

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-366/2013 számú ügyben**

Előadó: dr. Bácskai Krisztina  
dr. Bene Beáta  
dr. Lux Ágnes

**Az eljárás megindulása**

A 2007-ben indított Gyermekjogi projekt keretében 2013-ban a gyermekek egészséges környezethez való jogának vizsgálata állt a középpontban, melyhez kapcsolódóan feltártam az élelmiszerek környezet egészségügyi kérdéseit, az élelmiszerlánc hatósági felügyeletének működését, valamint a fogyasztók biztonságos élelmiszerekkel történő ellátásának garanciális elemeit, különös tekintettel a gyermekekre, mint kiemelten védendő fogyasztói csoportra.

Az élelmiszer-biztonság elvileg olyan rendszer kiépítését és működtetését jelenti az egész élelmiszerláncban, amely kizárja, hogy a fogyasztó egészségére veszélyt jelentő élelmiszer kerüljön az asztalra, az esetleges hibákat gyorsan jelzi és javítja. Megvalósításában fontos szerepe van a jó szabályozásnak, a helyes gyártási gyakorlat alkalmazásának az élelmiszertermelőknél és forgalmazóknál, a hatékony ellenőrzésnek, az oktatásnak és a felvilágosításnak. A rendszer működtetése tehát sokszereplős, szinte az egész társadalom együttműködését igényli, ugyanakkor a veszély éppen ebben rejlik, hiszen csak akkor hatékony, ha minden ponton jól működik.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (4) bekezdése lehetővé teszi a biztos számára, hogy hivatalból indított vizsgálattal a természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásságot kivizsgálja, ezért ennek alapján fel kívánom tární a jogállamiság elvéből fakadó *jogbiztonsághoz való jog* (Alaptörvény B) cikk), a *gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga* (Alaptörvény XVI. cikk), valamint az *egészséghez, illetve az egészséges környezethez való jog* (Alaptörvény XX., XXI. cikk), érvényesülését.

A vizsgálat során tájékoztatást kértem a nemzetgazdasági minisztertől, a vidékfejlesztési minisztertől, a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság főigazgatójától, a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal elnökétől, az Országos Élelmezés- és Táplálkozástudományi Intézet főigazgató főorvosától, az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat országos tisztifőorvosától, valamint a Fogyasztóvédelmi Egyesületek Országos Szövetsége ügyvezető elnökétől.

**Az érintett alapvető jogok és elvek**

- a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*”];
- a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga [Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés: „*Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.*”]
- a testi és lelki egészséghez való jog [Alaptörvény XX. cikk (1) (2) bekezdés: „*Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. (2) Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő*”]

## **Alkalmazott jogszabályok**

1. Magyarország Alaptörvénye
2. Az Európai Parlament és a Tanács 178/2002/EK rendelete (2002. január 28.) az élelmiszerjog általános elveiről és követelményeiről, az Európai Élelmiszer-biztonsági Hatóság létrehozásáról és az élelmiszer-biztonságra vonatkozó eljárások megállapításáról
3. Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
4. Az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény (Éltv.)
5. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)
6. A fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény (Fgyt.)
7. A fogyasztóvédelmi hatóság élelmiszerek vonatkozásában a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvény (Fttv.)
8. A Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatalról szóló 22/2012. (II. 29.) Korm. rendelet
9. A Nemzeti alaptanterv (NAT) kiadásáról szóló 130/1995. (X. 26.) Korm. rendelet
10. Az élelmiszer-előállítás és forgalomba hozatal egyes élelmiszer-higiéniai feltételeiről és az élelmiszerek hatósági ellenőrzéséről szóló 68/2007. (VII. 26.) FVM-EüM-SZMM együttes rendelet
11. Az állati eredetű élelmiszerek forgalomba hozatalának és az értékesítés helyén történő élelmiszer-előállításnak élelmiszer-higiéniai feltételeiről szóló 64/2007. (VII. 23.) FVM-EüM együttes rendelet
12. Az élelmiszerek jelöléséről szóló 19/2004. (II. 26.) FVM-ESZCSM-GKM együttes rendelet
13. Az élelmiszerek vegyi szennyezettségének megengedhető mértékéről szóló 17/1999. (VI. 16.) EüM rendelet (EüM rendelet)
14. A vendéglátó-ipari termékek előállításának és forgalomba hozatalának élelmiszerbiztonsági feltételeiről szóló 62/2011. (VI. 30.) VM rendelet
15. A Magyar Élelmiszerkönyv kötelező előírásairól szóló 152/2009. (XI. 12.) FVM rendelet

## **A megállapított tényállás**

**1.a.** *A nemzetgazdasági miniszter (a továbbiakban: miniszter) a fogyasztóvédelmi hatóság és a Gazdasági Versenyhivatal (a továbbiakban: GVH) hatáskörének elhatárolása, valamint a közöttük kialakított együttműködési gyakorlat kérdéseivel kapcsolatban tájékoztatót, hogy az élelmiszer-biztonság hazai helyzetének kapcsán kizárólag a fogyasztóvédelmet érintő kérdésekben tud felvilágosítást adni, tekintve, hogy az egyes miniszterek valamint a Miniszterelnöki Hivatal vezető államtitkár feladat-és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet 73. § w) pontja a nemzetgazdasági minisztert jelöli meg a Kormány fogyasztóvédelemért felelős tagjaként.*

**b.** *A miniszter tájékoztatása szerint a fogyasztóvédelmi hatóság az élelmiszerek vonatkozásában a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvény (a továbbiakban: Fttv.) 10. § (1) bekezdése alapján a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok tilalmának megsértése miatt jogosult eljárni, továbbá az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény (a továbbiakban: Éltv.) 10. § (2)-(4) bekezdéseiben foglaltak megtartásának ellenőrzése tekintetében rendelkezik hatáskörrel. Ezek alapján a fogyasztóvédelmi hatóság – az élelmiszerlánc biztonsági szempontú felügyeletről leválasztottan – a fogyasztók vagyoni érdekeinek védelmére koncentrálna, abban az esetben jogosult fellépni, ha akár a termék címkéjén, akár annak reklámjában a fogyasztókat megtévesztő vagy arra alkalmas valótlan információk feltüntetésére kerül sor. Így például az élelmiszer-jelölés és az alkalmazott jelölési módszer, továbbá az élelmiszerek megjelenítése (formája, alakja, csomagolása, bemutatásának módja, kellékei) nem lehet a végső fogyasztó részére megtévesztő.*

c. Az Éltv. 25. § (3) bekezdése szerint a 10. § (2)-(4) bekezdéseiben foglalt rendelkezések megsértése esetén az eljárás lefolytatására az Fttv.-ben meghatározott hatóság, jelen esetben a GVH vagy a fogyasztóvédelmi hatóság jogosult. *A 25. § (4) bekezdése alapján az élelmiszer-jelölési előírások megsértésének észlelése esetén az élelmiszerlánc-felügyeleti szerv, illetve a fogyasztóvédelmi hatóság egymást haladéktalanul értesíti az eljárás megindításáról az eljárás tárgyát képező tényállás ismertetésével, melynek során az ügy érdemi azonosíthatóságához szükséges adatokat a másik fél rendelkezésére bocsátja.*

A fent hivatkozott (4) bekezdés szerinti értesítési kötelezettséggel kapcsolatban a gyakorlatban a fogyasztóvédelmi hatóság nem észlelt problémát, így például hatásköri vitára nem került sor, ilyen irányú megkeresés nem érkezett a fogyasztóvédelmi hatósághoz. Ugyanakkor miután a fogyasztóvédelmi hatóság hatásköre – a fentebb ismertetettek szerint – az élelmiszer-biztonságot érintő kérdésekre nem terjed ki, arra vonatkozóan a fogyasztóvédelmi hatóság nem rendelkezik ismeretekkel, hogy az élelmiszer-biztonság tekintetében vannak-e ellenőrizetlen területek.

d. A GVH és a fogyasztóvédelmi hatóság hatáskörének elhatárolásával kapcsolatban a miniszter kiemelte, hogy az Fttv. 11. § (2) bekezdése felsorolja azokat a körülményeket, melyek fennállása esetén a gazdasági verseny érdemi érintettsége minden egyéb körülményre tekintet nélkül fennáll, azaz amikor a GVH jár el. Ezen túlmenően az (1) bekezdés felsorolja azon szempontokat, melyek a gazdasági verseny érdemi érintettségének megállapításakor irányadóak. *A hatásköri viták elkerülését segíti továbbá a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság és a GVH között létrejött együttműködési megállapodás, valamint az a gyakorlat, hogy a hatóságok kapcsolattartói rövid úton érintkeznek egymással. Ez gyors és hatékony módja a hatásköri viták elkerülésének.* Az egyeztetéseket elősegíti az Fttv. 20.§ (2) bekezdésben foglalt rendelkezés, amelynek értelmében a fogyasztóvédelmi hatóság hatáskörének vizsgálata keretében, a hatóság felhívására a vállalkozás köteles nyilatkozni arról, hogy az adott kereskedelmi gyakorlattal összefüggésben milyen kommunikációs eszközök kerültek alkalmazásra.

e. A miniszter tájékoztatása szerint a fogyasztóvédelmi hatóság által az Fttv. szerint lefolytatott eljárásnak minden esetben részét képezi annak vizsgálata, hogy a kereskedelmi gyakorlat – a fentebb hivatkozott jogszabályi szempontok alapján – a gazdasági versenyt érdemben érintette-e, így az eljárás során feltárja, hogy a GVH eljárását megalapozó körülmények milyen mértékben állnak fent. Amennyiben a gazdasági verseny érdemi érintettsége kerül megállapításra, úgy az ügyet további intézkedés céljából áteszik a hatáskörrel rendelkező GVH-hoz.

A Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság (a továbbiakban: NFH) a témavizsgálatokat megelőzően a területi felügyelőségek részére minden esetben összeállít egy ún. ellenőrzési útmutatót, amely — többek között — tartalmazza a fogyasztóvédelmi felügyelőségek vizsgálatakor alkalmazandó eljárásjogi kérdéseket is, különös tekintettel a hatásköri kérdésekre. Az élelmiszerek forgalmazásának ellenőrzésére irányuló témavizsgálatokat lezáró összefoglaló jelentések (melyek megtalálhatóak az NFH honlapján) minden esetben pontosan számot adnak az élelmiszerlánc- felügyeleti szerv, illetve a GVH felé áttett ügyekről.

*Kiemelendő továbbá, hogy a vonatkozó jogszabályok hatályba lépése óta az élelmiszereket érintő, közigazgatási határozat felülvizsgálata iránt indított perekben nem született olyan bírósági döntés, melyben a fogyasztóvédelmi hatóság, az élelmiszerlánc felügyeleti szerv vagy a GVH jogsértően állapította volna meg hatáskörét.*

2. a. A vidékfejlesztési miniszter tájékoztatása szerint a Magyar Élelmiszerkönyv kötelező előírásairól szóló 152/2009. (XI. 12.) FVM rendelet élelmiszerek tápértékjelöléséről szóló 1-1-90/496 számú előírása értelmében csak akkor kell feltüntetni a tápértékeket egy élelmiszer csomagolásán, ha a termékkel kapcsolatban valamilyen tápanyag-összetételre vagy egészségre vonatkozó állítást tettek, vagy különleges táplálkozási célú élelmiszerként (például

csecsemőtápszerek, diabetikus élelmiszerek) hozták forgalomba. A fogyasztók élelmiszerekkel kapcsolatos tájékoztatásáról szóló 1169/2011/EU rendelet (a továbbiakban: 1169/2011/EU rendelet) 2014. december 13-ától kötelező lesz valamennyi európai uniós tagállamban, így Magyarországon is, a tápértékekkel kapcsolatos információk megjelenítését azonban csak 2016. december 13-ától vezeti be kötelező jelleggel valamennyi élelmiszer csomagolásán. Tehát 2014 és 2016 között még nem kötelező a tápértékjelölés, ugyanakkor az élelmiszer-vállalkozások, amelyek termékeiken már fel szeretnék tüntetni ezeket az információkat, kizárólag az új uniós rendeletben meghatározott szabályok szerint tehetik. Az élelmiszer-vállalkozások 2014 és 2016 között így fel tudják használni a már legyártott régi csomagolóanyagokat, amelyeken még egyáltalán nem, vagy csak a régi szabályok szerint szerepelnek a tápérték adatok. A két éves átmeneti időszakban a tagállamok nem alkothatnak a tápértékjelölésre vonatkozó jogszabályt, mivel annak részletszabályai már szerepelnek az új uniós rendeletben. Továbbá minden új jelölési szabály bevezetésekor megfelelő átmeneti időt (legalább egy évet) kell biztosítani a vállalkozások számára, ezért a miniszter véleménye szerint nem lenne megfelelő megoldás a hatályos magyar előírások megváltoztatása.

A vidékfejlesztési miniszter szerint az átmeneti időszakban segítséget kell nyújtani az élelmiszer-vállalkozásoknak abban, hogy a jövőben megfelelően értelmezzék és alkalmazzák a tápértékjelöléssel kapcsolatos előírásokat, valamint a fogyasztókat felkészítsék a tápértékjelölések helyes értelmezésére. Az Európai Bizottság 2012 decemberében adta ki az élelmiszerek jelölésén feltüntetett tápérték tőrészhatárának megállapításáról szóló útmutatót, amely iránymutatást ad mind az élelmiszer-vállalkozások, mind az ellenőrző hatóságok számára a tápértékek meghatározásához, jelöléséhez és ellenőrzéséhez. *Összefoglalva tehát 2016. december 12-ig tartó átmeneti időszakban nemzeti jogszabály nem alkotható a kötelező a tápértékek feltüntetése érdekében, viszont előtérbe kell helyezni a fogyasztók és élelmiszer-vállalkozások segítését és folyamatos tájékoztatását.*

**b.** Az élelmiszer-adalékanyag felhasználása során három alapvető feltételt kell teljesíteni: az adalékanyag nem veszélyeztetheti az emberi egészséget, használatának technológiailag indokoltnak kell lennie és alkalmazása nem vezetheti felre a fogyasztót. Az első feltétel azáltal teljesül, hogy minden adalékanyag toxikológiai, kémiai és egyéb vizsgálaton megy keresztül, ezáltal kerül meghatározásra az elfogadható napi beviteli mennyiség (ADI érték) és az anyag specifikációja (tisztasági követelményei). Az ADI érték határozza meg azt az adalékanyag mennyiséget – figyelembe véve testtömegeket, amelyet életünk során minden nap elfogyaszthatunk egészségkárosodás nélkül. Az egyes élelmiszerekben maximálisan felhasználható adalékanyag-mennyiség az ADI érték és az adott adalékanyagot tartalmazó összes élelmiszer átlagos fogyasztási mennyisége összegének figyelembevételével kerül meghatározásra.

A vidékfejlesztési miniszter véleménye szerint nem orvosolja a problémát az a megoldás, hogy az élelmiszer-vállalkozók a kötelező információk mellett feltüntetik az adott adalékanyag mennyiségét is, hiszen önmagában ezt az információt a fogyasztó nem tudja értelmezni. Megoldást jelenthet ugyanakkor az élelmiszerek biztonságával és minőségével kapcsolatos ismeretek fogyasztónak történő átadása, amelyet már kisgyermek korban el kell kezdeni, hogy a megszerzett ismeretek birtokában tudatos fogyasztókká tudjanak válni. Ennek elősegítése érdekében a Vidékfejlesztési Minisztérium 2012-ben a Nemzeti élelmiszerlánc-biztonsági Hivatallal és a Corvinus Egyetem Élelmiszertudományi Karával közösen kidolgozta azt az élelmiszerlánc-csalással kapcsolatos információkat tartalmazó szakmai tervezetet, amely az Emberi Erőforrások Minisztériumának támogatásával a Nemzeti Alaptanterv részévé vált. Az ismeretek a jelenlegi tantárgyak (környezetismeret, természetismeret, kémia, biológia, fizika, technika – életvitel) keretein belül kaptak helyet, és átölelik az egész általános iskolai képzést az alsótól a felső tagozatos osztályokig.

*A jövőben a diákok nagyobb ismeretre fognak szert tenni az élelmiszerláncsal kapcsolatban, megismerhetik az ételalapanyagokat, a konyhakultúrát, a hungarikumokat és az élelmiszer-eredetű megbetegedéseket.*

**c.** A tudatosságnövelés részeként ösztönözni kell a fogyasztókat a helyben megtermelt, magas minőségű és adalékanyagoktól mentes élelmiszerek megvásárlására. A Vidékfejlesztési Minisztérium szem előtt tartva a fogyasztói érdekeket, már több mint három éve elindította az úgynevezett emelt szintű élelmiszerkönyvi irányelvek kidolgozását. Napjainkra ugyanis egyre népszerűbbek lettek a jobb minőségre, a termék különlegességére utaló állítások az élelmiszerekkel kapcsolatban. Ilyen állítás lehet például a „különleges”, „kiváló”, „extra”, „prémium”, stb. jelzők használata. Nagyon fontos, hogy ezek mögött a jelzők mögött valódi tartalom is álljon, vagyis a termék valóban különleges és magasabb minőségű legyen a hozzá hasonló többi termékhez képest. Az emelt szintű élelmiszerkönyvi irányelvek egyre több élelmiszercsoportra vonatkozóan meghatározzák azokat a minőségi elvárásokat, amelyeket az ilyen megjelölés esetén teljesíteni kell. A szabályozások kialakításánál alapvető szempont, hogy csak olyan élelmiszerek lehessenek magasabb minőségi jelzővel ellátva, amelyekben az átlagosnál sokkal kedvezőbb arányban kerülnek felhasználásra a meghatározó, értékesebb anyagok, csökkentett adalékanyag tartalommal rendelkeznek, vagy egyáltalán nem tartalmaznak adalékanyagot. Fontos szempont az is, hogy lehetőleg kíméletes feldolgozási technológiával készüljenek. Ilyen, a különleges minőség feltételeit meghatározó szabályozás készült eddig többek között a mézekre, lekvárookra, szörpökre, egyes tejtermékekre, édességekre, sütőipari termékekre, sörökre és a kézműves termékekre is.

**d.** A Vidékfejlesztési Minisztérium hatáskörébe tartozó területeken a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal, valamint a megyei kormányhivatalok élelmiszerlánc-biztonsági és állategészségügyi igazgatóságai ellenőrzik, hogy az élelmiszereken található jelölések megfelelnek-e az élelmiszerek jelöléséről szóló 19/2004. (II. 26.) FVM-ESzCsM-GKM együttes rendelet, az 1169/2011/EU rendelet, valamint a Magyar Élelmiszerkönyv előírásainak.

A Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal, az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat, az Országos Tisztifőorvosi Hivatal és a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság együttműködési megállapodást kötött az anyatej-helyettesítő és anyatej-kiegészítő tápszerek, valamint a csecsemők és kisgyermekek számára készült, feldolgozott gabonaalapú élelmiszerek, bébiételek hatékony és összehangolt hatósági ellenőrzése és felügyelet megvalósulására.

*A mezőgazdasági és a népegészségügyi szakigazgatási szervek, valamint a területi fogyasztóvédelmi felügyelőségek az együttműködési megállapodásban részletezett feladatmegosztás alapján végzik a hatósági ellenőrzéseiket. Az anyatej-helyettesítő és anyatej-kiegészítő tápszereket, valamint a csecsemők és kisgyermekek számára készült, feldolgozott gabonaalapú élelmiszereket, bébiételeket előállító üzemekben a NÉBIH szakmai irányítása alatt működő mezőgazdasági szakigazgatási szervek és az OTH irányítása alatt működő népegészségügyi szakigazgatási szervek az együttműködési megállapodás mellékletében foglalt területek ellenőrzése céljából közös hatósági ellenőrzéseket végeznek. Az együttműködési megállapodás szerint az anyatej-helyettesítő és anyatej-kiegészítő tápszerek, valamint a csecsemők és kisgyermekek számára készült, feldolgozott gabonaalapú élelmiszerek, bébiételek kereskedelmi ellenőrzése területén a mezőgazdasági szakigazgatási szervek, a népegészségügyi szakigazgatási szervek és a területi fogyasztóvédelmi felügyelőségek összehangolt, előre egyeztetett éves terv alapján végzik az összetételi ellenőrzésre irányuló laboratóriumi vizsgálatokat.*

Az élelmiszerlánc-felügyeleti szerv az élelmiszerek jelölésének ellenőrzését az éves Minőségellenőrzési Monitoring Terv keretein belül, valamint kiemelt célellenőrzések és közérdekű bejelentések alapján végzi. Gyakori jelölési hibaként jelenik meg az olvashatóság problémája. A kötelező információknak jól láthatónak és tisztán olvashatónak kell lenniük, azonban a 19/2004. (II. 26.) FVM-ESzCsM-GKM rendelet nem ír elő konkrét, mérhető paramétert. Az új uniós rendelet viszont már meghatározza az olvashatóság fogalmát és a minimális betűméret nagyságát is. A minőségmegőrzési és fogyaszthatósági idő dátumának rossz sorrendben való feltüntetése, valamint a vonatkozó jelölési előírások részletes ismeretének hiánya miatt összetételi jelölési hibák is többször előfordultak. Szintén hibaként jelentkezik, hogy egyes esetekben az általános jelölési követelmények mellett nem veszik figyelembe a Magyar Élelmiszerkönyv jelölésre vonatkozó előírásait.

A fogyasztók megtévesztésével együtt járó élelmiszerjelölési hibák és megtévesztő reklámok tekintetében a fogyasztóvédelmi hatóság jogosult eljárni. Az élelmiszerjelölési előírások megsértésének észlelésekor a két hatóság haladéktalanul értesíti egymást, így a hatásköri átfedések csökkenthetők és nem marad ellenőrizetlen egyetlen terület sem. 2013-ban összesen 14.479 db élelmiszer tételnél történt jelölésre vonatkozó hatósági ellenőrzés, és ebből 873 tételnél (6%-os kifogásolási arány) állapított meg a hatóság jelölési hibát. A kisebb súlyú hibáktól a súlyosabb jelölési hibákig változatos a kifogás jellege. *Súlyos jelölési hibának számít például, ha a terméken egy allergén anyag nincs feltüntetve, amivel egyidejűleg megvalósul az élelmiszerbiztonsági előírások megsértése is.*

**3. a.** *A Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal (a továbbiakban: NÉBIH) elnöke az élelmiszeripari adalékanyagok előállítására, felhasználására, határértékeire, illetve azok mennyiségének vizsgálatára vonatkozóan jelezte, hogy az Európai Unióban 2008. óta egységesen szabályozottak az élelmiszerenzimekkel (1332/2008/EK), az élelmiszeradalékanyagokkal (1333/2008/EK), az élelmiszerekben és azok felületén használható aromákkal (1334/2008/EK) kapcsolatos előírások, illetve egységes ezen anyagok engedélyezési eljárása (1331/2008/EK). Az egységes szerkezetű rendeletek, amelyek minden tagállamra kötelezőek, feloldották az esetlegesen eltérő nemzeti szintű szabályozást, ami az európai piac egységességét és eredményes működését szándékozta megerősíteni. A rendeletek mellékleteiben az engedélyezett „élelmiszerjavító anyagok” közösségi listája található. Az EU területén csak ezen anyagokat lehet használni illetve forgalomba hozni, a mellékletben meghatározottak körülmények között. Az ún. "pozitív listára" az uniós irányelvekben és a tagállamokban engedélyezett anyagok csak úgy kerülhetnek fel, ha átesnek a legújabb tudományos információkon alapuló újraértékelési eljáráson, ezzel biztosítva az emberi egészség védelmét és a magas szintű fogyasztóvédelmet. A gyakorlatban ez a folyamat azt jelenti, hogy az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság (European Food Safety Authority – EFSA) elvégzi minden egyes anyag élelmiszerbiztonsági kockázatértékelését. A folyamat naprakésszé tételéhez az Európai Bizottság 2010-ben felkérte az EFSA-t az összes korábban engedélyezett élelmiszer-adalékanyag biztonságosságának újraértékelésére 2020-ig. Az EFSA tudományos tanácsa alapján az Európai Bizottság és tagállamok együtt úgy is dönthetnek, hogy a fogyasztók védelme érdekében megváltoztatják adott adalékanyag felhasználását vagy szükség esetén törlik az EU-ban engedélyezett adalékanyagok listájáról.*

Az újraértékelt élelmiszer-adalékanyagok közül három színezék esetében (E 104, E 110, E 124) az EFSA csökkentette az elfogadható napi bevitelt (acceptable daily intake, ADI), mivel az új adatok ismeretében a színezékek humán expozícióját az eredetileg becsültnél magasabbra valószínűsítette. Ennek eredményeképpen az Európai Bizottság 2012 elején megfontolta a színezékek élelmiszerekben alkalmazható maximális felhasználási szintjeinek csökkentését.

A munka másik jelentős hozadéka a Red 2G (E 128) színezék piacról történő 2007 évi kivonása. Az akkoriban elérhetővé vált új tudományos bizonyíték szerint az adalékanyag használata biztonsági aggályokat vetett fel: karcinogén volta miatt a színezék a humán sejtek örökítő anyagára is káros hatást gyakorolhat. Az uniós döntéshozók egyetértettek az EFSA szakértőivel abban, hogy az adalékanyag nem tekinthető biztonságosnak, és ezért az EU-ban történő felhasználását felfüggesztették.

