



# Undersøgelse af Fødevareministeriets Klagecenter

**ENDELIG**

Dok.nr. 12/01245-16

## Indhold

1. Konklusioner .....	3
2. Om undersøgelsen .....	4
2.1. Baggrunden for undersøgelsen .....	4
2.2. Afgrænsning af undersøgelsen .....	5
2.3. Undersøgelsens gennemførelse og fokus .....	6
3. Fødevarerministeriets Klagecenter .....	8
3.1. Fødevarerministeriets Klagecenters tilblivelse .....	8
3.2. Hvad kan der klages over? .....	10
3.3. Fødevarerministeriets Klagecenters sagsgange (fødevareresikkerhed) .....	12
3.3.1. Journalisering og elektronisk sagsbehandling .....	12
3.3.2. En sags gang .....	13
3.3.3. Sagsstyring .....	14
3.3.4. Offentliggørelse af (princielle) afgørelser mv. ....	14
3.3.5. Vurdering af Fødevarerministeriets Klagecenters sagsgange .....	14
4. Fødevarerministeriets Klagecenters sagsbehandling .....	15
4.1. Fødevarerministeriets Klagecenters sagsoplysning .....	16
4.1.1. Uenighed i den generelle risikovurdering i sagen .....	16
4.1.2. Uenighed om de konkrete forhold, som er beskrevet af Fødevarerstyrelsen, eller henvisning til forhold, der kan medføre, at der skal ses bort fra de konkrete fund .....	17
4.2. Vurdering af Fødevarerministeriets Klagecenters sagsbehandling .....	17
4.2.1. Prøvelse .....	17
4.2.2. Sagsoplysning .....	18
5. De gennemgåede sager .....	20
5.1. Generelt .....	20
5.2. Sagsoplysning og partshøring .....	20
5.3. Begrundelse og sprogbrug .....	22
5.4. Sikre ensartet praksis/Vejledning af Fødevarerstyrelsen .....	25

## 1. Konklusioner

Jeg har i medfør af § 17, stk. 2, i lov om Folketingets Ombudsmand, jf. lovbekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013, af egen drift gennemført en undersøgelse af Fødevareministeriets Klagecenters behandling af sager om fødevarerisiko med primært fokus på oplysningen af sagerne.

Jeg har nu afsluttet min undersøgelse og gennemgang af de 60 sager, som jeg har modtaget fra Fødevareministeriets Klagecenter. Jeg har på den baggrund nået følgende konklusioner:

Klagecentret har overordnet en sikker sagsbehandling med fokus på at overholde de sagsbehandlingsmæssige krav. Der er således ikke grundlag for at antage, at der er systemiske fejl.

Sagsbehandlingsprocedurerne fremstår velegnede til at identificere sager, der kan afsluttes hurtigt, og til at sikre, at der er foretaget sagsoplysning i så udstrakt grad som muligt, når de overgår til den materielle sagsbehandling.

Fødevareministeriets Klagecenters begrundelser er generelt gode og velskrevne. Jeg skal dog opfordre klagecentret til at være opmærksom på, at afgørelserne ikke formuleres på en måde, som kan være i strid med god forvaltningsskik.

Jeg har ikke grund til at antage, at Fødevareministeriets Klagecenter ikke i det daglige arbejde er opmærksom på forpligtelsen til at sikre en ensartet praksis hos Fødevarestyrelsen.

Fødevareministeriets Klagecenter benytter ikke detaljerede emneord eller lignende kategoriseringer af sager om fødevarerisiko i det elektroniske sagsbehandlings-system. Jeg har ikke grund til at antage, at klagecentrets medarbejdere ikke er i stand til at styre egne sager eller finde relevante præjudikater i klagecentrets databaser. På grund af det væsentlige behov for at kunne fremsøge sager og den indbyggede risiko ved elektroniske journalsystemer, hvor der ikke anvendes faste emneord eller lignende, skal jeg opfordre klagecentret til at have fortsat fokus på at sikre en ensartet sprogbrug ved registreringen af sager.

Fødevareministeriets Klagecenter lægger som udgangspunkt Fødevarestyrelsens vurderinger af sagens risikomomenter til grund. Jeg har herved noteret mig, at klagecentret har mulighed for at trække på særlig fagkyndig bistand fra DTU Fødevareinsti-

tuttet, hvis klagecentret vurderer, at der kan være behov herfor. Jeg har således ikke bemærkninger til klagecentrets generelle oplysning af sagerne om fødevaresikkerhed.

Fødevareministeriets Klagecenters fremgangsmåde i sager, hvor klagere bestrider de forhold, som er beskrevet af Fødevarestyrelsen, må efter min vurdering være egnet til at fremskaffe et så dækkende oplysningsgrundlag som muligt.

I visse tilfælde ender sådanne sager i en situation, der må beskrives som "påstand mod påstand". Det kan ikke give mig anledning til bemærkninger, at Fødevareministeriets Klagecenter i disse sager som udgangspunkt lægger Fødevarestyrelsens beskrivelser af de faktiske forhold til grund, hvis der ikke er konkrete holdepunkter for at antage, at forholdene har været anderledes.

Nedenfor kan læses nærmere om baggrunden for undersøgelsen (afsnit 2). Herefter følger en beskrivelse af Fødevareministeriets Klagecenter og klagecentrets sagsgange (afsnit 3). I afsnit 4 behandles spørgsmålet om Fødevareministeriets Klagecenters sagsbehandling, herunder sagsoplysning. I afsnit 5 redegør jeg for de sager, som jeg har modtaget fra Fødevareministeriets Klagecenter, og jeg fremkommer herunder med nogle bemærkninger til forhold, som ligger uden for undersøgelsens fokus på sagsoplysning.

## **2. Om undersøgelsen**

### **2.1. Baggrunden for undersøgelsen**

Min undersøgelse af Fødevareministeriets Klagecenters behandling af sager om fødevaresikkerhed skyldes bl.a., at sager om fødevaresikkerhed er af stor offentlig interesse. Samtidig kan de afgørelser, som myndighederne træffer, være indgribende for de berørte borgere eller virksomheder.

En del af sagerne har endvidere en karakter, hvor hurtighed i sagsbehandlingen er påkrævet, ligesom en del af sagerne i første instans ikke behandles på et fuldt skriftligt grundlag, idet der er tale om kontroller, der gennemføres fysisk og afsluttes umiddelbart herefter med en mundtlig afgørelse og en kontrolrapport fra Fødevarestyrelsen (smiley-ordningen).

Fødevareministeriets Klagecenters afgørelser og praksisdannelsen for Fødevarestyrelsens administration – og informationen herom til borgerne – har derfor væsentlig betydning.

Videre fremgår af Fødevareministeriets Klagecenters hjemmeside (<http://fvm.dk/ministeriet/om-ministeriet/ministeriets-organisation/klagecenteret/>), at klagecentrets vision er at "være forbillede for klagebehandling i staten – med borgeren i fokus".

Min undersøgelse har ikke sammenhæng med sager, som jeg tidligere har behandlet om Fødevareministeriets Klagecenter.

## **2.2. Afgrænsning af undersøgelsen**

Jeg har afgrænset undersøgelsen til sager om fødevaresikkerhed.

På et møde med Fødevareministeriets Klagecenter og Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeris departement den 11. oktober 2011 oplyste klagecentret, at fødevaresikkerhed kan afgrænses på forskellige måder. Eksempelvis kan begrebet afgrænses til "farlige fødevarer" (fødevarer, der er sundhedsskadelige eller uegnede til menneskeføde), jf. fødevareforordningens art. 14 (Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 178/2002 af 28. januar 2002 om generelle principper og krav i fødevarelovgivningen, om oprettelse af Den Europæiske Fødevaresikkerhedsautoritet og om procedurer vedrørende fødevaresikkerhed). Der kan imidlertid også anlægges et bredere fødevaresikkerhedsbegreb: "fra jord til bord".

