlyel szemben az e törvényben meghatározott intézkedések a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvényben (a továbbiakban: Btk.) és - a 2013. július 1-jét megelőzően elkövetett bűncselekmények vonatkozásában - a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvényben meghatározott szándékos bűncselekmény elkövetése esetén alkalmazhatók, ha a bűncselekmény elkövetése a jogi személy javára előny szerzését célozta vagy eredményezte, vagy a bűncselekményt a jogi személy felhasználásával követték el, és a bűncselekményt a jogi személy

a) vezető tisztségviselője vagy a képviselőre feljogosított tagja, alkalmazottja, illetve tisztségviselője, cégvezetője, valamint felügyelőbizottságának tagja, illetve ezek megbízottja a jogi személy tevékenységi körében követte el,

b) tagja vagy alkalmazottja a jogi személy tevékenységi körében követte el, és a vezető tisztségviselő, a cégvezető, illetve a felügyelőbizottság irányítási vagy ellenőrzési kötelezettségének teljesítése a bűncselekmény elkövetését megakadályozhatta volna.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott eseteken kívül az e törvényben meghatározott intézkedések alkalmazhatók akkor is, ha a bűncselekmény elkövetése a jogi személy javára előny szerzését eredményezte, vagy a bűncselekményt a jogi személy felhasználásával követték el, és a jogi személy vezető tisztségviselője vagy a képviselőre feljogosított tagja, alkalmazottja, illetve tisztségviselője, cégvezetője, valamint felügyelőbizottságának tagja a bűncselekmény elkövetéséről tudott.

A jogi személlyel szemben alkalmazható legsúlyosabb büntetőjogi intézkedés a jogi személy megszüntetése. Emellett a törvény két másik intézkedési lehetőséget szabályoz: a jogi személy tevékenységének - 1 évtől 3 évig terjedő időtartamra szóló - korlátozását, valamint pénzbírság kiszabását.

A pénzbírság legnagyobb mértéke a bűncselekménnyel elért vagy elérni kívánt vagyoni előny értékének a háromszorosa, de legalább ötszázezer forint. A törvényi indokolás szerint a pénzbírság felső határának meghatározásában *„a háromszoros mérték azt jelzi, hogy a pénzbírság célja nem pusztán a vagyoni előny elvonása, hanem egyidejűleg represszív jellegű szankció is, amelynek célja a további jogsértések megelőzése az általános visszatartó hatáson keresztül.”*

A jogintézmény súlyát, vagyis inkább súlytalanságát alátámasztják az intézkedés alkalmazására vonatkozó statisztikai adatok is. A Legfőbb Ügyészség 2014-ben egy nyilvánosan közzétett, közérdekű adatigénylésre adott válaszában⁷¹ ismertette, hogy 2007. és 2014. április 30. között az ügyészség összesen 39 esetben indítványozta a vádiratban jogi személlyel szemben intézkedés alkalmazását. Az adatközlés szerint ennél jóval kevesebb, legkevesebb 9 esetben⁷² alkalmazott a bíróság első fokú ítéletében ilyen intézkedést.

Magyarország eleget tett a nemzetközi egyezmények és európai uniós előírásoknak a jogi személyekkel szemben alkalmazható intézkedések lehetőségének megteremtésével. Kérdés azonban, hogy ez valóban hatékony kényszerítő eszköz-e az állam kezében az olyan bűncselekmények visszaszorítására, amelyek gazdálkodó szervezetek érdekeit szolgálják. Manapság az elektronikus cégeljárások segítségével egy óra alatt alapíthatunk új céget, és szinte „gyerekjáték” kimenteni, illetve átmenteni a vagyont egy, a hatóság által lefűlelt vállalkozásból a másikba. Ezzel szemben a képzeletbeli mérlegünk másik serpenyőjébe belehelyezzük a közismerten lassú és nehézkes büntetőeljárás folyamatot, a több hónapos nyomozati szakasszal, majd az évekig tartó bírósági eljárással - esetleg egy olyan másodfokú döntéssel együtt, mely hatályon kívül helyezi a döntést és új eljárás lefolytatására kötelezi az elsőfokú hatóságot. Mindezt összevetve,

⁷¹ <http://kimitud.atlatszo.hu/request/jogi-szem-llyel-szemben-alkalmaz> (2015.05.05.)

