

A hatósági élelmiszer-ellenőrzés egyes kérdései az új élelmiszertörvényben

BÍRÓ GÉZA ÉS KISMARTON KÁROLY

Mezőgazdasági és Élelmezésügyi Minisztérium, Budapest

Az élelmiszerekről szóló 1976. évi IV. törvény az ún. élelmiszertörvény elrendeli az általános, – mindenre kiterjedő – és rendszeres hatósági ellenőrzést.

A hatósági ellenőrzés egyik alapvető kérdése az ágazati elv érvényesülése az ellenőrzésben. A mezőgazdasági és élelmezésügyi tárca felelős elsősorban az élelmiszerszükséglet mennyiségi és minőségi kielégítéséért. Ez a felelősség kiterjed egészen a fogyasztóig, így az élelmiszertermelés, feldolgozás és forgalmazás területére egységesen és összefüggéseiben.

Egyértelművé teszi a kérdést a felelősség olyan meghatározása, hogy az MÉM nemcsak addig felelős az élelmiszerért, amíg az a gyár, üzem kapuját elhagyja, hanem érvényesül ez képletesen és a valóságban egyaránt a fogyasztó asztaláig. Ennek megfelelően a MÉM ellenőrzési feladata egyaránt vonatkozik a termelés és a forgalmazás területére.

Az élelmiszertörvény meghatározza azt, hogy a hatósági ellenőrzést élelmezés-egészségügyi és minőségi szempontból kell végezni. A MÉM ellenőrzés ezért magában foglalja mindkét szempont érvényesítését. A feladat elvégzésére (fő tevékenységi körök szerint élelmezés-egészségügyi és a minőségi ellenőrzés végrehajtására) a MÉM két intézményhálózattal rendelkezik – szakmai megoszlásban az állatorvosi és a vegyészeti tevékenységet folytató intézményekkel – amelyek szakmai irányítása a MÉM Állategészségügyi és Élelmiszerhigiéniai Főosztályhoz tartozik.

Az Egészségügyi Minisztérium felelőssége és feladata az egészségügyről szóló 1972. évi II. törvényből adódóan egyértelmű, amely külön szól az élelmiszer-ellátásra és az élelmezésre vonatkozó közegészségügyi követelményekről. Ez vonatkozik az élelmiszertörvényben szereplő élelmezés-egészségügyi követelményekre is. Az egészségügyi törvényből adódóan természetesen az Egészségügyi Minisztérium elsődleges felelőssége az élelmezés-egészségügyért és ehhez kapcsolódik az élelmiszertörvény végrehajtására kiadott Mt. határozatban az egészségügyi miniszter felhatalmazása az élelmiszerek élelmezés-egészségügyi jellemzőinek a megállapítására.

Egyszerűsített megfogalmazásban a MÉM állategészségügyi szolgálatának feladata rendszeresen folytatott ellenőrzéseivel kezdeményezni az élelmiszer-egészségügyi feltételeinek megteremtését, amelyeket a humán egészségügy is ellenőriz, az emberi egészségért viselt elsődleges felelőssége következtében.

A belkereskedelmi ágazatnak is szüksége van egy, az ágazaton belüli – kereskedelmi tevékenységgel összefüggő – ellenőrző tevékenységre, elsősorban a forgalomban levő áruk minőségének védelme, a helyes árukezelés és kereskedelmi magatartás normáinak figyelemmel kísérésére.

A felsorolt ágazati feladatokból, valamint ezeket a feladatokat tükröző élelmiszertörvény előírásaiból következnek egy másik, hasonlóképpen alapvető kérdés, a hatósági ellenőrző tevékenységek koordinálása.

Az élelmiszertörvény előírásainak figyelembevételével nem képzelhető el eredményes hatósági ellenőrzés az ellenőrzést végző szervek és intézmények munkájának összehangolása nélkül. Ez egy intézmény vonatkozásában is érvényes. Egyik intézmény sem tudja feladatát megfelelően ellátni együttműködés nélkül. Az együttműködés biztosítja számos vonatkozásban a szakmai előrehaladást is.

