

22.3.2011

Dnro 4069/2/10

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Anu Rita

ELINTARVIKEHYGIENIA JÄRJESTETTÄESSÄ VANKIEN RUOKAILU VANKILAN ASUNTO-OSASTOLLA

1

OMA ALOITE

Erästä kanteluasiaa (1612/4/09) tutkittaessa totesin tarpeelliseksi tuota yksittäistä vankilaa koskevaa kantelua laajemmin selvittää elintarvikehygieniää koskevien säädösten soveltamista vankien asuin-osastolla tapahtuvaan ruokailuun. Otin asian omana aloitteena tutkittavaksi. Pyysin Elintarvikeeturvalli-suusvirasto Eviran lausunnon muun muassa seuraavista kysymyksistä.

1) Onko vankilan asuinosa, jossa vankien ateriointi järjestetään, elintarvikelain 6 §:n 18) kohdan tarkoittama elintarvikehuoneisto.

Totesin lausuntopyynnössäni, että ruokailu asuinosaastolla voi olla järjestetty usealla eri tavalla, joita kuvailin lausuntopyynnössäni seuraavasti.

Asuinosaaston valvontahenkilökunta siirtää ruoan vankilan keittiöltä tulevista jakeluvaunuista asuin-osaaston pöydälle. Lisäksi valvontahenkilökunta suorittaa ruoan lämpötilamittauksen sitä tarjolle laittaessaan. Vangit ottavat ruoan itse ja henkilökunta valvoo tilannetta. Tämän toimintatavan lisäksi jois-sakin vankiloissa henkilökunta annostelee vankien ruoan tarjoiluastioista heidän lautasilleen. Ainakin yhden vankilan yhdellä osastolla ruoka on valmiina vankikohtaisina annoksina styroks-laatikoissa. Totesin lisäksi, että tietäkseni käytäntönä voi olla joko että vangit ruokailevat kukin omassa sellis-sään tai että he ruokailevat osaston yhteistilassa, ja että ruokatarjoilu tapahtuu osaston käytävällä.

2) Tuleeko vankilan valvontahenkilökunnalta edellyttää elintarvikelain 27 §:n tarkoittaman osaamisto-distuksen (ns. hygieniapassi) suorittamista heidän osallistuessaan vankien ruokahuollon järjestelyihin asuinosaastolla jollakin edellä kerrotuista tavoista.

3) Ellei vankilan asuinosaaston katsota olevan elintarvikehuoneisto, mihin perustuen elintarvikelain-säädännöstä ilmi käyviä, hyväksytyn elintarvikehuoneiston toimintaa koskevia, lämpötilavaatimuksia voidaan soveltaa vankilan asuinosaastolla tapahtuvaan ruoan säilyttämiseen ja tarjoiluun.

4) Tuleeko valvontahenkilökunnan käyttää asuinosaastolla ruokailun järjestämiseen osallistuessaan suojavaatetusta.

2

SELVITYS

Elintarviketurvallisuusvirasto Evira (jäljempänä Evira) antoi siltä pyydetyn lausunnon (liitteenä). Rikosseuraamusvirasto (nykyään Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö) oli jo edellä mainitun kanteluasian yhteydessä lausunut elintarvikehuoneiston käsitteen soveltamisesta vankilanasuinosastolla tapahtuvaan ruokailuun, ruoan lämpötilavaatimuksista, hygieniaosaamistodistuksen edellyttämisestä ja suojavaatetuksen käyttämisestä. Lisäksi käytettävissäni on ollut Rikosseuraamusviraston määräys nro 8/011/2006, Vankeinhoitolaitoksen ruokahuolto.

3

RATKAISU

3.1

Elintarvikehuoneiston käsite

Monet elintarvikehygieniaan liittyvät vaatimukset, muun massa ruoan sallittu kuljetus-, tarjoilu- ja säilytyslämpötila, hygieniaosaamistodistusvaatimus sekä suojavaatetuksen edellyttäminen, on säädöksissä kytketty elintarvikelain 6 §:n 18) kohdassa määriteltyyn elintarvikehuoneiston käsitteeseen.

