

146. löggjafarþing 2016–2017.

Skýrsla

**sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra
um Matvælastofnun.**

FORMÁLI

Í kjölfar Brúneggjamálsins svokallaða, sem fjallað var um í fjölmiðlum í lok árs 2016, var Bjarna Snæbirni Jónssyni, stjórnunarráðgjafa, og Ólafi Oddgeirssyni, dýralækni, falið að gera úttekt á Matvælastofnun. Þeim var annars vegar falið að athuga stjórnun, innra starf og starfsumhverfi Matvælastofnunar og hins vegar að kanna hvernig Matvælastofnun sinnir matvælaeftirliti og eftirliti með dýravelferð. Í báðum tilfellum var höfð hliðsjón af verklagi og starfsemi í svipuðum stofnunum í Evrópu eftir því sem kostur var. Tilgangur verkefnisins var að yfirfara starfsemi Matvælastofnunar og gera tillögur um úrbætur þar sem þess er talið þörf. Þeir hafa skilað eftirfarandi skýrslu sem birt var á heimasíðu ráðuneytisins þriðjudaginn 28. mars 2017.

EFNISYFIRLIT

Fyrsti hluti - Inngangur og yfirlit.....	7
Inngangur.....	7
Fyrirkomulag og aðferðafræði úttektar	8
Yfirferð gagna.....	8
Viðtöl við starfsmenn.....	8
Greining á innra starfi	8
Greining á menningu og hugarfari	8
Skoðun á sambærilegri starfsemi erlendis	8
Samstarf við starfsmenn	8
Starfsemi matvælastofnunar	9
Hagsmunir að baki starfsemi Matvælastofnunar	9
Helstu þættir starfseminnar.....	10
Lög og reglugerðir um starfsemina	11
Stöðugreining - heildarmyndin.....	12
Annar hluti – úrbótatækifæri í innra starfi	16
Stefna og áherslur.....	16
Stjórnun og skipulag.....	17
Samstarf og verklag.....	18
Hagsmunir, tengsl og þjónusta	19
Mannauður	19
Þriðji hluti – Dýravelferð og matvælaeftirlit.....	21
Matvælaeftirlit í nokkrum löndum Evrópu.....	21
Noregur og Danmörk	23
Önnur lönd Evrópu.....	26

Matvælaeftirlit á Íslandi og í Evrópu - samanburður.....	31
Staða eftirlitsaðila innan stjórnkerfisins.....	32
Lögbært yfirvald.....	32
Samræming eftirlits	32
Áhættumat.....	32
Sjálfstæði starfsfólks sem vinnur við eftirlit	33
Upplýsingaskylda stjórnvalda.....	33
Áhættuflokkun við eftirlit.....	33
Þvingunaraðgerðir	33
Kostnaður - fjármögnun.....	33
Matvælastefna.....	34
Endur- og viðhaldsmenntun.....	34
Dýravelferð	34
Brúnegg.....	35
Athugasemdir við atburðarás.....	35
Umræða og niðurstöður	39
Umræða og niðurstöður um matvælaeftirlit	41
Sameining eftirlitsins og hagræðing.....	41
Staða eftirlitsins í stjórnkerfinu	43
Sjálfstæði fagaðila	43
Áhættumat.....	44
Upplýsingaskylda stjórnvalda.....	44
Áhættumat við eftirlit	44
Þvingunaraðgerðir	45
Endur- og viðhaldsmenntun og samhæfing eftirlits.....	45
Tillögur til úrbóta	46

Fjórði hluti - Erindi sem borist hafa höfundum í tengslum við úttekt á Matvælastofnun	50
Bændasamtök Íslands og Samtök Iðnaðarins.....	50
Samtök Fyrirtækja í Sjávarútvegi.....	50
Dýraverndarsamband Íslands,	52
Erindi frá Ragnheiði Þorgrímsdóttir, Kúludalsá 1, 301 Akranesi	54
Fagráð um velferð dýra.....	54
NASF, Verndarsjóður villtra laxastofna.....	56
Heimildir	57

FYRSTI HLUTI - INNGANGUR OG YFIRLIT

INNGANGUR

Í lok árs 2016 ákvað atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið að láta fara fram úttekt á Matvælastofnun (hér eftir MAST) í framhaldi af umfjöllun fjölmiðla annars vegar og hins vegar í tilefni af því að nú stendur yfir endurskoðun á lögum um stofnunina. Þessi úttekt er gerð að beiðni sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra sem fól þeim Dr. Bjarna Snæbirni Jónssyni stjórnunarráðgjafa og Ólafi Oddgeirssyni dýralækni verkefnið.

Tilgangur verkefnisins var að yfirfara starfsemi MAST og gera tillögur um úrbætur þar sem þess er talin þörf. Lögð var áhersla á að líta til núverandi stöðu og framtíðar, enda verði niðurstöður verkefnisins hafðar til hliðsjónar við endurskoðun á lögum um MAST og eftir atvikum öðrum lögum. Jafnframt var gengið út frá því að niðurstöðurnar feli í sér grundvöll aðgerðaáætlunar sem miðar að nauðsynlegum breytingum í starfsemi MAST, þannig að stofnunin geti sem best þjónað mikilvægu hlutverki sínu.

Úttektinni var skipt í tvö megin verksvið: (1) að athuga stjórnun, innra starf og starfsumhverfi MAST annars vegar, og hins vegar (2) kanna hvernig MAST sinnir eftirliti með dýravælfæringu og matvælaeftirliti. Í báðum tilvikum skal hafa hliðsjón af verklagi og starfsemi í svipuðum stofnunum í Evrópu eftir því sem kostur er.

Það er ljóst, að umfang og eðli starfsemi MAST er afar víðtækt og margslungið. Það liggur jafnframt fyrir að stofnunin lýtur eftirliti bæði ríkisendurskoðunar og alþjóðlegra stofnana, auk þess sem framkvæmdar eru reglulega margvíslegar innri og ytri úttektir á starfseminni. Þar er farið í smáatriði í einstökum ferlum og verklagi sem ekki verður gert hér. Þær niðurstöður sem hér eru settar fram, eru fyrst og fremst samantekt mikilvægra álitaefna og verkefna sem undirritaðir telja mikilvægt að leysa úr. Eins og tekið var fram í upphafi, er markmiðið að skapa grundvöll aðgerða sem miða að því að bæta starfsemina, en jafnframt að leggja inn í þá vinnu sem nú stendur yfir við setningu heildstæðra laga um starfsemi MAST. Af því leiðir, að það sem hér kemur fram, eru fyrst og fremst atriði sem lúta að því HVAÐ er mikilvægt þegar til framtíðar er horft, og HVERS VEGNA. Markmiðið er að skapa samstöðu og sameiginlegan skilning á því hvað felst í þessum grundvallaratriðum þegar starfsemi MAST er annars vegar. Bent verður á HVERNIG megi útfæra einstakar breytingar eftir því sem tilefni gefast, en endanleg útfærsla á einstökum atriðum telja skýrsluhöfundar að krefjist frekari umræðu bæði innan stofnunarinnar og milli ráðuneytisins og MAST. Samantektin er því grunnur að sameiginlegum aðgerðum og úrbótum til framtíðar, og því ekki fjallað í smáatriðum um liðna tíð, nema eftir því sem draga má lærdóm af atburðum fortíðar.

FYRIRKOMULAG OG AÐFERÐAFRÆÐI ÚTTEKTAR

Eftirfarandi er stutt lýsing á þeirri aðferðafræði sem beitt var og þeim verkefnum sem framkvæmd voru í úttektarferlinu. Þær upplýsingar sem aflað var, voru einkum til þess að fá sem besta yfirsýn yfir heildarmyndina. Þar er fyrst og fremst um að ræða vinnugögn sem ekki eru hluti af þessari skýrslu heldur safnað í þeim tilgangi að það sem hér er sett fram styðjist við traust frumgögn og gefi því sem réttasta mynd af þeim meginatriðum sem telja má að geti styrkt stöðuga viðleitni starfsmanna MAST til þess að stofnunin geti gegnt mikilvægu hlutverki sínu svo sem verða má.

YFIRFERÐ GAGNA

Farið var yfir fjölda gagna og upplýsinga sem vörðuðu starfsemina, einkum lög og reglugerðir, skráða ferla og fyrri úttektarskýrslur.

VIÐTÖL VIÐ STARFSMENN

Rætt var við alla forstöðumenn og framkvæmdastjóra og rætt við héraðsdýralækna og reynslumikla starfsmenn auk þess sem rætt var við forstöðumann Heilbrigðiseftirlits Suðurlands, en heilbrigðiseftirlit á vegum sveitarfélaga er í nánú samstarfi við MAST líkt og kemur til umfjöllunar í þessari úttekt.

GREINING Á INNRA STARFI

Um 20 stjórnendur og starfsmenn stofnunarinnar tóku þátt í greiningarfundi („Diagnostic Workshop“) til þess að greina sameiginlega úrbótatækifæri í starfseminni og ræða stöðu innra starfs þegar á heildina er litið.

GREINING Á MENNINGU OG HUGARFARI

Gerð var könnun meðal allra starfsmanna þar sem greind var ríkjandi fyrirtækjamening og samræmi eða ósamræmi milli ríkjandi hugarfars og þess sem að mati starfsmanna var æskilegt.

SKOÐUN Á SAMBÆRILEGRI STARFSEMI ERLENDIS

MAST er hluti af sam-evrópsku matvælaeftirliti sem starfar eftir sameiginlegri löggjöf og regluverki. Stofnunin er þannig mikilvægur hluti af regluverki sameiginlegs Evrópumarkaðar og grundvöllur þess að Ísland geti uppfyllt þær skyldur sem fylgja þátttöku á þeim markaði. Af þeim sökum var talið eðlilegt að skoða systurstofnanir MAST í nágrannalöndum, einkum þeim sem geta talist hvað sambærilegust aðstæðum hér á landi.

SAMSTARF VIÐ STARFSMENN

Í öllu úttektarferlinu þurfti að leita til starfsmanna MAST um upplýsingar og innsæi auk þess sem hluti þeirra, einkum stjórnendur, þurfti að verja töluverðum tíma til fundarhalds og umræðna um stöðu stofnunarinnar. Í öllum tilvikum nutu úttektarmenn bæði samstarfsvilja og greiðvikni þar sem starfsmenn lögðu sig fram um að verja tíma og veita allar umbeðnar upplýsingar þrátt fyrir annir í daglegum störfum.

STARFSEMI MATVÆLASTOFNUNAR

Eins og áður sagði er starfsemi MAST hluti af afar mikilvægu sam-evrópsku eftirlitsstarfi með framleiðslu og meðhöndlun matvæla, sem er grundvöllur þess að Ísland geti rækt skyldur sínar og þar með verið þátttakandi í sameiginlegum markaði EES. Það að MAST starfi á grundvelli Evrópulöggjafar og njóti trausts bæði hér á landi og erlendis er því gríðarlega mikilvægt.

MAST tók til starfa í núverandi mynd árið 2008. Eftirfarandi eru nokkur atriði sem tengjast starfseminni og byggja m.a. á samantekt Jóns Gíslasonar, forstjóra MAST.

HAGSMUNIR AÐ BAKI STARFSEMI MATVÆLASTOFNUNAR

Eins og áður segir, eru undirliggjandi hagsmunir af starfseminni mjög miklir og víðtækir og varða ekki einungis eftirlitsþega heldur þjóðina alla. Eftirfarandi er það helsta í þessu sambandi:

- Tryggja að farið sé að lögum og reglum um matvæli úr dýraríkinu, dýraheilsu, dýravelferð og aðbúnað við matvælaframleiðslu svo eitthvað sé nefnt, þannig að Ísland geti uppfyllt skyldur sínar gagnvart alþjóðasamstarfi á þessu sviði.
- Verndun lífríkis, einkum dýraríkis, með eftirliti með dýrasjúkdómum hvers konar, hvort sem er vegna innflutnings og útflutnings dýra eða dýraafurða eða sjúkdóma sem geta breiðst út og haft áhrif bæði á alidýr og villt dýr.
- Almenn dýravernd sem lýtur að velferð og meðferð dýra og hefur m.a. afgerandi áhrif á afurðasemi alidýra og aðbúnað og líðan gæludýra.
- Grundvöllur matvælaöryggis til dæmis með því að ekki berist smit eða eitrun í fólk úr matvælum og almennt að starfsemi í matvælaframleiðslu á þessu sviði standist opinberar kröfur og kröfur neytenda.
- Útvörður milliríkjavíðskipta með lifandi dýr, matvæli og aðrar afurðir, og grundvöllur þess að skapa aðgang að erlendum mörkuðum með því að vera trúverðugur eftirlitsaðili sem skapar traust á íslenskri matvælaframleiðslu og hefur víðtæk tengsl við sambærilega aðila ekki einungis í EES löndum heldur um allan heim.
- Að framkvæmd búvörusamninga sé hnökralaus og tryggi að útgreiðslur fylgi þeim reglum og opinberu viðmiðunum sem eru skilyrði þess að bændur njóti framlaga samkvæmt samningunum.

Ofangreint er einungis nokkur dæmi um mikilvæga hagsmuni sem eru að baki starfsemi MAST. Listann má bæði lengja og bæta í einstök atriði sem tekin eru fram. Það er augljóst, að hagsmunir eru víðtækir og fjölbreyttir allt frá því að snúa að verndun lífríkis Íslands og velferð dýra almennt auk matvælaöryggis alls almennings, til þess að tryggja hnökralaus utanríkisviðskipti og aðgang íslensks atvinnulífs að erlendum mörkuðum með matvæli.

Miklu skiptir því að vel takist til með starfseminni og fullur skilningur ríki milli löggjafa, ráðuneytis og stofnunar um þau grundvallaratriði sem tryggja best skilvirkni og árangur í

Þessu mikilvæga hlutverki. Af þeim sökum miðar eftirfarandi samantekt að því að benda á þau atriði sem taka þarf til skoðunar, ekki einungis í starfseminni heldur og þeirri umgjörð sem henni er búin með löggjöf og samspili þeirra markmiða sem stefnt er að og aðfanga sem stofnunin hefur úr að spila til þess að ná þeim markmiðum.

HELSTU ÞÆTTIR STARFSEMINNAR

Eftirfarandi er yfirlit (ekki tæmandi) yfir þau verkefni sem MAST hefur með höndum:

- Dýraheilbrigði og eftirlit með dýrahaldi og dýravelferð;
- Matvælaöryggi og yfirumsjón með þeim hluta starfsemi heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga sem snýr að matvælaeftirliti;
- Neytendavernd, fræðsla og upplýsingagjöf;
- Plöntuheilbrigði og eftirlit með sáðvörum, fóðri og áburði;
- Eftirlit með frumframleiðslu og sláturhúsum ásamt kjötmati;
- Eftirlit með kjötvinnslum, mjólkurbúum og framleiðslu eggja;
- Eftirlit með sjávarafurðum, ræktunarsvæðum skeldýra og fiskeldi;
- Súnur og sóttvarnir, auk viðbragðsáætla vegna sjúkdóma í dýrum og mönnum;
- Eftirlit og þjónustusamningar vegna dýralæknaþjónustu;
- Greiðslustofnun vegna dýralæknaþjónustu;
- Framkvæmd búvörusamninga;
- Stjórnsýsluverkefni og löggjöf;
- Tengiliður við alþjóðastofnanir og störf við framkvæmd EES-samningsins;
- Inn- og útflutningseftirlit, landamærastöðvar og opnun markaða fyrir afurðir.

Ætla má að fjöldi þeirra aðila sem MAST hefur eftirlit með sé um 6.000, en þar er um að ræða allar framleiðslueiningar í sjávarútvegi og fiskiskip, allir bændur og afurðastöðvar landbúnaðarframleiðslu á öllum sviðum auk inn- og útflutningsaðila almennt.

Á síðustu 5 árum hefur verkefnum MAST fjölgað og örar breytingar orðið á umfangi starfseminnar eins og sést á eftirfarandi yfirliti:

- 2010: Eftirlit með kjötvinnslum, mjólkurbúum og eggjaframleiðslu, áður hjá heilbrigðiseftirliti;
- 2011: Eftirlit með sjávarafurðum, sem áður var hjá sjálfstætt starfandi skoðunarstofum;
- 2011: Fækkun umdæma og héraðsdýralækna ásamt endurskipulagningu dýralæknaþjónustu;
- 2013: Stjórnsýsla og eftirlit vegna dýraverndar, sem áður var hjá Umhverfisstofnun;

- 2014: Búfjáreftirlit frá sveitarfélögum og nýskipan eftirlits með dýrahaldi og dýravelferð;
- 2015: Eftirlit og stjórnýsla vegna fiskeldis frá Fiskistofu og Umhverfisstofnun;
- 2015: Stjórnýsla um vernd afurðarheita sem vísa til uppruna, landsvæðis eða sérstöðu;
- 2016: Stofnunin tók yfir stjórnýsluverkefni frá Bændasamtökum Íslands;
- 2016: Innri úttektir á eigin starfsemi og annarra.

Þegar starfsemi MAST hófst í núverandi mynd störfuðu 75 manns hjá stofnuninni, en nú eru um 90 fastir starfsmenn í þjónustu MAST. Aðeins hluti þessarar fjölgunar starfa er vegna þeirra verkefna sem tengjast eftirlitshlutverki MAST. Rík ástæða er til þess að skoða nánar hvort haldist hafi í hendur fjölgun sumpart viðamikilla verkefna og nauðsynleg aðföng til þess að sinna þeim sem skyldi. Eitt af því sem komið hefur berlega í ljós við skoðun á starfsemi, er að álag er mikið og stofnunin virðist ekki ná að sinna bæði innri verkefnum sem og samskiptum við ytri aðila sem skyldi. Það verkefni sem úttektaraðilum var falið laut ekki að nákvæmri verkefna-og kostnaðargreiningu til þess að meta þetta til hlítar. Mörg önnur atriði benda þó ótvírætt til þess að stofnuninni sé ætlað um of; sem kemur niður á vinnubrögðum, starfsanda og samskiptum út á við. Um það verður nánar fjallað síðar, en á þessu stigi er látið nægja að benda á að miðað við undirliggjandi hagsmuni er afar mikilvægt að skoða þá hlið til hlítar.

LÖG OG REGLUGERÐIR UM STARFSEMINA

MAST starfar samkvæmt lögum nr. 80, frá 24. maí 2005 sem tóku gildi árið 2006. Allmargar breytingar hafa verið gerðar á lögnum, sem ekki eru tundaðar hér. Starfsemi nýrrar stofnunar á grundvelli laganna var komin í endanlegt horf árið 2008.

Í lögum um MAST er fjallað um hlutverk stofnunarinnar og vísað í 21 mismunandi lög sem lúta að verkefnum stofnunarinnar, sem síðan er greint nánar frá í margvíslegum reglugerðum. Lögin sem vísað er í varðandi hlutverk MAST skv. 2. gr. laga nr. 80/2005 eru eftirfarandi:

- Nr. 66/1998, um dýralækna og heilbrigðisþjónustu við dýr.
- Nr. 25/1993, um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim.
- Sóttvarnalög, nr. 19/1997.
- Nr. 94/1962, um almannavarnir.
- Nr. 67/1990, um Tilraunastöð Háskóla Íslands í meinafræði að Keldum.
- Nr. 54/1990, um innflutning dýra.
- Nr. 60/2006 um varnir gegn fisksjúkdómum.
- Lyfjalög, nr. 93/1994.
- Nr. 6/1986, um afréttamálefni, fjallskil o.fl.
- Nr. 55/2002, um útflutning hrossa.
- Nr. 22/1994, um eftirlit með fóðri, áburði og sáðvöru.
- Nr. 51/1981, um varnir gegn sjúkdómum og meindýrum á plöntum.

- Nr. 96/1997, um slátrun og sláturafurðir.
- Búvörulög, nr. 99/1993.
- Nr. 38/2013 um búfjárhald o.fl.
- Nr. 162/1994, um lífræna landbúnaðarframleiðslu.
- Nr. 55/1998 um meðferð, vinnslu og dreifingu sjávarafurða.
- Nr. 93/1995 um matvæli.
- Nr. 55/2013 um dýravelferð.
- Nr. 71/2008 um fiskeldi.
- Nr. 90/2011 um skelfiskrækt

Núgildandi lög um MAST eru í sex greinum og þar er lítið fjallað um hlutverk og markmið starfseminnar að öðru leyti en því að vísað er í verkefni samkvæmt ofangreindum lögum. Nú fer fram undirbúningur að nýjum lögum um MAST, og mikilvægt að þar komi fram með skýrum hætti umfang, ábyrgð og umboð stofnunarinnar þegar á heildina er lítið. Ofangreind upptalning sýnir glöggst hversu margvísleg verkefni MAST eru. Undir venjulegum kringumstæðum mundi þessi margbreytileiki benda til þess að það sem kalla má þungamiðju eða „fókus“ í starfseminni sé óljós og því erfitt að átta sig á hlutum eins og nauðsynlegri forgangsröðun verkefna og samstillingu starfsmanna um sameiginlegt hlutverk („mission“). Auk þess sem tekið er fram varðandi nýja lagasetningu, er mikilvægt að samfara henni fari fram mótun eins konar „eigendastefnu“ af hálfu stjórnvalda sem meðal annars inniheldur hlutverk og framtíðarsýn og skilgreiningu á þeim árangri sem vænst er af starfsemi stofnunarinnar.

STÖÐUGREINING - HEILDARMYNDIN

Eftirfarandi eru nokkur helstu atriði sem komu fram í greiningu á innri styrk og stöðu MAST. Þessi atriði voru sett fram á sameiginlegum fundi rúmlega 20 stjórnenda og starfsmanna stofnunarinnar og sýna í hnotskurn sýn þeirra á núverandi stöðu og tækifæri til þess að ná auknum árangri í starfseminni. Þessar niðurstöður eru síðan studdar viðtölum við einstaka starfsmenn og hagsmunaaðila, og könnunum meðal allra starfsmanna. Í næstu köflum þessa hluta verður nánar vikið að einstökum atriðum sem hér koma fram. Í mörgum tilvikum er þegar í gangi ferli til þess að bæta úr og styrkja einstaka þætti, en á öðrum sviðum þarf að veita svigrúm í starfseminni til þess að breyta og styrkja þætti í stjórnun og starfsemi sem eru til þess fallnir að létta af álagi og auðvelda stofnuninni að rækja lögbundnar skyldur sínar.

Umræðan leiddi í ljós tvenns konar áskoranir sem starfsemin stendur frammi fyrir og sem jafnframt tengjast innbyrðis:

1. MAST nær ekki að sinna öllum lögbundnum skyldum sínum og mikið álag og annir eru hjá stjórnendum og starfsmönnum. Töluvert er um langtímaveikindi vegna álags og í starfseminni sjást víða merki þreytu og jafnvel kulnunar.
2. Stofnunin starfar ekki nægilega vel sem ein samstillt heild. Ímynd bæði meðal eftirlitsþega og í samfélaginu í heild er ekki nægilega góð.

