

REITERER Zoltán *

Az élelmiszerlánc és hatósági felügyeletének aktuális jogkérdései¹

Az élelmiszerlánc szabályozásának témakörében készítettem el munkámat, amelynek keretében az általam végzett kutatásokból levont következtetések, valamint a jogi szabályozás területén feltárt problémákra kidolgozott megoldások összefoglalójaként a vizsgált terület aktuális kérdéseit kívánom ismertetni.

Kutatásom során az élelmiszerlánc szabályozását, ezen belül a közigazgatási jogi területet vettem részletes vizsgálat alá, munkámban az anyagi jogi szabályozás mellett kiemelt hangsúlyt kaptak az eljárásjogi szabályok, valamint azok alkalmazása.²

Fő célként az általam felállított hipotézist kívántam igazolni, amely szerint bár Magyarországon az élelmiszerlánc-biztonságra vonatkozó előírások meglehetősen szigorúak, az egyes területek részletesen szabályozottak, azonban a jogalkotás és a jogalkalmazás területén számos probléma azonosítható, ami hátráltatja a generális és a speciális jogalkotói célok elérését. A kutatómunka keretében célom volt feltárni az élelmiszerlánc jogi szabályozásában rejlő problémákat, esetleges koherencia zavarokat, amelyek megoldására egyúttal javaslatokat is kínállok.³

A kutatásom témájaként választott élelmiszerlánc-szabályozás tárgya egyrészt az élelmiszer, másrészt az ahhoz kötődő magatartási formák és társadalmi viszonyok, amelyek alapjaiban jelölik ki a vizsgálandó agrárjogi⁴ és közigazgatási jogi terület egyes részeit.

A munkám témájához közigazgatási jogi szempontból közelítve – a közigazgatási jogi alapvetések, a rendszertani elhelyezés, és egyes jellemző vonásainak bemutatása mellett – elsősorban az eljárásjogi garanciális szabálysabályokra helyeztem hangsúlyt, mivel álláspontom szerint ez az egyik legfontosabb eleme az alá-fölrendeltségi viszonyban lévő jogalanyok között lévő kapcsolatnak, és ez végső fokon

* PhD hallgató Miskolci Egyetem, Deák Ferenc Állam-és Jogtudományi Doktori Iskola.

¹ A kutató munka a Miskolci Egyetem stratégiai kutatási területén működő Mechatronikai és Logisztikai Kiválósági Központ keretében valósult meg.

² Gellén – Patyi – Péterfalvi – Révész – Szalai – Takács – Temesi: *A közigazgatás funkciói és működése*, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2014, 56-57.; Ficzere Lajos: *A közigazgatási jog helye a jogrendszerben*, in: Fazekas Marianna – Ficzere Lajos (szerk.): *Magyar Közigazgatási jog Általános rész*, Osiris Kiadó, Budapest, 2004, 55-57.

³ Andréka Tamás: *Az élelmiszerlánc jogi szabályozása*, in: Szilágyi János Ede (szerk.): *Környezetjog II. kötet*, Novotni Kiadó, Miskolc, 2008, 14.; Olajos István: *Az élelmiszerlánc jogi rendszere*, in: Csák Csilla (szerk.): *Agrárjog. A magyar agrárjog fejlődése az EU keretei között*, Novotni Kiadó, Miskolc, 2010, 443.

⁴ Szilágyi János Ede: *Az agrárjog dogmatikai alapvetései*, in: Csák Csilla (szerk.): *Agrárjog. A magyar agrárjog fejlődése az EU keretei között*, Novotni Kiadó, Miskolc, 2010, 33-37.; Fodor László: *Agrárjog. Fejezetek a mezőgazdasági életviszonyok sajátos szabályozása köréből*, Debreceni Egyetem Kossuth Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2005, 43-50.

kihát a leginkább elérni kívánt, a közigazgatási eljárásban alkalmazott jogkövetkezmények valódi céljaira, a speciális és a generális prevencióra.⁵