**b.** *A fogyasztók informálásával és tudatosításának segítségével összefüggésben az elnök kifejtette, hogy 2013 októberében több mint egy éves előkészítő munka után elfogadták a középtávú, tíz évre szóló nemzeti ételmszerlánc-biztonsági stratégiát. Ennek újdonsága a korábbihoz képest az ételmszerlánc biztonság holisztikus, komplex szemléletű megközelítése az ételmszerláncon belüli kapcsolati hálózat részletezése, valamint az ételmszerlánc-biztonság megteremtésének kardinális kérdéseként kezeli a tudáscentrumok létrehozását és a tudásmenedzsmentet. A tudásmenedzsment elemei közül az információ megosztást a NÉBIH belső és külső oktatásokkal, képzésekkel és ismeretterjesztéssel éri el. A Hivatal munkatársai rendszeresen vesznek részt felsőoktatási képzésekben előadóként és a gyakorlati idő letöltésére hallgatókat fogadnak, preventív kommunikációval hívják fel az érintettek figyelmét a lehetséges ételmszerlánc-biztonsági veszélyekre. Honlapjukon rendszeresen tesznek közzé ismeretterjesztő cikkeket, letölthető, színes kiadványokat, a jelen vannak közösségi oldalon, ahol az érdekeltségi körbe tartozó legfontosabb hírekről, eseményekről tájékozódhatnak a látogatók, emellett pedig kérdőívekkel, tesztekkel is bővítik ismereteiket. Felvilágosító kampányt indítottak „Ételt csak okosan! Ételmszerbiztonságról mindenkinek!” címmel, amelynek célja a fogyasztók minél szélesebb körű tájékoztatása a tudatos vásárlástól kezdve a megfelelő konyhatechnikai módszereken át a biztonságos ételkészítésig. A kampány részeként ingyenes, tudatformáló – a nagyobb ételmszerláncoknál elérhető – magazint jelentetnek meg havi rendszerességgel<sup>1</sup>. A fogyasztók megszólítására, tájékoztatására több csatorna is a rendelkezésre áll, egyik elsődleges kommunikációs csatorna a lakossági tájékoztató anyagok, amelyek a NÉBIH honlapján elérhetőek<sup>2</sup>. A Hivatal továbbá a szakmai kiállításokon, vásárokon is jelen van, a kommunikációs tevékenységét közlemények kiadásával erősíti.*

Az elnök kiemelkedően fontosnak tartja már egészen fiatal korban megismertetni a gyerekeket az ételmszerbiztonság fogalmával és az egészségmegőrzés kiemelkedő szerepével. A gyermekkorban elsajátított ismeretek hozzájárulhatnak ahhoz, hogy a diákok felnőttkorukban megfontolt döntéseket hozzanak, jó minőségű, biztonságos ételmszereket vásároljanak és készítsenek, tudatos vásárlókká váljanak. Ezért 2012-ben a NÉBIH által indított ételmszerbiztonsági vetélkedőn a biztonságos ételkészítés öt arany szabályával ismertették meg a diákokat. A diákok későbbi, felnőttkori tudatosságát segíti az is, hogy az ételmszerbiztonság immáron a Nemzeti alaptanterv részét képezi és a gyerekek több tantárgy keretein belül is találkozhatnak a kérdéssel, melynek a kerettantervbe való integrálásába a Hivatal is aktívan részt vett.

A fogyasztók széleskörű tájékoztatása mellett az ételmszerlánc többi szereplőjére is kiemelt figyelmet fordítanak: képzéseket tartanak a hatósági tevékenységet végző munkatársak, illetve az ételmszerláncban érintett vállalkozások részére.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Lásd.: *KONYHASZIGET – ahol biztonságban kiköthetünk*” A kampány honlapja a [www.etelcsakokosan.hu](http://www.etelcsakokosan.hu) igyekszik felölelni a témához szükséges hasznos információkat, de fogyasztói kérdések feltevésére is lehetőséget ad. A kampány kommunikációját a továbbiakban sajtóhirdetések, rendezvények, valamint különböző korosztályoknak szóló gyermekprogramok egészítik ki

<sup>2</sup> *Ételmszerbiztonsági Jótanácsok, Ételmszerbiztonsági Szemelvények* c. hírlevél

<sup>3</sup> A vállalkozások a NÉBIH honlapján is hasznos információkat találhatnak, számos, a témában megtartott előadás anyagát, illetve ez év szeptemberében nyomtatásban is megjelent a „Vendéglátás jó higiéniai gyakorlata útmutató” című ingyenes kiadvány.

c. *Az élelmiszerekre és takarmányokra vonatkozó nemzetközi vészjelző rendszerekben betöltött nemzetközi kapcsolattartó funkciója* kapcsán az elnök hivatkozott az EU tagállamokban működő, élelmiszerekre és a takarmányokra vonatkozó gyorsvészjelző rendszerre, amelynek (Rapid Alert for Food and Feed, továbbiakban RASFF) létrehozásáról a 178/2002/EK rendelet 50. cikkelye, annak végrehajtási intézkedéseiről a 16/2011/EU végrehajtási rendelet rendelkezik. Ezt egészíti ki a RASFF általános ügyrendi szabályozás EU-s tervezete.

Az Éltv. 32. § g) pontja szerint az élelmiszerlánc-felügyeleti szerv végzi az Európai Unió élelmiszerekre és takarmányokra vonatkozó gyorsriasztási rendszerének hazai működtetését, valamint a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatalról szóló 22/2012. (II. 29.) Korm. rendeletének 9. § (2) d) pontja szerint a NÉBIH a kijelölt kapcsolattartó pont az Európai Unió élelmiszerekre és takarmányokra vonatkozó gyors vészjelző rendszerének hálózatában. A Hivatalon belül a nemzeti kapcsolattartó pont az Élelmiszerbiztonsági Kockázatértékelési Igazgatóság. A Hivatal RASFF részlegének munkatársai folyamatos készenléti szolgálatot látnak el. A RASFF postafiókba e-mailen vagy közvetlenül az iRASFF felületre évente közel 9000 információ (értesítés, utánkövetés, hír, napi, heti és havi összefoglaló) érkezik. Az EU Egészségügyi és Fogyasztóvédelmi Főigazgatósága (DG SANCO) RASFF központjából érkező bejelentéseket a Hivatal – előzetesen egyeztetett illetékességi köröknek megfelelően – továbbítja az élelmiszer- és takarmányellenőrzésben illetékes hatóságok részére, azaz NEBIH Növény-, Talaj- és Agrárkörnyezet-védelmi Igazgatóság, Élelmiszer- és Takarmánybiztonsági Igazgatóság, Országos Tisztifőorvosi Hivatal, Köztársasági őrrezred/Terrorelhárítási Központ Központi Laboratórium részére.

A Hivatal munkatársai naponta összesítést készítenek a RASFF eseményekről, melyet a Vidékfejlesztési Minisztériumnak és az illetékes hatóságoknak megküldenek. 2012-ben összesen 3.516 eredeti bejelentést továbbított a brüsszeli RASFF központ a tagállamoknak, melyek között 547 riasztás, 521 információs jelentés nyomon követésre, 705 figyelemfelhívó információs jelentés és 1.743 határ-visszautasítás szerepelt, a bejelentéseken túlmenően 19 hír érkezett. Az eredeti információkhoz 5.281 utánkövető bejelentés érkezett. Magyarországon 2012-ben 102 magyar vonatkozású esetben intézkedett<sup>4</sup> a RASFF-rendszer, melynek 87%-a élelmiszerekre, 7%-a élelmiszerral érintkező anyagokra és 6%-a takarmányokra vonatkozott. A magyar vonatkozásúvá vált esetek közül 25 esetben származott a kifogásolt termék Magyarországról. Magyarországon 2012-ben 10 új RASFF bejelentést kezdeményezett.

Az INFOSAN<sup>5</sup> 177 nemzeti élelmiszerbiztonsági hatóság világméretű rendszere, a WHO működteti a FAO-val együttműködésben. Célja többek között, hogy megelőzze a szennyezett élelmiszerek és élelmiszer eredetű betegségek nemzetközi terjedését és erősítse az élelmiszer-biztonsági rendszereket, gyors információval segítse a tagországokat élelmiszer-biztonsági események/krízisek idején, tájékoztatást adjon fontos globális szintű élelmiszer-biztonsági kérdésekben, segítse a partnerséget és az együttműködést az országok hatóságai között. Az INFOSAN titkárság által megjelentetett tájékoztató kiadvány (INFOSAN Information Notes) fontos információkat ad az újonnan jelentkező veszélyek esetén vagy helyi élelmiszer-biztonsági ügyekben. A titkárság feladata a szervezeten belüli élelmiszer-biztonsági irányelvek, kérdőívek, felmérések, hírlevelek és tájékoztatók megosztása és további terjesztése az INFOSAN tagjai által valamint a nemzeti élelmiszer-ellenőrzési rendszerek erősítése. Magyarország közvetlenül az INFOSAN felé nem tett 2012-ben bejelentést. Információkat rendszeresen küld a nemzetközi hálózat felénk nemzetközi érintettségű eseményekről, melyeket a Hivatal az érintett hatóságoknak továbbít.

<sup>4</sup> Magyar vonatkozású minden olyan ügy, mely Magyarországról származó, vagy ide szállított termékekkel kapcsolatos. Magyarországról származó terméknek tekint a rendszer azokat a nem magyar előállítású, harmadik országból importált termékeket is, melyek magyar vállalkozáson keresztül kerültek az EU piacára.

<sup>5</sup> International Food Safety Authorities Network, Nemzetközi Élelmiszerbiztonsági Hatósági Hálózat



**d.** A *Hivatal feladatainak ellátásához rendelkezésre álló emberi és tárgyi erőforrásokat* az elnök a NÉBIH komplex feladatrendszerének bemutatásával ismertette, miszerint a Hivatal a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatalról szóló 22/2012. (II. 29.) Korm. rendelettel létrehozott, az agrár-vidékfejlesztésért felelős miniszter irányítása alatt működő, az egész országra kiterjedő illetékességgel rendelkező, központi hivatal. Engedélyezett létszáma: 1123 fő. Az elnök ismertette továbbá a hivatal feladatkörét.<sup>6</sup>

Hivatal feladatkörének komplexitása okán az elnök álláspontja szerint nehéz megítélni, hogy a jelenleg rendelkezésre álló erőforrásokkal mennyire hatékonyan lehet végrehajtani a meghatározott feladatokat. Kihangsúlyozta, hogy a hatékony létszámgazdálkodáson túl nagy hangsúlyt kell fektetni a tudásmenedzsment fentiekén túl már említett másik két elemének, az információgyűjtésnek (kockázatelemzés) és az információ felhasználásnak (kockázatkezelés) minél magasabb színvonalú és rendszerszemléletű kialakítására.

**e.** A *NÉBIH a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság (NFH) eljárásaival kapcsolatosan jelezte, hogy az NFH és a NÉBIH hatáskörei eltérőek.* A termékek eladási ára és egységára, továbbá a szolgáltatások díja feltüntetésének részletes szabályairól szóló 4/2009 (I. 30.) NFGM-SZMM együttes rendelet szerint kiterjed a fogyasztónak megvételre kínált termék eladási árának, egységárának, valamint a szolgáltatás díj feltüntetésének ellenőrzésére. Élelmiszerek esetében az élelmiszer biztonságával, minőségével kapcsolatban a jelölés ellenőrzése az élelmiszerlánc-felügyeleti hatóság – a NÉBIH, valamint a megyei kormányhivatalok élelmiszerlánc-biztonsági és állategészségügyi igazgatóságainak a feladata.

**f.** A *nagy gazdasági kárral járó élelmiszerlánc-események kivizsgálásának eljárására, az alkalmazható intézkedések hatékonyságára, a szankciók visszatartó erejére vonatkozó kérdés kapcsán az elnök az Éltv-re utalt.* A veszély elhárításához szükséges mértékben és ideig az élelmiszerlánc-felügyeleti szerv a törvény végrehajtására kiadott jogszabályban, valamint az Európai Unió közvetlenül alkalmazandó jogi aktusában meghatározott esetekben intézkedéseket hozhat, figyelmeztetésben részesíti az eljárás alá vont személyt, bírságot szabhat ki, intézkedhet a termék forgalomból történő kivonásáról és megsemmisítéséről vagy korlátozhatja, megtilthatja valamely tevékenység végzését.

---

<sup>6</sup> A NÉBIH alapfeladatai keretében ellátja:

- az elsődleges termeléssel, a növénytermesztéssel, az állattenyésztéssel, a genetikai erőforrások megőrzésével, a növényfajták állami elismerésével, a növényi szaporítóanyagok minősítésével, a vadgazdálkodással és a halászzattal, az erdőgazdálkodással és az erdővagyon védelmével kapcsolatos feladatokat,
- a felsoroltakhoz kapcsolódó szolgáltatásokkal, az agrárkörnyezet-védelemmel, a talajvédelemmel, a növényegészségüggyel, a növényi károsító diagnosztikával, a növényvédelemmel, a növényvédő szerek és termésmenvelő anyagok engedélyezésével, a növényi termékelővizsgálással, a zöldség- gyümölcs, dísznövény-ellenőrzéssel, az ökológiai gazdálkodással, a borgazdálkodással, a borellenőrzéssel, a borminősítéssel kapcsolatos feladatokat,
- az állategészségüggyel, az állatgyógyászati termékekkel, az EU állatgyógyászati termékekre vonatkozó gyorsriasztási rendszerrel, az állatvédelemmel, a takarmánybiztonsággal, a takarmányhigiénéjével, a takarmányminőséggel, az élelmiszerlánc-biztonsággal, az Európai Unió élelmiszerekre és takarmányokra vonatkozó gyorsriasztási rendszerrel (RASFF), az élelmiszer-higiénéjével, -biztonsággal és -minőséggel, az élelmiszerrel érintkezésbe kerülő anyagokkal, a fertőtlenítőszerrel, a gépminősítéssel, a gombatoxikológiával, az élelmiszer eredetű megbetegedésekkel, az új élelmiszerekkel, az élelmiszeripari-vállalkozások ivóvízellátásával, az állam és nem állam által működtetett laboratóriumokkal, a vágóállatok vágás utáni minősítésével, a mezőgazdasági célú vízgazdálkodással, a mezőgazdasági termékforgalommal kapcsolatos feladatokat,
- továbbá az agrárpiacon rendtartás működésének szervezésével és ellenőrzésével, a megújuló energia közlekedési célú felhasználásának előmozdításával és a közlekedésben felhasznált energia üvegházhatású gázkibocsátásának csökkentésével kapcsolatos, hatáskörébe tartozó hatósági és mezőgazdasági szakigazgatási, valamint földművelésügyi igazgatási és hatósági feladatokat, illetve ezen feladatok végrehajtásához szükséges szakmai informatikai szakrendszerek országos szinten történő kialakítását, egységesített fejlesztését, üzemeltetését, ehhez kapcsolódó adatvagyon kezelését, megőrzését,
- ezen felül az élelmiszerlánc felügyeleti díj bevallásának, befizetésének, ellenőrzésének, felhasználásnak szakmai és gazdasági felügyeleti feladatait,
- valamint ellátja a miniszter által meghatározott, alaptevékenységéhez tartozó kutatási, fejlesztési, laboratóriumi, vizsgálati, tanácsadói, szakértői tervezési és egyéb feladatokat és közreműködik a nemzetközi egyezményekben vállalt kötelezettségek végrehajtásában, valamint kijelölés alapján ellátja az ország képviselőjét egyes európai uniós és nemzetközi szervezetekben.

Az élelmiszer-ellenőrzési bírság és a takarmány-ellenőrzési bírság legkisebb összege tizenötezer forint, legmagasabb összege ötmilliárd forintig is terjedhet, ha az emberek vagy állatok széles körének egészségét károsító vagy veszélyeztető, továbbá a felhasználók széles körének jelentős vagyoni hátrányt okozó jogsértés áll fent. Amennyiben az eljárás alá vont személy a tevékenységét engedély vagy nyilvántartásba vétel nélkül végezte, az élelmiszer-ellenőrzési bírság, illetve a takarmány-ellenőrzési bírság legkisebb összege tizenötezer forint, legmagasabb összege pedig 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. Az utóbbi évtizedekben megszorodó, élelmiszerbiztonsággal összefüggő események következtében az élelmiszerbiztonságra vonatkozó jogi szabályozás megújult. A régi típusú reaktív, végtermék ellenőrzésen, szemlén és mintavételezésen alapuló hatósági élelmiszerellenőrzést új típusú, proaktív élelmiszerellenőrzés váltotta fel, mely az egész folyamat ellenőrzésére és kontrolljára helyezi a hangsúlyt. Fontos újdonság az, hogy az élelmiszerlánc-biztonság garantálása a gyártó, a hatóság és a fogyasztó közös felelőssége (bár jogi értelemben továbbra is a vállalkozóé az elsődleges felelősség). Ugyanakkor továbbra is kötelező feladata a hatóságnak az érvényes előírások kikényszerítése és a hiányosságok szankcionálása, amelyek azonban nem mindig arányosak az elkövetett hiányosság élelmiszerbiztonsági kockázatával, nem minden esetben biztosítják a kellő eredményességet és visszatartó erőt.

A fentiekre tekintettel a NÉBIH-en belül 2012. szeptember 14-én, 7 fővel új kiemelt ügyekkel<sup>7</sup> foglalkozó csoport kezdte meg működését, annak érdekében, hogy a hatóság hatáskörébe tartozó ügyekben, különösen, ha az adott esemény stratégiai fontosságú, akár nemzetgazdasági érdekből, akár azért, mert nemzetközi érintettséggel jár, továbbá nagy élelmiszerbiztonsági kockázatot jelent, országos illetékességgel első fokon, hatékonyan, gyorsan és szakszerűen járjon el. 2012-ben a csoport 6 operatív tagja az ország teljes területén összesen 54 db ellenőrzést végzett. Közel 513 tonna élelmiszer (tőkehús, baromfi termék, hal, zöldség-gyümölcs, tészta), illetve növényvédő szer forgalmazását tiltotta meg, vagy elrendelte a megsemmisítését. Az intézkedésekkel további 223 tonna élelmiszer, növényvédő szer forgalmazását ideiglenesen korlátozta, illetve feltételekhez kötötte.

A NÉBIH kiváló együttműködést alakított ki a Nemzeti Adó- és Vámhivatal több részlegével. Az együttműködés szorosabbá fűzése érdekében személyes kerekasztal megbeszélés folyt, ahol az együttműködés részleteinek kidolgozásán túl országos továbbképzés tartásáról született döntés a közös eredmények elősegítése érdekében.

Székesfehérváron az állati eredetű élelmiszerek, zöldség és gyümölcs forgalmazásakor előírt jelölésekről, valamint az élő gerinces állatok közösségen belüli, közvetlenül gazdasági tevékenységgel összefüggő szállításakor szükséges követelményekről tartott képzésünkön közel 100 fő vett részt, döntően az ellenőrzéseket végző és koordináló középvezetők.

Az ellenőrzések biztosítását az ORFK koordinálásával a Készenléti Rendőrség adta több alkalommal. Az első betárolási helyekre vonatkozó rendelet előírásainak betartására közös ellenőrzési stratégia kidolgozását kezdte meg a NÉBIH, az import élelmiszerekkel való visszaélések megakadályozására.

---

<sup>7</sup> A sertéságazat helyzetét javító stratégiai intézkedések keretén belül a sertéságazatban és a húságazatban lévő anomáliák feltárására, ellenőrzéseinek tapasztalatai alapján az ágazat kifelhárítására javaslatokat dolgozott ki, melyhez sertésvágóhidakat és a kistermelői sertés vágások ellenőrzését végezték országosan.

A kávéhamisítás felderítéséhez számos nyomon követési ellenőrzést végzett az ország területén. A zöldség és gyümölcs kereskedelemben a termékek jelölésének és nyomon követhetőségét ellenőrizték számos alkalommal, az import szállítmányok magyar terméként történő eladásának megakadályozására a nagybani piacokon.

A munkatársak ellenőrizték, hogy a száraztészta termékekben tartósítószer tartalmú tojás készítményeket használnak-e, megsértve ezzel az élelmiszerkönyv erre vonatkozó előírásait. Az élelmiszerlánc felügyeleti díj hatálya alá történő regisztráció és annak megfizetésének ellenőrzésére a NÉBIH munkatársai kiemelt figyelmet fordítottak, minden alkalommal felhívták a figyelmet a jogszabály betartására.

Az eredmények alapján a NÉBIH 2013-ban hatályba lépett új Szervezeti és Működési Szabályzatában önálló szervezeti egységként – Kiemelt Ügyek Igazgatósága – folytatja munkáját és létszámbővítésére is lehetőség nyílt.

**g.** A NÉBIH élelmiszerbiztonsággal kapcsolatos ellenőrzéseivel, illetve megelőző intézkedéseivel összefüggésben az elnök ismertette, hogy az integrált többéves nemzeti ellenőrzési terv megvalósítását célzó, ellenőrzési időszakra lebontott élelmiszerlánc-felügyeleti tervet a 22/2012. (H. 29.) Korm. rendelet alapján a NÉBIH szakmai irányító tevékenysége keretében készíti el és a megyei kormányhivatalok mezőgazdasági szakigazgatási szervei hajtják végre. Az élelmiszerlánc-felügyeleti terv egységes szerkezetben és alapelvek mentén szabályozza a NÉBIH által koordinált valamennyi, az élelmiszerláncot érintő ellenőrzési tevékenységet. Az ellenőrzési időszak minden év április 1-től a következő év március 31-ig tart. A naptári évtől eltérő tervezési év oka egyrészt, hogy több tervet is a korábbi naptári év adatai, eredményei alapján március 31-ig kell véglegesíteni és az Európai Unió Bizottságának benyújtani, másrészt a terv kiadását megelőző időszakban válik véglegessé az intézmény költségvetése, mely alapvetően meghatározza az ellenőrzésre fordítható erőforrásokat. A terv két fő tevékenységet foglal magában: a termékellenőrzést és a tevékenységellenőrzést. Az élelmiszerlánc termékek ellenőrzése egy mintavétellel, és legtöbbször laboratóriumi vizsgálatokkal járó ellenőrzés. Ezen mintavételek és vizsgálatok célja kettős. A minták egy része az élelmiszerlánc aktuális állapotának felmérését célozza, és információt szolgáltat a kockázat alapú rendszerek tervezéséhez. A mintavételek másik része kockázat alapon zajlik, és célja a nem megfelelő termékek, (illetve állatok, növények) megtalálása és kiszűrése az élelmiszerláncból.

A tevékenységek ellenőrzése ezzel szemben nem a végtermékre, hanem a folyamatra összpontosít. Az ilyen ellenőrzések során a hatóság az élelmiszerlánc szereplőit, az általuk végzett tevékenységeket, a különböző tevékenységek végzéséhez szükséges feltételeket vizsgálja. A tevékenységek, folyamatok (üzemek, létesítmények) ellenőrzése, az ellenőrzésre történő kiválasztása szintén kockázat alapon zajlik, melynek lényege, hogy az élelmiszerláncot érintő veszélyeket hatásuk, gyakoriságuk, valamint egyéb szempontok alapján elemezik, a kockázatkezelési tevékenységeket hangsúlyosan a magas kockázatú csoportokra összpontosítják. A kockázat alapú prioritásképzés jogosságát és költséghatékonyságát az is adja, hogy az egyes szakterületek, felügyeleti tevékenységek közti súlyozáshoz szolgálnak szakmai támpontul, így lehetővé válik az erőforrások szakmai, kockázat alapú elosztása. Az ellenőrzések tervezésénél figyelembe veszik a korábban említett kockázat alapú tervezési alapelveket annak érdekében, hogy az ellenőrzéseket a lehető legnagyobb hatékonysággal lehessen megszervezni és azzal a lehető legmagasabb szintű élelmiszerlánc-biztonsági szint elérése lehetővé váljon.

A termékek mintavételének kockázat alapú tervezésénél a NÉBIH figyelembe veszi a termékben potenciálisan előforduló veszélyeket (mikroorganizmusok, szennyezőanyagok, egyéb kémiai ágensek, stb.), ezek lehetséges egészségkárosító hatását (humán-, állat- és növény-egészségügyi szempontból is), az előfordulás valószínűségét, az érintett kör (emberek, állatok, növények) kitettségét, fogyasztási szokásait, valamint az egyéb kockázatokat (gazdasági, politikai és szociális kockázatokat, a lakosság kockázat észlelését).

**4.** A Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság (továbbiakban NFH) elnöke kifejtette, hogy a fogyasztóvédelmi hatóság élelmiszerek vonatkozásában a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvény (a továbbiakban: Fttv.) 10. § (1) bekezdése alapján a tisztességtelen (megtévesztő vagy agresszív) kereskedelmi gyakorlatok tilalmának megsértése miatt jogosult eljárni. A fogyasztóvédelmi hatóság az élelmiszerek jelölésével, illetve reklámozásával kapcsolatban az Éltv. 10. § (2)-(4) bekezdéseiben foglaltak megtartásának ellenőrzése tekintetében rendelkezik hatáskörrel.

Az Éltv. 10. § (2) bekezdése értelmében az étel- és ital- jelölés és az alkalmazott jelölési módszer, valamint az élelmiszerek megjelenítése (formája vagy alakja, csomagolása, bemutatásának módja, kellékei) nem tévesztheti meg a fogyasztót az étel- és ital- jelölés tulajdonságai – így különösen az étel- és ital- jelölés természete, azonossága, jellemzői, összetétele, mennyisége, eltarthatósága, származási helye vagy eredete, illetve előállítás vagy termelési módja – tekintetében, továbbá nem tévesztheti meg a fogyasztót azáltal, hogy az étel- és ital- jelölésnek olyan hatást vagy tulajdonságot tulajdonít, amelyekkel valójában az étel- és ital- jelölés nem rendelkezik, illetve annak állításával vagy olyan benyomás keltésével, hogy az étel- és ital- jelölés különleges tulajdonságokkal rendelkezik, ha ugyanezekkel a tulajdonságokkal minden más hasonló étel- és ital- jelölés is rendelkezik.