Þessar áskoranir tengjast innbyrðis. Ef MAST nær ekki að sinna lögbundnum skyldum sínum og mikið álag er í starfsemi hefufur það neikvæð áhrif á ímynd stofnunarinnar sem aftur dregur úr hvatningu og mætti starfsmanna þannig að samspilið milli 1. og 2. liðar verður eins konar vítahringur. Jafnframt þarf að hafa í huga, að mat á því hvort um sé að ræða álag eða ekki, er huglægt. Auk þess geta ýmsir þættir í menningu, hugarfari, skipulagi og stjórnun beinlínis valdið álagi, til viðbótar því sem orsakast af daglegum verkefnum.

Það er því nauðsynlegt að skoða nánar undirliggjandi orsakabætti og greina hvar koma þurfi við úrbótum til þess að tryggja betur jákvæða og uppbyggilega þróun. Niðurstöður kannana á menningu og hugarfari benda til þess að innan MAST fari töluverð orka og tími í ýmis konar innri mál sem með rétttri nálgun ætti að vera hægt að koma í veg fyrir. Miðað við þessar niðurstöður virðist liggja nokkuð beint við að kraftar starfsfólks nýtast ekki til fulls. Með þessu er ekki fullyrt að þeir álagstengdu þættir sem bersýnilega eru að há starfsemi séu eingöngu heimatilbúnir. Framkvæma þarf nánari greiningu á verkefnum og aðföngum til þess að kanna málið til hlítar. Miðað við það mikilvæga hlutverk sem MAST er trúað fyrir til þess að tryggja hagsmuni bæði atvinnulífsins og allra landsmanna, er nauðsynlegt að þær úrbætur sem nauðsynlegar eru fá fulla athygli, bæði stjórnvalda og stjórnenda stofnunarinnar.

Segja má að rétt sé að hefja eftirfarandi orsakakeðju með því að benda á, að eins og mál standa nú er sú löggjöf sem MAST starfar eftir bæði margslungin og flókin auk þess sem opinber stefna og framtíðarsýn er óljós og þar með kröfur og markmið um árangur. Óljós sameiginleg sýn stjórnvalda og starfsmanna MAST á hlutverk og markmið starfseminnar veldur því að skyldur og heimildir eru ekki fyllilega ljósar að mati stjórnenda, og þar með eru starfsmenn ekki nægilega samstilltir um sameiginlegt hlutverk, enda verkefni mjög margbreytileg. Það skal tekið fram, að unnið er að endurnýjun laga um MAST og er mikilvægt að sú endurnýjun fari fram í nánú samstarfi milli ráðuneytis, stofnunar og hagsmunaaðila og að í kjölfarið verði mótuð heildræn opinber stefna um starfsemina sem auðveldar ákvarðanir um áherslur í þróun innviða hennar og eftirfylgni með árangri.

Skipulag starfseminnar var nýlega endurskoðað, en er ekki fullmótað í verki enda er við því að búast að tíma taki að skýra línur um hlutverk, ábyrgð og umboð til ákvarðana. Með skýrari sameiginlegri sýn á áherslur og markmið bæði meðal atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins og MAST og innbyrðis hjá MAST verður unnt að koma við aukinni valddreifingu með bætum ákvarðanaferlum og léttu þar með álagi af stjórnendum og auka viðbragðsflýti þar sem hægt er að koma því við.

Fyrir liggur stefna stjórnenda MAST þar sem grunnildi stofnunarinnar eru jafnframt sett fram, en þessi vinna hefufur farið fram í yfirstjórn stofnunarinnar. Ekki hefufur með markvissum hætti verið unnið með þessa stefnumótun meðal starfsmanna og ekki fyllilega ljóst að hve miklu leyti þeir telja sig vera þátttakendur í framkvæmd hennar. Í umræðum kom fram að leggja bæri aukna áherslu á að yfirfæra stefnu í langtímaáætlanir og mælanleg markmið. Þetta tengist því sem áður hefufur verið nefnt um lagasetningu og opinbera stefnumörkun. Með skýrari línunum að þessu leyti skapast grundvöllur til formlegra samskipta um kröfur og markmið um árangur þar sem eftirfylgni og endurmat er stutt viðeigandi upplýsingum. Samskipti um starfsemina milli MAST annars vegar og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins hins vegar, verða jafnframt markvissari, en auk þess verður öll miðlun upplýsinga bæði inn á við og út á við árangurstengdari og betur til þess fallin að auka skilning á starfsemi. Það auðveldar jafnframt öll samskipti um samspil hlutverks, þungamiðju og fjármögnunar starfseminnar.

Það er ekki einungis, að verkefni MAST séu fjölbreytt og víðfeðm, það á jafnframt við um fjölbreytileika þeirra hópa og aðila sem hafa hagsmuni af starfsemi og þjónustu stofnunarinnar. Þar er um að ræða mjög mismunandi þarfir og kröfur sem gerðar eru til stofnunarinnar og þessi fjölbreytileiki krefst mismunandi nálgunar í samskiptum og upplýsingagjöf, auk þess sem þörf fyrir þjónustu er mjög mismunandi. Þegar um er að ræða matvælaeftirlit eru það atvinnugreinar í landbúnaði, sjávarútvegi og fiskeldi sem skipta mestu, en auk þess aðilar í útflutningi og innflutningi þeirra matvæla sem háð eru eftirliti. Hér er um að ræða um 6 þúsund fyrirtæki og einstaklinga sem eru undir eftirliti stofnunarinnar. Með lögum um dýravelferð bætist í raun við allur almenningur, eða sá hluti hans sem heldur gæludýr, auk þeirra sem stunda dýraeldi hvort sem um er að ræða landbúnað eða fiskeldi. Að auki blandast hagsmunir er varða verndun umhverfis og lífríkis, t.d. verndun villtra laxastofna, inn í myndina auk þess sem almenningur hefur ríka hagsmuni af matvælaöryggi almennt. Síðast en ekki síst eiga flestir bændur landsins allt sitt undir því að vel takist til með framkvæmd búvörusamninga, sem er afgerandi fyrir afkomu þeirra. Miklu hlýtur því að skipta að ytri samskipti séu vel skipulögð og taki mið af þessum ólíku hópum og kröfum og mikilvægt að móta stefnu um það hvernig MAST hyggst annast þessi samskipti og hversu mikið rými þau eiga að hafa í starfseminni bæði með tilliti til mannafla, fyrirkomulags og kostnaðar.

Í innri verkefnum og þjónustu MAST eru ýmis tækifæri til úrbóta og samkvæmt þeim upplýsingum sem fram komu við úttektina er stöðugt unnið að slíkum úrbótum. Bent er á margvísleg tækifæri í 2. hluta þessarar úttektar. Enn er talsverð vinna framundan við að skilgreina betur og samræma ýmsa verkferla og samræma þau ákvæðum og fyrirmælum í lögum og reglugerðum, en með því að skilgreina sérstakt samræmingarsvið í starfsemi MAST síðla árs 2016 var leitast við að sameina verkefni er lúta að samræmingu verklags af margvíslegu tagi.

MAST annast fyrst og fremst þekkingarstarfsemi. Menntunarstig er hátt og starfsemin gerir kröfur til mikillar þekkingar á viðkomandi fagsviðum og að þeirri þekkingu sé vel við haldið. Stofnunin fæst jafnframt við vandasöm verkefni í samskiptum sínum við eftirlitsþega þar sem miklu skiptir að farið sé rétt að bæði hvað varðar stjórnsýslu og mannleg samskipti. Starfsmenn þurfa því ekki aðeins að hafa gott vald á þeirri fagþekkingu sem nauðsynleg er heldur jafnframt vera í stakk búnir til þess að hafa árangursrík samskipti við eftirlitsþega þannig að ekki valdi óþarfa álagi og streitu. Þegar rætt var um mannauðsmál stofnunarinnar kom fram að þau þarf að styrkja. Einkum þarf aukna áherslu á þjálfun og þróun starfsmanna. Það þjónar bæði nauðsynlegum faglegum tilgangi og er til þess fallið að auðvelda starfsmönnum á vettvangi störf sín og létta af þeim álagi, sem töluvert ber á.

Þegar allt ofangreint er tiltekið:

1. Skýr opinber stefnumörkun yfirfærð í starfsemi stofnunarinnar og studd viðeigandi árangursviðmiðum sem leiðir til...
2. menningar og hugarfars sem einkennist af samstillingu og hvatningu þar sem skýr hlutverk og umboð til athafna fara saman...
3. svo vinna megi eftir langtímaáætlunum og samræmdu verklagi þar sem starfsmenn fá til þess viðeigandi stuðning og þjálfun,

má ætla að hægt verði að taka á ýmsum innri málum sem leiða til aukinnar skilvirkni og minna álags á sama tíma og raunsæi ríkir um samspil verkefna og nauðsynlegra aðfanga til þess að ljúka þeim með árangri.

Í næsta hluta verða settar fram ábendingar um úrbætur sem mikilvægt er að ráðast í. Sumpart er um að ræða verkefni sem þegar eru í farvegi innan stofnunarinnar. Það er hins vegar ljóst, að þegar haft er í huga álag og annir í starfseminni, er mikilvægt að forgangsraða verkefnum og tryggja ráðstafanir til þess að geta unnið að þeim án þess að það komi niður á nauðsynlegum daglegum skyldum og þjónustu stofnunarinnar. Þess vegna er lögð áhersla á að gerð verði heildræn verkefnaáætlun sem studd er bæði af ráðuneyti og stjórnendum MAST þar sem verkefnum er forgangsraðað og þau tímasett og fylgt þannig eftir af báðum aðilum. Eðlilegast er að mati skýrsluhöfunda að settur verði upp stýrihópur sem hefur það hlutverk að fylgja eftir verkefnum og ræða þann stuðning sem nauðsynlegur er til þess að framkvæma þau. Auk þess verði fylgst með framvindu verkefna og þeim árangri sem þau skila.

ANNAR HLUTI – ÚRBÓTATÆKIFÆRI Í INNRA STARFI

Hér verður farið yfir helstu atriði sem taka þarf til athugunar varðandi núverandi stöðu og starfsemi MAST. Í eftirfarandi samantekt er leitast við að fjalla um aðalatriðin í stuttu máli og gera grein fyrir mati á því sem breyta þarf. Í mörgum tilvikum eru þau atriði sem hér verða nefnd nú þegar komin í úrlausnarferli og mun verða gerð grein fyrir því eftir því sem við á.

STEFNA OG ÁHERSLUR

Eins og mál standa nú, liggur ekki fyrir heildstæð stefna stjórnvalda um matvælaeftirlit í landinu (matvælastefna). Eftirlitið er unnið af tveimur aðilum, þ.e. MAST annars vegar og heilbrigðiseftirliti sveitarfélaga hins vegar. Með það í huga, að HES skiptist í tíu sjálfstæða aðila, með framkvæmdastjóra á hverju svæði fyrir sig, má í raun segja að 11 aðilar sinni þessu eftirliti. Það hefur komið skýrt fram í athugunum höfunda, að þetta fyrirkomulag er ýmsum vandkvæðum bundið og veldur óhagræði og ósamræmi í framkvæmd eftirlits. Við samanburð á matvælaeftirliti í nágrannalöndum Íslands kom fram, að heildstæð matvælastefna er fyrirliggjandi auk þess að þróunin hefur verið í þá átt að færa matvælaeftirlit á eina hendi. Burtséð frá þessu kom fram að óljós stefna og framtíðarsýn á þessu sviði gerir erfiðara um vik að skilgreina umfang og árangur sem aftur er grundvöllur þess að stilla saman væntingar stjórnvalda, eftirlitsþega og stofnunarinnar um hvað einkenni æskilegt matvælaeftirlit. Við leggjum til að ráðist verði í stefnumótun af þessu tagi með víðtæku samráði hagsmunaaðila, en bendum jafnframt á eftirtalin verkefni sem brýnt er að huga að nú þegar.

- Hafa samráð við hagsmunaaðila við gerð frumvarps um MAST.
 - *Staða: Frumvarp er í smíðum.*
- Skipuleggja umræðu milli ráðuneytisins og MAST um hlutverk og áherslur í starfseminni sem verði leiðarljós stjórnenda við mótun og framkvæmd stefnu og markmiða. Í þessu verkefni felst að ræða samræmi og samspil milli MAST og heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga.
- Skapa nauðsynlegt rými til þess að vinna með stefnumótun á einstökum sviðum með þátttöku helstu lykilstarfsmanna til þess að dreifa eignarhaldi og tryggja samstöðu um þau verkefni sem vinna þarf stefnunni til framdráttar.
 - *Staða: Í tengslum við þessa úttekt hefur verið unnið með skilgreiningu á hlutverki (mission), framtíðarsýn (vision) og stefnu einstakra sviða til þess að auðvelda samræmingu stjórnenda innbyrðis og móta upplegg fyrir víðtækari umræðu innan sviða. Fyrir dyrum stendur umræða um stefnu á einstökum starfssviðum.*
- Vinna markvisst með innleiðingu fyrirliggjandi gilda MAST þannig að um þau ríki skilningur og samstaða og þau verði starfsmönnum mikilvægt leiðarljós um áherslur og nálgun í starfsemi og þjónustu.

- Styrkja vinnslu og miðlun upplýsinga um starfsemi, rekstur og árangur til þess að skapa samstöðu og ábyrgðartilfinningu gagnvart hlutverki og árangri stofnunarinnar.
 - *Staða: UT-teymi hefur verið sett á laggirnar innan MAST sem vinnur að því að útfæra þarfir og skipuleggja nánara samstarf við upplýsingatækni innan Fiskistofu.*

STJÓRNUN OG SKIPULAG

Stjórnendur MAST, þ.e. forstjóri, forstöðumenn sviða og framkvæmdastjórar skrifstofa, eru faglega sterkir hver á sínu sviði. Þar af leiðir að athyglin beinist fyrst og fremst að þeim þáttum, en minna rými er til stjórnunar stofnunarinnar. Hafandi í huga, að innra starf MAST snýst fyrst og fremst um fólk og þekkingu og að nýta krafta starfsfólks til fulls, þarf að leggja sérstaka rækt við stjórnunar- og forystuhlutverkið. Mikilvægt er að stjórnendur einbeiti sér að því að auka sjálfstæði sérfræðinga stofnunarinnar svo sem verða má og fækka þar með málum sem rata á borð stjórnenda, sem geti þess í stað beint athygli sinni að mikilvægum innri verkefnum sem eru til þess fallin að nýta krafta starfsfólks, þekkingu þess og reynslu, til fulls. Við teljum mikilvægt að ráðast í og/eða ljúka eftirtöldum verkefnum:

- Ljúka innleiðingu skipulagsbreytinga með því að skapa sameiginlegan skilning stjórnenda og starfsmanna á hlutverki og markmiðum einstakra sviða og tryggja að fyrir liggja skýrar starfslýsingar starfsmanna á öllum sviðum.
 - *Staða: Er að mótast eftir því sem reynsla kemur á nýtt skipulag, en þarf að fjalla um tiltekin álitamál, einkum skilgreiningu faglegrar ábyrgðar. Starfslýsingar liggja fyrir að hluta en ekki að öllu leyti. Titlar í sögulegu samhengi og lög um starfsheiti hafa flækt þessi mál nokkuð.*
- Ræða og skera úr um ákvarðanatökufæri þar sem samspil faglegrar og lagalegrar ábyrgðar er afgerandi.
 - *Staða: Ekki í formlegum farvegi og af viðtölum að dæma liggur ekki fyrir sameiginlegur skilningur meðal stjórnenda.*
- Skapa rými til þess að stjórnendur geti rækt það hlutverk sitt að hafa yfirsýn, dreifa valdi og ábyrgð, móta markmið og stefnu til lengri tíma og fylgja eftir. Huga að stjórnenda- og leiðtogaþjálfun sem miðar að því að samstillast stjórnendateymið um áherslur og aðferðafræði.
 - *Staða: Ekki í farvegi enn sem komið er, en brýnt að skipuleggja stuðning við stjórnendur og sameiginlega þjálfun teymisins í heild.*

- Efla skrifstofuþjónustu sem getur tekið við og skipulagt erindrekstur ytri aðila og svörun erinda svo minnka megi álag á stjórnendur og auðvelda skilvirk samskipti við viðkomandi hagsmunaaðila.
 - *Staða: Hefur verið rætt og velt upp leiðum til úrlausnar, en ekki liggur fyrir formleg ákvörðun um hvernig þessu skuli hagað. Á sumum sviðum er þörfin mjög brýn.*

SAMSTARF OG VERKLAG

Hluti af því að nýta kraftana betur er að koma við skilvirkari teymisvinnu þvert á svið og tryggja samræmt og skýrt verklag við framkvæmd eftirlits og verkefna því tengdu. Síðar í þessari skýrslu verður fjallað ítarlega um faglega hlið eftirlitsins, en hér er bent á nokkur atriði sem þarf að koma í kring og styrkja:

- Innleiða þverfaglega teymisvinnu í auknum mæli, einkum á fagsviðum, til þess að nýta krafta starfsfólks betur og skapa nauðsynlegt stuðningsnet í viðamiklum ákvörðunum og aðgerðum.
 - *Staða: Nú þegar hafa fastateymi verið skilgreind og unnið er að frekari skilgreiningu innan sviða en skilgreina þarf með skýrari hætti hlutverk þeirra og sameiginlega ábyrgð.*
- Efla verkefnastjórnun og formlega umgjörð um fyrirkomulag stærri verkefna til þess að undirbúa betur verkefnavinnu og tryggja nauðsynleg aðföng til þess að verkefnum ljúki eins og til er ætlast.
- Efla samskipti milli höfuðstöðva og starfseininga utan þeirra til þess að auka skilning og nýta sem best krafta allra starfseininga.
 - *Staða: Samskipti eru fyrir hendi að sjálfsögðu, en þau þarf að styrkja enn frekar og skapa formlegra fyrirkomulag.*
- Samræma verklag og vinnubrögð við eftirlit þannig að eftirlitsþegar geti gengið að því vísu hvernig eftirlitið er framkvæmt; óháð einstaklingum.
 - *Staða: Innan samhæfingarsviðs er unnið að gerð verkferla og starfsmönnum leiðbeint um framkvæmd þeirra. Þessu verki lýkur í raun aldrei, en erfiðleikum er bundið að samræma verklag MAST og heilbrigðiseftirlits á vegum sveitarfélaga, og hafa með því heildaryfirsýn yfir starfsemi þessara tveggja eftirlitsaðila.*
- Útfæra til fulls framkvæmd á áhættumiðuðu eftirliti þannig að tekið verði bæði á heildaráhættu (kerfisáhættu) og áhættu vegna einstakra eftirlitsþega.
 - *Staða: Unnið hefur verið að áhættuflokkun allra eftirlitsþega. Innleiðingu er lokið á öllum sviðum nema í frumframleiðslu. Mikilvægt að útfæra þannig að hægt sé að treysta áreiðanleika áhættumats. Í þessu efni hafa komið upp hnökrar í framkvæmd vegna margskiptingar í eftirliti (HES og MAST).*

HAGSMUNIR, TENGLI OG ÞJÓNUSTA

Við skoðun á þeirri fjölbreytni hagsmuna og hagsmunaðila sem snerta starfssvið MAST og fjallað var um í inngangi, er ljóst að samskipti við hina ólíku aðila er flókið og viðamikilið. Þeir aðilar sem leituðu til höfunda meðan á þessari úttekt stóð áttu það allir sammerkt að kvarta undan samskiptaleyzi eða seinum og óformlegum samskiptum við MAST. Það liggur jafnframt fyrir að eins og nú háttar er ekki heildstætt skipulag á þessum þætti innan stofnunarinnar. Hér er fjallað um helstu samskiptaflötina og bent á aðgerðir sem gætu auðveldað almenn samskipti, en um leið bætt gagnkvæman skilning beggja aðila:

- Koma á reglulegu mati á starfsemi og árangri milli ráðuneytis og MAST á grundvelli sameiginlegrar heildarstefnu og árangursmarkmiða. Skapa þannig grundvöll til umræðna um nauðsynlega þróun starfseminnar.
 - *Staða: Samráðsfundir eru haldnir, en ekki liggur nægilega skýrt fyrir hvernig best megi haga reglulegum samskiptum þannig að þau skili báðum aðilum mestum árangri.*
- Koma móttöku, úrvinnslu og afgreiðslu erinda og málaleitana í skipulagðan farveg.
- Kortleggja hagsmunaðila og ákveða með hvaða hætti skuli nálgast samskipti við ólíka hagsmunahópa eftir því sem þörf er á.
- Huga að því að koma upp formlegum samráðsvettvangi (fagráði) hagsmunaaðila sem fjallar um starfsemina, er stofnuninni mikilvægt bakland varðandi áherslur og þróun í starfseminni og stuðlar að auknum gagnkvæmum skilningi.
 - *Staða: Hefur verið rætt lauslega í samtölum, en ákvörðun liggur ekki fyrir hvort og þá hvernig.*

MANNAUÐUR

MAST annast þekkingarstarfsemi sem byggir allt sitt á starfsfólkinu og þeirri þekkingu og reynslu sem það býr yfir. Mannauðsmálum og samspili mannaúðs og menningar er of lítil gaumur gefinn að mati höfunda. Á sama tíma er stofnunin mjög háð einstaklingunum, einkum í hópi sérfræðinga og má illa við að missa reynslumikla sérfræðinga frá borði. Við það bætist, að hluti starfsfólks stofnunarinnar er að fást við viðkvæm og oft og tíðum erfið mál, sem geta valdið persónulegu álagi. Mannleg samskipti skipta sköpum. Mannauðsmál eru því einn af þeim krítísku þáttum sem huga þarf að.

- Huga að formlegum stuðningi við starfsmenn sem þurfa að sinna viðkvæmum og erfiðum verkefnum og úrlausnarefnum.
 - *Staða: Er í lokafasa úrlausnar og verður komið á innan skamms.*
- Þjálfa eftirlitsstarfsmenn til þess að gera þá betur í stakk búna til hafa árangursrík samskipti við eftirlitsþega.
 - *Staða: Ekki í farvegi.*
- Leggja aukna áherslu á viðeigandi endurmenntun og símenntun.

- *Staða: Unnið er með þennan þátt í tengslum við mannauðsstjórnun innan stofnunarinnar, en þarf að kortleggja betur og styðja við af hálfu stjórnenda.*
- Koma á formlegu starfi við að tvinna saman mannauð og menningu til þess að skapa hvetjandi umhverfi og nýta til fulls það sem í starfsmönnum býr.
 - *Staða: Ekki í farvegi.*

ÞRIÐJI HLUTI – DÝRAVELFERÐ OG MATVÆLAEFTIRLIT

MATVÆLAEFTIRLIT Í NOKKRUM LÖNDUM EVRÓPU

Tilhögun við matvælaeftirlit hefur verið skoðuð í nokkrum löndum Evrópu. Valin voru tvö nágrannalönd, Noregur og Danmörk, eitt nýlegt aðildarríki ESB í Austur Evrópu, Lettland, og eitt í Suður Evrópu, Slóvenía, og eitt með svipaðan iðnað og Ísland (fisk og kjöt), Portúgal.