Rikosseuraamusviraston lausunnon mukaan vankilan asuinosasto ei ole lain tarkoittama elintarvikehuoneisto, vaikka vankien ruokailu järjestettäisiin siellä. Rikosseuraamusvirasto piti silti myös vankilan osastoilla tapahtuvan ruokailun lähtökohtana elintarvikkeiden turvallisuuden takaamista, esimerkiksi elintarvikelainsäädännössä edellytetyjä lämpötiloja noudattamalla.

Evira esitti lausunnossaan muun muassa seuraavaa.

Elintarvikehuoneistoon liittyvää ruoan tarjoilua tapahtuu myös muualla kuin tähän tarkoitukseen nimenomaisesti varatussa ja hyväksytyssä tilassa. Tällaisia ovat esimerkiksi sairaaloiden vuodeosastot ja vankilan asuinosastot. Ruoan toimittaminen elintarvikehuoneistosta nautittavaksi tällaisiin tiloihin ei kuitenkaan johda siihen, että myös ne tulisi katsoa elintarvikehuoneistoksi. Tällaiset tilat eivät täyty rakenteiltaan elintarvikehuoneistolle asetettavia vaatimuksia eikä niitä ole sellaisiksi tarkoitettukaan, minkä vuoksi niiden hyväksyminen elintarvikehuoneistoksi ei ole tarkoituksenmukaista eikä edes mahdollista. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että niissä tapahtuva tarjoilu jäisi kokonaan elintarvikehuoneiston toimintaa koskevien vaatimusten ulkopuolelle. Tarjoilu muissa tiloissa liittyy hyväksytyn elintarvikehuoneiston toimintaan, minkä vuoksi tälle toiminnalle voidaan asettaa siihen liittyvien riskien perusteella soveltuvia elintarvikehygienesiä vaatimuksia, jotka toimijan on otettava huomioon omavalvontasuunnitelmassaan ja omavalvonnassaan.

Evira katsoi, ettei vankilan asuinosasto ole elintarvikelain (23/2006) 6 § 18 kohdan mukainen elintarvikehuoneisto, jota koskisi vaatimus elintarvikehuoneistoksi hyväksymisestä. Sitä ei Eviran mukaan myöskään ole perusteltua katsoa elintarvikelain 13 § momentin 2 kohdassa tarkoitetuksi elintarvikehuoneistoksi, koska ruokien toimittaminen elintarvikehuoneistosta vankien asuinosastolle ja tarjoilu näissä tiloissa on hyväksytyn elintarvikehuoneiston (vankilan keittiön) säännöllistä toimintaa, mihin voidaan soveltuvin osin soveltaa elintarvikelainsäädännön mukaisia vaatimuksia. Evira totesi, että vankila / vankilan keittiö on siten vastuussa elintarvikkeen turvallisuuden varmistamisesta aina sen valmistuksesta kuluttajalle luovuttamiseen asti.

3.2

Vaatimus hygieniaosaamistodistuksesta

Rikosseuraamusviraston lausunnon mukaan vankilan asuinosaistoilla tapahtuvasta ruoanjakelusta ei ole olemassa selkeitä säännöksiä. Lausunnossa katsottiin, ettei pelkästään ruoanjakelua suorittavalta henkilökunnalta ole tarpeen edellyttää hygieniaosaamistodistuksen suorittamista.

Evira totesi lausunnossaan muun muassa seuraavaa.

Koska vankilan asuintiloja ei katsota elintarvikehuoneistoksi, ei siellä työskenteleviltä edellytetä hygieniiosaamistodistusta. Ruoan toimittaminen ja tarjoilu liittyy kuitenkin keskuskeittiön toimintaan, minkä vuoksi elintarvikkeita koskevia hygieniavaatimuksia sovelletaan myös asuintiloissa tapahtuvaan ruoan käsittelyyn ja tarjoiluun. Keskuskeittiön on siten tunnettava tähän liittyvät elintarviketurvallisuusriskit, jotka on huomioitava ja kuvattava keskuskeittiön omavalvontasuunnitelmassa.

3.3

Lämpötilavaatimukset

Rikosseuraamusviraston lausunnon lähtökohtana oli, että elintarvikkeiden lämpötilaa koskevaa sääntelyä tulee soveltaa myös vankilan asuinosaastolla.