Az együttműködésnek a következő területeken és formában kell érvényesülni:

1. A működési területek és tevékenységi körök megosztását a lehetséges részletekre terjedően meg kell állapítani. A jelenlegi jogszabályok alapvetően meghatározzák a fő tevékenységi köröket és feladatokat, de a megosztást szakmai mélységben is kell érvényesíteni.

2. Az előzőeknek megfelelően a más intézményekre tartozó témákat át kell adni az illetékeseknek. Ez azt jelenti, hogy a megosztás szerinti területeken az intézkedő hatóság jár el.

3. Az együttműködésben bizonyos közös tevékenységekre is szükség van, amire az élelmiszertörvény és MÉM végrehajtási rendelete fontos utalást tartalmaz. Ilyen többek között az új létesítmények tervbírálata és engedélyezése, új termékek vizsgálata és engedélyezése, ellenőrzési tervek egyeztetése és közös intézkedések. Ezenkívül számos, sokoldalú szakmai vizsgálatot igénylő téma van, aminek megoldásához több intézmény közreműködése szükséges. Így különféle felmérő, helyzet-értékelő vizsgálatok, határérték megállapítások, elbírálások egységesítése, továbbképzés, új rendelkezések kiadásának előkészítése stb.

4. Az együttműködéshez elengedhetetlen az információ-csere. Ez egyrészt a társintézmények tájékoztatása a saját munkáról, másrészt olyan adatok átadása, amelyeket más intézmény felhasznál, vagy olyan közlés, amely az együttműködés tervezéséhez közöl bizonyos munkaprogramokat, vagy elképzeléseket.

Az együttműködés megvalósításához sokirányú munkára van szükség. A MÉM az élelmiszertörvény végrehajtásával kapcsolatos feladatokról munkaprogramot készített. Ennek egyik pontja együttműködési konzultáció szervezése az érdekelt szervek részére, ahol ágazati szinten lehetőség nyílik az együttműködés alapjainak megteremtésére. Ezt követően részletesen ki kell dolgozni az együttműködés szabályait és erről ágazati szinten egyeztetett rendelkezést kell kiadni.

Az együttműködést is szolgálják azok a munkabizottságok, amelyeket a MÉM illetékes főosztályai alakítottak. Ilyen a Magyar Élelmiszerkörnyv Bizottság, a termékek minőségmegőrzési időtartamának megállapításával, a csomagolási és jelölési kérdésekkel, a csökkent minőségű termékekkel és import élelmiszerek ellenőrzésével foglalkozó munkabizottság.

A Magyar Élelmiszerkörnyv célját a következőkben lehet összefoglalni. A könyv összesítve tartalmazza mindazokat a megkülönböztető – a minőségre és előállításra egyaránt vonatkozó – jegyeket, amelyek a termék jellegzetességét adják, és amelyek alapján minden más terméktől megkülönböztethető.

Ezek a tulajdonságok a termék alapvető gyártástechnológiai eljárásaiból, a kémiai, fizikai, biológiai (mikrobiológiai) tényezőkből adódnak, és összegezésükkel leírható a termék valóságos belső értéke és sajátos megjelenése.

Az Élelmiszerkörnyv adatai a szabványnál részletesebb és fajlagosabb ismereteket nyújtanak a termékről. Ezeket az adatokat a szabványalkotásban vagy korszerűsítésben kell figyelembe venni, de külkereskedelmi célokat is szolgálhat, miután kifejezésre juttatja a termék esetleges magyar specialitását is.

Az élelmiszerek minőség-megőrzési időtartama (gyorsan romló termékeknél a fogyaszthatóság határideje) az új törvény egyik lényeges fogalma, amelyhez

elsődrendű fogyasztói érdek fűződik, minőségre orientált termelési szervezetet, magas szintű műszaki-technológiai felkészültséget feltételez, és fegyvelmzett, az igényekhez rugalmasan alkalmazkodó termékforgalmazást igényel.

