

Det juridiska ramverket

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

Kontrollmyndigheterna har både laglig rätt och skyldighet att vidta olika åtgärder för att kunna utföra sitt kontrolluppdrag. Dessa befogenheter ger myndigheterna makt. Med makten följer också ansvar och skyldigheter mot enskilda.

Svensk och europeisk lagstiftning

I Sverige måste vi ta hänsyn till både svensk och EU-rättslig lagstiftning. En av grundtankarna med EU är att skapa en integrerad inre marknad med fri rörlighet av varor, tjänster, kapital och personer. För att en sådan fri inre marknad ska fungera kan det inte finnas olika regler i olika medlemsstater. Därför finns gemensamma EU-regler.

I svensk lagstiftning är grundlagarna den högsta nivån, vilket innebär att de står över alla andra lagar. I EU-lagstiftningen motsvaras grundlagarna av EU-fördragen. I teorin ligger svensk grundlag och EU-fördragen på samma nivå. EU-regler har dock företräde framför nationella regler. Nationella regler som strider mot EU-regler ska inte tillämpas.

Livsmedelslagstiftningen

Livsmedelslagstiftningen består av mer än 200 rättsakter och författningar. Den är antingen helt EU-gemensam eller EU-harmoniserad. En liten del är helt och hållet nationell. Livsmedelslagstiftningen är en del av en lagstiftning som också handlar om foder, djurhälsa, djurskydd och växtskydd. Denna samlade lagstiftning handlar om hela livsmedelskedjan – från jord till bord. Livsmedelslagstiftningen gränsar till lagstiftning om smittor och smittskydd.

I förordning (EG) 178/2002 om principer finns många grundläggande begrepp och i artikel 2 anges bland annat vad som ska ses som livsmedel och vad som inte ingår i begreppet livsmedel. I förordningen finns även grundläggande regler för livsmedelssäkerhet, redlighet och spårbarhet för livsmedel.

Förordning (EG) 178/2002

I förordning (EU) 2017/625 finns regler om hur offentlig kontroll av livsmedel ska bedrivas inom EU. Förordningen styr därför mycket av kontrollmyndigheternas arbete. I Artikel 5 punkt 1a framgår bland annat att kontrollmyndigheterna ska ha metoder för att säkerställa att den offentliga kontrollen av livsmedel är verkställig och lämplig.

I artikel 9 punkt 1 kan man läsa att kontrollmyndigheterna ska utföra regelbunden och riskbaserad kontroll av aktörer. Med aktör menar man varje fysisk eller juridisk person som bedriver verksamhet inom bland annat livsmedelsområdet.

Förordning (EU) 2017/625

Förutom livsmedelslagen (2006:804) har vi i Sverige också livsmedelsförordningen (2006:813) och Livsmedelsverkets föreskrifter.

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, livsmedelsförordningen och förordning (EU) nr 2017/625.

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 aktör 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 åtgärderna blir effektiva. Kontrollmyndighetens organisation och delegationer bör möjliggöra att det alltid går att ta nödvändiga beslut, även utanför kontorstid och under semestrar.

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

Myndigheterna övervakas och korrigeras

Förutom att myndigheters makt begränsas i lagstiftning så granskas myndigheter på flera sätt i samhällssystemet.

Svensk lagstiftning ger även rättigheter till enskilda i förhållande till myndigheter. Justitieombudsmannen (JO) granskar att myndigheterna arbetar enligt de lagar och regler som styr deras arbete, särskilt sådana lagar som berör enskildas rättigheter och skyldigheter i förhållande till det allmänna. Anser man som företagare att man blivit felaktigt behandlad av en myndighet eller en tjänsteman vid handläggningen av ett ärende kan man klaga hos JO.

Domstolarna har en viktig roll genom att avgöra mål mellan det allmänna och enskilda när myndigheters beslut överklagas (förvaltningsbesvär och laglighetsprövning). Det görs i så kallade förvaltningsdomstolar, som finns tre instanser - förvaltningsrätt, kammarrätt och högsta förvaltningsdomstol.

Rättssäker kontroll och myndighetsutövning

Offentlig kontroll är en form av myndighetsutövning. Regeringsformen (1974:152), en av våra grundlagar, inleds med formuleringen "den offentliga makten utövas under lagarna". 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 eller vilka beslut som ska fattas. Myndigheter ska se till att myndighetsutövning utförs på ett rättssäkert sätt, dvs med iakttagande av principerna om 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, intressekonflikter och jäv

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

Kontrollmyndigheter handlägger ärenden och sköter uppgifter som ofta har stor betydelse för livsmedelsföretag. Därför måste myndigheter agera på ett sådant sätt att deras saklighet eller opartiskhet inte åsidosätts, vilket också är centralt för kontrollens trovärdighet.

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 en beslutsfattare eller föredragande inte är saklig och opartisk, och att personens objektivitet därför kan ifrågasättas.

I förvaltningslagen (2017:900) stadgas till exempel att den som är jävig inte får ta del av handläggningen av ärendet eller inte heller närvara när ärendet avgörs. I samma lag anges ett antal olika typer av jäv (jävsgrunder):

- Sakägarjäv. Handläggaren eller beslutsfattaren är part i ärendet eller kan antas bli påverkad av beslutet i en inte oväsentlig utsträckning. Ett exempel är att personen är delägare i det företag som ärendet gäller och har ekonomiska eller rättsliga intressen i det som ärendet gäller.
- Släktskapsjäv. Föreligger om ärendets utgång kan medföra nytta eller skada för någon till handläggaren närstående person, exempelvis make, maka, parter, barn eller förälder.
- Ställföreträdarjäv och ombudsjäv. Handläggaren eller beslutsfattaren är ställföreträdare eller ombud 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.

Den behöriga myndigheten ska se till att det inte föreligger några intressekonflikter för den personal som utför offentlig kontroll (se artikel 5.1 c förordning (EU) nr 2017/625). Myndigheten ska också säkerställa att den offentliga kontrollen är opartisk (se artikel 5.1 b i samma förordning). Begreppet "intressekonflikt" i förordning (EU) nr 2017/625 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.

Statskontoret har kommit ut med en skrivelse om Jäv i offentlig tjänst.

Jäv i offentlig tjänst

Jävsbestämmelser för kommunala nämnder

Kommunerna utför större delen av svensk livsmedelskontroll. Samtidigt bedriver kommunerna också verksamhet som omfattar livsmedel och alltså behöver kontrolleras. Det kan till exempel vara vattenverk eller kök och restauranger vid skolor och vårdboenden. Utöver reglerna i förvaltningslagen finns ett antal specialbestämmelser om jäv som särskilt rör viss kommunal verksamhet, se sjätte kapitlet kommunallagen (2017:725).

En kommun får inte vara organiserad så att samma nämnd utövar kontroll över sin egen verksamhet, 6 kapitlet 7 § kommunallagen. I 6 kapitlet 28 § kommunallagen regleras tillsynsjäv. Det innebär att förtroendevalda och anställda i kommunen är jäviga om ett ärende rör tillsyn över sådan kommunal verksamhet som han eller hon själv är knuten till. 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. 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 person, 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 kapitlet 2 § regeringsformen).

På lokal nivå behöver den ansvariga kommunala nämnden säkerställa den offentliga kontrollens opartiskhet på alla nivåer. Myndigheten ska uppfylla de krav på opartiskhet som finns i förordning (EU) 2017/625 och vara fri från intressekonflikter. 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.

Senast uppdaterad 4 november 2021 Ansvarig grupp SV_KL