

# Svenska rättskällor och tolkningsmetoder

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

Ta del av vilka olika sorters svenska författningar som finns, hur du hittar dem och olika metoder för hur de ska tolkas. Du får också veta mer om hur kompletterande rättskällor som lagmotiv, rättspraxis och litteratur kan användas som tolkningsstöd.

## Författningar som rättskälla

Ordet författning har flera betydelser, dels kan det vara en synonym till grundlag, dels kan det vara en samlingsterm för rättsregler oavsett ursprung. Ordet används ofta som ett samlingsnamn för lagar, förordningar och föreskrifter. Ordet författning används endast för de nationella svenska rättsreglerna. Inom EU-rätten används i stället termen rättsakt.

Livsmedelslagstiftningen bygger till största delen på EU-rätt. Eftersom Sverige är medlem i EU är också EU-rätten en integrerad del av den svenska rätten. Det finns därför inte alltid anledning att skilja på svensk rätt och EU-rätt. Det kan dock finnas pedagogiska skäl att göra det, inte minst då man ska förklara var reglerna finns, vem som har skrivit dem och hur de ska tolkas.

## Olika slags författningar

Regelsystemet är hierarkiskt uppbyggt, vilket innebär att vissa regler är överordnande andra. De svenska rättsreglerna delas in i grundlagar, lagar, förordningar, myndighetsföreskrifter och kommunala föreskrifter. Man skiljer också på generella föreskrifter respektive beslut i enskilda fall.

En lag, till exempel livsmedelslagen, är alltid beslutad av riksdagen. En grundlag, till exempel regeringsformen, är en lag med en speciell rang. Medan en grundlag endast kan antas, ändras eller upphävas genom två riksdagsbeslut med ett val mellan, räcker det med ett riksdagsbeslut för att ändra en vanlig lag. Grundlagar står alltså över lagar och alla andra svenska författningar. Bestämmelserna om vem som får skriva rättsregler finns i regeringsformen, alltså i en av grundlagarna.

En förordning, till exempel livsmedelsförordningen, är beslutad av regeringen. Vilken typ av regler som regeringen får besluta om regleras genom regeringsformen. Observera att termen "förordning" även finns inom EU-rätten. En EU-förordning är något annat än en regeringsförordning. Mer om det i avsnittet om EU-rätt.

### EU-rättsliga rättskällor

Statliga myndigheter som Livsmedelsverket och länsstyrelserna får skriva generella myndighetsföreskrifter, dessa ges ut i myndighetens egen författningssamling. I Livsmedelsverkets fall förkortas författningssamlingen LIVSFS. Föreskrifter får endast göras i sådana frågor som omfattas av myndighetens ansvarsområde och om det finns en delegation från regeringen.

Den lägsta lagstiftande församlingen i Sverige är kommunernas och regionernas fullmäktige, alltså kommunfullmäktige och regionsfullmäktige. I särskilda fall har dessa rätt att ge ut generella kommunala föreskrifter och regionsföreskrifter som endast gäller inom kommunens eller regionens gränser. Möjligheten för kommunerna att skriva föreskrifter inom livsmedelsområdet är begränsat till att endast gälla taxeföreskrifter.

Eftersom kommunfullmäktige är landets lägsta lagstiftande församling finns det ingen rätt för kommunernas miljönämnder eller andra myndighetsnämnder att fatta beslut om generella föreskrifter. En kommunal myndighetsnämnd får bara fatta beslut i enskilda fall.

Varken regering, myndigheter eller kommuner kan skriva generella föreskrifter om vad som helst, utan det måste finnas ett uttryckligt författningsstöd. Det är också ett uttryck för att den offentliga makten ska utövas under lagarna vilket formulerats i regeringsformen.

När det gäller riksdagen finns å ena sidan samma begränsning, men å andra sidan är det ju riksdagen som kan ändra regeringsformen och som därmed kan styra vad man själv får reglera. Inom områden som styrs av EU-rätt begränsar också dessa regler vad ett enskilt medlemsland får reglera på egen hand. Det är

väldigt tydligt inom till exempel livsmedelsjuridiken.

### Sammanfattning

- En lag är beslutad av riksdagen.
- En förordning är beslutad av regeringen. En svensk förordning är inte detsamma som en EU-förordning.
- Myndighetsföreskrifter skrivs av statliga myndigheter inom deras ansvarsområde.
- Kommunala föreskrifter och regionsföreskrifter skrivs av kommunfullmäktige respektive regionsfullmäktige och gäller inom deras respektive gränser.

