

Livsmedelskontroll – vårt uppdrag



Utbildningsmaterial från Livsmedelsverket
– grundkunskaper om livsmedelskontroll

© Livsmedelsverket, oktober 2014

Reviderad oktober 2017

ISBN: 978 91 7714 2342 4

Layout: Merethe Andersen

Foto: T Adolfsén m fl, Bildarkivet.se och Livsmedelsverket

Tryck: Lenanders Grafiska AB, Kalmar 2014

Innehåll

Förord.....	2
1. Säker mat.....	3
Matförgiftning.....	4
Kemiska faror	4
Allergier	5
2. Information och redlighet.....	6
3. Livsmedelslagstiftningen.....	8
Företagarnas ansvar.....	10
Myndigheternas uppgift och ansvar	11
Målstyrda regler och detaljregler	12
Riktlinjer och vägledningar.....	13
4. Kontrollsystem från jord till bord	14
Uppföljning av kontrollmyndigheterna.....	15
Livsmedelskontroll i ständig utveckling	15
6. Livsmedelsföretag och livsmedelsföretagare.....	17
Registrering och godkännande	18
7. Riskbaserad kontroll	21
Kontroll med fokus på hälsofaror.....	22
8. Fullständig kontrollprocess.....	23
Planering och förberedelse.....	24
Kontrollens syfte.....	25
Kontrollfrekvens	25
Genomföra kontrollbesök.....	26
Resultat av kontrollen.....	27
10. Kontrollmetodik	28
Samtalsmetodik	28
Inspektion	29
Genomföra inspektion.....	30
Revision	31
Genomföra revision	32
Provtagning.....	33
11. Sanktioner	35
Myndighetsutövning och beslut	35
Förelägganden och förbud.....	36
Åtalsanmälan	37
12. Livsmedelskontroll – en mångsidig kompetens.....	38

Förord

När konsumenten sätter sig till bords på en lunchservering eller står i butiken med en färskvara i handen och funderar på middagen ska denne ha tillgång till säkra livsmedel. Konsumenten ska också få rätt information om livsmedlet, och inte bli vilseledd. Därför ställer lagstiftningen en rad krav på företagare som tillhandahåller livsmedel. Uppdraget livsmedelskontroll handlar om att se till att företagen lever upp till lagstiftningens krav.

Livsmedelskontroll är ett demokratiskt uppdrag med lång svensk tradition. I Sverige var vi tidiga med ett pastöriseringstvång för mjölk för att bekämpa folksjukdomen tuberkulos. Vi var också tidiga med lagstiftning om besiktning av såväl levande djur som slaktkroppar.

Detta är en bok som syftar till att ge en grundläggande information om myndighetsuppdraget livsmedelskontroll. Boken är tänkt att på ett övergripande sätt ge kunskap om vilka processer som ingår i uppdraget att kontrollera att maten är säker från jord till bord.

I första hand riktar sig boken till dig som utbildar dig för att arbeta med livsmedelskontroll. Naturligtvis kan boken också läsas av andra som vill få en övergripande bild av uppdraget livsmedelskontroll. Det kan kanske vara du som är ny som chef, med ansvar för livsmedelskontroll, eller du som är politiker i en kommunal nämnd.

Livsmedelsverket hoppas att du med hjälp av denna bok får grundläggande kunskaper som blir ett viktigt bidrag till livsmedelskontrollens gemensamma vision – En professionell kontroll för konsumenternas och företagens bästa.

Uppsala oktober 2014

I. Säker mat

Grunden i den EU-gemensamma livsmedelslagstiftningen är att livsmedel inte får släppas ut på marknaden om de inte är säkra. Livsmedel anses inte vara säkra om de är skadliga för hälsan eller otjänliga som människoföda.

Många faktorer påverkar vilka faror som kan finnas i maten och vilken risk det medför för konsumenten. När du handlar i butiken och när du äter utanför hemmet ska du kunna känna dig trygg med att livsmedlen håller sådan kvalitet så att du inte blir sjuk av maten.

Det finns tre huvudsakliga typer av faror med livsmedlen: biologiska, kemiska eller fysiska:

- Maten ska inte innehålla bakterier, virus, mögelsvampar och parasiter som kan leda till ohälsa eller göra den oätlig.
- Den får inte innehålla för höga halter av tungmetaller eller andra gifter. Den får inte heller innehålla vanliga allergener som inte deklarerats i märkningen.
- Fysiska föremål som exempelvis glasskärvor eller metallbitar, ska inte förekomma.

Bakterier, virus, svampar och parasiter finns överallt omkring oss och våra livsmedel innehåller naturligt en del av dessa mikroorganismer. Till och med mat som är ordentligt upphettad kan fortfarande innehålla mikroorganismer som växer till om maten inte hanteras på rätt sätt.

Mikroorganismer i livsmedel kan vara av olika slag. Det finns nyttiga sådana som kan tillsättas för att förbättra hållbarhet, smak och konsistens. Det finns också organismer som försämrar livsmedlens hållbarhet och smak samt sådana som kan göra oss sjuka. Det vi mest vill undvika är naturligtvis mikroorganismer som kan orsaka förgiftning eller andra sjukdomar.

Det finns en lång rad bakteriestammar som exempelvis Campylobakter, Ehec och Salmonella som kan ge upphov till mer eller mindre allvarliga sjukdomstillstånd. Det är inte säkert att alla som får i sig en sjukdomsframkallande organism blir sjuka. Det beror på hur stor dosen är.

Hur stor en sjukdomsframkallande dos är beror på mikroorganismen, på livsmedlet och på motståndskraften hos den som äter – en del konsumenter är mer känsliga. Exempel på känsliga konsumentgrupper är äldre, barn, gravida och personer med nedsatt immunförsvar.

Matförgiftning

Mikroorganismer kan orsaka vad som brukar kallas matförgiftning – ett samlingsnamn för besvär med magen och tarmarna. Besvären beror på att man har ätit något olämpligt och symptomen är diarré, kräkningar och magont.

Sjukdomsorsaken varierar beroende på vilken mikroorganism man drabbats av. En del ger upphov till sjukdom via giftiga ämnen, som de producerat i livsmedel som förvaras olämpligt. Ett exempel på detta är bakterien *Staphylococcus aureus* som kan bilda giftiga ämnen, toxiner, om den får möjlighet att växa till i ett livsmedel. Har man fått i sig toxiner blir man oftast sjuk ganska snabbt. Andra bakterier, exempelvis *Salmonella*, ger upphov till sjukdom genom att de överlever transporten genom magsäcken och sedan sätter sig fast på tarmväggen, där de växer till och orsakar infektion. I dessa fall är inkubationstiden längre, ibland flera dagar. Man blir alltså inte alltid sjuk av det man åt senast.

Det finns ytterligare en variant av matförgiftning – ett mellanting av förgiftning och infektion. Vissa bakterier bildar inte gift i själva livsmedlet, utan först när maten hamnar i tarmen. Besvär med mage och tarmar är inte de enda symptom som skadliga mikroorganismer i maten kan ge upphov till. Exempel på andra hälsoeffekter är blodförgiftning, neurologiska skador, njurskador och fosterskador.

Problemet med matförgiftningar är omfattande. En intervjuundersökning som Livsmedelsverket gjort tyder på att det kan vara så många som 500 000 personer som drabbas årligen i Sverige. Av dem som var matförgiftade ansåg sig hälften ha blivit sjuka av mat hemma, hälften av dem hade ätit utanför hemmet – exempelvis på restaurang eller någon annan servering.

Kemiska faror

Arbetet mot kemiska faror i maten handlar till stor del om att förhindra att livsmedel förorenas av främmande ämnen.

För kemiska substanser som kan vara skadliga finns i flera fall gränsvärden och en del substanser får inte alls förekomma i mat.

Förutom främmande, kemiska ämnen kan felaktig användning av livsmedelstillsetser utgöra en problemkälla. För att få använda tillsatser, som exempelvis konserveringsmedel eller konsistensgivare i mat, krävs att de är godkända för ändamålet. Vissa godkännanden är villkorade med en bestämd högsta halt av tillsatsen och användning i endast specifika typer av livsmedel. Dessa halter, och andra gränsvärden, är grundade på en riskvärdering där man, med god marginal, räknat fram hur mycket en konsument kan äta utan att det blir farligt.

Allergier

Uppskattningsvis har ungefär 15 procent av Sveriges befolkning någon form av matöverkänslighet. Det kan till exempel vara allergi, celiaki (glutenintolerans), laktosintolerans eller någon annan överkänslighetsreaktion.

All mat innehåller proteiner som kan orsaka allergier. Mest förekommande är reaktioner mot mjölk, ägg, fisk, skaldjur, baljväxter som jordnötter och soja, olika nötter och fröer samt vete. Förenklat kan man säga att den vanligaste formen av allergi beror på att kroppens försvarsmekanismer inte fungerar riktigt som de ska, immunförsvaret uppfattar ämnena som ”främmande” och reagerar med att bilda antikroppar.

Allergibesvär kan uppträda vid vilken ålder som helst, men matallergier, särskilt allergi mot mjölk och ägg, är vanligast i barnaåren. Många barn växer ifrån sin matallergi mot mjölk och ägg medan allergi mot nötter, jordnötter och fisk ofta är bestående.

Förekomsten av allergier mot viss mat hos vuxna är svårbestämd, men siffror mellan två och tio procent har uppgetts. Allergiska symtom kan komma från praktiskt taget alla delar av kroppen. Vanligast är besvär med mag- och tarmkanalen (ont i magen, illamående, diarré), hud (eksem, nässelutslag) och/eller luftvägarna (astma). Matallergi kan även hos ett fåtal personer utlösa anafylaktisk chock – ett tillstånd som kan leda till döden om inte den drabbade personen omedelbart får medicin och/eller kommer under läkarvård.