På baggrund af bl.a. Fødevareministeriets Klagecenters notat af 5. oktober 2011 har jeg ment, at det ville være for snævert at afgrænse undersøgelsen til sager, der vedrører fødevareforordningens art. 14.

Herefter har undersøgelsen været afgrænset således, at undersøgelsen omfatter sager om fødevarers gang "fra jord til bord".

Således er undersøgelsen afgrænset til det tidspunkt, hvor en råvare bliver klargjort til (videre)salg ved forarbejdning, pakning, opstilling eller lignende. Hermed menes f.eks. slagteriernes behandling af slagtede dyr, mejeriernes behandling af råmælk, møllerernes behandling af korn og pakkeriernes pakning af grøntsager. For så vidt angår importerede fødevarer er undersøgelsen afgrænset til det tidspunkt, hvor danske myndigheder begynder at kontrollere fødevarens sikkerhed, eksempelvis ved losning eller anden indførsel til landet, eller ved opmagasinering hos importører/grossister med henblik på forarbejdning eller videresalg.

Undersøgelsen omfatter ikke sager om fødevarer, der er overgivet til forbrugeren. Således er undersøgelsen afgrænset ved detailudbuddet, f.eks. ved salg fra supermarkeder og slagtere eller fra restauranter, pizzeriaer og pølsevogne.

Undersøgelsen omfatter sager i hele forløbet mellem disse to yderpunkter i produktionskæden, herunder transport.

Sager om genoptagelse af Fødevareministeriets Klagecenters afgørelser er ligeledes omfattet af undersøgelsen.

Sager om aktindsigt i Fødevareministeriets Klagecenters sager falder uden for undersøgelsen. Klagesager om aktindsigt i Fødevarestyrelsens sager er derimod medtaget i undersøgelsen, da det er sager, som relaterer sig til klagecentrets funktion som rekursinstans.

En stor del af Fødevareministeriets Klagecenters afgørelser retter sig mod juridiske personer. Behandling af oplysninger om juridiske personer er som udgangspunkt ikke omfattet af persondataloven (lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger med senere ændringer). Derfor er klagecentrets anvendelse af persondataloven ikke omfattet af undersøgelsen.

Jeg har inden for ovenstående afgrænsning gennemgået 60 sager, som Fødevareministeriets Klagecenter havde truffet afgørelse i inden den 15. september 2011 (hvor en af mine medarbejdere telefonisk orienterede klagecentret om, at jeg overvejede at indlede undersøgelsen).

### **2.3. Undersøgelsens gennemførelse og fokus**

Jeg meddelte ved brev af 20. september 2011 Fødevareministeriets Klagecenter og Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeris departement, at jeg havde besluttet at sætte en forundersøgelse i gang med henblik på at vurdere, om der var anledning til at gennemføre en generel undersøgelse af Fødevareministeriets Klagecenters sagsbehandling i sager om fødevarer sikkerhed.

Jeg bad til brug for mine overvejelser Fødevareministeriets Klagecenter om at deltage i et indledende, uformelt møde med tre af mine medarbejdere.

Mødet, som Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeris departement også deltog i, blev afholdt den 11. oktober 2011. Ved mødet redegjorde mine medarbejdere nærmere for mine foreløbige overvejelser om gennemførelsen af undersøgelsen.

Fødevareministeriets Klagecenter oplyste på mødet om klagecentrets virksomhed og om, hvorledes sagerne søges oplyst.

Den 23. november 2011 bad jeg Fødevareministeriets Klagecenter om udlån af 20 sager til brug for en vurdering af, om jeg ville fortsætte min undersøgelse, og til brug for identificering af eventuelle særlige fokusområder.

Den 16. december 2011 modtog jeg 20 sager fra Fødevareministeriets Klagecenter.

Den 18. juni 2012 meddelte jeg Fødevareministeriets Klagecenter og Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeris departement, at jeg havde besluttet at fortsætte min undersøgelse med primært – men ikke udelukkende – fokus på sagsoplysning.

Jeg bad derfor om udlån af yderligere 40 sager, og jeg bad Fødevareministeriets Klagecenter om at redegøre nærmere for en række forhold. Jeg bad samtidig om, at en af mine medarbejdere – i overensstemmelse med, hvad klagecentret havde tilbudt på mødet den 11. oktober 2011 – fik lejlighed til at overvære nogle fødevarekontroller med henblik på at danne sig et indtryk af genstanden for klagecentrets sager. Jeg bad også om, at min medarbejder fik mulighed for at besøge Fødevareministeriets Klagecenter og i den forbindelse få beskrevet klagecentrets sagsgange og forevist og beskrevet klagecentrets brug af IT, herunder særligt fritekstsøgninger. Se herom nærmere afsnit 3.3.1.

Den 31. august 2012 sendte Fødevareministeriets Klagecenter yderligere 40 sager, og klagecentret redegjorde samtidig for de forhold, som jeg havde bedt om i brevet af 18. juni 2012.

Den 29. oktober 2012 var en af mine medarbejdere på besøg i Fødevareministeriets Klagecenter og fik beskrevet og demonstreret klagecentrets arbejdsgange.

Den 19. november 2012 deltog min medarbejder i to fødevarekontroller. I anden anledning deltog den pågældende medarbejder i yderligere en fødevarekontrol den 24. oktober 2013.

Den 25. februar 2014 sendte jeg en foreløbig rapport til Fødevareministeriets Klagecenter og til Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskers departement.

Fødevareministeriets Klagecenter kommenterede på den foreløbige rapport den 13. marts 2014. Klagecentrets bemærkninger er inddraget i udarbejdelse af denne endelige rapport.

### 3. Fødevareministeriets Klagecenter

Fødevareministeriets Klagecenter behandler klager fra virksomheder og borgere over først og fremmest Fødevarestyrelsens og NaturErhvervstyrelsens afgørelser. Herunder ligger klager over Fødevarestyrelsens fødevarekontroller.

Fødevareministeriets Klagecenter er inddelt i to (tidligere tre) teams, hvoraf ét, Team KO & Fødevarer, behandler sager om fødevarer sikkerhed. Team KO & Fødevarer består af en teamleder, fire sagsbehandlere og en studentermedarbejder.

#### 3.1. Fødevareministeriets Klagecenters tilblivelse

Fødevareministeriets Klagecenter (navn pr. 1. april 2011) blev oprettet som "Sekretariatet for Fødevare- og Veterinærklager" ved bekendtgørelse nr. 58 af 6. februar 2008 om Sekretariatet for Fødevare- og Veterinærklager. Nu findes reglerne om Fødevareministeriets Klagecenter i bekendtgørelse nr. 310 af 20. marts 2013 om Fødevareministeriets Klagecenters opgaver og beføjelser.

Oprettelsen af Fødevareministeriets Klagecenter blev besluttet i forbindelse med forlig om fødevarekontrollen af 31. maj 2007, hvor det anførtes som et punkt om "[o]pretelse af en uafhængig klageinstans". Klageinstansen skulle oprettes som en uafhængig klageinstans i Fødevarestyrelsen for at styrke Fødevarestyrelsens vejledningsindsats og sikre ens sanktionering af virksomheder. Af bilag til forligsteksten fremgår bl.a.:

"Ny uafhængig klageinstans

Klager over kontrollens afgørelser behandles i en uafhængig klageinstans, der skal overtage den centrale del af Fødevarestyrelsens (Mørkhøjs) opgaver i klagesager. Der oprettes til dette formål en intern klageenhed, som bliver formelt uafhængig af Fødevarestyrelsen. Ved en intern klageenhed muliggøres en fastholden af den faglige viden, som er forbundet med klage-sagsbehandling i Fødevarestyrelsen."