Az Éltv. 10. § (3) bekezdése szerint az étel- és ital- jelölés és az alkalmazott jelölési módszer – ha jogszabály vagy közvetlenül alkalmazandó európai uniós jogi aktus eltérően nem rendelkezik – nem tulajdoníthat az étel- és ital- jelölésnek betegség megelőzésére, gyógyítására vagy kezelésére vonatkozó tulajdonságokat, illetve nem keltheti ezen tulajdonságok meglétének benyomását.

Az idézett jogszabályhely alapján az étel- és ital- terméktermekeket nem lehet betegség megelőzésére, gyógyítására vagy kezelésére vonatkozó jellemzővel felruházni, így tilos ilyen jellegű állítás kommunikációs eszközben történő feltüntetése is. Az Éltv. 10. § (4) bekezdése értelmében a 10. § (2) és (3) bekezdéseiben megfogalmazott rendelkezéseket az étel- és ital- termékekre vonatkozó reklámra is alkalmazni kell. Az Éltv. 25. § (3) bekezdése szerint a 10. § (2)-(4) bekezdésében foglalt rendelkezések megsértése esetén az eljárás lefolytatására a fogyasztóvédelmi hatóság jogosult.

A fogyasztóvédelmi hatóság az ellenőrzéseknél összesen 127 db terméket mintavételezett. Valamennyi említett vizsgálatnál elsődleges vizsgálati szempont volt az étel- és ital- termékek laboratóriumi vizsgálatokkal alátámasztott ellenőrzése annak érdekében, hogy a termékek összetétele megegyezik-e a jelölésben feltüntetettel, illetve a vonatkozó jogszabályban meghatározott mértékben tartalmazzák-e a vizsgált összetevőt. A mintaként levett étel- és ital- termékek laboratóriumi vizsgálatát – azok összetétele tekintetében – az NFH Étel- és Ital- Laboratóriuma végezte el. A bevizsgált termékek közül 10 termékkel kapcsolatban állapították meg a felügyelők, hogy a csomagoláson elhelyezett jelölés alkalmas a fogyasztók megtévesztésére. Az említett esetekben a területi felügyelőségek eljárást indítottak azokkal a vállalkozásokkal szemben, amelyek a megtévesztő jelöléseket elhelyezték a termékeken.

*Összességében a területi felügyelőségekhez 2012-ben számos fogyasztói beadvány (kérelem, közérdekű bejelentés, tájékoztatás, kérés) érkezett étel- és ital- termékek miatt. Tekintettel azonban arra, hogy a beadványok tárgya többnyire az étel- és ital- forgalmazás olyan területét érintette (pl. lejárt minőség-megőrzésű étel- és ital- termék, amelyre a fogyasztóvédelmi hatóság nem rendelkezik hatáskörrel, így az említett 55 ügyet a hatóság – további intézkedés céljából – áttette a hatáskörrel rendelkező szakigazgatási szerv felé.*

A fogyasztóvédelmi hatóság hatáskörét érintő ügyben a fogyasztók 29 alkalommal keresték fel a területi felügyelőségek valamelyikét. A vizsgálatot lefolytató felügyelőségek 12 beadvány kivizsgálásakor nem tártak fel jogsértést, 17 esetben azonban megállapítást nyert, hogy a termék jelölése, illetve a terméket népszerűsítő reklám során alkalmazott kereskedelmi gyakorlat alkalmas a fogyasztók megtévesztésére.

*A feltárt jogsértések a legtöbb esetben abból adódtak, hogy a termékek jelölésén feltüntetett információk (pl. összetétel, gyártó, származási hely) nem feleltek meg a valóságnak. A fogyasztóvédelmi hatóság a Nemzetgazdasági Minisztérium által jóváhagyott éves Ellenőrzési és Vizsgálati Programban meghatározott témavizsgálatok alapján, valamint fogyasztói bejelentések kapcsán végez ellenőrzéseket.*

Évente 3-4 témavizsgálat keretében ellenőrzi a hatóság az élelmiszerek jelölésével kapcsolatos megtévesztő kereskedelmi gyakorlatokat, szűrőpróbaszerűen, előre nem bejelentett módon végzik és többnyire laboratóriumi vizsgálattal egybekötötték és néhány hónap időtartamúak. Az NFH *Ellenőrzési és Vizsgálati Programja* 2012-ben az alábbi – élelmiszereken esetlegesen előforduló megtévesztő jelölések ellenőrzésével kapcsolatos – vizsgálatokat tartalmazta. Az ellenőrzések tapasztalatait összegző jelentések elérhetőek teljes tartalmukban az NFH honlapján.<sup>8</sup>

a. Az élelmiszerekkel kapcsolatos megtévesztő kereskedelmi gyakorlatok feltárásakor a területi felügyelőségek munkatársai 135 kereskedelmi egységben ellenőrizték az élelmiszerek jelölését. A termékeken elhelyezett jelölések 67 db élelmiszernél bizonyultak megtévesztőnek. A jogsértések jellemzően az élelmiszerek származási helyének, nettó tömegének, továbbá a megnevezés illetve a képi, grafikai megjelenésben merültek fel.

b. Megkülönböztetett minőségi jelöléssel ellátott, különleges minőségű lekvárok és gyümölcszörpök laboratóriumi vizsgálattal egybekötött ellenőrzésekor 22 db mintavételezett termékből 3 terméknél indult eljárás a gyártóval szemben az élelmiszerkönyvi irányelvben foglaltak alapján az élelmiszerek megnevezésében a minőségi jelzők jogszerűtlen alkalmazása miatt.

c. „Mentes” jelöléssel ellátott élelmiszerek laboratóriumi vizsgálattal egybekötött ellenőrzésénél a mintavételezett 30 db élelmiszerből 3 db terméknél bizonyult megtévesztőnek a jelölés. A jogsértő tájékoztatások 2 db „laktózmentes”-nek nevezett terméknél a laktóz tartalomra vonatkoztak, míg 1 db „tartósítószer nem tartalmaz” jelöléssel ellátott élelmiszer tekintetében a tartósítószer tartalmát érintették.

d. Tejtermékek vizsgálatokor 53 (tej, túró, joghurt) mintát vettek. A vizsgálatoknál a címkén feltüntetett zsírtartalom egy túrónál tért el a laboratórium által mért értéktől.

e. Párizsik összehasonlító vizsgálatokor az NFH laboratóriuma 22 szójamentes párizsi összehasonlító vizsgálatát végezte el, amelyek közül összesen 6 termék nem felelt meg az élelmiszerkönyvi előírásoknak. A megengedett fehérje- és víztartalmi értéket egy-egy termék lépte túl, míg a zsírtartalomra vonatkozó maximális értéket egy termék haladta meg. Három termékben annak ellenére előfordult szójafehérje, hogy azt a csomagoláson nem jelölték.

**5. Az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat (ÁNTSZ) megbízott országos tisztifőorvosa** az Országos Élelmezés- és Táplálkozástudományi Intézet (a továbbiakban: OÉTI) által elkészített szakmai véleményével egyetértve fejtette ki álláspontját. Az ÁNTSZ és az OÉTI számára táplálkozás-élettani szempontból az egészségügyi hatósági és igazgatási tevékenységről szóló 1991. évi XI. törvény 4. § (5) bek. b), c), d) pontjai határoznak meg feladatokat. Ezek alapján a különleges táplálkozási célú élelmiszerek<sup>9</sup>, étrend-kiegészítők<sup>10</sup>, vitaminokkal, ásványi anyagokkal és bizonyos egyéb anyagokkal dúsított élelmiszerek<sup>11</sup>, élelmiszerekkel kapcsolatos tápanyag-összetételre és egészségre vonatkozó állításokkal ellátott élelmiszerek<sup>12</sup>, a táplálkozás-élettani jelentőségű élelmiszerek tekintetében a vonatkozó külön jogszabályok, illetve 90/496/EGK tanácsi irányelv kötelező tápanyag összetételi jelölést ír elő, melyek ellenőrzése – több más hatóságon kívül – a fővárosi és megyei népegészségügyi szakigazgatási szervek és a járási népegészségügyi intézetek hatásköre. Célja a fogyasztók egészségvédelme érdekében történő tájékoztatás. A lakosság egészségesebb étellel történő ellátása érdekében az ÁNTSZ és az OÉTI szakmai javaslatot tett jogszabály módosításra, valamint új rendelet megalkotására.

<sup>8</sup> [http://www.nfh.hu/magyar/informaciok/2010/EVP\\_2012.html](http://www.nfh.hu/magyar/informaciok/2010/EVP_2012.html)

<sup>9</sup> 36/2004. (IV. 26.) ESZCSM rendelet a különleges táplálkozási célú élelmiszerekről

<sup>10</sup> 37/2004. (IV. 26.) ESZCSM rendelet az étrend-kiegészítőkről

<sup>11</sup> 1925/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (2006. december 20.) a vitaminok, ásványi anyagok és bizonyos egyéb anyagok élelmiszerekhez történő hozzáadásáról (Módosította: 108/2008/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet, 1170/2009/EK bizottsági rendelet, 1161/2011/EU bizottsági rendelet)

<sup>12</sup> 152/2009. (XI. 12.) FVM rendelet a Magyar Élelmiszerkönyv kötelező előírásairól

Az étrend-kiegészítőkről szóló 37/2004. (IV. 26.) ESzCsM rendelet kiegészítése szükséges az étrend-kiegészítőkből nem alkalmazható gyógynövényeket, növényi részeket tartalmazó táblázattal, a maximálisan felhasználható vitamin- és ásványi anyag mennyiségekkel, valamint az OÉTI munkáját segítő tudományos tanácsadó testülettel kapcsolatos módosításokkal, valamint a notifikációs rendszer szigorításával és a termékek megerősített ellenőrzésével. A módosítással elérni kívánt cél a bejelentési kötelezettség szigorítása a piacra kerülés előtt, az egészségre potenciálisan káros termékek kiszűrése, negatívlistás gyógynövények rendelet általi szabályozása, az étrend-kiegészítők hatékonyabb hatósági ellenőrzésének megerősítése. Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (Eütv.) 50. § (3) bekezdés alapján a közétkeztetésben – különös tekintettel az egészségügyi, szociális és gyermekintézményekben nyújtott közétkeztetésre – az élettani szükségletnek megfelelő minőségű és tápértékű étkezést kell biztosítani. Az OÉTI országos iskolai és óvodai közétkeztetésre vonatkozó országos felmérései alapján bizonyítást nyert, hogy a közétkeztetés ma Magyarországon táplálkozási kockázatot hordoz, továbbá nem oldja meg az orvos által diétára szoruló gyermekek ellátását sem. A táplálkozás egészségügyi előírások jelenleg a közétkeztetők számára ajánlásként szerepelnek, melyeket, mint az elmúlt évtizedek azt igazolták, a közétkeztetők nem tekintenek kötelező érvényűnek. Ezért e területen is a vonatkozó jogszabályok módosítását javasolta a szervezet. A jelenlegi jogi szabályozás<sup>13</sup> szerint az általános fogyasztásra szánt élelmiszereken a tápanyag összetétel feltüntetése nem kötelező. A mostani előírást 2014. december 13. napján felváltó 1169/201 I/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet<sup>14</sup> alapján a tápérték jelölés 2016. december 13. napjától lesz kötelező.

**6. Az OÉTI főigazgató főorvosa leszögezte, hogy a táplálkozás-egészségügy az egészség megtartását és a táplálkozással összefüggő megbetegedések primer és szekunder prevencióját szolgáló kritériumrendszerek összessége. A táplálkozás-egészségügy olyan komplex, interdiszciplináris tudományterület, mely az orvostudomány, az élettan, az epidemiológia és az egészségfejlesztés eszközrendszerét és ismeretanyagát alkalmazza. Kiemelt jelentőségét az adja, hogy a vezető halálokok között vezető szív- és érrendszeri betegségek, valamint ezek hajlamosító tényezői, mint az elhízás, cukorbetegség, magas vérnyomás, és a daganatos megbetegedések, jelentős mértékben függenek a táplálkozástól. A két megbetegedésben számos táplálkozási kockázati tényező közös, mint például az alacsony zöldség- és gyümölcs-fogyasztás, a túlzott só bevitel, az elégtelen rostbevitel, sőt az elhízás növeli egyes daganatos megbetegedések kockázatát. A táplálkozás-egészségügy alapvető feladata az adott populációra jellemző kockázati tényezők felismerése, az ezek kiküszöbölésére alkalmas stratégiák kidolgozása, a beavatkozások hatékonyságának monitorozása. Az előzőekkel összefüggésben a táplálkozás-egészségügyi tevékenységi körbe tartozik a különleges táplálkozási célú élelmiszerek, az étrend-kiegészítők, a vitaminokkal, ásványi anyagokkal és bizonyos egyéb anyagokkal dúsított élelmiszerek, az élelmiszerekkel kapcsolatos tápanyag-összetételre és egészségre vonatkozó állításokkal ellátott élelmiszerek csoportja, az adott élelmiszercsoportba tartozás szerinti tápanyag(ok), illetve táplálkozási vagy élettani hatással rendelkező anyagok vonatkozásában.**

<sup>13</sup> 90/496/EGK tanácsi irányelv (1990. szeptember 24.) az élelmiszerek tápértékjelöléséről (Módosította: 1882/2003/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet, 2003/120/EK bizottsági irányelv, 2008/100/EK bizottsági irányelv, 1137/2008/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet). Előírásait a magyar jogba a „152/2009. (XI. 12.) FVM rendelet a Magyar Élelmiszerkönyv kötelező előírásairól, 1. melléklet, A Magyar Élelmiszerkönyv 1-1-90/496 számú előírása Az élelmiszerek tápértékének jelöléséről” ültette át.

<sup>14</sup> 1169/201 I/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (2011. október 25.) 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.

**a.** *Tápanyag-összetételre és adalékanyagokra vonatkozó jogszabályi rendelkezések* kapcsán utalt arra, hogy a jelenlegi jogi szabályozás<sup>15</sup> szerint az általános fogyasztásra szánt élelmiszereken a tápértékjelölés feltüntetése nem kötelező. A hatályos előírást 2014. december 13-ától felváltó 1169/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet<sup>16</sup> alapján a tápérték jelölés 2016. december 13-ától lesz kötelező. *Az általános közfogyasztásra szánt élelmiszerek tápérték jelölésének ellenőrzésére vonatkozó szabályok jelenleg nem kellően átláthatók. A 2008. évi XLVI. törvény 25. §-a az élelmiszerek jelölésének (címkézés) ellenőrzésére a fogyasztóvédelmi hatóságot és élelmiszerlánc-biztonsági hatóságot nevesíti. Ugyanakkor e törvény 76. § (6) bekezdése az egészségügyért felelős minisztert hatalmazza fel első helyi felelősséggel a tápértékjelölésre vonatkozó részletes szabályok kidolgozására.*

Az OÉTI feladatkörébe tartozó, alább felsorolt élelmiszercsoportoknál a tápanyagokkal és bizonyos egyéb anyagokkal kapcsolatos tájékoztatással összefüggésben a főigazgató jelezte, hogy a különleges táplálkozási célú élelmiszerekről szóló 36/2004. (IV. 26.) ESZCSM keretrendelettel szabályozott különleges táplálkozási célú élelmiszerek (anyatej helyettesítő és kiegészítő tápszerek, bébiételek, testtömeg csökkentés céljára szolgáló élelmiszerek, speciális gyógyászati célra szánt tápszerek, gluténmentes élelmiszerek, diabetikus élelmiszerek, sportolóknak szánt élelmiszerek, egyéb különleges táplálkozási célú élelmiszerek) esetén jelenleg is kötelező a tápértékjelölés és meg kell adni a határértékhez kötött tápanyagok és egyéb élettanilag aktív anyagok mennyiségét is.

Az étrend kiegészítőkről szóló 37/2004. (IV. 26.) ESZCSM rendelet szerinti étrend-kiegészítőknél pedig a fogyasztót tájékoztatni kell a termék napi adagjában lévő tápanyagok/hatóanyagok mennyiségéről, de a klasszikus értelemben vett tápértékjelölés nem kötelező. A vitaminok, ásványi anyagok és bizonyos egyéb anyagok élelmiszerekhez történő hozzáadásáról szóló 1925/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet szerinti élelmiszerek esetén szintén kötelező a tápértékjelölés a jelenleg még érvényben lévő 90/496/EGK tanácsi irányelv, illetve az azt átültető Magyar Élelmiszerkönyvi (MÉ) előírás (MÉ 1-1-90/496), vagy a már fentebb idézett új 1169/2011/EU szerint.

Az élelmiszerekkel kapcsolatos tápanyag-összetételre és egészségre vonatkozó állításokról szóló 1924/2006/EK rendelet szerinti állításokkal ellátott élelmiszereknél szintén kötelező a tápértékjelölés a jelenleg még érvényben lévő 90/496/EGK tanácsi irányelv, illetve az azt átültető Magyar Élelmiszerkönyv (MÉ) előírás (MÉ 1-1-90/496), vagy a már fent idézett 1169/2011/EU szerint. A Consumers International és a Tudatos Vásárlók Egyesülete friss, nemzetközi felméréséből kiderült, hogy a magyarok mindössze 33%-a tudja eldönteni, hogy zsír-, cukor- vagy sótartalom alapján melyik termék egészségesebb, messze lemaradva Kanada vagy Nagy-Britannia mögött.

**b.** *Táplálkozás-egészségügyi kockázatbecslés kapcsán felhívta a figyelmet arra, hogy a táplálkozás és az egészségi állapot közötti összefüggés tudományosan bizonyított. Az élettani szükségletnek nem megfelelő energiát és tápanyagokat tartalmazó étrend betegségek kialakulásához vezet. Az ENSZ Emberi Jogi Tanácsa által elfogadott jelentés is hangsúlyozza az egészségtelen élelmiszerek által okozott betegségek jelentőségét, és hogy a magas zsír-, cukor- és sótartalmú (HFSS) feldolgozott élelmiszerek a táplálkozásfüggő betegségek jelentős kockázati tényezői.*

<sup>15</sup> 90/496/EGK tanácsi irányelv (1990. szeptember 24.) az élelmiszerek tápértékjelöléséről (Módosította: 1882/2003/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet, 2003/120/EK bizottsági irányelv, 2008/100/EK bizottsági irányelv, 1137/2008/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet, előírásait a magyar jogba a 152/2009. (XI. 12.) FVM rendelet a Magyar Élelmiszerkönyv kötelező előírásairól, 1. melléklet, A Magyar Élelmiszerkönyv 1-1-90/496 számú előírása „Az élelmiszerek tápértékének jelöléséről” ültette át.

<sup>16</sup> 2 1169/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (2011. október 25.) 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

Az OÉTI ezeknek a táplálkozási kockázati tényezőknek, a lakosság tápláltsági állapotának, valamint a közétkeztetés illetve az oktatási intézményekben lévő büfék és automaták áru kínálatára vonatkozó felméréseket végez. Kiemelten kezeli a gyermekek egészséges táplálkozásának kérdését, mely meghatározó jelentőséggel bír a későbbiekben, az egészségtelen táplálkozás következtében kialakuló betegségekre. E felmérések irányították rá a figyelmet többek között arra, hogy a gyermekélelmezésben, a közétkeztetők általi biztosított ételek nem felelnek meg a korszerű táplálkozási ajánlásoknak, egészségügyi kockázatot hordoznak. A felnőtt lakosság tápanyagbeviteléről, 2009-ben az OÉTI által végzett *Országos Táplálkozás és Tápláltsági Állapot Vizsgálat* eredményei adnak részletes képet, mely eredményeket tudományos szakfolyóiratban<sup>17</sup> publikált a hivatal. Fő megállapításai közül kiemelte a főigazgató, hogy a felnőtt lakosság közel kétharmada túlsúlyos vagy elhízott. Az energia bevitelben az ajánlottnál nagyobb arányban vannak jelen a zsírok, azokon belül is a telített zsírok, ezzel szemben a szénhidrátok energia-aránya túl kevés. Fontosnak tartjuk kiemelni, hogy a lakosság só bevitelének uniós összehasonlításban is kiemelkedően magas, átlagosan 14,5 g/nap volt, ami az ajánlott érték háromszorosa, ugyanakkor a káliumbevitel elmarad az ajánlástól. E táplálkozási kockázati tényezők jelentősen hozzájárulhatnak a kb. 2,6 millió felnőttet érintő szív- és érrendszerei betegségek, azon belül a magas vérnyomás kialakulásához. A makro elemek közül a felnőttek kalciumbevitelének szintén nem éri el az ajánlott értéket, a 65 év felettiak kiemelten veszélyeztetettek ebből a szempontból.

Nemzetközi kutatási eredmények sora igazolta, hogy az ipari feldolgozás a növényi olajok részleges hidrogénezésével keletkezett transz-zsírsavak (TFA) rendkívül ártalmasak az egészségre, jelentősen növelik a szív- és érrendszerei betegségek kialakulásának kockázatát. Az OÉTI 2008-tól folyamatosan végez laboratóriumi méréseket az élelmiszerek TFA tartalmának meghatározására, és megállapítást nyert, hogy a közel 800 különböző élelmiszer 20%-a az ajánlottnál több TFA-t tartalmazott.

E mérések és a 2009-es lakossági felmérés (OTÁP 2009) adatai alapján a magyar lakosság becsült lehetséges TFA bevitelének 6 mg és 6 g között változhat. A becsült maximális TFA bevitel nagyobb, mint a WHO által ajánlott napi beviteli érték (< 2 g/nap), és esetenként jelentősen nagyobb, mint 5 g/nap, ami már felveti a szív- és érrendszerei betegségek kockázatának jelentős növekedését. Mint azt több nemzetközi példa is mutatja, az élelmiszerek TFA tartalmának csökkentése leghatékonyabban rendeleti szabályozással oldható meg,<sup>18</sup> ezért az OÉTI előkészítette „Az élelmiszerekben lévő transz-zsírsavak megengedhető legnagyobb mennyiségéről, a transz-zsírsav tartalmú élelmiszerek forgalmazásának feltételeiről és hatósági ellenőrzéséről, valamint a lakosság transz-zsírsav bevitelének nyomon követésére vonatkozó szabályokról” szülő EMMI rendelettervezetet. Ugyancsak az Intézet által végzett felmérések illetve kockázatbecslés eredményei járultak hozzá jelentősen a népegészségügyi termékadó (NETA) bevezetésének szakmai megalapozásához, mely a bizonyítottan egészségkockázatot hordozó tápanyag-összetevőt (só, cukor, koffein) tartalmazó élelmiszerek áremelkedésén keresztül hivatott ezen élelmiszerek fogyasztását csökkenteni.

<sup>17</sup> Martos É., Kovács V. A., Bakács M., Kaposvári Cs., Lugasi A.: Országos Táplálkozás- és Tápláltsági Állapot Vizsgálat-OTÁP2009I. A magyar lakosság tápláltsági állapota. Orv Hetil, 153(26): 1023-1030,2012 " Sarkadi Nagy E., Bakács M., Illés É., Zentai A., Lugasi A., Martos É.: Országos Táplálkozás és Tápláltsági Állapot Vizsgálat - OTÁP2009II. A magyar lakosság energia- és makrotápanyag bevitelének. Orv Hetil, 153(27): 1057-1067, 2012 – Lugasi A., Bakács M., Zentai A., Kovács V. A., Martos É.: Országos Táplálkozás- és Tápláltsági Állapot Vizsgálat- OTÁP2009. IH. A magyar lakosság vitaminbevitelének. Orv Hetil. 153(28); 1106-1117,2012 –Martos É., Bakács M., Sarkadi-Nagy E., Ráczkevy T., Zentai A., Baldauf Zs., Üllés É., Lugasi A.: Országos Táplálkozás és Tápláltsági Állapot Vizsgálat - OTÁP2009IV. A magyar lakosság makroelem-bevitelének. Orv Hetil, 153(29): 1134-1141,2012 – Lugasi A., Sarkadi Nagy E., Zentai A., Bakács M., Üllés É., Baldauf Zs., Martos É.: Országos Táplálkozás és Tápláltsági Állapot Vizsgálat - OTÁP2009 V. A magyar lakosság mikroelem-bevitelének. Orv Hetil, 153( 30): 1177-1184,2012

<sup>18</sup> Downs S.M., Thow A.M., Leeder S.R.: The effectiveness of policies for reducing dietary trans fat: a systematic review of the evidence. Bull World Health Organ, 91:262-269,2013



Mindezek alapján kijelenthető, hogy a magyar lakosság táplálkozásában jelen vannak azok a kockázati tényezők, melyek a gyermekek egészséges fejlődését veszélyeztetik és a betegségek korai megjelenését vetítik előre meghatározva ezzel a felnőtt korban, egészségben várható élettartamukat.

*c. A főigazgató a tájékoztatás, szemléletformálás, oktatás, továbbképzés szerepét hangsúlyozta.* Az Intézet a legutóbbi években számos felsőoktatási intézmény munkájába kapcsolódott be.<sup>19</sup> Az OÉTI évente 4-6 alkalommal szervez egészségügyi szakemberek számára kreditpontos továbbképzéseket, melyre az ország minden területéről érkeznek szakemberek.<sup>20</sup> A közétkeztetés egészségessé tételére vonatkozó rendelettervezettel összefüggésben az intézet munkatársai a közétkeztető cégek számára rendszeresen tartottak és tartanak előadásokat. Magyarország 2008-ban csatlakozott az Európai Bizottság só csökkentő keretprogramjához, az OÉTI kidolgozta a STOP SÓ Nemzeti Só csökkentő Programot. Ennek egyike elemeként többszintű lakossági felvilágosító kampány indult el 2010-ben a sóbevitel és a magas vérnyomás összefüggéséről, az ajánlott só bevitel mennyiségére és a tudatos vásárlásra koncentrálna.

