

Kommittédirektiv

Revision av livsmedelskedjans kontrollmyndigheter



**Dir.
2010:66**

Beslut vid regeringssammanträde den 17 juni 2010

Sammanfattning

För att säkerställa kvaliteten i den offentliga kontrollen av livsmedel, foder, djurskydd och djurhälsa finns krav på att kontrollmyndigheterna ska revideras. Hur denna revision ska utformas behöver utredas närmare. En särskild utredare ska därför föreslå organisation, ansvarsfördelning och arbetsformer för en löpande verksamhetsrevision av livsmedelskedjans kontrollmyndigheter, dvs. myndigheter involverade i den offentliga kontrollen av livsmedel, foder, djurskydd och djurhälsa.

Syftet med utredningen är att ta fram förslag till en effektiv och ändamålsenlig revisionsprocess och revisionsorganisation som tillgodoser verksamheternas behov och uppfyller revisionskraven i unionens lagstiftning och unionens vägledningar.

Utredaren ska bl.a. lämna förslag till organisation och ansvarsfördelning för revisionsverksamheten och lämna de förslag till författningsändringar som utredarens övriga förslag leder till, liksom beräkna de eventuella kostnader för stat och kommun som uppkommer med anledning av utredarens förslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 mars 2011.

Bakgrund

Unionen kräver revision av kontrollmyndigheter

Artikel 4.6 i förordning (EG) nr 882/2004 av den 26 april 2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningarna samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd¹ (nedan kallad kontrollförordningen) ställer krav på att kontrollmyndigheterna ska utföra interna revisioner eller låta utföra externa revisioner. I propositionen Anpassningar till nya EG-bestämmelser om livsmedel, foder, djurhälsa, djurskydd och växtskydd m.m. (prop. 2005/06: 128) gjorde regeringen den bedömningen att kravet på oberoende revision av kontrollverksamheten i huvudsak bör kunna tillgodoses genom den gällande ordningen för revision av statliga och kommunala myndigheter samt genom de centrala kontrollmyndigheternas arbete med att övervaka den lokala kontrollen.

Den nuvarande ordningen för revision

Revisionen av den operativa djurskyddskontrollen har hittills varit begränsad. Detsamma gäller områdena djurhälsa, foder och animaliska biprodukter. För livsmedelsområdet har Livsmedelsverket en intern revisionsfunktion som granskar verkets egen kontrollverksamhet. Det har också utvecklats en praxis att den centrala kontrollmyndigheten (Livsmedelsverket) granskar de regionala myndigheterna och att de regionala myndigheterna i sin tur granskar de lokala kontrollmyndigheterna. Den faktiska revisionsverksamhet som har bedrivits enligt denna ordning har dock i praktiken varit begränsad. Det är vidare inte entydigt att Livsmedelsverket respektive länsstyrelserna är behöriga att utföra sådan revision av de regionala respektive lokala kontrollmyndigheterna som avses i kontrollförordningen.

Inom Statens jordbruksverks ansvarsområde genomför myndighetens internrevisionsfunktion, med stöd av förordningen

¹ EUT L 165, 30.4.2004, sid. 1–141

(2007:603) om intern styrning och kontroll, granskning av den egna kontrollverksamheten i linje med kontrollförordningens krav. Någon ordning för revision av de regionala och lokala kontrollmyndigheterna liknande den som har nämnts ovan avseende livsmedelskontrollen finns inte inom Jordbruksverkets ansvarsområde. Vidare saknar flertalet länsstyrelser en internrevisionsfunktion som på samma sätt som centralmyndigheternas internrevision skulle kunna revidera de egna kontrollerna.

Utredningsbehovet

Vid flera tillfällen har brister och förbättringsmöjligheter konstaterats i den offentliga kontrollen. En löpande revision i hela livsmedelskedjan skulle på ett metodiskt sätt kunna identifiera potentiella problem i den offentliga kontrollen och föreslå lösningar på dessa och därmed förebygga och förhindra framtida problem i kontrollen. En löpande revision av den offentliga kontrollen skulle också ge värdefulla bidrag till kontrollmyndigheterna så att dessa kan förbättra sitt resursutnyttjande och därmed bygga upp en allt effektivare och mer rationell kontrollverksamhet.

Sedan kontrollförordningen började tillämpas den 1 januari 2006 har tillämpningsbestämmelser och vägledningar för revisionerna antagits på unionsnivå. Dessa förtydligar kontrollrevisionens uppgifter och arbetsformer. Europeiska kommissionens kontor för livsmedel och veterinära frågor (FVO) har genomfört ett antal inspektioner av Sveriges offentliga kontroll. Resultaten av dessa granskningar är över lag positiva men FVO noterar vissa otydligheter när det gäller revision av de operativa kontrollmyndigheterna, bl.a. omfattningen av granskningen.