Oprettelsen af klageinstansen krævede ikke lovændring, da delegation af fødevareministerens kompetence til at behandle klager (samt til afskæring af klageadgang) var



hjemlet i bl.a. fødevarelovens § 58, stk. 1. Klageinstansen omtales i forarbejderne til lov nr. 110 af 26. februar 2008 om ændring af lov om fødevarer med flere love (Fødevarekontrol og sanktionsmuligheder m.v.), der gennemførte forliget om fødevarekontrollen (lovforslag nr. 45 af 12. december 2007, afsnit 1.3.1, [www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=113927](http://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=113927)).

Placeringen i Fødevarestyrelsen, der også rummer fødevarekontrollerne, gav anledning til overvejelser om uafhængighed. Derfor blev det forud for lovforslagets fremsættelse bestemt, at klageinstansen skulle oprettes som en selvstændig myndighed under Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri. Dette er behandlet i notater fra Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender af 27. september 2007 og fra Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri af 28. november 2007.

Som det fremgår af bilaget til forligsteksten, var det en del af baggrunden for at placere en ny uafhængig klageinstans i Fødevarestyrelsen, at der sikredes en fastholdelse af den faglige viden, der ligger i styrelsen. Det fremgår ikke direkte af notaterne eller de efterfølgende forhandlinger i Folketinget ([www.ft.dk/samling/20072/lovforslag/l45/index.htm](http://www.ft.dk/samling/20072/lovforslag/l45/index.htm)), hvilke overvejelser om denne fagkyndige viden det gav anledning til, da man besluttede at flytte klageinstansen ud af Fødevarestyrelsen. Det fremgår dog, at ministerierne overvejede en "styrelsesmodel", en "nævnsmodel" og en "departementsmodel". Om nævnsmodellen anførtes, at denne ville give mulighed for at inddrage "eksterne eksperter/fagrepræsentanter i den øverste beslutningsproces". Det anførtes hertil, at det kunne blive vanskeligt at finde nævnsmedlemmer med den fornødne ekspertise, der i alle sager ville være habile.

Klageinstansen kom til at fylde en del under Folketingets behandling af lovforslaget (L 45 af 12. december 2007). Diskussionerne drejede sig bl.a. om mulighederne for at klage til klageinstansen, klageinstansens uafhængighed og sikring af en ensartet praksis for fødevarekontrollørerne.

Udfaldet af overvejelserne blev, at styrelsesmodellen blev valgt, og jeg kan samtidig konstatere, at Fødevareministeriets Klagecenter ikke besidder fødevaresikkerhedsmæssig fagkundskab. Klagecentret kan i stedet trække på DTU Fødevareinstituttet, hvis der vurderes at være behov herfor, jf. afsnit 4.1. nedenfor.

Således må jeg forstå, at tanken om, at klageinstansen skulle besidde særlig fagkyndig viden, blev forladt i forbindelse med, at klageinstansens uafhængighed af Fødevarestyrelsen blev sikret. Dette har som konsekvens, at Fødevareministeriets Klagecenter må betragtes mere som en "traditionel" juridisk klageinstans end som en fagkyndig

klageinstans. Dette kan navnlig have betydning i forhold til prøvelsen af Fødevarestyrelsens fagkyndige vurderinger, jf. afsnit 4.2. nedenfor.

Fødevareministeriets Klagecenter er oprettet ved en administrativ beslutning med hjemmel i den relevante lovgivning. Klagecentrets organisering som en del af Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri indebærer, at ministeren er den øverste ansvarlige for klagecentrets virksomhed, og at ministeren har instruktionsbeføjelse over for klagecentret.

Samtidig indebærer organiseringen, som det fremgår, at Fødevareministeriets Klagecenter er uafhængigt af Fødevarestyrelsen, der også er en del af Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri.

Efter oprettelsen er Fødevareministeriets Klagecenters arbejdsområder blevet udvidet til også at omfatte en række områder, der ikke er relaterede til fødevarekontrol. Således kan afgørelser fra NaturErhvervstyrelsen indbringes for Fødevareministeriets Klagecenter.

### **3.2. Hvad kan der klages over?**

Fødevareministeriets Klagecenter behandler klager over afgørelser truffet af institutioner under Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri og andre myndigheder samt private eller offentlige institutioner, der har fået delegeret beføjelser på ministeriets område, medmindre andet følger af lovgivningen, jf. § 1, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 310 af 20. marts 2013 om Fødevareministeriets Klagecenters opgaver og beføjelser.

Af forarbejderne til lov nr. 110 af 26. februar 2008 om ændring af lov om fødevarer med flere love (Fødevarekontrol og sanktionsmuligheder m.v.) (lovforslag nr. 45 af 12. december 2007, [www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=113927](http://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=113927)) fremgår om de sager, som klageinstansen skulle behandle:

”Det er hensigten, at klageenheden skal behandle klager over afgørelser, der er truffet af Fødevarestyrelsens regioner og hovedkontor m.fl., ligesom den vil kunne behandle klager over afgørelser truffet af andre institutioner under Fødevareministeriet. Udover faglige, administrative afgørelser på fødevare- og veterinærområdet er det hensigten, at enheden skal behandle klager over afgørelser, der træffes som led i sagsbehandlingen, herunder afgørelser om aktindsigt, partsstatus, mv.”

Dette fremgår også af ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeris svar af 6. februar 2008 til Folketingets Udvalg for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri på udvalgets spørgsmål 15 til L 45 – Forslag til lov om ændring af lov om fødevarer (Fødevarekontrol og sanktionsmuligheder m.v.). Af svaret fremgår bl.a.:

”Sekretariatet for Fødevare- og Veterinærklager skal behandle klager over alle forvaltningsretlige afgørelser på Fødevarestyrelsens område, medmindre anden klageadgang er foreskrevet i lovgivningen på det pågældende område. Dette vil blandt andet være klager over indskærpelser, der udløser et ekstra gebyrbelagt kontrolbesøg. Klager over afgørelser på dyrevelfærdsområdet vil ikke kunne indbringes for klageenheden, fordi lovgivningen på dette område henhører under Justitsministeriet og ikke indeholder hjemmel til, at klageenheden kan behandle klager.

Klageenheden vil i øvrigt ikke kunne behandle klager over fødevareregionernes eller Fødevarestyrelsens personale, idet behandlingen af sådanne klager er knyttet til ledelsesretten.”

Fødevareministeriets Klagecenter afviser på denne baggrund klager over sagsbehandlingsskridt, som ikke er forvaltningsafgørelser, medmindre sagsbehandlingsskridtet vedrører en afgørelse, som er påklaget til centret. Spørgsmålet om, hvilke sager Fødevareministeriets Klagecenter behandler, er nærmere beskrevet i et notat over en telefonsamtale af 18. februar 2008 mellem klagecentret (på det tidspunkt Sekretariatet for Fødevare- og Veterinærklager) og Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeris departement. Af notatet over samtalen fremgår bl.a.:

”SFV [Sekretariatet for Fødevare- og Veterinærklager; min præcisering] behandler kun klager over afgørelser, der er truffet i 1. instans, dvs. det forvaltningsretlige afgørelsesbegreb anvendes. Herunder hører klager over, at fortolkningen er forkert. De er normalt en integreret del af en klage.

SFV behandler ikke klager over afgørelser, der vedrører sagsbehandlingen eller sagsbehandleren, dvs. klager over at sagsbehandlingen har været for dårlig. Disse går til Fødevarestyrelsen som en personalesag.”

Fødevareministeriets Klagecenter afviser at behandle klager over administrative bødeforlæg, idet sådanne ikke anses for forvaltningsretlige afgørelser. Dette betyder, at klagecentret afviser klager over selve bødeforlægget og over bagvedliggende afgørelser om f.eks. påbud om ophør af markedsføring. Spørgsmålet om bødeforlægs for-

valtningsretlige karakter har ikke været omfattet af min undersøgelse (jf. om spørgsmålet nærmere Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer (2013), s. 122 f.).