Itse totesin lausuntopyynnössäni Eviralle olevan elintarvikehygienian näkökulmasta perusteltua soveltaa lämpötilavaatimuksia vangeille asuinosaastolla tarjottavaan ruokaan vastaavasti kuin muuhunkin kuluttajille tarjottavaan ruokaan. Lausuntopyynnössäni olikin kyse vain siitä, minkä säännösten perusteella vankila voidaan velvoittaa noudattamaan näitä vaatimuksia.

Evira totesi lausunnossaan muun muassa seuraavaa.

"EY:n elintarvikehygieniasta annetussa asetuksessa (852/2004, jäljempänä EY:n elintarvikehygieniasetus) säädetään elintarvikkeiden yleisistä hygieniasäännöistä elintarvikealan toimijoille. Sen mukaan ensisijainen vastuu elintarvikkeiden turvallisuudesta on elintarvikealan toimijoilla, joiden on varmistettava elintarvikkeiden turvallisuus koko elintarvikeketjussa (1 artikla). Asetuksen liitteessä II säädetään kaikkiin elintarvikealan toimijoihin sovellettavista hygieniavaatimuksista. Sen IX luvun mukaan raaka-aineita, valmistusaineita, puolivalmiita tuotteita ja valmiita tuotteita, joissa patogeeniset mikro-organismit saattava lisääntyä tai joissa saattaa muodostua toksineja, ei saa säilyttää lämpötiloissa, jotka saattavat aiheuttaa terveystarvike (5 kohta).

Elintarvikelain mukaan elintarvikkeiden tulee olla kemialliselta, fysikaaliselta ja mikrobiologiselta sekä terveydelliseltä laadultaan, koostumukseltaan ja muilta ominaisuuksiltaan sellaisia, etteivät ne aiheuta vaaraa ihmisen terveydelle (7 §). Tämän varmistamiseksi laissa säädetään, että elintarvikkeita on käsiteltävä, säilytettävä ja kuljetettava niin, ettei elintarvikkeiden hyvä hygieeninen laatu vaarannu (11 §, muutos 989/2007).

Eräiden elintarvikehuoneistojen elintarvikehygieniasta annettua maa- ja metsätalousministeriön asetusta (28/2009, jäljempänä elintarvikehuoneistoasetus) sovelletaan yksinomaan hyväksyttäviin elintarvikehuoneistoihin (1 §). Vankilan asuintila ei ole hyväksytty elintarvikehuoneisto, joten asetuksessa säädetyt lämpötilavaatimukset eivät sellaisenaan koske vankilan asuinosaastoa. Sen sijaan EY:n elintarvikehygieniasetuksen ja elintarvikelain elintarvikkeiden turvallista käsittelyä ja säilytystä koskevat vaatimukset ovat luonteeltaan yleisiä ja niitä sovelletaan elintarvikkeiden käsittelyyn ja säilytykseen kaikissa elintarvikkeiden tuotanto-, jalostus- ja jakeluvaiheissa (3 artikla).

Elintarvikelain mukaan elintarvikealan toimijan on noudatettava kaikessa toiminnassaan riittävää huolellisuutta, jotta elintarvike, elintarvikehuoneisto ja alkutuotantopaikka sekä elintarvikkeen säilytys-, kuljetus- ja käsittelyolosuhteet täyttävät tämän lain mukaiset vaatimukset (16 §). Elintarvikealan toimijalla tarkoitetaan laissa EY:n yleisen elintarvikeasetuksen 178/2002 (Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen perustamisesta sekä elintarvikkeiden turvallisuuteen liittyvistä menettelyistä annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 178/2002) määritelmän mukaista luonnollista tai

oikeushenkilöä tai -henkilöitä, jotka ovat vastuussa elintarvikelainsäädännön vaatimusten noudattamisen varmistamisesta valvonnassaan olevassa elintarvikeyrityksessä (3 artiklan 3 kohta).