Vizsgálódásom kiterjedt emellett néhány speciális régi és új eljárásjogi jogintézmény tartalmi vizsgálatára, és annak gyakorlati alkalmazására, kritika alá véve ez utóbbit, feltárva az abban rejlő kockázatokat és problémákat. Közigazgatási jogi szempontból fontosnak ítélem a végrehajtó szervezetrendszer érintett szervei felépítésének és szervezeti egységeinek bemutatását is, melyek a szabályozásról nyújtott kép teljességének bemutatásához szükségszerűen kapcsolódó területet képeznek.⁶ Eljárásjogi szempontból érintőlegesen kapott helyet a jogorvoslat rendszere, amely ugyan az eljárásjogi garanciák egyik legmarkánsabb eleme, azonban fő célként mégsem elsődlegesen az anyagi és eljárásjogi szankciókkal szembeni jogorvoslati lehetőségeket kívántam hangsúlyozni, e tekintetben sokkal inkább az anyagi jogi szabályozás kérdéskörét vettem kritika alá. E törekvésem eljárásjogi tekintetben elsősorban a közigazgatási alapeljáráshoz kapcsolódó kérdéskörre fókuszált, rámutatva azonban a végrehajtás szabályozásának egyes kérdéseire, valamint feltárt problémáira is.

⁵ Váci Péter: A jó közigazgatási eljáráshoz való alapjog és az új Alaptörvény, *Magyar Közigazgatás*, 1st edition, June 2011, 31-35.; Szabó Lajos – Gyergyák Ferenc – Darák Péter: *A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályai (Kommentár a jogalkalmazóknak az új törvényhez)*, Unió Lap-és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft., Budapest, 2005, 19-20. (hereinafter referred to as Comment 1); Kilényi Géza: Alapelvek, alapvető rendelkezések, in: Kilényi Géza (szerk.): *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja*, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Budapest, 2005, 35. (hereinafter referred to as Comment 2); Róth Erika: Az eljárási jogok, in: Halmi Gábor – Tóth Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok*, Osiris Kiadó, Budapest, 2008.

⁶ Keresztény Péter: Az élelmiszerlánc-biztonság szabályozása és érvényesítése a bírósági gyakorlat tükrében, Thesis, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Állam-és Jogtudományi Kar, Agrárjogi-és Vidékfejlesztési szakjogász képzés, 2015, 4-5.; Laczay Péter: *Élelmiszer-biztonság. Élelmiszer-biztonság*, Mezőgazda kiadó, Budapest, 2008, 3-4.; Dr. Szeitzné dr. Szabó Mária: *HACCP és élelmiszer-biztonsági előírások az Európai Unióban*, Kereskedelmi és Idegenforgalmi Továbbképző Kft., 2013, 12.; Somogyi Árpád – Faludi Roland – Talabér Klára: Az Európai Unió élelmiszer-biztonsági szabályozása, in: Kovács Ferenc – Bíró Géza (szerk.): *Élelmiszer-biztonság EU-szabályozás*, Agroinform Kiadó, Budapest, 2003, 15-21.; see: Mikó Zoltán: Állattenyésztési jog és igazgatás, in: Fodor László – Olajos István – Prugberger Tamás (szerk.): *Agrárjog II. kötet*, Miskolc, Bíbor Kiadó, 1999, 48-59.; Szabó Ágnes: Élelmiszerek előállítására és forgalmazására vonatkozó szabályok, in: Fodor László – Olajos István – Prugberger Tamás (szerk.): *Agrárjog II.*, Miskolc, Bíbor Kiadó, 1999, 68-83.; Jasinka Anita – Prugberger Tamás: Az élelmiszer-szabályozás rendszere, in: Csák Csilla (szerk.): *Agrárjog. II. kötet*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2005, 154-171.; Csák Csilla: Növényegészségügy, in: Csák (szerk.): *Agrárjog*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2006, 423-432.; Téglásy Péter: Az állategészségügyi jog és igazgatás, in: Csák Csilla (szerk.): *Agrárjog*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2006, 436-449.; Jasinka Anita: Az élelmiszer-szabályozás rendszere, in: Csák (szerk.): *Agrárjog*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2006, 472-486.; Olajos István: Élelmiszerjog, in: Olajos István – Szilágyi János Ede (szerk.): *Az agrár- és környezetjog alapjai*, Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2005, 39-41.; Olajos – Szilágyi 2007, 121-126.; Bajor Rita: Élelmiszerjog, in: Olajos (szerk.): *Agrárjogi gyakorlat II.*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2006, 62-66.