### Var finns författningarna?

Sedan mycket lång tid tillbaka publiceras svenska författningar i olika tryckta författningssamlingar. Lagar och förordningar publiceras i Svensk författningssamling, SFS. Alla statliga myndigheter med föreskriftsrätt har sin egen författningssamling, till exempel Livsmedelsverkets författningssamling (LIVSFS) liksom alla länsstyrelser har sina. Slutligen ska numera både regioner och kommuner ha egna författningssamlingar, även om fortfarande många äldre kommunala föreskrifter är publicerade genom länsstyrelsens författningssamling.

Alla författningar finns på webben, både genom privata företag som gjort det till en affärsidé, och genom officiella webbplatser. Det svenska officiella rättsinformationssystemet ska samordnas av Regeringskansliet, som genom Lagrummet har skapat en portal till den officiella juridiken på webben. Här finner du länkar till alla lagar, förordningar och statliga myndigheters och länsstyrelser föreskrifter. För kommunala föreskrifter får du i stället gå till kommunens webbplats.

Lagrummet

Därutöver har Livsmedelsverket en sida där du hittar aktuell lagstiftning på livsmedelrättens område.

Livsmedelsverkets lagstiftningssida

När du söker författningar på webben är det viktigt att du alltid kontrollerar att den version du tittar på innehåller alla ändringar. Författningar som ingår i SFS, Svensk författningssamling, finns tillgängliga på riksdagens webbplats. Där finns bland annat information om när författningen senast är ändrad.

Sveriges riksdag – Dokument och lagar

### Att tolka författningar

Även om du hittar den eller de bestämmelser som reglerar den aktuella frågan, är det inte alltid lätt att förstå regelns innebörd. Svenska regler är ofta mycket korthuggade och skrivna på ett tungt och ibland ålderdomligt språk. Rättsregler kan också medvetet skrivas vaga för att de inte ska vara allt för begränsade, eller för att de ska kunna fånga upp företeelser som kanske inte fanns när de skrevs. Ytterligare en aspekt är att rättsregler sällan verkar isolerade, utan ska läsas tillsammans med andra regler och ses i ett större sammanhang.

En domstol eller en myndighet som fått en fråga som faller inom deras kompetens, kan aldrig skjuta frågan ifrån sig med motiveringen att man inte kan avgöra ärendet på grund av att författningstexten är vag eller svårförståelig. Domstolen eller myndigheten är ändå skyldig att avgöra frågan.

Allt detta leder till att rättsreglerna måste tolkas. Inom rättsvetenskapen har det utvecklats flera olika tolkningsmetoder, och det som skrivs om dessa här är en stark förenkling eftersom det är en mycket komplicerad och teoretisk del av rättsvetenskapen. Någonstans går också gränsen för när enskilda handläggare ska diskutera frågan med sin jurist.

Juridisk tolkning handlar dels om hur tolkningen går till, dels vilket material som ligger till grund för tolkningen. När det gäller tolkning av juridiska texter finns även väsentliga skillnader mellan traditionell svensk rätt och EU-rätt. Vi inleder med tolkningen av svensk rätt, det vill säga regler som inte bygger på EU-rätt.

Vid tolkning av juridiska texter används olika tolkningsmetoder, och här ges några kortfattade exempel. De två försträmnda metoderna är exempel på hur man kan gå till väga för att avgöra en situation som inte är reglerad.

- **Teleologiska metoden - ändamålstolkning**

Den vanligaste tolkningsmetoden är den som kallas den teleologiska metoden, eller ändamålstolkning. Inom den teleologiska metoden försöker man utröna vilken avsikt lagstiftaren hade med regeln, vad som låg bakom och vart lagstiftaren ville komma. När domstolar och myndigheter avgör ärenden försöker man alltså ta reda på vad som var ändamålet med den aktuella rättsregeln, och då kommer man automatiskt vidare till det som kallas lagmotiv eller förarbeten.

- **Analogisk tolkning**

Analogisk tolkning innebär att ett fall som saknar reglering, i vissa fall kan tolkas mot bakgrund av ett liknande fall som är reglerat.