Der gælder som udgangspunkt en fire ugers klagefrist, jf. bekendtgørelsens § 7, stk. 1.

### **3.3. Fødevareministeriets Klagecenters sagsgange (fødevarerikkerhed)**

#### **3.3.1. Journalisering og elektronisk sagsbehandling**

Fødevareministeriets Klagecenter kategoriserer på fødevarerikkerhedsområdet sager i forhold til fagområder (fødevarer, veterinær, dyrlæger og dyrevelfærd). Fra 1. januar 2014 har Fødevareministeriets Klagecenter af hensyn til statistikføring valgt at indføre meget få inddelinger af klagesagerne (kontrol af fødevarer, dyresundhed og dyrevelfærd). Derudover benytter Fødevareministeriets Klagecenter ikke emneord eller lignende mere detaljeret opdeling eller kategorisering af sagerne i det elektroniske journalsystem, f.eks. hygiejne, opbevaring af fødevarer, tilladelser eller lignende.

Klagecentret har oplyst tidligere at have arbejdet med mere detaljerede emneord i ca. et år, men en intern test viste, at emneordene ikke blev brugt ensartet. Herefter gik klagecentret over til at benytte fritekstsøgninger. Dette betyder, at søgninger primært sker ved, at systemet søger i teksten i f.eks. sagernes titler eller i de dokumenter, som er oprettet på sagerne. Klagecentret oplyser, at dette erfaringsmæssigt giver bedre søgemuligheder og resultater, og at der derved ikke skal bruges tid på at ajourføre "vidomsbøger", idet den nyeste praksis altid er tilgængelig i sagsbehandlingssystemet.

Risikoen ved ikke at anvende bestemte, forud definerede emneord eller lignende er, at der kan opstå en uensartethed i registreringen, der gør det vanskeligt at fremfinde lignende sager, da sager om den samme problemstilling kan være beskrevet med forskellige ord. Se videre afsnit 3.3.5. nedenfor.

Brugen af fritekstsøgninger forudsætter således, at der anvendes ressourcer på at oplære nye medarbejdere i at bruge sådanne søgninger, hvilket sker via en mentorordning, ligesom en vis ensretning af sprogbrugen er nødvendig.

Min medarbejder fik under besøget den 29. oktober 2012 demonstreret, hvordan fritekstsøgningerne benyttes. Sagsbehandlerne havde en række faste søgninger, f.eks. "mine sager". Min medarbejder bad om at få demonstreret nogle konkrete søgninger relateret til givne problemstillinger, f.eks. hvorledes en håndvask skal være placeret i

forhold til et udsalg. Søgningerne viste hurtigt en række sager. Søgninger kan udføres på sags- og dokumentniveau.

### 3.3.2. En sags gang

Fødevareministeriets Klagecenter arbejder med fuld elektronisk sagsbehandling i systemet Scanjour Captia. Hele Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri benytter denne IT-plattform, men der er "vandtætte skotter" mellem ministeriets forskellige institutioner. Således har klagecentret ikke adgang til Fødevarestyrelsens dokumenter.

Det betyder, at klagecentret modtager sager elektronisk via e-mail fra Fødevarestyrelsen. Det er ikke for tiden muligt for klagecentret at få direkte adgang til Fødevarestyrelsens sager, når der klages. Hvis klagecentret modtager "almindelig" post fra f.eks. en klager, vil posten blive scannet og indlagt i sagsbehandlingssystemet af "sekretariatet".

Sagsgangene er nærmere beskrevet i "Sagsgangen i FKC", der er et dynamisk dokument, der løbende ændres. Kort kan processen beskrives således:

1. Sagen oprettes af "sekretariatet". Herefter er den registreret som "ny" i sagsbehandlingssystemet.
2. Derpå skal sagen visiteres. Dette gøres af "Ugens Sagsbehandler". Visitationen skal afdække, om sagen skal afvises ("fast track", hvor sagen i givet fald afvises af "Ugens Sagsbehandler"), eller om der skal indhentes yderligere oplysninger/foretages partshøringer mv. Herefter er sagen klar til realitetsbehandling, og den markeres "visiteret". Sagen overgår herefter til en fælles pulje. Fra 2011 har klagecentret som udgangspunkt hørt over alle indstillingsbreve fra Fødevarestyrelsen.
3. Sagen optages nu på en liste, der genereres via ledelsesinformationssystemet "LIS". Se nedenfor om prioritering.
4. Sagsbehandlere henter sager, når de har mulighed for det. Når en sagsbehandler henter en sag, tages den sag, der "ligger øverst i bunken". Sagen markeres herefter "under behandling".
5. Sagen afsluttes. De fleste afgørelser træffes af sagsbehandlere. Der er etableret sparringssystemer, så sagsbehandlere hjælper hinanden. Ændringer og hjemvisninger samt principielle sager skal forelægges for kontorchefen.

Når en afgørelse er truffet og udformet skriftligt, bliver dokumentet udskrevet og underskrevet i hånden. Afgørelser udsendes med almindelig post. Fødevareministeriets

Klagecenter begrundede dette med, at det ikke har været muligt at etablere sikre e-mailkanaler.

### 3.3.3. Sagsstyring

Da sager, der ikke er under egentlig behandling, ligger på et fælles "lager", vil disse "hvilende" sager kunne prioriteres i forhold til klagecentrets samlede medarbejderkapacitet. Dette indebærer, at den højest prioriterede "hvilende" sag vil være den næste, klagecentret tager under behandling.

Alle sager, der er markeret "visiteret", kan fremfindes via ledelsesinformationssystemet LIS. På baggrund heraf genereres en liste, hvorfra sagsbehandlerne tager den øverste. Listen genereres mekanisk, således at de ældste sager ligger øverst. For at det ikke skal komme klageren til skade, at Fødevarestyrelsen kan være et stykke tid om at videresende klager til Fødevareministeriets Klagecenter, indplaceres klager i forhold til klagetidspunktet og ikke i forhold til tidspunktet for sagens modtagelse i klagecentret.

Sager kan opprioriteres (hastebehandles), men det sker meget sjældent. Det vil ske, hvis der f.eks. er tale om uopsættelige sager på grund af visse (ferske) fødevarers særlige forgængelighed, eller hvis der er tale om dyr, der muligvis lider overlast. Økonomiske hensyn kan ikke føre til, at en sag hastebehandles (men kan inddrages, når det skal vurderes, om en klage skal tillægges opsættende virkning). Hastebehandling skal som udgangspunkt godkendes af kontorchefen.

### 3.3.4. Offentliggørelse af (principielle) afgørelser mv.

Afgørelser indlægges i Retsinformation ([www.retsinfo.dk](http://www.retsinfo.dk)) efter en konkret vurdering. Visse sager er ikke retningsgivende og bliver derfor ikke indlagt. Nye medarbejdere oplæres i, hvordan man søger i disse sager.

Endvidere er der etableret en afgørelsesportal via Fødevarestyrelsens hjemmeside ([www.fvstafgoerelser.dk](http://www.fvstafgoerelser.dk)), hvor samtlige afgørelser fra Fødevareministeriets Klagecenter offentliggøres. Databasen er etableret efter ønske fra branchen, men tænkes også at kunne bruges af medarbejdere i f.eks. Fødevarestyrelsen.

### 3.3.5. Vurdering af Fødevareministeriets Klagecenters sagsgange

Det forhold, at Fødevareministeriets Klagecenter ikke benytter emneord eller lignende faste kategoriseringer af sagerne, må antages at medføre en øget risiko for, at relevante sager og præjudikater ikke kan fremsøges, jf. afsnit 3.3.1. Dette kan gøre det

vanskeligere for myndigheden at følge en fast praksis og øge risikoen for, at identiske sager ikke behandles ens.