Az élelmiszerlánc szabályozásának szerteágazó területei miatt elsődlegesen az élelmiszer előállítás és forgalmazás területét érintő szabályozásokat vettem górcső alá, mivel az azon belüli egyéb területek – így például a növény és talajvédelem kérdésköre is – már egy újabb, önálló kutatás tárgyává tehetőek.

Alláspontom szerint a nem megfelelő jogszabályokkal és/vagy azok nem megfelelő alkalmazásával bíró jogterület csaknem olyan súlyos hiányosságokban szenved, mint a kevésbé, vagy egyáltalán nem szabályozott, azok valamennyi társadalomra káros következményével együtt.

Kutatásom elején felállított hipotézisként megfogalmazást nyert, hogy hazánkban az élelmiszer-biztonság – az uniós szabályozásokból is következően – világviszonylatban megfelelően magas szintűnek, az uniós átlaggal azonos erősségűnek ítéltető, beazonosíthatóak a leginkább kockázatot jelentő tényezők, és az ezekre adott jogi megoldások alapján véve megfelelőek. Feltevésem szerint az ügyfél részére biztosított eljárásjogi garanciák alapvetően betöltik a funkcióikat, biztosítani képesek a 'fegyverek egyenlőségét', emellett azonban az élelmiszerlánc sajátos jellegére tekintettel anyagi jogi jogszabályban kiegészítésre is szorulnak. Az élelmiszerlánc-biztonság garanciájaként szolgáló anyagi és eljárásjogi szabályozás egyes elemeit közelebbről megvizsgálva, azokon számos korrekációs feladat elvégzése szükséges, mert e szabályozási terület jelenleg elfogadható eredmények stabilitását hosszú távon csupán e kívánatos beavatkozások segítségével lehetséges biztosítani.

Feltevéseim első része a közigazgatási hatósági eljárásjogi garanciákkal kapcsolatosan fogalmazódott meg, mely szerint az élelmiszerláncval kapcsolatos hatósági eljárásban az ügyfél részére biztosított jogosítványok alapján véve megfelelőek, az igényérvényesítést biztosító jogintézményeken keresztül az ügyfél alárendelti pozíciója kellően kiegyenlített az állammal szemben, egyes részterületeken azonban különleges eljárási szabályok beiktatásával az élelmiszerlánc területének sajátosságaiból adódó esetleges ügyféli hátrányok tovább korrigálhatók.⁷ Emellett a közigazgatási eljárási törvénybe bevezetett, az ügyfél érdekét szolgáló új jogintézményekkel kapcsolatos feltevésem, hogy egy részük finomításra szorul, más részük nem kellően átgondolt, így funkcionális szempontból nem megfelelő.

Hipotézisem második fő feltevése, hogy az élelmiszer-biztonságra kockázatot jelentő kritikus pontok beazonosítottak, az azokra megoldásként megfogalmazott anyagi jogi szabályok részleteiben kidolgozottak, a biztonság kérdéskörében azonban az EK alaprendelet szintjén is pontosításnak van helye.⁸

⁷ Lásd: Torma András: Hét tézis az EU és a tagállamok közigazgatása közötti kapcsolatról, in: *Sectio Juridica et Politica*, Miskolc, Tomus XXIX/2. 2011, 323-325.; Torma András: Kísérlet az EU-intézményrendszer működése igazgatástudományi modelljének leírására, *Magyar Közigazgatás*, 7-8/2002, 388-401.; Boros Anita: Úton egy európai közigazgatási (eljárási) jog felé, *MTA Law Working Papers*, Magyar Tudományos Akadémia /Hungarian Academy of Sciences Budapest, 2014/58, 31-34., in: http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_58_Boros.pdf (2016.02.24.), valamint a sommás eljárás és a függő hatályú döntés szabályait.