Az időtartam, illetve határidő közérthető feltüntetése a csomagoláson a jelölési kötelezettség legfontosabb része, amely magába sűríti az élelmiszer minőségi összetevőinek számos összefüggését. Az élelmiszerek fogyaszthatóságának, vagy teljes-értékűségének megállapítása ezért igen nagy körülméteintést igényel. A tárca megbízásából az illetékes központi és iparági kutató intézmények, iparági és hatósági minőségellenőrző szervek 1974-től kezdve koordinált kísérleteket folytattak a kiválasztott 300 élelmiszer típusal; változó körülmények között mérték az élelmiszerben bekövetkező változásokat, megállapították a romlási folyamat jellemzőit.

A kísérleti eredmények statisztikus értékelése elárulta a minőség ingadozásának fontosabb tényezőit, ezek figyelembevételével állapítja meg a munkabizottság az időtartamokat, akkor, ha a biztonságos értékelés lehetsége adva van. Ha egy élelmiszertípusnál az évjárat, termelőhely, nyersanyag- és technológiai eltérések okozta változások egyelőre statisztikusan felderítetlen állapotot tükröznek, további kísérletekkel kell megalapozni a szabályozás tűrhető valószínűségét. A minisztertanács határozata 1981-ig írja elő az időtartamok megállapítását, ezért a végrehajtási rendeletben említett külön jogszabály mellékletében egyelőre csak az állandósult minőségű élelmiszerekre vonatkozó megbízható időtartamokat tesszük közzé. A jogszabályban meghatározzuk a fogyasztathatósági, minőség megőrzési időtartamok megállapításának és hatályba léptetésének módját, ami a későbbiekre nézve megszabja a kutató, ellenőrző szervek feladatait is.

Az időtartamok kísérleti módszertana magába foglalja a csökkent minőség megállapításának lehetőségét is. Az élelmiszer romlási görbéjén – a kritikus tulajdonságok értékelése alapján – meg lehet vonni a fogyasztathatóság határát. E szakasz végpontjához tartozó minőségi tulajdonságok adatait kell szabványba foglalni, a hatósági élelmiszer-ellenőrzés szempontjainak figyelembevételével. A csökkent minőség ismérvei nyújtanak ugyanis tényleges elbírálási lehetőséget a szabványos minőségben, de teljes áron értékesített élelmiszerekkel elért tisztességtelen haszon becsléséhez.

A romlási görbe arról is tájékoztat, hogy a szabványos minőség megőrzéséhez, a feltüntetett időtartam (határidő) végéig, milyenek kell lenni az induló minőségnek! Nyilvánvalóan a szabványos érzékszervi bírálati összpontszám alsó határán levő, huzamosabb ideig eltartható termék az esetek zömében csökkent minőségűként kerülhet forgalomba.

Gyorsan romló termékeknél a fogyasztathatóság időtartama üzeneként, évszakonként, a választott csomagolási mód szerint különböző lehet. Mindezt részletekbe menően nem lehet tudomásul venni jogszabályban, ezért egy termékhez időtartam minimumot és maximumot rendelünk. Ezen belül a termelő üzem joga és kötelessége a rá érvényes időtartam alkalmazása – a területi hatósági élelmiszer-ellenőrző intézetek tájékoztatása mellett. A tényleges időtartamokat az üzemi gyártmánykönyvbe kell bejegyezni. A minimum-maximum tartománytól való eltérés csak hatósági igazolással lehetséges.

A huzamosabb ideig eltartható élelmiszereket az időtartamok szerint meghatározott csoportokba soroljuk. Indokolt esetben – mint a minőségét hosszabb ideig megőrző, csoportjából kiemelkedő termék esetében – egy-egy üzem (vállalat) számára biztosítjuk az átlagostól eltérő időtartam feltüntetésének lehetőségét is. A termelés fejlődésével az élelmiszerek megbízhatósága – aminek közvetlen kifejezője a minőség megőrzésének időtartama – is nő, tehát egyes termékeket időnként át kell sorolni egy következő csoportba; a termelő bizonyító adatait az élelmiszerellenőrző intézeteknek kell elbírálni.