När det gäller säkerheten för allergiker är det därför viktigt, dels att ingredienser anges korrekt i märkningen på förpackningen, dels att livsmedel inte förorenas med allergener från andra livsmedel under förädlingskedjan.

Om ett livsmedel säljs som lämpligt för allergiker, exempelvis som mjölk- eller glutenfritt, ställs betydligt högre krav på att företaget har rutiner för att se till att livsmedlet inte kontamineras under produktionen.

Oavsett om det gäller mikroorganismer, kemiska eller allergena ämnen eller fysiska föremål ska konsumenterna alltid kunna förvänta sig att de livsmedel som säljs är säkra.

2. Information och redlighet

Livsmedelslagstiftningen syftar till att skydda konsumenternas intressen. Detta innebär att viss information om den mat som finns att tillgå på marknaden ska finnas, och att den är sådan att konsumenten inte blir vilseledd. Rätt information om maten ska tillhandahållas så att konsumenten har möjlighet att fatta välgrundade beslut. Den som köper en produkt i butiken ska inte bli lurad på innehåll eller mängd och ska kunna undvika livsmedel som man inte tål.

Med redlighet i livsmedelshantering menas att konsumenten inte ska bli vilseledd i någon del av livsmedelskedjan. Det gäller oavsett om detta skulle ske genom misslag eller om det handlar om medvetna bedrägerier. Om det står torsk på förpackningen får den inte innehålla någon annan fiskart. Svensk oxfilé ska givetvis vara producerad inom landets gränser.

Vikt och volym på förpackningen måste stämma, liksom uppgifterna om ingredienser och eventuella allergener och tillsatser. Dessutom måste det angivna hållbarhetsdatumet vara rimligt.

Livsmedelslagstiftningen föreskriver hur livsmedel ska märkas och presenteras genom en rad olika regler.

Märkning måste finnas på det färdigförpackade livsmedlet när det är framställt till försäljning i en butik så att konsumenten kan få information om varan innan köpögonblicket.

Obligatoriska uppgifter är bland annat beteckning på varan, ingrediensförteckning, hållbarhetstid, förvaringsanvisning, och mängd. Om livsmedlet innehåller något av de vanligaste allergenerna ska detta också tydligt framgå. Märkningen ska vara lätt att förstå, väl synlig, läsbar och beständig.

Reglerna om information och märkning omfattar även presentationen av livsmedlet och hur en produkt erbjuds till försäljning. De gäller alltså både text, bilder och övrig dekor på emballage, etikett eller i uppgifter i direkt anslutning till försäljningsstället, exempelvis skyltar och hyllkantsmärkning. Vilseledande kan det bli exempelvis om det sitter en svensk flagga på en förpackning med korv, som inte kommer från Sverige, eller om en bild visar ingredienser som inte alls finns i förpackningen. Samtliga uppgifter ska ge en rättvisande bild av livsmedlet.

Reglerna omfattar också hur en servering presenterar maten på sina menyer. Står det oxfilé eller lönjrom så ska det vara detta som serveras.

Märkningsreglerna är inte bara till för att undvika att konsumenten blir lurad. Ett flertal regler är direkt kopplade till livsmedelssäkerhet. Dattummärkning, förvarningsanvisning, bruksanvisning, rekommenderad dagsdos i kosttillskott och uppgift om innehåll av allergener är exempel på sådan märkning.

Marknadsföring som sker till exempel i reklamblad eller reklamslag på TV faller under Konsumentverkets tillsynsansvar.



3. Livsmedelslagstiftningen

Livsmedelslagstiftningens övergripande mål är att skydda konsumenternas intressen. Den ska säkerställa en hög skyddsnivå för människors liv och hälsa och förebygga att osäkra livsmedel släpps ut på marknaden. Konsumenterna ska också få tillräcklig information för att kunna göra välgrundade val och de ska inte vilseledas. Samtidigt ska reglerna ge förutsättningar för fri rörlighet av varor, jämlika konkurrensförhållanden och en effektiv marknad.

Lagstiftningen reglerar förhållandet mellan konsumenterna och företagen som producerar och tillhandahåller livsmedel. Den ställer därför krav på företagen och anger ”spelregler” som ska följas.

För att se till att företagen spelar efter reglerna finns kontrollmyndigheter. En del av lagstiftningen utgörs därför också av regler som ställer krav på myndigheternas kontrollfunktioner. I stort sett är all livsmedelslagstiftning nu gemensam inom EU.

Bakgrunden till de mest grundläggande reglerna är att i början av 2000-talet slutfördes ett stort arbete med att få fram en tydlig gemensam lagstiftning inom EU om livsmedelssäkerhet och livsmedelskontroll. Anledningen till detta var bland annat de foder- och livsmedelsskandaler som drabbat EU. Som exempel kan nämnas BSE (galna ko-sjukan) och dioxin i kött och ägg på grund av förorenat foder.

Efter en utvärdering av kontrollen inom EU blev kommissionens slutsats att livsmedelslagstiftningen i EU-länderna inte var ändamålsenlig och att den offentliga kontrollen inte hade avsedd effekt. Under åren 2002-2004 stiftades inom EU därför ett antal förordningar om hygien och livsmedelskontroll. År 2006 infördes en ny livsmedelslag i Sverige. Allt utgår från det som brukar kallas EUs livsmedelslag, förordning (EG) 178/2002.

Livsmedelslagstiftning – inte bara hygien

Livsmedelslagstiftningen gäller från ”jord till bord”, och livsmedel är därför integrerat med regler för foder, djurhälsa, djurskydd och växthälsa.

En stor del av hygienförordningarna handlar om att på olika sätt förhindra att livsmedel kontamineras, att reducera eller avdöda mikroorganismer som redan finns eller att undvika att de växer till.

När det gäller kemiska faror handlar lagstiftningen framför allt om att förhindra kontaminering och att iaktta gränsvärden. Regler med hygienkrav finns för alla led i livsmedelskedjan från produktion av råvaror fram till att livsmedlet når konsumenten.

Informationsförordningen beskriver kraven på märkning och information som konsumenten har rätt till för att kunna göra informerade val. Ett syfte med de EU-gemensamma märkningsreglerna är också att uppnå fri rörlighet inom unionen.

Lagstiftningen innehåller också ett generellt krav på spårbarhet. Ett livsmedel ska alltid kunna spåras ett steg bakåt och ett steg framåt i livsmedelskedjan.

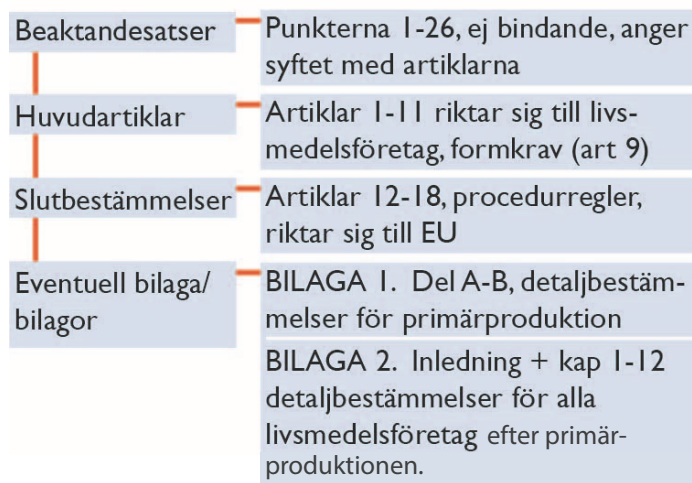
Dricksvatten brukar kallas vårt viktigaste livsmedel. Bra dricksvatten är också en förutsättning för att övrig livsmedelsindustri ska fungera, till exempel bryggerier, mejerier och slakterier. Kvalitetskrav och andra regler om dricksvatten tas fram gemensamt av medlemsstaterna inom EU och införlivas i svensk lagstiftning. Reglerna gäller för storskalig dricksvattenförsörjning, till exempel kommunalt dricksvatten, och för dricksvatten som används i kommersiell och offentlig verksamhet, till exempel på skolor, sjukhus och i livsmedelsföretag.

Kontrollförordningen fastslår att EUs medlemsstater har skyldighet att se till att offentlig livsmedelskontroll genomförs i landet. De myndigheter som utför offentlig livsmedelskontroll är en del av den offentliga förvaltningen och det är myndigheternas uppdrag att omsätta de styrandes vilja i handling.

Lagstiftningen bygger på en tydlig ansvarsfördelning mellan olika parter. Det framhålls tydligt att det är livsmedelsföretagarna som har det primära ansvaret för livsmedelssäkerheten. Kontrollmyndigheterna ska genom effektiv kontroll se till att företagen efterlever lagstiftningen. Om efterlevnaden brister måste myndigheterna vidta åtgärder för att se till att företagen följer reglerna.

Hur en förordning är uppbyggd

Exempel förordning (EG) 852/2004



Figur 1.
EU-förordningar är uppbyggda enligt en viss struktur.

Företagarnas ansvar

Varje företag som hanterar livsmedel i Sverige – från kiosken på hörnet till större slakterier – omfattas av livsmedelslagstiftningen. Lagstiftningen slår fast att skyldigheten att inte släppa ut osäkra livsmedel vilar på företagaren. Denne ansvarar för säkerheten hos livsmedlen och för spårbarheten. Det ska gå att snabbt kunna identifiera både leverantörer och mottagare, om mottagarna inte är slutkonsumenter som handlar i en butik eller äter på en restaurang.

Företagen har också ett krav på transparens – de ska vara öppna och samarbeta och informera kontrollmyndigheterna. I nödsituationer ska de snabbt dra tillbaka produkterna vid misstanke om att produkterna inte är säkra.