Jeg har tidligere beskæftiget mig med denne problemstilling, jf. f.eks. Folketingets Ombudsmands beretning for 2004, s. 569 ff., for 2006, s. 390 ff., og Notat om Forvaltningsretlige Krav til Det Offentliges IT-Løsninger, der kan findes på min hjemmeside, [www.ombudsmanden.dk](http://www.ombudsmanden.dk).

Således som min medarbejder fik Fødevarerministeriets Klagecenters sagsbehandlingssystem forevist, har jeg imidlertid ikke anledning til at antage, at klagecentrets medarbejdere ikke er i stand til at styre egne sager eller finde relevante præjudikater i klagecentrets databaser. På grund af det væsentlige behov for at kunne fremsøge sager og den indbyggede risiko ved systemer, hvor der ikke anvendes faste emneord eller lignende, skal jeg dog opfordre klagecentret til fortsat at have fokus på at sikre en ensartet sprogbrug ved registreringen af sager.

I øvrigt forekommer sagsbehandlingsprocedurens "fremskudte" visitationsproces at være egnet til at identificere sager, der kan afsluttes hurtigt, og til at sikre, at der er foretaget sagsoplysning i så udstrakt grad som muligt, før de overgår til den egentlige sagsbehandling. Da sagsbehandlernes gennemgang af de sager, som ikke skal afvises, formodentlig er den største "flaskehals", må proceduren efter min vurdering anses for hensigtsmæssig.

#### **4. Fødevarerministeriets Klagecenters sagsbehandling**

I dansk forvaltningsret gælder der generelt et undersøgelsesprincip eller officialprincip (også kaldet officialmaksimen).

Undersøgelsesprincippet indebærer, at en myndighed har pligt til at sørge for, at en sag er tilstrækkeligt oplyst – både med hensyn til det relevante regelgrundlag og i forhold til sagens faktiske forhold. Jeg kan f.eks. henvise til Jens Garde, Carl Aage Nørgaard og Karsten Revsbech, Forvaltningsret. Sagsbehandling, 7. udgave (2014), s. 145 ff., Kaj Larsen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 447 ff., og Steen Rønsholdt, Forvaltningsret – Retssikkerhed. Proces. Sagsbehandling, 4. udgave (2014), s. 367 ff.

Sagsoplysningen har navnlig til formål at skabe en garanti for afgørelsens rigtighed, jf. Steen Rønsholdt, Forvaltningsret – Retssikkerhed. Proces. Sagsbehandling, 4. udgave (2014), s. 370.

Hvad der kan anses for forsvarlig oplysning af en sag, afhænger af sagens karakter. I almindelighed antages, at kravene til undersøgelsernes udstrækning og sikkerheden for de relevante oplysningers rigtighed øges, jo mere betydningsfulde eller indgribende afgørelser der er tale om. Jeg kan f.eks. henvise til Kaj Larsen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 453.

#### **4.1. Fødevarerministeriets Klagecenters sagsoplysning**

På baggrund af de 20 sager, der dannede grundlag for mit pilotprojekt, identificerede jeg nogle spørgsmål om sagsoplysning, som jeg bad Fødevarerministeriets Klagecenter om nærmere at redegøre for.

##### **4.1.1. Uenighed i den generelle risikovurdering i sagen**

Det kan forekomme, at en klager f.eks. bestrider, at et bestemt stof eller en bestemt droge er farlig, herunder i bestemte mængder, eller at andre forhold, f.eks. bestemte produktionsformer, produktionsforhold eller tilstedeværelse af bestemte potentielle forureningskilder, er problematiske.

Om behandlingen af disse problemer har Fødevarerministeriets Klagecenter oplyst:

”Vi kan oplyse, at klagecentret som udgangspunkt lægger Fødevarestyrelsens fødevarerfaglige vurdering i sagen til grund. Fødevarestyrelsens tilsynsførende er grundigt uddannede inden for det område, de fører tilsyn med, og har typisk en dyrlægeuddannelse eller en uddannelse inden for fødevarersektoren, fx bromatolog, som baggrund. Hvor det er relevant, anmoder vi Fødevarestyrelsen om at uddybe eller præcisere denne vurdering. I sager, hvor klageren er uenig med Fødevarestyrelsen om den videnskabelige vurdering af en fødevarerisikommæssig risiko (fx faren ved et bestemt stof), indhenter klagecentret en videnskabelig vurdering hos DTU Fødevareinstituttet.”

DTU Fødevareinstituttet ([www.food.dtu.dk](http://www.food.dtu.dk)) er et institut under Danmarks Tekniske Universitet, der bl.a. beskæftiger sig med fødevarerisikommæssig vurdering.



4.1.2. Uenighed om de konkrete forhold, som er beskrevet af Fødevarestyrelsen, eller henvisning til forhold, der kan medføre, at der skal ses bort fra de konkrete fund

Det kan forekomme, at en klager bestrider de forhold, som er beskrevet af Fødevarestyrelsen. F.eks. kan klageren bestride, at der var (for) beskidt i et produktionslokale. Videre kan klageren henvise til forhold, der angives at medføre, at der bør ses bort fra de konkrete fund. Der kan f.eks. henvises til, at en fødevarer i en restauration ikke "lå til opbevaring", men derimod var "under bearbejdning".

Om behandlingen af disse problemstillinger har Fødevareministeriets Klagecenter oplyst:

"Vi kan oplyse, at Fødevarestyrelsen, som led i sin oversendelse af klagen til klagecentret, i den situation fremkommer med sine bemærkninger til de faktiske oplysninger, som klageren bestrider. Disse bemærkninger sender klagecentret i partshøring hos klageren. Ofte sender vi efterfølgende klagerens høringssvar i høring hos Fødevarestyrelsen. Disse høringer fortsætter, så længe det tjener et formål.

I sager, hvor der efter høringsprocessen stadig er uenighed om faktum, vil klagecentret som udgangspunkt lægge Fødevarestyrelsens redegørelse for de faktiske forhold til grund. Troværdigheden (herunder detaljeringsgraden) af klagerens fremstilling af faktum vil dog indgå i denne endelige afvejning med betydelig vægt. Ud fra en proportionalitetsbetragtning vil klagecentrets krav til Fødevarestyrelsens dokumentation af faktum desuden øges i takt med intensiteten af det påklagede indgreb.

Hvis det viser sig umuligt at oplyse sagen i det omfang, som er nødvendigt for at gennemføre rekursbehandlingen på et juridisk forsvarligt grundlag, hjemvises sagen til Fødevarestyrelsen for fornyet behandling, eller Fødevarestyrelsens afgørelse ophæves."

## **4.2. Vurdering af Fødevareministeriets Klagecenters sagsbehandling**

### **4.2.1. Prøvelse**

Udgangspunktet for administrativ rekurs er, at der sker en fuldstændig efterprøvelse af førsteinstansens afgørelse. Således vil både sagens faktiske og juridiske grundlag samt afgørelsens hensigtsmæssighed være genstand for rekursinstansens sagsbehandling. Jeg kan f.eks. henvise til Karsten Revsbech mfl., Forvaltningsret. Almindelige Emner, 5. udgave (2009), s. 334 ff., og Karsten Loiborg mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 992 ff.

Det er imidlertid almindeligt antaget, at rekursinstansen må kunne udvise en vis tilbageholdenhed i forhold til efterprøvelsen af fag- og sagkyndige skøn. Dette forudsætter dog bl.a., at det ikke er sandsynliggjort, at skønsudøvelsen er sket på et ukorrekt faktisk grundlag, at de saglige hensyn, der skal varetages, er blevet inddraget, og at der ikke er inddraget usaglige hensyn. Jeg kan herom henvise til Karsten Revsbech mfl., Forvaltningsret. Almindelige emner, 5. udgave (2009), s. 340, og Karsten Loiborg mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 1002.