Az előzetes felmérések szerint csak a felnőtt lakosság fele van tisztában a túlzott só bevitel és a magas vérnyomás összefüggésével. A lakosság fele azt gondolta, hogy a só bevitel fő forrása az otthoni sózás, és csak 30%-a jelölte meg a feldolgozott élelmiszereket. Így a kampánnyal arra kívánta az Intézet felhívni a lakosság figyelmét, hogy a túlzott só bevitel magas vérnyomást, szívinfarktust és agyvérzést okoz, másrészt arra, hogy mit tehet a lakosság a só bevitel csökkentése érdekében. Hangsúlyt helyezett a tudatos vásárlásra is, a napi só bevitel ajánlott mennyiségére, valamint a só és nátriumtartalom összefüggésére.

Az Intézet „Táplálkozási Ajánlások gyermekek részére” kiadványokat jelentetett meg, A „Dióhéj – A táplálkozás iskolája szülőknek és gyermekeknek” című, ismeretterjesztő kiadvány gyermekeknek és felnőtteknek szóló táplálkozási ajánlásokat tartalmaz, először 2010-ben jelent meg. Az eltelt időszakban több mint 10000 példányt juttatott el az intézet által szervezett programokban résztvevő iskolák diákjaihoz és szakemberekhez.

„A főzés hatalma” – főzőiskola létrehozását az OÉTI-ben elsősorban az indokolta, hogy felmérések eredményei rávilágítottak arra, miszerint a lakosság alpanyaggal és konyhatechnológiával kapcsolatos ismeretei igen hiányosak. Noha egyre több főzőiskola hozzáférhető a lakosság számára, azonban az Intézet által összeállított tematika meglehetősen speciális a hiteles elméleti és gyakorlati képzés összekapcsolásával. Az egészséges táplálkozással kapcsolatos tudnivalók további népszerűsítési lehetősége a média megjelenések, melyre kiemelt figyelmet fordítanak. Például az elmúlt évben a TV, rádió, elektronikus és nyomtatott sajtónyilatkozatok száma 122 volt, azaz minden harmadik nap lehetett találkozni egészséges táplálkozásra vonatkozó információval. 2013-ban a különböző nyilatkozatok fő témái a közétkeztetés, a só fogyasztás, az élelmiszerek transz-zsír-sav tartalma, a NETA, a diétás étkezés, az étrend-kiegészítők, a Happy-hét program voltak.

<sup>19</sup> Budapesti Corvinus Egyetem Kihelyezett Preventív Táplálkozástudományi Tanszék: részvétel az egyetem graduális és posztgraduális képzésében, PhD oktatási tevékenységében – Preventív Táplálkozástudomány tantárgy oktatása a Budapesti Corvinus Egyetem és Semmelweis Egyetem Egészségtudományi Kar által közösen akkreditált Táplálkozástudományi MSc képzésben – Szent István: Egyetem, Mezőgazdaság- és Környezettudományi Kar, Állattenyésztés- tudományi Doktori Iskola – 9 A népegészségügyi termékadó hatásvizsgálata, OEFI, Budapest, 2013. április [http://www.oell.hu/NETA\\_hatnsvizsealat.pdf](http://www.oell.hu/NETA_hatnsvizsealat.pdf)5/9ad 811/2013, OÉTI – Budapesti Gazdasági Főiskola, Kereskedelmi, Vendéglátóipari és Idegenforgalmi Kar (KVDC Kar) CHM Angol szak Táplálkozástan - angol nyelvű oktatás

<sup>20</sup> 2012-13-ban az alábbi területekről tartottunk továbbképzéseket: Glutén-érzékenyeknek szánt élelmiszerek szabályozása, az ellenőrzés főbb szempontjai, laboratóriumi vizsgálatok. Budapest, 2012. február 19. – Kosmetikai termékek országos ellenőrzésének főbb szempontjai, a baba-mama készítmények tartósítószer-tartalmának laboratóriumi vizsgálata. Budapest, 2012. április 19. – Az Országos Táplálkozás és Tápláltsági Állapot Vizsgálat OTAP 2009 eredményeinek bemutatása. Budapest, 2012. április 26. Egészséges táplálkozás, egészséges öregedés. Budapest, 2012. október – A népegészségügyi termékadó hatásai. Budapest, 2013.04.18.

Az OÉTI honlapja 2009 óta közvetít naprakész információkat az élelmezés- és táplálkozástudomány területéről, az OÉTI tevékenységéről. A weboldalra látogatók többek között innen tájékozódhatnak az forgalomba hozott és a forgalomba hozataltól eltiltott étrend-kiegészítőkről, az új élelmiszerek és új élelmiszer-összetevők engedélyezésével kapcsolatos eljárásrendről, a különleges táplálkozási célú élelmiszerekre és a kozmetikumokra, dúsított élelmiszerekre vonatkozó előírásokról, az élelmiszerekkel kapcsolatos tápanyag-összetételre és egészségre vonatkozó állításokról.

De megtalálhatók a honlapon a hazai kereskedelemben kapható élelmiszerek transz-zsír-sav tartalmának laboratóriumi vizsgálati eredményei, a közétkeztetéssel, az iskolai prevenció programokkal kapcsolatos legfrissebb információk valamint az OÉTI által végzett felmérések eredményeit összefoglaló kiadványok is.

2007-ben valósult meg a WHO és az Egészségügyi Minisztérium közötti együttműködés keretében valósult meg a HAPPY program, a vízfogyasztás népszerűsítését célzó pilot vizsgálat<sup>21</sup>.

A Startolj reggelivel! iskolareggeli modellprogram alapja, az a bizonyított tény, hogy a reggeli elhagyása és az elhízás között összefüggés van, ezért a programmal az egészséges reggelizési szokások kialakítását, az ismeretek növelését és hosszútávon a gyermekkori elhízás csökkentését tűzte ki célul az Intézet.<sup>22</sup>

Az egységes élelmiszer-biztonsági szervezet létrehozásáról szóló 2243/2006. (XII. 23.) Korm. határozat, majd az egységes élelmiszer-biztonsági szervezet kialakításával összefüggő kormányrendeletek módosításáról szóló 138/2007. (VI. 18.) Korm. rendelet alapján az OÉTI élelmiszer-biztonsági feladatai – melybe az élelmiszerek vegyi szennyezettségével kapcsolatos teendők is tartoznak – a személyi és tárgyi feltételekkel együtt 2007-ben a Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatalhoz (jelenleg a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal) kerültek. Az élelmiszerek vegyi szennyezettségének megengedhető mértékéről szóló 17/1999. (VI. 16.) EüM rendeletben az OÉTI részére előírt engedélyezési kötelezettség eltörlésének szükségességére a figyelmet már többször felhívta az Intézet. Az OÉTI-hez 2007 óta vonatkozó engedély kérelem nem érkezett

**7. A Fogyasztóvédelmi Egyesületek Országos Szövetségének (továbbiakban: FEOSZ) elnöke** válaszában jelezte, hogy a hazai élelmiszerbiztonság helyzete kapcsán a Szövetség azon tapasztalatairól tud tájékoztatást adni amelyeket – fogyasztói érdekek képviselőjét ellátó egyesület lévén – a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény 45. § (1) bekezdésében a fogyasztóvédelmi civil szervezetek számára meghatároztak.

<sup>21</sup> Az Intézet által kidolgozott HAPPY (Hungárián Aqua Promoting Program in Young) Program 2007, HAPPY-hét 2010-2013 program célja a gyermekek folyadékfogyasztási szokásainak javítása a vízfogyasztás növelésével, valamint a gyermekkori elhízás kialakulásában szerepet játszó cukrozott üdítőitalok bevitelének csökkentésével, célzott oktatás és az egészséges választék biztosításával együtt. A két hónapos intervenció során ingyenes vízben, valamint az OÉTI dietetikusi által tartott oktatásban részesültek a gyermekek. A program kiterjesztésére, egyhetes programként (HAPPY-hét) 2010-től került sor, mely azóta évente került megrendezésre országos szinten. 2010-ben 77 intézmény több mint 24 000 tanulója, 2013-ban már 135 intézmény több mint 41 000 tanulója és óvodások csatlakoztak a programhoz. A program hatására a gyerekek körében csökkent a cukrozott, szénsavas üdítőitalok, szörpök fogyasztása, ezzel szemben a vízfogyasztás nagymértékben nőtt. A program hatékonyságát növeli, hogy a szülők, pedagógusok bevonásával történik, az oktatás és az egészséges választék együtt biztosított, fenntartható, hiszen az OÉTI által kidolgozott 18 programelem a weboldalról letölthető. Az iskolák számára az egyetlen nehézséget a víz biztosítása jelenti. Ennek egyik lehetséges megoldása ivókutak felszerelése, együttműködés helyi cégekkel, alternatív megoldás az iskolabüfében és automatákban a cukros üdítők forgalmazásának globális tiltása, illetve azon programelemek támogatása, amelyek gyermekek számára vonzóvá teszik a csapvizet (pl. vízbár)

<sup>22</sup> A NEFMI támogatásával 2010 őszén végrehajtott program keretében plakátot, szórólapot, és egységes oktatási anyagot dolgoztak ki és 6 héten keresztül ingyenesen reggelit biztosítottak a programban résztvevő intervenció osztályokban tanuló 1200 gyermeknek és tanáraiknak. Az OÉTI szakemberei által összeállított egységes reggelik elkészítésében és kiszállításában 4 nagy közétkeztető cég és egy élelmiszer kereskedelmi lánc volt a segítségükre. A program hatására a gyerekek 40%-ának kedvezően változott reggelizési szokása, a gyermekek többségének javult a közérzete és a koncentráció képessége a reggeli órákban, bővült az egészséges reggelivel kapcsolatos tudásuk is. A pedagógusok visszajelzései alapján a programnak kiváló közösségformáló és esélyegyenlőség teremtő hatása is volt.

A Szövetséghez fogyasztói érdekvédelemre és tájékoztatásra irányuló tevékenységével összefüggésben beérkező fogyasztói megkereséseknek csupán rendkívül kis szegmense kapcsolatos az élelmiszerekkel, amelyek jellemzően két csoportba sorolhatóak: vagy élelmiszerbiztonsági problémát vetnek fel, jelezve az adott termékről, hogy az rossz minőségű, romlott, emellett az élelmiszerek címkézését, csomagolását kifogásolják, mivel azt a fogyasztó megfélemlítőnek gondolja például a származási hely vonatkozásában. A Szövetséghez beérkező élelmiszerekkel kapcsolatos fogyasztói megkeresések alacsony számának oka, hogy a fogyasztók a tájékoztatásra irányuló kampányok eredményeként már nem a Szövetségnél, hanem a feladat- és hatáskörrel rendelkező szerveknél, így például a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatalnál (NÉBIH) teszik meg panaszukat. E kezdeményezésekben a Szövetség is részt vett, így például elhelyezték a szervezet honlapján a NÉBIH ingyenes zöld számát, amelyen a fogyasztók anonim bejelentéseket tudnak megtenni, ha az élelmiszer-biztonsági szabályok megsértését tapasztalják. Az élelmiszerlánc-felügyeleti rendszer jelenlegi helyzetének értékelésekor hangsúlyozta nincs jelentősége, hogy a vonatkozó hatáskörök és ellenőrzési jogkörök mely felelős hatóságnál vannak. A mérvadó az, hogy az adott hatóság a fogyasztók egészsége és biztonsága érdekében milyen eredményességgel tudja ellátni feladatát. A médiában egyre gyakrabban találkozni olyan hírekkel, amelyek súlyos élelmiszer-biztonsági hiányosságokról számolnak be. A feltárt jogsértések és az azok miatt alkalmazott hatósági intézkedések száma folyamatosan nő, ami egyben a rendszer hatékonyságát is mutatja. *Összességében a hazai élelmiszerbiztonság helyzetét megfelelőnek tartja azzal, hogy a hatósági ellenőrzések számát tovább kell növelni, emellett külön hangsúlyt szükséges fektetni a fogyasztók tájékoztatására, az élelmiszerbiztonsággal és egészséges táplálkozással kapcsolatos tudatosság javítására.* Az elnök álláspontja szerint a fogyasztóknak – hiába mutatnak javuló tendenciát – még mindig hiányosak az ismereteik. Kiemelt prioritásként kezelik az egészséges táplálkozás és az élelmiszerbiztonság témakörét, és ösztönözik a tudatos fogyasztói magatartás elterjedését. Különösen fontos ez utóbbi a gyermekek esetében, akik koruk folytán speciálisan sérülékeny fogyasztói rétegnek minősülnek.

*A fogyasztók iskolai rendszeren kívüli oktatásával összefüggésben ismertette, hogy a szervezet a fogyasztói tájékoztatási tevékenysége részeként 2011-ben „Fogyasztók Hónapja” címmel hirdetett kampányt Magyarország valamennyi általános- és középiskolája részére. A gyermekeknek naponta hasznos, közérthető tartalmú és figyelemfelhívó képeket tartalmazó tájékoztatót küldtek az egészséges táplálkozás és az élelmiszerbiztonság témakörében, így a fiatalok a kampány végére összegyűjthették „Az egészség és táplálkozás 12 pontját”, ezt követően pedig maguk mutathatták meg külön pályázattal, hogy mit tesznek egészséges életért.*

A kezdeményezésre rendkívül pozitív fogadtatást és nagy érdeklődést tapasztaltunk a gyermekek részéről, akik színvonalas rajzos- és fotós pályamunkákat készítettek az általuk egészségesnek vagy épp egészségtelennek tartott élelmiszerekről. A Szövetség egyéb kampányaival is javította a fogyasztói tudatosságot, mikor az ország valamennyi általános- és középiskolája részére meghirdetett „Országos Fogyasztóvédelmi Sulikupa” c. vetélkedőjében is kitért az élelmiszerbiztonság témakörére annak feladataiban, valamint a témában tájékoztató anyagot állított össze és küldött meg a versenyző csapatoknak. A 2013 márciusában közel száz gyermek részére rendezték meg a zánkai *Országos Fogyasztóvédelmi Sulitábort*, ahol a résztvevő fiatalok és kísérőtanáraik részére előadást tartottak az alapvető higiéniai követelményekről és az egyéb alapvető élelmiszer-biztonsági tudnivalókról. Emellett a szövetség rendszeresen szerepeltet internetes honlapján az általunk szerkesztésre kerülő „Fogyasztók Lapja” online fogyasztóvédelmi magazinon az élelmiszerbiztonsággal és az egészséges táplálkozással kapcsolatos híreket, tájékoztatókat, és egyéb összehasonlító teszteket. A NÉBIH-hel együttműködési megállapodást írtak alá, közös cél, hogy a fogyasztók minél szélesebb köre megismerje az élelmiszerlánc-felügyelet rendszerét, az élelmiszerlánc-biztonsággal kapcsolatos előírásokat, így segítve a tudatos vásárlói magatartás kialakítását az élelmiszerek vásárlásakor.

*Az iskolai oktatás is rendkívül fontos az egészséges táplálkozással és élelmiszerbiztonsággal kapcsolatos fogyasztói tudatosság elterjesztésében. A Szövetség ennek kapcsán pozitívnak tartja, hogy mind a jelenleg hatályban lévő, a Nemzeti alaptanterv (a továbbiakban: NAT) kiadásáról szóló 130/1995. (X. 26.) Korm. rendeletben, valamint a Nemzeti alaptanterv kiadásáról, bevezetéséről és alkalmazásáról szóló 110/2012. (VI. 4.) Korm. rendeletben meghatározásra került az egészséges táplálkozással kapcsolatos alapvető ismeretek oktatásának kötelezettsége a gyermekek számára.*

Ennek kapcsán az elnök hangsúlyozta, hogy nem elég mindezen ismeretek jogszabályban rögzítése akkor, ha a vonatkozó oktatás a gyakorlatban mégsem valósul meg és a NAT-ban foglalt követelmények nem kerülnek érvényesítésre az iskolarendszerű oktatásban. A Szövetség csupán a fogyasztóvédelmi ismeretek iskolarendszeren belüli vonatkozó – és a NAT-ban meghatározásra került – oktatási kötelezettsége érvényesüléséről és annak helyzetéről tud számot adni.

Megjegyzi azonban, hogy a diákok számára a szövetség által megtartott tanórák alkalmával derült ki, hogy az egyes oktatási intézmények egyáltalán nem vagy csupán elvétve építették be és tették tananyaguk részévé az alapvető fogyasztói ismeretek oktatását. Amennyiben az élelmiszerbiztonsággal és egészséges táplálkozással kapcsolatos oktatási anyagok kapcsán ugyanez a helyzet, úgy az a fiatal fogyasztók, azaz a gyermekek jogainak súlyos sérelmét jelenti.

E helyzet feltérképezésére és az esetleges problémák feltárására elengedhetetlen különböző felméréseket és kutatásokat elvégezni az oktatási intézményekben, az adatok értékelése után pedig meghatározni a vizsgálat eredményeképpen szükségesnek mutató konkrét intézkedéseket, valamint azokat végrehajtani.

A fogyasztók tudatosságának javítására irányuló tájékoztatási tevékenység tehát feltétlenül több szereplő aktív szerepvállalását kívánja meg. A Szövetség tapasztalatai azt mutatják, hogy a hatósági tájékoztatások mennyisége és minősége megfelelő, azonban a média nem minden esetben tulajdonít annak megfelelő hírértéket, nagyban hozzájárulhat a fogyasztói tudatosság javításához.

*Jogszabályi környezet, a fogyasztók biztonságos, minőségi élelmiszerekkel való ellátásának garanciáival összefüggésben kifejtette, hogy a fogyasztók széles körét veszélyeztető, nagy gazdasági kárral járó élelmiszerlánc-események kivizsgálása egymásból fakadnak. Amennyiben a hatósági szankciók megfelelő preventív hatással bírnak a jogsértést elkövető élelmiszer-vállalkozásokra, úgy az egyben fontos garanciája is annak, hogy a fogyasztók részére csak az egészségre ártalmatlan, biztonságos élelmiszerek kerülnek forgalmazásra.*

Ugyanakkor az, hogy a kompetens hatóság által foganatosítható szankciók kellően szigorúak-e, nagyban függ a mindenkori jogi normáktól.

Az élelmiszerjog az Európai Unióban rendkívül komplex és széleskörűen szabályozott, hiszen az Unió a téma kiemelt fontossága és a problémák megfelelő szinten való kezelése miatt nem hagyta meg a tagállamok részére, hogy nemzeti szintű rendelkezéseket fogadjanak el, és az uniós jogalkotáskor valamennyi tagországban közvetlenül alkalmazandó, és azokra nézve kötelező rendeletet hozott.<sup>23</sup>

---

Ide tartozik többek közt az Európai Parlament és a Tanács 852/2004/EK rendelete az élelmiszer-higiéniáról, továbbá az élelmiszerjog általános elveiről és követelményeiről, az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság létrehozásáról és az élelmiszerbiztonságra vonatkozó eljárások megállapításáról szóló, az Európai Parlament és a Tanács 178/2002/EK rendelete. Rendkívül fontos emellett 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 Európai Parlament és a Tanács 1169/2011/EU rendelete (a továbbiakban: Rendelet).

A 2002/67/EK és a 2008/5/EK bizottsági irányelv és a 608/2004/EK bizottsági rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló Európai Parlament és a Tanács 1169/2011/EU rendelete (a továbbiakban: Rendelet) kiemelkedő jelentőségű, mivel általa a címéből adódóan is több, jelenleg csupán irányelvi szintű uniós jogforrás kerül majd hatályon kívül helyezésre és immár kötelező, rendeleti szintű szabályozás fogja rendezni többek közt az élelmiszerek címkézésére vonatkozó előírásokat, amelyek a fogyasztók tájékoztatása szempontjából kiemelt jelentőséggel bírnak. A Szövetség elnöke is felhívta a figyelmem, hogy a Rendeletet azonban csak 2014. december 13-tól kell alkalmazni, annak 55. cikke szerint a tagállamokban, az élelmiszerek címkézésére vonatkozó új rendelkezések többségét pedig csupán 2016. december 13-tól.

A hazai élelmiszerjogra vonatkozó jogszabályokat nem harmonizálták teljes mértékben, az uniós jogi szabályozás pedig meglehetősen szerteágazó, mivel jelenleg még hatályban vannak olyan uniós irányelvek is, amelyek vonatkozásában Magyarországnak meg kell felelnie azért, hogy tagállami szinten, a lehetséges felhatalmazások keretein belül megmaradva alkot jogszabályokat.<sup>24</sup> Az elnök megjegyezte, hogy a tagállamok – így hazánk is – csak akkor térhet el az uniós jog alkalmazásától, amennyiben arra az uniós jog kifejezett felhatalmazást ad, ennek hiányában viszont ezeket kötelező végrehajtani, illetve az európai uniós jognak való megfelelés céljából kiadott tagállami jogszabályok sem lehetnek a rendeletekkel ellentétesek. Mindezekből kifolyólag a hazai szabályozás felülvizsgálatára szolgáló javaslatok megtételére csak korlátozott feltételekkel van lehetőség az előbb említett kötelezettségekből fakadóan. Az élelmiszerjog hazai szabályozásának hátterét képezik többek közt a már említett európai uniós jogszabályok (rendeletek és irányelvek), ennek köszönhetően a magyar jogszabályi környezet is szerteágazó és rendkívül széles területet fed le.<sup>25</sup>

A FEOSZ elnökének álláspontja, hogy a komplex jogszabályi környezet és az annak részét képező jogi normák tartalma lehetővé teszik azt, egyben garanciáját képezik annak, hogy a hazai élelmiszerbiztonság területén a „*Termőföldtől az asztalig*” elv valóban érvényesüljön és a fogyasztók asztalára csak biztonságos, egészségükre veszélyt nem jelentő élelmiszerek kerüljenek. További garanciának tartja, hogy a jogszabályokban meghatározták az élelmiszerlánc valamennyi szereplőjének az élelmiszer-előállítás minden fázisát érintő kötelezettségét, e körbe említhetők a termőföld védelmére szolgáló előírások, a növényvédő szerek és terméknövelő anyagok forgalomba hozatalára vonatkozó rendelkezések, a növények, gyümölcsök és zöldségek termesztésével, forgalomba hozatalával, tárolásával kapcsolatos szabályok, az állatok tartásának feltételei, és az élelmiszerekkel rendeltetésszerűen érintkezésbe kerülő anyagok és eszközök kapcsán érvényesülő rendelkezések.

Ugyancsak megfelelőnek tartja az elnök a fogyasztók széles körét veszélyeztető élelmiszerlánc-események esetén a hatóságok részére a magyar jogszabályokban rögzítésre került eszközrendszer.

---

<sup>24</sup> E jogszabályok hazánkban már kihirdetésre kerültek és többek közt az élelmiszerek címkézésére, kiserelésére és reklámozására vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről szóló, 2000. március 20-i 2000/13/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvnek, továbbá az élelmiszerek tápértékjelöléséről szóló, 1990. szeptember 24-i 90/496/EGK tanácsi irányelvnek, az élelmiszerek címkézéséről szóló 79/112/EGK irányelv 7. cikkének rendelkezéseitől való eltérésről szóló, 1999. március 8-i 1999/10/EK bizottsági irányelvnek, illetve a 2000/13/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvben előírtaktól eltérő adatok bizonyos élelmiszerek címkézésén való kötelező feltüntetéséről szóló, 2008. január 30-i 2008/5/EK bizottsági irányelvnek való megfelelést szolgálják.

<sup>25</sup> A teljesség igénye nélkül említhető e körben az *Éltv.*, az élelmiszer-előállítás és forgalomba hozatal egyes élelmiszer-higiéniai feltételeiről és az élelmiszerek hatósági ellenőrzéséről szóló 68/2007. (VII.26.) FVM-EüM-SZMM együttes rendelet, valamint az állati eredetű élelmiszerek forgalomba hozatalának és az értékesítés helyén történő élelmiszer-előállításnak élelmiszer-higiéniai feltételeiről szóló 64/2007. (VII.23.) FVM-EüM együttes rendelet. Ugyanígy fontos előírások kerültek meghatározásra továbbá az *élelmiszerek jelöléséről* szóló 19/2004. (II.26.) FVM-ESZCSM-GKM együttes rendeletben, a *vendéglátó-ipari termékek előállításának és forgalomba hozatalának élelmiszerbiztonsági feltételeiről* szóló 62/2011. (VI.30.) VM rendeletben, illetve a *Magyar Élelmiszerkönyv kötelező előírásairól* szóló 152/2009. (XI. 12.) FVM rendeletben.

Felhívta a figyelmet az élelmiszerjog általános elveiről és követelményeiről, az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság létrehozásáról és az élelmiszerbiztonságra vonatkozó eljárások megállapításáról szóló, az Európai Parlament és a Tanács 178/2002/EK rendeletének 17. cikkére, miszerint a vonatkozó intézkedéseknek és büntető rendelkezéseknek hatékonyaknak, arányosaknak és visszatartó erejűeknek kell lenniük. A rendelkezésre álló hatósági eszközöket az Éltv. 57. §-ában tizenkilenc féle intézkedés biztosítja. Véleménye szerint az Éltv. 59. §-a alapján akár ötmilliárd forintos, az emberek széles körének egészségét károsító vagy veszélyeztető cselekmény tanúsításakor kiszabható bírságösszeg újfent preventív hatással bír az élelmiszer-vállalkozásokra, hogy tartózkodjanak a súlyosan fogyasztóellenes magatartásoktól. A szövetség tapasztalata az, hogy az élelmiszerlánc-felügyeletért felelős NÉBIH következetesen alkalmazza e rendelkezéseket és nem riad vissza a nagyobb bírságok kiszabásától sem, ez pedig újabb garanciáját jelenti annak, hogy a fogyasztók csak megfelelő biztonságú élelmiszerekhez juthassanak hozzá.

