



Országgyűlés Hivatala

Irományszám: H/15853.

Képviselői önálló indítvány

Dr. Szili Katalin
Az Országgyűlés Elnöke részére

Érkezett: 2005 APR 26.

Helyben

Tisztelt Elnök Asszony!

A Hárszabály 87. § (2) bekezdése alapján az alábbi országgyűlési határozati javaslatot terjesztjük elő:

**Az Országgyűlés
...../2005. (.....) OGY határozata**

Az élelmiszerbiztonsági ellenőrzés hatékonyságának növeléséről

1. Az Országgyűlés felkéri a Kormányt, hogy alakítsa ki a komplex élelmiszerbiztonsági rendszer intézményi és szabályozási kereteit a következők szerint:
 - 1.1. Az élelmiszerbiztonsági ellenőrzés komplex eljárás keretében kerüljön végrehajtásra a jelenleg ezen a területen tevékenykedő hatóságok egyikének irányításával.
 - 1.2. Új szervezet megalkotása nem szükséges, de a jelenlegi szervezetek működési szabályait meg kell változtatni, kijelölve az egyes szervezetek jogosítványát és biztosítani kell működési feltételeiket, az ez évre tervezett többlet feladatok költségigényét, valamint annak forrását. A 2006. évi költségvetés tervezésekor közreműködő intézményrendszerként külön soron biztosítani kell a szükséges forrásokat. Ezzel egy időben a jelenlegi élelmiszerbiztonsággal összefüggő jogosítványokat meg kell szüntetni, helyébe pedig a komplex élelmiszerbiztonsági eljárásban való részvétel kötelezettségét kell jogszabályba foglalni.
 - 1.3. Az ellenőrzés kapcsán be kell vezetni az élelmiszerszállítmányok közúti megállítási lehetőségét, amelyben a vámosok ún. mélységi csoportjaiban, azok egyes akcióiban az állat és növény egészségügyi szolgálatok szakembereinek is részt kell venniük. ami a megelőzés miatt az egész rendszer működését hatékonyabbá és olcsóbbá teheti. A közúton ellenőrzött szállítmányok további kötelező vizsgálatát a logisztikai központokban illetve a boltokban folytatni kell.
 - 1.4. Az élelmiszer-alapanyagok, félkész és késztermékek 1.3 pont szerinti nyomon követése kiemelt feladat legyen. Az összehangolt ellenőrzéseket elsősorban a logisztikai központokban, az üzletláncok áruelosztó központjaiban kell végezni, e mellett a boltokban is végezni kell élelmiszer-ellenőrzést.
 - 1.5. A Bíróságolás a jelenlegi gyakorlatának megváltoztatása indokolt, ezen belül szükséges a büntetési tételek megemlése, illetve sorozatos szabálytalanságok esetén, a hatósági bezárás, ahol szükséges az APEH, illetve a vámhatóság ilyen irányú tevékenységét alapul véve.
 - 1.6. Az élelmiszervizsgáló laboratóriumi hálózat átszervezését a területi elv, és az érintett hatóságok által jelenleg működtetett laboratóriumok műszaki és szakmai felkészültségének figyelembevételével kell végrehajtani. Jogszabályban kell rögzíteni a laboratóriumok akkreditálását. Az átszervezés kapcsán meg kell vizsgálni a laboratóriumok egyéb hasznosításának lehetőségeit.(felsőoktatási intézmények, privatizáció stb.)

- 1.7. A belkereskedelmi törvényben – a 2003. évi XVI. az agrárpiaci rendtartásról szóló törvénnyel összhangban - szigorítani kell a beszerzési ár alatti értékesítés tilalmát.
 - 1.8. A fogyasztóvédelem feladatát – a megváltozott struktúrában – az élelmiszerbiztonság területén újra kell gondolni.
 - 1.9. A tevékenység hatékonyabb végzése érdekében, célszerű a civil szervezetek és az érdekképviseltek bevonása a komplex élelmiszerbiztonsági ellenőrzés végrehajtásába.
 - 1.10. A készülő jogszabályok teremtsék meg az adó- és vámhatóság közreműködésének feltételeit, egyértelműen határozzák meg feladataikat és értesítési, visszajelzési kötelezettségüket, illetve tegyék lehetővé az adóhatósági és vámhatósági adatok komplex felhasználásának lehetőségét az élelmiszerbiztonsági hatósági eljárások területén is.
 - 1.11. Az új élelmiszerbiztonsági működés jogszabályi keretinek kialakításáig, a jelenlegi jogszabályok szerint folytatódjon a koordinált hatósági ellenőrzés, esetenként, a közelmúltban végrehajtott közös fellépés mintájára.
2. 2005. október 30-ig számoljon be az Országgyűlés Mezőgazdasági bizottságának az 1. pontban meghatározott feladatok teljesítéséről.
 3. Ez a határozat a közzététel napján lép hatályba.