Fødevestyrelsens vurderinger bygger i vidt omfang på fagkyndige skøn, og styrelsen har i kraft af sin erfaring mv. en særlig fagkundskab og sagkundskab.

Som det fremgår ovenfor, har Fødevareministeriets Klagecenter ikke selv en egentlig fødevarerisikomæssig fagkundskab, og jeg må forstå, at det ikke er tanken, at klagecentret skal besidde en sådan fagkundskab, jf. afsnit 3.1. ovenfor. Videre behandler klagecentret sagerne på skriftligt grundlag uden selv at besigtige forholdene.

Det kan på den baggrund ikke give mig anledning til bemærkninger, at Fødevareministeriets Klagecenter som udgangspunkt lægger Fødevestyrelsens vurderinger af sagens risikomomenter til grund. Jeg har i den forbindelse noteret mig, at klagecentret har mulighed for at trække på særlig fagkyndig bistand fra DTU Fødevareinstituttet, hvis klagecentret vurderer, at der kan være behov for det. Der er ikke i de sager, jeg har gennemgået, eksempler på, at klagecentret har rekvireret udtalelser fra DTU Fødevareinstituttet til at afklare faglig uenighed (i sag 920, refereret nedenfor i afsnit 5.2., anmodede klagecentret DTU Fødevareinstituttet om udtalelser vedrørende toksikologiske vurderinger, som tidligere var foretaget af Fødevareinstituttet selv.)

#### 4.2.2. Sagsoplysning

Fødevarekontrol udføres ofte som en umiddelbar besigtigelse, hvorunder der træffes afgørelse. Der kan derfor efterfølgende opstå uenighed om, hvordan forholdene rent faktisk var under kontrollen. Sådan uenighed kan være vanskelig at vurdere for Fødevareministeriets Klagecenter.

I en række sager optager Fødevestyrelsen fotodokumentation under kontrollen. Dette er egnet til at dokumentere de faktiske forhold. Under min gennemgang af de indsendte sager har jeg kunnet konstatere, at der ofte ligger fotodokumentation, hvor dette er relevant, og at denne dokumentation i en række sager har givet et udmærket grundlag for at vurdere "påstand mod påstand-situationer".

Tilbage står situationer, hvor der ikke er optaget fotodokumentation under kontrollen, eller hvor fotodokumentation ikke kan afklare forholdet, f.eks. hvis der er uenighed om, hvad der blev oplyst eller fremlagt under kontrollen. Sådanne situationer vil antageligt ofte antage form af, at virksomheden bestrider Fødevarestyrelsens notater eller anfører, at notaterne ikke er dækkende.

Klagecentret har oplyst, at man i disse situationer efter en sagsoplysnings- og høringsproces som udgangspunkt lægger Fødevarestyrelsens udlægning til grund, medmindre der konkret er anledning til ikke at gøre det.

Denne fremgangsmåde er efter min vurdering egnet til at fremskaffe et så dækkende oplysningsgrundlag som muligt og må derfor generelt anses for tilstrækkelig.

Normalt må der kunne lægges betydelig vægt på oplysninger, som offentlige myndigheder har noteret på en sag. Jeg kan f.eks. henvise til Højesterets domme gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen for 2005, s. 1256 ff., for 2007, s. 2791 ff., og til Folketingets Ombudsmands beretning for 2011, sag 2011 1-4, og for 2012, sag 2012-8.

Det kan derfor heller ikke give mig anledning til bemærkninger, at Fødevarerministeriets Klagecenter i mangel af holdepunkter for det modsatte lægger Fødevarestyrelsens beskrivelser af de faktiske forhold til grund.

Uden at dette har baggrund i de konkrete sager, som jeg har gennemgået, eller er udtryk for kritik, finder jeg anledning til at nævne notatpligtens mulige betydning ved vurderingen af, om der konkret er anledning til at se bort fra Fødevarestyrelsens beskrivelse af de faktiske forhold.

Det følger af offentlighedslovens § 13 (den tidligere offentlighedslovs § 6), at myndighederne skal gøre notat om visse oplysninger om en afgørelsessags faktiske grundlag eller om eksterne faglige vurderinger, der er af betydning for sagens afgørelse, hvis oplysningerne eller vurderingerne ikke i øvrigt fremgår af sagens dokumenter.

Overholdelse af notatpligten medvirker bl.a. til at sikre, at afgørelse træffes på korrekt grundlag. Manglende eller mangelfuld overholdelse af notatpligten kan efter omstændighederne tillægges bevismæssig betydning og kan således medføre en slags processuel skadevirkning for myndigheden, jf. Folketingets Ombudsmands beretning for 2003, s. 590 ff., for 2006, s. 519 ff., og for 2007, s. 279 ff. Jeg kan i det hele henvise til Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer (2013), s. 237.

## 5. De gennemgåede sager

I forbindelse med min undersøgelse har jeg modtaget og gennemgået 60 sager fra Fødevareministeriets Klagecenter. Sagerne blev inden for undersøgelsens afgrænsning udvalgt som de seneste 60 sager, som Fødevareministeriets Klagecenter traf afgørelse i forud for den 15. september 2011 (hvor klagecentret fik meddelelse om, at jeg iværksatte en undersøgelse af klagecentrets sagsbehandling).

Af de 60 sager, jeg har modtaget, er en af dem talt med to gange, idet en afgørelse om opsættende virkning af klagen har været talt med som en selvstændig sag. Videre er visse af sagerne afgørelser om genoptagelse af tidligere afgørelser.

### 5.1. Generelt

Jeg har ved min gennemgang af de modtagne sager ikke udelukkende set på sagsoplysning, men også på andre forvaltningsretlige krav til sagsbehandlingen og sagernes afgørelse.

Min gennemgang af sagerne viser, at Fødevareministeriets Klagecenter overordnet har en sikker sagsbehandling med fokus på at overholde de forvaltningsretlige krav.

Gennemgangen har således ikke givet mig grundlag for at antage, at der i Fødevareministeriets Klagecenters sagsbehandling er systemiske fejl.

Nedenfor omtaler jeg nogle forhold, som min gennemgang af sagerne giver anledning til at kommentere, og enkelte steder fremkommer jeg med anbefalinger til Fødevareministeriets Klagecenter.

### 5.2. Sagsoplysning og partshøring

Under min gennemgang af de indsendte sager er jeg ikke stødt på sager, som har givet anledning til at betvivle, at der har foreligget et tilstrækkeligt oplysningsgrundlag for Fødevareministeriets Klagecenter.

I en række sager har klagecentret indhentet supplerende oplysninger. Herved har jeg kunnet konstatere, at klagecentret i visse tilfælde ikke har fundet det indsendte materiale dækkende og derfor har anmodet om yderligere materiale eller yderligere oplysninger. Dette efterlader indtryk af fokus på tilstrækkelig sagsoplysning og sikker fornemmelse herfor.

I sag 920 bestred en klager, at nogle planter/plantedele, der på Drogelisten var anført som uacceptable at anvende i kosttilskud, var farlige. Det fremgik ikke af listen, hvilke plantedele der var indgået i DTU Fødevareinstituttets toksikologiske vurderinger. Fødevareministeriets Klagecenter bad derfor Fødevareinstituttet om at fremsende toksikologiske vurderinger. Klageren blev partshørt over disse vurderinger.

I sag 983 havde Fødevarestyrelsen under kontrol i et bageri fundet et for højt indhold af coliforme bakterier og E. coli-bakterier i nogle jordbærkager. Fødevareministeriets Klagecenter bad Fødevarestyrelsen oplyse, hvordan grænseværdier herfor nærmere skulle forstås.

