Administrativa myndighetsåtgärder

Här ger Livsmedelsverket vägledning om hur kraven i lagstiftningen kan uppnås. Vägledningen är inte bindande och utesluter inte andra sätt att uppfylla kraven.

En kontrollmyndighet kan använda administrativa myndighetsåtgärder. Det innebär att myndigheten får fatta beslut som ställer krav på verksamhetsutövaren. Men vilka regler gäller för hur underlag och beslut ska kommuniceras och hur kan beslut överklagas? Det och mycket annat får du svar på nedan.

Att ställa krav på åtgärder

Livsmedelskontrollen ska vara riskbaserad och myndighetsåtgärderna proportionerliga i det enstaka fallet. Om en kontrollmyndighet konstaterar bristande efterlevnad, det vill säga att ett företag inte följer lagstiftningen (avvikelse) ska den vidta åtgärder för att se till att företagaren rättar till felen. Se artikel 138 i förordning (EU) 2017/625.

Att ställa krav på att företagaren ska åtgärda eller upphöra med något i sin verksamhet är ett myndighetsbeslut. Det finns formella krav på hur sådana beslut ska utformas och delges i både svensk lagstiftning och i förordning (EU) 2017/625.

Avvikelser som konstateras ska dokumenteras i en kontrollrapport. Det är viktigt att inte formulera krav i kontrollrapporten utan bara redogöra för de brister i att följa lagstiftningen som har konstaterats. Om kontrollrapporten formuleras så att den ställer krav på företagaren kan kontrollrapporten likställas med ett beslut som kan överklagas, men utan att verksamhetsutövaren får information om hur hen ska göra för att överklaga. Då blir rättssäkerheten lidande. Krav ska i stället ställas i ett beslut från myndigheten. Däremot behöver en konstaterad avvikelse inte alltid följas av ett beslut.

Beslut med krav på åtgärder behöver anpassas efter situationen. Beslutet ska säkerställa att företagaren åtgärdar avvikelsen och förebygga att den upprepas igen. Myndigheten behöver därför ta hänsyn till avvikelsens omfattning och orsak, och företagarens ansvar. Myndigheten kan också ta hänsyn till om företagaren tidigare visat prov på bristande efterlevnad. Det innebär att myndigheternas åtgärdskrav ska vara mer kraftfulla vid allvarliga och/eller upprepade avvikelser. Jämför med proportionalitetsprincipen.

Proportionalitetsprincipen

Proportionalitetsprincipen är en central rättslig princip som kontrollmyndigheten alltid måste ta hänsyn till. Principen innebär att en myndighet bara får ingripa med en åtgärd som kan antas leda till det avsedda resultatet. Åtgärden får aldrig vara mer långtgående än vad som behövs och den får endast vidtas om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de besvär som kan antas uppstå för företagaren som åtgärden riktas mot. Se 5 § förvaltningslagen 2017:900).

Möjligheter till åtgärder

Myndigheternas beslut med krav på åtgärder behöver anpassas till situationen. I artikel 138 i förordning (EU) 2017/625 listas ett antal exempel på åtgärder, men listan är inte uttömmande. Det är viktigt att beslutet är lämpligt utformat för att förmå företagaren att både rätta till avvikelsen och förhindra att den upprepas.

Listan i artikel 138 kompletteras av livsmedelslagen (2006:804) som ger myndigheten möjligheter att agera. Kontrollmyndigheten får enligt lagen:

- meddela förelägganden,
- förena förelägganden med vite,
- omhänderta en vara och
- under vissa förutsättningar låta destruera omhändertagna varor.

En typ av myndighetsåtgärd är beslut där verksamhetsutövaren föreläggs att inte sälja en viss vara eller inte bedriva en viss verksamhet. Genom föreläggande förbjuds alltså företagaren att göra något. Sådana förelägganden är lämpliga när myndigheten anser att en viss verksamhet inte är tillåten under de rådande omständigheterna och att företagaren därför ska avstå från, eller upphöra med, en aktivitet. Om

myndigheten i stället vill att verksamhetsutövaren utför något är det lämpligare att förelägga om krav på en sådan åtgärd, till exempel att varor återkallas.

Förelägganden kan förenas med viten, vilket gör att företagaren kan behöva betala en avgift om beslutet inte följs. Se text om viten.

Vite

Att kommunicera

En viktig del i ärendehanteringen är att säkerställa att parterna får del av uppgifter som tillförts ärendet och att de ges möjlighet att yttra sig över uppgifterna innan ärendet avgörs slutligt. Detta kallas kommunicering och bestämmelserna finns i 25 § förvaltningslagen (2017:900).

Innan kontrollmyndigheten fattar beslut i ett ärende ska den underrätta företagaren om allt material av betydelse för beslutet, om det inte är uppenbart att det inte behövs. Företagaren ska också ges tillfälle att yttra sig över uppgifterna eller handlingarna inom en viss bestämd tid.