⁸ Lásd: A Bizottság Jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a tagállamokban az élelmiszer-biztonság, az állategészségügy és állatjólét, valamint növényegészségügy terén végzett hatósági ellenőrzések végrehajtásáról, COM/2013/0681 final, in: <http://eur-lex.eu>

Harmadikként megfogalmazott feltételezésem szerint a hazai élelmiszerlánc szabályozás – a fentiekben már említetten, az uniós alapoknak is köszönhetően – megfelelő részletezettséggel szabályozott, azonban e szabályozási szinten számos anyagi jogi normaelem korrekcióra, valamint kiegészítésre szorul. Az alkalmazott élelmiszerjogi normákon belül beazonosíthatóak problémás területek, koherencia-zavarok, emellett az anyagi és eljárásjogi szabályaik egy része helytelenül alkalmazott és értelmezett, kiemelten az azonnali beavatkozásokra vonatkozó sajátos és téves szabályozásokra, illetőleg az érdemi döntések közbenső döntésként történő téves alkalmazásaira. Ezek egyrészt téves joggyakorlatot alakítanak ki, az ügyfelek részére jogbizonytalanságot eredményeznek, másrészt alapjaiban veszélyeztethetik az elsődleges jogalkotói célt, azaz az önkéntes jogkövető magatartást, emellett a szükségszerű hatósági beavatkozás kívánt eredményét, a speciális, és ezen keresztül a generális prevenciót, azaz nem kívánt jogkövetkezményekhez vezetnek. A szankciókat illetően praktikus szempontokat figyelembe véve helye lehet további jogintézmény bevezetésének, valamint feltevésem szerint a végrehajtás hatékonysága és eredményessége tekintetében további jogalkotói munka kifejtése szükséges.⁹

További előfeltételezésként azonosítható, hogy az élelmiszerlánc uniós szabályozottsága okán nagymértékű homogenitás tapasztalható a tagállamok nemzeti szabályozásának területén, azonban a jogrendszerek egyes elemei között lévő különbözőségek – különös tekintettel a végrehajtó szervek felépítésének eltéréseire, az alkalmazandó szankciórendszerre, valamint az eljárásjogi sajátosságokra – eltérő hatékonyságot, illetőleg eredményességet biztosítanak az egyes tagállamok számára.¹⁰

Feltevéseim között kapott helyet továbbá, hogy a közigazgatási eljáráshoz eshetőlegesen összefüggésbe hozható egyéb jogágak szabályozásai is közvetve hathatnak az élelmiszerlánc-biztonságára. Erre való tekintettel – a szabályozás további sikeressége érdekében – érdemes számításba venni az élelmiszerlánc szereplők cselekményeinek a témát leginkább érintő szabálysértési és büntetőjogi aspektusait, valamint a hatósági eljárás eshetőlegesen polgári jogi következményeit is.

[opa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52013DC0681&from=EN\(2016.02.24.\)](http://opa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52013DC0681&from=EN(2016.02.24.)),
(a továbbiakban: Jelentés).

⁹ Szigethy Emma: Biztonságos élelmiszerekkel a lakosság egészségéért, *Élelmiszer-biztonság*, 2/2009, 5-8.; Bíró Géza: A hazai hús- és élelmiszer-vizsgálat története, in: Bíró Géza (szerk.): *Élelmiszer-biztonság*, Agroinform Kiadó és Nyomda Kft., 1999, 8-14.; Török Géza: *Az agrár-szakigazgatás rendszere*, in: Csák Csilla (szerk.): *Agrárjog*, Novotni Kiadó, Miskolc, 2006, 501.; Csák Csilla: Agrárpolitika, agrárigazgatás, in: Patyi András (szerk.): *Elektronikus képzési és távoktatási anyagok*, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014, 36.

¹⁰ Lásd: Jelentés idézett mű 7. lábjegyzet.

1. Alkalmazott kutatási módszerek

Kutatásom során nehézséget okozott, hogy a témámhoz kapcsolódó hazai és nemzetközi szakirodalom az általam választott megközelítési szemszögből rendkívül csekély, a hatályos szabályozás elemzésével jogi szempontból kevés kutatás és publikáció foglalkozik.¹¹ A témához kapcsolódó szakirodalom elsősorban élelmiszermérnöki és állatorvosi szempontból közelít. A szabályozási részek ebből az aspektusból sem teljesen mellőzöttek, de a publikációk csupán vázlatos bemutatásra vállalkoznak. Véleményem szerint munkám jelentősége a téma jogi megközelítésében rejlik, mivel az élelmiszerlánc területét merőben új szemszögből vizsgálja. Munkám során a normatív módszer mellett, esettanulmányokat elemeztem, és jog-összehasonító módszert is alkalmaztam, a gyűjtött adatok és információk részben jogerős közigazgatási és bírósági döntésekből, illetőleg kötelezően alkalmazandó útmutatóból származnak.