Indokolás

Az elmúlt időszak eseményei, azt bizonyítják, hogy jelenlegi állapotában a magyar élelmiszerbiztonsági rendszer nem képes teljes körűen védeni a fogyasztók érdekeit, és képtelen a magyar termelői kört az olcsó esetenként silány minőségű konkurens áruktól megvédeni, ezért a rendszer teljes körű felülvizsgálata indokolt. A Mezőgazdasági Bizottság azzal a céllal, hogy segítse a Kormány ilyen irányú tevékenységét, négy párti munkacsoportot hozott létre, ennek feladata az élelmiszerbiztonsággal kapcsolatos hatósági tevékenységek felülvizsgálata a lehetséges továbblépési irányok meghatározása. A munkacsoport két megbeszélést tartott, amelynek keretében mind a hatóságok, mind az érintett ágazati érdekképviseleti és köztestületi szervezetek kifejtették álláspontjukat az ügyvel kapcsolatban. Abban teljes egyetértés volt, hogy a jelenlegi rendszer nem hatékony, ennek felülvizsgálatát, átszervezését tovább halogatni nem lehet. A lehetséges megoldások módjában általában eltérő állásponton voltak. A négy párt képviselői és a jelenlévő független képviselő egyetértettek abban, hogy a dolog természeténél fogva a megoldásban konszenzusra kell törekedni, és szükségesnek tartják egy feladatokat meghatározó országgyűlési határozat elkészítését.

Helyzetelemzés:

Jelenleg az élelmiszerbiztonság felügyeletét négy intézmény látja el a Fogyasztóvédelem, az ÁNTSZ, a Növény és állat egészségügyi hatóságok. Ezek egymás mellett működnek, koordináció több évtizede nem megoldott. Ezen igyekezett segíteni a Nemzeti Élelmiszerbiztonsági Hivatal, de nem tudott a koordinációban megfelelő hatékonyságot elérni. Az Élelmiszerbiztonsági Hivatal feladata a 66/2003-as kormányrendelet szerint a hatóságok munkájának koordinálása mellett a magyar nemzeti élelmiszerpolitika kialakítása, az élelmiszer és takarmánybiztonságot szolgáló szakmai tevékenység mellett a lakosság korrekt tájékoztatása volna. Mára az is nyilvánvalóvá vált, hogy a négy hatósági intézmény amennyiben koordinálatlanul és a jelenlegi felállás alapján végzi ellenőrzési tevékenységét, nem rendelkezik megfelelő személyi és tárgyi feltételekkel. A jelenlegi problémák sokkal inkább az élelmiszerbiztonsági ellenőrzéseket végző szervezetek hozzáállására vezethetők vissza, amelyek részben objektív, részben szubjektív eredetűek. Hiányzik a rendszerszemléletű gondolkodás. Egyértelműen hiányos a jogi szabályozás az eredetvédelem ellenőrzése területén. Nincs nyoma olyan jogszabálynak, amely ennek ellenőrzési rendszerét - felelős szervezet és az ellenőrzés menete - rögzítené.

Hiányzik továbbá a laboratóriumok akkreditálását előíró jogi szabályozás. Magyarországon egyetlen labor sem akkreditált nikotxin vizsgálatára.

A nagy közös akciók inkább szólnak a sajtónak, mint a meghirdetett célnak, bizonyos együttműködés kifejezetten jó és hasznos (pl. vám, APEH, stb. együttes jelenléte), amikor azonban az áru származására vonatkozóan ugyanannak az áruátvevőnek, raktárosnak, stb. kell "kiszolgáltatnia" minden megjelent hatóságot, az ilyen egyidejű akciók kifejezetten az ellenőrzés mélységének, alaposágának gátja lehet.

Az elmúlt időszakban történtek kísérletek némi feladatmegosztásra, ám az ezzel kapcsolatos minisztériumok közötti levelezések azt bizonyítják, hogy a főhatóságok nem érdekeltek gyökeres változásokban, a feladatok megtartása, ami együtt jár a költségvetési források biztosításával is, fontosabb számukra, mint a hatékonyabb munkavégzés.

Működésüket a változatlanság jellemzi, hiányzik belőlük a dinamizmus, a megújulás akarása. Így ezen a helyzeten sürgősen változtatni kell.