- **Tolkning e contrario**

Tolkning e contrario, motsatsvis tolkning, innebär att i vissa fall kan man dra en slutsats om att det är det omvända som måste gälla, till exempel att om det saknas en regel om att en viss handling är förbjuden så bör den vara tillåten.

- **Bokstavstolkning**

Bokstavstolkning innebär att man gör en logisk-grammatisk analys av lagtexten. Det betyder att man försöker utreda vilken grammatisk och språklig innebörd som bör läggas på texten. Texten står så att säga på egna ben.

- **Extensiv tolkning**

En extensiv tolkning innebär att man konstaterar att regeln är tillämplig på ett visst "kärnområde", men att man tillämpar regeln även på frågor som inte direkt faller inom detta område.

- **Restriktiv tolkning**

En restriktiv tolkning kan sägas vara motsatsen till en extensiv tolkning; man tillämpar alltså regeln på ett mer avgränsat område än vad som omedelbart kan följa av dess ordalydelse. Inom straffrätten tillämpas en restriktiv tolkning på så vis att om inte gärningen helt klart faller inom det område som framgår av lagtexten, så ska man frias.

## Lagmotiv – förarbeten som rättskälla

Det händer att du som inspektör har en författningstext framför dig, som det är oklart hur den ska tolkas. Då måste du försöka klarlägga vilket som var syftet med regleringen genom en ändamålstolkning av texten.

I vissa fall finns det en klart uttalad målsättning i lagtexten. Även om det inte är så med livsmedelslagen, så följer av EU-rätten att målet med livsmedelslagstiftningen bland annat är att uppnå en hög skyddsnivå för människors liv och hälsa, se art. 5 förordning (EG) nr 178/2002. Sådana målsättningar ger en första och viktig vägledning om hur den aktuella författningen ska tolkas. Om en sådan målsättningsregel saknas, eller om den är otydlig, så ska du när det gäller svensk rätt gå vidare bland rättskällorna. Först på listan står då att studera lagmotiven.

Lagmotiv är det skriftliga material som tagits fram under lagstiftningsprocessen. För att förstå det krävs översiktlig kunskap om hur en lag kommer till. Det vi skriver här gäller endast lagar, som alltså är beslutade av riksdagen. Det finns kortfattade motiv även till vissa regeringsförordningar, förordningsmotiv, men det är inte så vanligt.

## Hur en lag kommer till

På något sätt väcks ett önskemål om att en viss fråga bör regleras. Om regeringen nappar på det tillsätts en utredning. En utredning kan bestå av en ensam person, expert på det området, eller av en politiker. Det kan också vara en större sammansatt grupp där alla riksdagspartier är representerade, tillsammans med ett

större eller mindre antal experter. Utredningens uppdrag beskrivs i utredningsdirektivet. Utredningen analyserar endast de frågeställningar som regeringen har beställt genom detta direktiv. Direktivet är en allmän offentlig handling.

När utredningen är klar presenteras den för den minister som ansvarar för frågan. Utredningens resultat publiceras i serien Statens offentliga utredningar, SOU. Är det en utredning som gjorts internt på ett departement publiceras den i stället i Departementsserien, Ds.

Om ministern anser att arbetet ska gå vidare sänds utredningen på remiss. Då ges tillfälle åt myndigheter, domstolar, kommuner, intresseorganisationer, fackföreningar etcetera samt alla övriga att under en begränsad tid lämna synpunkter på utredningen och dess slutsatser. Statliga myndigheter och domstolar måste svara på remisser, andra ges tillfälle att svara. Även privatpersoner kan lämna synpunkter på en utredning.

När remissvaren kommit in till departementet sammanställs dessa, och om ministern vill gå vidare med frågan skriver handläggarna på departementet, med utgångspunkt i utredningen och remissvaren, en proposition. Propositionen är ett förslag från regering till riksdag, och den bör ses som det viktigaste förarbetet.

I propositionen kan du studera bakgrunden till lagstiftningen och syftet med den, och få konkret vägledning för att kunna tillämpa enskilda bestämmelser. I en inledande allmän motivering redogörs i löpande text för bakgrund och syfte, dels med hela förslaget, dels med enskilda bestämmelser. I den efterföljande specialmotiveringen finner du kommentarer till paragraferna i den föreslagna författningstexten. Ofta börjar man läsa i specialmotiveringen, som också kan kallas för "kommentarer till enskilda bestämmelser" eller liknande.

