

# Myndigheternas befogenheter och rättssäkerhet

Stödjande instruktion för livsmedelskontrollen

Myndigheter har laglig rätt att vidta olika åtgärder för att kunna utföra sina uppdrag. Dessa rättsliga befogenheter ger myndigheterna viss makt. Med makten följer också olika former av ansvar och ett antal skyldigheter mot de enskilda.

## Myndighetens juridiska befogenheter

Kontrollmyndigheterna har befogenheter att utföra offentlig kontroll av livsmedelsföretag. Exempel på åtgärder som följer av lagstiftningen är myndigheternas rätt till tillträde och upplysningar som regleras i livsmedelslagen (2006:804), livsmedelsförordningen (2006:813) och förordning (EG) nr 882/2004.

Myndigheterna kan fatta tvingande beslut. Att beslutet är tvingande innebär att den det riktas till måste följa det. Myndigheterna har även tillgång till verktyg som kan användas för att få en enskild att följa ett beslut även om den motsätter sig det.

Kontrollmyndighetens befogenheter fördelas till enskilda handläggare inom myndigheten genom delegation. Delegationen bör vara utformad så att nödvändiga beslut kan tas utan onödiga förseningar så att nödvändiga åtgärder blir effektiva. Kontrollmyndighetens organisation och delegationer bör möjliggöra att det alltid går att ta nödvändiga beslut, även utanför kontorstid och under semestrar.

Med myndighetsuppgiften följer skyldigheter för organisationen och delegation av befogenheter innebär ett ansvar för handläggarna. Kontrollmyndigheten bör därför se till att uppgifter delegeras till personer som har tillräcklig kompetens att genomföra dem.

### **Exempel - att ta hänsyn till vid delegation av rättsliga befogenheter:**

- Vet vi vilka befogenheter myndigheten har?
- Använder vi dessa befogenheter när det behövs?
- Är myndighetens delegationsordning tydlig? Vet vi vem som får besluta om vad?
- Är delegationsordningen effektiv, kan nödvändiga åtgärder vidtas när det behövs?
- Följer vi beslutsordningen?

## Rättssäker kontroll och myndighetsutövning

Svensk lagstiftning ger även rättigheter till enskilda i förhållande till myndigheter. Offentlig kontroll är en form av myndighetsutövning (begreppet beskrivs som utövning av det offentligas befogenhet att för enskild bestämma om bland annat förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande). Myndigheter ska se till att myndighetsutövning utförs på ett rättssäkert sätt.

Regeringsformen (1974:152), en av våra grundlagar, inleds med formuleringen ”den offentliga makten utövas under lagarna” (se 1 kap. 1 §, 3 stycket). Det betyder att myndigheter inte får fatta beslut som inte har sin grund i lagstiftningen. Myndigheten kan alltså inte helt efter eget huvud välja om ett beslut ska fattas, vilka beslut som ska fattas och hur dessa ska formuleras.

I regeringsformen står det även att ”den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet” (se 1 kap. 2 §, 1 stycket).

Myndigheter som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen och vara sakliga samt opartiska (se 1 kap. 9 §). Saklighet innebär fall där de sakliga förutsättningarna är lika skall bedömas på samma sätt.

## Legalitet, saklighet och proportionalitet

Rättssäker myndighetsutövning innebär bland annat att:

- myndigheten ska ha laglig grund för brister som man påtalar och de krav man ställer,
- bedömningen av bristande efterlevnad ska göras utifrån väl grundade iakttagelser och fakta,
- myndigheten ska inte ställa fler eller hårdare krav än vad som är nödvändigt, kraven ska vara proportionerliga, och att
- myndigheten är skyldig att kommunicera de uppgifter som ligger till grund för beslutet.

## Opartiskhet, intressekonflikt och jäv

Kontrollmyndigheter handlägger ärenden och sköter uppgifter som ofta har stor betydelse för enskilda människor eller företag. Myndigheter måste därför agera på ett sådant sätt att deras saklighet eller opartiskhet inte åsidosätts. Detta är också oerhört viktigt för kontrollens trovärdighet.

Den behöriga myndigheten ska se till att det inte föreligger några intressekonflikter för den personal som utför offentlig kontroll (se artikel 4.2 b förordning (EG) nr 882/2004). Myndigheten ska också säkerställa att den offentliga kontrollen är opartisk (se artikel 4.4 förordning (EG) nr 882/2004).