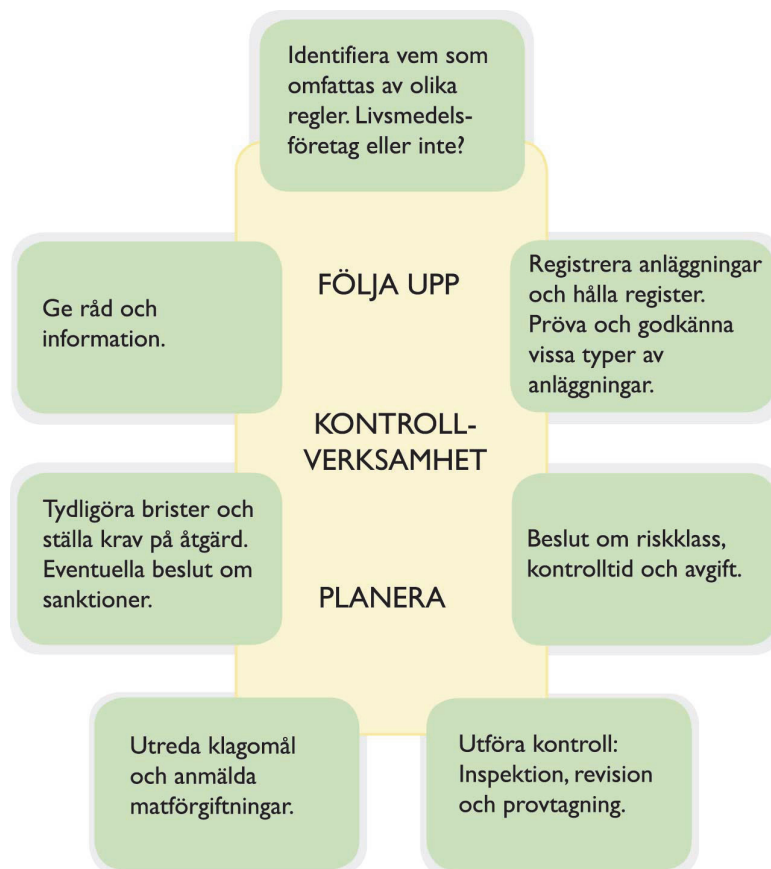
Företagen ska dessutom ha en egen kontroll både av livsmedel och sin verksamhet och de är skyldiga att förebygga risker. Det finns inga detaljkrav på *hur* företaget strukturerar, organiserar eller dokumenterar sin egen kontroll.

Däremot finns ett krav på att alla företag, organisationer eller andra verksamheter som med en viss kontinuitet hanterar livsmedel ska registrera sig. Det finns en skyldighet för livsmedelsföretagare att anmäla till kontrollmyndigheterna innan verksamheten påbörjas. Myndigheterna kommer en tid efter registreringen och kontrollerar att reglerna följs, men företaget kan sätta igång sin verksamhet så snart den registrerats och behöver inte invänta besöket.

För vissa verksamheter krävs ett godkännande för att få starta. Detta gäller främst för anläggningar som tillverkar produkter av animaliskt ursprung. Anläggningen ska då genomgå prövning, vilket bland annat innefattar ett besök av myndigheten som kontrollerar att alla relevanta krav i lagstiftningen uppfylls innan verksamheten får starta.

Myndigheternas uppgift och ansvar

Kontrollmyndigheterna ska genom effektiv kontroll se till att företagen efterlever lagstiftningen. Om efterlevnaden brister måste myndigheterna vidta åtgärder för att se till att företagen följer reglerna.



Figur 2. Livsmedelskontroll är myndighetsutövning och innehåller flera olika arbetsuppgifter och en hel del beslut att fatta. Figuren illustrerar en del av grunduppgifterna för myndigheten.

Hur mycket kontroll en anläggning får beror på myndighetens bedömning av hur stor risk det är för konsumentens säkerhet om inte reglerna följs. Ju större företag, desto fler konsumenter berörs om maten inte är säker eller om den är fel märkt. Ju mer komplicerad hantering, desto större risk för att något kan gå fel. De allra minsta företagen ägnas lite tid, och kontrolleras därmed kanske inte varje år, medan de större anläggningarna kontrolleras i många timmar och besöks ett flertal gånger per år.

Målstyrda regler och detaljregler

Kraven i hygienföreskrifterna innehåller ofta formuleringar som ”när det är nödvändigt” och ”tillräckligt”. De utgör inte en absolut lista med krav som gäller alla företag. Det är bara relevanta krav som respektive företag ska uppfylla, och respektive regel ska bara tillämpas på det sätt som är relevant. Vad som är relevant måste bedömas utifrån att det är föreskriftens syfte om säkra livsmedel som ska uppnås – detta kallas målstyrning. Samma regler gäller både för korvkiosken och de stora restaurangköken och såväl för gårdsbutiken som för stormarknaden.

Andra delar av lagstiftningen är inte målstyrda utan innehåller mer absoluta och detaljerade krav. Exempel på det är reglerna om märkning där formuleringarna tydligt anger vad som ska finnas med när en produkt märks.

Konsekvenser för företagen av målstyrd lagstiftning är färre detaljer som ger mer frihet och mindre stöd – men ökat ansvar. Samtidigt krävs mer kompetens för att uppfylla lagstiftarens krav.

De målstyrda reglerna påverkar också livsmedelskontrollen på en rad punkter. Lagstiftningen ger inte svar på detaljnivå och anvisar inte konkreta tillämpningar. Kontrollmyndigheterna måste vara flexibla och anpassa kontrollen till det som kontrolleras och göra bedömningar utifrån enskilda situationer.

Olika företagare med liknande verksamheter kan ha olika lösningar för att nå samma mål. Myndigheten kan därmed inte förutsättningslöst kräva en och samma lösning av alla företagare med liknande verksamheter. De krav som myndigheterna ställer på företagen blir samtidigt i större utsträckning beroende av de förutsättningar, till exempel tekniska lösningar och rutiner som företagen utformar.

Flexibla och målstyrda regler innebär i korthet att alla anläggningar ska ha likvärdig kontroll, men att alla inte ska kontrolleras på samma sätt. Kontrollen måste däremot alltid vara rättssäker och konkurrensneutral.

Riktlinjer och vägledningar

Lagstiftaren har insett att en företagare kan ha svårt att helt på egen hand axla ansvaret och att inneha tillräcklig kunskap för att tolka eller tillämpa lagarna. Därför ges företagen, som kollektiv (branscherna/branschorganisationerna) en funktion att hjälpa de enskilda företagarna genom att ta fram riktlinjer för god praxis inom just sin typ av verksamhet.

I nationella branschriktlinjer beskrivs mer i detalj hur företagen kan göra för att uppfylla livsmedelslagstiftningens krav. Branschriktlinjer är värdefulla hjälpmedel för att företagare i hela livsmedelskedjan ska kunna följa reglerna.

Riktlinjerna är konkreta tolkningar av lagen, som utarbetats av företagen – för företagen, men bedömda och granskade av Livsmedelsverket. Riktlinjerna är frivilliga att följa, men för företag som väljer andra metoder och processer än de rekommenderade, är det upp till vart och ett att tydligt visa att man ändå följer livsmedelslagstiftningens intentioner.

På motsvarande sätt har Livsmedelsverket utarbetat vägledningar, kontrollhandböcker och andra hjälpmedel för kontrollpersonalen som bland annat hjälper till att tolka lagstiftningen och gör det lättare för inspektören att strukturera kontrollen.

4. Kontrollsystem från jord till bord

Längs vägen från jord till bord har olika myndigheter ansvar för att utföra offentlig kontroll. Länsstyrelserna ansvarar för att inspektera att produktionen av råvaror (primärproduktionen) går rätt till.

Livsmedelsverket svarar för kontroll i tillverkningsledet i livsmedelskedjan. Några exempel är kontroll av större livsmedelsindustrier och mejerier, köttbesiktning i slakterier och kontroll av att det inte finns, exempelvis rests substanser från veterinärmedicin eller bekämpningsmedel i vissa livsmedel. Livsmedelsverket ansvarar också för gränskontroll som utförs på vissa livsmedel som importeras från länder utanför europeiska unionen. Detta för att förhindra att smittsamma djursjukdomar, eller att livsmedel som inte är säkra, kommer in i EU. Exempelvis ska animaliska livsmedel från länder utanför EU genomgå gränskontroll.

De allra flesta kontroller utförs av de kommunala myndigheterna. De kontrollerar att hanteringen är hygienisk i alla led – produktion, distribution, handel, storkök och att produkterna är rätt märkta i butiken. Livsmedelsföretaget kan vara allt från lilla kvarterskrogen till stora skolköket, från en liten jourbutik till grossisten eller stormarknaden, transportören som levererar skolmat och tillverkaren av sylt. Även att dricksvattnet produceras på ett säkert sätt kontrolleras av kommunerna.

Varje kontrollmyndighet har som myndighetsutövare en skyldighet att organisera en systematisk livsmedelskontroll. Det innebär att myndigheternas ledning (politiker och chefer) ansvarar för att verksamheten finns på plats och att arbetet följs upp så att det ger avsedd effekt. Varje myndighet ska till exempel tydligt kunna redovisa vad man gör och att arbetet följer planen. Små myndigheter med begränsade resurser har möjlighet att i olika samarbetsformer lösa uppgiften tillsammans med andra.