Vankila on elintarvikelain tarkoittama elintarvikealan toimija, jonka on noudatettava kaikessa toiminnassaan riittävää huolellisuutta, jotta vankilan asuintiloissa tarjottava ruoka täyttää elintarvikelainsäädännön mukaiset vaatimukset. Vaikka maa- ja metsätalousministeriön asetuksessa säädetyt lämpötilavaatimukset koskevat vain hyväksytyjä elintarvikehuoneistoja, ilmentävät ne kuitenkin lainsäätäjän käsitystä elintarvikkeiden turvallisena pidettävistä käsittely- ja säilytyslämpötiloista. Näitä lämpötilavaatimuksia voidaan siten pitää myös ohjeellisena lähtökohtana arvioitaessa sitä, täyttääkö vankien asuintiloissa tarjottava ruoka EY:n elintarvikehygieniasetuksen ja elintarvikelain mukaiset vaatimukset elintarvikkeiden turvallisesta käsittelystä ja säilytyksestä. Samalla on kuitenkin huomattava, että elintarvikehuoneiston ulkopuolella tarjottavaa ruokaa ei aina ole mahdollista säilyttää täsmällisesti juuri niissä lämpötiloissa, jotka on säädetty noudatettavaksi hyväksytyssä elintarvikehuoneistossa. Siitä syystä on tässä yhteydessä otettava huomioon EY:n elintarvikehygieniasetuksen liitteen säännös, jonka mukaan lyhytaikaiset poikkeukset lämpötilavaatimuksista ovat kuitenkin mahdollisia elintarvikkeiden käsittelyssä käytännön seikkojen vuoksi niiden valmistuksen, kuljetuksen, varastoinnin, esillepanon ja tarjoilun aikana edellyttäen, että tästä ei aiheudu terveystarve-riskiä (liite IX, kohta 5).

Edellä sanotun perusteella vankilan on elintarvikealan toimijana tunnettava ruoan käsittelyyn ja lämpötilojen hallintaan liittyvät elintarviketurvallisuusriskit, otettava ne huomioon ja kuvattava keskuskeittiön omavalvontasuunnitelmassa."

3.4

Suojavaatetus

Rikosseuraamusvirasto totesi lausunnossaan, että suojavaatetuksen käyttämistä edellytetään henkilöltä, joka käsittelee helposti pilaantuvia elintarvikkeita elintarvikehuoneistossa, mutta huomautti, että vankien asuinosa ei kuitenkaan ole elintarvikehuoneisto.

Evira totesi lausunnossaan muun muassa seuraavaa.

Elintarvikehuoneistoasetuksen mukaan elintarvikehuoneistossa käytettävä suojavaatetus vaaditaan huoneistossa työskentelevältä henkilöltä, joka käsittelee elintarvikehuoneistossa helposti pilaantuvia pakkaamattomia elintarvikkeita (17 §). Vankilan asuinosa ei ole lainsäädännön tarkoittama elintarvikehuoneisto, joten suojavaatetusta ei sen mukaan voida ehdottomasti edellyttää vartijoilta. EY:n elintarvikehygieniasetuksen mukaan on kuitenkin jokaisen, joka työskentelee elintarvikkeiden käsittelyalueella, noudatettava korkea henkilökohtaista puhtautta ja käytettävä työhön soveltuvia puhtaita vaatteita ja tarvittaessa suojavaatteita (liite II, luku VII, kohta 1). EY:n elintarvikehygieniasetuksen perusteella voidaan siten vähimmäisvaatimuksena edellyttää, että ruoan tarjoilusta huolehtivilla vartijoilla on tähän tarkoitukseen soveltuva ja riittävän puhdas asu.

3.5

Loppupäätös

Tämän oman aloitteen tarkoituksena ei ole ollut tutkia yksittäisten vankiloiden menettelyä, vaan yleisesti elintarvikelainsäädännön soveltumista vankiloiden asuinosailla järjestettävään ruokailuun. Yksittäisten vankiloiden toiminnan osalta ensisijaisesti elintarvikehuoneistojen valvonnasta vastaavan kunnan valvontaviranomaisen tehtävänä on valvoa, että elintarvikealan toimijan omavalvontasuunnitelma riittää varmistamaan ruoan turvallisen ja hyvän elintarvikehygieenisen laadun ja että omavalvontasuunnitelmaa noudatetaan myös käytännössä.

Rikosseuraamusviraston lausunnossa sekä määräyksessä nro 8/011/2006 elintarvikehygieniasta vankiloiden asuinosa-astolla esitetty ei ole ristiriidassa Elintarviketurvallisuusvirasto Eviran lausunnossa säädösten tulkinnasta esittämän kanssa. Lähetän kuitenkin Eviran lausunnon tiedoksi Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikölle ja kiinnitän sen huomiota edellä kohdassa 3.4 ruoan tarjoilusta huolehtivien vartijoiden vaatetuksesta lausuttuun.