Innan regeringen sänder propositionen till riksdagen går den ofta, men inte alltid, till Lagrådet för granskning. Detta kallas lagrådsremiss. Lagrådet, som består av tre domare från antingen Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen, granskar lagförslaget bland annat ur perspektivet att förslaget inte ska strida mot grundlagarna. Lagrådet avger ett lagrådsyttrande. Regeringen tar emot lagrådsyttrandet och bearbetar eventuellt sitt förslag i propositionen utifrån detta.

Regeringen presenterar sedan propositionen i riksdagen och föreslår att riksdagen ska anta lagförslaget. Riksdagen sänder då hela propositionen till det riksdagsutskott som ansvarar för det sakområdet. Man kallar det för att det finns ett beredningstvång innan riksdagen slutligt tar ställning i frågan. Det finns 15 utskott i riksdagen, som fungerar som en miniriksdag där alla riksdagspartier är representerade i förhållande till hur partifördelningen är i riksdagen.

Livsmedelsfrågor hanteras inom Miljö- och jordbruksutskottet. När utskottet har behandlat förslaget i propositionen publiceras det i ett utskottsbetänkande. För att få reda på hur det förslaget såg ut som lades fram för riksdagen kan du därför behöva studera både propositionen och utskottsbetänkandet. När riksdagen har antagit propositionen är det regeringens ansvar att lagen kungörs och trycks i SFS, Svensk författningssamling. Lagen träder sedan i kraft det datum som bestäms genom riksdagens beslut.

På webbplatsen Lagrummet hittar du länkar till alla förarbeten, såsom kommittédirektiv, statens offentliga utredningar (SOU), departementsserien (Ds), förordningsmotiv, propositioner samt lagrådsyttrandet.

Lagrummet

## Rättspraxis som rättskälla

När det förflutit en tid från att en författning trätt i kraft börjar det komma domar och beslut från högre instans, där olika regler har varit föremål för tolkning och analys. Rättspraxis är beteckningen på vägledande domar och myndighetsbeslut. Genom att studera rättspraxis kan du alltså få reda på hur överordnade instanser har sett på hur lagstiftningen ska tolkas, utifrån syfte och konsekvenser.

Inom livsmedelsområdet fattas lokala beslut av den kommunala nämnden, vars beslut överklagas till länsstyrelserna, vidare till förvaltningsrätten, kammarrätten och Högsta förvaltningsdomstolen (HFD). Ärendet kan också börja hos länsstyrelsen eller Livsmedelsverket. Genom rättspraxis får underinstanserna reda på hur överinstanserna sett på saken.

Även om det inte råder så kallad "absolut prejudikatbundenhet" i Sverige, det vill säga att avgöranden av högsta instans måste följas till minsta detalj, krävs det ändå en särskilt tydlig motivering när en underordnad instans går emot ett högre avgörande. Myndigheten måste då kunna visa att det funnits andra förutsättningar varför myndigheten menar att det tidigare avgörandet var fel. En inspektör som vill gå emot ett tydligt avgörande från kammarrätten eller Högsta förvaltningsdomstolen bör därför först rådfråga en insatt jurist.

Medan beslut hos kommuner och länsstyrelser mest kan ses som information om att motsvarande ärende varit uppe tidigare, kan avgöranden från förvaltningsdomstolen ha visst vägledande intresse. Avgöranden från kammarrätten är ofta av intresse, och mål avgjorda av HFD bör ofta ses som viktiga. Det krävs prövningstillstånd för att få upp ett mål hos kammarrätten eller HFD. Nekat prövningstillstånd motiveras aldrig, varför det sällan går att dra några slutsatser utifrån ett sådant beslut.

Vilken betydelse ett avgörande får styrs inte endast av vilken instans som avgjort det, även andra faktorer är viktiga. För det första måste du undersöka vilken fråga som avgjordes – det är inte säkert att HFD har diskuterat just den fråga du är intresserad av, och ett enhälligt avgörande är naturligtvis mer intressant än ett där en eller flera domare varit skiljaktiga. Det kan också ha betydelse hur gammalt det tidigare avgörandet är, om det har gjorts några författningsändringar av betydelse eller om det kommit andra prejudicerande domar på området sedan avgörandet kom.