Ennek indoka a következő:

Jelenleg minden eljáró hatóságnak vannak központi és megyei szervezetei. Így 50-60 hatósági szervezet tevékenykedik saját belátása szerint összehangolatlanul. Ezen túlmenően esetenként merev, éves ellenőrzési tervek alapján dolgoznak, lásd: fogyasztóvédelem, amely nem alkalmas azonnali beavatkozásra, nem igazodik az Európai Unió tagsággal járó új kihívásokhoz.

Az a tapasztalat, hogy a hazai gyártókat rendszeresen ellenőrzik, a magyar élelmiszer-előállításnál Unió elvárás alapján megköveteljük az élelmiszerlánc teljes nyomonkövethetőségét. Importnál, csak a forgalmazói felelősséget vizsgáljuk, mivel ez bonyolult és költséges, az import élelmiszerek ellenőrzési gyakorisága indokolatlanul alacsony és nem megfelelő kockázatelemzésre alapozott. Az elmúlt hetekben kormányzati utasítás alapján történt kísérlet, összehangolt munkára, amely alapvetően eredményes volt. Arra azonban ráirányította a figyelmet, hogy a fogyasztók biztonságát csak abban az esetben lehet garantálni, ha az ellenőrzések szélesebb körűek és nem hagyatkoznak kizárólag bolti kereskedelmi ellenőrzésre. Azaz új helyzet amely a határok Európán belüli teljes megnyitásával bekövetkezett szükségessé teszi, a teljes élelmiszer lánc szigorúbb felügyeletét, ezt támasztják alá az elmúlt időszak élelmiszerbotrányai. Azt kijelenthetjük, hogy a területen nagy

élelmiszerbiztonsági kockázat nincs, sokkal inkább minőségi problémák jelentkeznek, amely abból adódik, hogy az import termékekre nem vonatkoznak a szigorú magyar élelmiszer könyv szabályai. Több hatóság jelezte, hogy az ellenőrzéseknél a legtöbb problémát az eredet- igazolások jelentik. Ezt a kérdést nem lehet a boltokban hatékonyan orvosolni. Nehéz ugyanis a polcokon levő áruknál a pontos előállítási lánc felderítése, sokkal hatékonyabbnak tűnik az előállítás helyén, illetve amennyiben ez nem lehetséges (külföldi gyártó esetén) a szállítás közbeni vizsgálatok kiszélesítése. Az élelmiszer szállítmányok közúti megállítása és ebben az esetben kizárólag az okmányok ellenőrzése olcsóbb és egyszerűbb feladat, mint a bolti komoly laborhátteret feltételező élelmiszerellenőrzés. Ez nem ütközik a jelenlegi Uniós jogszabályokba sem, hisz január 01-óta az Európai Uniós szabályok megkövetelik a termékpálya teljes feltüntetését. Olyan jogszabályi hátteret kell teremtenünk, amely az ilyen típusú közúti ellenőrzéseket lehetővé teszi és nem megfelelő bizonylatok esetén mód van az áru visszaküldésére, illetve kisebb hibák észlelésekor az áru átmeneti kivonására.

Fontos, hogy az ilyen típusú ellenőrzés tovább folytatódjon a logisztikai központokban, illetve a bolthálózatokban is, hogy a származási és szállítási bizonylatokon feltüntetett áru oda és abban a minőségben kerül-e a fogyasztók elé, mint amit a bizonylatok feltételeznek. Ne fordulhasson elő olyan, hogy esetleg gyengébb minőségű élelmiszer átsomagolás után más márkanév alatt, esetleg áruvédjegy feltüntetésével kerüljön a fogyasztók elé. (lásd: pirospaprika botrány).

Fontos, hogy az értékesítés helyszínein végzett élelmiszerbiztonsági komplex ellenőrzés egyidejűleg terjedjen ki az élelmiszerbiztonsági, fogyasztóvédelmi, kereskedelmi, agrárrendtartási, adóügyi és vámszabályok betartásának ellenőrzésére is. Ezek olyan egymással összefüggő rendelkezések, amelyek komplex vizsgálata nélkül kikapuk kerülnek a rendszerbe, amelyek akadályozhatják a hatékony munkavégzést. Az egymással összefüggő rendszerek működtetését, összehangolását, a Kormány által kijelölt hatóság végezze, a továbbiakban.