I den nationella kontrollplanen, NKP, som utarbetas av Livsmedelsverket tillsammans med andra berörda myndigheter, beskrivs hur den offentliga kontrollen i livsmedelskedjan är organiserad, hur den genomförs och vilken strategisk inriktning den har. Syftet med NKP är att ge vägledning om hur kontrollerna genomförs på ett effektivt sätt. Den nationella kontrollplanen är ett ledande och levande dokument för alla som arbetar med kontrollen. Alla kontrollmyndigheter bör använda NKP som underlag och stöd vid planeringen av sin kontrollverksamhet och ta hänsyn till de gemensamma mål och prioriteringar som anges i planen. På så sätt säkerställs kvalitet och utveckling av den offentliga kontrollen och hanteringen av kriser i livsmedelskedjan.

Allt arbete med livsmedelskontroll som samtliga myndigheter i Sverige gör, sammanfattas och återspeglas årligen till EU-kommissionen. Varje myndighet är sålunda en del av en större helhet, och livsmedelskontrollen i Sverige är i sin tur en del av en ännu större helhet – livsmedelskontrollen inom EU.

Uppföljning av kontrollmyndigheterna

För att säkerställa att kontrollen når upp till målen i lagstiftningen måste varje land ha ett revisionssystem för att följa upp att alla kontrollmyndigheter utför sitt uppdrag på ett bra sätt.

I Sverige är det länsstyrelserna som reviderar kommunernas kontroll, medan Livsmedelsverket granskar länsstyrelsernas arbete. EUs direktorat F hälsa och livsmedel (DG SANTE F) reviderar i sin tur alla medlemsländers system för livsmedelskontroll för att se till att länderna har den kontroll som lagstiftningen kräver.

Varje kontrollmyndighet ska kunna redovisa vilken kontroll som utförs och att arbetet följer den lagstiftning som säger att livsmedelsföretagen ska kontrolleras.

Förutom revideringarna ska myndigheterna rapportera in vilken kontroll man gjort och hur man följt upp att den har effekt.

Kvalitetssäkrad kontroll i hela kedjan förutsätter effektivt kvalitetsarbete inom varje enskild kontrollmyndighet och dessutom en samordning mellan myndigheterna.

Livsmedelskontroll i ständig utveckling

Kontinuerlig omvärldsbevakning är ett viktigt redskap för att tidigt fånga upp större händelser och trender. Nya faror och risker tillkommer och oseriösa aktörer hittar nya sätt att vilseleda eller lura konsumenter. Myndigheterna måste snabbt kunna agera vid en kris och formulera nya mål och prioriteringar inom livsmedelskontrollen.

En viktig källa till information om händelser är det varningssystem som finns inom EU, och som varje land använder. Systemet heter Rapid Alert System for Food and Feed (förkortas RASFF). Systemet ger inte bara myndigheterna viktig information, varje myndighet har också en skyldighet att informera via detta system när man hittar livsmedel som exempelvis inte är säkra.

Förutom det omfattande regelverk, som finns inom livsmedelsområdet, har en livsmedelsföretagare annan lagstiftning som de är skyldiga att följa. Myndigheternas arbete med att förenkla reglerna är viktigt för att underlätta för företagen, samt att göra det lättare för dem att förstå hur de ska leva upp till kraven i lagstiftningen. Det handlar också om hur myndigheterna tillämpar reglerna samt myndigheternas service till företagen och att samarbetet mellan olika myndigheter.

5. Rådgivning till företagare

Kontrollmyndigheterna har en uppgift att kontrollera huruvida lagstiftningen följs. Myndigheterna är också skyldiga att ge råd och hjälpa till med upplysningar om vilken lagstiftning som finns och vad den i ”normalfallet” innebär. Det kan innebära att ge information om på vilka sätt en livsmedelsföretagare kan skaffa sig kunskap eller ge exempel på hur företagaren kan göra för att uppfylla ett krav i lagstiftningen. Rådgivningen bör anpassas till företagarens kunskaper och behov. Det ska dock vara tydligt att företagaren har ansvar för sin verksamhet.

En livsmedelsföretagare ska alltid kunna förvänta sig god service och hjälp till självhjälp från kontrollmyndigheten. Samtidigt förväntar sig myndigheten att den verksamhetsansvarige själv tar ansvar för att omsätta hjälpen till åtgärder som passar i den egna verksamheten. Företagaren måste också på egen hand skaffa den kunskap som behövs för att kunna bedöma vilka krav som ska efterlevas och planera för åtgärder och genomförande. Till hjälp för företagen inom flera branscher finns nationella riktlinjer som branschorganisationerna arbetat fram.

En livsmedelsinspektör måste stå fri från intressekonflikter i kontrollsituationen. Det gäller då att vara noggrann och hålla på myndighetsrollen. Det är viktigt att ansvaret för att producera eller sälja säkra och redliga livsmedel inte förs över på kontrollmyndigheten. Det är också viktigt att vara tydlig med vad som är råd, och vad som är krav från myndighetens sida. När det är som bäst ställer inspektören både tydliga krav och agerar bollplank för att hjälpa till att uppnå avsedd effekt – säker mat och rätt märkta produkter.

6. Livsmedelsföretag och livsmedelsföretagare

Livsmedelsföretag

Varje privat eller offentligt företag eller organisation som med eller utan vinstsyfte, bedriver någon av de verksamheter som hänger samman med alla stadier i livsmedelskedjan är att betrakta som livsmedelsföretag. För att definieras som ett livsmedelsföretag krävs att livsmedelsverksamheten sker med en *viss kontinuitet* och en *viss grad av organisation*.

Det betyder till exempel att även en privatperson, som bereder livsmedel i sin privata bostad för regelbunden försäljning till allmänheten, kan bedömas vara ett livsmedelsföretag även om verksamheten inte är registrerad som ett företag hos Bolagsverket eller Skatteverket. Verksamheten sker ju med en viss kontinuitet. Även ett företag som transporterar livsmedel inryms i definitionen, eftersom transporten är organiserad och en del i kedjan.

De som hanterar eller serverar livsmedel tillfälligt och i liten skala är inte livsmedelsföretag. Kaffe på en kyrkbasar, korvgrillning vid ett midsommarfirande, kaffebrödsförsäljning på en skola är vanligen exempel på när det inte är frågan om viss kontinuitet och viss grad av organisation.

Livsmedelsföretagare

Livsmedelsföretagare är den som ansvarar för ett livsmedelsföretag. Inom juridiken skiljer man mellan fysiska och juridiska personer. En fysisk person är en människa och en juridisk person oftast är ett aktiebolag eller handelsbolag. Det är den fysiska eller juridiska personen som är livsmedelsföretagare och som därmed har ansvar gentemot kontrollmyndigheten.

Det är alltid livsmedelsföretagaren, som är ansvarig för att verksamheten, sköts på rätt sätt och i enlighet med gällande livsmedelslagstiftning. I livsmedelslagstiftningen anges att alla livsmedelsföretagare genom egen kontroll ska förvissa sig om och kunna visa att de uppnår kravet på säkra livsmedel.

Företagarens egen kontroll ska bygga på identifiering av faror och en analys av dessa. Genom att arbeta med förebyggande och styrande åtgärder ska risken för osäkra livsmedel elimineras eller minskas till en acceptabel nivå. Detta ska uppnås genom god hygienpraxis följer allmänna hygienregler och/eller åtgärder baserade på HACCP.

Företagaren har ansvar för att förebygga risker för att de livsmedel som släpps ut på marknaden blir osäkra. Det kan röra sig om rutiner för att förhindra att sjuk personal sprider smitta, att personalen får instruktioner om livsmedelshygien och rutiner för värmebehandling, nedkylning, rengöring, kylförvaring med mera. Ansvaret innebär också att kontrollera att rutinerna fungerar som de ska, att de följs och att det leder till att maten är säker.

Registrering och godkännande

Livsmedelsföretagare har en skyldighet att underrätta behörig kontrollmyndighet om alla livsmedelsanläggningar, som denne ansvarar för, så att anläggningarna kan registreras eller godkännas. Alla livsmedelsanläggningar måste uppfylla de relevanta kraven i lagstiftningen på exempelvis ändamålsenliga rutiner och krav på utrustning och lokaler.

Företagaren ansvarar själv för att undersöka om dennes anläggning omfattas av krav på godkännande eller registrering. Vad som krävs är kopplat till den hantering som ska ske på anläggningen. Godkännande krävs, så gott som alltid, för företag som ska tillverka produkter av animaliskt ursprung eller som hanterar obearbetade produkter av animaliskt ursprung, exempelvis mejerier, charktillverkare, fiskfabriker och slakterier. Livsmedel får inte släppas ut på marknaden från en anläggning innan registrering skett eller beslut om godkännande fattats.

Den huvudsakliga skillnaden mellan *godkännande* och *registrering* är att vid godkännande prövas anläggningen, och om anläggningen kvalificerar för att godkännas medges företaget att släppa ut livsmedel på marknaden. Vid registrering görs ingen prövning, utan motsvarande granskning görs vid första kontrollen på plats efter det att verksamheten har startat.

Syftet med registreringen är att kontrollmyndigheten ska få kännedom om vilken typ av verksamhet en livsmedelsföretagare bedriver och var anläggningen är belägen så att myndigheten kan utföra kontroll.

Företagare ska anmäla sin anläggning till den myndigheten som har kontrollansvar. Beroende på typ av verksamhet varierar hur kontrollen utformas vid första besöket. Generellt är ett besök på anläggningen, i nära anslutning till öppnandet, att rekommendera. Då kan man snabbt klargöra om akuta problem/risker föreligger och få en övergripande bild av verksamheten.