Myndigheten har alltså en skyldighet att kommunicera uppgifter och handlingar som har betydelse för beslut i ärendet med företagaren.

Myndigheten får som huvudregel inte besluta i ärendet förrän kommuniceringstiden löpt ut. Beslut kan ändå fattas under kommuniceringstiden om företagaren på ett tydligt sätt klargjort att denne slutfört sin talan. Det kan till exempel ske genom att företagaren berättar att denne inte har något mer att tillföra till ärendet. Det faktum att företagaren redan yttrat sig är inte tillräckligt för att anse att denne slutfört sin talan eftersom denne kan komplettera sitt yttrande innan kommuniceringstiden löper ut. Därför måste det här användas med försiktighet.

Om det är uppenbart att det inte behövs så behöver ingen kommunicering ske. Det kan vara fallet när behovet av kommunicering inte är tydligt eller helt saknas. Bedömningen ska ske objektivt och utifrån företagarens perspektiv. Det måste vara tydligt för myndigheten att ett yttrande från verksamhetsutövaren inte kan tillföra något i det aktuella ärendet. Ett exempel är när en ansökan leder till att företagaren får bifall i ett ansökningsärende där det inte finns någon motpart. Andra exempel kan vara när myndigheten fattar beslut om uppskov, att byta handläggare eller när det gäller uppgifter som företagaren själv lämnat.

Det finns fler tillfällen när myndigheten får avstå från att kommunicera innan beslut fattas. Det kan vara när myndigheten bedömer att det annars skulle bli avsevärt svårare att genomföra beslutet eller att ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver att beslutet meddelas omedelbart.

Det kan handla om fall där myndigheten behöver hantera en akut fara för liv eller hälsa eller tillfällen då syftet med exempelvis en inspektion skulle gå förlorat om det i förväg blir känt vad myndigheten planerar.

Det kan också handla om mycket angelägna åtgärder, som inte får försenas av att myndigheten först ska se till att kommunicering sker. Situationer där beslutet visserligen skulle kunna genomföras efter kommuniceringen, men då med påtagligt minskad eller utebliven effekt. I sådana fall ska myndigheten i första hand tänka på möjligheten att kommunicera beslutsunderlaget muntligt (exempelvis per telefon) med verksamhetsutövaren. I särskilt brådskande ärenden kan beslut dock fattas helt utan föregående kommunikation.

Observera att beslut utan kommunikation endast ska fattas i undantagsfall, till exempel när risken för människors liv och hälsa kräver det.

Kommunicering inför beslut

Myndigheten kan själv välja på vilket sätt kommunikationen ska ske. Se 25 § 2 stycket i förvaltningslagen (2017:900). Kommunikation kan till exempel ske genom att företagaren tar del av innehållet i handlingar på plats vid kontrollbesöket eller genom att handlingar skickas via post till företagaren.

Vid kontrolltillfället kommuniceras ofta de uppgifter som är av betydelse för ärendet muntligt. Därefter sker kommunikation skriftligt när verksamhetsutövaren tar del av innehållet i kontrollrapporten där alla de uppgifter som är av betydelse för ärendet bör finnas med. Uppgifter som lämnas på telefon ska dokumenteras i en tjänsteanteckning. Av anteckningen ska framgå med vem kommuniceringen skett och vilken information det handlat om.

Vid kommunikationen bör myndigheten informera verksamhetsutövaren om att myndigheten har lagstöd för att fatta beslut med åtgärdskrav när livsmedelslagstiftningen inte har följts.

Kommunikation kan ske enbart muntligt, men på grund av risken för missförstånd bör det sättet inte användas när uppgifterna som ska kommuniceras är omfattande eller komplexa.

I många ärenden är det angeläget att ha en kort svarstid för att ärendet är brådskande men ibland kan det röra sig om komplicerade frågor som kan motivera en längre tid för svar. Yttrandefristen måste därför sättas utifrån omständigheterna i varje enskilt ärende. Som en grov riktlinje kan en yttrandefrist på två veckor användas, om inte något i ärendet talar för att den ska vara kortare eller längre.

Om en kortare tid än två veckor används bör detta motiveras särskilt. Begär den enskilde en längre svarstid bör det medges om det är lämpligt. Vid upprepad begäran om längre svarstid bör det bara beviljas om det är motiverat att förlänga tiden ytterligare, till exempel för att den enskilde behöver tid för att inhämta viss information som är viktigt för ärendet.

Om verksamhetsutövaren inom tiden för kommunicering hör av sig till myndigheten och berättar att de tänker, samt hur och inom vilken tid de avser åtgärda avvikelsen så behöver inte ett beslut fattas. Myndigheten följer då upp att verksamhetsutövaren har vidtagit åtgärder. Om myndigheten vid uppföljningen bedömer att verksamhetsutövaren inte har vidtagit tillräckliga åtgärder och att avvikelsen inte kan anses åtgärdad, fattar myndigheten ett beslut med åtgärdskrav.