A tárca idő-jelölési koncepciójának megfelelően lesznek olyan tartós élelmiszerek (3 évnel hosszabb ideig megőrzik minőségüket), amelyeket jogilag „korlátlan ideig teljes értékűnek” nyilvánítunk. Csomagolásukon nem kell feltüntetni semmilyen időtartamot, egyetlen idő-jelölés a gyártási idő lesz. Ezeket a termékeket megkülönböztetett figyelemmel kell ellenőrizni, „korlátlan” eltartóhatóságukról időről-időre meg kell győződni. Hasonló hatósági gondoskodásban kell részesíteni a hiányos időjelölésű készlet-részteteket és ellenőrizni a lejárt fogyaszthatósági határidejű termékek forgalomból kivonását, továbbá a minőség megőrzés időtartama után a csökkent minőségű forgalomba hozatalra vonatkozó előírások megtartását.

A szabványos minőségben belül a szállítási szerződésben különleges minőséget is kiköthetnek, amit minőségi bizonyítvánnyal kell igazolni. Ilyen különleges minőségi kikötésnek kell tekinteni pl. a Kiváló Áruk Fóruma megkülönböztető minőségi jellel ellátott árut, vagy az Országos Borminősítő Intézet vizsgálati bizonylatát az állandó jellegű, vagy meghatározott fajta- és tájjellegű forgalmi borokról.

Az élelmiszertörvény következetesen külön említi az élelmiszeregészségügyi és minőségi követelményeket, a nyersanyagtól a forgalmazás területéig. Ennek megfelelően két követelményrendszer érvényesül és ezt a két fő tevékenységi kör szerint megosztott hatósági intézményhálózat ellenőrzi. Az élelmiszeregészségügyi követelményeket az orvosi, állatorvosi, a minőségi követelményeket a minőségvizsgáló hálózat vizsgálja és ellenőrzi.

Ha azonban a minőség fogalmát tágabb értelemben használjuk és azt az élelmiszerre általános és egységes kritériumnak tekintjük, akkor ebben mind a két követelmény szerepel. Ilyen értelmezésben említi az élelmiszertörvény a minőségi követelmények között első helyen az élelmiszeregészségügyi jellemzőket.

A törvény az előállítók ellenőrzési kötelezettségét is megfogalmazza és kimondja, hogy élelmiszert forgalomba hozatal céljára csak akkor szabad a termelő üzemből kiszállítani, ha minőségellenőrzés útján megállapították, hogy az élelmiszer minősége megfelel az előírásnak.

Az élelmiszertörvénynek ez a rendelkezése és a minőségre irányuló egyéb előírásai szükségessé teszik, hogy a tröszt, vállalati belső ellenőrzési rendszert és munkát a követelményeknek megfelelően egységesítsük és korszerűsítsük.

A belső ellenőrzési rendszer kialakításánál két szempontot kell alapvetően figyelembe venni. Egyrészt olyan ellenőrzési rendszer kell, amely felőleli mindazon területeket, amelyre hatósági ellenőrzés irányul. Ebből következik, hogy a minőségi és a higiéniai ellenőrzési munkát egy szervezetben kell megvalósítani. Ezen ellenőrzési rendszernek másrészt ki kell elégíteni mindazon igényeket az információadás tekintetében, amelyeket a vállalat, a tröszt és a minisztérium igényel. A szakmai munkát illetően a hatósági szervek szakmai irányításának kell érvényesülni. Ilyen módon lehetséges csak a belső ellenőrzés és a hatósági ellenőrzés módszertani és értékelési rendszerének egysége.

Az ellenőrzés szempontjából is külön kell szólni az új létesítmények, üzemek engedélyezéséről és az új élelmiszer vizsgálatáról és engedélyezéséről.