Godkännande av anläggningar, innebär att företagaren måste kunna visa för kontrollmyndigheten att en anläggning uppfyller relevanta krav i lagstiftningen, innan verksamheten startar. Myndigheten bedömer i prövningsprocessen om de tekniska

lösningar som valts och om den faroanalys av verksamheten som gjorts är tillräckliga och ändamålsenliga. Kontrollmyndigheten ska besöka verksamheten på plats innan godkännandet kan utfärdas. Prövning av ansökan avslutas alltid med endera beslut om godkännande av livsmedelsanläggning eller beslut om avslag.

Myndigheten får bara godkänna en livsmedelsanläggning om livsmedelsföretagaren visat att anläggningen uppfyller kraven i livsmedelslagstiftningen. Både lokalernas lämplighet, uppbyggnad och utrustning och de metoder och rutiner som ska tillämpas för den nya verksamheten ska bedömas.

Kontrollmyndigheten har skyldighet att ha en aktuell förteckning över registrerade och godkända anläggningar. Varje godkännande och registrering är knutet till en specifik livsmedelsföretagare. Det ger inte någon annan rätt att bedriva verksamhet i aktuell anläggning. Efter ett ägarbyte krävs därför ett nytt godkännande eller en ny registrering av anläggningen.



Tips för instudering

I första halvan av denna bok har vi beskrivit grundläggande delar som är viktiga för uppdraget livsmedelskontroll. Det är exempelvis säkra livsmedel, redlighet, lagstiftningens mål, syfte och struktur, ansvarsfördelning mellan myndigheter och företagare samt kontrollkedjan.

Innan du fortsätter i texten, kan det vara bra att titta på den lagstiftning som vi berört. Här ges tips på några rättsakter som du kan börja med samt några uppgifter som hjälp för att bekanta dig med livsmedelslagstiftningen.

Lagstiftning och andra dokument som omnämns finner du på Livsmedelsverkets webbplats www.livsmedelsverket.se.

Regler om säkra livsmedel och redlighet finns i artikel 14 och 16 i förordning 178/2002.

Vad kan du tänka dig för situationer när ett livsmedel inte är säkert eller när ett livsmedel är märkt på ett vilseledande sätt?

Livsmedelslagstiftningens mål, syften och struktur kan du studera i följande EU-förordningar

- Förordning 882/2004
- Förordning 852/2004
- Förordning 178/2002
- Förordning 1169/2011

EU-förordningar inleds vanligtvis med beaktandesatser (preamble) vilka anger skäl till de regler som beslutats. Vilken text skiljer beaktandesatserna från reglerna?

Centralt i lagstiftningen är definitionen av vad som är ett livsmedel. Denna finns i artikel 2 i förordning 178/2002. Hur framgår att tillsatser, exempelvis konserveringsmedel och färgämnen, är livsmedel?

Det är alltid viktigt att veta vem som omfattas av reglerna i en förordning. Detta brukar omnämnas reglernas *räckvidd*, och anges i början av en förordning. För vem gäller reglerna i förordning 1169/2011 om livsmedelsinformation?

Regler om *kontroll* finner du i förordning 882/2004. Hur kontrollen är organiserad i Sverige beskrivs i den nationella kontrollplanen. Läs del 1 av Sveriges nationella kontrollplan.

7. Riskbaserad kontroll

Ett centralt krav i lagstiftningen är att kontrollen ska vara riskbaserad. Detta innebär i korthet att kontrollen ska fokusera på de största hälsoriskerna och på sådant som på ett avgörande sätt kan vilseleda konsumenterna.

Riskklassning – metod för att prioritera

Varje företagare som hanterar livsmedel i Sverige – från kiosken på hörnet till större slakterier – omfattas av livsmedelslagstiftningen, men kräver olika mycket kontroll. För att göra en prioritering av kontrollinsatserna för bäst nytta, riskklassas alla anläggningar utifrån ett antal riskfaktorer:

- Typ av verksamhet och livsmedelshandling
- Produktionens storlek
- Konsumentgrupper som verksamheten riktar sig till.

Att hantera kött och fågel utgör exempelvis en större risk än att baka bröd och en anläggning som säljer lokalt utgör lägre risk än en anläggning vars produkter distribueras över hela landet. Om det i konsumentgruppen, som företaget riktar sig till, finns känsliga konsumenter som små barn, allergiker eller personer med nedsatt immunförsvar är risken högre.

Erfarenheter från tidigare kontroller påverkar också hur mycket, och vilken, kontroll en anläggning får. Ett företag som vid offentlig kontroll har visat upp brister får mer kontroll. Enligt samma princip får ett företag, som inte får några anmärkningar, mindre kontroll.

Kontroll med fokus på hälsofaror

Det är myndigheternas uppgift att kontrollera att företagaren sköter sina åligganden så att skadliga livsmedel inte kommer ut på marknaden eller att konsumenterna vilseleds.

Detta sker genom *riskbaserad kontroll*. Riskbaserat tänkande i kontrollen betyder att kontrollpersonalen fokuserar på vilka hälsofaror, som kan finnas i en viss verksamhet vad gäller mikroorganismer, allergener och annat. Information till konsumenterna behövs för att dessa ska kunna göra välgrundade val, exempelvis ha möjlighet att välja bort livsmedel man inte tål.

Finns det risk för att maten, som hanteras vid anläggningen, inte är säker när den når konsumenterna exempelvis genom tillväxt eller otillräcklig avdödning av bakterier?

Var i processen finns risker för spridning, åter- eller korskontamination? Finns det en medvetenhet om riskerna hos personalen? Har företaget tillgång till information om de livsmedel som hanteras – ingredienser och spårbarhet?

Oavsett om inspektionen gäller en butik, restaurang eller en livsmedelsproducent bör fokus vara att reducera riskerna för konsumenten. I varje kontrollsituation måste inspektören ställa sig frågan om företagaren gjort tillräckligt för att maten ska vara säker i de viktigaste avseendena.

Den offentliga kontrollen av företagen i livsmedelskedjan ska genomföras regelbundet och vara ändamålsenlig och den ska ha effekten att maten blir säkrare. Resurserna ska användas där de bäst behövs och riktas dit där de ger effekt, så att målen i lagstiftningen uppnås. Riskhantering är kärnan i vårt uppdrag!

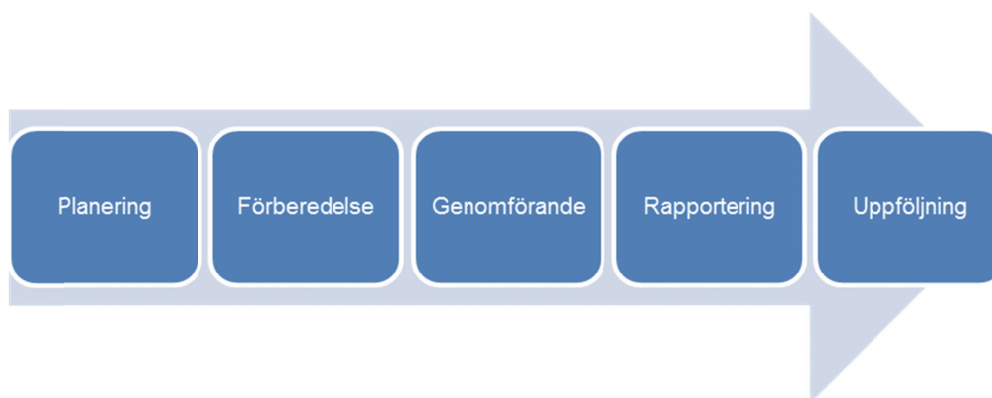
8. Fullständig kontrollprocess

Livsmedelskontrollen i Sverige är en del av en europeisk livsmedelskontroll. Lagstiftningen är i mycket hög grad gemensam med övriga EU-länder, vilket underlättar den fria rörligheten av varor inom unionen. Hur lagstiftningen tillämpas och kontrollen bedrivs är därmed inte bara en angelägenhet för den enskilda medlemsstaten, utan viktig för alla i den europeiska unionen.

Kraven på livsmedelskontrollen, kontrollmyndigheterna och kontrollorganisationen som finns i reglerna har aldrig tidigare varit så omfattande som nu.

Myndigheterna ska till exempel ha en förteckning över livsmedelsföretagen inom sitt område och ha tillgång till tillräckligt stor personalstyrka med ändamålsenlig kompetens. Personalen ska vara väl kvalificerad, erfaren och uppdaterad på sina kompetensområden. All offentlig kontroll ska utformas enligt dokumenterade förfaranden för att säkerställa att kontrollen är likriktad och kvalitativ.

I det här kapitlet beskrivs kontrollprocessen översiktligt.



Figur 3. Övergripande bild av kontrollprocessen.

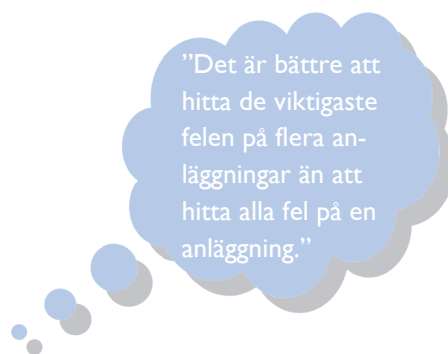
Planering och förberedelse

Den övergripande planeringen startar redan vid företagets anmälan om att starta verksamhet och vid riskklassningen.

Kontrollen ska alltid fokusera på hur företagen hanterar faror och risker och det är inspektörens roll att söka information genom frågor och observationer på plats. Det som med ett engelskt begrepp kallas ”on site verification” består i att genom besök på anläggningen reda ut om företaget klarar livsmedelslagstiftningens krav.

När det gäller de återkommande kontrollbesöken på en viss verksamhet måste de planeras riskbaserat i flera steg:

1. Vilka är de viktigaste farorna?
2. Vilka krav i lagstiftningen är relevanta?
3. Vilka kontrollmetoder är lämpliga?
4. Hur ofta behöver verksamheten besök?
5. Vilken historik har verksamheten?