A FEOSZ elnöke összefoglalva megfogalmazta javaslatait, miszerint a fogyasztók érdeke azt kívánja, hogy minél hamarabb kerüljön sor az Európai Parlament és a Tanács 1169/2011/EU rendeletének a magyar jogba történő teljes körű átültetésére annak a fogyasztók megfelelő tájékoztatását szolgáló pozitív előírásai miatt. Tény, hogy a rendeleti uniós jogforrási forma miatt hazánkban nem kötelezettsége a rendelkezések átvétele annak kötelezően és közvetlenül alkalmazandó volta miatt, mégis a jogbiztonság és a vállalkozások jogkövető magatartása előmozdítása érdekében indokolt, hogy az új uniós előírásokat a magyar jogszabályok is tartalmazzák. A rendelet szabályai ugyanis csak 2014. december 13-tól (a címkézésre vonatkozó rendelkezések pedig 2016. december 13-tól lépnek életbe) alkalmazandóak közvetlenül valamennyi tagállamban, viszont már így is látható, hogy az Éltv.-ben meghatározásra került előírásokban visszaköszönnek a Rendelet normái azonban az Európai Unió jogának való megfelelés folyamata még csak részlegesen valósult meg.

A fentiek miatt lényeges, hogy a magyar fogyasztók vonatkozásában is érvényesítésre kerüljenek mihamarabb azok a rendeleti szabályok, amelyek még nem találhatók meg a magyar jogban. Ennek megfelelően a *Szövetség különösen az alábbiakban felsorolt hiányosságokat javasolja orvosolni a hatályban lévő hazai normák kapcsán:*

– A Rendelet 14. cikkében kifejezetten az előrecsomagolt élelmiszerek távértékesítésekor meghatározták a vállalkozást terhelő, szerződéskötést megelőző szigorú tájékoztatási kötelezettséget. Hazánkban ugyanakkor a távollevők között kötött szerződésekről szóló 17/1999. (II. 5.) Korm. rendelet 1. § (4) bekezdés a) pontja értelmében a távértékesítési szolgáltatást nyújtó vállalkozásnak nem kötelessége az élelmiszerek, valamint egyéb mindennapi fogyasztásra szolgáló termékek rendszeres házhozszállítására vonatkozó szerződéseknél hasonló tájékoztatást nyújtani.

Különösen indokolt ezért az uniós rendelkezés átvétele akkor, amikor Magyarországon egyre több olyan weboldalt fejlesztettek ki, amely a fogyasztók számára élelmiszereket kínál eladásra az otthonukba történő közvetlen kiszállítással.

– Az egészséges táplálkozással kapcsolatos fogyasztói tudatosságot nagymértékben elősegíti a tápértékjelölés, azonban a jelenleg hatályban lévő, a Magyar Élelmiszerkönyv kötelező előírásairól szóló 152/2009. (XI. 12.) FVM rendelet 1. melléklete értelmében, hazánkban csak akkor szükséges a tápértéket feltüntetni az adott élelmiszer kapcsán, amennyiben jelölésén, megjelenítésén vagy reklámjában tápanyag-összetételére vonatkozóan állítás szerepel. Ezzel ellentétben a Rendelet 9. cikk (1) bekezdése és 30. cikk (2) bekezdése szerint kötelező tápértékjelölés érvényesül az élelmiszerek energiatartalmának, zsír- és telítettségtartalmának, szénhidrát-tartalmának, cukortartalmának, fehérjetartalmának és só-tartalmának feltüntetésekor.

– A jelenleg érvényben lévő magyar jogszabályok nem határozták meg a kötelezően alkalmazandó minimális betűméretet az ételismiszerknél, míg a Rendelet 13. cikkében ugyanez a fogyasztók megfelelő tájékoztatása érdekében megtalálható.

– Habár a hatályos jogban is már szerepel a fogyasztók számára esetlegesen veszélyt jelentő allergén összetevők kötelező feltüntetése, mégis a rendelet egyértelműbb szabályozási módszert alkalmaz és az allergén anyagok szerepeltetésének kötelezettségét már az ételismiszerek főbb kötelezően megadásra szoruló adatai körénél (például: név, összetevők felsorolása, nettó mennyiség) meghatározza. Indokolt ennek átvétele is a magyar szabályozásban.

– Végül az ételismiszerekkel kapcsolatos tudatos fogyasztói döntéshozatalban kulcsszerepe van a származási helyre és eredetre vonatkozó információk feltüntetésének. Noha a rendelet nem hordoz e téren számottevő változást és annak 26. cikke értelmében továbbra is csak akkor kötelező feltüntetni a származási országot és az eredet helyét az ételismiszereken, amennyiben annak elmulasztása félrevezethetné a fogyasztókat az ételismiszere valódi származási országa vagy eredetének helye tekintetében, mégis előrelépést hoz a magyar jogszabályokhoz képest. Rögzítették benne ugyanis azt, hogy különösen akkor minősül félrevezetőnek az említett információk hiánya, amennyiben a tájékoztatás helyes megadásakor az egyértelműen arra utalna, hogy különbözik az ételismiszere származási országa vagy eredetének helye attól, mint amelyre az eredeti információk következtetni engednének. A magyar szabályozásból azonban jelenleg hiányzik a félrevezetés esetének külön nevesítése.

*A fogyasztók ételismiszerebiztonsággal és egészséges táplálkozással kapcsolatos tudatosságának javítására szolgáló további javaslatként fogalmazta meg az iskolai oktatás rendszerén kívül eső tájékoztató kampányok nagyobb számban történő lebonyolítását, valamint azok szerepének erősítését a fogyasztók oktatásában. Ennek megfelelően a fogyasztóvédelmi civil szervezeteket jobban be kell vonni forrás- és kapacitásteremtés által a fogyasztók tudatosságának javítására irányuló kezdeményezések megvalósításába, valamint a médiát ösztönözni kell arra, hogy a fogyasztókat érintő ételismiszere-biztonsági eseményekről nagyobb számban és kiemelt prioritással nyújtson tájékoztatást. Szükségesnek tartja megvizsgálni, hogy a NAT-nak megfelelően érvényesülnek-e az iskolai oktatásban a követelmények, és az esetlegesen tapasztalt hiányosságoknál a képzés minőségét javítani kell az ételismiszere-biztonsággal és egészséges táplálkozással kapcsolatos ismeretekkel.*

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetben**

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztos a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. Tekintettel arra, hogy jelen esetben a természetes személyek nagyobb csoportját, lényegében a hazai fogyasztók összességét érintette a vizsgálat, hatáskörömet az Ajbt. fenti rendelkezései alapozták meg. Az Ajbt. 1. § (2) bekezdésének a) pontja kimondja, hogy *az alapvető jogok biztos a tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére.*

### **II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében**

**1.** Az alapvető jogok biztos a egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának.

Az ombudsmanintézmény megalakulása óta az alapjogi biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek.

A jelentés megállapításaival összefüggésben ismételten hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege az Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel azt mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*”

Magyarország Alaptörvényének és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként követni kívánom azt a gyakorlatot, hogy míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait.

**1.1** *Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, demokratikus jogállam.* Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.

**1.2.** Alaptörvény XX. cikke: „(1) *Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. (2) Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.*

Az Alkotmánybíróság több korábbi, álláspontom szerint az Alaptörvény értelmezése során továbbra is relevánsnak tekinthető határozatában bontotta ki a (legmagasabb szintű) testi és lelki egészséghez való jog tartalmát és korlátozhatóságát.<sup>26</sup>

<sup>26</sup> Az egészséghez való joggal kapcsolatos gyakorlatot összegzi a 109/2008. (IX. 26.) AB határozat.



Eszerint a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog alkotmányi követelményként értelmezendő: az államnak azt az alkotmányos kötelezettségét jelenti, hogy a nemzetgazdaság teherbíró képességéhez, az állam és a társadalom lehetőségeihez igazodva olyan gazdasági és jogi környezetet teremtsen, amely a legkedvezőbb feltételeket biztosítja a polgárok egészséges életmódjához, életviteléhez.<sup>27</sup> Az alkotmánybírói gyakorlat utal arra is, hogy „[...] az államnak e jog megvalósulása érdekében meghatározott, az egészségügyi intézmények és orvosi ellátás megszervezésére irányuló kötelezettsége [...] annyit feltétlenül jelent, hogy az állam köteles megteremteni egy olyan intézményrendszer működésének a garanciáit, amely mindenki számára biztosítja az egészségügyi szolgáltatások igénybevételének lehetőségét, azaz azt, hogy a szolgáltató intézmények hiánya miatt senki ne maradjon ellátatlanul.”

Az alkotmánybírói gyakorlat ugyanakkor utalt arra is, hogy „az egészségügyi intézményhálózat és az orvosi ellátás körében elvontan, általános ismervekkkel csak egészen szélső esetekre korlátozottan határozhatja meg az állami kötelezettség kritikus nagyságát, vagyis azt a szükséges minimumot, amelynek hiánya már alkotmányellenességhez vezet. Ilyennek volna minősíthető például, ha az ország egyes területein az egészségügyi intézményrendszer és az orvosi ellátás teljesen hiányozna.” Az Alkotmánybíróság olvasatában „az ilyen szélső eseteken túl azonban az Alkotmányban meghatározott állami kötelezettségnek nincs alkotmányos mércéje. Az egészséghez való jog tehát önmagában alanyi jogként értelmezhetetlen, az az Alkotmányban foglalt állami kötelezettségként fogalmazódik meg, amely magában foglalja azt a kötelezettséget, hogy a törvényhozó a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat határozzon meg.”<sup>28</sup>

Az *egészségvédelmi kötelezettség*, mint az életvédelmi kötelezettségből levezetett, „közvetett” intézményvédelmi kötelezettség határozottan az *államcél minőség* felé mutat. Kiemelendő emellett, hogy a sürgősségi mentés és ellátás intézményét az egészséghez való jog biztosítása, az állam életvédelmi kötelezettsége hívta életre, ma már egyértelműen elmondható az, hogy az állampolgárnak alanyi jellegű joga van arra, hogy – amennyiben veszélybe kerül – hatékony és gyors segítségben részesüljön.

Az ombudsmani jogvédelem eltérő, magasabb mércéjében két végpont határozható meg. Értelemszerűen nem állapítható meg az egészséghez való joggal összefüggő visszasság pusztán egy intézmény megszüntetése, átalakítása, összevonása, feladatátadása más intézménynek, vagy a rendelkezésre álló ágyak számának csökkentése miatt: egy ilyen szemlélet parttalanra és esetlegessé tenné az országgyűlési biztos által biztosított jogvédelmet. Más a helyzet, ha az egészségügyi intézményrendszeren belül, meghatározott helyeken, megyékben vagy régiókban bizonyos speciális szakellátások megszűnnek, érdemben elérhetetlenné válnak és ez az állapot elviselhetetlenül hosszú időn keresztül „stabilizálódik”.

**1. 3. A gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga** Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdés: „Magyarország külön intézkedésekkel védi [...] a gyermekeket [...]”; Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés: „Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.”

A gyermekek jogairól szóló ENSZ egyezményt az ENSZ Közgyűlése 1989. november 20-án egyhangúan fogadta el és 1990. szeptember 2-án lépett hatályba. A következő évtizedben az ENSZ tagállamok – két ország kivételével – ratifikálták. Ezzel az Egyezmény a legszélesebb körben elismert nemzetközi emberi jogi szerződéssé vált.

<sup>27</sup> Vö. 56/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995, 260, 270., 37/2000. (X. 31.) AB határozat, ABH 2000, 293, 297.

<sup>28</sup> Az Alkotmánybíróság szerint az egészségügyi intézményhálózat és az orvosi ellátás sokféleképpen szervezhető meg. Az Alkotmányból eredően senkinek sincs alanyi joga egy meghatározott szervezési módra. Másrészt nincs alkotmányos ismérv arra, hogy a rendszer önmagában mennyiben alkalmas a biztosításon alapuló betegellátáshoz való jogosultságok teljesítését garantálni. Ezért a rendszer alkotmányellenessége csak olyan szélső esetben állapítható meg, ha egyértelmű, hogy a rendszer eleve alkalmatlan az államot terhelő kötelezettségek alkotmányosan még elfogadható minimumának teljesítésére.

Magyarország, mint az Egyezményt ratifikáló országok egyike, nemzetközi kötelezettséget vállalt, hogy érvényesíti a gyermekek alapvető jogait és gyakorlatban alkalmazza az egyezmény előírásait.

Az Egyezmény legjelentősebb előrelépése, hogy a gyermekeket *személyeknek* és *állampolgároknak* ismeri el, akik képesek arra, hogy aktív szerepet játsszanak emberi jogaik megélésében. A gyermek így módon sokkal inkább társadalmi szereplő, semmint erőtlen és hangtalan gyámolítottja a családnak és a társadalomnak. Az Egyezmény a gyermek jogairól bevezette és hangsúlyozza azt a felfogást, miszerint a gyermekek jogokkal bíró személyek, átmenetet képezve a szükségletek kielégítésére alapozott politikától a jogok és az egyéni érdekek tiszteletén alapuló politika irányába.

Az Egyezményben részes államok, a dokumentum 24. cikkében elismerték a gyermeknek a lehető legjobb egészségi állapothoz való jogát, valamint, hogy orvosi ellátásban és *gyógyító-nevelésben* részesülhessen, és erőfeszítéseket tesznek annak biztosítására, hogy egyetlen gyermek se legyen megfosztva az ezeknek a szolgáltatásoknak az igénybevételére irányuló jogától. A gyermek a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát az Alaptörvény XVI. cikkének (1) bekezdése deklarálja. A gyermeket főszabályként minden olyan alapvető jog megillet, mint bármely más embert, de ahhoz, hogy a jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt a felnőtté váláshoz. Erre tekintettel kifejezetten a gyermekek jogaként rögzíti a törvény a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre és gondoskodásra való jogot.

E védelemre és gondoskodásra a gyermek mindenkivel szemben igényt tarthat. Ennek megfelelően a gyermek szülei, családja, az állam és a társadalom valamennyi tagja is köteles a gyermek jogait tiszteletben tartani, és a társadalom fennmaradásának zálogaként biztosítani számára a megfelelő fejlődéséhez szükséges feltételeket. A gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga az állam köteleességét alapozza meg a gyermek személyiségfejlődése intézményes védelmére.

A gyermek, mint az alapjogok alanya oldalán az életkorból adódó hátrányokat az állam oldaláról az az intézményvédelmi kötelezettség egyenlíti ki, hogy az államnak aktívan kell cselekednie a gyermekek alapvető jogainak előmozdítása, érvényesülése és védelme érdekében. Ezt az alaptételt megtaláljuk a Gyermekjogi Egyezménynek a preambulumban is, amely rögzíti, hogy a gyermeknek, figyelemmel fizikai és szellemi érettségének hiányára, különös védelemre és gondozásra van szüksége, nevezetesen megfelelő jogi védelemre, születése előtt és születése után egyaránt.

2. Nemzetközi kötelezettségeink között a *Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága* a lehető legjobb egészségi állapothoz való jogról szóló átfogó kommentárjában tárgyalja az egészség fogalmát, melyben megkülönbözteti az egészséghez való jogot, és mindenki jogát ahhoz, hogy egészséges legyen: „Az egyezségokmány 12. cikkének szövegezésekor az Egyesült Nemzetek Közgyűlésének harmadik bizottsága nem fogadta el az egészségnek az Egészségügyi Világszervezet (WHO) Alapokmánya preambulumban található fogalmát, mely úgy határozza meg az egészséget, mint „teljes fizikai, szellemi és szociális jóllétet, és nem pusztán a betegség vagy fogyatékoság hiányát”. Mindazonáltal az Egyezségokmány 12. cikke 1. bekezdésének „a testi és lelki egészség elérhető legmagasabb szintjére” való utalása nem korlátozódik az egészséggondozáshoz való jogra. Épp ellenkezőleg, a 12. cikk 2. bekezdésének szövegeztörténete és egyértelmű megfogalmazása elismeri, hogy az egészséghez való jog szociális és gazdasági tényezők széles körét öleli fel, melyek *olyan körülményekhez segítenek, melyekben az emberek egészségesen élhetnek, továbbá kiterjeszti az egészséget meghatározó tényezők körét az alábbiakra: ételmiszer és táplálkozás, lakhatás, biztonságos ivóvízhez és megfelelő higiéniához való hozzáférés, biztonságos és egészséges munkakörülmények, és egészséges környezet.*”

*A Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága átfogó kommentárt bocsátott ki a megfelelő élelmiszerhez való joggal kapcsolatosan, mely „döntő fontosságú az összes emberi jog élvezete szempontjából”. „Az éhség és alultápláltság problémájának gyökere alapvetően nem élelmiszerhiány, hanem a hozzáférés hiánya a szükséges élelemhez, mely többek között a szegénység miatt a világ népességének nagy hányadát érinti.” A megfelelő élelmiszerhez való jog „lényegi tartalma” magában foglalja „olyan minőségű és mennyiségű élelem elérhetőségét, mely kielégíti az egyének élelmezési szükségleteit, mentes a káros anyagoktól, és az adott kultúrán belül elfogadott”.*

### **III. Az ügy érdeme tekintetében**

#### **1. Az élelmiszerbiztonság hazai helyzete**

##### **1.1. Nemzetközi előzmények**

A fogyasztók egészségének magas szintű védelmét, mint fő célt szem előtt tartva 2000 januárjában hozta nyilvánosságra az Európai Unió a „Fehér könyv az élelmiszerbiztonságról” című dokumentumot, mely lefektette az Unió élelmiszerbiztonsági és táplálkozási politikájának alapelveit, és részletes, határidőkre lebontott cselekvési tervet is adott az Unió élelmiszerbiztonsági helyzetének javításához szükséges akciók végrehajtására. Legfontosabb tartalmi vonatkozásait az élelmiszerjog általános elveiről és követelményeiről, az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság létrehozásáról és az élelmiszerbiztonságra vonatkozó eljárások megállapításától szóló 178/2002/EK Rendelet azóta kötelező formában is megjelenítette.

A nemzetközi szervezetek közül a WHO és a FAO folyamatosan figyelmeztet az élelmiszerbiztonsági helyzet komolyságára. 1983-ban a FAO/WHO Élelmiszerbiztonsági Szakértői Testülete arra a következtetésre jutott, hogy a szennyezett élelmiszerek fogyasztása következtében alakul ki a világon a legtöbb megbetegedés, és ez a nemzetek gazdasági teljesítőképességének legfőbb hátráltatója is. 2000 januárjában a WHO megerősítette, hogy ez a megállapítás a jelentős nemzeti és nemzetközi erőfeszítés és küzdelem ellenére még mindig igaz, így a WHO végrehajtó testülete meghirdette élelmiszerbiztonsági programjának megerősítését és kiterjesztését. A program felhívja a figyelmet arra, hogy az egyes országok tekintsék az élelmiszerbiztonságot a legalapvetőbb közegészségügyi funkciónak és biztosítsák az anyagi háttérrel a nemzeti élelmiszerbiztonsági programokhoz. Építsék be az élelmiszerbiztonságot a folyamatban lévő oktatási és táplálkozás-egészségügyi programokba is, valamint alakuljon ki koordinált együttműködés az élelmiszerbiztonság különböző szereplői közt. Fenti program alapján dolgozta ki és bocsátotta közre a WHO 2002-ben élelmiszerbiztonsági stratégiáját.<sup>29</sup> Az európai régióban követendő élelmiszer-és táplálkozási politika megvalósítására a WHO új akciótervet dolgozott ki.<sup>30</sup>

##### **1.2. Hazai előzmények:**

Az MTA Élelmiszer-tudományi Komplex Bizottság Táplálkozástudományi Munkabizottsága 1999-re elkészítette az „Ajánlások a hazai élelmiszer- és táplálkozáspolitikai kialakításához” című tanulmány kidolgozását. Az élelmiszerbiztonság problémakörének fontosságát felismerve, a hasonló nemzetközi példákra alapozva 1997 őszén megalakult az Élelmiszerbiztonsági Tanácsadó Testület (ÉBTT), melynek tagjai közt szerepeltek az élelmiszerbiztonságban érdekelt minisztériumok, élelmiszer-ellenőrző hatóságok, országos hatáskörű szervek, tudományos intézetek, társaságok, érdekképviselői szervek és a fogyasztók képviselői. A Testület szakértők bevonásával elvégezte a hazai élelmiszerbiztonsági helyzet felmérését.

<sup>29</sup> WHO Global Strategy for Food Safety: Safer Food for Better Health. World Health Organization, 2002

<sup>30</sup> WHO European Action Plan for Food and Nutrition Policy 2007-2012. WHO Regional Office for Europe, Copenhagen, 2008.

A helyzetfelmérés „Magyarország élelmiszerbiztonsági helyzete az ezredfordulón” címmel 2000-ben jelent meg. A helyzetfelmérés segítségével a Nemzeti Élelmiszerbiztonsági Program első változata az Élelmiszerbiztonsági Tanácsadó Testület aktív közreműködésével, neves hazai szakértők bevonásával 2004 elején, még az uniós csatlakozás előtt elkészült, és meghatározta a nemzeti élelmiszerbiztonsági politika követendő alapelveit, a fő célokat és a nemzeti prioritásokat. 2010-ben megjelent az MTA “Élelmezésbiztonság – A magyar élelmiszer- gazdaság, a vidékfejlesztés és az élelmiszer-biztonság stratégiai alapjai” című köztestületi programja, valamint 2011-ben kiadásra került az „Élelmiszerbiztonság: tények, tendenciák, teendők.” A Magyar Tudományos Akadémia és a Magyar Élelmiszer-biztonsági Hivatal tanulmánya az Új Nemzeti Élelmiszerbiztonsági Program megvalósításához” című tanulmány.

A hazai stratégiaalkotási előzmények között említést érdemel az Integrált Többéves Nemzeti Ellenőrzési Terv is. A 2010-ben megjelent, öt éves időtartamra vonatkozó, új Integrált Többéves Nemzeti Ellenőrzési Terv (ITNET) kiadása óta eltelt időben kiderült, hogy az élelmiszerlánc-biztonság területén való hatékony fejlődés céljából át kell gondolni a különböző stratégiák rendszerét, egymáshoz való viszonyát, szerepét. E folyamat eredményeként az *Éltv.* egybefogta az élelmiszerlánc-biztonság megkerülhetetlen alapjait jelentő szakterületeket: az állategészségügyet, a takarmánybiztonságot, az élelmiszer-termelés, -előállítás, -forgalmazás biztonságát és a növényegészségügyet. A 22/2012 (II. 29.) Korm. rendelettel 2012. március 15-én létrejöhetett a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal, ez pedig lehetőséget ad ezen szakterületekhez szorosan kapcsolódó egyéb mezőgazdasági szakterületek egybetervezésére, majd a tervek költséghatékony, teljes körű végrehajtására.<sup>31</sup>

A hazai élelmiszerbiztonsági helyzettel kapcsolatban kiinduló pontként rögzíthető, hogy ma Magyarországon – szakértői becslések szerint – évente 3 millió ember betegszik meg élelmiszer eredetű megbetegedésekben, bár ennek csak töredéke fordul orvoshoz. A megbetegedések jelentős része helyes vásárlási szokásokkal, konyhatechnikával megelőzhető lenne, és a jelenlegi helyzeten rövid távon, jól fókuszált, aktív kampánytevékenységgel, hosszú távon oktatással, képzéssel lehet ezen változtatni.<sup>32</sup>

Az élelmiszerbiztonság helyzetét az élelmiszerlánc valamennyi elemének együttműködése eredményezi.

Az *Éltv.* szerint az élelmiszerlánc azon folyamatok összessége, melyek szereplői közvetlen vagy közvetett hatással vannak az élelmiszerre a talajvédelem, agrár-környezetvédelem, növénytermesztés, növény-egészségügy, növényvédelem, az engedélyköteles termék és az állatgyógyászati termék előállítása, forgalomba hozatala és felhasználása, az élelmiszer- és takarmány- előállítás, szállítás, tárolás és forgalomba hozatal, felhasználás, az állat tartása, szállítása, forgalomba hozatala, az állat- egészségügy, a növényi és állati eredetű melléktermék kezelés, tárolás, szállítás, forgalomba hozatal és felhasználás során.

Az Európai Unióban az élelmiszerbiztonságra vonatkozó szabályozás közösségi szinten, rendeleti formában jelenik meg, melynek betartása minden tagállam részére kötelező. Az élelmiszerjog tekintetében eltérő szabályok vonatkoznak például *az általános közfogyasztásra szánt élelmiszerekre, a különleges táplálkozási célú élelmiszerekre,<sup>33</sup> az étrendkiegészítőkre és az adalékanyagokra is.*

<sup>31</sup> Élelmiszer-lánc biztonsági Stratégia 2013-2022

<sup>32</sup> Élelmiszer-lánc biztonsági Stratégia 2013-2022

<sup>33</sup> 2. *A különleges táplálkozási célú élelmiszerek* esetében szigorúbb a szabályozás, a 36/2004 (IV.26.) ESZCSM keretrendelet értelmében jelenleg is kötelező a tápértékjelölés és meg kell adni a határértékhez kötött tápanyagok és egyéb élettanilag aktív anyagok mennyiségét.