Az új létesítmény engedélyezése a megyei (fővárosi) szakigazgatási szervhez került. Ennek megfelelően megyei (fővárosi) és országos (MÉM ÉHESZ) szakigazgatási intézmények vesznek részt a vizsgálatban.

Az ilyen szintű vizsgálat és engedélyezés elsősorban azért szükséges, hogy elérjük az egységes követelmények érvényesítését, ami a létesítmény gazdája részére kívánatos, a hatóság részére pedig megnyugtató. Biztosítja egyrészt azt, hogy egységes véleményezéssel a leggazdaságosabb kivitelezésre kerülhet sor, másrészt, hogy a korszerű követelmények is egységesen érvényesüljenek. Különösen fontos ez azért, mivel már a műszaki tervek véleményezésénél érvényesi-

teni kell a szakmai előírásokat. Szükség van ezért az előírásoknak egy tervezési irányelvekben való összegyűjtésére és a véleményező szervek együttműködésére.

A mezőgazdasági eredetű nyersanyagok termelésében a gépesített, nagyüzemi módszerek lettek uralkodóvá. A növények és állatok természetes élettani folyamataiba egyre nagyobb mértékű az ember céltudatos beavatkozása; állandóan gyarapodik az alkalmazott technikai eszközök, vegyi anyagok száma és azok hatása. A nyersanyagokban bekövetkező változásoknak határt kell szabni az élelmiszerekkel szemben támasztott minőségi követelményekkel.

Ilyen élelmiszer tömeges termelése a nagyteljesítményű automatizált gépsorokon csak a minőségi követelmények kielégítésére alkalmas műszaki-technológiai feltételekkel, részletesen szabályozó gyártási előírásokkal és szigorú ellenőrzéssel lehetséges, hogy a koncentrált termeléssel járó nagyfokú kockázatot biztonságos szinten tarthassuk.

Ezért rendelkezik úgy a törvény és végrehajtási rendelete, hogy a hatósági ellenőrző szervek véleményezzék az élelmiszeripari üzem létesítését. A minőségi szempontú véleményt három fázisban kell kialakítani:

- a beruházás előkészítése, a műszaki fejlesztési cél kidolgozása idején az intézetek tájékozzódjanak a tervezett létesítményről;

- a tervdokumentáció készítésekor konzultatív kapcsolatban álljanak a tervezővel és a beruházóval;

- a próbaüzemelési tervben rögzített módon ellenőrzik a tervezett technológiát és többször is bírálják el az üzembehelyezés előtti késztermék minőségét.

A hatósági minőségellenőrző szerv a véleményalkotás folyamatában elsősorban a minőséget közvetlenül és szorosan befolyásoló tényezőkre ügyeljen; a minőségre közvetve ható tényezők (pl. energiaellátás, vízminőség, belső anyagmozgatás, üzemrészek, gépek kapacitásának összhangja stb.) esetében fel kell tételni a tervdokumentáció szakszerű kidolgozását és a többi véleményező szerv gondos felülvizsgálatát.

A tervdokumentációból ezért a technológiai tervek alapos tanulmányozása szükséges, mindig a műveletek, fázisok minőségi szempontú mozzanatainak kiemelésével. A papírforma szerinti műveletek elemzése során felmerülő hiányosságokat kell a tervezővel közölni és a próbaüzemeléskor kijavítását ellenőrizni. A hibajegyzéket és a próbaüzemi tapasztalatokat az üzem tulajdonosának is át kell adni, hogy a végleges gyártási leírásban hasznosítsa a minőségszabályozás, a gyártásközi minőségellenőrzés szervezéséhez.

Az új élelmiszer engedélyezésére minisztériumi szinten kerül sor. Kívánatos ez azért, hogy az új termékek körét az illetékes országos intézmények és minisztériumok figyelemmel kísérjék, valamint hogy az új termék szélesebb körű gyártását és ellenőrzését annak közzétételével elősegítsék.