Utifrån svaren på frågorna görs en plan för hur besöket ska gå till.

Vilka regler som är relevanta och viktigast skiljer sig åt mellan olika verksamheter, beroende på risker, art och omfattning samt tidigare erfarenheter. Prioriterade lagkrav och risker måste kontrolleras oftare. De andra områdena får dock inte glömmas bort, men kan kontrolleras mer sällan. En ledstjärna när man planerar för riskbaserad kontroll är att – ”Det är bättre att hitta de viktigaste felen på flera anläggningar än att hitta alla fel på en anläggning.”

Ibland måste kontrollmyndigheterna utföra extra kontroller som går utöver den planerade verksamheten. Det kan bero på att det konstaterats brister som kräver uppföljning eller att kontrollmyndigheten bedömer det nödvändigt att följa upp klagomål, tips eller liknande.

Kontrollens syfte

Syftet med en kontroll kan vara mer eller mindre preciserat. För att kontrollerna ska bli riskbaserade, ändamålsenliga och effektiva måste inspektörerna veta vilken fråga som de vill ha svar på. Här är några exempel:

- Finns det odeklarerade allergener i företagets smörgåstårter?
- Förvaras kylvaror vid den temperatur som är angiven på förpackningarna?
- Uppfyller slakteriföretaget lagstiftningen om animaliska biprodukter?

Syftet kan också vara att följa upp påvisade avvikelser.



Kontrollfrekvens

Bedömningen av hur ofta anläggningen ska besökas får göras utifrån förutsättningarna för varje enskild anläggning. Kontrollfrekvensen beror på en rad faktorer. Kontroller bör ske regelbundet och så ofta som är lämpligt med tanke på risker. Faktorer som också spelar in är tidigare resultat, företagets eget kontrollsystem och eventuell annan information, exempelvis klagomål, som kan tyda på brister i verksamheten.

Offentlig kontroll ska så långt det är möjligt genomföras utan förvarning. I vissa fall då det är nödvändigt att avsätta tid, till exempel göra en revision av företagets hela system för matsäkerhet krävs dock att företagaren underrättas i förväg.

Om myndigheten har lite kunskaper om företaget – till exempel om det handlar om en ny anläggning – är det bättre att lägga fler, kortare besök återkommande efter starten för att på det sättet bilda sig en uppfattning av ”vilken koll” företaget har och hur rutinerna utvecklas. Kortare och tätare kontroller ger också bättre förutsättning för god dialog mellan myndighet och företagare.

Genomföra kontrollbesök

Ett besök på ett företag startar alltid med en introduktion från inspektörens sida – att presentera sig, berätta vad som ska kontrolleras vid detta tillfälle, hur lång tid kontrollen beräknas att ta etc.

Rätt ställda frågor till företagaren eller personalen, under genomgången av verksamheten, ger underlag till att bedöma hur arbetet med matsäkerheten fungerar. Andra sätt är att iakttä – stanna, titta, lyssna och lukta – hela tiden med riskerna i fokus.

Inspektören bör följa sin uppgjorda plan för kontrollbesöket och samla in information och fortlöpande dokumentera de fakta som framkommer. (Avsteg från planen bör naturligtvis göras om någon akut brist upptäcks.) Utifrån observationer, dokument, information från personal, resultat från företagets egen kontroll eller från myndighetens eller företagets egna mätresultat ska därefter iakttagelserna utvärderas.

Nu gäller det för inspektören att analysera och bedöma om de iakttagelser som gjorts handlar om avvikelser mot lagstiftningen eller inte.

Bedömningen bör så långt möjligt göras på plats och det är viktigt att kommunicera med företagaren om vad som var de viktigaste iakttagelserna och vad som behöver åtgärdas. En summering och avslutning av besöket är viktig för att kontrollen ska ge avsedd effekt. Företagaren får då chansen att ställa frågor eller göra förtydliganden och eventuella missförstånd kan rättas till.

Ett resultat av kontrollbesöket kan vara att kontrollmyndigheten måste utfärda beslut om förbud, att utföra vissa åtgärder, sanktioner med eller utan viten eller kanske till och med upprätta en åtalsanmälan för brott mot livsmedelslagstiftningen. Med detta i åtanke blir vikten av ett korrekt insamlande av underlag tydligare. Medvetenhet om ett eventuellt rättsligt efterspel bör finnas genom hela kontrollprocessen.

Resultat av kontrollen

Efter att kontroll utförts på en livsmedelsanläggning ska en rapport skrivas till företagaren, åtminstone när det finns brister i verksamheten. Rapporten ska bland annat innehålla en beskrivning av syftet, vilka områden som har kontrollerats och vilken typ av kontroll som utförts. I rapporten ska inspektören ange vilka eventuella avvikelser som konstaterats. Om det är avvikelser från lagstiftningen som kräver åtgärder och företagaren inte gör detta frivilligt, ska krav ställas i ett beslut.

Det kan exempelvis vara att förelägga företagaren att rätta till en brist eller förbjuda företagaren att göra något som är fel. I beslutet ska anges vad som ska göras, när det ska vara gjort och lagstöd för beslutet. Ett beslut av en offentlig myndighet har företagaren rätt att överklaga enligt förvaltningsrättsliga regler.



Avvikelse – vad menas med det?

En *avvikelse* föreligger när livsmedelsföretagaren inte uppfyller kraven i livsmedelslagstiftningen. Detta kallas ibland i vardagligt tal för *brist*. I lagstiftningen, och i formella sammanhang, används begreppet *bristande efterlevnad*.

Avvikelse är en bedömning som baseras på en eller flera iakttagelser som kontrollmyndigheten gör i verksamheten. En avvikelse kan vara mer eller mindre allvarlig, det är risken för konsumenten som avgör.

Den behöriga myndigheten är skyldig att vidta åtgärder för att se till att företagaren rättar till de brister som upptäckts. Vilken åtgärd som ska göras avgörs bland annat av vilken risk som avvikelsen medför och om företagaren tidigare haft brister i sin verksamhet.


10. Kontrollmetodik

Olika kontrollmetoder anger i livsmedelslagstiftningen, bland annat *inspektion* och *revision*. Vid en inspektion kommer inspektören oanmäld för att ”ta stickprov på verksamheten”, en revision går ut på att sätta sig in i företagets system och att utvärdera det. Vid en revision kontaktas oftast företaget i förväg, eftersom det är angeläget att den som ansvarar för verksamheten finns på plats. I praktiken går ofta kontrollmetoderna i varandra och då har inspektionen ibland inslag av revision eller tvärtom.

För att kontrollera om vissa regler uppfylls, exempelvis gränsvärden för ett visst ämne, är provtagning ytterligare en kontrollmetod. Proverna analyseras av oberoende laboratorier som är ackrediterade för den typ av analys som är aktuell.

Samtalsmetodik

Professionella samtal är verktyg för effektiv kontroll och en ledstjärna i kontrollarbetet. Genom att vara skickliga samtalsledare kan inspektörerna få fram den information som behövs, skapa tydlighet och tillit. Detta för att nå goda resultat i kontrollen.



”Kontroll är möte mellan människor.”

För inspektören innebär ett professionellt förhållningssätt att han eller hon hela tiden har sitt uppdrag i sikte, samtidigt som samtalen anpassas till de många olika människor som denne möter på företagen. Att vara en god lyssnare och att formulera fler frågor än påståenden är ett par förutsättningar för en fungerande dialog.

Samtalet, och en fungerande dialog med företagaren och de anställda, är ett viktigt instrumentet vid varje kontrollbesök. Tydlighet i kommunikationen vid en intervju innebär att inspektörerna ställer rätt frågor för att få fram rätt information och sätter ord på svaga punkter i verksamheten så att de blir gripbara och snabbt kan rättas till.

Inspektion

Inspektion är oftast en oanmäld kontroll, genomförs utan förvarning, för att ge inspektören en bild av hur verksamheten normalt fungerar och bedrivs. Syftet med inspektioner är att undersöka om kraven i livsmedelslagstiftningen är uppfyllda. Inspektioner används också för att bidra med underlag för att bedöma ändamålsenlighet vid revision av företagets egen kontroll och rutiner.

Vid inspektionen kontrolleras de faktiska förhållandena på plats.

- Blev det rent när rengöringsrutinerna följdes?
- Håller livsmedlen den temperatur som företaget har planerat eller som kraven i livsmedelslagstiftningen anger?
- Finns de obligatoriska uppgifterna i märkningen av en viss produkt?

Inspektören tittar på hela eller delar av verksamheten och/eller lokalerna vid inspektionen och gör en bedömning om livsmedelslagstiftningens krav är uppfyllda eller inte. Vid en inspektion kan en inspektör välja att kontrollera vissa detaljer, exempelvis att utrustningen är rengjord, vilken temperatur som råder i ett kylrum eller att ett förpackat livsmedel är rätt märkt.

Planerade inspektioner genomförs enligt kontrollplanen, men extra kontroller ska också planeras och genomföras när resultat från revisioner eller annan kontroll tyder på att livsmedelsföretagarens system inte fungerar.

Inspektion utöver den som är planerad ska genomföras för att kontrollera att åtgärder vidtagits och vid välgrundad misstanke om avvikelse finns. Det kan handla om klagomål från allmänheten, anmälningar om missförhållanden eller matförgiftningsutbrott.

Genomföra inspektion

Inspektionen kan röra hela eller delar av verksamheten som ska granskas och bedömas. Valet grundas bland annat på genomgång av bakgrundsinformation, rapporter från tidigare revisioner och inspektioner, eventuella analysrapporter och registrerade uppgifter om verksamheten.