⁷² Megjegyzendő, hogy ez a szám nem teljes, a Legfőbb Ügyészség LFIIIGA//429-3/2014. számú válaszelevele szerint *„a bíróság határozatában alkalmazott intézkedések vonatkozásában az adatok kizárólag az I. fokú ítéletek alapján kerülnek rögzítésre. Ebből következik egyrészt, hogy nincs adatunk arra, hogy jogerősen hány ilyen intézkedést szabott ki a bíróság, másrészt ez az adathalmaz nyilvánvalóan hiányos, mivel a bírósági határozat egyéb rendelkezései mellett sok esetben nem kerül sor az ezen intézkedésre vonatkozó másodlagos adatrögzítésre.”*

álláspontom szerint a jogerős döntés meghozatalakor a jogi személlyel szemben kiszabott intézkedésnek nem lesz már valódi súlya.

V. Zárszó

Néhány tíz oldalban összefoglalva olvashattunk az Európai Unió által az élelmiszer-hamisítások visszaszorítása érdekében tett lépésekről és a jövőre vonatkozó terveiről. Néhány országot kiragadva láthattunk példákat arra, hogy az élelmiszerlánc-felügyeleti hatóság hogyan veszi fel a kesztyűt az élelmiszerrel kapcsolatos visszaéléseket - gyakran bűncselekményeket - elkövető bűnözőkkel szemben. Megismerhettük a hazai jogszabályi kereteket, melyet egyrészt közigazgatási jogi, másrészt pedig büntetőjogi oldalról vizsgáltunk.

Mindezek alapján felmerül a kérdés: vajon az ismertetett jogi rendelkezések alkalmasak-e a cél elérésére? Mi is a cél? A cél az, hogy a fogyasztók egészségének védelme érdekében az élelmiszerlánc-biztonságot magas szinten tartsuk, ezért az élelmiszerekkel kapcsolatos csalásokat visszaszorítsuk, a hamis termékek mielőbb kikerüljenek a forgalomból, az elkövetők a hatóság elé kerüljenek és elnyerjék méltó - és a további elkövetéstől elrettentő - büntetésüket.

Az élelmiszerekkel kapcsolatos visszaéléseket a bűnözők azért követik el, mert magas haszonnal kecsegtet a cselekmény, másrészt pedig alacsony a lelepleződés veszélye. Ez utóbbi tényező megszüntetésére az elmúlt néhány évben több pozitív kezdeményezés is történt, azonban még volna mit javítani a helyzeten.

A határon átnyúló csalásokat szorosabb nemzetközi együttműködéssel lehetne megfogni: a hatóságok között közvetlenebb kommunikációs formákat kell kialakítani - gondoljunk csak a közigazgatási eljárásban szabályozott nemzetközi jogsegély nehézkességére -, ennek érdekében a hatósági személyzet közötti jó viszony kialakítására is fórumot kellene biztosítani. Olyan szintű folyamatos hatósági „éberségre” és koordinált tevékenységre van szükség, mint ha az Opson-akciók nem csupán kampányszerűen, hanem egész évben tartanának.

Magyarországon az élelmiszerlánc-felügyeleti hatóság speciális egysége, a KÜI megalakítása óta rengeteg illegális tevékenységet fedett fel, és megtette a szükséges intézkedéseket a

létesítmények bezárása, valamint a pénzbírság kiszabása érdekében. Álláspontom szerint azonban nem állnak rendelkezésre elégséges büntetőjogi eszközök az elkövetők felelősségre vonásához. A IV. fejezet 3. részében ismertetett tényállásokat csak részben lehet alkalmazni élelmiszerekkel kapcsolatos visszaélésekre. Bizonyítási nehézségek is felmerülnek: ártalmas közfogyasztási cikkel való visszaélés esetén az ártalmasság kérdése meghatározó, így például a lóhúsbotrányból ismert tevékenységgel (azaz a marhahúsosként jelölt, valójában lóhúst tartalmazó lasagne forgalmazásával) nem valósul meg ez a tényállás, hiszen a termék nem tartalmazott semmi egészségre ártalmas anyagot, a lóhús is alkalmas emberi fogyasztásra. Ugyanennél a példánál maradva a rossz minőségű termék forgalomba hozatalának büntetőjogi tényállásánál is el kellene gondolkodni: a termék vajon megfelelt-e a jogszabályban előírt minőségi követelményeknek? Jogszabályban rögzített minőségi követelmény, hogy a 100% marhahúst tartalmazó élelmiszer valóban 100%-ban marhahúst tartalmazzon? Vagy egyszerű jelölési hiba történt csupán? Vajon megállapítható volna-e a lasagne gyártójának a büntetőjogi felelőssége, figyelembe véve azt, hogy a cég marhahúst vásárolt beszállítójától, azt azonban nem tudta, hogy a láncolatban néhány lépéssel korábban, a vágóhídon az a marhahús még nyerített?