Sverige har under lång tid haft regler om jäv i nationell lagstiftning. Med jäv avses omständigheter som innebär att det finns en befogad risk för att exempelvis beslutsfattare, föredragande eller chef inte är saklig och opartisk, och personens objektivitet därför kan ifrågasättas. I förvaltningslagen (1986: 223) stadgas till exempel att den som är jävig inte får handlägga ett ärende. I samma lag anges ett antal olika typer av jäv (jävsgrunder):

- **Sakägarjäv**  
Beslutsfattaren har ekonomiska eller rättsliga intressen i det som ärendet gäller som gör att man i princip är part i ärendet. Exempelvis om personen är delägare i det företag som ärendet gäller.
- **Intressejäv**  
Ärendets utgång kan medföra nytta eller skada för handläggaren eller beslutsfattaren som därför har ett direkt eller indirekt intresse i ärendet. Exempelvis kan en beslutsfattare som själv är livsmedelsföretagare vara jävig i mera allmänna beslut såsom avgiftssättning eller inriktningen på kontrollen. Det kan också handla om beslut som rör den egna verksamhetens konkurrenter.
- **Släktskapsjäv**  
Föreligger om ärendets utgång kan medföra nytta eller skada för någon till handläggaren närstående person, exempelvis make, maka, parter, barn eller förälder.
- **Ställföreträdarjäv**  
Handläggaren/beslutsfattaren är ställföreträdare för den som saken angår eller för någon som kan vänta synnerlig nytta eller skada av ärendets utgång.
- **Tvåinstansjäv**  
En och samma person får inte handlägga ärenden i två instanser.
- **Delikatessjäv**

Denna jävsgrund syftar till att fånga upp risker för opartiskhet som inte täcks av övriga jävsgrunder. Det kan exempelvis gälla när en handläggare eller beslutsfattare är ovän eller nära vän med den som ärendet rör.

Begreppet "intressekonflikt" i förordning (EG) nr 882/2004 är inte lika klart definierat som "jäv" och kan ha en vidare innebörd. Det är därför inte säkert att kriteriet "inte föreligger någon intressekonflikt" är uppfyllt även om jävsreglerna följs.

### **Jävsbestämmelser för kommunala nämnder**

Kommunerna utför större delen av svensk livsmedelskontroll. Samtidigt bedriver kommunerna också annan verksamhet som är föremål för livsmedelskontrollen. Det kan vara exempelvis vattenverk eller kök och restauranger vid skolor och vårdboenden. Utöver de reglerna i förvaltningslagen finns ett antal specialbestämmelser om jäv som särskilt rör viss kommunal verksamhet (se 6 kap. kommunallagen (1991:900)).

I kommunallagen finns bland annat jävsbestämmelser rörande nämnder (se 5 § 3 kap. kommunallagen). En kommun får inte vara organiserad så att samma nämnd utövar kontroll över sin egen verksamhet (se 5 § 6 kap. kommunallagen). Här regleras även tillsynsjäv (se 25 § 6 kap. kommunallagen).

Det innebär att en och samma person i den kommunala förvaltningen inte samtidigt kan arbeta med kontroll inom livsmedelsområdet och med frågor som hänger samman med driften av en anläggning eller verksamhet som ingår i kontrolluppdraget. Tillsynsjäv gäller både för anställda inom kommun och för förtroendevalda.

Varken handläggare eller chef får arbeta med driftsfrågor för verksamheter och objekt som samtidigt är föremål för myndighetens kontroll. Det är till exempel inte tillåtet att en förvaltningschef hanterar kontrollärenden och samtidigt har ett övergripande ansvar för de kommunaltekniska verksamheterna.

Även om en kommuns hela organisation, med undantag för kommunala bolag, bedrivs inom samma juridiska, så är de nämnder som utför kontrollen självständiga myndigheter gentemot den övriga kommunen. Kommunfullmäktige och övriga nämnder är förbjudna att lägga sig i enskilda ärenden som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag hos en kontrollmyndighet inom den egna organisationen. Se 12 kap. 2 § Regeringsformen.

På lokal nivå behöver den ansvariga kommunala nämnden säkerställa den offentliga kontrollens opartiskhet på alla nivåer. Myndigheten ska uppfylla kontrollförordningens krav på opartiskhet och vara fri från intressekonflikter. Man ska också följa förvaltningslagens och kommunallagens regler om jäv, och kommunallagens förbud mot att en och samma nämnd bedriver kontroll över en verksamhet som man är ansvarig utövare för.

En myndighet kan komma tillrätta med potentiella eller faktiska jävssituationer på olika sätt. Bland annat genom att lägga kontrollen på en separat nämnd eller genom att samarbeta med en annan kommun för att utföra kontrollen på den berörda livsmedelsanläggningen.

Sveriges Kommuner och Landsting har skrivit en vägledning tillsammans med regeringskansliet rubricerad "Om mutor och jäv". Kompetensrådet för utveckling i staten (KRUS) har skrivit om jäv och bisysslor i sin skrift "Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda".

Om mutor och jäv

Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda

### **Exempel - att beakta vid planering rörande opartiskhet, intressekonflikt och jäv:**

- Vet vi vid vilka situationer som myndighetens opartiskhet skulle kunna ifrågasättas? Vet vi var gränserna går?
- Hur gör vi vid eventuella intressekonflikter? Har vi instruktioner och handlingsberedskap för att hantera intressekonflikter?
- Står våra inspektörer i direkt beroendeställning till den chef eller den nämnd som har driftansvar för de anläggningar som inspektörerna kontrollerar?

- Vet vi om våra inspektörer, chef eller nämndledamöter har några bisysslor och om dessa är förenliga med kravet på opartiskhet?

Senast uppdaterad 27 januari 2017 Ansvarig grupp LK\_Team Styrning