Þau kerfi sem notuð eru í þessum löndum eru í öllum tilvikum flókin og margbrotin, sem endurspeglar að miklu leyti viðfangsefnið. Samræmd löggjöf gildir bæði um viðfangsefni eftirlitsins (fyrirtæki, býli og önnur starfsemi) og eftirlitið sjálft. Þrátt fyrir þetta þá er mismunur á tilhögun einstakra landa sem helgast að hluta til af sögulegum ástæðum, þ.e.a.s. að þegar þessi löggjöf var innleidd þá voru eldri kerfi aðlöguð að löggjöfinni. Þessu er öðruvísi háttað í flestum nýjum aðildarríkjum ESB. Það kerfi sem þau lönd notuðu var byggt á matvælaeftirlitskerfi fyrrum Sovétríkjanna sem var gjörólíkt því evrópska. Þessi lönd Austur Evrópu þurftu því að hanna kerfi frá grunni án þess að þurfa að taka tillit til þess sem áður var notað.

Evrópulöggjöf um matvælaeftirlit, dýraheilbrigði, dýravelferð og plöntuheilbrigði tekur mið af samningi Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar um hollustuhætti og plöntuheilbrigði, sem notar staðla þriggja staðlastofnana sem viðmiðun, Codex Alimentarius, OIE¹ og IPPC². Markmið samningsins er að samræma löggjöf á þessu sviði og þar með auka viðskipti með matvæli, dýr og plöntur og minnka líkur á tæknilegum hindrunum í viðskiptum, en mörg dæmi eru um slíkt. Þessi samningur og staðlarnir sem honum tilheyra er grófur rammi sem aðildarríkin nota til að útfæra eftirlitið nánar. Sú vernd sem samningurinn og staðlarnir veita er oft kölluð „hæfilegt verndarstig“, en allar breytingar um aukna vernd gegn hættum sem fylgja viðskiptum þarf að rökstyðja með vísindalegum aðferðum.

Annað mikilvægt atriði sem á uppruna sinn í þessum samningi er notkun á áhættugreiningu, sem skiptist í áhættumat, áhættustjórnun og áhættukynningu. Í Evrópusambandinu sér Matvælaöryggisstofnun Evrópu um áhættumat, auk samsvarandi stofnana í flestum aðildarríkjum, en framkvæmdastjórn ESB, Evrópuþingið og ráðið sér um áhættustjórnun ásamt hverju aðildarríki fyrir sig. Áhættukynning er upplýsingaflæði innan áhættugreiningarferlisins, milli þeirra sem sjá um áhættumat og áhættustjórnun, neytenda, fyrirtækja, vísindastofnana og annarra hagsmunaaðila. Áhættukynning er t.d. mikilvægur hluti af viðbragðsáætlunum. Mikil áhersla er lögð á sjálfstæði þeirra sem framkvæma vísindalegt áhættumat í þessu kerfi, og á að aðskilja eins og kostur er áhættumat og áhættustjórnun.

Það er mikilvægt að hafa þessar meginreglur í huga þegar fjallað er um matvælaeftirlit í Evrópu, og að gera sér grein fyrir að þó að löggjöfin sé sú sama þá eru til mismunandi túlkanir og skipulag og jafnframt að hafa í huga þann heildarramma og tilgang sem lýst er í samningnum um hollustuhætti og plöntuheilbrigði.

¹ Office International des Epizooties

² International Plant Protection Convention

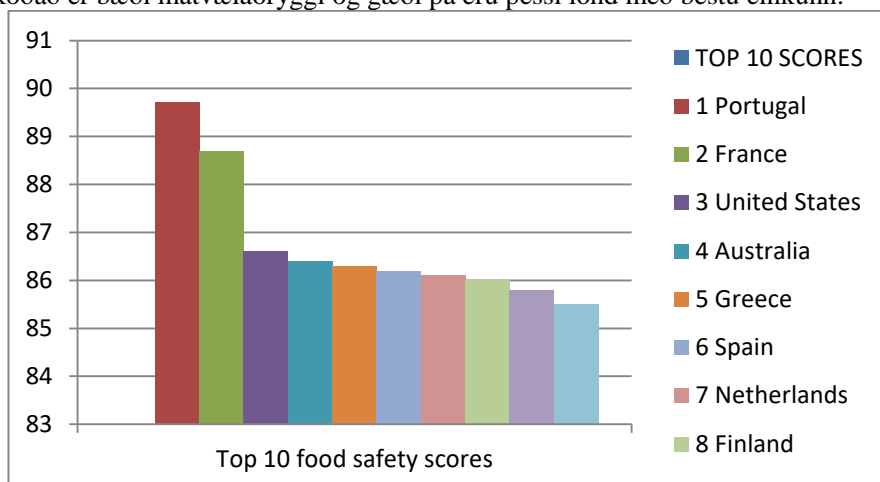
Í þessu sambandi er einnig bent á hugmyndina um „eina heilsu“ (one health) sem hefur fengið töluverða umfjöllun á síðustu árum^{3,4} og mætti ef til vill lýsa betur með hugtakinu „dýraheilsa er okkar heilsa“. Þessi hugmyndafræði byggist á þeirri staðreynd að um 60% af öllum smitsjúkdómum manna eru upprunnin í dýraríkinu og um 75% af öllum nýjum sjúkdómum. Sumir þessara sjúkdóma eru háðir öðrum hýslum svo að þeir berist milli manna en margir geta borist með matvælum.

Þessi stefna hefur sem markmið að bæta heilsufar allra, bæði manna og dýra, og hefur mikinn stuðning bæði frá lækna- og dýralæknastétt og öðrum vísindamönnum sem hafa sett sér það markmið að vinna saman gegn núverandi og nýjum hættum sem stöðja að heilbrigði manna og dýra.

Lyfjaónæmi hefur verið nefnt sem mikilvægt verkefni á þessu sviði, en OIE, FAO og WHO hafa unnið náið saman í þessu máli og héldu sameiginlega ráðstefnu 2013 þar sem fjallað var um góða starfshætti í lyfjamálum. Í sameiginlegri lokayfirlýsingu frá ráðstefnunni var bent á mikilvægi samstarfs milli heilbrigðisþjónustu manna og dýra sem og annarra stofnana og stétta sem um þessi mál fjalla[1].

Samanburður og mat á svo flóknum og fjölbreytilegum kerfum er erfiður þar sem margar mismunandi aðferðir eru notaðar til að ná sama marki. Ein af stærri skýrslum um matvælaöryggi og gæði er frá „The Economist Intelligence Unit“ og kallast „the Global Food Security Index⁵“. Þó hér sé fyrst og fremst fjallað um fæðuöryggi, þá er einnig að finna í þessum gögnum mat á matvælaöryggi. Þau 10 lönd heims sem fá fullt hús (100 stig) í þessu mati eru Ástralía, Austurríki, Bahrain, Belgía, Tékkneska lýðveldið, Danmörk, Finnland, Frakkland, Þýskaland og Grikkland.

Ef skoðað er bæði matvælaöryggi og gæði þá eru þessi lönd með bestu einkunn:



Þær skýrslur sem eru hafðar til hliðsjónar í þessari umfjöllun eru eftirlitsskýrslur frá ESA⁶ og ESB, og yfirlitsskýrslur um einstök lönd (country profiles). Einnig er stuðst við

³ <http://www.oie.int/en/for-the-media/onehealth/>

⁴ <https://www.cdc.gov/onehealth/index.html>

⁵ <http://foodsecurityindex.eiu.com/>

⁶ EFTA Surveillance Authority, Eftirlitsstofnun EFTA

yfirlit matvælaeftirlits sem áhættumatsstofnun Þýskalands⁷ lét útbúa. Sjá nánar í heimildaskrá [2].

Þessari umfjöllun er skipt í tvo meginkafla, nágrennalöndin tvö annars vegar, Noreg og Danmörku, en önnur lönd Evrópu hins vegar, Lettland, Slóveníu og Portúgal. Stiklað er á stóru og reynt að draga fram mikilvæg atriði. Vönduð úttekt á matvælaeftirliti í þessum löndum er meira verk en rúmast í þessari úttekt. Gott heilbrigði dýra er grundvallaratriði varðandi öryggi dýraafurða og verður því einnig fjallað um það þar sem við á.

NOREGUR OG DANMÖRK

Ef fyrst er litið á tilhögun í nágrennalöndum okkar, Noregi og Danmörku [3][4], þá er fyrrnefnda landið trúlega með líkari ytri aðstæður, mikinn sjávarútveg en hlutfallslega lítinn landbúnað. Í báðum löndum eru flókin og háþrúð kerfi sem hafa eftirlit **með allri matvælakeðjunni frá haga til maga**. Í báðum tilvikum er dýraheilbrigðisþjónustan og dýravelferð hluti af sömu stofnun. Danskur kjötiðnaður er aftur á móti mjög stór enda flytja Danir út mikið af kjöti og kjötvörum.

Lagaheimildir veita tilteknum ráðherra í Danmörku heimildir í ákveðnum málaflokki sem síðan veitir viðkomandi lögbæru yfirvaldi vald til að innleiða reglur.

Umhverfis- og matvælaráðuneytið í Danmörku (Miljø- og Fødevareministeriet⁸) hefur nýlega verið endurskipulagt, en sú deild sem sér um fóður, matvæli, dýraheilbrigði og dýraværend (Danish Veterinary and Food Administration / Fødevarestyrelsen – DVFA) er óbreytt. The Danish AgriFish Agency - DAFA tilheyrir sama ráðuneyti og sér um annað eftirlit með landbúnaði, fiskveiðum, fiskeldi, plöntum og garðyrkju. Hér verður aðallega fjallað um DVFA.

Landbúnaðarráðuneytið í Noregi er helsta ráðuneytið sem sér um matvælaeftirlit, en önnur ráðuneyti sem koma óbeint að þessum málaflokki eru ráðuneyti heilbrigðis, sjávarútvegs og umhverfis.

DVFA er **lögbært yfirvald í Danmörku**. Í samningi milli ráðuneytisins og DVFA eru sett fram markmið sem eru endurskoðuð árlega.

DVFA er skipt í þrjú svið (Dýraheilbrigði, matvæli og kjötskoðun) ásamt tveimur „sameiginlegum“ sviðum, samskipti og nýsköpun annars vegar og rekstur hins vegar, sem sér um bókhald, mannahald, gagnavinnslu og rannsóknastofur. DVFA hefur höfuðstöðvar í Glostrup nálægt Kaupmannahöfn en rekur einnig skrifstofur og rannsóknastofur um allt land. Kjötskoðunarsviðið var stofnað árið 2010 sem hluti af DVFA, en það er staðsett í Lystrup í miðhluta Jótlands. Reglur eru þróaðar og samræmdar á aðalskrifstofunni í Glostrup. Í stjórn sitja forstjóri og yfirmenn einstakra sviða. Yfirmaður dýraheilbrigðissviðs er jafnframt yfirdýralæknir í Danmörku.

Stofnunin hefur stjórn sem í sitja yfirmenn deildanna þriggja sem áður eru nefndar auk forstjóra og aðstoðarforstjóra sem jafnframt er framkvæmdastjóri yfir samskipta- og þróunarsviði stofnunarinnar.

⁷ Bundesinstitut für Risikobewertung

⁸ <https://www.foedevarestyrelsen.dk/OmFoedevarestyrelsen/Organisation/Sider/Forside.aspx>

Nýlega hefur DVFA ákveðið að fela einkaaðilum hluta af skoðunum í matvælaeftirliti. Gert er ráð fyrir að um 25% af opinberum skoðunum verði framkvæmdar af einkaaðilum sem jafnframt skulu hafa faggildingunum samkvæmt ISO17020 staðlinum.

Norska matvælastofnunin Mattilsynet er lögbært yfirvald í Noregi. Stofnunin sér um allt eftirlit með matvælakeðjunni frá fóðri til smásölu, veitir starfsleyfi og hefur eftirlit með að skilyrðum starfsleyfa sé fullnægt á hverjum tíma. Auk þessa hefur stofnunin eftirlit með dýraheilbrigði, dýravelferð, starfandi dýralæknum, dýraafurðum sem ekki eru notaðar í matvæli, efnum sem koma í snertingu við matvæli, framleiðslu á snyrtivörum og framleiðslu og dreifingu vöru til lækninga sem eru seld utan apóteka.

Fjármagn til skoðana er ákveðið af aðalskrifstofu fyrir hverja umdæmisskrifstofu fyrir sig, en frekari útfærsla og staðbundið áhættumat er framkvæmt af umdæmisskrifstofunum sjálfum.

Stofnanirnar eru stórar og dýrar í rekstri í báðum löndum. Í báðum tilvikum tekur iðnaðurinn þátt í kostnaði, eins og ESB reglugerð um framkvæmd eftirlitsins kveður á um⁹. Í Noregi nam heildarkostnaður árið 2015 131 milljónum evra, og í Danmörku 150.

Árið 2015 voru framkvæmdar 68 þúsund skoðanir í Noregi, en heildarfjöldi fyrirtækja er um 40000, þar af eru fyrirtæki sem starfa við matvælaframleiðslu um 10%. Í Danmörku voru rúmlega 60 þúsund fyrirtæki og þar voru framkvæmdar 75300 skoðanir.

Stofnanirnar tengdar matvælaeftirliti heyra undir mismunandi ráðuneyti. Í Danmörku eru ráðuneytin fjögur: Landbúnaðar-, dómsmála-, heilbrigðis- og umhverfisráðuneyti, og í Noregi þrjú: Landbúnaðar-, heilbrigðis- og iðnaðar- og sjávarútvegsráðuneyti. Í Noregi tekur Mattilsynet þátt í þróun laga og reglugerða en í Danmörku er slíkt á vegum ráðuneytisins.

Í **Noregi** sjá svæðaskrifstofur (regional) um samhæfingu umdæmisskrifstofanna og taka við kvörtunum vegna starfsemi þeirra.

Umdæmisskrifstofur sjá um að framkvæma eftirlit samkvæmt áætlun aðalskrifstofu til fimm ára í senn, þar með talinn fjárhagsáætlun og helstu áherslur. Áætlunin er svo aðlöguð áherslum á hverjum stað innan þessa ramma. Í sérstökum tilvikum, t.d. vegna farsóttar eða matarsýkinga, þá geta umdæmisskrifstofur sótt um breytingar tvisvar á ári.

DVFA í **Danmörku** er miðlæg en dreifstýrð stofnun, með samræmda starfsemi um allt land. Framkvæmdastjóri hvarrar umdæmisskrifstofu ber ábyrgð á gæðum og fjárhagslegum þáttum í rekstri.

Meginábyrgð er hjá viðkomandi umdæmisskrifstofum dýraheilbrigðis og matvæla. Starfsmenn í þessum deildum hafa beint samband við neytendur, fyrirtæki, starfandi dýralækna og búfjáreigendur. Þeir annast eftirlit með matvælum, fóðri og búfé. Þeir mynda starfshópa ef upp koma smitandi dýrasjúkdómar.

Áhættumat á landsgrundvelli er framkvæmt í báðum löndum. Í **Noregi** er það í höndum norsku vísindanefndarinnar um matvælaöryggi sem heilbrigðis- og velferðarráðuneytið skipar, en það er framkvæmt af aðilum eins og t.d. Dýrheilbrigðisstofnuninni og nokkrum rannsóknastofum.

⁹ Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 882/2004 frá 29. apríl 2004 um opinbert eftirlit til að staðfesta að lög um fóður og matvæli og reglur um heilbrigði og velferð dýra séu virt, auk áorðinna breytinga.

DVFA í Danmörku hefur samvinnu við háskóla og vísindastofnanir sem vinna vísindalegt áhættumat, sem er notað í stefnumótun og áhættustjórnun. Þessar stofnanir eru m.a.

1. Danski tækniháskólinn,
2. Háskólinn í Árósum
3. Háskólinn í Kaupmannahöfn
4. Food Science Copenhagen (FOSCO)
5. Danska miðstöðin fyrir dýravelferð (DCAW) og
6. Danska 3R miðstöðin

Danski tækniháskólinn tilheyrir vísinda-, tækni- og nýsköpunarráðuneytinu (MSTI) og þar eru tvær stofnanir, Dýraheilbrigðisstofnunin og Matvælastofnun. Báðar þessar stofnanir vinna að grunnrannsóknum og framkvæma vísindaleg áhættumöt.

Áhættuflokkun vegna eftirlits er framkvæmd í báðum löndum en kerfið er víðameira og þróaðra í Danmörku. Þar er ákveðin grunntíðni skoðana lögð til grundvallar, t.d. þar sem áhætta er mest 5 sinnum á ári og minnst einu sinni á tveggja ára fresti. Þessi tíðni skoðana lækkar eða hækkar eftir frammistöðu, t.d. þannig að fyrirtæki í hæsta áhættuflokki getur í besta falli náð því að vera skoðað aðeins tvisvar sinnum á ári.

Áhættuflokkun vegna matvælaeftirlits er notuð í **Noregi** en lýsing á því er ekki fyrir hendi. Áhættumatskerfi hefur verið sett upp fyrir fóður, þar sem fyrirtækjum er skipt upp í áhættuflokka, 1 til 4 þar sem lægsta áhættan er í flokki 1. Fjöldi skoðana í hverjum flokki er jafn númeri flokks, þ.e.a.s. 1. flokkur einu sinni á ári en 4. flokkur fjórum sinnum.

Eftirlitsstofnun EFTA hefur gert athugasemd við notkun áhættuflokkunar við matvælaeftirlit í Noregi. Mattilsynet hefur gripið til aðgerða og notar nýjan gagnagrunn stofnunarinnar við þá vinnu. Ekki fengust frekar upplýsingar um aðgerðirnar.

Í **Noregi** er framkvæmd **þvingunaraðgerða** á ábyrgð umdæmisskrifstofa.

Í **Danmörku** er skoðunarskýrsla, undirrituð af eftirlitsmanni, afhent eftir skoðun. Ef eftirlitsmaður ákveður að leggja á sektir eða hefja aðrar þvingunaraðgerðir, þá er einungis afhent uppkast að skoðunarskýrslu en lokaskýrsla ásamt ákvörðun um þvingunaraðgerðir er send skriflega til fyrirtækisins. Aðeins lögreglu er heimilt að framfylgja þvingunaraðgerðum í Danmörku, t.d. ef fyrirtæki borgar ekki sekt sem DVFA hefur lagt á það. Einstök stig þvingunaraðgerða eru eftirfarandi:

- Aðvaranir.
- Tilkynningar um þvingunaraðgerðir (t.d. til að krefjast endurbóta á innra eftirliti, banni á frekari framleiðslu, upptöku á matvælum o.s.frv.).
- Sektir, sem oftast eru staðlaðar sektir frekar en að kæra til lögreglu.
- Kæra til lögreglu ef brot eru alvarleg.

Þvingunaraðgerðir vegna dýravelferðar eru venjulega framkvæmdar í samstarfi milli lögreglu og DVLA.

Almennt séð þá eru **opinber gögn aðgengileg** almenningi í **Danmörku**. Á þessu eru þó takmarkanir, t.d. má ekki upplýsa um persónulegar upplýsingar, og sýnatökuáætlanir eru ekki aðgengilegar fyrir almenning. Sumt eftirlit er opinbert og aðgengilegt á vefsíðum, bæði samantektir og skoðunarskýrslan sjálf. DVFA tilkynnir einnig um innköllun á matvælum og lista yfir fyrirtæki með starfsleyfi. Hægt er að óska sérstaklega eftir frekari upplýsingum.

Skoðunarskýrslur fyrirtækja sem selja beint til almennings og heildsala eru aðgengilegar á netinu.

Viðbragðsáætlanir í Danmörku eru samhæfðar milli framleiðslugreina. Þetta eru viðbragðsáætlanir fyrir matvæli, fóður og dýraheilbrigði. Gerðar hafa verið leiðbeiningar fyrir framkvæmd innkallana á matvælum.

Samhæft kerfi er notað til að finna og safna upplýsingum um nýjar hættur. Áhersla er lögð á samvinnu milli þeirra sem vinna að dýraheilbrigði og heilbrigði matvæla annars vegar og heilbrigðisyfirvalda hins vegar (OIE „One health approach“).

Sérstakur viðbragðshópur um matvæli tryggir ótvíræðar og samræmdar leiðbeiningar um meðhöndlun neyðarráðstafana. Þessi hópur er einnig tengiliður fyrir RASFF¹⁰.

Ábyrgð einingarinnar er m.a. eftirfarandi:

- Samræma vinnu ef upp koma matvælasýkingar.
- Afturkalla vörur í samræmi við öryggiskröfur vegna matvæla.
- Gerð viðbragðsáætlana fyrir matvæli og viðbrögð fyrir almenna borgara innan DVFA.
- Viðvörðunarkerfi almennings í neyðartilvikum og neyðarlína vegna fyrirspurna.

Auk þessa er stofnun sem sér um stjórnun í neyðartilvikum, (Danish Emergency Management Agency – DEMA); og stjórnar þá samhæfingu og veitir ráðgjöf. Stofnunin aðstoðar DVFA í neyðartilvikum.

Viðbragðsáætlanir eru til staðar fyrir dýrasjúkdóma og matvælaöryggi í **Noregi**. Framkvæmd þeirra er á vegum Mattilsynet.

ÖNNUR LÖND EVRÓPU

Slóvenía og Lettland eru ný aðildarríki í sögulegu samhengi en Portúgal er valið með tilliti til stærðar og samsetningar matvælaframleiðslunnar.

Íbúafjöldi tveggja fyrrnefndu landanna er mjög svipaður, um 2 milljónir. Portúgal er fjölmennara með um 10 milljónir íbúa.

Þau gögn sem stuðst er við eru landsskýrslur ESB (country profiles) [5][6][7] og upplýsingar frá viðkomandi stofnunum.

Fjöldi matvælaíðnaðarfyrirtækja í Lettlandi er **786**. Þess ber að geta að upptalningin nær aðeins til matvælafyrirtækja hvort sem þau vinna matvæli úr dýraríkinu eða ekki. Inn í þessa upptalningu vantar býli, fyrirtæki sem safna, vinna úr og geyma aukaafurðir úr dýrum, sem ekki eru ætlaðar til manneðis, sæðingarstöðvar, markaði, fiskeldi, alifuglabú og smásölu.

Heildarfjöldi starfsfólks sem vinnur við eftirlit með matvælaöryggi og dýraheilbrigði í Lettlandi er **1985**.

Fjöldi fyrirtækja í Portúgal er **2978** (án heild- og smásölu) og fjöldi starfsfólks um **850**. Ekki fundust tölur frá Slóveníu.

Þau ráðuneyti sem bera ábyrgð á eftirliti með matvælaframleiðslu í **Slóveníu** eru ráðuneyti landbúnaðar, skógræktar og matvæla; heilbrigðisráðuneyti, fjármálaráðuneyti og umhverfisráðuneyti. Í **Lettlandi** liggur ábyrgð hjá landbúnaðarráðuneyti og í **Portúgal** er ábyrgðinni dreift á ráðuneyti landbúnaðar, skógræktar og byggðaþróunar;

¹⁰ Rapid Alert System for Food and Feed (RASFF) er tilkynningakerfi fyrir matvælaöryggi innan ESB.

sjávarútvegsráðuneyti, efnahagsráðuneyti og fjármálaráðuneyti. Önnur ráðuneyti hafa óbein afskipti af matvælaeftirliti í Portúgal, svo sem heilbrigðisráðuneytið og innanríkisráðuneytið.