Munkám négy fő részre tagolt, melyek közül az elsőben a közigazgatási jogviszony alapjait és sajátosságait vizsgáltam, különös tekintettel az ügyféli jogok és garanciák érvényesülésére, valamint az uniós közigazgatásra, amelyek egyben elméleti megalapozásul is szolgálnak.

Elemzésem során részletes vizsgálat alá vettem a közigazgatási hatósági eljárásba foglalt eljárásjogi alapelveket, azon belül is kiemelt hangsúlyt fektetve a jogorvoslathoz való jog kérdéskörére. Teljes mélységben nyelvtani értelmezés alá vontam a közigazgatási eljárási törvény új jogintézményeit, így a sommás eljárást, valamint a függő hatályú döntést, valamint logikai összefüggéseiben, és koherencia tekintetében vizsgáltam az egyéb eljárásjogi változtatásokat.

A vizsgálatokat elsődlegesen normatív módszer segítségével végeztem, emellett helyet kaptak az esettanulmányok elemzése is, amelyekhez hatósági és bírósági döntéseket tanulmányoztam. A leíró módszer mellett elengedhetetlen eszközüln szolgált a nyelvtani értelmezés módszere is, az új jogintézményeket pedig egyféle jogeset-modellizés segítségével teszteltem, mivel azok új elemként történő alkalmazásának tapasztalatai jogeset-elemzésre alkalmas anyagot nem kínáltak.¹²

Kutatásom második részében elemzés alá vettem a szabályozás tárgyául szolgáló élelmiszer-biztonság kérdéskörét – kitérve annak humán egészségügyi vonatkozásaira is –, kiemelve belőle a legfontosabb kockázati tényezőket. Ezt követően a jogi szabályozás uniós vonatkozásai kerültek bemutatásra, és egyes elemei kritika alá – miután az uniós jogszabályi környezetre tekintettel ezek határozzák meg az élelmiszerjog alapját és kereteit.

¹¹ 76 kapcsolódó művet találtam.

¹² A jogi szabályozás módszereire lásd: Nizsalovszky Endre: Fogalomkutató és érdekkutató jogtudomány, a szabad iskola és a tiszta jogtan, in: Nizsalovszky Endre: *Tanulmányok a jogról*, Budapest, Akadémia kiadó, 1984, 12.; illetve kötetlenül: Szilágyi János Ede: *Eredetvédelmi kérdések a borjogban*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2009, 14-18.

A vizsgálat keretében általánosságban ismertetésre kerültek az egyes élelmiszerbiztonsági kockázatot jelentő területek, a legfontosabb kérdéseket érintve bemutattam az élelmiszerjog sarokpontjait képező uniós rendeleteket, valamint az 'alaprendelet' tekintetében részletesebben vizsgáltam az élelmiszer biztonságosságára vonatkozó meghatározást.

Az elemzéshez elsődlegesen leíró módszert alkalmaztam, másrészt a kapcsolódó jogszabályok fontosabb részei kerültek kiemelésre, azt keresve, hogy vannak-e javítandó elemek az egyébként koherensnek tűnő normákban. Az egyes jogszabályhelyek helyes értelmezéséhez a rendszertani értelmezés módszerén belül a kontextuális-harmonizációs érveket (norma-fogalmakat) is igénybe vettem.

Munkám harmadik, és egyben legterjedelmesebb részében a hazai hatósági végrehajtó szervezet fejlődését és jelenlegi felépítést tekintettem át. Kritika alá vettem a hatályos hazai – és egyes uniós – anyagi jogi jogszabályokat, a vizsgálatokkal és az elemzésekkel hiányosságokat, valamint koherencia-zavarokat tártam fel. Problémás területeket azonosítottam be, amelyek egyrészt az anyagi jogi szabályok tartalmában, illetőleg azok helytelen értelmezésében, másrészt pedig az eljárásjogi norma téves alkalmazásában mutatkoznak meg, kiemelt figyelmet fordítva az azonnali beavatkozásokra vonatkozó sajátos és téves szabályozásokra, illetőleg az érdemi döntések közbenső döntésként történő téves alkalmazásaira. Ezek egyben gátjai a jogalkotó által megfogalmazott célok elérésének is, így megoldásokat kínáltam a problémák felszámolásához.