Medan alla författningar och lagmotiv finns fritt tillgängliga på webben, är det inte alltid lika enkelt att finna rättspraxis. När det gäller avgöranden från högsta instanserna, som HFD, så ska de viktigaste avgörandena numera publiceras på webben. De finns dels på Domstolsverkets webbplats "Vägledande avgöranden" där de publiceras med viss eftersläpning. Fördelen med denna webbplats är att det finns en sökmotor som hjälper till att få fram rätt avgöranden. Dels publicerar alla de högsta instanserna sina avgöranden på sin egen webbplats, till exempel finns Högsta förvaltningsdomstolens avgöranden på deras webbplats. Här sorteras de in efter år och övergripande rubrik. Livsmedelsmål hamnar under kategorin Övriga mål. Denna webbplats är snabb med publiceringen.

Domstolsverkets rättsinfosök

Högsta förvaltningsdomstolens avgöranden

Den som vill studera avgöranden från de lägre instanserna hänvisas till någon av de många privata företag som erbjuder webblösningar, där man mot en prenumerationsavgift kan söka efter avgöranden som ibland sträcker sig ända ner till det första avgörandet hos en kommun. Här kan man ofta söka med mer sofistikerade sökmotorer.

### Sammanfattning

- Genom att studera rättspraxis kan du få reda på hur överordnade instanser har tolkat lagstiftningen utifrån syfte och konsekvenser.
- Det är svårare att via Internet hitta information om rättspraxis än information om författningar och lagmotiv.
- Varje myndighet bör se till att det finns möjligheter för de enskilda handläggarna att finna relevanta avgöranden, samt få utbildning i hur sökning av rättspraxis går till. Det ingår i den juridiska metoden.

## Litteratur, vägledningar och branschriktlinjer som rättskälla

Den juridiska litteraturen kan vara viktig vid rättstillämpningen. Jurister verksamma vid universitet, domstolar och ute i förvaltningen skriver juridisk litteratur, liksom jurister på advokat- eller juristbyråer, bolag och intresseföreningar. Det finns dels djuplodande akademisk litteratur som doktorsavhandlingar och andra forskningsverk, dels mer lättillgängliga handböcker och läroböcker. En särskild kategori är så kallade lagkommentarer, som ofta i lösbladssystem går igenom olika lagar och kommenterar dem utifrån motiv, rättspraxis och tillkomna ändringar. De uppdateras med jämna mellanrum. Också den litteraturen börjar nu bli tillgänglig via vissa bokförlags webbplatser, men även de kräver inloggning och ersättning.

Utbudet av litteratur inom livsmedelsjuridik är mycket begränsat. I stället är man hänvisad till de vägledningar som EU-kommissionen och Livsmedelsverket ger ut.

Livsmedelsverket skriver vägledningarna som är knutna till föreskrifter och förordningar utan att vara juridiskt bindande. Vägledningarna är i första hand skrivna för dem som arbetar inom livsmedelskontrollen men kan också vara till stor hjälp för livsmedelsföretagare. Livsmedelsverket använder numera främst webbplatsen Kontrollwiki för vägledande texter.

Ytterligare en typ av vägledande dokument är de branschriktlinjer som tas fram av branschorganisationer som organiserar företag verksamma i livsmedelskedjan. Företagarna är alltid skyldiga att följa lagar och andra rättsregler. Branschriktlinjerna är däremot frivilliga att följa. Tanken är att organisationerna ska få ge synpunkter på hur man bäst kan gå till väga för att lösa den praktiska tillämpningen av livsmedelslagstiftningen. Det är vanligt att många alternativa lösningar presenteras. Att branschen själv kan föreslå lösningar kan ses som ett led i att livsmedelslagstiftningen till stora delar är målstyrd. Det viktiga är inte hur man når målet, utan att målet nås.

När en branschriktlinje är färdigskriven av branschen själv kan den sändas in till den nationella kontrollmyndigheten för bedömning och publicering på deras webbplats. En granskad branschriktlinje ska sedan kunna användas som vägledande dokument för livsmedelsföretag i den branschen. Branschriktlinjer kan även användas som ett stöd vid planering och genomförande av kontroll.

Vägledningarna finner du här i Kontrollwiki samt ett fåtal på Livsmedelsverkets webbplats. På webbplatsen hittar du även de nationella branschriktlinjerna.

Vägledningarna

Branschriktlinjer

Senast uppdaterad 3 februari 2023 Ansvarig grupp SUS\_JU