Lögbær yfirvöld í þessum löndum eru eftirtalin: Í **Slóveníu** Stjórnvald matvælaöryggis, heilbrigði dýra og verndun plantna (AFSVSPP). Í **Lettlandi** Matvæla- og dýraheilbrigðisstofnunin (MDS) (Food and Veterinary Service) og í **Portúgal** er sjálfstæð stofnun innan ráðuneytis landbúnaðar, skógræktar og byggðaþróunar, sem sér m.a. um matvæli og dýraheilbrigði (Directorate-General for Food and Veterinary - DGAV).

Á vegum landbúnaðarráðuneytisins í **Slóveníu** eru tvær stofnanir, AFSVSPP og Eftirlitsstofnun Slóveníu fyrir landbúnað og umhverfismál (IRSAE). AFSVSPP ber ábyrgð á um 90% af eftirlitinu og IRSAE 10%. Frá árinu 2013 hefur það verið á ábyrgð AFSVSPP að undirbúa lagamma og stjórna og meta áhættu varðandi lýðheilsu, heilbrigði dýra og plantna og sinna eftirliti matvæla og fóðurs í allri fæðukeðjunni frá akri til neytenda.

AFSVSPP undirbýr löggjöf og framkvæmir opinbert eftirlit með framleiðslu, vinnslu og dreifingu matvæla úr dýraríkinu. Skoðun og eftirlit nær einnig til inn- og útflutnings, samgangna, flutnings, geymslu, heild- og smásölu nema veisluþjónustu, veitinga í stofnunum og mótuneytum í verksmiðjuskipum.

Aðalskrifstofa AFSVSPP semur leiðbeiningar fyrir eftirlitið, gefur upplýsingar um starfsleyfi fyrirtækja í matvælaframleiðslu og semur árlegar eftirlitsáætlanir.

Stofnunin hefur framkvæmdastjóra sem jafnframt er yfirdýralæknir Slóveníu. Tæknilegar deildir eru á millistigi fyrir eftirlit með öryggi matvæla, dýraheilbrigði og verndun plantna, innri endurskoðun og almennan rekstur.

Við stofnunina er alþjóðadeild sem sér um innflutning á lifandi dýrum, plöntum, matvælum úr dýraríkinu, öðrum efnum úr bæði dýra- og plönturíkinu og fóðri, útflutning á sömu vörum og viðskipti með sömu vörur innan ESB og TRACES¹¹ kerfisins. Innflutnings- og útflutningseftirlit í þessum greinum er framkvæmt í náinni samvinnu við tollayfirvöld.

AFSVSPP er einnig tengiliður fyrir eftirlit og gagnasöfnun vegna dýrasjúkdóma.

Matvælaeftirlitsdeild stofnunarinnar sér um matvæla- og fóðuröryggi vegna frumframleiðslu, úrvinnslu og dreifingu.

Skoðanir á öryggi matvæla og heilbrigði dýra og plantna eru skipulagðar á tíu svæðisskrifstofum og tveimur skoðunarstöðvum á landamærum (Flugvöllur - Brnik og höfnin í Koper).

Svæðisskrifstofur taka að sér stjórnunar- og eftirlitsverkefni, sem byggist á árlegri áætlun sem lýsir verkefnum og lagagrundvelli, og ákveða endanlega tíðni skoðana. Áætlunin er samin af AFSVSPP og byggist á áhættugreiningu, en svæðisskrifstofur ákveða endanlegar dagsetningar skoðana. Svæðisskrifstofur senda reglulega skýrslur til AFSVSPP þar sem þær tilgreina fjölda skoðana, sýna og ráðstafana sem gripið hefur verið til, svo sem sekta sem hafa verið lagðar á fyrirtæki eða stöðvun á rekstri.

¹¹ Trade Control Expert System

Matvæla- og dýraheilbrigðisstofnunin (MDS) (Food and Veterinary Service) í **Letlandi** skiptist í 10 eftirtaldir deildir:

- Matvælaeftirlit sem sér um skoðanir, greiningar og starfsleyfi, bæði varðandi dýraafurðir og plöntuafurðir frá framleiðslu til smásölu, þar með taldir drykkjarvörur og lífræn ræktun.
- Eftirlit með dýraheilbrigði sem sér um eftirlit með dýrasjúkdómum, býlum og frumframleiðslu, dýravernd, merkingum dýra og flutningi ásamt eftirliti með dýralyfjum og fóðri.
- Landamæraeftirlit, sem sér um eftirlit með inn- og útflutningi á dýrum, matvælum (dýra- og plöntuafurðum), fóðri, aukaafurðum sem ekki eru ætlaðar til mannelis, og efnem sem geta komist í snertingu við matvæli. Landamæraeildin er faggilt bæði samkvæmt ISO9001 og 17020 stöðlunum.
- Mat og skráningar, annast leyfisveitingar fyrir dýralyf og skráningar á nýfæði og skyldum vörum.
- Rekstur og fjármál, innra eftirlit, almannatengsl, viðskipti innanlands, erlend viðskipti og alþjóðaverkefni (5 deildir).
- Viðbragðsáætlanir.

Auk þessa eru 11 umdæmisskrifstofur og landamærastöðvar. Umdæmisskrifstofunum er skipt í matvælaeftirlit og eftirlit með dýraheilbrigði. Starfsfólk í eftirliti, embættisdýralæknar og dýralæknar með sérstakt leyfi til að sinna opinberum störfum (approved veterinarians¹²), sinna fjölbreyttum eftirlitsstörfum, svo sem eftirliti með matvælum og dýraheilbrigði.

Stofnunin hefur faggildingu samkvæmt ISO17020 staðlinunum, frá 2009.

Innri skoðanir eru framkvæmdar á grundvelli staðalsins og á grundvelli reglugerðar (EB) nr. 882/2004. Þetta kerfi er byggt á ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar nr. 2006/677/EB og leiðbeiningum um skoðun á stjórnunarkerfum (ISO19011:2011).

Lögbæra yfirvaldið í **Portúgal** sér um matvælaöryggi og dýraheilbrigði (Directorate-General for Food and Veterinary - DGAV).

Þó að þessi deild tilheyri ráðuneyti þá hefur hún sjálfstæðan rekstur og fjárhagsáætlun. Forstjóri deildarinnar er yfirdýralæknir Portúgals (Chief Veterinary Officer) en aðstoðarmaður hans er yfirmaður plöntuheilbrigðis (Chief Plant Health officer). Deildin sameinar í eina stofnun fódureftirlit, dýraheilbrigði og dýravernd, matvælaeftirlit varðandi dýraafurðir, rautt kjöt, fuglakjöt, kjöt af villtum dýrum, fisk og fiskafurðir, mjólk, egg, hunang, hluta af skelfiski og aukaafurðir ekki ætlaðar til mannelis. Auk þess ber deildin ábyrgð á vottunum, landamæraeftirliti og eftirliti með viðskiptum.

Deildinni er skipt í undirdeildir samkvæmt eftirfarandi:

- a) Verndun dýra, sem sér um dýraheilbrigði og dýravernd,
- b) Plöntur, varnarefni og matvælaöryggi varðandi plöntuafurðir,

¹² Praktiserandi dýralæknir sem vinnur einnig við opinber eftirlitsstörf.

- c) Matvælaeild sem sér um eftirlit með dýraafurðum ætluðum til manneldis, þ.m.t. fiski og fiskafurðum, löndun, ferskfiskmati og fiskmörkuðum,
- d) Næring og fóður; sér einnig um innflutningi og eftirlit með plöntuafurðum,
- e) Plöntuheilbrigði,
- f) Stefnumótun og áætlanagerð,
- g) Lögfræðideild,
- h) Rekstur.

DGAV hefur nýlega tekið við verkefnum varðandi aukefni og efni sem komast í snertingu við matvæli.

Eftirlit með sjávarafurðum (kvóta) er í sérstakri deild (Directorate-General for Sea Resources - DGRM) sem sér um fiskveiðieftirlit.

Hjá DGAV er hópur sem sér um innri úttektir og eftirlit með eftirlitsmönnum. Þessi hópur er óháður annarri starfsemi og heyrir beint undir forstjóra (yfirdýralækni). Frá 2011 til 2013, voru framkvæmdar 62 innri úttektir. Sérstakar verklagsreglur gilda um þessar úttektir sem er að finna á vefsíðu stofnunarinnar.

Það eru fimm svæðisbundin yfirvöld (Regional Food and Veterinary Directorates (DSAVR)) og þrjú svæðisyfirvöld sem sjá um eftirlit með fiskveiðum og landbúnaði, og tvö sjálfstjórnarsvæði (Azoreyjar og Madeira) (Regional Directorates for Agriculture and Fisheries (DRAP)). Svæðayfirvöld (DSAVR) samanstanda af mörgum stökum dýraheilbrigðisskrifstofum (veterinary units) sem sjá um opinbert eftirlit varðandi dýraheilbrigði, dýravernd, dýraafurðir (matvæli) og fóður.

Þó svo að svæðayfirvöld DRAP séu ekki byggð upp eins og stofnanir þá veita þau starfsleyfi, hafa eftirlit með plöntuheilbrigði, framkvæma eftirlit með fyrirtækjum sem framleiða plöntuafurðir, framkvæma eftirlit með inn- og útflutningi og hafa eftirlit með efnunum sem komast í snertingu við matvæli.

Áhættumat á landsvísu í **Slóveníu** er aðallega framkvæmt af Dýraheilbrigðisstofnuninni (National Veterinary Institute), Rannsóknastofnun landbúnaðarins (Agricultural Institute of the Republic of Slovenia (AIS)) og Rannsóknastofnu fyrir heilbrigði, umhverfi og matvæli (National Laboratory for Health, Environment and Food).

Í **Lettlandi** er slíkt áhættumat framkvæmt af Rannsóknarstofnun um matvælaöryggi, dýraheilbrigði og umhverfismál (The Institute of Food Safety, Animal Health and Environment (BIOR)) en í Portúgal í flestum tilvikum framkvæmt af einstökum deildum innan DGAV og í einstaka tilviki ASAE (Economic and Food Safety Authority).

Matvælaráðið (Food Sector Council - FSC) í **Lettlandi** ræðir og samhæfir **stefnu um umsjón og eftirlit með matvælaöryggi**. Það er skipað fulltrúum frá nokkrum ráðuneytum og öðrum stofnunum, svo sem fulltrúum frá ráðuneytum landbúnaðar, efnahags, umhverfis, fjármála og heilbrigðis ásamt Matvæla- og dýraheilbrigðisstofnuninni og fulltrúum Samtaka matvælaframleiðenda, Samtökum samvinnufélaga, Bændasamtaka, Þinginu, Verslunarsamtökunum, Samtökum um almannaheilbrigði og Verslunarráðinu.

Verkefni ráðsins eru m.a. að fjalla um málefni varðandi matvælaíðnaðinn og kynna sjónarmið fyrir ríkisstjórn og viðkomandi ráðuneytum, auk þess að:

- Undirbúa tillögur að forgangsröðun og stefnu ríkisins á matvælasviði,
- meta og undirbúa afstöðu varðandi reglugerðir, löggjöf, áætlanagerð og aðrar aðgerðir sem fyrirhugaðar eru fyrir matvælaíðnaðinn, þ.m.t. öryggi matvæla,
- meta áhrif annarra atvinnugreina á lettneska matvælaíðnaðinn, þ.m.t. löggjöf og stefnumótun í öðrum greinum og
- veita upplýsingar innan matvælaíðnaðarinnar og til stjórnvalda og samræma aðgerðir.

Í **Portúgal** sér ráðuneyti landbúnaðar, skógræktar og byggðaðróunar um að þróa og koma í framkvæmd landbúnaðar- og matvælastefnu með hliðsjón af sjálfbærri þróun.

Lögbært yfirvald í **Slóveníu** veitir almenningi frjálstan aðgang að **upplýsingum** sem varða opinbera eftirlitsstarfsemi. Lögbær yfirvöld kynna starfsemi sína og birta nákvæmar upplýsingar, þ.m.t. gögn um heildarniðurstöður úr opinberu eftirliti sem birtar eru á vefsíðum viðkomandi stofnana. Í Slóveníu er í gildi löggjöf þar sem kveðið er á um gagnavernd, trúnað og þagnarskyldu. Skoðunarmönnum er lagalega skylt að halda sumum upplýsingum sem trúnaðarmáli.

Í **Lettlandi** verða allir opinberir starfsmenn, þar með talið starfsfólk MDS, að skrifa undir sérstaka yfirlýsingu þar sem það upplýsir um möguleg **hagsmunatengsl**. Dýralæknar í opinberri þjónustu verða einnig að skrifa undir samsvarandi yfirlýsingu ef þeir stunda almenn dýralæknisstörf samhliða opinberu starfi.

Í **Slóveníu** er notað **áhættumat við eftirlit** með reglulegu millibili á öllum stigum landbúnaðarfæðukeðjunnar. Lögbært yfirvald beitir ákveðnu kerfi við flokkun áhættu og ákvörðun á grunnskoðanatíðni. Endanleg tíðni er í höndum eftirlitsmanna umdæmisskrifstofanna. Skjalfestar verklagsreglur eru í gildi og í flestum tilvikum eru skoðanir án undangenginna tilkynninga. Leiðbeiningar eru til staðar fyrir starfsfólk sem annast opinbert eftirlit.

Áhættuflokkun hefur verið notuð síðan 2007 til að ákveða **tíðni** skoðana í **Lettlandi**. Hópur sérfræðinga flokkar öll fyrirtæki eftir tegund starfsemi og framleiðsluvörum og þeirri áhættu sem tengist hvoru tveggja. Punktakerfi er notað til að flokka fyrirtækin í þrjá flokka: Háa, miðlungs og lága áhættu. Hin raunverulega tíðni skoðana er ákveðin á grundvelli síðustu skoðunar sem fram fór í fyrirtækinu, þannig að:

1. Ef fyrirtækið uppfyllir allar reglur þá er grunntíðni margfölduð með 0.5 (flokkur A).
2. Ef fyrirtækið uppfyllir ekki allar reglur, en þó þær sem hafa áhrif á öryggi matvæla sem það framleiðir, þá helst grunntíðni óbreytt (flokkur B)
3. Ef fyrirtækið uppfyllir ekki kröfur þá er grunntíðni margfölduð með 2 (flokkur C).

Lítill hópur eftirlitsmanna með mikla starfsreynslu hefur eftirlit með starfsfólki í matvælaeftirliti. Þeir kanna niðurstöður skoðana í gagnagrunni en framkvæma þar að auki minnst eina skoðun á ári undir eftirliti. Starfsfólk við eftirlit í dýraheilbrigði þarf að framkvæma eina skoðun á tveggja til þriggja ára fresti undir eftirliti.

Frammistaða eftirlitsmanna við landamæri er skoðuð árlega (skjalaskoðun) en sameiginleg eftirlitsskoðun er framkvæmd á þriggja ára fresti. Embættisdýralæknar og aðstoðarmenn þeirra eru einnig undir eftirliti, að meðaltali 20% þeirra á ári hverju.

Árlega er gerð áætlun um skoðanir í **Portúgal**, byggð á áhættumati sem tekur tillit til: a) tegundar framleiðslu, b) stærðar fyrirtækisins og c) árangurs fyrri skoðana.

Í **Slóveníu** eru niðurstöður eftirlits opinberra dýralækna og eftirlitsmanna skráðar í dagbók heilbrigðiseftirlits í samþykktum starfsstöðvum. Gerð er greinargerð um niðurstöður og gerð bókun þar sem viðeigandi frumgögn fylgja.

Hægt er að grípa til **þvingunaraðgerða** byggðum á niðurstöðum eftirlits til að tryggja að reglum sé framfylgt samkvæmt eftirfarandi:

Ef skoðunarmaður finnur frávik og metur, í ljósi þess hversu mikilvægt það er, að nægilegt sé að vara við, skal skoðunarmaður skilgreina frest til lagfæringa. Rekstraraðilinn skal tilkynna skoðunarmanni strax þegar frávik hafa verið lagfærð. Tíma til úrbóta skal ákvarða með tilliti til alvarleika brots, afleiðinga þess fyrir almannahagsmuni og hvort eðlilegt sé að rekstraraðili sé fær um að lagfæra frávik innan þess tíma sem um ræðir.

Þegar skoðunarmaður kemst að raun um að rekstraraðili hafi ekki bætt úr vanefndum innan tilskilins tíma, skal hann hefja þvingunaraðgerðir. Þær kynnu að vera í formi sektar, eða að fá þriðja aðila til að leiðrétta vanefndir. Hægt er að áfrýja slíkri ákvörðun til næsta stjórnsýslustigs, þ.e. landbúnaðarráðuneytisins.

Í **Lettlandi** er frestur veittur til úrbóta ef athugasemdir eru gerðar við skoðanir. Frekari skoðanir eru gerðar til að sannreyna að úrbætur hafi farið fram innan tilskilins frests, sérstaklega ef um alvarlegar athugasemdir er að ræða.

Verkferlar vegna þvingunaraðgerða kveða á um mismunandi refsingar eftir alvarleika athugasemda sem gerðar eru. Í verstu tilvikum er hægt að minnka eða stöðva rekstur fyrirtækisins.

Í **Portúgal** geta eftirlitsmenn krafist lagfæringa og lagt á sektir og í versta falli ógilt starfsleyfi ef aðrar aðgerðir hafa ekki skilað árangri. Þau geta auk þess bannað markaðssetningu á ákveðnum vörum og látið eyða vörum ef þörf krefur.

Öll lögbær yfirvöld hafa verklagsreglur og ákvæði, svo sem um skriflegar aðvaranir, röksemdafærslur fyrir ákvörðunum og andmælarétt.

Í **Lettlandi er viðbragðsáætlun** þannig að viðbragðsnefnd ber ábyrgð á að stjórna viðbrögðum á landsgrundvelli í neyðartilvikum í samvinnu við ríkisstofnanir, sveitarfélög, lögreglu og slökkvilið eins og við á á hverjum tíma.

Ráðherrar helstu ráðuneyta eiga sæti í nefndinni, en fá aðstoð frá æðstu embættismönnum, svo sem yfirdýralækni og yfirmönnum annarra stofnana eftir því sem við á.

MATVÆLAEFTIRLIT Á ÍSLANDI OG Í EVRÓPU - SAMANBURÐUR

Þegar matvælaeftirlit á Íslandi er skoðað í samhengi við aðrar samsvarandi stofnanir og starfsemi í Evrópu þarf að hafa í huga stærðarmun landanna. Ísland er með íbúafjölda sem er rúmlega 10% af því sem er í fámennustu löndunum sem notuð eru til viðmiðunar. Á móti kemur að matvælaframleiðsla Íslendinga er veruleg og sambærileg við t.d. Noreg, og þó að íbúar séu fáir og kjötframleiðsla lítil í samanburði við t.d. Danmörku, þá þarf íslenskt matvælaeftirlit að sinna öllum sömu málaflokkum og samanburðarlöndin.

Það hafa verið gerðar margar úttektir á starfsemi MAST og væri að bera í bakkafullan lækinn að tíunda allt sem þar kemur fram. Sem dæmi má nefna að Eftirlitsstofnun EFTA hefur nýlega uppfært heildarskýrslu um Ísland, [8] og skýrslu um dýravelferð sláturdýra á Íslandi [9]. Auk þess hefur Alþjóðadýraheilbrigðisstofnunin, OIE, gert úttekt á dýraheilbrigðisþjónustu á Íslandi í lok september 2015 (vinnuskjal, óbirt).

Hafa skal í huga að þótt viðkomandi lönd sem notuð voru til samanburðar, séu öll hluti af EES-svæðinu þar sem löggjöf á þessu sviði er samræmd, þá er töluverður sveigjanleiki í tilhögun og skipulagi starfsins.

STAÐA EFTIRLITSADILA INNAN STJÓRNKERFISINS

Í flestum viðmiðunarlandanna er lögbært yfirvald undir landbúnaðarráðuneyti, en einnig koma önnur ráðuneyti að málinu líka. Danmörk hefur nokkra sérstöðu. Þar er gerður sérstakur samningur við lögbært yfirvald þar sem fram koma markmið og áfangar sem eru endurskoðaðir árlega. Framkvæmdastjórn dönsku stofnunarinnar mynda forstjóri ásamt forstöðumönnum sviða. Árið 2013 var sett upp nefnd hagsmunaaðila¹³ sem fjallar um samstarf við DVFA varðandi matvæli og dýraheilbrigði. Málefni sem nefndin getur fjallað um eru t.d. stefnumótun og aðgerðaáætlanir, niðurstöður innri og ytri úttekta og áætlanir um úttektir.

Staða yfirdýralæknis í þessu kerfi er mismunandi. Í tveimur landanna er yfirdýralæknir forstjóri lögbærs yfirvalds, í öðrum forstöðumaður deilda. Í Noregi er yfirdýralæknir ekki lengur forstöðumaður sviðs, heldur heyrir hann beint undir forstjóra án þess að vera hluti af yfirstjórn Mattilsynet.

LÖGBÆRT YFIRVALD

Skipulag lögbærra yfirvalda í flestum viðmiðunarlöndunum er í stórum dráttum svipað og á Íslandi. Stærstu deildir eru dýraheilbrigði og eftirlit með matvælum en aðrar deildir eru margar í viðmiðunarlöndunum. Sökum smæðar íslenska kerfisins er í sumum tilvikum aðeins einn starfsmaður, eða jafnvel einn í 30% stöðu að sinna verkefni sem heil deild sér um í viðmiðunarríkjunum.

SAMRÆMING EFTIRLITS

Ísland sker sig mest úr hvað varðar margskiptingu eftirlitsins. MAST hefur eftirlit með frumframleiðslu að mestu og vinnslu dýraafurða, en tíu sjálfstæð svæði Heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga (HES) hefur eftirlit með matvælafyrirtækjum, öðrum en þeim sem vinna dýraafurðir, smásölu, veitingahúsum, mötuneytum með meiru. Þessi tvískipting veldur ósamræmi í framvæmd og jafnvel niðurstöðum eftirlitsins.

ÁHÆTTUMAT

Áhættumat og áhættukynning á landsvísi er mikilvægur hornsteinn matvælaeftirlits og veitir eftirlitsaðila ákveðið aðhald. Það verður skýrara á grundvelli þess hvaða staðreyndaákvæðanir eru teknar í áhættustjórnun og stjórnendur geta síður valið hvaða „sannleika“ þeir taka sem viðmið. Öll þau lönd sem skoðuð voru í Evrópu nota þetta kerfi að einhverju marki.