Kutatásom során átfogóan, ismertetés szintjén szerepeltettem az élelmiszerlánc szabályozására vonatkozó legfontosabb normaelemeket, és részletekbe menően vizsgáltam az élelmiszerlánc törvény személyi hatályát. Emellett mélységi vizsgálat nélkül került bemutatásra az élelmiszerlánc szervezetrendszere, ismertetésre az egyes szereplők kiemelt feladatai, kötelezettségei és felelősségei, részletes elemzés tárgyává tettem az élelmiszerekkel kapcsolatos tájékoztatás és jelölés fontosságát, valamint azok szabályozását. Tételes vizsgálatot mellőzve ismertettem a hatósági ellenőrzés általános és különös szabályait, mélyrehatóan vizsgáltam a kötelezően alkalmazandó hatósági útmutató egyes, eljárásjogilag aggályosnak ítélt előírásait, részletesen elemeztem az ideiglenes intézkedés, valamint a fellebbezésre tekintet nélkül végrehajthatóvá nyilvánítás jogintézményeit. Eljárásjogi alapvetést érdemlő kifejtést kapott a határozatok halmozásának problémája, a probléma súlyának megfelelő hangsúlyt fektettem a hatósági mintavétel és elemzés kérdéskörére, valamint nemzetközi kitekintés keretében részletesen elemeztem a román élelmiszerlánc szabályozását, és érintőlegesen bemutatásra került néhány nyugat-európai állam hatóságának tevékenységére vonatkozó FVO felmérés eredménye.

A vizsgálatokhoz elsődlegesen a jogszabályok elemzésének normatív módszerét, ezen belül nyelvtani, valamint rendszertani értelmezést végeztem. Emellett a jogszabályok között lévő koherencia megfelelésének vizsgálatát, és jogösszehasonlítást tettem, valamint a kapcsolódó eljárásjogi törvényszerűségek érvényesülését vettem logikai teszt alá. Ezeken felül esettanulmányok elemzéseit végeztem el, amelyek alapjául hatósági és bírósági döntések iratanyagai szolgáltak.

Az élelmiszerlánc uniós szabályok általi meghatározottsága mellett fellelhetőek az egyes tagállamok jogrendszerének elemiben lévő különbözőségek is, amelyek eltérő hatékonysággal, illetőleg eredményességgel járulnak hozzá egyrészt az adott tagállam, közvetve pedig az Unió élelmiszer-biztonságához. Ennek igazolására nemzetközi kitekintés keretén belül jog-összehasonlító elemzést végeztem a hazai és a román szabályozást illetően, valamint röviden kitértem az uniós FVO ellenőrzések több uniós országra vonatkozó, – egy-egy területet érintő – megállapításaira is.

Munkám negyedik részében a jogkövetkezményeket vettem vizsgálat alá, azokat rendszerezve mutattam be sajátosságait, valamint a korrekcióra szoruló pontokat. A határozatok végrehajtásának területén is problémát sikerült azonosítani, amelyek eredményessége álláspontom szerint legalább olyan fontos, mint az azt megelőző egyéb eljárási szakaszok jogszerű, szakszerű és hatékony lefolytatása, mert amennyiben az eljárások legvégén nem érvényesül a jogkövetkezmény, az egész hatósági tevékenység eredménytelennek mutatkozik.

A közigazgatási jog területéről kilépve egyrészt számba vettem az élelmiszerlánc szereplők cselekményének a témát leginkább érintő szabálysértési és büntetőjogi aspektusait, valamint bemutatásra kerültek a közigazgatási jogi jogviszonyból eshetőlegesen eredő polgári jogi jogkövetkezmények is, amelyek egyébként jóval szűkebbre szabottabbak más polgári jogi jogviszonyokban biztosítottakhoz képest.

Megállapításaim alátámasztásához részletes bemutatást kaptak, és rendszerezésre kerültek az élelmiszerlánc szabályozása során alkalmazandó jogkövetkezmények, mélységében kitértem a végrehajtási eljárás egyes kérdéseire, elemzésre alkalmas szinten feltárára kerültek az élelmiszerláncal határos szabálysértési és büntetőjogi aspektusok, valamint teljes mélységében elemzés alá vontam az élelmiszerlánc hatósági eljárásaihoz eshetőlegesen kapcsolódó polgári jogi jogkövetkezmények rendszerét.