### 1.3. Tápértékjelölés

Kiemelt jelentőséggel bír az Európai Parlament és a Tanács 1169/2011/EU rendelete<sup>34</sup> (a továbbiakban: Keretrendelet). A keretrendelet az élelmiszerekkel kapcsolatos kötelező tájékoztatás keretében előírja, hogy kötelező feltüntetni a tápértékjelölésre vonatkozó kötelező adatokat.<sup>35</sup>

A Rendeletet<sup>36</sup> 2014. december 13-tól kell alkalmazni a tagállamokban,<sup>37</sup> kivéve<sup>38</sup> az élelmiszerek címkézésére vonatkozó új rendelkezések közül a tápértékjelölésre vonatkozó rendelkezést, melyet 2016. december 13-tól kell alkalmazni. 2014-től és 2016-tól tehát több jelenleg hatályos irányelvi szintű uniós jogforrás kerül majd hatályon kívül helyezésre és immár kötelező, rendeleti szintű szabályozás fogja rendezni többek közt az élelmiszerek címkézésére vonatkozó előírásokat, amelyek a fogyasztók tájékoztatása szempontjából kiemelt jelentőséggel bírnak.

Jelenleg azonban az élelmiszerek tápértékjelölésére vonatkozó részletes szabályokat a Magyar Élelmiszerkönyv (MÉ) 1-1-90/496 sz. előírásai tartalmazzák. A jelenleg hatályban lévő, a Magyar Élelmiszerkönyv kötelező előírásairól szóló 152/2009. (XI. 12.) FVM rendelet 1. melléklete értelmében azonban csak akkor szükséges a *tápértéket feltüntetni* az adott élelmiszer kapcsán, amennyiben jelölésén, megjelenítésén vagy reklámjában tápanyag-összetételére vonatkozóan állítás szerepel. A jelenleg hatályos jogszabályok szerint a tápértékjelölés feltüntetése csak a különleges táplálkozási célú élelmiszereken (pl. bébiételek, csecsemőtápszerek, diabetikus élelmiszerek, stb.) és a tápanyag-összetételre, vagy egészségre vonatkozó állítással ellátott élelmiszereken, továbbá a vitamin, ásványi anyag hozzáadásával készült élelmiszereken kötelező, egyébként önkéntes. Ezzel ellentétben a Rendelet szerint kötelező tápértékjelölés érvényesül az élelmiszerek energiatartalmának, zsír- és telítettségtartalmának, szénhidrát-tartalmának, cukortartalmának, fehérjetartalmának és só-tartalmának feltüntetésékor.<sup>39</sup>

Álláspontom szerint ugyanakkor még az uniós rendeleti szabályozás hatályba lépéséig, azaz 2016-ig tartó átmeneti időszakban is a fogyasztók érdekét szolgálná, hogy az élelmiszerek címkéjén kötelező legyen a tápértékjelölésre vonatkozó adatok minden további feltétel nélküli feltüntetése, különös tekintettel arra – amint a FEOSZ elnöke is felhívta a figyelmem – hogy az egészséges táplálkozással kapcsolatos tudatos fogyasztói magatartást erősíti, ha a tápértékjelölésre vonatkozó információk rendelkezésére állnak.

<sup>34</sup> 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

<sup>35</sup> IV. fejezet, 1. szakasz, 9. cikk (1) A 10-35. cikknek megfelelően, és az e fejezetben foglalt kivételektől eltekintve a következő adatokat kötelező feltüntetni:

- a) az élelmiszer neve;
- b) az összetevők felsorolása;
- c) minden olyan, allergiát vagy intoleranciát okozó, a II. mellékletben szereplő, vagy a II. mellékletben szereplő anyagokból vagy termékekből származó összetevő vagy technológiai segédanyag, amelyet élelmiszer előállításánál vagy elkészítésénél használnak fel, és a késztermékben még jelen van, akár megváltozott formában is;
- d) bizonyos összetevők vagy összetevőcsoportok mennyisége;
- e) az élelmiszer nettó mennyisége;
- f) a minőségmegőrzési idő vagy a fogyaszthatósági idő;
- g) a különleges tárolási és/vagy felhasználási feltételek;
- h) a 8. cikk (1) bekezdésében említett élelmiszer-vállalkozás neve vagy cégneve és címe;
- i) a származási ország vagy az eredet helye, amennyiben azt a 26. cikk előírja;
- j) felhasználási útmutató, amennyiben ilyen útmutató hiányában nehéz megfelelően felhasználni az élelmiszert;
- k) az 1,2 térfogatszázaléknál nagyobb alkoholtartalmú italok esetében a tényleges alkoholtartalom térfogatszázalékban;
- l) tápértékjelölés.

<sup>36</sup> 55. cikk

<sup>37</sup> 55. cikk

<sup>38</sup> további kivétel a darált hús megnevezésére vonatkozó egyedi követelmények (Rendelet 55. cikk)

<sup>39</sup> 9. cikk (1) bekezdése és 30. cikk (2) bekezdése

Ugyanakkor egyetértve a vidékfejlesztési miniszter álláspontjával, tekintettel az élelmiszervállalkozások működésére kellő felkészülési idő szükséges ahhoz, hogy kapacitásaikat, gazdasági döntéseiket az új szigorúbb rendelkezésekhez igazítsák.

#### **1.4. Élelmiszer adalékanyagok**

A megkeresett szervek által kapott információk alapján megállapítható, hogy az *élelmiszer adalékanyagok* biztonságos felhasználását világszerte azonos elvek alapján szabályozzák, melyek leegyszerűsítve három pontban foglalhatók össze: az adalékanyag a felhasználás szintjén ne jelentsen kockázatot a fogyasztó egészségére, felhasználása legyen technológiailag indokolt és ne vezesse félre a vásárlót. Ezeknek az alapelveknek a megvalósítása a világ különböző régióiban eltérő módon valósul meg, a jóváhagyott adalékanyagok listája és a felhasználási körülmények eltérőek lehetnek.

Az élelmiszer-adalékanyagokról<sup>40</sup> szóló 1333/2008/EK rendelet<sup>41</sup> szerint „élelmiszer-adalékanyag”: bármely olyan anyag, amelyet - tekintet nélkül arra, hogy van-e tápértéke vagy sem - élelmiszerként önmagában általában nem fogyasztanak és nem használnak élelmiszerek jellemző összetevőjeként, továbbá, amelynek az élelmiszer gyártása, feldolgozása, elkészítése, kezelése, csomagolása, szállítása vagy tárolása során az élelmiszerhez technológiai célból történő szándékos hozzáadása azt eredményezi vagy ésszerűen elvárhatóan azt eredményezheti, hogy önmaga vagy származékai közvetlenül vagy közvetve az élelmiszer összetevőjévé válnak. A Rendelet szerint a tudomány haladásának és a technológia fejlődésének tükrében naprakésszé kell tenni a funkcionális csoportok listáját.

Az élelmiszer-adalékanyagokat csak akkor lehet jóváhagyni és használni, ha teljesítik a rendeletben megállapított követelményeket. Az élelmiszer-adalékanyagoknak a felhasználás körülményei között biztonságosnak kell lenniük, használatukat technológiai szükségletnek kell indokolnia, valamint használatuk nem vezetheti félre a fogyasztót, és a fogyasztó érdekét kell szolgálnia. Az élelmiszer-adalékanyagok jóváhagyása során figyelembe kell venni egyéb, az adott kérdést tekintve releváns tényezőket is, beleértve a társadalmi, gazdasági, tradicionális, etikai és környezeti tényezőket, az elővigyázatosság elvét, valamint az ellenőrzések kivitelezhetőségét. Egy adott élelmiszer-adalékanyag felhasználását és maximális szintjét illetően figyelembe kell venni az élelmiszer-adalékanyag egyéb forrásokból származó bevitelét és az élelmiszer-adalékanyagok a különleges fogyasztói csoportokra (mint például az allergiás fogyasztókra) gyakorolt hatását.

A Rendelet szerint<sup>42</sup> az élelmiszer-adalékanyagokat folyamatos megfigyelés alatt kell tartani, és amikor csak szükséges, azokat a változó felhasználási feltételek és az új tudományos ismeretek fényében újra kell értékelni. Szükség esetén a Bizottság a tagállamokkal együtt megfelelő intézkedéseket vesz fontolóra. A Rendelet 4. cikke alapján Kizárólag a Rendelet mellékleteiben található közösségi listán szereplő élelmiszer-adalékanyagok hozhatók forgalomba és használhatók élelmiszerekben az ott meghatározott felhasználási feltételekkel. Az élelmiszer-adalékanyagok felhasználási szintjeiről a Rendelet 11. cikke rendelkezik, mely szerint a felhasználási feltételek megállapításakor a felhasználás szintjét a kívánt hatás eléréséhez szükséges legkisebb mértékben állapítják meg; a szintek megállapításakor figyelembe kell venni: az élelmiszer-adalékanyag esetében meghatározott megengedhető napi bevitelt vagy az annak megfelelő becslést, valamint az összes forrásból származó valószínű napi bevitelét; amennyiben az élelmiszer-adalékanyagot az adott különleges fogyasztói csoportok által fogyasztott élelmiszerekben használják, a csoportok fogyasztóinak valószínű napi bevitelét.

<sup>40</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2008. december 16-i 1333/2008/EK rendelet (5) bekezdése

<sup>41</sup> Rendelet 3. cikk (2) a)

<sup>42</sup> Rendelet (14) bekezdése

Az adalékanyagok címkézése tekintetében e Rendelet 21. cikke, valamint az élelmiszerek címkézésére, kiserelésére és reklámozására vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről szóló 2000/13/EK irányelv tartalmaz rendelkezéseket. Eszerint a legmegfelelőbb a részletes címkézés lenne, mely megadja a termék pontos jellegét és jellemzőit, és amely lehetővé teszi a fogyasztó számára a tények teljes ismeretében történő választást, mivel ez akadályozza a legkisebb mértékben a szabad kereskedelmet.<sup>43</sup> Ezenfelül különösen közösségi szabályok hiányában a tagállamoknak fenn kell tartaniuk a jogot, hogy bizonyos nemzeti rendelkezéseket állapítsanak meg, amelyek hozzáadhatók ezen irányelv általános rendelkezéseéhez, jóllehet e rendelkezéseket közösségi eljárásnak kell alávetni.<sup>44</sup> Az élelmiszerek címkézésén kötelezően feltüntetendő adatokat a rendelet 3. cikke tartalmazza.<sup>45</sup>

A fenti jogszabályi rendelkezések alapján megállapítható, hogy az engedélyezett anyagok listájára a felhasználási terület és szint megadásával kerülnek rá az adalékanyagok.

A már jóváhagyott anyagokat rendszeresen ellenőrzik, az új tudományos eredmények és a technológiai fejlődés ismeretében az értékelést megismétlik. A fogyasztó egészségügyi biztonságát érintő megalapozott gyanú esetén az újraértékelést soron kívül elvégzik.

Az adalékanyag felhasználás kockázatbecslését és értékelését az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság végzi. Az élelmiszer adalékanyagokat valamilyen kedvező hatás elérése érdekében (eltarthatóság növelése, érzékszervi tulajdonságok javítása, stb.) szándékosan adják hozzá az élelmiszerekhez. A szabályozás szerint kizárólag a kellően megvizsgált és az élelmiszerekben lévő mennyiségben (napi beviteli érték) ártalmatlan adalékanyagok kerülhetnek engedélyezésre.

Az adalékanyag felhasználását részletesen szabályozó közösségi irányelveket Magyarország a Magyar Élelmiszerkönyv előírásaként vette át. Ezek az előírások pontosan rögzítik, hogy mely élelmiszerekhez nem szabad semmiféle színezéket vagy más adalékanyagot adni, melyekhez lehet, mit és milyen mennyiségben. A felhasznált adalékanyagokat a fogyasztó megfelelő tájékoztatása érdekében a termék címkéjén jelölni kell. Fontos garanciális szabály, hogy amennyiben az adott adalékanyag vonatkozásában a határértéket meghaladó mennyiséget tartalmaz a termék, annak forgalmazását megtiltja a hatóság és a termék kereskedelemről történő visszahívását rendeli el.

Az adalékanyagokra vonatkozó szabályozás tekintetében ugyanakkor álláspontom szerint figyelembe kell venni, hogy a fogyasztók egészségét több tényező is befolyásolja, ilyen befolyásoló tényező az elfogyasztott élelmiszerek mennyisége, minősége, ráadásul az élelmiszerekben található adalékanyagok hatásai a fogyasztó szervezetében halmozódhatnak.

---

<sup>43</sup> (8) bekezdés

<sup>44</sup> (11) bekezdés

<sup>45</sup> 3. cikk (1) A 4-17. cikknek megfelelően, és az azokban foglalt kivételek függvényében, a következő adatokat kötelezően külön feltüntetni az élelmiszerek címkézésén:

1. Az árumegnevezés;
2. az összetevők listája;
3. bizonyos összetevők vagy összetevő kategóriák mennyisége a 7. cikkben megállapítottak szerint;
4. előrecsomagolt élelmiszerek esetében a nettó mennyiség;
5. a minőség megőrzésének várható időtartama, vagy a mikrobiológiai szempontból gyorsan romló élelmiszerek esetében a fogyaszthatósági időtartam lejárata;
6. speciális tárolási vagy felhasználási feltételek;
7. az előállító vagy csomagoló, illetve egy Közösségen belül székhellyel rendelkező viszonteladó neve vagy cégneve és címe. Mindazonáltal a tagállamok jogosultak a területükön előállított vaj tekintetében csupán az előállító, csomagoló vagy a viszonteladó feltüntetését megkövetelni. A 24. cikkben megállapított értesítés sérelme nélkül a tagállamok tájékoztatják a Bizottságot és a többi tagállamot a második bekezdés alkalmazásában meghozott intézkedésekről;
8. a származás vagy eredet helyének adatai abban az esetben, ha az ilyen adatok meg nem adása jelentős mértékben félrevezethetné a fogyasztót az élelmiszer valódi származása vagy eredete tekintetében;
9. felhasználási útmutató, valahányszor az ilyen útmutató hiányában lehetetlen lenne megfelelően felhasználni az élelmiszert;
10. az 1,2 térfogatszázaléknál nagyobb alkoholtartalmú italok tekintetében a tényleges alkoholtartalom térfogatra. (2) Az előző bekezdéssel ellentétben a tagállamok fenntarthatnak olyan nemzeti rendelkezéseket, amelyek előírják az előállító hely vagy csomagolóközpont feltüntetését a belföldi előállítás tekintetében. (3) E cikk rendelkezései nem érintik a tömegre és mérésre vonatkozó pontosabb vagy szélesebb körű rendelkezéseket.

Az adott adalékanyag tekintetében a napi beviteli érték ugyan jogszabályban meghatározott, de a napi beviteli érték meghatározásakor az egyéni fogyasztói szokásokkal, – azaz, hogy a más forrásból (elfogyasztott élelmiszerekből) származó napi bevitel milyen mennyiségű – nem lehet kalkulálni, így értelemszerűen a napi bevitel mennyiségét csak becsülni lehet, azaz valószínű napi bevittel lehet számolni.

Önmagában ezen becsült érték ismeretében azonban nehéz felelősséggel kialakítani a fogyasztói szokásokat és különösen azon adalékanyagok fogyasztása (E102, E104, E110, E122, E124 és E129) lehet hosszú távon egészségre ártalmas, amelyeknél fel kell tüntetni, hogy a gyermekek tevékenységére és figyelmére káros hatást gyakorolhatnak.

A felhasznált élelmiszer adalékanyagokat tehát fel kell tüntetni a terméken, de az adott termékben megtalálható *adalékanyag mennyiségére vonatkozó információt nem*, így a fogyasztók nem tudják, hogy adott adalékanyagból a nap folyamán elfogyasztott élelmiszerekkel milyen mennyiséget juttatnak a szervezetükbe. Ilyen mennyiségre vonatkozó információ hiányában pedig a fogyasztó nem tudja érdemben befolyásolni, hogy adott adalékanyagra nézve megállapított napi beviteli értéket meghaladta-e az aznapi adalékanyag fogyasztása, így nem tudja kialakítani egészsége védelme érdekében vásárlási szokásait sem.

Míndezeken túl a tudományos kutatási eredmények időtállósága kapcsán figyelemre méltó a NÉBIH válaszában kifejtett tény, mely szerint az Európai Bizottság 2010-ben felkérte az EFSA-t az összes korábban engedélyezett élelmiszer-adalékanyag biztonságosságának újraértékelésére melyet 2020-ig kell elvégezni.

Látható, hogy pusztán az újraértékelési folyamat megvalósulása 10 évig tart, ugyanakkor az újraértékelésen átesett adalékanyagok közül három színezék esetében (E 104, E 110, E 124) az Európai Élelmiszerbiztonsági Hivatal csökkentette az elfogadható napi bevitet (acceptable daily intake, ADI), mivel az új adatok ismeretében a színezékek humán expozícióját az eredetileg becsülnél magasabbra valószínűsítette. Ennek eredményeképpen az Európai Bizottság 2012 elején megfontolta e színezékek élelmiszerekben alkalmazható maximális felhasználási szintjeinek csökkentését.

A Red 2G (E 128) színezék piacról történő kivonására pedig 2007-ben került sor, mivel az akkoriban elérhetővé vált új tudományos bizonyíték szerint az adalékanyag használata biztonsági aggályokat vetett fel.

Látható tehát, hogy a tudományos kutatási módszerek és ismeretek változása, fejlődése következtében kétséges, hogy egy ilyen hosszútávon megvalósuló újraértékelési rendszer maradéktalanul garantálja-e, hogy a fogyasztók egészségre ártalmas adalékanyagoktól mentes élelmiszerekhez jussanak. A tudomány jelenlegi állása szerint az adalékanyagok egymásra gyakorolt hatása sem teljes mértékben ismert, és azok hosszú távon kialakuló káros hatásairól is rendkívül kevés tudományos adat áll jelenleg rendelkezésre.

A fentiek alapján álláspontom szerint a fogyasztók egészségének védelme érdekében szükséges lenne az adalékanyagokra vonatkozó mennyiségi adatok kötelező feltüntetése az élelmiszerek címkézésénél.

Nem értek egyet a vidékfejlesztési miniszter azon álláspontjával, mely szerint az adalékanyagok mennyiségére vonatkozó értékeket a fogyasztók önmagukban úgysem tudnák értelmezni, hiszen a napi beviteli érték mennyiségére vonatkozó adat és az adott termékben található adalékanyag mennyiségére vonatkozó információ egymásra vonatkoztatásával a fogyasztók tudatosan dönthetnének egy adott termék megvásárlásáról.

*A fentiek alapján az adalékanyagok mennyiségére vonatkozó adat kötelező feltüntetésére vonatkozó garanciális elem hiánya a testi és lelki egészséghez való joggal összefüggő visszásságot ugyan önmagában nem keletkeztet, de jelentősen nehezíti a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogának érvényesülését valamint a testi és lelki egészséghez való jog érvényesülését érintő állami feladatok magas szintű ellátását.*



## **2. A gyermekétkeztetés, mint az élelmiszerbiztonság kiemelkedő jelentőségű területe**

A megkeresett szervek többsége részletesen elemezte a gyermekek közétkeztetésével kapcsolatos tevékenységét. A gyermekétkeztetés fontos része az élelmiszer-biztonságra vonatkozó témakörnek, ugyanakkor e kérdést annak jelentőségére tekintettel korábban már átfogóan vizsgálta az állampolgári jogok biztosa és álláspontját az AJB- 560/2011. számú jelentésben foglalta össze.

Erre tekintettel jelen vizsgálatom során a gyermekétkeztetéssel összefüggésben a korábbi jelentésben tett megállapításokat fenntartva csupán az azt követő időszak eseményeire kívánok fókuszálni. A hivatkozott jelentés rögzítette, hogy az Eütv. a közétkeztetés kapcsán rendelkezik arról, hogy annak az élettani szükségletnek megfelelő minőségű és tápértékű étkezést kell biztosítani. Ennek érdekében a törvény 247. § (2) bekezdésének sz./ pontjában felhatalmazást adott az egészségügyért felelős miniszternek a rendszeres étkezést biztosító, szervezett ételmezési ellátás keretében szolgáltatott élelmiszerekre vonatkozó táplálkozás-egészségügyi előírások meghatározására. Az időközben már hatályon kívül helyezett a vendéglátó termékek előállításának feltételeiről szóló 67/2007. (VII. 10.) GKM-EüM-FVM-SZMM együttes rendelet 10. § (1) bekezdése rögzítette a vendéglátás keretében történő csoportos étkeztetésre vonatkozó energia-tápanyagbeviteli, illetve élelmiszer-nyersanyag felhasználási ajánlásokat, amelyet 2011. augusztus 1-jei határidővel hatályon kívül helyezett a jogalkotó a vendéglátó-ipari termékek előállításának és forgalomba hozatalának élelmiszerbiztonsági feltételeiről szóló 62/2011. (VI. 30.) VM rendelettel. E jogalkotói lépés vezetett a gyermek közétkeztetés több éven át fennálló hiányos szabályozásához. A fenti jelentés rámutatott arra is, hogy a hatályos jogszabály hiánya miatt kialakult helyzet következménye az országos tisztifőorvos – mint jogalkotási hatáskörrel nem rendelkező országos hatáskörű szerv – ajánlásának kiadása.

*A fenti számú jelentés rámutatott arra, hogy az „ajánlás” nem töltheti be a hatályon kívül helyezett együttes rendelet mellékletének hatályon kívül helyezésével létrejött joghézagot, s ez a jogállamiság követelményével összeegyeztethetetlen. A jelentés megállapította továbbá, hogy szükséges egy egységes, a gyermekétkeztetésre vonatkozó jogszabály megalkotása, amely a közétkeztetést komplex módon, annak a jelentésben feltárt valamennyi területére egyaránt kiterjed. A visszasságok orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében felkértem a Kormányt, hogy kezdeményezze a közétkeztetésre vonatkozó szabályrendszer átfogó felülvizsgálatát és megfelelő szintű rekodifikációját.*

A közigazgatási és igazságügyi, valamint a nemzeti erőforrás miniszter egyeztetések sorozatát követően arról tájékoztattak, hogy a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény olyan módosítására tettek javaslatot, amelynek értelmében a törvény felhatalmazza a Kormányt a gyermekétkeztetésre vonatkozó részletes szabályozás megalkotására. Az országgyűlés 2012. január 1-jei hatállyal módosította a Gyvt-t, a 2011. évi CXCI. törvénnyel és a Gyvt. 162. § (1) bekezdés z/ pontja alapján felhatalmazta a Kormányt, hogy rendeletben állapítsa meg a gyermekétkeztetésre vonatkozó részletes szabályokat. A következő fordulatban ugyanakkor a szaktárca javaslata alapján az előző felhatalmazó rendelkezést az Országgyűlés egy év elmúltával 2013. április 1-jével hatályon kívül helyezte, mivel álláspontja szerint az időközben megfelelően módosították a Gyvt-t, és az átalakított köznevelési törvény végrehajtásához kiadott miniszteri rendelet is szabályozza az iskolai étkezés kérdését.

A szaktárca és az OÉTI a közétkeztetésre vonatkozó miniszteri rendelet folyamatos előkészítéséről tájékoztatott, amelynek eredményeként *a közétkeztetésre vonatkozó táplálkozás-egészségügyi előírásokról szóló 37/2014. (IV. 30.) EMMI rendelet kiadásra került.*

### **3. Az élelmiszerbiztonsági szabályok betartásáért felelős szervek és intézkedési lehetőségeik**

Az Éltv. célja többek között a végső fogyasztók egészségének, a fogyasztók és az élelmiszer-vállalkozások érdekeinek védelme, valamint a biztonságos, illetve a megfelelő minőségű élelmiszer előállításához, továbbá az élelmiszerek nemzetközi kereskedelméhez szükséges garanciák biztosítása. Az Éltv. 25. §-a az élelmiszerlánc hatósági felügyeletét ellátó hatóságként az élelmiszerlánc-felügyeleti szervet nevesíti. A törvény 26. § (1) bekezdése értelmében az *élelmiszerlánc-felügyeleti szerv*<sup>46</sup> tevékenysége magában foglalja többek között az élelmiszerbiztonsági és élelmiszerminőség-ellenőrzési feladatokat. Ennek keretében<sup>47</sup> az élelmiszerlánc-felügyeleti szerv ellenőrzi többek között a járványügyi, higiéniai, élelmiszerbiztonsági és élelmiszer-minőségi előírások betartását az élelmiszerek termelésének, előállításának, feldolgozásának, tárolásának, szállításának és forgalomba hozatalának bármely szakaszában, illetve az ennek során közreműködő személyekre vonatkozó egészségügyi alkalmassági és higiénés előírások betartását.

Az élelmiszerlánc-felügyeleti szerv az Éltv. 57. §-a alapján a feltárt jogsértés súlyával arányosan, a jogsértésben rejlő kockázat mértékének és jellegének figyelembevételével a jogszabályban rögzített intézkedéseket hozhatja, továbbá az Éltv. 62. § (1) bekezdés e) pontja esetén többek között a *Magyar Élelmiszerkönyvi megnevezéseket jogellenesen használó élelmiszer forgalomba hozatala, vagy egyéb élelmiszer-jelölési előírásoknak való meg nem felelés esetén* élelmiszer-ellenőrzési bírságot szab ki.

Az Éltv. 59. § (1) bekezdésében<sup>48</sup> meghatározottak szerint az élelmiszer-ellenőrzési bírság legkisebb összege tizenötezer forint, legmagasabb összege – a jogszabályban meghatározott feltételek esetén – elérheti az ötmilliárd forintot is.