Az elmúlt időszak tapasztalatai azt is igazolják, hogy a jelenlegi bírságolási rendszer nem elég visszatartó erejű, nem szankcionálja kellő súllyal a hibák elkövetőit, továbbá az is kiderült, hogy jelenleg például a takarmány előállítás közbeni hibák büntetési tételei magasabbak, mint a humán élelmiszerek esetén alkalmazott büntetési tételek. Megfontolandó, és javaslom azt is, hogy a jövedéki szabályok illetve adószabályok megsértése esetén alkalmazott üzletbezárási szankció élelmiszerbiztonsági szabálytalanságok esetén is alkalmazható legyen.

Jelenleg az élelmiszerek hozzávetőlegesen 20 %-a saját bolti márkanév alatt kerül értékesítésre. A forgalmazók ebben az esetben gyártónak is minősülnek tehát teljes felelősségük van a termékpálya során. Ez a tény kevésbé hangsúlyos, esetenként az élelmiszerek jelölése nem felel meg a minimális feltételeknek sem. Az ilyen termékekre külön szabályokat kell alkalmazni, ahol előírható a szigorúbb gyártóhelyi ellenőrzés, amit viszont a márkanév tulajdonosának költségére kelljen elvégezni. Ez jelenleg a takarmányiparban is így működik. Munkánk során felmerült, a magyar termelők versenyhátránya is, ami természetesen adminisztratív eszközökkel csökkenteni nem lehet, megoldást jelenthet az, hogy az Európainál szigorúbb magyar élelmiszer könyv alapján gyártott termékeknél egy új védjegyrendszer kerül kialakításra. A védjegy nem önmagában pozitív megkülönböztetést, hanem minőségi garanciát eredményez. Természetesen ez azt is jelenti, hogy az a külföldi gyártó, aki saját költségén aláveti magát a magyar hatóságok termelő és előállító helyi vizsgálatának, használhassa ezt a védjegyet. Ezt megfelelő kommunikációval a lakossággal tudatosítani kell, A fogyasztóknak meg kell érteni, hogy teljes körűen csak az a termék biztonságos amely ilyen védjeggyel rendelkezik. Azok a velünk együtt csatlakozott országok, akik eredményesen bővítették Uniós piaci eladásait, a külpiacokon megtöbbszörözték az élelmiszermarketinggel foglalkozók számát.

Fontos, hogy az új szigorúbb élelmiszerbiztonsági rendszer működtetésébe a civil szervezetek bevonásra kerüljenek. A hatóságok tevékenységük során támaszkodjanak lakossági és érdekképviselői szervezetektől származó bejelentésekre, ennek érdekében célszerű élelmiszerbiztonsági zöld szám létrehozása. A szakmai szövetségek jelezték, hogy készek egy élelmiszerbiztonsági monitoring rendszer felállítására, amely kapcsán született bejelentések jó alapjai lehetnek hatósági vizsgálatoknak. Általános vélemény, hogy a jelenlegi laboratóriumi hálózat, amennyiben összehangoltan és nem egymástól függetlenül kerül fejlesztésre, megfelelő a feladatok szakszerű ellátásához. Felmerült esetleges mozgó laboratórium felállítása is, abban egyetértés van, hogy ez átütő hatást nem váltana ki, mert olcsóbb a minták utaztatása, mint egy mozgó laboratórium működtetése.

A teljes körű ellenőrzési rendszernek fontos részét kell, hogy képezze az adó és vámhatósági ellenőrzés.

Vannak olyan információk, hogy ahelyett, hogy csökkenne inkább, növekszik a számla nélküli forgalom, amely már nem csak a kiskereskedelemben tetten érhető, ezért célszerű vizsgálat alá vonni az élelmiszer láncok központi számítógépes rendszereit, mert önmagában a számítógépes nyugta nem garantálja, hogy ezen a területen nincsenek visszaélések. Ebben az ügyben szükséges az ilyen áruházláncok külföldi tulajdonosaival is egyeztetni. Külön terület, az agrárrendtartási törvényben elfogadott beszerzési ár alatti értékesítés illetve fizetési kötelezettségek kérdése. Van olyan vélemény, hogy a beszerzési ár alatti értékesítés tiltása beavatkozás a piacgazdaság rendszerébe és ezért ennek az alkalmazása a jövőben indokolatlan. Az a tapasztalat, hogy ez az eszköz, nem csak marketing és reklámfogásból kerül alkalmazásra, hanem nagyon komoly általános forgalmi adó elkerülési lehetőség is. Ezért ezt a szabályt nem hogy

eltörölni, hanem az áruk teljes körére kiterjeszteni kell. A fizetési morál szigorításánál szintén szükség van a szakmai szövetségek közreműködésére, mert a forgalmazókkal közvetlen kapcsolatban álló partnerek piacaik esetleges elvesztése miatt félnék az ilyen típusú bejelentések alkalmazásától. Az is átgondolandó, hogy a versenytisztasági bejelentése kapcsán miért csak a gazdálkodó szervezeteknek vannak jogosítványaik. Ebben a körbe is be kell engedni a civilszférát. Át kell gondolni, és újra kell fogalmazni a piaci erőfölény fogalmát is. Itt célszerű figyelembe venni a nemzetközi gyakorlatnak megfelelő arányokat. A szakmai szövetségek a jelenleg tárgyalás alatt lévő kereskedelmi törvényhez nagyon részletes véleményt mellékeltek. Mivel ezek a vélemények és javaslatok segíthetik ilyen ágon is az élelmiszerbiztonságot ezek megfontolását és törvénybe való beépítését fontosnak ítéljük.

A hatékony munkavégzésnek a jelenlegi hatósági felépítés egyértelműen gátja. A területnek nincs kiemelt felelőse, az a tapasztalatunk, hogy koordináció csak alacsonyabb szinten, pld. megyénként tetten érhető. Az ügy fontossága megkívánja, hogy túllépjünk esetenként egyéni érdekeltségeken és egy hatékony élelmiszerbiztonsági rendszert hozzunk létre. Megfontolandó a Magyar Élelmiszerbiztonsági Hivatal feladatkörének és jogosítványainak átgondolása. Az is tisztázatlan jelenleg, hogy ebbe a munkába szervezeten miként tud bekapcsolódni az adó és vámhatóság. **Az ügy egészéért felelős szervezet vagy személy rendszerbe állítása nélkül ez a tevékenység a jövőben sem lesz hatékony.** Ezt egyébként mind a civil szféra (szakmai szövetségek, érdekképviseltek) mind a hatóságok javasolják. Természetesen valamennyi hatóság azt javasolja, hogy erre a feladatra kizárólag csak ő alkalmas.

A jelenlegi állapot, ami három minisztérium illetve a szabálysértésen keresztül még az önkormányzatok hatáskörébe is utalja ezt a tevékenységet csak akkor megváltoztatható, hogyha az ügy kezelése kormányzati szintre kerül.

Ez a források hatékonyabb felhasználásával is jár, szinte biztosra vehető, hogy egy ilyen típusú - nevezzük úgy élelmiszer kommandó - nem jelent plusz forrásigényt. Magyarországon a termelő és gyártóhelyeken továbbra is szükséges az elsődleges vizsgálatok lefolytatása a jelenlegi gyakorlatnak megfelelően. Az import áruk esetén fontos a közúti ellenőrzések bevezetése (az áruk megállítása, adminisztratív hibák esetén azok hibaelhárításig visszatartása illetve súlyosabb esetben az áruk visszafordítása) és a teljes termékpálya figyelése. Ez csökkentheti a szükséges laborvizsgálatok számát, és megfelelő fegyver lehet az igazolatlan eredetű, esetenként feketén előállított hazai és import termékek kiszűrésére.

Megfelelő miniszterelnöki utasításokkal ill. kormánydöntésekkel az átmeneti időszak kezelhető, de ha azt akarjuk elérni, hogy a magyar fogyasztók biztonsága legalább európai színvonalú legyen és termelőink esélyegyenlősége az Európai Unió tagországok termelőihez mérhető legyen, szükséges radikális jogszabályi változtatások mielőbbi végrehajtása.

Az is nyilvánvaló, hogy önmagában egyik hatóság sem képes egyedül teljeskörben megoldani a problémát

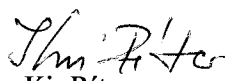
A javasolt változás nem járna plusz költséggel, hisz a források külön-külön rendelkezésre állnak. Ameddig ez az átalakítás zajlik, egyik hatóságot ki kell jelölni felelősnek, erre jelen formájában az ÁNTSZ alkalmas, és folytatni kell a megkezdett kommandó jellegű akciókat, és be kell indítani a közúti megállítós ellenőrzést. A visszajelzések azt mutatják, hogy a közvélemény jól fogadja a megkezdett munkát. **A határozottabb fellépés már önmagában visszatartó erejű, ami fokozhatja az élelmiszerbiztonságot, és egyben segítheti a tisztességesen működő magyar termelői kört is.**

Budapest, 2005. április 25.



Gógös Zoltán
MSZP



Karakas János
MSZP


dr. Orosz Sándor
MSZP


Kis Péter
MSZP


dr. Kis Zoltán
SZDSZ


dr. Szabó József Andor
FIDESZ


Karsai Péter
MDF


Ékes József
Független