I sag 9599 havde Fødevarestyrelsen under en kontrol fundet et for højt indhold af aluminium i tørrede nudler. Under sagens behandling bad Fødevareministeriets Klagecenter om oplysninger om, hvordan prøverne var blevet udtaget.

§ 19, stk. 1<sup>1</sup>, i forvaltningsloven, jf. lovebekendtgørelse nr. 988 af 9. oktober 2012 med senere ændringer, indeholder følgende om partshøring:

”§ 19. Kan en part ikke antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger om en sags faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger, må der ikke træffes afgørelse, før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysningerne eller vurderingerne og givet denne lejlighed til at fremkomme med en udtalelse. Det gælder dog kun, hvis oplysningerne eller vurderingerne er til ugunst for den pågældende part og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse. Myndigheden kan fastsætte en frist for afgivelsen af den nævnte udtalelse.”

Indhentelse af yderligere oplysninger vil ofte indebære, at der skal partshøres i medfør af forvaltningslovens § 19.

Ved afgørelsen af klagesager skønner Fødevareministeriets Klagecenter over en række forskellige hensyn og omstændigheder, og disse skøn indeholder som ovenfor anført betydelige fag- og sagkyndige elementer. Jeg kan ikke foretage denne afvejning på en anden og bedre måde end klagecentret, som har særlige forudsætninger

---

<sup>1</sup> Bestemmelsen fik ny affattelse per 1. januar 2014, jf. § 1, nr. 7, i lov nr. 638 af 12. juni 2013 om ændring af forvaltningsloven og retsplejeloven (Ændringer i lyset af lov om offentlighed i forvaltningen).

for at træffe afgørelser på området, bl.a. i kraft af sine erfaringer. Derfor kan det også uden en nærmere gennemgang af de enkelte sager være vanskeligt for mig at vurdere, hvilken betydning konkrete oplysninger har i de enkelte sager, og om der derfor skulle have været foretaget partshøring.

Med dette forbehold forekommer det mig, at der i to af de gennemgåede sager (sagerne 1102 og 8015 (for så vidt angår oplysning om, hvordan en ismaskine benyttes, således at der er tale om håndtering af uemballerede fødevarer)) skulle have været partshørt over oplysninger, som fremkom i forbindelse med Fødevarestyrelsens fremsendelse af klagen.

I en række andre sager blev der foretaget partshøring over senere indkomne oplysninger, og jeg har derfor – som nævnt – ikke anledning til at antage, at der er tale om systemiske problemer. Jeg vil derfor blot opfordre til, at Fødevarerministeriets Klagecenter fortsat er opmærksom på, at der sker partshøring over oplysninger, der senere kommer frem.

I yderligere en sag, sag 1081, havde en virksomhed fået en indskærpelse for at have modtaget fødevarer fra en virksomhed uden autorisation eller registrering. Virksomheden bestred, at leverandøren ikke havde autorisation eller ikke var registreret, og virksomheden bad derfor om at få forholdet dokumenteret. Det fremgår af sagen, at Fødevarerministeriets Klagecenter flere gange var i dialog med Fødevarestyrelsen for at få den pågældende dokumentation, og at dokumentationen blev fremskaffet. Oplysningen må betragtes som omfattet af forvaltningslovens § 19, stk. 1, men klageren ses ikke at være blevet partshørt over oplysningerne, der efter min umiddelbare vurdering ikke kunne henføres til forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 1, om såkaldte "autentiske oplysninger". Dette underbygges af, at oplysningen på tidspunktet for sagens behandling var bestridt og, så vidt ses, heller ikke fremgik af Det Centrale Virksomhedsregister. Ej heller ved senere genoptagelsesansøgninger modtog klageren kopi af dokumentationen.

### **5.3. Begrundelse og sprogbrug**

Efter forvaltningslovens § 22 skal en afgørelse, når den meddeles skriftligt, være ledsaget af en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold. Kravene til begrundelsens indhold fremgår af lovens § 24.

Af vejledning nr. 11740 af 4. december 1986 om forvaltningsloven fremgår bl.a. om indholdet af en begrundelse:

## "BEGRUNDELSENS INDHOLD

132. En begrundelse skal fremtræde som en forklaring på, hvorfor afgørelsen har fået det pågældende indhold.

Det er ikke muligt at foretage en præcis beskrivelse af, hvor udførligt en myndighed bør udforme begrundelsen. Besvarelsen heraf må bl.a. bero på, hvor aktivt den pågældende part har medvirket i den forudgående sagsbehandling og på sagens karakter i øvrigt.

For så vidt angår afgørelser, der er truffet af en ankeinstans, vil begrundelsen efter omstændighederne kunne bestå i en henvisning til den begrundelse, der er meddelt af den myndighed, hvis afgørelse er påklaget."

Min gennemgang af Fødevarerministeriets Klagecenters afgørelser har vist, at klagecenters begrundelser generelt er gode og velskrevne.

Nogle af begrundelserne er skrevet i nutid. I enkelte sager, f.eks. hvor der er fremkommet oplysninger mv. efter klagens indgivelse, kan dette give anledning til en vis uklarhed om, hvornår en bestemt begivenhed er indtruffet, ligesom det kan være uklart, hvorvidt forhold, som en virksomhed skal ændre, er blevet udbedret.

I sag 7976 konstaterede Fødevarestyrelsen, at nogle skeer til salg af løsslik blev skyllet i en håndvask ved personaletoalet. Det blev indskærpet, at denne fremgangsmåde ikke var hygiejnisk. I begrundelsen for Fødevarerministeriets Klagecenters afgørelse anførtes, at "I skyller jeres skeer, som anvendes til slikket, i vasken på personaletoalet (...)".

Dette kan imidlertid ikke karakteriseres som en fejl ved de anførte begrundelser, og det er muligt, at den valgte skrivestil af nogle læsere vil opfattes som mere tilgængelig.

Det antages sædvanligvis, at en myndighed som led i begrundelsen i et vist omfang bør forholde sig til partens væsentligste anbringender. I sådanne situationer vil vejledningspligten i forvaltningslovens § 7, stk. 1, efter omstændighederne kunne supplere begrundelsespligten. For så vidt angår anbringender, som af myndigheden anses for uvæsentlige eller irrelevante, men som parten selv over for myndigheden har tilkendegivet at lægge stor vægt på, vil det efter omstændighederne som udslag af god forvaltningskik være rigtigst i begrundelsen kortfattet at angive, at de pågældende anbringender ikke er tillagt betydning, og forklare, hvorfor de ikke kan begrunde det af

parten ønskede resultat. Jeg kan f.eks. henvise til Hans Gammeltoft-Hansen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 562 f., Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer (2013), s. 637 f., og Steen Rønsholdt, Forvaltningsret – Retssikkerhed. Proces. Sagsbehandling, 4. udgave (2014), s. 151 f.

I sag 1360 anførte klageren at have været i god tro om lovligheden af forholdene i en restaurant med henvisning til, at forholdene var Fødevarestyrelsen bekendt fra tidligere kontroller. Spørgsmålet om virksomhedens eventuelle gode tro – og hvorfor dette ikke var relevant – berørtes ikke eller kun meget perifert i begrundelsen for afgørelsen, der i øvrigt, for så vidt angår resultatet, var tilstrækkeligt begrundet.

Dette eksempel ændrer ikke billedet af, at Fødevareministeriets Klagecenters begrundelser overordnet overholder alle krav.

Det følger af god forvaltningsskik, at myndighederne skal optræde venligt og hensynsfuldt, og at forvaltningen skal skabe tillid. Jeg kan f.eks. henvise til Jens Møller og Jens Olsen, At arbejde i Forvaltningen, 3. udgave (2005), s. 209 ff., og Jens Olsen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 633 ff.

I sag 8021 bestred en virksomhed en temperaturmåling, som Fødevarestyrelsen havde lavet under et kontrolbesøg. Fødevareministeriets Klagecenter lagde vægt på Fødevarestyrelsens måling. I begrundelsen for afgørelsen anførte klagecenteret:

”Det fremgår klart af kontrolrapporten, at temperaturmålingerne er foregået med både luftføler og ved måling af produkternes kernetemperatur. I oplyser, at I ikke forstår afgørelsen. Vi finder, at I skal lægge vægt på disse målinger, i stedet for forhold, som I mener at have fået at vide, er i orden, og forholde jer til, at jeres egne målinger viser en temperatur på kun 4°C, når temperaturen, som konstateret, er væsentligt højere.”

Det kan ikke give mig anledning til bemærkninger, at Fødevareministeriets Klagecenter lagde vægt på Fødevarestyrelsens måling, jf. også afsnit 4.2.1. ovenfor. Jeg er videre enig i, at det kunne være relevant at påpege, at virksomhedens egne målinger muligvis ikke var tilstrækkeligt præcise. De valgte formuleringer kan imidlertid opfattes som mindre venlige.



I sag 8131 anfægtede en virksomhed en indskærpelse om manglende skadedyrssikring med henvisning til, at der ikke var konstateret indtrængen af skadedyr. Fødevareministeriets Klagecenter stadfæstede indskærpelsen. Af begrundelsen for afgørelsen fremgår bl.a.:

"Opsætning af skadedyrssikring skal ikke afvente angreb fra skadedyr. Den manglende skadedyrssikring udgør en hygiejnisk risiko og er derfor ikke i overensstemmelse med de almindelige hygiejneregler, da der kan være fare for indtrængning af skadedyr, herunder rotter.

Vi finder det derfor uheldigt, at virksomheden/I klager over en indskærpelse om skadedyrssikring med den begrundelse, at der ikke er konstateret skadedyrsangreb."

Jeg har ikke grundlag for at kritisere, at myndighederne traf afgørelse om, at der skulle gribes ind over for den utilstrækkelige skadedyrssikring, selvom der ikke var konstateret konkret indtrængen af skadedyr. Det kan heller ikke give mig anledning til bemærkninger, at det skulle forklares i begrundelsen for afgørelsen, at virksomheden som professionel erhvervsdrivende burde have kendskab til reglerne.

Imidlertid er adgangen til at påklage Fødevarestyrelsens afgørelser til Fødevareministeriets Klagecenter lovfæstet. Det forekommer derfor ukorrekt, at klagecentret – som det i hvert fald let kan forstås – kritiserer virksomheden for overhovedet at udnytte klageadgangen.

Generelt er det som anført min opfattelse, at Fødevareministeriets Klagecenters afgørelser er velskrevne. Jeg skal derfor blot opfordre klagecentret til at være opmærksom på, at afgørelserne ikke formuleres på en måde, som kan opfattes som i strid med god forvaltningsskik.

#### **5.4. Sikre ensartet praksis/Vejledning af Fødevarestyrelsen**

Sikring af ensartet praksis hos førsteinstanser må generelt anses som en væsentlig opgave for rekursinstanser. For Fødevareministeriets Klagecenters vedkommende er der i den forbindelse den vanskelighed, at førsteinstansen (Fødevarestyrelsen) er organiseret som en dekoncentreret enhed, og at mange afgørelser træffes af et stort antal selvstændigt arbejdende fødevarekontrollører.

I mit brev af 18. juni 2012 bad jeg derfor Fødevareministeriets Klagecenter oplyse, hvorvidt klagecentret undersøger, om Fødevarestyrelsens sagsbehandling har levet

op til de forvaltningsretlige krav, og hvordan der reageres på eventuelle sagsbehandlingsfejl. Klagecentret svarede i brev af 31. august 2012 bl.a. således:

"Klagecentret kan bekræfte, at vi undersøger, om Fødevarestyrelsen opfylder disse forvaltningsretlige krav. Vores reaktion på sagsbehandlingsfejl afhænger af fejllens væsentlighed. Ved mindre væsentlige fejl kritiserer vi Fødevarestyrelsens sagsbehandling og afhjælper fejlen (fx ved at berigtige en upræcis hjemmelshenvisning). Har Fødevarestyrelsen begået mere væsentlige sagsbehandlingsfejl, tager klagecentret konkret stilling til, om rette reaktion er afhjælpning af fejlen eller hjemvisning af sagen til Fødevarestyrelsen. I de mest alvorlige tilfælde ophæver eller (i tilfælde af ugyldighed) annullerer vi Fødevarestyrelsens afgørelse."

Fødevareministeriets Klagecenter fører ikke statistik over, i hvor mange sager der rejses spørgsmål om Fødevarestyrelsens sagsbehandling. I 2011 ændrede klagecentret Fødevarestyrelsens afgørelser syv gange, og fem af disse tilfælde var helt eller delvist begrundet i sagsbehandlingsfejl. Samme år hjemvistes 14 sager, og 12 af disse hjemvisninger var helt eller delvist begrundet i sagsbehandlingsfejl.

Det er antaget, at rekursinstansen i tilfælde, hvor sagsbehandlingsfejl hos førsteinstansen ikke medfører ændring eller hjemvisning, har pligt til i sin afgørelse at forholde sig til sagsbehandlingsfejl, som er omfattet af rekursinstansens prøvelse, at konstatere disse og efter omstændighederne at påtale disse over for førsteinstansen. Dette gælder i hvert fald for sagsbehandlingsregler, som kan have betydning for afgørelsens indhold (såkaldte garantiforskrifter). Jeg kan herom henvise til Karsten Loiborg mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 1006 ff.

Ved min gennemgang af Fødevareministeriets Klagecenters sager har jeg hæftet mig ved tre sager, hvor Fødevarestyrelsens sagsbehandlingstid synes at have trukket længe ud, men hvor forholdet er beklaget af Fødevarestyrelsen. Det kan derfor konkret ikke give mig anledning til bemærkninger, at disse forhold ikke påtales af klagecentret.

I andre sager kommenterer Fødevareministeriets Klagecenter Fødevarestyrelsens sagsbehandling eller giver anvisninger på, hvordan afgørelsen skal forstås:

I sag 983 bemærker Fødevareministeriets Klagecenter, at Fødevarestyrelsen ikke burde have ændret i en eksisterende kontrolrapport, men i stedet burde have udstedt en ny.

I sag 7808 havde Fødevarestyrelsen truffet afgørelse om, at nogle fødevarer, der var fundet i et privat hjem, skulle destrueres, da i hvert fald en del af fødevarerne efter Fødevarestyrelsens opfattelse var indkøbt med henblik på videresalg, og der derfor var tale om en ulovlig fødevareraktivitet. Fødevareministeriets Klagecenter hjemviste sagen, idet Fødevarestyrelsen ikke havde forklaret, hvorfor fødevarerne skulle betragtes som farlige. Spørgsmålet er ganske indgående beskrevet i begrundelsen for afgørelsen, og det fremgår, at klagecentret havde været i dialog med Fødevarestyrelsen herom. Klagecentret kom i øvrigt med en bemærkning om, at en del af påbuddet var overflødig.

I sag 8925 gav Fødevareministeriets Klagecenter en begrundelse for en afgørelse, der gav klageren fuldt ud medhold, hvorved Fødevarestyrelsen fik bedre mulighed for at forstå klagecentrets afgørelse.

I sag 10119 fremkom Fødevarestyrelsens Klagecenter med kommentarer til en mulig fejl i Fødevarestyrelsens henvisning til regelgrundlag.

Jeg har herefter ikke grund til at antage, at Fødevareministeriets Klagecenter ikke i det daglige arbejde er opmærksom på forpligtelsen til at sikre en ensartet praksis hos Fødevarestyrelsen.

København, den 24-03-2014



Jørgen Steen Sørensen