Feltevésém igazolására egyrészt a kapcsolódó jogszabályok leíró jellegű bemutatását, valamint azok nyelvtani értelmezésének módszerét alkalmaztam, másrészt jogesetek elemzésével kívántam a jogágak szabályanyagainak egymást erősítő kapcsolódási pontjaira találni.

2. A kutatás során megfogalmazott javaslatok

Az élelmiszerlánc szabályozásának vizsgálata során megfogalmazott következtetéseimet, a feltárt problémákra adott válaszaimat, valamint de lege ferenda javaslataimat az érintett részekbe illesztetten fejtettem ki.

Első javaslataim között eljárásjogi korrekcióként szerepelnek a sommás eljárás, valamint a függő hatályú döntés jogintézményeivel kapcsolatos megállapításaim, valamint felhívtam a figyelmet a másodfokú jogerős, azonban jogszerűtlen döntésekhez kapcsolódó anomáliákra, amelyek megoldást igényelnek az elsőfokú hatóság részére esetlegesen okozott hátrányos következmények miatt.¹³

Az élelmiszerlánc hatósági eljárásában hozott érdemi döntéseket érintő jogorvoslatok vonatkozásában a részjogerő jogintézményének bevezetésére tettem

¹³ Lásd: kommentár 1 és kommentár 2 idézett mű 4. lábjegyzet.

javaslatot, miután az érdemi döntések többféle típusú döntést is tartalmazhatnak, és ezek közül a nem vitatottak jogerőssé, így végrehajtandóvá válhatnak.

Javaslataim között szerepel az élelmiszerlánc uniós alaprendeletében a nyomon követhetetlenséget élelmiszer-biztonságot kizáró okként beépíteni, miután az ilyen élelmiszerek eredete nem beazonosítható, és ezáltal az azt alkotó alapanyagok eredete és biztonsága sem.

Az élelmiszerlánc törvény személyi hatályának teljes körű kiterjesztésére tettem javaslatot, mellyel valamennyi engedély és/vagy bejelentés nélkül élelmiszert forgalmazó személy, így a természetes személyek is e cselekmény végzésén keresztül a jogszabály hatálya alá kerülnének a jelenlegi szabálysértési besorolás helyett.

Felhívtam a figyelmet az élelmiszernek számító bor és boralapú termékek, valamint a pálinka termékekre vonatkozó törvényi szintű szabályozások egy törvénybe foglalásának előnyeiére,¹⁴ emellett az állatvédelmi feladatok egy részének becsatornázására is, különös tekintettel az állattjóléti feladatokra.¹⁵

Az élelmiszerek jelölésével és a fogyasztók tájékoztatásával kapcsolatban az érintett EU rendelet tekintetében javaslatot tettem – a termék forgalmazóján túlmenően – a termékek gyártójának kötelező feltüntetésére.

A tulajdonost kötelező egyes rendelkezések esetében javaslatot tettem a tulajdonos-birtokos jogfogalmak elhatárolására, valamint egyes esetkörökben előbbi ismertségének hiánya esetén az utóbbi kötelezettségének megállapíthatóságára.

Az ideiglenes intézkedés, a fellebbezésre tekintet nélkül végrehajthatóvá nyilvánítás, valamint a határozatok halmozásának problémáira hívtam fel a figyelmet, amelyekre eljárásjogi válaszokat adtam.

A hatósági mintavételi eljárás egyes kérdéseinek elemzését követően szabályozási hiányosságot tártam fel, amelynek pótlására tettem javaslatot, kiemelten a hatósági minták ügyfél részéről történő hitelesítésére.

Az anyagi és eljárásjogi jogkövetkezményeket rendszerezve nyújtottam átfogó képet az élelmiszerlánc szabályozásában alkalmazható szankciókról, kiegészítve azt új jogintézményekkel is, így az élelmiszerláncban bevezetendő közigazgatási helyszíni bírság bevezetésére, és az élelmiszer-hamisítás cselekményének elkülönült, és súlyosabb mértékű szankcionálására.

Az elsőfokú hatósági eljárás végrehajtást érintő kérdéskörében a mögöttes felelősség tekintetében jogszabályhely kiegészítést javasoltam a csőd, illetőleg a felszámolási eljárás megindulásának bekövetkezése esetén.

¹⁴ Ezt a tendenciát, mint a borjog fejlődésének lehetséges irányát jeleníti meg Szilágyi János Ede: *Eredetvédelmi kérdések a borjogban*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2009, 50-60.