¹³ https://www.foedevarestyrelsen.dk/OmFoedevarestyrelsen/Om_styrelsen/Sider/Strategisk-Interessentudvalg.aspx

Ísland hefur ekki innleitt þetta kerfi í heild sinni. Formlegt áhættumat hefur aðeins verið framkvæmt í afmörkuðum málum, en aðeins örfá áhættumöt hafa verið framkvæmd. Samkvæmt matvælalögum á að skipa áhættumatsnefnd sem vinni óháð áhættumat á vísindalegum grunni. Í þessu sambandi er bent á að Ísland hefur aðgang að starfsemi Evrópsku Matvælaöryggisstofnunarinnar (EFSA) og getur sent erindi þangað ef þurfa þykir.

SJÁLFSTÆÐI STARFSFÓLKS SEM VINNUR VIÐ EFTIRLIT

Það er grundvallaratriði að eftirlitsaðilar séu frjálssir í faglegri ákvarðanatöku. Þetta vandamál gæti hafa haft áhrif í tengslum við Brúneggjamálið. Erfitt er að meta hve sjálfstætt starfsfólk er sem starfar í viðmiðunarlöndunum. Stutt könnun, sem ekki er haldið fram að sé vísindalegs eðlis, gaf til kynna að mjög ólíklegt væri að faglegar ákvarðanir þeirra væru dregnar í efa, og ef slíkt gerðist þá hefði viðkomandi eftirlitsaðili rétt á að láta skjalfesta öndverða skoðun án neikvæðra afleiðinga.

Í a.m.k. einu af viðmiðunarlöndunum eru starfsmenn látnir skrifa undir sérstaka yfirlýsingu um sjálfstæði og hagsmunatengsl eins og t.d. dýralæknar í opinberri þjónustu sem sinna hefðbundnum dýralæknisstörfum samhliða opinberu starfi, eða öfugt, dýralæknar í hefðbundnum praksis sem sinna einnig opinberum störfum (approved veterinarians), svo sem kjötskoðun. Á Íslandi getur þetta skipt máli þar sem nálægð er mikil manna á milli og ekki óalgengt að eftirlitsaðili og eftirlitsþegi þekkist utan sinna starfssviða.

UPPLÝSINGASKYLDA STJÓRNVALDA

Eins og verklag MAST er í dag, þá er það svipað því sem er viðhaft í viðmiðunarlöndunum, en í flestum þeirra eru persónuupplýsingar verndaðar. Í Danmörku er í sumum tilvikum notað broskallakerfi til að gefa til kynna hver niðurstaða var í eftirliti. Yfirleitt eru skoðunarskýrslurnar sjálfar ekki opinberar, en t.d. í einu landanna eru þær aðgengilegar ef óskað er eftir því sérstaklega.

ÁHÆTTUFLOKKUN VIÐ EFTIRLIT

Það kerfi sem notað er á Íslandi í dag er að finna í sumum viðmiðunarlandanna í svipaðri en ekki sömu mynd. Í öðrum er frammistöðumat alfarið á hendi umdæmisskrifstofa og jafnvel einstakra eftirlitsmanna. Ekkert viðmiðunarlandanna notaði skoðunarklukkustundir sem viðmið við að reikna tíðni skoðana, heldur notaði fjölda skoðana án tillits til þess tímafjölda sem einstök skoðun tekur.

ÞVINGUNARAÐGERÐIR

Þær verklagsreglur sem eru viðhafðar á Íslandi eru svipaðar og þær sem eru notaðar í viðmiðunarlöndunum. Í Danmörku eru þó ákvæði um meiri afskipti lögreglu ef framleiðendur borga t.d. ekki dagsektir á réttum tíma en í öðrum löndum sem höfð voru til viðmiðunar. Innheimta dagsekta á Íslandi er framkvæmd hjá sýslumanni skv. sérstöku samkomulagi þar um og þær renna í ríkissjóð.

KOSTNAÐUR - FJÁRMÖGNUN

Skipting kostnaðar er svipuð í viðmiðunarlöndunum sem helgast af ákvæðum Evrópureglugerðar á þessu svið. Mjög erfitt, og e.t.v. óeðlilegt, er að bera heildarkostnað saman við íslenskar aðstæður. Slíkt þarfnast frekari greininga á einstökum þáttum og

forsendum þar sem tölur eru í mörgum tilvikum ekki samanburðarhæfar. Í Noregi var heildarkostnaður árið 2015 131 milljón evra, og í Danmörku 150 evra[10] en fjöldi skoðana er svipaður: 68 þúsund skoðanir í Noregi[11] en 75 þúsund í Danmörku. Að hluta helgast þetta af fjölda starfsfólks; 1907 í Danmörku en 1251 í Noregi.

MAST er með um 90 manns í vinnu og er með veltu upp á 1600 milljónir króna. MAST framkvæmdi 937 eftirlitsheimsóknir í 437 starfsstöðvum á árinu 2015 en hafa ber í huga að hér vantar skoðanir hjá frumframleiðendum eins og kúabændum, sauðfjárbændum, svínabændum, alifuglabændum.

Til samanburðar má nefna að í Danmörku starfa rúmlega 1900 manns og kostnaður um 18 milljarðar ISK. Aftur á móti starfa í Noregi 1250 en heildarkostnaður þar er um 16 milljarðar og fjöldi heimsókna er svipaður eða um og yfir 70 þúsund.

Tekið skal fram að **ekki er hægt að bera saman heildartölur** án frekari skoðunar og greininga þar sem í íslensku tölurnar vantar eftirlit HES og eftirlit MAST á frumframleiðslustigi. Sem dæmi um kostnað vegna HES eru hér nefndar tölur frá einu meðalstóru eftirlitssvæði, en þar var heildarkostnaður 94 milljónir króna (ca €839 000) og fjöldi heimsókna um 1100.

Full ástaða er talin til að greina frekar rekstrarforsendur matvælaeftirlits í samanburði við t.d. þessi tvö lönd.

MATVÆLASTEFNA

Viðmiðunarlöndin taka mið af og nota matvælastefnu ESB (EU White paper on food policy, as amended, sjá einnig¹⁴), en a.m.k. í einu landanna er matvælaráð sem í sitja hagsmunaaðilar og yfirvöld. Ekkert slíkt er til staðar á Íslandi í sömu mynd.

ENDUR- OG VIÐHALDSMENNTUN

Starfsmenn hafa á síðustu árum átt möguleika á að sækja námskeið sem haldin eru á vegum ESB og kallast „Better Training for Safer Food“. Á árinu 2016 sóttu 45 starfsmenn slík námskeið en 14 hafa sótt um fyrir árin 2017 - 2018.

Önnur námskeið erlendis hafa verið í tengslum við norræna samvinnu.

Námskeið um framfylgni á ESB reglugerð um vernd dýra við aflífun voru haldin árið 2013. Þátttakendur voru héraðsdýralæknar. Þetta námskeið var endurtekið í janúar 2014, en þá einnig með þátttöku framkvæmdastjóra sláturhúsa.

Frekari námskeið fyrir embættisdýralækna voru á áætlun. Áætlað var einnig að þýða námsefni frá Noregi og bjóða próf og vottorð um hæfni (e-learning).

Starfsfólk hefur aðgang að námskeiðum innanlands án takmarkana.

Lögfræðingar hafa sótt námskeið og fundi erlendis á vegum BTSF o.fl., m.a. vegna matvælasvika í tengslum við notkun á hrossakjöti í afurðum sem áttu að innihalda nautakjöt. Þá hafa lögfræðingar sótt norrænar ráðstefnur á sínu sviði. Þeir hafa einnig sótt námskeið á vegum háskóla innanlands.

DÝRAVELFERÐ

Miklar breytingar hafa orðið á löggjöf um dýravernd á Íslandi á síðustu árum. Sem dæmi má nefna að lög um velferð dýra nr. 55 /2013 tóku gildi þann 1. janúar 2014 og ári síðar, 28.

¹⁴ https://europa.eu/european-union/topics/food-safety_en

janúar 2015, reglugerð um aðbúnað alifugla (nr. 135/2015) auk margra annarra reglna um aðbúnað dýra..

Skoðun Eftirlitsstofnunar EFTA frá maí 2014 (8) athugaði aðferðir og eftirlit við slátrun búfjár á Íslandi. Niðurstaðan var sú að MAST hefði lagt áherslu á að vekja athygli iðnaðarins og eftirlitsaðila á ákvæðum reglugerðarinnar, en að þvingunaraðgerðum hefði ekki verið beitt sem skyldi, t.d. voru ekki gefin tímamörk fyrir lagfæringar.

Á haustdögum 2015 framkvæmdi Alþjóða dýraheilbrigðisstofnunin (OIE) skoðun á dýralæknaþjónustu (veterinary services) á Íslandi að beiðni yfirdýralæknis. Meðal atriða sem eru rædd og metin er dýravelferð.

BRÚNEGG

Ein af megin ástæðum fyrir þeirri úttekt sem hér er sett fram var eftirlit MAST með fyrirtækinu Brúnegg. Farið hefur verið yfir helstu þætti í þessum samskiptum en auk þess hefur MAST veitt höfundum aðgang að öllum skoðunarskýrslum og bréfaskriftum í tengslum við þetta mál. Listi yfir stakar heimsóknir, niðurstöður þeirra og ákvarðanir MAST lágu fyrir og hafa höfundar kynnt sér þær vandlega. Jafnframt var farið yfir þessa atburðarás með þeim starfsmönnum MAST sem helst komu að málinu frá upphafi til þessa dags, bæði þá sem enn eru starfandi hjá MAST og þá sem látið hafa af störfum. Spurt var um einstök atriði og farið yfir ákvarðanatöku á hverjum tíma. Stuðst er við skriflegar heimildir eins og kostur er ásamt samtölum við þá starfsmenn sem komu að þessu máli þann tíma sem það stóð yfir. Jafnframt er stuðst við ítarlegar athugasemdir MAST við atburðarás málsins og einstaka þætti þess.

Höfundar vilja taka það fram, að hér er fjallað um mál sem spannar 10 ár, eða allt frá árinu 2007. Þá er jafnframt rétt að hafa í huga að skipta má Brúneggjamálinu upp í nokkra hluta, þ.e. mismunandi tímabil og tvær starfsstöðvar. Aðstæður voru mismunandi á þessum tveimur starfsstöðvum og ástand breytilegt frá einum tíma til annars. Athugasemdir voru þó svipaðar á báðum starfsstöðvum. Kröfur til alifuglabænda breyttust hins vegar mikið með útgáfu nýrrar reglugerðar um velferð ailfugla þann 28. janúar 2015, en um ári áður höfðu orðið gagngerar breytingar á lögum og reglum sem varða tilvik eins og hér er fjallað um. Því er erfitt að leggja óyggjandi mat á réttmæti einstakra ákvarðana sem teknar voru út frá aðstæðum, verklagi, lögum og reglum sem giltu á þeim tíma sem ákvarðanir voru teknar. Höfundum er því nokkur vandi á höndum sérstaklega þegar fjallað er um tilvik sem urðu fyrir meira en 5 árum.

ATHUGASEMDIR VIÐ ATBURÐARÁS

Þessi athugun nær yfir tímabilið frá 2007 til 2016, en fyrstu skýrslur sem er að finna í gögnum MAST um starfsstöðina í Mosfellsbæ eru frá nóvember 2007. Á þeim tíma var héraðsdýralæknir við störf á svæðinu sem nú er hættur störfum sökum aldurs. Nýr dýralæknir tók síðan við embættinu þann 1. maí 2013.

Miklar skipulagsbreytingar hafa verið gerðar hjá MAST á þessu tímabili, bæði tilfærsla á verkefnum milli sviða, ný svið verið búin til og verklagsreglur mótaðar. Þá ber að hafa í huga, eins og áður segir, að hér er fjallað um atburði sem áttu sér stað fyrir allt að 10 árum, en á þessu 10 ára tímabili hafa orðið miklar breytingar á lögum og regluverki. Til dæmis hefur ný löggjöf um dýravelferð og varphænur tekið gildi auk þess sem margskonar úrbætur

og breytingar hafa verið gerðar á skipulagi og verklagi stofnunarinnar bæði út frá reynslu og til samræmis við lagabreytingar.

Ef lítið er yfir ferilinn þá er það fyrsta sem tekið er eftir, hve algengt er að sömu athugasemdir endurtaki sig ár eftir ár allt frá árinu 2007. Sú skýring hefur komið fram að ekki hafi verið nægilegar lagaheimildir til að beita þvingunaraðgerðum. Jafnframt hefur verið bent á að fram til 2011 hafi verið um að ræða athugasemdir vegna hollustuhátta og málið ekki komið til kasta yfirstjórnar fyrr en síðar, eða árið 2015 þegar fyrst er rætt um að beita alvarlegum þvingunaraðgerðum. Hvað sem þessu líður verður að telja það óviðunandi fyrir hönd stofnunarinnar, að athugasemdir hennar séu ekki teknar alvarlega ár eftir ár og hefði sú háttsemi átt að hafa komið til kasta yfirstjórnar miklu fyrr í ljósi þess. Höfundar fengu álit frá lögfræðingi á skrifstofu matvæla og landbúnaðar hjá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu og hefur hann bent á að mögulegar þvingunarráðstafanir voru til staðar í þágildandi 3. mgr. 16. gr. laga um búfjárhald nr. 103/2002. Í málsgreininni var mælt fyrir um vörslusviptingu búfjár. Það er álit fyrrgreinds lögfræðings að mögulega hefði verið hægt að láta reyna á fyrrgreint þvingunarráði. Er bent á að ef sérfræðingar MAST hefðu metið aðbúnað búfjár hjá Brúneggjum með þeim hætti að um vanfóðrun, harðýðgi eða slæman aðbúnað hafi verið ræða þá hefði verið mögulegt að láta á það reyna að vörslusvipta fyrr en áætlað var að gera árið 2015. Fyrrgreint úrræði hefði þó aðeins verið heimilt ef lögmætu markmiði hefði ekki verið náð með öðru vægara móti og umráðamaður búfjár hefði ekki brugðist við athugasemdum MAST. Hins vegar liggur fyrir að ekkert faglegt mat lá fyrir hjá stofnuninni um að harðýðgi hafi verið beitt og kom því aldrei til álita að beita þessari þvingun í gildistíð eldri löggjafar. Það er ekki fyrr en með setningu nýrrar velferðarreglugerðar um alifugla og versnandi ástandi á búunum, m.a. vegna nýrra krafna, að stofnunin taldi að tilefni væri til að beita vörslusviptingu.

Árið 2012 komst eftirlitsmaður að þeirri niðurstöðu að 4 hús af alls 9 væru ekki hæf til að hýsa varphænur. Í skýringum frá MAST kom fram, að hér var um að ræða mat þáverandi eftirlitsmanns, sem hefði þurft að staðfesta og fjalla nánar um. Það liggur hins vegar fyrir að þeir eftirlitsmenn sem framkvæmdu úttektir árin á eftir viku ekki að þessu atriði í skýrslum sínum eða lögðu fram sambærilegt mat um það hvort húsin væru hæf til notkunar eða ekki og því var þessari athugasemd ekki fylgt frekar eftir af hálfu MAST.

Samkvæmt upplýsingum frá MAST, hafa skjalfestar verklagsreglur um þvingunarráði legið fyrir frá miðju ári 2012 og síðan verið endurskoðaðar í tvígang, í júlí sama ár og aftur í febrúar á þessu ári. Þrjár skoðanir voru framkvæmdar á tímabilinu 2013 – 2014 eftir að nýtt verklag tók gildi þar sem talin voru upp sömu atriði án þess að farið væri í aðgerðir. Það liggur fyrir að á fyrri árum hafi samræmingu vantað innan MAST og skýrar verklagsreglur ekki verið fyrir hendi, en stofnunin hafi hins vegar nú bætt úr með skjalfestum verklagsreglum, auk þess sem á síðari árum hafi lagaheimildir orðið skýrari þannig að ætla megi að endurteknar athugasemdir ár eftir ár án aðgerða ættu að heyra sögunni til.

Ein af alvarlegri athugasemdum sem varðaði dýravelferð var vegna fjölda varphænsna í húsunum. Fyrsta athugasemd í þessa veru var frá 2011, og síðan áframhaldandi allt fram á síðustu mánuði ef undan er skilið tímabilið 2015-16 þegar fækkun fugla var fyrirskipuð af MAST. Þá höfðu ný lög um dýravelferð tekið gildi 1. janúar 2014 og eins reglugerð um velferð alifugla 28. janúar 2015 sem auðveldaði eftirlit og eftirfylgni til muna og gerði kröfur skýrari, en fram til þess tíma var engan hámarksfjölda fyrir varphænur á gólfi að finna í löggjöfinni.

Í þessu sambandi er rétt að benda á að fyrirtækið markaðssetti sínar vörur samkvæmt reglugerð nr. 504, 1998 um vistvæna landbúnaðarframleiðslu sem gerði kröfu um að fjöldi

hæna skuli vera mest 8 fuglar á hvern fermetra. Í umræddri reglugerð var áskilið að eftirlit skyldi vera í höndum búnaðarsambanda undir eftirliti sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins. Eftirlit með því að reglugerðin væri haldin var því ekki á verkswiði MAST. Þó að MAST væri ekki skylt að framfylgja þessari reglugerð, heldur viðkomandi búnaðarsambandi í umboði ráðuneytisins, er rétt að benda á ákvæði í 11. gr. matvælalaga nr. 93/1993 þar sem segir, að óheimilt sé að hafa matvæli á boðstólum eða dreifa þeim þannig að þau blekki kaupanda að því er varðar uppruna, tegund, *gæðaflokkun*, samsetningu, magn, eðli eða áhrif. Ennfremur má benda á eftirfarandi ákvæði 18. gr. a. í matvælalögum:

Leitast skal við að vernda hagsmuni neytenda og gefa neytendum kost á upplýstu vali með tilliti til matvælna sem þeir neyta. Þannig skal leitast við að fyrirbyggja framleiðslu og markaðssetningu svikinna matvæla, sviksamlegar eða villandi starfsvenjur og aðrar starfsvenjur sem gætu villt um fyrir neytendum.

Óheimilt er að villa um fyrir neytendum með merkingu, auglýsingu og framsetningu matvæla, þ.m.t. lögun þeirra, útliti eða umbúðum og umbúðaeftirbúningi, hvernig þeim er fyrir komið og í hvaða umhverfi þau eru sýnd, sem og upplýsingum sem eru veittar um þau.

Hér er alveg ljóst að 18. gr. a. bannar villandi framsetningu og notkun á merki sem er til þess fallið að villa um fyrir neytendum með merkingum, auglýsingum og framsetningu sem á sér ekki stoð.

Það verður að lesa þessi tvö lagaákvæði í samhengi við 1. gr. laganna. Þar kemur skýrt fram að tilgangur þeirra sé meðal annars að tryggja svo sem kostur er, gæði, öryggi og hollustu matvæla og að **merkingar** og aðrar upplýsingar **séu réttar og fullnægjandi**. Þessu skal ná með innra eftirliti, áhættugreiningu, rekjanleika afurða og vöru, varúðaraðgerðum, fræðslu, upplýsingamiðlun, rannsóknum, **neytendavernd** og opinberu eftirliti.

MAST vakti athygli viðkomandi búnaðarsambands á því að Brúnegg uppfyllti ekki ákvæði reglugerðar um vistvæna landbúnaðarframleiðslu, og sendi síðar erindi til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins þegar engin viðbrögð komu af hálfu viðkomandi búnaðarsambands, en málið virðist í framhaldi af því hafa gufað upp. Á grundvelli neytendaverndar hefði MAST átt að beita sér af meiri hörku í eftirfylgni, að mati höfundna. Hins vegar ber á það að líta, að ekki er að öllu leyti við stofnunina að sakast, heldur er hér um að ræða skýrt dæmi um veikleika í matvælaeftirliti í þeim tilvikum þar sem ábyrgð er ekki á einni hendi og jafnvel óvissa um hver og hvernig skuli staðið að eftirliti til þess að fylgja eftir skýrum ákvæðum matvælalaga. Jafnframt skapaði það frekari óvissu að þegar komið er fram á árið 2015 lá fyrir að ráðuneytið hafði ákveðið að fella reglugerð um vistvæna landbúnaðarframleiðslu úr gildi sem var síðan gert í október 2015.

Um mitt ár 2014 ákvað fyrirtækið að bæta við nýrri starfsstöð að Stafholtsveggjum í Borgarbyggð. Athyglisvert er að þar var frá upphafi sama vandamál og í Mosfellsbæ, þ.e.a.s. of margir fuglar voru settir í húsin, þrátt fyrir að athugasemdir hafi verið gerðar vegna starfseminnar í Mosfellsbæ svo árum skipti. Þegar úttekt var gerð vegna umsóknar um starfsleyfi þá var starfsemin þegar í fullum gangi og niðurstaðan var sú að umframfjöldi fugla var 12,8 fuglar pr fm. Hinsvegar kom fram í eftirlitsskýrslu að fjöldi fugla skv. drögum að nýrri reglugerð væri 42% umfram hámarksfjölda fugla og 60% ef miðað er við reglugerð um vistvæna landbúnaðarframleiðslu. Þótt umrædd reglugerð um dýravelferð hefði ekki tekið gildi og reglugerð um vistvæna landbúnaðarframleiðslu ekki í lögsögu MAST, þá má draga þá ályktun að með athugasemdum sínum hafi eftirlitsmenn stofnunarinnar viljað benda á að nýjar reglur væru í farvatninu þannig að eftirlitsþega væri ljóst hvert stefndi.

Fyrirtækinu var veittur frestur til úrbóta, en að honum liðnum var fyrirtækið skoðað aftur (08.01.2015) og þá kom í ljós að ástandið hafði ekki batnað heldur versnað að því leyti að fleiri hús höfðu verið tekin í gagnið þar sem þéttleikinn var allt að 13,4 fuglar pr fm. Þá voru meira en tvöfalt fleiri fuglar í einu húsanna miðað við rými við fóðurlínu en gert var ráð fyrir í drögum að nýrri reglugerð. Fyrirtækinu var gefinn viðbótarfrestur til 15. febrúar 2015 til úrbóta. Fleiri athugasemdir voru gerðar sem flestar minna á athugasemdir frá starfsstöðinni í Mosfellsbæ.

Næsta heimsókn í starfsstöðina í Borgarbyggð var 12. mars 2015. Þá hafði fyrrgreind reglugerð nr. 135/2015 um velferð alifugla tekið gildi, en samt voru niðurstöður nær þær sömu og í janúar og greinilegt að framleiðandi hafði ekki sinnt nýjum ákvæðum.

Ef litið er á báðar starfsstöðvar og allar þær athugasemdir sem höfðu verið gerðar ásamt frammistöðu framleiðanda til þess tíma, þá er erfitt að skilja af hverju aðgerðir hófust ekki strax og reglugerðin tók gildi. Í Mosfellsbæ var fyrsta heimsókn eftir gildistöku reglugerðarinnar um velferð alifugla 13. og 14. apríl 2015, rúmum tveimur mánuðum eftir gildistöku og í Borgarbyggð þann 12. mars, rúmum mánuði eftir gildistöku. Þær skýringar hafa komið frá MAST að skömmu fyrir gildistöku nýrrar reglugerðar um velferð alifugla hafi stofnunin veitt fyrirtækinu frest til að ljúka úrbótum. Þá hafi miklar breytingar verið gerðar á kröfum til alifuglabænda með nýrri reglugerð og að stofnunin hafi talið rétt að gefa fyrirtækinu tíma til að uppfylla hinar nýju kröfur samhliða úrbótum sem gerð hafði verið krafa um.