Az új termék vizsgálatában a korábbiakhoz hasonlóan megyei és országos intézmények vesznek részt. Az új élelmiszer fogalma két csoportra különíti el a termékeket; vannak feltétlenül új és feltétlenül annak tekintendő élelmiszerek. Ez utóbbiak elbírálása és minősítése új jellegüket tekintve semmiféle gondot nem okoz, miután jogszabály sorolja őket be. Ide tartozik a besugárzott élelmiszer is abban az esetben, ha a rendeletben említett új minőségi tulajdonságok létezését nem sikerül bizonyítani; másszóval az élelmiszer besugárzása minden esetben csak hatósági engedéllyel lehetséges.

A feltétlenül új élelmiszerekben az új, esetleg megváltozott összetételi nyersanyag, vagy új gyártási technológia következményeként új érzékszervi, összetételi, vagy táplálkozási jellemző keletkezik. Az első fokon véleményező intézmények – feladatkörüknek megfelelően – vizsgálják az újnak vélelmezett élelmiszert és közlik szakvéleményüket. Az élelmiszerellenőrző és vegyvizsgáló intézetek az érzékszervi és összetételi tulajdonságok alapján a köz- és élelmezés-

egészségügyi szerek pedig a táplálkozási tulajdonságok alapján nyilatkoznak az élelmiszer új jellegéről.

E jellemzők változásainak nagyságát nem lehet egységesen az új jelleg megállapításához rendelni, mert viszonylag nagy változás következhet be egyetlen tulajdonságban, vagy csekélyebb, ill. váltakozó mértékű az említett jellemzőkben. Az elbírálást mindig a tényleges eset vizsgálata dönti el; többek között azt is mérlegelni kell, hogy az „új termék” az indokolt, egészségesebb tápanyag arányát és differenciáltabb élvezeti igényt kielégítő választék-szerkezet kialakítását segíti-e?

Új élelmiszereknek fog minősülni pl. a steril tej, az emészthető műanyag burkolatba töltött hústermék, a fagyasztással sűrített gyümölcs- és zöldséglé és készítményeik. Az új tulajdonság azonban lehet kedvezőtlen is, amikor a hagyományos választékoktól az új élelmiszer jellemzője negatív irányban tér el. Összetételei tulajdonság vizsgálatakor irányadónak lehet tekinteni az árképzési szabályokban elrendelt különbséti árvetés kalkulációs határértékeit; ezeken túleső adatoknál merül fel az új jelleg véleményezése.

A vitaminnal dúsított, diétás élelmiszerek, gyermektápszerek és gyermekkonzervek vizsgálatában megyei intézmények nem vesznek részt, ezeket a termékeket az OÉTI vizsgálja meg, és a MÉM engedélyezi.

Higiéniai vonatkozásban az élelmiszertörvény szövege, valamint utalással a MÉM végrehajtási rendelete a 6/1972. (V. 27.) MÉM – Eü. M. sz. együttes rendelet előírásait tükrözi, és annak érvényesülését erősíti meg.

Külön szól az élelmiszertörvény a gépek, berendezések higiéniai állapotáról. Az együttes rendelet megfelelő előírása alapján a MÉM ÉHESZ megbízást kapott a húsipari és tejipari gépek higiéniai minősítésére, az illetékes szakintézményekkel való együttműködésben. Ezt az eljárást kívánjuk kiterjeszteni az egyéb iparágak területére is.

A törvény és a Higiéniai Szabályzat hasonló témája a tisztító- és fertőtlenítőszerkérdése. Előkészítés alatt van az élelmiszeriparban használható tisztító és fertőtlenítőszereknek a Tejgazdasági Kísérleti Intézet bevonásával történő felülvizsgálata és engedélyezésének kérdése.

A felvetett témák megoldására a vázolt elképzelések alapján részletes szabályozások szükségesek. Ezeket a MÉM munkabizottságok tevékenységére és az ágazatok közötti együttműködési tárgyalásokra alapozottan kell részleteiben kialakítani.