*A felhasználók elsősorban a termékekről annak jelölésén keresztül tájékozódnak, ezért az Éltv. 10. §-a úgy rendelkezik, hogy* élelmiszer csak akkor hozható forgalomba, ha jelölése magyar nyelven, közérthetően, egyértelműen, jól olvashatóan tartalmazza az élelmiszer-jelölési előírásokat. Fogyasztóvédelmi rendelkezésként határozza meg az Éltv.,<sup>49</sup> hogy az élelmiszer-jelölés és az alkalmazott jelölési módszer, továbbá az élelmiszerek megjelenítése (formája vagy alakja, csomagolása, bemutatásának módja, kellékei) nem tévesztheti meg a végső fogyasztót az élelmiszer tulajdonságai – így különösen az élelmiszer természete, azonossága, jellemzői, összetétele, mennyisége, eltarthatósága, származási helye vagy eredete, illetve előállítási vagy termelési módja – tekintetében, azáltal, hogy az élelmiszernek olyan hatást vagy tulajdonságot tulajdonít, amelyekkel az valójában nem rendelkezik, továbbá annak állításával vagy olyan benyomás keltésével, hogy az élelmiszer különleges tulajdonsággal rendelkezik, ha ugyanezekkel a tulajdonságokkal minden más hasonló élelmiszer is rendelkezik. Rögzíti a rendelkezés azt is, hogy az élelmiszer-jelölés és az alkalmazott jelölési módszer nem tulajdoníthat az élelmiszernek betegség megelőzésére, gyógyítására vagy kezelésére vonatkozó tulajdonságokat, illetve nem keltheti ezen tulajdonságok meglétének benyomását.

<sup>46</sup> A Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatalról szóló 22/2012. (II. 29.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdése alapján a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal (a továbbiakban: NÉBIH) központi hivatal. A NÉBIH-et az agrárvidékfejlesztésért felelős miniszter (a továbbiakban: miniszter) irányítja.

<sup>47</sup> Éltv. 35. § (3) bekezdése

<sup>48</sup> a) ha az eljárás alá vont személy a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény (a továbbiakban: Szt.) hatálya alá tartozó, 100 millió forintot meghaladó éves nettó árbevétellel rendelkező vállalkozás, az eljárás alá vont személy éves nettó árbevételének 10%-áig, de legfeljebb ötszázmillió forintig, illetve az emberek vagy állatok széles körének egészségét károsító vagy veszélyeztető, továbbá a felhasználók széles körének jelentős vagyoni hátrányt okozó jogsértés esetén legfeljebb ötmilliárd forintig;

b) az a) pont hatálya alá nem tartozó esetben 500 ezer forintig, illetve az emberek vagy állatok széles körének egészségét károsító vagy veszélyeztető, továbbá a felhasználók széles körének jelentős vagyoni hátrányt okozó jogsértés esetén az eljárás alá vont személy éves nettó árbevételének 10%-áig, az Szt. hatálya alá nem tartozó eljárás alá vont személy esetében tízmillió forintig terjedhet.

<sup>49</sup> Éltv. 10. § (2) bekezdése

A fentiekben ismertetett fogyasztóvédelmi rendelkezések<sup>50</sup> megsértésekor a fogyasztóvédelmi hatóság a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló törvényben meghatározott eljárás szerint<sup>51</sup> jogosult eljárni. A törvény 25. § (4) bekezdésében foglalt rendelkezés azt is kimondja, hogy az étel- és ital-élelmiszer-jelölési előírások megsértésének észlelése esetén az étel- és ital-élelmiszerlánc-felügyeleti szerv, illetve a fogyasztóvédelmi hatóság egymást haladéktalanul értesíti az eljárás megindításáról. A törvény értelmében pedig, ha a fogyasztóvédelmi hatóság folytatja le az eljárást, és észleli az étel- és ital-élelmiszerlánc-felügyeleti szerv hatáskörébe tartozó esetkörök megsértését, erről haladéktalanul értesíti az étel- és ital-élelmiszerlánc-felügyeleti szervet.<sup>52</sup>

A törvény indokolása szerint „*az étel- és ital-élelmiszerlánc-felügyeleti szerv hatáskörével való átfedések csökkentésére a 25. § szerinti kölcsönös értesítési kötelezettség biztosítja a kettős eljárás elkerülését oly módon, hogy ellenőrizetlen terület nem marad.*”

Az indokolás továbbá azt is tartalmazza, hogy „*e szakasz a 10. §-sal együttesen biztosítja a fogyasztóvédelmi hatóság számára, hogy az étel- és ital-élelmiszerek esetében a megtévesztő tájékoztatás tilalmára vonatkozó szabályok megsértése esetén eljárhasson a vonatkozó külön törvény szabályai szerint. Ennek ellenére azonban az étel- és ital-élelmiszerekre vonatkozó szabályokon belül a jelölés (értve ez alatt a jelölés kötelező tartalmára vonatkozó előírásokat) továbbra is olyan terület, ahol a fogyasztók gazdasági érdekeinek védelme nem választható szét az étel- és ital-élelmiszerlánc alapvetően biztonságra koncentráló felügyeletétől. Bármilyen mesterséges – az előbb említetten túli – elválasztás ellenőrizetlen területet eredményezne, ezért ehelyütt kényszerűen bizonyos mértékű hatáskörátfedés fog megmaradni annyiban, hogy amennyiben a kötelező jelölési előírások be nem tartása egyben a végső fogyasztó ügyleti döntését is befolyásolja, vagy befolyásolhatja (azaz lényegében: a fogyasztó gazdasági érdekeit érinti) más hatóság, így különösen a fogyasztóvédelemért felelős hatóság is jogosult lehet eljárni.*”

Az eljáró hatóságok körének vizsgálatakor figyelemmel kell lenni – amint arra feljebb már utaltam – a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvény (Fttv.) rendelkezéseire is, mivel ez alapján lehetséges a fogyasztóvédelmi hatóság és a Gazdasági Verseny Hivatal tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmának megsértésével összefüggő hatásköreit elhatárolni. Az Fttv. 10. §-a főszabályként a fogyasztóvédelmi hatóságot jelöli ki a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat megsértése miatt indult hatósági eljárásban. Kivételes esetben pedig a Gazdasági Versenyhivatal jár el, ha a kereskedelmi gyakorlat a gazdasági verseny érdemi befolyásolására alkalmas, e szabály ugyanakkor nem alkalmazható, ha a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat kizárólag a terméken, annak csomagolásán vagy a termékhez egyéb módon rögzítve (a továbbiakban együtt: címke), illetve a termékhez adott használati és kezelési útmutatóban vagy jótállási jegyben jelenik meg, vagy ha a tájékoztatási követelmény megsértésével valósul meg.

Ha azonban az Fttv. 10. § (5) bekezdés szerint a címkén megjelenített kereskedelmi gyakorlat azonos formában és tartalommal más kommunikációs eszköz útján is megvalósul, és ez utóbbi kereskedelmi gyakorlat tekintetében az eljárás a gazdasági verseny érdemi érintettsége miatt a Gazdasági Versenyhivatal hatáskörébe tartozik, a Gazdasági Versenyhivatal bírálja el az e kereskedelmi gyakorlat alkalmazásával a címkén elkövetett jogsértést is.

Az Fttv. 12. § szakasza azt is rögzíti, hogy a fenti hatóságok a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmának megsértésével kapcsolatos feladataik hatékony ellátása érdekében együttműködési megállapodás alapján együttműködnek egymással.

---

<sup>50</sup> Isd. Éltv. 10. § (2) bekezdés

<sup>51</sup> Éltv. 25. § (3) bekezdése

<sup>52</sup> Éltv. 25. § (5) bekezdés

Az együttműködés különösen a hatóságok jogalkalmazási gyakorlatának kölcsönös megismerését, az anyagi és eljárásjogi szabályok egységes alkalmazását, a hatásköri összeütközések elkerülését, az esetleges hatásköri viták hatékony rendezésének megkönnyítését szolgálja. Az Fttv. e szakasszal összefüggő indokolása kifejti, hogy a jogbiztonság érdekében a lehető legnagyobb konkrétsággal határozza meg a törvény azokat az eseteket, amelyekben a verseny érdemben érintettnek kell tekinteni.

*„Ugyanakkor egy rugalmas, fogalmi jellegű kiegészítő definíció is szükséges, elkerülendő a szabályozás merevségét, életszerűtlenségét. [...] A törvénysértőnek vélt kereskedelmi gyakorlatot kifogásolni kívánó fogyasztónak (a fogyasztói érdekek képviselőjét ellátó társadalmi szervezetnek vagy versenytársnak) a fenti összetett hatásköri rendszerrel nem kell pontosan tisztában lennie: bármelyik hatósághoz fordulhat, s ez a hatóság, amennyiben saját hatáskörének hiányát állapítja meg, köteles az ügyet áttenni a hatáskörrel rendelkező hatósághoz.”*

A fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény (Fgyt.) alapján<sup>53</sup> a fogyasztóvédelmi hatóság ellenőrzi a külön jogszabályban meghatározott fogyasztóvédelmi rendelkezések betartását, és – ha a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló törvény eltérően nem rendelkezik – eljár azok megsértése esetén. Továbbá e szakasz (3) bekezdése szerint a fentiekén túl, ha külön törvény vagy kormányrendelet eltérően nem rendelkezik, a fogyasztóvédelmi hatóság ellenőrzi az áru fogyasztók számára való értékesítésére; a fogyasztóknak forgalmazott termék minőségére, összetételére, csomagolására; a fogyasztóknak értékesítésre szánt, illetve értékesített áru mérésére, hatósági árára vagy egyébként kötelezően megállapított árára; a fogyasztói panaszok intézésére; a fogyasztói szerződés keretében érvényesített szavatossági és jótállási igények intézésére, a termék forgalmazása vagy szolgáltatás nyújtása során az egyenlő bánásmód követelményére, továbbá a fogyasztók tájékoztatására vonatkozó rendelkezések betartását, és eljár azok megsértése esetén.

A törvény indokolása szerint *„az Fgyt. új 45/A. §-sával meghatározza, hogy mely jogszabályi rendelkezések tartoznak a fogyasztóvédelmi hatóság hatáskörébe, azaz, hogy melyek az ún. fogyasztóvédelmi rendelkezések. [...] A fogyasztóvédelmi rendelkezések törvény szerinti meghatározása a korábbi túlságosan rugalmas és így kellően nem behatárolható szabályozást felváltva a hatáskörök egyértelművé válását eredményezi, a hatásköri párhuzamosságokat – egyes kivételes esetektől eltekintve – megszünteti, s így a jogbiztonságot növeli.”* A fogyasztóvédelmi hatóság az Fgyt. 47. §-a alapján, ha eljárása során megállapítja a fogyasztóvédelmi rendelkezések megsértését, az eset lényeges körülményeinek – így különösen a jogsértés súlyának, a jogsértő állapot időtartamának, a jogsértő magatartás ismételt tanúsításának, illetve a jogsértéssel elért előny – figyelembevételével és az arányosság követelményének szem előtt tartásával a jogszabályban meghatározott intézkedéseket teheti, többek között fogyasztóvédelmi bírságot szabhat ki.

Az Fgyt. 47/C. § (1) bekezdése<sup>54</sup> értelmében a bírság minimális összege – azonosan az élelmiszerellenőrzési bírság minimum összegével – 15 ezer forinttól – a jogszabályban meghatározott feltételek szerint – egészen 2 milliárd forintig terjedhet, szemben az élelmiszerellenőrzési bírság 5 milliárd Ft-ig terjedő összegével szemben.

<sup>53</sup> Fgyt. 45/A. § (2) bekezdése

<sup>54</sup> a) a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény (a továbbiakban: Szt.) hatálya alá tartozó, 100 millió forintot meghaladó éves nettó árbevétellel rendelkező, a kis- és középvállalkozásokról, fejlődésük támogatásáról szóló törvény hatálya alá nem tartozó vállalkozás esetében a vállalkozás éves nettó árbevételének 5%-áig, de legfeljebb 100 millió forintig, illetve a fogyasztók széles körének testi épségét, egészségét sértő vagy veszélyeztető, továbbá a fogyasztók széles körének jelentős vagyoni hátrányt okozó jogsértés esetén legfeljebb 2 milliárd forintig,

b) az a) pont hatálya alá nem tartozó vállalkozás esetében 500 ezer forintig, illetve a fogyasztók széles körének testi épségét, egészségét sértő vagy veszélyeztető, továbbá a fogyasztók széles körének jelentős vagyoni hátrányt okozó jogsértés esetén a vállalkozás éves nettó árbevételének 5%-áig, az Szt. hatálya alá nem tartozó vállalkozás esetén 5 millió forintig terjedhet.

A feltárt rendelkezések és a hatóságok gyakorlata alapján tehát az Éltv. a 10. § (2)-(4) bekezdéseiben foglalt fogyasztóvédelmi rendelkezések megsértése esetén az eljárás lefolytatására a GVH vagy a fogyasztóvédelmi hatóság jogosult.

Ugyanakkor az élelmiszer-jelölési előírások megsértésének észlelése esetén az élelmiszerlánc-felügyeleti szerv, illetve a fogyasztóvédelmi hatóság egymást haladéktalanul értesíti.<sup>55</sup>

A fogyasztóvédelmi hatóság az értesítési kötelezettséggel kapcsolatban nem észlelt problémát, így hatásköri vitára nem került sor és ilyen irányú megkeresés sem érkezett hozzá. A nemzetgazdasági miniszter ugyanakkor azt is kifejtette, hogy a hatásköri viták elkerülését segíti<sup>56</sup> az NFH és a GVH között létrejött együttműködési megállapodás, valamint az a gyakorlat, miszerint a hatóságok kapcsolattartói rövid úton érintkeznek egymással. Továbbá az egyeztetéseket elősegíti az Fttv. 20.§ (2) bekezdésben foglalt rendelkezés, miszerint a fogyasztóvédelmi hatóság hatáskörének vizsgálatakor a hatóság felhívására a vállalkozás köteles nyilatkozni arról, hogy az adott kereskedelmi gyakorlattal összefüggésben milyen kommunikációs eszközöket alkalmazott.

A nemzetgazdasági miniszter kiemelte továbbá azt is, hogy a vonatkozó jogszabályok hatályba lépése óta élelmiszereket érintő, közigazgatási határozat felülvizsgálata iránt indított perekben nem született olyan bírósági döntés, mely megállapította volna, hogy a fogyasztóvédelmi hatóság, az élelmiszerlánc felügyeleti szerv vagy a GVH jogsértően állapította volna meg hatáskörét.

A vidékfejlesztési miniszter szintén a NÉBIH, az ÁNTSZ és az NFH között kötött együttműködési megállapodásra utalt, melyet az eljáró hatóságok az anyatej-helyettesítő és anyatej-kiegészítő tápszerek, valamint a csecsemők és kisgyermekek számára készült, feldolgozott gabonaalapú élelmiszerek, bébiételek hatékony és összehangolt hatósági ellenőrzésére hoztak létre. Hangsúlyozta, hogy a fogyasztók megtévesztésével együtt járó élelmiszerjelölési hibák és megtévesztő reklámok tekintetében a fogyasztóvédelmi hatóság jogosult eljárni.

Az élelmiszerjelölési előírások megsértésének észlelésekor a két hatóság haladéktalanul értesíti egymást, így a hatásköri átfedések csökkenthetők és nem marad ellenőrizetlen egyetlen terület sem. Utalt arra is, hogy a kisebb súlyú hibáktól a súlyosabb jelölési hibákig változatos a hibák jellege. *Súlyos jelölési hibának számít például, ha a terméken egy allergén anyag nincs feltüntetve, amivel egyidejűleg megvalósul az élelmiszerbiztonsági előírások megsértése is.* Többször előforduló hiba a minőség-megőrzési és fogyaszthatósági idő dátumának rossz sorrendben való feltüntetése, valamint a vonatkozó jelölési előírások részletes ismeretének hiánya miatt az összetételi jelölési hibák is, valamint az, hogy az általános jelölési követelmények mellett nem veszik figyelembe a Magyar Élelmiszerkönyv jelölésre vonatkozó előírásait.

Az NFH elnökének tájékoztatása szerint a területi felügyelőségeikhez 2012-ben számos fogyasztói beadvány érkezett élelmiszerek miatt, de mivel azok többnyire (55 esetben) az élelmiszer forgalmazás olyan területét érintették, (pl. lejárt minőség-megőrzésű élelmiszer) amelyre a fogyasztóvédelmi hatóság nem rendelkezett hatáskörrel, át kellett tenni a hatáskörrel rendelkező szakigazgatási szerv felé. Ezzel szemben a fogyasztóvédelmi hatóság hatáskörét érintő ügyben a fogyasztók 29 alkalommal keresték fel a területi felügyelőségek valamelyikét.

A feltárt jogsértések a legtöbb esetben abból adódtak, hogy a termékek jelölésén feltüntetett információk (pl. összetétel, gyártó, származási hely) nem feleltek meg a valóságnak.

---

<sup>55</sup> az Éltv. 25. § (4) bekezdése alapján

<sup>56</sup> az Fttv. 12. § (3) bekezdése alapján

Az OÉTI főigazgatójának véleménye szerint az általános közfogyasztásra szánt élelmiszerek tápérték jelölésének ellenőrzésére vonatkozó szabályok jelenleg nem kellően átláthatók, utalt arra, hogy az Éltv. 25. §-a az élelmiszerek jelölésének (címkézés) ellenőrzésére a fogyasztóvédelmi hatóságot és élelmiszerlánc-biztonsági hatóságot nevesíti, addig az Éltv.<sup>57</sup> az egészségügyért felelős minisztert hatalmazza fel első helyi felelősséggel a tápértékjelölésre vonatkozó részletes szabályok kidolgozására.

A hatáskör a közigazgatási jogban a közigazgatási szervek közötti munkamegosztást jelenti, tehát a hatásköri szabály felruházza a szervet mindazon jogokkal és kötelezettségekkel, amelyek a feladatai ellátásához nélkülözhetetlenek. A hatásköri szabálynak pedig pontosan meg kell határozni, hogy a hatóság milyen hatósági ügyben járhat el, mely ügyfél vagy ügyfelek ügyében járhat el, az ügyfél mely életviszonyaiba avatkozhat be, ezt milyen feltételekkel teheti meg. A hatáskör fogalmának és terjedelmének meghatározása különös jelentőséggel bír, hiszen a semmisség következményével sújtja a hatásköri korlátokat átlépő közigazgatási hatóságot.

Továbbá az ügyfelek és az eljárás egyéb résztvevői szempontjából is garanciális jelentősége van annak, hogy ügyükben ténylegesen az a szerv jár el, akit a jogszabály erre feljogosít, és nem más. Ez, vagyis a hatósági tevékenység kiszámíthatóságának alapelve az Alaptörvényben biztosított jogállamiság részét képező jogbiztonság elvéből, valamint a közigazgatás törvény alá rendeltségének alapelveiből következik.

*A feltárt gyakorlat és a jogszabályok összevetését és elemzését követően álláspontom szerint a jogalkotói törekvések ellenére továbbra is maradtak/maradhattak fenn párhuzamos hatáskörök, erre maguk a jogszabályok indokolásai is utalnak. Nem vitatható az a jogos és a társadalom részéről elvárható jogalkotói törekvés, miszerint az emberek egészségét alapvetően meghatározó élelmiszerbiztonsági szabályok betartásakor ne legyen hatóságilag ellenőrizetlen terület, e kiemelkedően fontos jogág területének hatósági ellenőrzésére vonatkozó szabályok meghatározásakor is figyelemmel kell lenni az Alaptörvényből következő jogállami követelményekre.*

*A hatásköri összeütközések elkerülése érdekében, a nem egyértelmű hatásköri elhatárolás miatt az Fttv. 12. § (3) bekezdése ugyan felhatalmazást adott az eljáró hatóságoknak együttműködési megállapodás megkötésére, illetve az Éltv. 25. § (4) bekezdése az élelmiszer-jelölési előírások megsértésének észlelésekor előírta egymás értesítésének kötelezettségét, továbbá a NÉBIH, az NFH és az ÁNTSZ is kötött egymással együttműködési megállapodást. Ezzel összefüggésben rá kívánok mutatni arra, hogy mindezek nem pótolhatják azt a követelményt, miszerint a jogalkotójának az adott esetben eljárásra jogosult és kötelezett szervet jogszabályban egyértelműen kell kijelölnie, ez a szabályozási elégtelenség pedig önmagában alkalmas a jogbiztonság követelményének megsértésére.*

Fel kell hívnom a figyelmet arra is, hogy az esetleges párhuzamos hatáskör gyakorlásának, vagy a hatáskör téves megállapításának az eljárás alá vont személyre, szervekre tekintettel súlyos következményei is lehetnek, tekintettel a fogyasztóvédelmi hatóság és az élelmiszerlánc-felügyeleti szerv által alkalmazható intézkedések körére, különösen a fogyasztóvédelmi és az élelmiszerbiztonsági bírság jelentősen eltérő maximált összegére.

#### **4. Az élelmiszerek vegyi szennyezettségének meghatározása**

Az élelmiszerek vegyi szennyezettségének megengedhető mértékéről szóló 17/1999. (VI. 16.) EüM rendelet 5. § (4) bekezdése értelmében a járási (fővárosi kerületi) tisztiorvos – szükség esetén az Országos Közegészségügyi Központ Országos Élelmezés- és Táplálkozástudományi Intézetének (a továbbiakban: OÉTI), illetve az ellenőrzésre és zárolásra feljogosított más hatóság véleményének beszerzése után – határozattal intézkedik az

---

<sup>57</sup> Éltv. 76. § (6) bekezdése

esetleges forgalomba hozatal, illetőleg felhasználás vagy tovább feldolgozás feltételeiről vagy a külön jogszabályban meghatározott feltételek fennállása esetén a tétel megsemmisítéséről.

Továbbá az EüM rendelet 5.§ (6) bekezdése kimondja, hogy ha az élelmiszerben jogszabályban meg nem jelölt, szennyező anyag fordul elő (új anyagok felhasználása, új termelési és technikai műveletek bevezetése következtében), a forgalomba hozatalhoz, illetőleg a *felhasználáshoz be kell szerezni az OÉTI engedélyét is*. Ennek beszerzéséig az élelmiszert tilos forgalomba hozni vagy forgalomban tartani. Az OÉTI főigazgatója a fenti rendelkezésekkel összefüggésben arra hívta fel a figyelmemet, hogy az OÉTI élelmiszerbiztonsági feladatai – melybe az élelmiszerek vegyi szennyezettségével kapcsolatos teendők is tartoznak – 2007-ben átrendeződtek, és a NÉBIH jogelődjéhez kerültek át. Így véleménye szerint az EüM rendelet 5. § (6) bekezdésében meghatározott engedélyezési hatáskörrel sem rendelkezhet az OÉTI. Jelezte azt is, hogy a hatáskörök átszervezését követően engedélyezési kérelem az OÉTI-hez nem érkezett. Az OÉTI álláspontját támasztja alá az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet is, mikor az emberi erőforrások miniszterének feladat- és hatásköre tekintetében, annak 46. § (1) bekezdés j) pontja kimondja, hogy a miniszter az egészségügyért való felelőssége körében előkészíti különösen a feladatkörébe tartozó szakterületek tekintetében – a vidékfejlesztési miniszter közreműködésével – az *élelmiszer-biztonság területére vonatkozó határértékek kivételével az egészségre ható tényezők határértékére vonatkozó jogszabályokat*, továbbá e tárgykörökben törvény vagy kormányrendelet felhatalmazása alapján miniszteri rendeletet ad ki.

Az Éltv. 76. §-a (2) bekezdésének 3. pontjában kapott felhatalmazás alapján a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter kiadta a növényi és állati eredetű élelmiszerekben és takarmányokban, illetve azok felületén található megengedett növényvédőszer-maradékok határértékéről, valamint ezek hatósági ellenőrzéséről szóló 66/2010. (V. 12.) FVM rendeletet.

*A fentiek alapján megállapítom, hogy az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet 94. § c) pontja szerint a vidékfejlesztési miniszter az élelmiszerlánc-felügyeletért, ezen belül pedig az élelmiszerbiztonsággal kapcsolatos kérdések szabályozásáért is felelős. Ebből következően az OÉTI-nek az élelmiszerek vegyi szennyezettségének megengedhető mértékéről szóló 17/1999. (VI. 16.) EüM rendeletben meghatározott feladatkörének szabályozása – tekintettel arra, hogy az még az azóta már hatályon kívül helyezett 1995. évi élelmiszer törvényben kapott jogalkotói felhatalmazás alapján a feladatátrendeződését megelőzően keletkezett, – fölösleges, mellyel a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményébe ütközik.*

Ugyanakkor a visszásság alapját okozó fölösleges rendelkezést tartalmazó az élelmiszerek vegyi szennyezettségének megengedhető mértékéről szóló 17/1999. (VI. 16.) EüM rendeletet az időközben kiadott az élelmiszerekben előforduló egyes szennyezőanyagokra és természetes eredetű ártalmas anyagokra vonatkozó határértékekről, valamint az élelmiszerekkel rendeltetészerűen érintkezésbe kerülő egyes anyagokkal, tárgyakkal kapcsolatos követelményekről szóló 49/2014. (IV. 29.) VM rendelet 2014. május 14-i hatállyal hatályon kívül helyezte, erre tekintettel intézkedést nem teszek.

## **5. Az élelmiszerbiztonság és a fogyasztóvédelem európai keretrendszeréről, különös tekintettel a gyermekek védelmére**

*Az ENSZ Gyermekjogi Egyezményének a gyermekek egészséghez való jogáról szóló 24. cikke kimondja egyebek mellett, hogy az aláíró Részes Államok erőfeszítéseket tesznek e jog teljeskörű megvalósításának biztosítására, és alkalmas intézkedéseket tesznek arra, hogy tájékoztassák a társadalom valamennyi csoportját és különösen a szülőket és a gyermekeket a*

gyermek egészségére és táplálására vonatkozó alapvető ismeretekről, továbbá megfelelő segítséget nyújtanak ezen ismeretek hasznosításához.

Az Egyezményben részes államok megtesznek továbbá minden alkalmas és hatékony intézkedést annak érdekében, hogy megszüntessék a gyermekek egészségére káros hagyományos szokásokat.