Reyndar gerist það nokkrum dögum eftir skoðunina í Mosfellsbæ, þann 20. apríl 2015, að verkfall BHM hefst, sem stöðvaði frekari aðgerðir. Héraðsdýralæknir á Vesturlandi sótti um undanþágu frá verkfallinu til að sinna eftirfylgni á Stafholtsveggjum, en yfirstjórn Matvælastofnunar ákvað að leggja ekki inn þessa umsókn. Á þessum tíma var yfirstjórn ekki kunnugt um að ástandið á Stafholtsveggjum væri svo slæmt að það þylði ekki bið. Í umsókn héraðsdýralæknis kom fram að um viðvarandi ástand í tæpt ár væri að ræða og að æskilegt væri að hann fengi undanþágu frá verkfalli. Þetta bendir til að hér hafi að einhverju leyti valdið skortur á samhæfni og samskiptum innan stofnunarinnar. Stofnunin hefur einnig bent á að starfsemi hennar hafi nánast verið lömuð á þessum tíma vegna umfangs verkfallsaðgerða og vinnu til að leysa úr álítaefnum sem upp komu í verkfalli BHM.

Haustið 2015 kemur framkvæmdastjóri Brúneggja fram í sjónvarpi og lýsir aðstæðum í fyrirtækinu. Samkvæmt upplýsingum sérgreinadýralæknis og héraðsdýralæknisins á Vesturlandi á þessum tíma, átti sú lýsing sér enga stoð í veruleikanum. Héraðsdýralæknirinn og sérgreinadýralæknirinn höfðu samband við sína yfirmenn og fóru að eigin sögn fram á það að yfirstjórn MAST upplýsti almenning um stöðu mála.

Eftir að verkfalli lauk hófust aðgerðir á ný. Sent var ákvörðunarbréf og gerð krafa um úrbætur. Næstu skoðanir til að sannreyna viðbrögð voru í lok júlí í Mosfellsbæ og í október í Borgarbyggð. Niðurstaðan var svipuð og áður á báðum stöðum. Eftir nokkrar skoðanir og bréfaskriftir var tekin ákvörðun um stöðvun starfseminnar þann 2. nóvember 2015. Áfram voru bréfaskriftir og skoðanir þar til MAST ákvað að lokum að falla frá vörslusviptingu þann 27. nóvember 2015 þar sem fyrirtækið hafði þegar fækkað fuglum í húsunum. Þannig var úrbótum að fullu lokið á Teigi ef frá er talið frávik vegna loftgæða en fyrirtækinu var gert að bæta úr þeim fyrir 1. mars 2016 og leita eftir sérfræðiaðstoð. Einnig voru lagðar dagsektir á fyrirtækið vegna ólokinnna úrbóta á Stafholtsveggjum þar til bætt hefði verið úr aðstæðum og einnig voru sömu kröfur gerðar vegna loftgæða.

Nokkrar skoðanir voru framkvæmdar í Borgarbyggð á fyrstu tveimur mánuðum 2016 og úttekt við lok frests þann 1. mars. Þar sem aðgerðum var lokið þá eru engar skoðanir skráðar

vegna starfsstöðvar í Mosfellsbæ á sama tíma þar til í byrjun mars og því næst um miðjan júní, þegar í ljós kom að fuglar höfðu verið settir í eitt húsið í Mosfellsbæ án leyfis.

Reglubundin skoðun fór fram í Borgarbyggð þann 28. september þar sem enn eru nokkar alvarlegar athugasemdir um frávik, auk annarra sem eru skilgreind sem almenn frávik og gefinn frestur til 18. janúar 2017 til að ljúka úrbótum. Áfram þurfti því að fylgja málum eftir gagnvart fyrirtækinu.

Skoðanir í Mosfellsbæ árið 2016 beindust að mestu að meindýravörnum, ammoníaksmengun og sýnatökum vegna salmonellu.

Þann 8. desember 2016 sendi fagráð um velferð dýra¹⁵ frá sér yfirlýsingu um málið til MAST til birtingar á vefsíðu stofnunarinnar þar sem verklag MAST er gagnrýnt. Yfirstjórn MAST ákvað að birta ekki yfirlýsinguna á vefsíðu stofnunarinnar á þeim tíma og dró innihald hennar í efa. Um þetta atriði ber þó ekki saman því sem kom fram af hálfu fagráðsins annars vegar og MAST hins vegar, en af hálfu stofnunarinnar var tekið fram, að aðrar ástæður hafi legið til grundvallar því að birta ekki yfirlýsinguna. Yfirlýsingin var birt á vef Dýralæknafélags Íslands og í framhaldi á vef RÚV og í öðrum fjölmiðlum þann 2. janúar 2017¹⁶.

Hér hefur verið dregið á nokkur helstu atriði í þessari atburðarás sem varða starfsemi og viðbrögð Matvælastofnunar. Það skal tekið fram, að sú atburðarás sem lýst er hér að framan er að langmestu leyti byggð á fyrirliggjandi bréfaskriftum og skriflegum athugasemdum, bæði gagnvart eftirlitsþega og innan stofnunarinnar. Viðræður við einstaka starfsmenn Matvælastofnunar voru fyrst og fremst til þess að fá nánari mynd af aðstæðum.

UMRÆÐA OG NIÐURSTÖÐUR

Það er skoðun höfunda að í framkvæmd málsins á vegum MAST hafi birst veikleikar í fyrirkomulagi við eftirlit á fyrirtækinu Brúnegg á nokkrum afmörkuðum sviðum, sem mikilvægt er að draga lærdóm af. Það er þó erfitt að rekja einstök atriði, þar sem sumt gerðist fyrir 10 árum síðan og starfsfólk frá þeim tíma er í sumum tilvikum hætt störfum sakir aldurs eða af öðrum ástæðum. Í einu tilfelli jafnvel vegna þessa máls. Þá er jafnframt rétt að ítreka, að á þessu tímabili hafa átt sér stað miklar breytingar bæði á lagaumhverfi og innra skipulagi og verklagi MAST.

Höfundar vilja benda á varðandi mögulega vörslusviptingu fyrir árið 2015, að stofnunin hafi aldrei metið málið með þeim hætti að um harðýðgi hafi verið að ræða. Eftir sem áður má velja því upp hvort sem sú aðgerð að vörslusvipta hefði staðist þágildandi lög eða ekki. Þá hefðu dýrin a.m.k. átt að fá að njóta vafans en ekki forsvarsmenn Brúneggja. Í öðru lagi hefði stofnunin árið 2015 getað bent á að fyrirtækið væri mögulega að brjóta 11. og 18. gr. a. matvælalaganna vegna blekkingar og villandi framsetningu á vörunni. Þetta atriði hefur verið rætt ítarlega við viðkomandi starfsfólk. Þar hefur komið fram að eftirlitsmaður hafi lagt fram tillögu um að aðvara almenning og taka á málinu. Yfirstjórn MAST taldi slíkt ekki viðeigandi vegna yfirvofandi vörslusviptingar.

Stofnunin taldi að henni bæri að fylgja meðalhófi við aðgerðir og ákvarðanir haustið 2015 þegar stöðvun var beitt, sem var svo dregin til baka og breytt í dagsektir gegn því að ákveðnar úrbætur væru gerðar. Í þessu tilviki hefur yfirstjórn stofnunarinnar ákveðið að láta

¹⁵ Fundinn sátu:., Katrín Andrésdóttir, Dýralæknafélag Íslands, Jón Kalmansson, Siðfræðistofnun, Hallgerður Hauksdóttir, Dýraverndarsamband Íslands. Yfirdýralæknir er formaður en vék úr ráðinu í þessu máli vegna vanhæfni.

¹⁶ <http://www.ruv.is/frett/velferd-dyranna-aetti-ad-vera-ofar-a-ollu>

reyna á efndir og fylgja þeim eftir og gæta þannig hófs í málafærslu þrátt fyrir fyrri vanefndir bæði varðandi starfsemina í Mosfellsbæ, en þar voru sumar sömu athugasemdir áður, allt frá 2007 og síðan í Borgarbyggð frá 2014. Það er í raun erfitt að finna ástæðu til að ætla að framkvæmdastjóri stæði við sín loforð. Matvælastofnun fylgdi því þó eftir að úrbætur væru gerðar þegar stofnunin tók ákvörðun um stöðvun starfsemi og vörslusviptingu í nóvember 2015.

Niðurstaða þessarar skoðunar er sú að framan af á þessu tímabili voru verklagsreglur óljósar og óvissa ríkti um eftirfylgni athugasemda sem voru gerðar ár eftir ár eftir því sem best verður séð, án þess að það hafi komið á borð yfirstjórnar. Árið 2012 eru skjalfestar verklagsreglur, en málið kom ekki á borð yfirstjórnar fyrr en á árinu 2015. Þótt bent hafi verið á það að framan af þessu tímabili hafi athugasemdir ekki verið stórvægilegar, verður að telja, að það hefði þrátt fyrir það átt að hafa afleiðingar í för með sér ef athugasemdir væru virtar að vettugi ár eftir ár. Eins og áður segir hafa orðið miklar breytingar á lögum, reglum og innri verklagsreglum MAST í þessu efni síðustu árin þannig að tilvik af þessu tagi ættu ekki að endurtaka sig. Í sumum tilvikum virðist ráða varfærið mat á lagalegum möguleikum á að fylgja eftir kröfum og og vekja athygli á vanefndum mögulega með afdrifaríkum afleiðingum fyrir rekstur viðkomandi eftirlitsþega. Í þessu efni hefði samráð milli ráðuneytis og stofnunar og gagnkvæmur stuðningur getað skipt miklu máli til þess að mæta hugsanlegum málarekstri vegna aðgerðanna. Þá verður að hafa í huga að mikil nálægð í litlu samfélagi getur jafnframt haft sitt að segja þegar um er að ræða aðgerðir sem geta ríðið starfsemi tiltekinna aðila að fullu. Það skal tekið skýrt fram, að ekkert liggur fyrir um það hvort það hafi haft áhrif í þessu tilviki, en á þetta er bent til þess að undirstrika mikilvægi þess að aðilar á vettvangi hafi nægilegan stuðning til þess að fylgja eftir erfiðum málum.

Hið svokallaða Brúneggjamál, sem hér hefur verið til umfjöllunar, verður að teljast einstakt í sögu MAST. Í því hefur reynt á margvíslega ákvörðunar- og samskiptaferla sem ekki virkuðu sem skyldi og mikilvægt er að draga lærdóm af. Það skal tekið fram, að gerðar hafa verið miklar úrbætur á velferð dýra. Ný lög, og reglugerðir sem byggja á þeim, hafa tekið gildi og hafa sett sitt mark á dýravelferð í landinu og aðferðir MAST við að framfylgja þeim. Önnur mál á sama sviði hafa komið upp að undanförunu þar sem þörf hefur verið fyrir alvarleg inngrip, m.a. vörslusviptingu, og verið leyst af fagmennsku innan MAST. Hins vegar er mikilvægt er að ganga úr skugga um að ekki séu neinir meinbugir á því að stofnunin geti í framtíðinni fylgt eftir kröfum sínum af fullum þunga, láti viðkomandi aðilar kröfur um úrbætur sem vind um eyru þjóta. Þar er bæði um að ræða að heimildir séu skýrar, hvort sem er til aðgerða eða upplýsingagjafar, og að starfsmenn sem þurfa að taka á viðkvæmum málum fái nauðsynlegan stuðning og þjálfun til þess að fást við þau og fylgja þeim eftir komi til aðgerða.

Auk þess sem að ofan greinir, telja höfundar að draga megi eftirfarandi ályktanir og lærdóm af þessu máli:

Mikilvægt er að gæta að því, að upplýsingar berist frá starfsmanni sem lætur af störfum til þess sem tekur við.

Þrátt fyrir að þeir sem bera ábyrgð á rekstri fyrirtækisins hafi virt aðvaranir MAST að vettugi í áraraddir, virðist MAST í langan tíma ekki hafa framkvæmt áhættumat vegna eftirlits innan fyrirtækisins.

Skoðanir vegna dýravelferðar geta verið erfiðar og krefjast mikillar reynslu og þekkingar. Lagt er til að sérstakt mat eftirlitsmanns verði alltaf hluti af frammistöðumati MAST vegna dýravelferðar.

Mikilvægt er að tryggja að fagfólk sé frjálst og óháð í faglegu mati sínu og meðferð mála í kjölfar mats fari eftir skýrum og gagnsæjum verklagsreglum innan MAST.

Tryggja verður skýrar línur að því er varðar samspil fagráðs og MAST og þann vettvang sem ráðið hefur til birtinga á álitum þess og yfirlýsingum.

Mikilvægt er að öll samskipti milli MAST og fyrirtækja séu opin og sjálfstæði eftirlitsaðilans tryggt. Tryggja þarf jafnframt að engar ástæður séu til að efast um sjálfstæði eftirlitsaðilans, og að það sé gegnsætt. Málefni sem þarf alltaf að vera á dagskrá.

Mikilvægt er að starfslýsingar starfsfólks séu nákvæmari þannig að enginn vafi leiki á því, hver ber ábyrgð á faglegum ákvörðunum og þvingunaraðgerðum. Starfslýsingar hafa verið bættar á síðustu vikum og áður hefur verið fjallað um mótun verklagsreglna vegna þvingunaraðgerða.

Mikilvægt er að tryggt sé að forstjóri stofnunarinnar hafi á hverjum tíma allar upplýsingar um faglegar ákvarðanir og framgang þvingunaraðgerða og auk þess forstöðumenn eftir því sem við á. Þess bera að geta að gæðaskjöl hafa verið endurskoðuð (VLY-003 og VLY-052), þannig að við ákvörðun þvingana í stærri málum skal, áður en ákvörðun er tekin, leita samþykkis yfirdýralæknis annars vegar og forstöðumanns Neytendaverndar hins vegar.

UMRÆÐA OG NIÐURSTÖÐUR UM MATVÆLAEFTIRLIT

SAMEINING EFTIRLITSINS OG HAGRÆÐING

Eins og að ofan greinir hefur MAST eftirlit með frumframleiðslu og vinnslu dýraafurða en Heilbrigðiseftirlit Sveitarfélaga (HES) hefur eftirlit með smásölu, veitingahúsum, mótuneytum með meiru. Ákvæði um nánari útfærslu er að finna í 22. gr. laga nr. 93/1995 um matvæli þar sem kveðið er á um að MAST skuli hafa yfirumsjón með matvælaeftirliti á vegum HES og sjá um vöktun og rannsóknir vegna eftirlitsins. MAST er einnig falin yfirumsjón sem felst í samræmingu matvælaeftirlits þannig að framkvæmdin sé með sama hætti á landinu öllu. Þá skal MAST koma á samvinnu þeirra er að málum þessum starfa og í slíkum tilvikum sérstaklega gæta að hagkvæmni í eftirliti og fyrirbyggja tvívernað og skörun eftir því sem frekast er unnt. Þá ber stofnuninni að hafa nána samvinnu við heilbrigðisnefndir og heilbrigðisfulltrúa og veita þá ráðgjöf og þjónustu varðandi matvælaeftirlit sem hún getur og aðstæður krefjast. Stofnunin á einnig að vinna að samræmingu krafna sem gerðar eru til starfsemi á sviði matvælaeftirlits og tryggja að slíkum kröfum sé framfylgt. Stofnunin á að gefa út leiðbeiningar og viðmiðunarreglur um framkvæmdina sem heilbrigðisnefndum ber að fylgja.

Sumt af þessu hefur tekist vel að rækja en annað ekki. Til dæmis hafa MAST og heilbrigðisnefndir haldið samráðsfundi og rætt sameiginleg verkefni. MAST hefur auk þess boðið HES að nota handbækur, áhættu- og frammistöðumat við skoðanir og gagnagrunna sem stofnunin hefur útbúið, en undirtektir HES hafa verið takmarkaðar.

Í nokkrum tilvikum hefur orðið vart við skörun milli MAST og HES þar sem ráðuneytið hefur þurft að skera úr um hver beri ábyrgð á eftirlitinu.

Sú tilhögun sem nú er viðhöfð á Íslandi hefur verið rædd við yfirmenn MAST og við einn framkvæmdastjóra heilbrigðiseftirlits. Viðmælendur voru sammála um að núverandi tilhögun hefði ýmsa annmarka og það yrði til mikilla bóta ef hægt væri að sameina allt matvælaeftirlit í einni stofnun. Starfsmenn MAST sjá þessa starfsemi helst sameinaða í MAST en starfmaður HES bendir á að einn valkostur væri að MAST væri hrein

stjórnsýslustofnun en allt eftirlit færi fram hjá endurskoðuðu og uppfærðu HES. Nokkrir starfsmenn MAST nefndu þann möguleika að fækka verulega heilbrigðissvæðum HES, jafnvel niður í eitt eða tvö.

Í þessu sambandi skal bent á að Ísland er hluti af EES-svæðinu. Matvælastefna ESB er lögð til grundvallar þeirri löggjöf sem gildir á EES-svæðinu, en hana er m.a. að finna í hvítbók ESB frá 2000¹⁷, og sem samantekt hjá FAO¹⁸. Þessi stefna er grundvöllur að löggjöf um matvæli innan ESB sem tekin hefur verið upp í EES-samninginn. Einn af hornsteinum þessa kerfis er eftirlit með framleiðslunni frá haga til maga, samræmd og óslitin. Þetta er sannarlega ekki alls staðar virt, þó það sé takmarkið.

Reglugerð (EB) nr. 882/2004 um opinbert eftirlit kveður sérstaklega á um samræmingu á eftirlitsstörfum í 4. gr. en þar segir að „þegar fleiri en ein eining lögbærs yfirvalds hefur valdheimild til að annast opinbert eftirlit skal tryggja skilvirka og áhrifaríka samræmingu og samstarf milli mismunandi eininga“.

Annað sem hafa ber í huga í þessu sambandi er hagræðing og hagkvæmni í eftirliti. Í dag er eftirlitsstarfsemi MAST í 6 umdæmum og HES starfar á 10 svæðum. Báðar stofnanir eru að sinna líkum verkefnum þegar um matvælaeftirlit er að ræða með vel menntað starfsfólk sem hefur áþekka reynslu að baki. Vegalengdir á Íslandi eru verulegar og geta skipt hundruðum kílómetra en í mörgum tilvikum væri hægt að sameina verkefni í sömu eftirlitsferð.

Eitt af vandamálum í litlum samfélögum er nálægð og kunningsskapur. HES er vissulega nær þeim sem það hefur eftirlit með, sem vel að merkja er ekki allsendis neikvætt þar sem eftirlitsaðili hefur þannig betri þekkingu á starfsemi eftirlitsþega og það getur auðveldað eftirlit í sumum tilvikum.

Niðurstaða þessarar athugunar er sú að eina leiðin til að ná fram samhæfingu sé sameining á þessu eftirliti í einni stofnun, hver svo sem hún er.

Í Danmörku hefur verið stefnt að því nýlega að úthluta skoðunum til einkaaðila. Heimild til þessa er fyrir hendi í 5. grein reglugerðar (EB) nr. 882/2004. Takmarkið í Danmörku er að úthluta um 25% skoðana fyrst um sinn. Þessi aðferð krefst stöðlunar og góðra skilgreininga og takmarkast við gagnaöflun. Slíkir aðilar hafa ekki heimild til að taka ákvarðanir á grundvelli skoðana. Einnig er það forgangskrafa að viðkomandi einkaaðili hafi faggildingu samkvæmt ISO17020 staðlinum.

Á Íslandi voru áður starfandi skoðunarstofur fyrir eftirlit í sjávarútvegi sem í fyrstu voru í eigu hagsmunaaðila og í samkeppni hver við aðra, en eftirlitsþegi borgaði eftirlitið að fullu. Eftirlitsstofnun EFTA gerði ítrekað athugasemd við þessa tilhögun og því voru skoðunarstofur lagðar niður.

Sú tilhögun sem nú hefur verið tekin upp í Danmörku hefur sniðið þessa vankanta af kerfinu þar sem hagsmunatengsl eru bönnuð og eftirlitsaðili (lögbært yfirvald) borgar verktaka fyrir verkið en ekki eftirlitsþegi.

Lagt er til að skoða nákvæmlega framkvæmd þessara skoðana í Danmörku með tilliti til þess að endurvekja „skoðunarstofur“ á Íslandi í nýrri mynd.

¹⁷ http://ec.europa.eu/dgs/health_food-safety/library/pub/pub06_en.pdf

¹⁸ <http://www.fao.org/docrep/meeting/008/y5871e/y5871e01.htm>

Í núverandi eftirlitskerfi er framleiðandi matvæla í lykilstöðu og ber fulla ábyrgð á framleiðslu sinni, eins og fram kemur í reglum ESB um matvæli, sem Ísland hefur innleitt¹⁹. Framleiðendur starfrækja innri eftirlitskerfi til að fullnægja þessum kröfum. Slík kerfi eru í nær öllum íslenskum matvælafyrirtækjum, en í flestum tilvikum eru niðurstöður og verkferlar skráð á tölvutæku formi, sem ætti að bjóða uppá þann möguleika að fyrirtæki gefi MAST aðgang að þessum skráningum.

STAÐA EFTIRLITSINS Í STJÓRNKERFINU

MAST heyrir undir sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra í íslenska stjórnkerfinu eins og í mörgum öðrum löndum Evrópu. Þetta er þó engan veginn nauðsynlegt og reyndar mælið ýmislegt með því að aðskilja fagráðuneyti landbúnaðar og sjávarútvegs og þá eftirlitsstofnun sem fer með eftirlit með þessum atvinnugreinum. Þetta vandamál var t.d. rætt innan ESB í kjölfar nautariðumálsins og því var þessi málaflókkur færður frá landbúnaðardeildinni til deildar sem sá um neytendavernd. Við innleiðingu ESB laga í Austur Evrópu var þetta málefni umdeilt og a.m.k. í einu tilviki var þessi málaflókkur settur undir forsætisráðuneyti um nokkurt skeið þar til það var fært aftur til landbúnaðarráðuneytis.

Rætt var við starfsfólk um þann möguleika að hafa stjórn yfir stofnuninni. Undirtektir voru litlar og sá það ekki ávinning af slíku fyrirkomulagi. Huga mætti að því að koma upp samstarfsráði hagsmunaaðila líkt og tíðkast í Danmörku²⁰ (Strategisk Interessentudvalg) sem mundi þjóna þeim tilgangi að vera formlegur vettvangur MAST og hagsmunaaðila sem gæti skapað gagnkvæmt traust og skilning á nauðsynlegum áherslum í starfsemi stofnunarinnar.