Underrättelse av beslut

Krav på underrättelse av beslut ställs både i 33 § förvaltningslagen (2017:900) och i artikel 138.3 i förordning (EU) 2017/625. Det betyder att verksamhetsutövaren eller dennes företrädare ska få beslutet skickat eller överlämnat till sig eller en skriftlig underrättelse om det fullständiga innehållet i beslutet.

Av beslutet ska det framgå vilka åtgärder myndigheten beslutar att verksamhetsutövaren ska vidta för att rätta till avvikelserna och även skälen till beslutet. Det ska också finnas information om rätten att överklaga beslutet, hur företagaren gör för att överklaga beslutet och tidsgränsen för att göra det.

Delgivning av beslut

Beslutet eller den skriftliga underrättelsen om innehållet i beslutet får delges. Ett betungande beslut som ett föreläggande eller ett beslut om sanktionsavgift ska alltid delges.

Delgivning ska ske enligt reglerna i delgivningslagen (2010:1932). Delgivning ska ske med korrekt delgivningsmottagare. Vid delgivning med en fysisk person är det denna som är delgivningsmottagare. Om delgivning sker med annan juridisk person än staten är den person som har rätt att företräda den juridiska personen delgivningsmottagare. Om flera är behöriga tillsammans, är var och en av dem delgivningsmottagare. En VD är alltid delgivningsmottagare.

Delgivningssätt ska väljas med utgångspunkt från att det ska vara ändamålsenligt med hänsyn till handlingens innehåll och omfattning och medföra så lite kostnader och besvär som möjligt.

Enligt delgivningslagen (2010:1932) kan delgivning till exempel ske på följande sätt:

- Vanlig delgivning
- Särskild delgivning med juridisk person
- Stämningsmannadelgivning
- Kungörelsedelgivning

Beslut vid vanlig delgivning kan delges muntligt, men betungande beslut som ett föreläggande eller ett beslut om sanktionsavgift bör alltid delges skriftligt. Detta för att verksamhetsutövaren ska få möjlighet att läsa beslutet i lugn och ro och ta det till sig. Delgivning av beslut bör ske med mottagningsbevis/delgivningskvitto. Observera dock att en muntlig bekräftelse eller bekräftelse per e-post på mottagandet kan ske inom ramen för vanlig delgivning, om det kan bekräftas att personen är behörig delgivningsmottagare och på ett tydligt sätt bekräftar mottagandet av beslutet.

Överklagande

Betungande beslut kan överklagas.

Beslut tagna av en kommunal nämnd kan överklagas av företagaren hos länsstyrelsen i det län där beslutet har fattats. Länsstyrelsens beslut kan i sin tur överklagas hos förvaltningsrätten i det aktuella länet.

En kommunal nämnds beslut om sanktionsavgift överklagas till förvaltningsrätten.

Livsmedelsverkets beslut kan också överklagas hos förvaltningsrätten, då till Förvaltningsrätten i Uppsala.

En förvaltningsrätts avgörande kan överklagas hos kammarrätt. För att få ärendet prövat i kammarrätten krävs prövningstillstånd.

Högsta instans är Högsta förvaltningsdomstolen. För att få en dom eller ett beslut från en kammarrätt prövat i Högsta förvaltningsdomstolen krävs prövningstillstånd.

Omedelbar verkställighet och inhibition

Huvudregeln inom förvaltningsrätten är att företagaren har rätt att få ett myndighetsbeslut prövat i högre instans innan företagaren måste rätta sig efter det. Men enligt 33 § livsmedelslagen (2006:804) får myndigheten bestämma att beslutet ska gälla omedelbart, även om det överklagas. I ett sådant fall är mottagaren skyldig att omedelbart rätta sig efter beslutet, även om denne väljer att överklaga. Beslut om sanktionsavgift får dock inte förenas med ett sådant förordnande.

Det är viktigt att förordnanden enligt 33 § livsmedelslagen (2006:804) bara används när det är motiverat. Till exempel för att förhindra att livsmedel som inte är säkra når konsumenterna. Även i sådana fall bör myndigheten ta hänsyn till om beslutet medför stora ekonomiska konsekvenser för företagaren.

Det är viktigt att tänka på att om beslutet förenas med ett förordnande enligt 33 § och verkställs, kan det vara svårt eller omöjligt att återställa beslutets verkningar om företaget får rätt genom ett överklagande.

Den som vill överklaga ett beslut som förenats med förordnande enligt 33 § livsmedelslagen (2006:804) kan samtidigt med överklagandet begära att överinstansen (länsstyrelsen/domstolen) beslutar om inhibition. Inhibition innebär att myndigheten inte får verkställa sitt beslut förrän domstolen avgör överklagandet eller upphäver inhibitionen.

Senast uppdaterad 17 november 2026 Ansvarig grupp ROR_LLK