Därefter tas en kontakt med företagets representant på plats eftersom inspektionen som regel ska vara oanmäld i förväg. Inspektören presenterar sig för livsmedelsföretagaren eller ansvarig företagsrepresentant för att anmäla sin närvaro och berätta om hur det är tänkt att kontrollen ska gå till. Vad ska kontrolleras och hur lång tid beräknas det ta.

Om det är lämpligt och genomförbart bör livsmedelsföretagaren eller någon annan representant från företaget delta i inspektionen, för att svara på frågor och så att de iakttagelser som görs kan kommuniceras direkt och förankras hos företaget.

Under inspektionen kontrolleras om de faktiska förhållandena uppfyller lagstiftningens krav inom kontrollområdet.

Iakttagelser som kan ligga till grund för avvikelser bör kommuniceras direkt med livsmedelsföretagaren som ska ges möjlighet att bemöta gjorda noteringar och tala om hur man tänkt åtgärda problemet.

Innan inspektionen på plats avslutas bör kontrollpersonalen muntligen informera livsmedelsföretagaren eller annan ansvarig företagsrepresentant, om inspektionens preliminära resultat, iakttagelser och bedömda avvikelser, och att det slutliga resultatet kommer att framgå i en skriftlig rapport alternativt ett beslut.

Det preliminära inspektionsresultatet bör dokumenteras, som egna minnesanteckningar. Att dokumentera iakttagelser med kamera kan också utgöra stöd för minnet inför skrivandet av kontrollrapport och ge värdefull information som komplement till anteckningar. Man bör då också notera vilka iakttagelser livsmedelsföretagaren har delgetts och om denne har åtagit sig att vidta åtgärder omedelbart. Livsmedelsföretagaren ska ges möjlighet att lämna synpunkter och bemöta de bedömningar som har gjorts. Lämnade synpunkter och bemötanden ska dokumenteras.

Ibland kan det vara svårt att direkt bedöma om de iakttagelser som görs är en avvikelse från lagstiftningen eller inte. Man kan då behöva ta med sig uppgifterna hem för att exempelvis diskutera saken med en kollega eller sin chef. Detta berättar man lämpligen vid kontrollbesöket och återkommer, exempelvis per telefon, till företagaren när saken är klar.

Revision

Syftet med en revision är att utvärdera de åtgärder, som företagaren planerat för att se till att lagstiftningen följs. En revision visar om företagets planer och det praktiska genomförandet av åtgärderna resulterar i faktiska förhållanden som överensstämmer med kraven i livsmedelslagstiftningen.

En revision ska ge svar på en rad frågor:

- Vilka är företagets planerade åtgärder?
- Hur utförs det praktiska arbetet – följer det planeringen?
- Ger det tillräckligt bra resultat och sker allt i enlighet med lagkraven?

Hur ofta en revision av livsmedelsföretaget bör genomföras ska finnas med i kontrollplanen.

Revision bör även genomföras när inspektioner eller annan kontroll visar allvarliga eller återkommande avvikelser som tyder på att livsmedelsföretagarens rutiner inte uppfyller relevanta krav i livsmedelslagstiftningen. Revision kan då utföras av kontrollområden, där avvikelser tidigare har påvisats vid kontroll.

Vid en revision ska livsmedelsföretagaren underrättas i förväg så att denne eller en representant finns på plats och kan visa hur man planerat att systemet ska fungera.

Revisionsprogrammet kan också med fördel delges livsmedelsföretagaren i förväg, så att denne kan avsätta tillräckligt med tid och förbereda sig genom att ta fram den information som kommer att efterfrågas.

Genomföra revision

Revision utförs i huvudsak genom intervju av livsmedelsföretagaren. Under revisionen ska iakttagelser, som kan ligga till grund för avvikelse, kontinuerligt kommuniceras med livsmedelsföretagaren och noteras. Under en revision är det viktigt att påminna sig om att revisionen görs för att bekräfta efterlevnaden av regler, det vill säga kontrollera om livsmedelsföretagaren genom sina rutiner och förfaranden kontinuerligt kan producera säkra och redliga livsmedel. Man söker i första hand efter belägg, som visar att planerade åtgärder genomförts och att resultatet är i enlighet med lagstiftningens krav.

Det inledande mötet med livsmedelsföretagaren vid en revision bör omfatta:

- Presentation och notering av vilka som deltar vid revisionen samt redogörelse för syfte och omfattning.
- Information om vilken lagstiftning granskningen sker mot.
- Möjlighet för livsmedelsföretagaren att informera om eventuella förändringar i lokaler och verksamhet som har genomförts.

Livsmedelsföretagaren och personalen ska utfrågas för att kartlägga de planerade åtgärderna (rutinerna) för det valda kontrollområdet. Rutinerna granskas och bedöms utifrån hur ändamålsenliga de är, det vill säga om det går att uppfylla lagstiftningens krav om rutinerna följs. Om det finns dokumentation, i form av journaler eller annat som visar vad som har gjorts, granskas även dessa som en del av bedömningen av om rutinerna tillämpas.

Liksom vid en inspektion informeras företagaren vid ett avslutande möte om revisionens preliminära resultat och att det slutliga resultatet kommer att framgå av den skriftliga rapporten. Livsmedelsföretagaren ska ges möjlighet att lämna synpunkter och bemöta de bedömningar som gjorts.

Provtagning

Det kan finnas många anledningar till att ta prover och analysera dem inom ramen för den offentliga kontrollen. Det kan vara:

- Verifiering och kontroll av livsmedelsföretagares egen kontroll.
- Utredning av misstänkta livsmedelsburna sjukdomsutbrott eller klagomål.
- Kartläggningar i syfte att skaffa information om olika sjukdomsframkallande mikroorganismer eller toxiner.
- Kontroll av märkning/redlighet, exempelvis stämmer angiven fetthalt eller angivet djurslag.

Vid provtagning och analys är det viktigt att fråga sig vad syftet med provtagningen är, vilken fråga analyssvaret ska ge svar på och hur analysvaret ska användas. Provtagning och analys är inte alltid nödvändigt och kan ibland vara mindre lämpligt.

Om det i en livsmedelsverksamhet finns uppenbara brister behöver inte prover tas för att styrka detta. Ett livsmedel, som med syn eller lukt, kan bedömas som otjänligt behöver inte heller analyseras ytterligare.

Provtagningen ska vara så representativ som möjligt och det uttagna provet ska helst representera hela den större mängd livsmedel från vilket provmaterialet togs. Ur rättssäkerhetssynpunkt ska ett företag, som blir föremål för offentlig provtagning, ges möjlighet att få ett referensprov. Myndigheten bör erbjuda livsmedelsföretagaren att ta ett eller flera extra prov som i förseglat skick lämnas över till denne. När referensprovet överlämnats upphör myndighetens ansvar för vad som sker med det.

För utredning och provtagning vid livsmedelsburna sjukdomsutbrott finns speciella regler. Det är den kommunala nämnd som på lokal nivå ansvarar för livsmedelskontrollen som, i samarbete med smittskyddsläkare, länsstyrelse och Folkhälsomyndigheten, ska genomföra epidemiologiska utredningar av livsmedelsburna utbrott. Resultatet av utredningen ska rapporteras till Livsmedelsverket.

En företagare är skyldig att omedelbart informera de behöriga myndigheterna om det föreligger misstanke om att ett livsmedel, som släppts ut på marknaden kan vara skadligt för människors hälsa. Företagaren har dessutom skyldighet att informera konsumenterna och att samarbeta med myndigheterna i utredningsarbetet. Det berörda företaget är också skyldigt att spara rester av det misstänkta livsmedlet om det finns kvar. Detta för att tillsynsmyndigheten ska kunna ta prover och göra utredning.

Följa upp att avvikelser åtgärdas

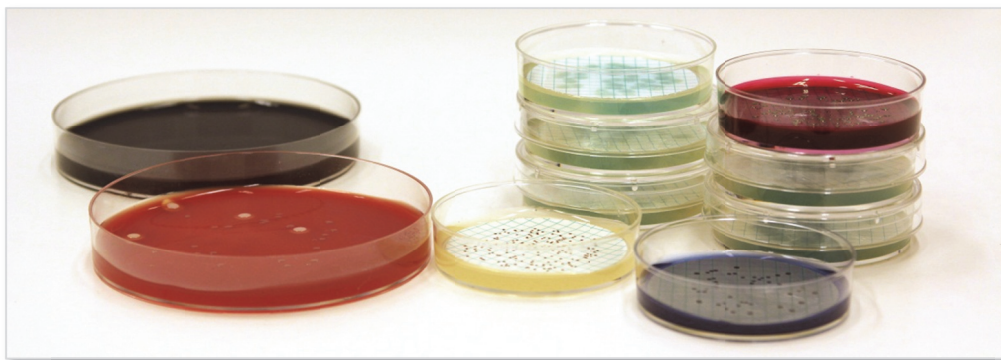
Att följa upp att företagare åtgärdar påvisade avvikelser från kraven i lagstiftningen är viktigt, både för konsumentens trygghet och kontrollens trovärdighet. Uppföljning görs genom så kallad extra offentlig kontroll.

Uppföljning ska planeras och göras med lämplig metod, som revision, inspektion eller annan kontroll såsom provtagning och analys. Uppföljningen behöver inte alltid innebära en ny kontroll på plats hos livsmedelsföretagaren utan kan bestå av skriftlig eller muntlig kommunikation med livsmedelsföretagaren.