Mot bakgrund av de varierande revisionsorganisationer som har etablerats inom livsmedelskedjan och i ljuset av unionens revisionsvägledningar och inspektioner i Sverige finns skäl att närmare undersöka formerna för revisionen av de operativa kontrollmyndigheterna. Syftet är att få en heltäckande bild av de revisionssystem som tillämpas av de olika myndigheterna på central, regional och lokal nivå.

Uppdraget

Baserat på en inventering av om och hur de berörda kontrollmyndigheterna genomför revision enligt kontrollförordningen ska utredaren analysera hur kontrollrevisionen lämpligast ska bedrivas och organiseras för att nå målet en effektiv och oberoende granskning av den offentliga kontrollen i livsmedelskedjan. Olika organisatoriska lösningar ska övervägas av utredaren, t.ex. internt i varje myndighet eller externt av den närmast överordnade kontrollmyndigheten eller av annat revisionsorgan. Även de olika möjligheter till en organisatorisk indelning lokalt, regionalt eller centralt ska också bedömas av utredaren. En revisionsmyndighet eller ett privat revisionsorgan som är helt fristående från alla de myndigheter som ska revideras är också ett möjligt alternativ, om utredaren förordar en sådan lösning ska i första hand en befintlig organisation föreslås för uppdraget.

I sina förslag ska utredaren ta hänsyn till principen om den kommunala självstyrelsen och beakta de ställningstaganden som regeringen har gjort i propositionen Oberoendet i den kommunala revisionen (prop. 2009/10: 46) om att revision av kommunal verksamhet även fortsättningsvis ska vara ett kommunalt ansvar.

Eftersom revisionerna av de offentliga kontrollerna inom såväl djurskydd, djurhälsa, foder som livsmedel regleras av samma EU-förordning och omfattas av samma vägledningsdokument, ska utredaren bedöma om det kan finnas vinster i form av t.ex. effektivare arbetsformer och kunskapsöverföring mellan kompetensområden genom att samordna revisionerna för de fyra kontrollområdena.

Kontrollförordningen ställer krav på att kontrollerna i landet ska samordnas. En viktig uppgift för revisionen av livsmedelskedjans kontrollmyndigheter blir därför att utvärdera denna samordning. Oavsett vilken organisatorisk modell för revisionerna som föreslås är bedömningen den att det är nödvändigt att förslaget tillgodoser behovet av en ytterst väl samordnad revisionsorganisation.

Om det vid en revision uppdagas brister i den offentliga kontrollen bör det finnas ett system för att tillförsäkra att revisionens rekommendationer leder till rättelse. Exempelvis ger 18 § livsmedelslagen (2006:804) Livsmedelsverket möjlighet att förelägga en kommun att avhjälpa brister i kontrollen om kommunen inte fullgör de skyldigheter som följer av dess kontrolluppdrag. Med ett utbyggt revisionsystem är det troligt att det är de som utför revisionerna som kommer att identifiera eventuella brister i kontrollen och därför måste en ordning där ett samband mellan revisionsrapporterna och Livsmedelsverkets möjlighet till föreläggande etableras. Motsvarande lösningar för de övriga kontrollområdena bör etableras, med syftet att lägga tyngd bakom rekommendationerna från revisionerna så att kontrollmyndigheterna stimuleras att vidta rättelse.

Utredaren ska därför:

- inventera i vilken omfattning och hur de berörda kontrollmyndigheterna genomför revision enligt kontrollförelagningen
- föreslå ansvarsfördelning och organisation för en samordnad, effektiv och oberoende revision av den offentliga kontrollen inom livsmedelskedjan
- göra en bedömning av den kompetens som krävs hos de som utför revisionerna för att de ska ha förutsättningar att revidera i enlighet med EU-rättens krav och vägledning
- bedöma om det är lämpligt att de som utför revisionerna, med stöd av experter från berört kontrollområde, granskar flera av livsmedelskedjans kontrollområden
- överväga om och i så fall hur ett system för att säkerställa att kontrollmyndigheterna avhjälper brister kan vara uppbyggt
- lämna förslag till de författningsändringar som följer av utredarens övriga förslag
- beräkna de eventuella kostnader som förslagen föranleder för stat och kommun och föreslå finansiering av kostnaderna

Samråd och redovisning av uppdraget

I arbetet ska utredaren samråda med representanter för de berörda kontrollmyndigheterna på lokal, regional och central nivå, Sveriges kommuner och landsting samt med Ekonomistyrningsverket. Riksrevisionen ska beredas möjlighet till samråd med utredaren. Utredaren ska ha kontakt med Europeiska kommissionens kontor för livsmedel och veterinära frågor (FVO) för att bilda sig en uppfattning om unionens förväntningar på revisionssystemen, samt närmare studera hur ett urval av andra medlemsstater (bl.a. Belgien och Irland) organiserat sina respektive revisionssystem. Utredaren ska också beakta regeringens skrivelse En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn (skr. 2009/10:79).

Uppdraget ska redovisas senast den 1 mars 2011.

(Jordbruksdepartementet)