Þessir möguleikar eru aðeins nefndir hér til umhugsunar í tengslum við nýja löggjöf um MAST.

SJÁLFSTÆÐI FAGAÐILA

Dýraheilbrigðisþjónusta (veterinary services) er hluti af MAST og yfirdýralæknir er faglegur yfirmaður hennar. Fram hefur komið í samtölum við starfsfólk að í einstökum tilvikum hafi ríkt óvissa um faglega ábyrgð varðandi ákvarðanir sem gætu haft áhættu í för með sér fyrir dýraheilbrigði og matvælaöryggi. Ef svo er, er mikilvægt að eyða allri óvissu og tryggja verklag og skýra ábyrgð. Sú staða gæti komið upp að taka þurfi ákvarðanir án tafar, til dæmis ef um bráðsmitandi farsótt er að ræða eða þar sem stöðva þarf flutning á matvælum eða aukaefnum sem ekki eru ætluð til manneldis. Þessi atriði geta skipt verulegu máli fyrir heilsu manna og dýra og verið ákaflega kostnaðarsöm ef illa tekst til.

Viðskiptaaðilar utan ESB, sem styðjast frekar við alþjóðlega staðla en löggjöf ESB, eiga með réttu að nota þá sem viðmiðun í viðskiptum með matvæli og dýr. Staðlar alþjóðadýraheilbrigðisstofnunarinnar (OIE) fjalla um hlutverk dýraheilbrigðisþjónustunnar og skilgreina einstaka þætti sem henni tilheyra. Það er því mikilvægt að þessir viðskiptaaðilar geti treyst því að íslensk yfirvöld hafi tekið mið af þessum stöðlum varðandi dýraheilbrigði, þar sem landið hefur ekki yfirtekið ESB reglur á því sviði. Nægir hér að minna á nýlega úttekt OIE og niðurstöður hennar.

¹⁹ REGLUGERÐ EVRÓPUÞINGSINS OG RÁÐSINS (EB) nr. 178/2002 frá 28. janúar 2002 um almennar meginreglur og kröfur samkvæmt lögum um matvæli, um stofnun Matvælaöryggisstofnunar Evrópu og um málsmeðferð vegna öryggis matvæla.

²⁰ https://www.foedevarestyrelsen.dk/OmFoedevarestyrelsen/Om_styrelsen/Sider/Strategisk-Interessentudvalg.aspx

ÁHÆTTUMAT

Í matvælalögum er gert ráð fyrir að áhættumat sé notað þegar upp koma ný vandamál varðandi matvæli, dýraheilsu eða dýravernd og/eða ef þarf að endumeta gildandi lög og jafnvel breyta. Aldrei hefur verið skipað í þá nefnd sem um þetta á að fjalla. Þetta kerfi er þekkt og ekki er talin ástæða til að ræða það frekar hér. Sjá einnig fyrri kafla um samanburð og reglugerð ráðsins (EB) nr 178/2002.

UPPLÝSINGASKYLDA STJÓRNVALDA

Almennt séð er þetta pólitískt málefni sem fer út fyrir ramma þessarar úttektar, en ef málið er skoðað sérstaklega með tilliti til þeirra upplýsinga sem eftirlitsaðili eins og MAST aflar við sín störf þá er sá hluti málsins mikilvægur hvað matvælaeftirliti viðkemur.

Það má skipta þessum upplýsingum í nokkra hluta. Engar persónulegar upplýsingar umfram upplýsingar um starfsleyfishafa eiga erindi til almennings. Sama er að segja um framleiðslumálefni, uppskriftir að vörum og verklag við framleiðslu til að ná vissum gæðum og þess háttar. Það sem er talið eiga erindi til almennings eru heildarniðurstöður skoðana og frammistaða í ákveðinn tíma. Það sem á einnig erindi til almennings eru ákvarðanir MAST auk þeirra atriða sem ákvörðunin byggir á. MAST er neytendastofnun, sem starfar fyrst og fremst í þeirra þágu. Neytendur eru því taldir eiga rétt á að vita án tafar ef þeir hafa annað hvort verið blekktir eða ef hætta getur stafað af ákveðnum matvælum sem sett hafa verið á markað. Í þessu sambandi er þó rétt að benda á tilvik sem tengdust eftirfylgni reglugerðar um vistvæna framleiðslu þar sem þar til bærir aðilar samkvæmt reglugerðinni, þ.e. búnaðarsamböndin, hefðu átt að grípa til aðgerða en gerðu ekki. MAST upplýsti þessa aðila og hefur gert ráð fyrir því að þeir mundu grípa til viðeigandi ráðstafana.

ÁHÆTTUMAT VIÐ EFTIRLIT

Framkvæmd áhættumats á Íslandi hefur verið staðlað að verulegu leyti. Framkvæmt er áhættumat á grundvelli þess, hvaða starfsemi fer fram hjá fyrirtækinu, stærðar þess og neytendahóps. Grunneftirlitsþörf hvers fyrirtækis í klst. á ári miðast við þetta mat. Á grundvelli þarfarinnar og frammistöðu fyrirtækisins í skoðunum (fjöldi og tegund frávik) eru fyrirtækin síðan flokkuð í A-, B- eða C-flokk. Fyrir fyrirtæki í A-flokki er grunneftirlitsþörfin margfölduð með stuðlinum 0,5, í B-flokki með 1,0 og í C-flokki með 1,5. Þannig fæst fjöldi „skoðunartíma“ á ári í klukkustundum talið á ári. Þessir skoðunartímar eru því síbreytilegir miðað við frammistöðuflokkun fyrirtækisins á hverjum tíma.

Fræðilega séð eru þessir útreikningar góðra gjalda verðir. Þeir taka tillit til áhættu og frammistöðu eins og til er ætlast. Niðurstaðan fer eftir því hvaða gögn eru notuð og hvaða reikningsaðferðir.

Samkvæmt upplýsingum frá starfsfólki þá færi fyrirtæki, svo sem kjötvinnsla eða fiskvinnsla, í um 5-25 skoðunartíma á ári, sem gæti mest samsvarað allt að 4 átta tíma heimsóknnum á ári.

Í þessu sambandi er mikilvægt að hafa í huga að engin tvö fyrirtæki eru eins, og fjölbreytni í framleiðsluaðferðum og aðstöðu nær óendanleg sem gerir miklar kröfur til eftirlitsmanna, menntunar og sérstaklega þjálfunar. Það eru vissulega þættir sem eru sameiginlegir, en oft á tíðum miklu fleiri sem eru sérhæfðir fyrir hvert fyrirtæki. Afleiðingin er sú að það er erfitt að staðla eftirlit að fullu og öllu og því meir sem það er staðlað, umfram það sem hagkvæmt er, því ónákvæmari verður niðurstaðan.

Það er einnig skoðun höfunda að það sé óhentugt að nota klukkustundir sem einingu við skoðanir því hún er talin tengjast of mikið efnahagsmálum, þ.e.a.s. það getur litið þannig út að stofnunin hagnist meira því lengur sem hún skoðar. Þessi tenging er óheppileg. Skoðun tekur eins langan tíma og þarf þar til henni lýkur. Oft er ógerningur að ákveða fyrirfram með nokkurri vissu hve langan tíma skoðun tekur.

Lagt er til að breyta þessu þannig að MAST ákveði fyrir hvert fyrirtæki ákveðna grunntíðni grunnskoðana þar sem farið er yfir alla þætti, s.s. byggingar, búnað, innra eftirlit, merkingar, o.s.frv. Fyrir meðal fyrirtæki gæti þetta verið einu sinni á ári, fyrir fyrirtæki sem metin eru í hærri áhættu e.t.v. tvisvar, en fyrirtæki í lægri áhættu einu sinni á 18-24 mánaða fresti (einungis sett fram sem dæmi). Skoðanir vegna eftirfylgni væru síðan ákveðnar í framhaldi af þessari grunnskoðun samkvæmt ákvörðun eftirlitsmanns og umdæmisskrifstofu. Fyrirtæki borguðu fyrir grunnskoðun ákveðið gjald sem gæti t.d. tekið mið af framleiðslumagni eða veltu. Greitt væri fyrir aðrar skoðanir samkvæmt tímagjaldi.

Taka þarf til umræðu hvernig fara skuli með greiðslur vegna aukaskoðana, þ.e. hvort þær ættu að renna til ríkissjóðs en ekki til MAST til að útiloka raunverulega eða ímyndaða hagsmunaaárekstra.

ÞVINGUNARAÐGERÐIR

Þær aðferðir sem notaðar eru sem þvingunaraðgerðir eru svipaðar eða þær sömu og hjá nágrannaþjóðum okkar og verða ekki ræddar nánar hér.

ENDUR- OG VIÐHALDSMENNTUN OG SAMHÆFING EFTIRLITS

Allt starfsfólk MAST lagði áherslu á mikilvægi endur- og viðhaldsmenntunar. Í sumum tilvikum var kvartað undan mismunun og að fólk hefði ekki tíma aflögu til að sinna þessum hluta starfsins. Viðfangsefni stofnunarinnar er mjög flókið og margþætt sem gerir kröfu um góða menntun á mörgum sviðum. Á öðrum sviðum, t.d. í eftirliti, er starfið mjög praktískt og þarfnast stöðugrar starfsþjálfunar.

Menntunarstig starfsfólksins er mjög hátt, 90% háskólamenntaðir og yfir helmingur þeirra með masters- eða doktorsnám. Þetta er talið vera helsti fjársjóður stofnunarinnar og því grundvallaratriði að halda þessari þekkingu við og bæta ef þurfa þykir. Flest starfsfólk stofnunarinnar hefur sótt sitt nám erlendis og í mörgum tilvikum er engin samsvarandi stofnun á Íslandi, sem gerir endur- og viðhaldsmenntun erfiðari í framkvæmd.

Matvælaframleiðsla er einn af aðalatvinnuvegum Íslendinga og miklir hagsmunir í húfi að framleiðsla og eftirlit séu í það minnsta á sama stigi og gengur og gerist í öðrum löndum innan EES.

Það er skoðun höfunda að endur- og viðhaldsmenntun sé einn af hornsteinum starfseminnar, sérstaklega þegar haft er í huga að sérhæfing starfsfólks er mikil, starfsemi stofnunarinnar flókin og erfitt fyrir einn aðila að hafa yfirsýn yfir alla þætti hennar í smáatriðum. Forstöðumenn sviða eru taldir hafa bestu yfirsýn yfir það hver þurfi helst á þjálfun að halda. Það er stofnuninni afar mikilvægt að þessum þætti sé sinnt af kostgæfni jafnframt því sem unnið er markvisst að því að stofnunin sé um of háð einstaklingum um þekkingu og reynslu í einstökum viðfangsefnum.

Menntun og þjálfun eftirlitsmanna er e.t.v. mikilvægust þar sem þeir eru snertiflötur stofnunarinnar við hagsmunaaðila. Þeir þurfa að hafa möguleika til að bera sig reglulega saman við annað starfsfólk á sama sviði, bæði héraðs og erlendis.

TILLÖGUR TIL ÚRBÓTA

Eftirfarandi tillögur eru gerðar í þeim tilgangi að gera matvælaeftirlit og eftirlit með velferð dýra skilvirkara og hagkvæmara en nú er. Sumar tillögurnar þurfa nákvæmari skoðun en eru settar fram hér til að sýna fram á þá möguleika sem felast í stöðunni.

1. Samstarf við ráðuneyti

Í dag eru haldnir um 5 samráðsfundir MAST og ráðuneytisins á ári. Starfsfólk MAST hefur kvartað yfir því að þessir fundir séu ekki skilvirkir þar sem ákvarðanir eru ekki teknar eða þeim fylgt eftir í framhaldi af þeim.

- *Lagt er til að koma á reglulegum samráðsfundum með fyrirfram ákveðinni dagskrá og formlegri eftirfylgni ákvarðana.*

2. Stefnumótun

Unnið hefur verið við stefnumótun, bæði innan ráðuneytis og MAST, án samstarfs þar á milli og án aðkomu hagsmunaaðila. Ekki er til almenn stefnumótun í þjóðfélaginu um matvælaeftirlit, dýraheilbrigði, dýravernd og plöntuheilbrigði. Slík stefnumótun er mikilvæg til að skapa sátt um þær aðferðir og leiðir sem beitt er til að framfylgja slíkri stefnu.

Kveðið er á um leiðbeiningar um góðar starfsvenjur í 7. og 8. gr. reglugerðar (EB) nr. 852/2004²¹ þar sem segir að „landsbundnar leiðbeiningar“ um góðar starfsvenjur skulu samdar og þeim dreift á vegum matvælafyrirtækja í samráði við fulltrúa hagsmunaaðila sem kunna að verða fyrir verulegum áhrifum, s.s. lögbær yfirvöld og neytendahópa. Hafa skal hliðsjón af viðeigandi reglum um góðar starfsvenjur í Codex Alimentarius.

- *Ekki í farvegi nema innan stofnunar og ANR, án þátttöku hagsmunaaðila.*
- *Lagt er til að stofnuð verði nefnd sem fjallar um þau mál sem samningur Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar um hollustuhætti og plöntuheilbrigði (SPS Agreement) tekur til. Þessari nefnd þarf að skipta í minnst fjóra hópa: Matvælaeftirlit, dýraheilbrigði, dýravernd og plöntuheilbrigði. Eftirtaldir hagsmunaaðilar þurfa að minnsta kosti að eiga sæti í nefndinni: Eftirlitsaðilar, ráðuneyti, hagsmunasamtök bænda og fiskvinnslu, neytendur og vísindastofnanir. Nefndin þarf að hafa skrifstofuaðstöðu og gefa út niðurstöður bæði á prenti og á vefsíðu. Þar sem matvælaeftirlit er samhæft innan EES þarf jafnframt að taka mið af matvælastefnu ESB sem sú löggjöf byggir á.*
- *Lagt er til að hvetja hagsmunaaðila til að semja landsbundnar leiðbeiningar um góðar starfsvenjur.*

3. Fjármögnun

MAST er í dag fjármögnuð 70% með fjárframlagi á fjárlögum en 30% með tekjum frá eftirlitsþegum. Fjallað er um fjármögnun eftirlits í 27. til 29. grein reglugerðar ráðsins (EB) nr. 882/2004, sem Ísland hefur innleitt, en þar segir að aðildarríkin geta innheimt gjöld eða álögur til að standa straum af kostnaði við opinbert eftirlit.

²¹ REGLUGERÐ EVRÓPUÞINGSINS OG RÁÐSINS (EB) nr. 852/2004 frá 29. apríl 2004 um hollustuhætti sem varða matvæli.

- *Gjaldtaka er framkvæmd í dag en gæti verið markvissari.*
- *Lagt er til að kannað sé nánar hvernig best er að haga gjaldtöku vegna skoðana, m.a. með tilliti til ákvæða í ofangreindri reglugerð og að það sé tryggt að sú aðferð sem er beitt, valdi ekki hagsmunaárekstrum, t.d. að eftirlitsþegar álíti af þeim sökum að stofnunin hafi einhvern sérstakan hag af því að gera athugasemdir við starfsemi þeirra.*

4. Skoðanatíðni

MAST hefur útbúið kerfi til að ákveða „eftirlitsmagn“ byggt á áhættumati starfsgreinarinnar annars vegar og frammistöðumati á fyrirtækinu hins vegar. Fyrirtækjum er skipt í áhættuflokka og er skoðanatíðni samkvæmt því. Fyrirtæki byrja í flokki B en geta færst í flokk A ef litlar eða engar athugasemdir eru gerðar eða í flokk C ef um miklar og/ eða alvarlegar athugasemdir er að ræða.

Fjölbreytileiki fyrirtækja er mikill og engin tvö fyrirtæki eru eins, sem leiðir til þess að erfitt er að staðla eftirlit að öllu leyti. Þar reynir á reynslu og kunnáttu eftirlitsaðilans að meta áhættuþætti og hvernig fyrirtæki hafa brugðist við þeim.

Flest fyrirtæki starfrækja innra eftirlit á tölvutæku formi sem býður upp á þann möguleika að gefa utanaðkomandi aðilum aðgang.

- *Áhættumat er notað en má bæta.*
- *Lagt er til að þessi skoðanatíðni verið athuguð með það að leiðarljósi að grunnskoðun (bygging, búnaður, innra eftirlit) sé ekki framkvæmd nema einu sinni á ári í meðalfyrirtæki, en aðrar skoðanir séu byggðar á niðurstöðu þeirrar skoðunar (eftirfylgni).*
- *Einnig er lagt til að staðbundin þekking og reynsla eftirlitsmanna hafi meiri áhrif í frammistöðumati fyrirtækja.*
- *Lagt er til að bjóða fyrirtækjum að veita MAST aðgang að innra eftirliti í gegnum tölvusamskipti, t.d. til að sannreyna niðurstöður, og að leiðréttingar hafi skilað árangri. Slíkt eftirlit gæti jafnframt haft áhrif á áhættumat.*

5. Faggilding Matvælastofnunar

MAST hefur til þessa notað almennan stjórnunarstaðal fyrir starfsemina (ISO9001). Þessi staðall er góður svo langt sem hann nær en tekur ekki á sérstökum atriðum varðandi eftirlit. Lönd í Evrópu og víðar hafa innleitt ISO17020 staðalinn sem er sérstaklega ætlaður fyrir fyrirtæki og stofnanir sem starfa við eftirlit. Þessi sami staðall er einnig í notkun hjá öðrum eftirlitsaðilum á Íslandi.

- *Lagt er til að MAST skoði þennan staðal og geri áætlun um kostnað, kosti og/ eða galla varðandi innleiðingu og notkun á staðlinum við eftirlitsstörf.*

6. Skoðunarstofur

Á Íslandi voru áður starfandi skoðunarstofur sem í fyrstu voru í eigu hagsmunaaðila og í samkeppni hvor við aðra en eftirlitsþegi borgaði eftirlitið að fullu. Sú tilhögun sem nú hefur

verið tekin upp í Danmörku er án ýmissa vankanta sem voru á íslenska kerfinu. Hagsmunatengsl eru bönnuð og eftirlitsaðili (lögbært yfirvald) borgar fyrir verkið.

- *Lagt er til að skoða nákvæmlega framkvæmd þessara skoðana í Danmörku með tilliti til þess að endurvekja „skoðunarstofur“ á Íslandi í nýrri mynd. Talið er að ná mætti betri hagkvæmni með þessum hætti.*

7. Verklagsreglur Matvælastofnunar um þvingunaraðgerðir

Verklagsreglur kveða á um að mál sem fara í þvingunaraðgerðir séu send til lögfræðinga stofnunarinnar sem sjá um framkvæmd þeirra. Í slíkum tilvikum getur sú staða komið upp að lögfræðingar séu að taka afstöðu til faglegra mála sem þeir hafa ekki þekkingu á.

- *Lagt er til að breyta þessari verklagsreglu þannig að viðkomandi fagaðili (t.d. forstöðumaður sviðs) hafi forgöngu um framhald málsmeðferðar með aðstoð lögfræðinga stofnunarinnar þar sem það á við. Fagaðilinn er sá sem hefur unnið málið frá upphafi og er talinn best hæfur til að fylgja málinu eftir þar sem hann þekkir aðstæður.*
- *Komið geta upp úrlausnarmál milli starfsfólks í eftirliti og lögfræðinga MAST um ákvörðun tiltekinna aðgerða eða beitingu þvingana. Mikilvægt er gæta samræmis um land allt við ákvörðun aðgerða og þvingana og áriðandi að tryggja góða þekkingu starfsmanna á gæðaskjölum og að þeir skjóti ágreiningi til næstu yfirmanna þegar við á.*

8. Endur- og viðhaldsmenntun

Skipulagning endur- og viðhaldsmenntunar er í dag í höndum yfirstjórnar (rekstrarsviðs). Leggja mætti meiri áherslu á að þetta er fastur og mikilvægur hluti starfseminnar. Ekki er talið ráðlegt að vísa á stéttarfélög starfsmanna í þessu sambandi.

- *Lagt er til að hvert svið stofnunarinnar hafi ákveðið fjármagn til umráða fyrir sitt starfsfólk og að endur- og viðhaldsmenntun verði viðurkennd sem fastur hluti af starfsemiinni – þannig að gert sé ráð fyrir að starfsfólk sé frá vinnu í þessum tilgangi og að í staðinn komi viðbótarstarfsfólk þar sem það á við. Þá er lagt til að nýta gildandi samning við aðrar norrænar stofnanir og að gerður verði samningur við aðrar sambærilegar stofnanir í nágrannalöndunum (með tilliti til tungumálakunnáttu starfsfólks) um að fá að senda fólk í starfsþjálfun eða að skipta á starfsfólki ef þess er óskað.*
- *Þá er lagt til að hluti grunnskoðana sé framkvæmdur sameiginlega af tveimur skoðunarmönnum. Niðurstöður eru síðan bornar saman og ræddar eftir skoðun og að skoðunarmenn fari reglulega á milli svæða.*

9. Starfsleyfi dýralækna

Í dag eru starfsleyfi gefin út af ráðuneyti samkvæmt tillögu frá yfirdýralækni án frekari aðkomu annarra. Í nágrannalöndum okkar er þetta í höndum sérstakrar stjórnsýslustofnunar sem er mikilvægur hluti af dýraheilbrigðisþjónustunni.

- *Lagt er til að gera nákvæma könnun á ákvæðum um þessi mál í stöðlum OIE og hvernig þessu er háttað hjá nágrannaþjóðunum, og taka ákvörðun í framhaldi af því hvort rétt sé að stofna dýralæknaráð, eins og tíðkast annars staðar (Veterinary Council / Tierärztekammer), sem tæki við þessu hlutverki.*

10. Tengsl í litlu þjóðfélagi

Sérstaða íslensks þjóðfélags felst m.a. í smæð þess og nálægð fólks. Þetta getur í sumum tilfellum gert eftirlitsstarf erfiðara og að grípa þurfi til aðgerða til að vega þar á móti.

- *Tryggja þarf, eftir því sem kostur er, að ekki komi til hagsmunaárekstra vegna skoðana eða þvingunaraðgerða. Lagt er til að starfsmenn greini frá öllum hagsmunatengslum við ráðningu.*

FJÓRÐI HLUTI - ERINDI SEM BORIST HAFA HÖFUNDUM Í TENGLUM VIÐ ÚTTEKT Á MATVÆLASTOFNUN

BÆNDASAMTÖK ÍSLANDS OG SAMTÖK IÐNAÐARINS

Bændasamtök Íslands og Samtök iðnaðarins fóru þess á leit við höfunda, með bréfi dags 15 desember 2016, að það ástand sem skapaðist með verkfalli dýralækna árið 2015 verði tekið sérstaklega til skoðunar og hvernig megi tryggja að að það ástand sem þá skapaðist endurtaki sig ekki. Meðal annars var beðið um að skoða sérstaklega eftirtalin atriði:

- Að skoðað verði sérstaklega hvort til greina komi að Matvælastofnun framselji kjötskoðun í sláturhúsum að einhverju eða öllu leyti til sjálfstætt starfandi dýralækna, eftir atvikum að uppfylltum nánar tilgreindum skilyrðum, til að mynda faggildingu.
- Að skoðað verði sérstaklega hvort ástæða sé til þess að gera viðbragðsáætlun, komi til verkfalls dýralækna eða annarra starfsmanna MAST sem hefur sambærileg áhrif og verkfallsaðgerðirnar í fyrra. Með viðbragðsáætlun yrði tryggt að slátrun haldist í takti þrátt fyrir verkfallsaðgerðir opinberra starfsmanna í því skyni m.a. að tryggja dýravelferð.