När inspektion används för att följa upp tidigare kontrollresultat vid anläggningen ska kontrollpersonalen bedöma om tillräckliga åtgärder har vidtagits mot tidigare noterade avvikelser. Om avvikelse inte åtgärdats kan det bli aktuellt att vidta tvingande myndighetsåtgärder, sanktioner. Om uppföljningen gäller en avvikelse som redan omfattas av ett beslut, och ändå inte åtgärdats, kan det bli aktuellt med en kraftigare sanktion. Det kan till exempel vara att ett föreläggande kombineras med ett vite.

Kontrollmyndigheterna har en verktygslåda av olika sanktioner att ta till mot livsmedelsföretagare som inte lever upp till lagstiftningens krav.

Vilka åtgärder som finns att tillgå beskrivs i nästa kapitel.



11. Sanktioner

Förutom att kontrollera om företagarna uppfyller regler i lagstiftningen, har myndigheterna i uppdrag att ingripa mot avvikelser från livsmedelslagstiftningen. Detta för att livsmedel som inte är säkra, eller varor med vilseledande märkning, inte kommer ut på marknaden. Om det vid en kontroll, eller på annat sätt, bedöms att en sådan risk för konsumenten finns har myndigheterna möjlighet att ingripa med administrativa sanktioner, exempelvis föreläggande och förbud.

Myndigheten har vid sidan om detta en skyldighet att anmäla företagaren till åtal om avvikelsen är straffbelagd i livsmedelslagstiftningen. Utredningen görs i det senare fallet av polis och åklagarmyndighet och företagaren som överträtt lagen kan då komma att åtalas och dömas till böter, straffrättsliga sanktioner. Det är inte kontrollmyndigheternas uppgift att utreda straffrättsligt ansvar. Det ankommer på polis eller åklagare att göra i brottsutredningar. Däremot kan uppgifter från kontrollmyndigheterna ofta vara till stor hjälp för rättsväsendet.

Myndighetsutövning och beslut

Administrativa sanktioner är kontrollmyndighetens verktyg för att säkerställa att lagstiftningen på livsmedelsområdet efterlevs.

I första hand bör myndigheten uppmana företaget att rätta sig efter lagstiftningen. Det är viktigt att en sådan uppmaning bara består av ett konstaterande av avvikelserna och en allmän uppmaning att följa lagstiftningen.

Om kravet från myndighetens sida är tvingande, exempelvis om företagaren inte självmant åtgärdar avvikelserna, ska kravet enligt svensk förvaltningsrätt utformas som ett beslut som går att överklaga.

När det rör sig om allvarliga avvikelser hos ett företag, eller om det vid senare uppföljning visar sig att inga eller otillräckliga förbättrande åtgärder vidtagits, bör myndigheten använda administrativa sanktioner. När myndigheten beslutar om vilken åtgärd som ska vidtas ska den ta hänsyn till hur företaget agerat och om det tidigare visat prov på ett liknande beteende. Åtgärderna ska vara kraftigare vid mer allvarliga och/eller upprepade avvikelser och mindre kraftiga vid mindre avvikelser.

I livsmedelslagstiftningen finns bestämmelser som ger myndigheten möjligheter att agera. Kontrollmyndigheten får bland annat:

- Föreskriva sanering eller andra åtgärder som anses nödvändiga för att se till att livsmedel är säkra eller att lagstiftningen följs.
- Meddela förelägganden och förbud och eventuellt förena dem med vite.
- Begränsa eller förbjuda utsläppande av varor.
- Omhänderta varor om föreläggande eller förbudet inte följs och om det behövs låta destruera dem.

Innan myndigheten beslutar om föreläggande, förbud eller andra åtgärder ska kommunikering ske. Detta innebär att livsmedelsföretagaren får ta del av uppgifter av betydelse för ärendet samt får möjlighet att yttra sig. I vissa särskilt allvarliga situationer kan det bli nödvändigt att fatta beslut om administrativa åtgärder omedelbart, till exempel när risken för människors liv och hälsa kräver det. Kommunikering får i sådana fall, och om det är möjligt, ske muntligt i direkt anslutning till beslutet.

Beslut som tvingar den enskilde att agera på ett visst sätt eller att avstå från en viss verksamhet eller hantering kan alltid överklagas. Den enskilde har rätt att få ett myndighetsbeslut prövat i högre instans. Kommunikering och möjligheten att överklaga är viktiga delar i rättssäkerheten.

Förelägganden och förbud

Förelägganden och förbud är de främsta administrativa sanktionsmedlen som står till buds för kontrollmyndigheten när uppföljningen visar att avvikelser i en verksamhet inte åtgärdats. Förelägganden förpliktigar mottagaren att agera på ett visst sätt medan förbud förpliktigar mottagaren att avstå från att agera på ett visst sätt.

Ett föreläggande/förbud består alltid av ett krav som anger vad mottagaren ska göra eller avstå från att göra. Det är viktigt att innehållet i denna del är så tydligt som möjligt och att en tidpunkt för när förpliktelsen ska vara uppfylld respektive när förbudet börjar gälla. Av beslutet ska även framgå lagstöd för beslutet.

Vad är vite?

Vite eller bötesföreläggande är ett ekonomiskt påtryckningsmedel som myndigheten kan använda för att förmå den enskilde att följa myndighetens beslut.

Det består av flera steg:

- Myndigheten fattar ett beslut som förenas med vite.
- Myndigheten kontrollerar om den enskilde följt beslutet.
- Om beslut inte följts kan myndigheten ansöka om utdömande av vite hos domstol.
- Domstolen avgör om vite ska utdömas eller inte.

Vitesföreläggande/vitesförbud måste vara formulerat så tydligt att mottagaren inte kan missförstå vad som krävs av honom och vilken tidsfrist han har på sig för att utföra rättelserna.

En riktpunkt vid bestämmandet av vitesbeloppet kan vara att det ska stå i proportion till hur mycket det skulle kosta att vidta rättelsen. Det ska inte ”löna sig” att betala vitet i stället för att åtgärda bristen.

Åtalsanmälan

Det finns en skyldighet för kontrollmyndigheterna att anmäla misstänkta fall av straffbelagda överträdelser av livsmedelslagen till polis- och åklagarväsendet. Ibland är det brådskande, eftersom det innebär en omedelbar fara för konsumenten, då kan det vara lämpligt att omedelbart kontakta polisen.

Anmälan bör göras skriftligt. Anmälan måste alltid innehålla en beskrivning av det förfarande som kontrollmyndigheten misstänker utgör ett brott.

Här ska alltså anmälan redogöra för de moment i den brottsliga gärning som myndigheten anser ha begåtts.

För att en gärning ska vara brottslig krävs antingen uppsåt eller oaktsamhet hos gärningsmannen. Uppsåt betyder att man begår gärningen avsiktligt – oaktsamhet kan här översättas med slarv, det är upp till åklagarmyndigheten att avgöra vilket.

Vanligen handlar straffet för brott mot livsmedelslagen om dagsböter. Företagsbot kan åläggas livsmedelsföretagaren/näringsidkaren, även om denne är en juridisk person. Preskriptionstiden för brott mot livsmedelslagen är två år.

12. Livsmedelskontroll – en mångsidig kompetens

Bara utifrån vad som sagts i denna bok kan man se att uppdraget livsmedelskontroll kräver en komplex kompetens hos de myndigheter och individer som ska utföra kvalificerad kontroll utifrån livsmedelslagstiftningens olika delar (hygien/livsmedelssäkerhet, information/märkning och dricksvatten). Målstyrda, och ibland flexibla regler ger i lägre grad stöd för de bedömningar som inspektören ska göra, istället krävs bedömningar för att stödja lagstiftningen. Dessa bedömningar måste baseras på kunskap, och för att göra bedömningarna krävs förmåga att omsätta kunskapen och en vilja att göra det. Med andra ord behövs kompetens.

Det är viktigt att understryka att begreppet kompetens inte enbart rymmer kunskap. Kompetens är förmåga och vilja att utföra vissa arbetsuppgifter genom att tillämpa kunskap och färdigheter. Kontrollkompetens är en mix av exempelvis naturvetenskap, teknik, statskunskap, juridik, psykologi och beteendevetenskap. Detta i kombination med förmåga att med metodiska arbetssätt utföra kontrollen i praktiken.

En kontrollmyndighet har flera arbetsuppgifter för vilka det behövs olika kunskaper och färdigheter, exempelvis:

- Genomföra revision
- Genomföra provtagning
- Genomföra inspektion
- Utredda matförgiftningar
- Vidta rättsliga åtgärder
- Handlägga ärenden
- Ge råd till företag
- Göra behovsutredning
- Upprätthålla instruktioner och rutiner
- Planera kontrollens metod, innehåll och frekvens
- Utföra omvärldsbevakning och analys
- Följa upp resultat och effekt av utförd kontroll

Avslutningsvis lämnas nedan några exempel på viktiga grundläggande kompetenser som man kan fokusera på att skaffa/utveckla när man utbildar sig i, eller börjar arbeta med, livsmedelskontroll. Denna bok ger naturligtvis inte all nödvändig kunskap, men kan förhoppningsvis vara ett första steg mot den kontrollkompetens som uppdraget kräver.

- Förtrogen med myndighetens uppdrag, verksamhet och värdegrund.
- Förtrogen med de lagar och regler som styr myndighetens verksamhet.
- Färdigheter i att identifiera och bedöma livsmedelsrelaterade faror och risker.
- Trygg i myndighetsrollen och sin yrkesroll.
- Kunskaper i de vanligast förekommande riskerna.
- Utveckla ett förhållningssätt till sin yrkesroll och myndighetsutövning som står i samklang med myndighetens värderingar.
- Utvecklat sin kommunikativa förmåga i kontrollen.
- Grundläggande färdigheter att självständigt planera, praktiskt genomföra och följa upp revisioner och inspektioner och annat kontrollarbete.

ANTECKNINGAR