A hatékony büntetőjogi fellépéshez szükség volna egy élelmiszer-hamisításról - vagy élelmiszerlánc-termékek hamisításáról - szóló külön, önálló büntetőjogi tényállás beillesztésére a Büntető Törvénykönyvbe. A tényállás meghatározása során a jogalkotónak ügyelnie kell arra, hogy kellően széleskörűen határozza meg a cselekményt, több elkövetési magatartást felsorolva. Figyelembe kell venni továbbá az élelmiszerlánc szektorának sajátosságait, és nem szabad elfelejteni, hogy a törvény által védett jogi tárgy ez esetben az emberi élet és egészség védelme.

Nagyon sok tennivaló van még a vásárlók, fogyasztók tudatformálása terén is. Magyarországon a NÉBIH az utóbbi években aktív kommunikációs tevékenységet folytat, ismeretterjesztő kampányok keretében felhívja a fogyasztók figyelmét a veszélyekre és kockázatokra. A tudatos fogyasztói társadalomban a vásárló tisztában a felelősségével, hiszen az általa megfogalmazott igények (mit vásárol meg) visszahatnak a kereskedelemre és a termelésre is.

Az élelmiszerekkel kapcsolatos visszaélések felszámolása érdekében megindult folyamatok előrehaladásával, az uniós tervek megvalósításával, valamint az ismertetett jogi eszközök

segítségével remélhetőleg sikerül csatákat, sőt háborút nyerni az élelmiszer-hamisítás ellen folytatott küzdelemben. Remélhetőleg a közeljövőben eljutunk oda, hogy a bűnözői csoportok elfordulnak az élelmiszer-hamisítási tevékenységtől, mert tudják: „rossz lóra tesz” az, aki élelmiszerral kapcsolatos csalásokból akar haszonra szert tenni.

Felhasznált irodalom

- Belovics Ervin - Gellér Balázs - Nagy Ferenc - Tóth Mihály: Büntetőjog I. Általános rész, Budapest, HVG-ORAC, 2012.
- Belovics Ervin - Molnár Gábor Miklós - Sinku Pál: Büntetőjog II. Különös rész, Budapest, HVG-ORAC, 2012.
- Freda Adler - Gerhard O.W. Mueller - William S. Laufer: Kriminológia, Budapest, Osiris Kiadó, 2002.
- Dr. Szeitzné dr. Szabó Mária (szerk.): Élelmiszer-biztonsági helyzetelemzés és kockázatértékelés, Budapest, Agroinform, 2008.
- Kovács Ferenc - Bíró Géza (szerk.): Élelmiszer-biztonság EU szabályozás, Budapest, Agroinform, 2003.
- Laczay Péter: Élelmiszer-higiéniá, Élelmiszerlánc-biztonság, Budapest, Mezőgazda, 2008.

A fentieken túl a szakdolgozat megírásához segítségemre voltak a lábjegyzetekben rögzített internetes források is.

Felhasznált jogszabályok jegyzéke

- 178/2002/EK (2002. január 28.) európai parlamenti és tanácsi rendelet az élelmiszerjog általános elveiről és követelményeiről, az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság létrehozásáról és az élelmiszerbiztonságra vonatkozó eljárások megállapításáról
- 1169/2011/EU (2011. október 25.) európai parlamenti és tanácsi rendelet a fogyasztók élelmiszerekkel kapcsolatos tájékoztatásáról, az 1924/2006/EK és az 1925/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról és a 87/250/EGK bizottsági irányelv, a 90/496/EGK tanácsi irányelv, az 1999/10/EK bizottsági irányelv, a 2000/13/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv, a 2002/67/EK és a 2008/5/EK bizottsági irányelv és a 608/2004/EK bizottsági rendelet hatályon kívül helyezéséről

- 882/2004/EK (2004. április 29.) európai parlamenti és tanácsi rendelet a takarmány- és élelmiszerjog, valamint az állat-egészségügyi és az állatok kíméletére vonatkozó szabályok követelményeinek történő megfelelés ellenőrzésének biztosítása céljából végrehajtott hatósági ellenőrzésekről
- 2008. évi XLVI. törvény az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről
- 194/2008. (VII. 31.) Korm. rendelet az élelmiszerlánc felügyeletével összefüggő bírságok kiszámításának módjáról és mértékéről
- 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről
- 1998. évi XIX. törvény a büntetőeljárásról
- 2001. évi CIV. törvény a jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedésekről
- 66/2015. (III. 30.) Korm. rendelet a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról