

Az élelmiszer-előállítás és -forgalmazás közegészségügyi szabályozása*

Biró Krisztina

Egészségügyi Minisztérium, Népegészségügyi Főosztály

Érkezett: 2006. március 29.

Előjáróban meg kell határoznunk a közegészségügyi hatóságnak az élelmiszerlánc egészében betöltött helyét, valamint a hatósági élelmiszer-ellenőrzésben a hatályos jogszabályok alapján megjelölt hatás- és feladatkörét.

Szakmai megfogalmazásban a közegészségügy fogalma minden olyan tevékenységet jelent, amely az ember járványos, élelmiszer-eredetű és környezeti eredetű betegségeinek megelőzését, leküzdését szolgálja. Ebben a megfogalmazásban az élelmiszer-eredetű megbetegedések – az angol találó kifejezéssel *foodborne diseases* – összefoglalóan jelentik az élelmiszer által előidézett ártalmakat. Az élelmiszer-eredetű megbetegedések megelőzésére, leküzdésére irányuló feladatkör szorosan kapcsolódik az „élelmiszer-biztonság” fogalmához”. Ennek a fogalomnak a meghatározására – eltekintve a sok magyarázó megfogalmazástól – legcélszerűbb a FAO/WHO Codex Alimentarius Commission (Alinorm 97/13., Appendix II.) rövid és tömör, ugyanakkor mindent kifejező értelmezését alkalmazni, mely szerint az élelmiszer-biztonság (*food safety*) annak a biztosítása, hogy az élelmiszer nem okoz ártalmat a fogyasztónak, amikor azt a felhasználás szándékának megfelelően feldolgozzák és/vagy elfogyasztják.

Az élelmiszer-biztonság tehát az élelmiszernek – legyen az nyersanyag, vagy kész élelmiszer – egy végső tulajdonsága, kritériuma. A nemzetközi irodalom szerint ennek a tulajdonságnak prioritása, mindent megelőző értéke van a fogyaszthatóság tekintetében.

Az élelmiszer-biztonság megvalósulásának fontos feltétele a közegészségügyi, élelmezés- és környezet-egészségügyi előírások, valamint az élelmiszer-higiéniai feltételek és rendszabályok megvalósítása és betartása. Ezeknek az egységesen értelmezett fogalmaknak az egymásra épülése adja azt az alapot, amelyre minden további szabályozás és tevékenység épül.

*) A Debrecenben 2006. március 29-31. között megtartott XV. Élelmiszer Minőségellenőrzési Tudományos Konferencia kiadványában megjelent kézirat alapján

A közegészségügyi hatóság tevékenysége tekintetében az elsődleges, alapvető szabályozás természetesen az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: egészségügyi törvény), mely a közegészségügyi hatóság számára az étel-miszer-ellenőrzésre is vonatkozó alapvető feladatokat és hatásköröket állapít meg, a környezet- és település-egészségügy, az ételmezés- és táplálkozás-egészségügy, a munkaegészségügy című fejezetekben.

Ezekben leírásra kerül, hogy

- az épületek, létesítmények tervezése, létesítése, üzemeltetése során érvényesíteni és ellenőrizni kell a közegészségügyi előírásokat,
- a környezet- és település-egészségügy feladata a környezet egészségkárosító hatásainak vizsgálata és a megelőzés lehetőségeinek feltárása, valamint
- fenti tevékenység keretében rendszeresen vizsgálni kell az ivóvíz szennyezettségét.

Az ételmezés- és táplálkozás-egészségügy című fejezet minden alapvető feladatot megjelöl, amelyre további jogszabályok épülnek.

Az ételmezés-egészségügy feladata az étel-miszer

- előállítás és forgalomba hozatala közegészségügyi követelményeinek meghatározása és ellenőrzése,
- közvetítésével kialakult mérgezések, fertőzések kivizsgálása, megelőzése,
- mikrobiológiai, vegyi szennyezettsége egészségügyi határértékeinek meghatározása és ellenőrzése,
- az előállításban és forgalmazásban közreműködő személyekre vonatkozó egészségügyi alkalmassági és higiénés követelmények meghatározása, ellenőrzése.

A táplálkozás-egészségügy feladata

- a lakosság táplálkozási helyzetére, tápláltsági állapotára, a táplálkozás és egészségi állapot közötti összefüggésekre vonatkozó vizsgálatok végzése, ezek alapján táplálkozási ajánlások kidolgozása,
- a lakosság felvilágosítása, nevelése, oktatása az egészséges táplálkozásra vonatkozóan, valamint a táplálkozással összefüggő egészségi ártalmakról és ezek elkerüléséről.

A részletes feladatokat és hatásköröket, valamint a Szolgálat szervezetét és működését az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálatról szóló 1991. évi XI. törvény szabályozza. A törvény kitér a szervezet felépítésére, a hatósági jogkörökre, a határozatok készítésére, a hatáskörébe tartozó szabályértésekre, az első és másodfokú eljárások megjelölésére.

A közegészségügyi, élelmezés-egészségügyi szabályok érvényesülését is szolgálja az élelmiszerekről szóló 2003. évi LXXXII. törvény (a továbbiakban: Élelmiszer-törvény). Ennek hatósági élelmiszer-ellenőrzésre vonatkozó fejezete nevesíti az ÁNTSZ megyei (fővárosi) illetve városi (fővárosi kerületi) intézeteit.

Az Élelmiszer-törvény, illetve a 2005. évi CLIX. törvény egyes élelmiszer-biztonsággal kapcsolatos törvények módosításáról felhatalmazza az egészségügyi minisztert, hogy az illetékes miniszterekkel szabályozza

- az élelmiszer-előállítás és forgalomba hozatal élelmiszer-higiéniai feltételeit,
- a vendéglátás higiéniai feltételeit,
- az élelmiszerekkel érintkezésbe kerülő anyagok felhasználásának szabályait.

Az Élelmiszer-törvény alapján az élelmiszer-ellenőrzés szakterületek szerinti részletes megosztásáról a hatósági élelmiszer-ellenőrzés rendjéről szóló 302/2005. (XII. 25.) számú Korm. rendelet került kiadásra.

A hatósági élelmiszer-ellenőrzést végző intézmények feladat- és hatáskör megosztása évtizedek óta sokat vitatott kérdés. Az 1976. évi IV. számú élelmiszer-törvény megalkotásánál már voltak a megosztásra irányuló kezdeményezések, a különböző érdekeltségek azonban a megegyezést nem tették lehetővé. A kérdés az uniós tagsággal még inkább előtérbe került, és megoldását ez az új helyzet elősegítette.

Fenti kormányrendelet a közegészségügyi hatósághoz az alábbi feladat- és hatásköröket telepíti:

1. A közegészségügyi hatóság elsődleges feladataként került megfogalmazásra az élelmiszer-eredetű megbetegedések vagy azok gyanúja esetén az élelmiszer-lánc bármely területére kiterjedő vizsgálati kötelezettség.
2. A közegészségügyi hatóság kizárólagos hatáskörrel ellenőrzi a vendéglátás és közétkeztetés területén a közegészségügyi előírások betartását, az egységek élelmiszer-higiéniai, valamint a termékek élelmiszer-biztonsági megfelelőségét.
3. Az élelmiszer-előállítás területén a közegészségügyi hatóság az egészségügyi törvényben is említett élelmezés- és környezet-egészségügyi előírások betartásának ellenőrzését végzi, kiegészítve a különleges táplálkozási célú élelmiszerek előállítására vonatkozó vizsgálatokkal, valamint az élelmiszerekkel érintkező anyagok vizsgálatával.

Az élelmiszer-előállítás élelmiszer-higiéniai, élelmiszer-biztonsági ellenőrzése az állategészségügyi hatóság kompetenciája. A szakterületek megosztásának nehézségei – a több évtizedes kialakult szerveződési formák és gyakorlat miatt – több mint egyéves egyeztető tárgyalásokat okoztak.

A kormányrendelet megalkotása kétségtelenül előrelépést jelentett a témában, annak ellenére, hogy az élelmiszer-forgalmazás területét nem sikerült megosztani, e területen csupán bizonyos feladat-megosztások érvényesültek. Az élelmiszer-forgalmazás területén a közegészségügyi hatóság elsősorban a forgalmazó helyekre, míg az állategészségügyi hatóság az élelmiszerre vonatkozó előírások ellenőrzését végzi.

A közegészségügyi hatóságnak szerepe van mindabban a koordinációs tevékenységben, amelyet a Magyar Élelmiszer-biztonsági Hivatal végez.

Ez különösen érvényesül a közegészségügyi hatóságok tevékenységében

- az éves munkaterv elkészítésénél,
- a félévi ellenőrzésekről készülő tájékoztatásnál,
- az éves országjelentés elkészítésében való részvételnél,
- az éves és többéves nemzeti ellenőrzési tervek elkészítésénél és végrehajtásánál.

Az Egészségügyi Minisztériumnak kiemelt feladata az élelmiszer-ellenőrzés területén a vendéglátás és közétkeztetés korszerű szabályozása. A területet közegészségügyi szempontból eddig is az egészségügyi tárca jogszabályai irányították, de a jelenlegi kizárólagos ellenőrzési hatáskör az újraszabályozást szükségessé és sürgőssé teszi.

A vendéglátás területének szabályozásában várható új változások az Élelmiszertörvény függvényében az alábbiakban foglalhatóak össze.

A vendéglátás területének közegészségügyi, élelmiszer-biztonsági szempontból való újraszabályozása különösen időszerű, több okból is. Az e területre vonatkozó rendeletek ugyanis több évesek, és a jelenleg hatályos Élelmiszertörvényt megelőzően kerültek kiadásra. Az időközben megjelent uniós és hazai rendeletek szakmai tekintetben is túlhaladták a vendéglátás, közétkeztetés korábban leírt szabályait.

Az Élelmiszertörvény 20. § (9) bekezdésében felhatalmazást, más megfogalmazásban feladatot kapott az egészségügyi miniszter az új rendelet megalkotására, „hogy a gazdasági és közlekedési miniszterrel, valamint a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszterrel együttes rendeletben szabályozza a vendéglátás higiéniai feltételeit”.

Ugyancsak a 20. § (12) bekezdésében a gazdasági és közlekedési miniszter kap felhatalmazást, hogy az egészségügyi miniszterrel valamint a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszterrel együttes rendeletben szabályozza „a vendéglátó termékek előállításának higiéniai feltételeit”.

A fenti két felhatalmazás egyrészt a vendéglátás tevékenységének higiéniai szabályozását, másrészt a vendéglátó termékek előállítása feltételeinek meghatározását jelenti, amely utóbbi magában foglalja azt az

elvárást is, hogy a termék megfeleljen az élelmiszer-biztonság követelményeinek.

Az európai élelmiszerjog általános elveiről és követelményeiről, az Európai Élelmiszer-biztonsági Hatóság létrehozásáról és az élelmiszer-biztonságra vonatkozó eljárások megállapításáról szóló, 2002. január 28-i 178/2002/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (a továbbiakban: 178/2002/EK rendelet) 3. cikk 7. pontja a „kiskereskedelem” fogalmában felsorolja a közétkeztetési tevékenységet, az üzemi étkezdét, az intézményi étkeztetést és az éttermeket is. Ugyanakkor a rendelet fogalom meghatározásai között a „forgalomba hozatal” fogalma a forgalmazás bármely egyéb módjait is tartalmazza.

Ezek a fogalmak nem zárják ki azt, hogy a hazai megfogalmazásban és értelmezésben külön beszélünk a forgalmazásról, valamint a vendéglátásról és közétkeztetésről, mint a forgalomba hozatal egyéb módjáról.

Az viszont, hogy a kiskereskedelem egyébként tágan értelmezett fogalmi körébe beletartozik a vendéglátás és közétkeztetés, azt is jelenti, hogy mindazok az általános előírások, amelyek a 178/2002/EK rendeletben szerepelnek, e tevékenységekre is vonatkoznak.

Az élelmiszer-higiéniáról szóló, 2004. április 29-i 852/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (a továbbiakban: 852/2004/EK rendelet) I. fejezet 2. cikk (2) bekezdése szerint is a 178/2002/EK rendelet fogalom meghatározásait maradéktalanul alkalmazni kell.

A 852/2004/EK rendelet I. fejezet 1. cikk kimondja, hogy a rendeletet az élelmiszerek termelésének, feldolgozásának és forgalmazásának minden szakaszára kell alkalmazni, a részletesebb élelmiszer-higiéniái követelmények sérelme nélkül.

Mindezek ismeretében a vendéglátás és közétkeztetés területét érintő jelenlegi hazai jogi szabályozás a következő rendeleteken alapul:

- 80/1999. (XII. 28.) GM-EüM-FVM együttes rendelet és módosításai (41/2001. (XII. 22.) GM-EüM-FVM együttes rendelet, 54/2002. (XII. 29.) GKM-ESZCSM-FVM együttes rendelet) – a vendéglátás és közétkeztetés keretében történő élelmiszer-előállítás és -forgalmazás feltételeiről, valamint a
- 9/1985. (X. 23.) EüM-BkM együttes rendelet az étkeztetéssel kapcsolatos közegészségügyi szabályokról.

Vonatkozó rendeletek még az

- 1/1997. (I. 17.) IKIM rendelet az élelmiszer-forgalmazás rendjéről, a
- 35/1995.(IV. 5.) Korm. rendelet a vásárokról és piacokról, a
- 4/1997. (I. 22.) Korm. rendelet az üzletek működéséről és a belkereskedelmi tevékenység folytatásának feltételeiről, valamint az

- 59/1999. (XI. 26.) EüM rendelet a vásári, piaci és vásárcsarnoki árusítás közegészségügyi szabályairól.

A 80/1999. (XII. 28.) GM-EüM-FVM együttes rendelet, bár tartalmazza a hatósági ellenőrzéshez szükséges alapvető rendelkezéseket, számos témakörben már korszerűsítésre és más jogszabályokhoz való illesztésre szorul. Kiegészítésre szorul a fogalmi kör, amennyiben nem csak a termékek, hanem a tevékenységek meghatározása is szükséges.

Idejét múlt és más jogszabályokkal ellentétes a vendéglátó, közétkeztető tevékenységre, élő állatok beszerzésére, vágására vonatkozó lehetősége, valamint a húskészítmény gyártására és forgalmazására utaló előírások. A vendéglátó-termékekről az előállítás helyén vezetett adatok, nyilvántartások is átdolgozást igényelnek. Új előírások szükségesek a vendéglátó-termék minőségének megállapítására, megőrzésére is. A rendelet a fagyalt előállítást és forgalmazást részletesen szabályozza, bár a rendelet egészéhez viszonyítva túlzott arányban.

A 9/1985. (X. 23.) EüM-BkM együttes rendelet előírásokat tartalmaz a létesítésre, a létesítmény leírására, az üzemelés egyes szakaszaira. Sok alapvető ismeret és szabály megtartása mellett ezeknek a részeknek az átdolgozása is szükséges. (A rendelet például hulladék- és moslék-gyűjtőről szól, de közismert, hogy az állati eredetű hulladéokra vonatkozóan ma már szigorú uniós előírások érvényesek.)

Az Élelmiszertörvény általi felhatalmazás alapján a gazdasági miniszter szabályozza a vendéglátó termékek előállításának feltételeit. A korábbi miniszteri rendelet, a kormányrendeletek és nyilván az újabb tervezett kiadások a forgalmazás és vendéglátás feltételeit, tevékenységét, a termékek minőségi követelményeit tartalmazzák, melyek közvetve szintén hozzájárulnak az élelmiszer-biztonság garantálásához.

Az Élelmiszertörvény felhatalmazása nyomán 2004. évben elkészült egy rendelet-tervezet a vendéglátás higiéniai feltételeiről. A tervezet az egyetértésben illetékes minisztériumok, a GKM és az FVM, valamint az OTH és OÉTI 2005-ben véleményt nyilvánítottak és sok tekintetben javították a tervezetet. A tervezet jó alapot képez arra, hogy a mai követelményeknek megfelelő szabályozás szülessen.

A következőkben röviden összefoglalhatók azok a szempontok és tartalmi követelmények, amelyeket a tervezetnek képviselni kell.

- Általánosságban meg kell felelni az Európai Unió rendeleteiben megfogalmazott követelményeknek. Így különösen az említett 178/2002/EK és a 852/2004/EK rendeletek általános, az élelmiszerlánc minden szakaszára érvényes előírásait kell betartani.
- Ki kell váltani a 80/1999. (XII. 28.) GM-EüM-FVM és a 9/1985.(X. 23.) EüM-BkM együttes rendeleteket, amelyek jelenleg a vendéglátás

és közétkeztetés hatósági élelmiszer-ellenőrzésének jogszabályi alapját képezik.

- Szakmai tekintetben úgy kell megfogalmazni a követelményeket, hogy az a közegészségügyi hatóság szakmai felkészültségének megfelelő legyen, tekintettel arra, hogy a terület kizárólagosan a közegészségügyi hatóság feladat- és hatásköre, egyben felelőssége.
- Szerkezetében célszerű úgy alakítani a rendeletet, hogy az első rész általános, de minden témakört érintő paragrafusai után mellékletekben kerüljön sor az egyes területeket érintő részletes szabályozásra.
- Rendkívül lényeges szempont, hogy a rendelet alkalmazási köre és fogalom meghatározása teljességgel és egyértelműen megfogalmazott legyen.
- Meg kell fogalmazni a létesítmények bejelentésére, valamint a szakhatósági hozzájárulásokra vonatkozó kötelezettségeket, tekintettel a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény előírásaira.
- Elő kell írni a létesítmények telepítési, elrendezési szabályait, a helyiségekre, berendezésekre vonatkozó követelményeket, a tevékenység egyes szakaszokra, műveletekre vonatkozó jellemzőit.
- Egyértelműen meg kell fogalmazni a nyersanyagokra vonatkozó követelményeket, beleértve a származás, a nyomonkövethetőség igazolását.
- Szabályozni kell az egyes ételek eltarthatóságát, tárolását, esetleges lefagyasztását, szállítását.
- Ki kell emelni a vendéglátó, előállító elsődleges felelősségét, és körvonalazni kell a HACCP dokumentáció és tevékenység szabályait, tekintettel a vendéglátás speciális körülményeire.
- Külön kell szabályozni a fagylalkészítés, árusítás körülményeit.

A kifejtett és összefoglalt szempontok és követelmények azt jelzik, hogy az eddigi rendeletek tartalmi részét követve is több új kérdés és probléma merül fel. Mindezeket úgy kell összegyűjteni, megfogalmazni, szabályozni, hogy az szolgálja és elégítse ki a hatósági ellenőrzés jogszabályi alapjait. Másrészt a rendelet azt is szolgálja, hogy a vendéglátó, forgalmazó megismerje az erre a területre, illetve tevékenységére vonatkozó követelményeket. Ebben természetesen a hatóságnak is segítséget kell nyújtania a rendelet ismertetésével és szakszerű magyarázatával.

A rendelet ilyen értelmű megalkotása és alkalmazása feladatunk és kötelezettségünk. Ezzel teszünk eleget az Európai Unió rendeletek érvényesülésének és a kiegészítő nemzeti szabályozás megvalósulásának. Az ismertetett jogszabályok és tervek képezik az élelmiszer-előállítás és -forgalmazás jelen és jövőbeli közegészségügyi szabályozását.