Az ENSZ Gyermekjogi Bizottságának 2003-ban kiadott, 4. számú, a tinédzserek egészséghez való jogáról szóló Átfogó Kommentárja kiemelten fontos tartja az információ és tájékoztatás kérdését, s kimondja, hogy a tinédzsereknek joguk van az egészségük és fejlődésük, társadalomban való teljes részvételük szempontjából szükséges és megfelelő információkhoz való hozzáféréshez, amelynek biztosítása a részes állam kötelezettsége is egyben – az iskolán kívül és belül egyaránt. Ezen információk feldolgozásához szükséges képességeiket pedig fejleszteni, támogatni kell.

Az Európai Unió működéséről szóló Szerződés fogyasztóvédelemről szóló 169. cikke kimondja, hogy „(1) A fogyasztói érdekek érvényesülésének előmozdítása és a fogyasztóvédelem magas szintjének biztosítása érdekében az Unió hozzájárul a fogyasztók egészségének, biztonságának és gazdasági érdekeinek védelméhez, valamint a tájékoztatáshoz, oktatáshoz és az érdekeik védelmét célzó önszerveződéshez való jogaik megerősítéséhez.”

Az Európai Unió immár kötelező erővel bíró Alapjogi Chartájának gyermekjogokról szóló 24. cikke kimondja, hogy „(1) A gyermekeknek joguk van a jólétükhöz szükséges védelemhez és gondoskodáshoz... (2) A hatóságok és a magánintézmények gyermekekkel kapcsolatos tevékenységében a gyermek mindenek fölött álló érdekének kell az elsődleges szempontnak lennie.”

Az Európai Bizottság 2013 februárjában kiadott tájékoztatójának<sup>58</sup> fő üzenete szerint a „fogyasztót kiemelt hely illeti meg”. A fogyasztóvédelmi politikának különösen védenie kell a kiszolgáltatott fogyasztókat (pl. az időseket és a gyermekeket) a félrevezető és megtévesztő kereskedelmi gyakorlatoktól. Az első fogyasztóvédelmi intézkedéseket 1975-ben fogadták el az Európai Unióban. Az EU élelmiszer-biztonsági szabályai garantálják, hogy az Unióban termelt, forgalmazott és értékesített valamennyi élelmiszer és élelmiszertermék biztonságos legyen a fogyasztókra nézve. A szabályok értelmében ellenőrizni kell az élelmiszer-higiéniát, az állat-egészségügyi és -jóléti, valamint növény-egészségügyi szabályok betartását, illetve az esetleges élelmiszer-szennyezési kockázatot.

Az Európai Bizottság közvélemény-kutatását, az *Eurobarometer 354. számú felmérését*, 2010-ben végezték el az EU 27 tagállamában, 15 év feletti megkérdezetteken az élelmiszerbiztonság vonatkozásában. A válaszadók az étellel és az evéssel kapcsolatban legkevésbé asszociáltak az élelmiszerbiztonságra, hasonlóképpen legkevésbé az élelmiszerbiztonsággal összefüggő problémákat jelölték meg potenciális veszélyként magukra nézve. A tájékoztatás és az információk megbízhatósága kapcsán, a megkérdezettek legnagyobb százalékban (84%) az egészségügyi szakemberekben bíznak, majd a barátokban és a családban (82%), valamint a fogyasztóvédelmi szervezetekben (76%). A válaszadók nagy többsége hallott már nem biztonságos vagy egészségtelen élelmiszerrel összefüggő híreket, ugyanakkor minden második ember nem vesz tudomást ezekről, vagy igen, de nem változtat étkezési és fogyasztói szokásain. A magyar megkérdezettek<sup>59</sup> bizonyos kérdésekben az EU átlaghoz képest erősebb tudatosságot mutattak, így az élelmiszerben lévő növényvédőszer-maradék problémája erősebben aggasztja hazánk fogyasztóit (84%), mint az EU27 átlagát (72%), hasonlóan a húsokban lévő melléktermék (antibiotikum, hormon) jelenléte (HUN: 75%, EU27: 70%); a szennyezőanyagok (halban higany, sertéshúsban dioxin) jelenléte (HUN: 69%-74%), az adalékanyagok jelenléte (66%-81%) problémájához.

<sup>58</sup> [http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/hu/consumer\\_hu.pdf](http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/hu/consumer_hu.pdf)

<sup>59</sup> <http://www.efsa.europa.eu/en/factsheet/docs/ebhuhu.pdf>



Az „Európa 2020” növekedési stratégia<sup>60</sup> egyik központi eleme a fogyasztói tudatosság növelése a célként tűzött intelligens, fenntartható, inkluzív növekedés elérése érdekében, amelynek okán elfogadtak egy 2012-2014-re szóló stratégiát is, mert a felmérések azt is kimutatták, hogy az EU lakosai fogyasztóként nem érzik magukat kellően tudatosnak és informáltak, fogyasztói bizalmuk alacsony.

#### *A tudatos fogyasztói attitűd kialakításának uniós gyakorlata*

Az ún. Európai Fogyasztói Agenda és az Európai Bizottság által – a fogyasztói bizalom növelése és a növekedés fellendítése érdekében (2012-2014) – elfogadott Európai Fogyasztóügyi Stratégia<sup>61</sup> kapcsán az Európai Bizottság bejelentette, hogy szándékában áll kifejleszteni egy „interaktív platformot a legjobb gyakorlatok kicserélésére és fogyasztói oktatási anyagok terjesztésére többek között a tanárok és egyéb, a 12-18 éves korosztállyal együtt dolgozókat, beleértve a digitális anyagokat, az új média-technológiákkal és a fenntartható fogyasztással összefüggő anyagokat is.”

Ennek eredményeképpen hozták létre az ún. „Fogyasztói tanterem” (*Consumer Classroom*) online felületet, amely az EU hivatalos nyelvein – így magyarul is – elérhető elsősorban tanároknak szóló közösségi honlap,<sup>62</sup> hogy együtt alakítsák ki az EU-szerte fellelhető fogyasztói oktatási források, illetve interaktív és kooperatív oktatási eszközök átfogó könyvtárát annak érdekében, hogy kidolgozhassák és megoszthassák az órák anyagát a diákokkal és más tanárokkal. A honlap lehetőséget biztosít a tanárok számára, hogy könnyen megismerhessék a fogyasztói témákat, létrehozzanak vagy előre elkészített leckéket válasszanak a diákoknak, valamint online együttműködhessen más tanárokkal és osztályokkal Európa-szerte. Teljes mértékben kihasználva a legújabb webes technológiákat és közösségi alapú internet-használatot, a Consumer Classroom használatra kész tananyagokat nyújt a fogyasztói oktatási témakörök széles köréből a fenntartható és felelős fogyasztástól a pénzügyi kultúráig.

A *fogyasztói oktatás* célja, hogy megtanítsa az embereknek, már gyermekkortól a fogyasztói társadalomban való élethez szükséges ismereteket, készségeket, és attitűdöket. Ez alapvető összetevője az általános oktatásnak, amelynek támogatnia kellene a fogyasztókat abban a törekvésükben, hogy fenntartható módon megszervezzék mindennapi életüket.

A fogyasztói oktatás a különböző szervezetek, az UNESCO, az OECD és az Egyesült Nemzetek környezetvédelmi programja (UNEP), által sokféleképpen került meghatározásra a tagállamok felé. Mindezek közül az Európai Unió volt az, amely a fogyasztói oktatást a fogyasztóvédelem általános célkitűzései közé sorolja (153. cikkely, az Amszterdami Szerződés, 1997). *A fogyasztói oktatás ezért az európai állampolgárok elismert joga*, és az Európai Unió és a tagállamok számára közösen kitűzött cél is egyben. Az Európai Bizottság a digitális kompetenciát is úgy definiálta, mint az életen át tartó tanulás egyik alapvető fontosságú szempontját. A jelenleg hatályos Lisszaboni Szerződés, a fogyasztóvédelemről szóló 12. cikkelyén túlmenően, 169. cikkében úgy rendelkezik, hogy „az Uniónak hozzá kell járulnia a fogyasztók egészségének védelméhez, a biztonságához és a gazdasági érdekeinek védelméhez; a fogyasztók jobb tájékoztatásához, oktatásához és érdekeinek védelméhez a fogyasztók jogainak megőrzése érdekében.”

Hazánkban a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény 17. § (1) bekezdése mondja ki, hogy „a fogyasztóval iskolai és iskolán kívüli oktatás keretében meg kell ismertetni az igényei érvényesítéséhez szükséges jogszabályokat. (2) *A fogyasztóvédelmi oktatás elsősorban állami feladat.* (3) Az iskolai fogyasztóvédelmi oktatás a Nemzeti Alaptanterv részét képezi.

<sup>60</sup> Európai Fogyasztói Agenda – European Consumer Agenda – Boosting confidence and growth COM(2012) 225 final

<sup>61</sup> [http://ec.europa.eu/consumers/strategy/docs/swd\\_document\\_2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/strategy/docs/swd_document_2012_en.pdf)

<sup>62</sup> <http://www.consumerclassroom.eu/hu/node>

A Nemzeti Alaptanterv fogyasztóvédelemmel kapcsolatos követelményeinek a Kormány részére történő benyújtása előtt be kell szerezni a fogyasztói érdekek országos képviselőjét ellátó egyesületek véleményét is. (4) A Nemzeti Alaptanterv elvei és követelményei szerint a fogyasztóvédelemért felelős miniszter közreműködik a közoktatás intézményei számára készülő fogyasztóvédelmi tantervi követelmények meghatározásában. (5) Az állam a fogyasztóvédelmi oktatással kapcsolatos feladatait az oktatási intézményekkel, a fogyasztóvédelmi hatósággal és a fogyasztói érdekek képviselőjét ellátó egyesületekkel együttműködve látja el.”

*A Nemzeti alaptanterv kiadásáról, bevezetéséről és alkalmazásáról szóló 110/2012. (VI. 4.) Korm. rendeletben a 7-8. évfolyamos tanulók számára, a Kémia tantárgy keretein belül a „Az ember megismerése és egészsége” témakörben kerül elő a következő: „Egészség. Egészséges táplálkozás: a zsírok és cukrok szerepe a táplálkozásban, a túlfogyasztás következményei, a különböző élelmiszerek tápanyag- és energiatartalma, a tápanyagtáblázatok használata. Veszélyes anyagok és kezelésük a háztartásban (vízkőoldó, hypo, hideg zsíroldó, fagyálló folyadék). Fogyasztóvédelem, a háztartási cikkek összetétele és minőségellenőrzése, élelmiszerek adalékanyagai, élelmiszerbiztonság.”* Valamint a 9-12. évfolyamos tanulók, életvitel és gyakorlat oktatásának keretein belül az „Egészség- és környezettudatos vásárlás és fogyasztás, fogyasztóvédelem.” sajátíthatnak el ismereteket. Megkeresésemre adott válaszában a FÉOSZ elnöke kifejtette, hogy a fogyasztóknak még mindig hiányosak az ismereteik, azok komoly javításra szorulnak. Különösen fontos az egészséges táplálkozás és az élelmiszerbiztonság témakörének, a tudatos fogyasztói magatartás prioritásként kezelése a gyermekek esetében, akik koruk folytán speciálisan sérülékeny védendő fogyasztói rétegnek minősülnek. Nem elég mindezen ismeretek jogszabályban rögzítése akkor, ha a vonatkozó oktatás a gyakorlatban mégsem valósul meg és a NAT-ban foglalt követelmények nem kerülnek érvényesítésre az iskolarendszerű oktatásban. A FÉOSZ elnöke szerint az ezzel kapcsolatos aggályok létjogosultságával számolni kell a rendelkezésre álló tapasztalataik alapján. A FÉOSZ által diákok számára tartott tanórák alkalmával egyértelműen kiderült, hogy *az egyes oktatási intézmények egyáltalán nem vagy csupán elvétve építették be és tették tananyaguk részévé az alapvető fogyasztói ismeretek oktatását.*

Az *OBH-2096/2008.* számú, a gyermekek jogtudatosságára fókuszáló jelentésben már kifejtettem, hogy a *jogtudatosításnak három szintje* különböztethető meg. Az első a (jog)ismeret, azaz a jogokról, illetve azok korlátairól szóló *ismeretanyag átadása*. Ez pusztán információk birtoklását jelenti, amely nélkülözhetetlen természetesen a jogtudatosság mélyebb jelentéstartalmainak megvalósulásához, de nem elegendő cél. A második szint, a *jogkövető magatartás kialakulása*, amely a társadalomba való beilleszkedéshez elengedhetetlen. A jogtudatosság harmadik szintje pedig az, hogy *a gyermek tudatába vésődjön, személyiségébe attitűdként kialakuljon az emberi jogok tisztelete*, egy szabad társadalomban az étellel járó felelősségvállalás képessége. *Mindez érvényes a fogyasztói tudatosságra való oktatás, nevelés témakörére is.*

A fogyasztói magatartás kialakulásában kritikus fontosságúak a gyermekkorban megszerzett ismeretek és attitűdök, ugyanakkor a gyermekeken keresztül a szülők is elérhetők. A jelenleg hatályos fogyasztóvédelmi törvény a fentiek szerint ugyan foglalkozik a fogyasztók oktatásával, ennek gyakorlatba történő átültetése azonban kérdéses. A törvény előírja, hogy a fogyasztóval iskolai és iskolán kívüli oktatás keretében meg kell ismertetni az igényei érvényesítéséhez szükséges jogszabályokat, mely elsősorban állami feladat. Az állam a fogyasztóvédelem iskolai oktatásával kapcsolatos feladatait az oktatási intézményeken keresztül, a fogyasztóvédelmi hatósággal és a fogyasztói érdekek képviselőjét ellátó társadalmi szervezetekkel együttműködve látja el. Ez azonban egyelőre inkább egyfajta deklaráció, mintsem valódi gyakorlat.

A köznevelési intézményeknek a jogszabályi kötelezettségekből is fakadóan, a (jog)ismeret, fogyasztói tudás átadásában alapvető szerep jut. Kétségtelen, hogy mindehhez a NAT használható jogi keretet biztosít, azonban ezek marginális szerepe és fakultatív jellege a valódi kompetencia fejlesztését és az ismereteknek a tudatos felnőtté válás útján a mindennapi létbe való hatékony beépülését nem teszik lehetővé.

*A fentiek alapján megállapítom, hogy a felelős fogyasztói magatartásra való oktatás kötelezettségének csak formális jogszabályi kerete, az attitűdú válást elősegítő gyakorlati oktatás és képzés nélkül a – kereskedelmi marketing egyik legkedveltebb célpontjának tekinthető – fiatal fogyasztók, azaz a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogának érvényesülése tekintetében visszásság gyanúját veti fel.*

## **Összegzés**

A megkeresett szervek válaszainak az élelmiszerbiztonság háttérét képező jogszabályi rendelkezésekkel történt összevetése alapján megállapítható, hogy a fogyasztók biztonságos élelmiszerekkel való ellátásának garanciái rendkívül sok tényezőben gyökereznek, az élelmiszerbiztonság hatékony védelme garanciáinak megteremtése és fenntartása az élelmiszerlánc összes szereplőjének közös feladata. Az élelmiszerlánc hatékony működését sok tényező és szereplő befolyásolja, ezek közül kiemelt szerepe van az uniós élelmiszerlánc biztonsági szabályozásnak, az élelmiszeriparban dolgozó vállalkozásoknak, a hatóságoknak, a felhasználóknak és a fogyasztóknak. Ugyanakkor ugyanilyen fontos befolyásoló szerepe lehet a tudománynak, az oktatásnak, a médiának és a különféle civil szervezetek programjainak is. A tudatos fogyasztói magatartásnak egyre inkább előtérbe kell kerülnie, hiszen ma már nem kétséges, hogy a táplálkozás minősége és az egészségi állapot között szoros összefüggés van, tekintettel arra, hogy a tudomány jelenlegi állása szerint számos, bizonyítottan táplálkozással összefüggő megbetegedés létezik.

Amint azt a FAO/WHO Élelmiszerbiztonsági Szakértői Testülete is megállapította, a szennyezett élelmiszerek fogyasztása következtében alakul ki a világon a legtöbb megbetegedés, mely tényező egyben a nemzetek gazdasági teljesítőképességének legfőbb hátráltatója is. Egyértelmű tehát, hogy az élelmiszerbiztonságra vonatkozó ismeretek beépítése az oktatási és egyéb táplálkozás-egészségügyi programokba olyan nemzetgazdasági érdek, mely az egészséges életének stratégiai jelentőségét erősíti. Ugyanez mondható el az élelmiszerbiztonság szereplőinek hatékony együttműködése fontosságáról is.

## **Intézkedéseim**

A feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzése érdekében, figyelemmel arra, hogy a magyar élelmiszerjogra vonatkozó szabályozás olyan európai uniós alapokon nyugszik, amely jelentősen behatárolja a hazai szabályozás tekintetében tehető ombudsmani jogalkotási javaslat kereteit,

**1/** az Ajbt. 37. § alapján felkérem a *vidékfejlesztési, valamint a nemzetgazdasági minisztert*, hogy

– együttesen tekintsék át és egyértelműen rendezzék az élelmiszerekkel kapcsolatos előírások (pl. élelmiszer-jelölési szabályok) megsértésekor eljáró élelmiszerlánc-felügyeleti és a fogyasztóvédelmi hatóságok hatáskörét;

– tekintsék át az élelmiszer adalékanyagok címkézésére vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket a jelentésben ismertetett szempontok szerint és ahol ezt európai uniós felhatalmazás lehetővé teszi, tegye meg a szükséges jogalkotói lépéseket, annak érdekében, hogy a fogyasztók biztonságos élelmiszerekkel történő ellátásának garanciái maradéktalanul érvényesülhessenek.

2/ az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem az emberi erőforrások miniszterét, valamint a vidékfejlesztési minisztert, hogy egymással, valamint a fogyasztóvédelmi hatósággal és a fogyasztói érdekek képviselőit ellátó civil szervezetekkel együttműködve

– készítsen átfogó állapotfelmérést a nevelési-oktatási intézményekben az élelmiszerbiztonsági ismeretekre vonatkozó NAT-ban szereplő ismeretek gyakorlati megvalósulásának helyzetéről

– integrált oktatási-képzési-ismeretterjesztő rendszeren keresztül segítse elő, hogy az élelmiszerlánc szereplői, valamint a fogyasztók minél magasabb élelmiszerbiztonsági ismeretekhez férhessenek hozzá, mellyel a fogyasztók tudatos és felelős magatartásukkal alakíthatják ki fogyasztói szokásaikat.

Budapest, 2014. június

Székely László sk.

## Melléklet

### Az élelmiszer okozta hazai lakossági megbetegedésekre vonatkozó 2012. évi adatok (NÉBIH)

A 2012. évben bejelentett élelmiszer eredetű megbetegedések vizsgálatát és nyilvántartását „Az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről” szóló 2008. évi XLVI. törvény felhatalmazása alapján végezte az élelmiszerlánc-felügyeleti szerv. A kivizsgálások szakmai hátterét „az élelmiszer közvetítette megbetegedések és azok gyanújának vizsgálatához az élelmiszerláncban” című útmutató biztosította.

A 2008. évi XLVI. törvény, valamint „a vendéglátó-ipari termékek előállításának és forgalomba hozatalának élelmiszerbiztonsági feltételeiről” szóló 62/2011. (VI.30.) VM rendelet az élelmiszer-vállalkozó kötelezettségeként írja elő a tudomására jutott esemény bejelentését. Az év során több élelmiszer-vállalkozó jogkövető magatartást tanúsítva, maga jelentette a megbetegedés gyanút, de a bejelentések döntő része továbbra is a Népegészségügyi Szolgálattól érkezett.

A 2012. évben bejelentett események adatait az alábbi táblázatban foglaltuk össze. A bejelentett események nem mindegyike bizonyult a vizsgálatok alapján élelmiszer eredetűnek, ebből adódik a bejelentett és nyilvántartott adatok eltérése.

### Bejelentett- és nyilvántartott élelmiszer eredetű események és megbetegedések száma (2008 - 2012.)

| év          | Bejelentett |             |                | Nyilvántartott |            |                |          |
|-------------|-------------|-------------|----------------|----------------|------------|----------------|----------|
|             | Esemény     | beteg       | kórházban ápol | esemény        | beteg      | kórházban ápol | meghalt  |
| 2008        | 83          | 2265        | 175            | 67             | 1811       | 164            | 2        |
| 2009        | 79          | 1124        | 89             | 50             | 1035       | 75             | 1        |
| 2010        | 106         | 2416        | 109            | 43             | 1409       | 78             | 0        |
| 2011        | 95          | 1783        | 167            | 49             | 1140       | 105            | 0        |
| <b>2012</b> | <b>78</b>   | <b>1332</b> | <b>148</b>     | <b>31</b>      | <b>773</b> | <b>102</b>     | <b>0</b> |

A nyilvántartott adatok az élelmiszerláncban (élelmiszeripar, élelmiszer-kereskedelem, közétkeztetés, vendéglátás) előállított és forgalomba hozott élelmiszerek közvetítette megbetegedéseket mutatják. Háztartásban készült ételek fogyasztását követő megbetegedések a nyilvántartásunkban nem szerepelnek, azok vizsgálatára az élelmiszerlánc-felügyeleti szerv nem jogosult.

**A 2012-ben nyilvántartott események száma alacsonyabb, mint 2011-ben (31:49), a betegszám lényegesen kevesebb (773:1140), a kórházi ápoltak száma közel azonos volt**

(102:105). A betegek és a kórházban ápoltak számának aránya magasabb, mint az előző évben volt (2012-ben 13,2%, 2011-ben 9,2 %). Halálos kimenetelű esemény nem történt.

1A tömeges (29-nél több beteg) események száma majdnem azonos a 2011. évi adattal (2012-ben: 10, 2011-ben: 11), azonban jelentősen csökkent az események kapcsán megbetegedettek száma (2012-ben: 496, 2011-ben: 642).

Az előző évekhez hasonlóan 2012-ben is a közétkeztetésben történt a legtöbb esemény, a összes eseményhez képest kiemelkedő arányban (2012-ben: 58,1%, 2011-ben: 63,3%, 2010-ben: 53,5%). Azonban az eseményekhez tartozó betegszám évről-évre kevesebb (2012-ben: 519, 2011-ben: 942, 2010-ben: 1102). Az összes beteg 67,1%-a betegedett meg közétkeztetésben készített étel fogyasztását követően. A közétkeztetésben megbetegedettek 7,9%-a került kórházba.

**Az események 41,9%-át vendéglátásban készült étel közvetítette, 2011-ben ez az arány lényegesen alacsonyabb, 28,6% volt. A szektorból kikerült betegek száma (2012-ben: 254, 2011-ben: 171) és aránya**

(2012-ben: 32,9%, 2011-ben: 15%) is emelkedett, és a kórházi ápolási arány (24,1%) is magasabb volt a 2011-ben számított adathoz (11,4%) képest.

A vendéglátóiparból eredő események többségét a betegek jelentik be. Az ilyen események akkor kerülnek nyilvántartásunkba, ha a beteg orvosi igazolást mutat be a tünetek és az étel-miszerfogyasztás közötti összefüggésről.

2012-ben a közétkeztetésben és a vendéglátás területén történt étel-miszer eredetű megbetegedés. **Az étel-miszeriparban, kistermelő által előállított, ill. a kereskedelmi forgalomban károsodott termék fogyasztására visszavezetett eseményt nem regisztráltak.**

Az előző évekhez hasonlóan, **2012-ben sem volt olyan étel-miszer- vagy ételcsoport, amelynek kiemelését megbetegedést közvetítő gyakorisága indokolná**, legtöbb eseményben (58,1%) valamilyen konyhai készítmény szerepelt.

A megbetegedések előidézésében emelkedett a baromfi húskételek előfordulása (2012-ben 5, 2011-ben 2 esemény), de csökkent a vörös húskételek - 1 eset kivételével sertéshús - által közvetített események száma (2012-ben 4, 2011-ben 7 esemény).

A megbetegedést előidéző étel-miszerek között mindössze 1 esetben merült fel a tojás fertőzést közvetítő szerepe, de ezt sem a laboratóriumi, sem az epidemiológiai vizsgálatok nem igazolták. Tojással készült cukrásztermék nem szerepelt a gyanúsított ételek között. A hidegkonyhai termék által közvetített 2 eseménynél nem a tojás, hanem más összetevő, ill. konyhai alkalmazotról utószennyezéssel bekerült mikroorganizmus okozott - nem Salmonella

– megbetegedést. 2011-ben 6, az azt megelőző két évben 4-4 eseményt regisztráltunk, ahol a tojás megbetegítő szerepe valószínű volt.

A megbetegedést kiváltó kórokozók közül 2012-ben is **a Salmonella baktériumok okozták a legtöbb eseményt** (51,6%), 2011-ben ez az arány 42,9% volt.

Az étel-miszer eredetű megbetegedések létrejöttéhez az események többségében egyidejűleg többféle konyhatechnológiai hiba társult. Az események 22,6%-ában (2011-ben 37%-ban) a betegséget kiváltó mikrobák az étel elkészítését követően, utólag kerültek a késztermékekbe, amikor már nem következett további mikrobaölő hatású konyhatechnológiai művelet.

Az étel-miszer eredetű megbetegedések felderítő vizsgálatait követően összesen **4.013.208.-Ft** bírság kiszabására került sor.

A megbetegedés közvetítésével gyanúsított étel-miszer-tétel zárolására 3, étkeztetést végző létesítmény működésének felfüggesztésére szintén 3 esemény kapcsán került sor.

**Összefoglalva**, a 2012. évi étel-miszer eredetű megbetegedési adatok az események és a megbetegedettek számának csökkenését mutatják. A tömeges események száma is kevesebb volt az előző évinél. Az események megoszlása a gyermekétkeztetés területére irányítja a figyelmet.