Efnismeðferð: Erindi þetta hefur verið haft til hliðsjónar við skoðun á starfsemi Matvælastofnunar, en málið er ekki talið varða reglulega starfsemi stofnunarinnar heldur hvernig fer með þau fjölmörgu verkefni sem Matvælastofnun hefur með höndum í neyðartilvikum eins og verkföllum. Ekki er því tekin bein efnisleg afstaða í þessu máli, nema að því leyti að dýravelferð er grundvallaratriði og forgangsmál sem þarf að taka tillit til á mörgum sviðum, svo sem á sviði landbúnaðar, íþróttar og gæludýrahalds ásamt eftirliti með framkvæmd viðkomandi laga og reglugerða.

Bent er á að í framhaldi af þessari úttekt og öðrum skýrslum sem eru í farvatninu, er stefnt að endurskoðun á þeim lögum sem varða starfsemi stofnunarinnar. Talið er að þar sé réttur vettvangur til að fjalla um þau mál sem vísað er til í ofangreindu erindi.

SAMTÖK FYRIRTÆKJA Í SJÁVARÚTVEGI

Þann 2. mars barst höfundum erindi frá Samtökum fyrirtækja í sjávarútvegi. Samtökin gerðu könnun meðal félagsmanna um viðhorf þeirra til starfsemi Matvælastofnunar. Út frá niðurstöðum athugana SFS var komið á framfæri eftirfarandi ábendingum og tillögum:

- Eftirlit MAST sé hlutlægt, skilvirkt og samræmt og að eftirlitsmenn stofnunarinnar þurfi að fylgja samræmdri áætlun og vera hlutlægir í sínu starfi.
- MAST og ráðuneytið marki sér stefnu, tilgreini áætlaðan tímaramma og svör við algengum fyrirspurnum sem snúa að matvælaúttekt sjávarútvegsfyrirtækja.
- MAST geri ítarlegri kostnaðarsundurliðun á reikningum.

- MAST kanni hvort hægt sé að samræma ferðakostnað þannig að fastur kostnaður sé reiknaður án tillits til staðsetningar viðkomandi fyrirtækis.
- MAST láti athuga hvort hægt sé að fækka skoðunum enn frekar ef viðkomandi fyrirtæki sé vottað af þriðja aðila sem hefur faggildingu (BRC, IFS, ISO, o fl.) .
- Athugað sé hvor MAST geti bætt flokkun fyrirtækja. Talið er að kerfið í núverandi mynd sé ekki að umbuna þeim nægilega sem eru í A flokki, skara fram úr og hafa uppfyllt eftirlitskröfur yfir langt tímabil.
- Skilið sé milli starfsmanna sem koma beint að samningum reglugerða um eftirlit og þeirra sem framfylgja eftirlitinu.
- Að skipuð verði stjórn yfir Matvælastofnun með aðkomu fulltrúa atvinnulífsins til að virkja samráðsvettvang MAST og þeirra sem starfa í matvælaiðnaði.
- MAST hraði og einfaldi afgreiðslu á leyfum og/ eða breytinga á þeim.
- Lögð er áhersla á samstarf á alþjóðavettvangi og greiningu á þeim viðbótarkröfum sem gerðar eru á einstökum markaðssvæðum, t.d. Rússlandi og Kína.
- Minnt er á að Eftirlitsstofnun EFTA hefur eftirlit með MAST og fer í eftirlitsferðir í íslensk sjávarútvegsfyrirtæki og að eftirlitsþegar gætu lært af skýrslum ESA ef þær væru aðgengilegri, en í dag eru þær mjög almennt orðaðar.
- Bent er á að réttur til að andmæla þurfi að vera skýrari og ferlið sem andmælin fara í að vera gegnsætt og tímamörk viðunandi. Í dag er aðeins hægt að senda ráðuneytinu stjórnýslukæru og það tekur langan tíma að fá úrskurð.
- Farið er fram á að starfsmenn sem sinna eftirliti hjá MAST rökstyðji ákvarðanir sínar hverju sinni.

Þótt athugasemdir SFS hafi eðilega lotið að starfsemi í sjávarútvegi og fiskvinnslu, gera samtökin jafnframt athugasemd við eftirlit með slátrun með vísan til slátrunar fiska og benda á að héraðsdýralæknar sendi tilkynningar um umbætur of seint. Bent er á að héraðsdýralæknar MAST hafi í gegnum árin farið með verulegt vald til breytinga á reglugerðum og verklagi sem þeir svo sjálfir hafi eftirlit með. Samtökin telja að vottanir, stimplar og samþykki þessara dýralækna sé orðið háð verklagsreglum sem þeir semji sjálfir og þeir séu þannig í hlutverki eftirlits og dómsvalds. Kallað er eftir því að eftirlitsdýralæknar MAST taki ekki þátt í að semja reglugerðir sem þeir framfylgja svo sjálfir í eftirliti.

Það kom fram í erindi SFS, að félagsmenn væru almennt ánægðir með samstarf og samvinnu við stofnunina, og lögð var áhersla á mikilvægi þess að gott samstarf ríki milli MAST og sjávarútvegsfyrirtækja. Fyrirtæki í sjávarútvegi séu að flytja út matvöru frá Íslandi og séu því afar viðkvæm fyrir misbrestum í eftirliti, sértaklega þegar mál tengjast eftirlitsstofnunum annarra landa. Samtökin undirstrika að þau vilji stuðla að nánari samvinnu milli MAST og félagsmanna SFS.

Efnismeðferð: Höfundar hafa meðtekið athugasemdir SFS og vilja benda á að sumar af þeim styðja þær athugasemdir og tillögur sem eru settar fram í þessari úttekt, einkum atriði

er snúa að samræmi í úttektum og samskiptum Aðrar ábendingar og tillögur eru mikilvæg innlegg í tengslum við endurskoðun löggjafar um matvælaeftirlit og þarfnast nánari skoðunar og umræðu í því samhengi.

DÝRAVERNDARSAMBAND ÍSLANDS

Höfundar fengu erindi frá Dýraverndarsambandi Íslands vegna úttektar á starfsemi MAST. Helstu atriði sem Dýraverndarsambandið telur að stofnunin þurfi að lagfæra eða athuga varðandi velferð dýra eru talin upp, og tekið fram að þau byggji á innsýn og reynslu Dýraverndarsambandsins síðan ný lög um velferð dýra tóku gildi.

Athugasemdir sambandsins varðandi framkvæmd dýravelferðar:

- Sambandið bendir á að málaflokkurinn þurfi meiri athygli ef tryggja á velferð dýra og að ekki sé hægt að framfylgja lögum um velferð dýra án nægilegrar fjárveitingar.
- Talið er brýnt að fjölga starfsfólki hjá Matvælastofnun sem tryggt er að vinni beint að velferð dýra, þar sem sá mannaflí sem fyrir hendi er nægi ekki til að tryggja lágmarks dýravelferð í landinu. M.a. er bent á að embætti dýravelferðar og embætti gæludýra ættu að hafa sitt hvort stöðugildið.
- Farið er fram á að efla fagráð veiti sjálfstæða og stefnumótandi ráðgjöf og fundarseta í ráðinu sé launuð.
- Bent er á að úrræði ættu að vera fyrir hendi fyrir dýr í nauðum, hvort sem er á vegum Matvælastofnunar og/eða í samvinnu við þau félög sem vinna að velferð dýra.
- Sambandið telur að aflífun dýra sé ekki úrræði í þágu velferðar, nema dýrin séu illa haldin.

Athugasemdir varðandi kæruférl:

- Í lögum 55/2013 um velferð dýra segir: „8. gr. Tilkynningarskylda. Leiki grunur á að meðferð á dýrum brjóti gegn lögum þessum eða reglugerðum settum samkvæmt þeim skal sá sem verður þess var tilkynna það Matvælastofnun eða lögreglu svo fljótt sem auðið er. Sé mál tilkynnt lögreglu skal hún tilkynna Matvælastofnun um það. Matvælastofnun skal kanna hvort tilkynning sé á rökum reist.“

Samkvæmt þessu getur Matvælastofnun ein beint kæru til lögreglu vegna brota á lögum um velferð dýra. Sambandið telur það ekki verjandi að einungis Matvælastofnun hafi slíkt umboð samkvæmt lögum og að ákvæðið kunni að vera sérstaklega varhugavert í ljósi þess að sami aðili hafi eftirlit með dýravelferð og rannsaki það sem út af kann að bera og úrskurði um kæru, þ.e. að bókstaflega allir þættir máls séu á einni hendi.

Jafnframt er bent á að engar leiðir séu skilgreindar til að koma málum áfram ákveði Matvælastofnun að vinna ekki að þeim, auk þess sem engar skilgreindar leiðir eru fyrir hendi til að kæra Matvælastofnun sérstaklega ef mál daga uppi eða er ekki sinnt. Í þessu síðasta efni vísuð við sérstaklega til 1. liðs um ónógan mannskap hjá stofnuninni. Sambandið telur brýnt að almenningur njóti þess sjálfsagða réttar að geta kært mál til lögreglu í þessum málaflokki eins og öðrum.

Sambandið telur að vægi málaflokksins eigi að vera meira hjá Matvælastofnun og vísar þar sérstaklega til fyrstu athugasemdar að ofan um starfskrafta innan MAST. Í því tilliti eru gerðar þrjár ákveðnar tillögur:

- Að úrræði séu fyrir hendi, sé unnt að koma því við, fyrir þau dýr sem vörslusvipt eru og stefna er um að skuli lifa. Fram að þessu er almenn regla að aflífa vörslusvipt dýr þar sem úrræði vantar.
- Að dýrin fá að njóta vafans og þjást ekki á meðan unnið er að rannsókn á högum þeirra. Tryggja verði velferð þeirra á meðan unnið er að úrbótum og eftirfylgni. Tryggja verði að velferð dýranna verði tekin fram yfir hagsmuni eigenda, framleiðenda eða umsjónarmanna. Hér má til dæmis vísa til ferils máls Brúneggja. Við tókum undir áður innsent álit fagráðs um of langa fresti við úrvinnslu, skilgreina verði hámarksfrest til úrvinnslu mála svo tryggt sé að dýr líði ekki fyrir of langan tíma við illa vist.
- Að almenn stefna sé um stuðning og samvinnu við félög sem vinna að velferð dýra. Fjöldmörg félög láta sig varða velferð dýra og vinna málefnalega að henni með bestu þekkingu að leiðarljósi og mörg þeirra hafa komið að lokuðum dyrum hjá Matvælastofnun varðandi samvinnu.

Varðandi upplýsingastefnu:

- Sambandið telur að frumframleiðendur eigi ekki að njóta nafnleyndar verði þeir uppvisir að illri meðferð dýra, enda um atvinnustarfsemi að ræða í þágu neytenda og almannaheilla, auk illrar meðferðar á dýrum sem njóta eiga verndar samkvæmt lögum. Talið er brýnt og sjálfsagt að stefnt verði að upprunamerkingu búfjárafurða og er tillaga okkar hið minnsta að þau bú sem þess óska og sem eru athugasemdalaus varðandi velferð dýra, geti fengið opinbera birtingu með staðfestingu á því á heimasíðu Matvælastofnunar.

Um fagráð eftirfarandi:

- Sambandið telur að starfsemi, úrvinnsla og niðurstöður fagráðs sem ekki koma beint við samkeppnis- eða persónuverndarsjónarmið eigi að vera opinber efnislega. Við teljum að gæta þurfi að sjálfstæði ráðsins sem er mjög veikt og

hefur það sýnt sig. Staða yfirdýralæknis sem formanns ráðsins veikir sjálfstæði þess mjög enda kann hvati til að fá ráð til vinnu hans að vera bundinn við áhuga eða áhugaleysi hans sjálfs.

Talið er sjálfsagt að yfirdýralæknir sé fulltrúi í ráðinu en ekki formaður þess og teljum við að formaður þess ætti ekki að vera starfsmaður hjá Matvælastofnun, enda á ráðið að vera stofnuninni til ráðgjafar en ekki að heyra undir hana.

Einnig er talið sjálfsagt frá faglegu sjónarmiði að yfirdýralæknir og aðrir starfsmenn Matvælastofnunar víki af fundi þegar málefni Matvælastofnunar eru rædd.

Við teljum að skerpa þurfi á því að fagráð vinni að öðrum þáttum en eingöngu leyfisveitingum og umsögnum vegna tilraunadýra, til dæmis með tilteknum lágmarksfjölda funda þar sem farið er yfir almenna stefnu um dýravelferð eða einstök efnistökin dýravelferðar.

Sambandið vill að lokum taka fram að vitað sé að innan Matvælastofnunar vinni fjöldi fólks sem er áhugasamur um velferð dýra og vilji vinna að þeim málum. Okkar niðurstaða er að hlúa verði að stofnuninni og starfsfólki hennar og jafnframt að skilgreina hvaða hluti af störfum þess fari til praktískrar vinnu við dýravelferð beint, það er vinnu sem hefur bein bætandi áhrif á velferð dýra sem á lífi eru hverju sinni.

Efnismeðferð: Höfundar hafa skoðað og rætt tillögur Dýraverndarsambands Íslands og geta staðfest að þær hafa verið teknar til greina við úttekt á MAST. Jafnframt er bent á að það er skoðun höfunda að dýravelferð sé mjög mikilvægur en einnig viðkvæmur málaflokkur í okkar litla þjóðfélagi og þurfi að meðhöndla af festu og fagmennsku.

ERINDI FRÁ RAGNHEIÐI ÞORGRÍMSDÓTTIR, KÚLUDALSÁ 1, 301 AKRANESI

Þann 17. janúar 2017 barst erindi frá Ragneiði Þorgrímsdóttur á Kúludalsá þar sem hún kvartar undan málsmeðferð Matvælastofnunar.

Í erindinu er kvartað yfir málsmeðferð og úrskurðum Matvælastofnunar varðandi veikindi í hrossum sem gætu stafað af nálægð við stóriðju á Grundartanga.

Efnismeðferð: Höfundar hafa skoðað erindið gaumgæfilega og fylgiskjöl sem því fylgdu. Niðurstaðan var sú að þar sem þessi ágreiningur fjallar fyrst og fremst um fagleg málefni, en síður um innra starf Matvælastofnunar, þá var það niðurstaða höfunda að þetta erindi væri utan þess ramma sem úttektinni var settur.

FAGRÁÐ UM VELFERÐ DÝRA

Þann 6. febrúar 2017 barst höfundum erindi frá fagráði um velferð dýra þar sem óskað er eftir skoðun á stöðu fagráðs gagnvart Matvælastofnun.

- Í greinargerð með erindinu kemur fram að Fagráðið hafi komið saman vegna Brúneggjamálsins þann 8. desember síðastliðinn. Á fundinum voru rædd drög að yfirlýsingu Fagráðsins vegna þessa máls og samþykkti fundurinn að ganga frá yfirlýsingunni til birtingar á vefsíðu MAST, enda hafði áður verið haft samráð við

yfirdýralækni sem formann ráðsins um að hún yrði birt sem frétt á heimasíðu stofnunarinnar og átti hún að birtast í desember, en þegar erindið er skrifað í febrúarbyrjun 2017 hefur yfirlýsingin ekki enn birst á vef Matvælastofnunar og virðist sem forstjóri stofnunarinnar hafi ekki treyst sér til að leyfa birtingu hennar á vef stofnunarinnar en hins vegar hafi yfirstjórn stofnunarinnar ákveðið að fara með yfirlýsinguna, að fagráðinu forspurðu, á fund BÍ en þar voru efnisatriði yfirlýsingarinnar er lúta að BÍ og búnaðarsamböndum dregin í efa. Ennfremur var yfirlýsingin kynnt ANR.

- Það er álit þeirra sem að ályktuninni standa fyrir hönd fagráðsins að þessi vinnubrögð yfirstjórnar Mast gagnvart fagráðinu séu ekki í samræmi við góða stjórnsýsluhætti og að þau feli í sér trúnaðarbrot gagnvart fagráðinu að því leyti að MAST hafði ekki samráð við ráðið um málsmeðferðina, hvorki varðandi þá ákvörðun að birta ekki ályktunina né fara með hana á fund BÍ eða kynna hana ANR.
- Fagráðið telur að þetta sýni ennfremur að MAST líti svo á að ráðið heyri undir yfirstjórn stofnunarinnar, sem alls ekki er raunin þar eð fagráðið heyri beint undir ANR, enda eru meðlimir þess tilnefndir og ráðherra staðfestir þá skipan sbr. 5. gr. laga um velferð dýra.
- Fagráðið tekur fram að ekkert hafi komið fram sem grefur undan sannleiksgildi yfirlýsingar fagráðsins enda byggjast þær á áreiðanlegum gögnum. Þá er bent á að í lögum um dýravelferð er kveðið á um að fagráðið skuli hafa aðsetur hjá Matvælastofnun sem leggur því til vinnuaðstöðu og starfsmann með sérfræðipækkingu á starfssviði ráðsins. Það er á hinn bóginn afar mikilvægt að faglegt sjálfstæði Fagráðs um velferð dýra sé tryggt svo ráðið geti þjónað lögboðnu hlutverki sínu sem er:
 - að vera Matvælastofnun til ráðuneytis um stefnumótun og einstök álitafni er varða málefni á sviði velferðar dýra,
 - að veita Matvælastofnun umsögn um umsóknir vegna dýratilrauna,
 - að fylgjast með þróun dýravelferðarmála og upplýsa Matvælastofnun um mikilvæg málefni á sviði velferðar dýra, og
 - að taka til umfjöllunar mál á sviði velferðar dýra að beiðni einstakra fagráðsmanna.

Niðurstaða fagráðs er sú að í raun hafi orðið trúnaðarrestur milli Matvælastofnunar og hluta fagráðs um velferð dýra og því sé brýnt að hlutverk MAST gagnvart fagráðinu verði skýrt þannig að sjálfstæði ráðsins sé tryggt og ráðið geti áfram sinnt sínu mikilvæga hlutverki í sátt og samstarfi við hlutaðeigandi aðila, þar með talið Matvælastofnun.

Efnismeðferð: Eins og fram hefur komið, er umfjöllun um málsmeðferð vegna fyrirtækisins Brúneggja í sérstökum kafla í þessari úttekt. Þar er fjallað um helstu atriði varðandi eftirlit Matvælastofnunar á fyrirtækinu Brúnegg og m.a. fjallað um yfirlýsingu Fagráðs og hvaða lærdóm megi draga af samskiptum Matvælastofnunar við Fagrád. Bent er á þessa umræðu í skýrslunni um frekari efnismeðferð. Einnig er bent á að yfirlýsing Fagráðs var birt í fjölmiðlum þann 2. janúar. Höfundar taka undir það sjónarmið, að brýnt sé að hlutverk og umboð fagráðs sé skýrt.

NASF, VERNDARSJÓÐUR VILLTRA LAXASTOFNA

Erindi barst frá Orra Vigfússyni f.h. NASF um fund sem var haldinn var 12. janúar 2017. Þar voru rædd samskipti hans við Matvælastofnun í tilefni af núverandi og áformuðu fiskeldi í sjó.

Orri lýsti miklum áhyggjum af stjórnsýslu vegna fiskeldis og þeirri áhættu sem fylgir þeirri starfsemi fyrir villta laxastofna. Hann taldi samskipti og svör við beiðnum um upplýsingar ekki hafa verið viðunandi og var farið yfir ýmis tilvik í því sambandi. Hann hefur sent bæði Umhverfisstofnun og Matvælastofnun erindi um þessi mál, einkum varðandi leyfisveitingar og upplýsingar um dauða eldisfiska í sjókvíum og ekki talið sig hafa fengið viðhlítandi svör.

Efnismeðferð: Án þess að meta einstök sjónarmið sem komið hafa fram á þessu tiltekna máefnasviði, leggja höfundar áherslu á að stjórnsýsla varðandi fiskeldi í sjó sé skýr og áhættumiðuð, og hlutverk einstakra stofnana einnig, þ.á.m. Matvælastofnunar. Árið 2015 tók stofnunin við verkefnum sem lúta að eftirliti og stjórnsýslu vegna fiskeldis, sem áður höfðu verið á hendi Fiskistofu og Umhverfisstofnunar. Mikilvægt er að tryggt sé að stofnunin sé í stakk búin að sinna þessu verkefni með þeim hætti sem nauðsynlegt er. Að mati höfunda kemur frekari umræða um þetta efni eðlilega inn í umræðu um löggjöf og opinbera stefnu stjórnvalda gagnvart þessum þætti.

HEIMILDIR

1. Corning S. World Organisation for Animal Health: strengthening Veterinary Services for effective One Health collaboration. *Rev. sci. tech. Off. int. Epiz* [Internet]. 2014 [cited 2017 Mar 5];33:639–50. Available from: <http://www.oie.int/doc/ged/D14095.PDF>
2. Henning KJ, Kaus S, Herges L, Stehfest S, Bøl G-F. Legal Structures of Food Safety in Europe. *Eur. J. Nutr. Food Saf.* 2014;4:375–9.
3. EFTA Surveillance Authority. Country profile, Norway [Internet]. 2014. Available from: http://www.eftasurv.int/media/esa-docs/physical/Country_Profile_Norway2014.pdf
4. DG SANTE. Country Profile Denmark [Internet]. 2015. Available from: http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/country_profiles/details.cfm?co_id=DK
5. DG SANTE. Country Profile, Latvia [Internet]. 2016. Available from: http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/country_profiles/details.cfm?co_id=LV
6. DG SANTE. Country Profile, Slovenia [Internet]. 2015. Available from: http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/country_profiles/details.cfm?co_id=SI
7. DG SANTE. Contry Profile, Portugal [Internet]. 2016. Available from: http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/country_profiles/details.cfm?co_id=PT
8. EFTA Surveillance Authority. Country Profile, Iceland, part I [Internet]. 2017. Available from: http://www.eftasurv.int/media/food-safety/27.01.2017-10-13-00_FINAL-Country-Profile-Iceland-version-2017_-PART-1.pdf
9. ESA. Final report - Mission to Iceland on animal welfare at the time of killing - 5 to 9 May 2014. 2014.
10. DVFA. The Danish Veterinary and Food Administration - Factbook [Internet]. 2015. Available from: <https://www.foedevarestyrelsen.dk/english/SiteCollectionDocuments/Ledelsessekretariatet/Fact-Book-DVFA-2015.pdf>
11. Mattilsynet. ÅRSRAPPORT 2015 – MATTILSYNET [Internet]. 2015. Available from: https://www.mattilsynet.no/om_mattilsynet/mattilsynets_aarsrapport_for_2015.22103/binary/Mattilsynets_årsrapport_for_2015