¹⁵ Ezzel ellentétesen foglal állást, az egyedkímélő állatvédelem és az állattartás állategészségügyi szabályainak elhatárolásakor Szilágyi János Ede: *Az állatvédelem különböző megközelítései a magyar jogrendszerben*, in: Szilágyi János Ede (szerk.): *Környezetjog II: Tanulmányok a környezetjog gondolkodás köréből*, Novotni Kiadó, Miskolc, 2008; illetve Olajos István: *Az élelmiszerlánc szereplőinek jogai és kötelezettségei*, in: Csák Csilla (szerk.): *Agrárjog. A magyar agrárjog fejlődése az Eu keretei között*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 456-459.

Végezetül az élelmiszerlánc-biztonságát erősítő közvetett eszközként az élelmiszerlánc-csalással kapcsolatos büntetőjogi területet érintően a feljelentési kötelezettség elmulasztásának büntetőjogi szankcionálására tettem javaslatot.

Összességében megállapítható, hogy az élelmiszerlánc-biztonság hazánkban az uniós átlagnak megfelelő, de a jelenlegi szint megtartásához a jövőben további jogszabályok alkotására, módosításokra, szigorításokra, illetve a jogszabályok érvényesítésének hatékonyabbá tételére van szükség, figyelembe véve a gyakorlatban jelentkező eljárásjogi problémákat és hiányosságokat.

3. Az eredmények hasznosíthatósága

Álláspontom szerint kutatásom eredményeinek hasznosítása széles körben lehetséges, melyet részben a jogalkotó számára elsősorban a nemzeti jogszabályok alkotásában és módosításában, részben pedig a közigazgatási hatósági feladatokat ellátó élelmiszerlánc-felügyeleti szervek munkájában tartok hasznosíthatónak.

Az eredmények másik lényeges felhasználása az oktatás terén képzelhető el. Ez jórészt a hagyományos jogi oktatásban lehetséges, emellett szerepet kaphat az élelmiszerlánc közigazgatási hatósági tevékenységet támogató belső képzések rendszerében is. A közigazgatási hatósági tevékenység keretén belül az élelmiszerlánc-biztonsággal kapcsolatos ügyek jelentősége folyamatosan nő, így azok jogszerű és szakszerű elintézése, valamint a jogorvoslati eljárások kifogásmentes lefolytatása kiemelt jelentőséggel bír.

Hazánkban a jogirodalom meglehetősen kevés figyelmet szentel az élelmiszerlánc-biztonságának kérdéseinek, így munkám ennek ellensúlyozására is szolgál. Kutatásom eredményeinek tudományos életben való hasznosulását biztosítják a már megjelent publikációim,¹⁶ amelyek egyben részeredményeket is tartalmaznak.

¹⁶ Reiterer Zoltán: A végrehajtási eljárás sajátosságai az élelmiszerlánc szabályozásában, in: Szabó Miklós (szerk.): *Doktoranduszok Fóruma: Állam- és Jogtudományi Kar Szekciókiadványa*, Miskolc University, Miskolc, 2015, 235-241.; Reiterer Zoltán: A közhatalom gyakorlásával okozott kár megtérítése a közigazgatási hatósági eljárásokban, *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium-Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai* 16/2015, 371-390.; Reiterer Zoltán: Az állami beavatkozás egyes kérdései, *Publicationes Universitatis Miskolciensis Series Juridica et Politica* XXXIII, 2015, 60-75.; Reiterer Zoltán: A hatósági eljárás egyes kérdései az élelmiszerlánc szabályozásában, in: Kecskés Gábor (szerk.): *Doktori Műhelytanulmányok 2015*, Győr, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2015, 211-225.; Reiterer Zoltán: Az élelmiszerlánc-szereplők feladatainak egyes kérdései, *Publicationes Universitatis Miskolciensis Series Juridica et Politica* XXXII, 2014, 199-213.; Reiterer Zoltán: Az élelmiszerlánc szabályozásának célja és szervezeti kérdései, in: Csiszár Imre – Kőmíves Péter Miklós (szerk.): *Tavaszi Szél 2014 / Spring Wind 2014*, Doktoranduszok Országos Szövetsége, Debrecen, 2014, 200-223.