

# Tillsyn och kontroll på hälso- och miljöområdet inom försvaret

*Betänkande av Utredningen om översyn  
av generalläkarfunktionen*

*Stockholm 2015*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

**SOU 2015:79**

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst.  
Beställningsadress: Fritzes kundtjänst, 106 47 Stockholm  
Ordertelefon: 08-598 191 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Webbplats: [fritzes.se](http://fritzes.se)

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

*Svara på remiss – hur och varför.*

*Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02)*

En kort handledning för dem som ska svara på remiss. Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på [regeringen.se/remisser](http://regeringen.se/remisser)

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2015.

ISBN 978-91-38-24346-6

ISSN 0375-250X

# Till statsrådet och chefen för Försvarsdepartementet

Regeringen beslutade den 4 september 2014 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över generalläkarfunktionen inom Försvarsmakten.

Till särskild utredare förordnades fr.o.m. samma dag f.d. generaldirektören Ingvar Åkesson.

Från och med den 9 oktober 2014 förordnades som sakkunniga i utredningen rättssakkunniga vid Försvarsdepartementet Mia Persson, departementssekreteraren vid Försvarsdepartementet Adrienne Coyet Folke, kanslirådet vid Miljödepartementet Marie Becker, departementssekreteraren vid Socialdepartementet Astrid Hofslagare och departementssekreteraren vid Näringsdepartementet Caroline Needham. Från och med den 22 april 2015 entledigades Adrienne Coyet Folke och fr.o.m. samma dag förordnades kanslirådet vid Försvarsdepartementet Mathias Fredriksson som sakkunnig i utredningen.

Från och med den 9 oktober 2014 förordnades som experter i utredningen översten vid generalläkaren Åsa Lundkvist, kommandörkaptenen vid Försvarsmakten Jan Kinnander, enhetschefen vid Naturvårdsverket Martin Pählman, avdelningsjuristen vid Inspektionen för vård och omsorg Sven Lewin, kontrollsamordnaren vid Jordbruksverket David Ekbäck och seniora veterinärinspektören vid Livsmedelsverket Arja Helena Kautto.

Från och med den 27 november 2014 förordnades regelsamordnaren för biocidprodukter vid Kemikalieinspektionen Johan Helgesson som expert.

Som sekreterare i utredningen anställdes fr.o.m. den 8 oktober 2014 hovrättsassessorn Ulrika Alsén.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om översyn av generalläkarfunktionen.

Härmed överlämnar utredningen sitt betänkande *Tillsyn och kontroll på hälso- och miljöområdet inom försvaret* (SOU 2015:79). Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i september 2015

Ingvar Åkesson

/Ulrika Alsén

# Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>17</b>
-----------------------------	-----------

## **Del I**

### **Författningsförslag**

<b>1 Författningsförslag.....</b>	<b>35</b>
1.1 Förslag till lag om ändring i strålskyddslagen (1988:220) .....	35
1.2 Förslag till lag om ändring i djurskyddslagen (1988:534) .....	37
1.3 Förslag till lag om ändring i miljöbalken (1998:808).....	38
1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter .....	41
1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:1570) om skydd mot internationella hot mot människors hälsa .....	42
1.6 Förslag till lag om ändring i patientsäkerhetslagen (2010:659) .....	44
1.7 Förslag till förordning om ändring i kungörelsen (1942:725) med närmare föreskrifter angående tillämpning av lagen den 18 juli 1942 (nr 723) om skydds sympning inom försvarsväsendet.....	46
1.8 Förslag till förordning om ändring i strålskyddsförordningen (1988:293) .....	47
1.9 Förslag till förordning om ändring i djurskyddsförordningen (1988:539).....	49

1.10	Förslag till förordning om ändring i förordning (1993:1322) om informationsutbyte inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet i fråga om farliga konsumentvaror.....	50
1.11	Förslag till förordning om ändring i anställningsförordningen (1994:373) .....	51
1.12	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1995:241) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m.....	52
1.13	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd .....	53
1.14	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.....	56
1.15	Förslag till förordning om ändring i smittskyddsförordningen (2004:255) .....	57
1.16	Förslag till förordning om ändring i livsmedelsförordningen (2006:813).....	59
1.17	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2006:814) om foder och animaliska biprodukter .....	63
1.18	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:667) om allvarliga miljöskador.....	66
1.19	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten .....	67
1.20	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:245) om kemiska produkter och biotekniska organismer.....	71
1.21	Förslag till förordning om ändring i patientsäkerhetsförordningen (2010:1369) .....	73
1.22	Förslag till förordning om ändring i miljötillsynsförordningen (2011:13) .....	75

1.23	Förslag till förordning om ändring i avfallsförordningen (2011:927) .....	78
1.24	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket .....	79
1.25	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2013:413) om kosmetiska produkter .....	80
1.26	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:425) om bekämpningsmedel.....	81

## Del II

### Inledning och bakgrund

<b>2</b>	<b>Utredningens uppdrag och arbete .....</b>	<b>85</b>
2.1	Bakgrunden till utredningsarbetet .....	86
2.2	Utredningsarbetets bedrivande .....	86
2.3	Betänkandets disposition.....	87
<b>3</b>	<b>Gällande rätt.....</b>	<b>89</b>
3.1	Generalläkarfunktionen.....	89
3.1.1	Historik.....	89
3.2	Generalläkarens uppdrag och ansvar .....	91
3.2.1	Närmare om tillsynen över hälso- och sjukvården samt smittskyddet .....	93
3.2.2	Närmare om tillsynen över miljö- och hälsoskyddet .....	95
3.2.3	Närmare om kontrollen av djurskyddet.....	98
3.2.4	Närmare om kontrollen av livsmedelssäkerheten .....	100

<b>4</b>	<b>Försvarmakten .....</b>	<b>105</b>
4.1	Myndigheten Försvarmakten .....	105
4.2	Närmare om Försvarmaktens organisation.....	107
4.2.1	Särskilt om tillsyns- och kontrollfunktionerna inom Försvarmakten .....	108
4.3	Försvarmaktens stödmyndigheter .....	110
4.4	Internationella militära insatser och övningar .....	111
<b>5</b>	<b>Tillsyn och annan granskning .....</b>	<b>115</b>
5.1	Varför behövs tillsyn? .....	115
5.1.1	Tillsynens uppgift i demokratin .....	115
5.1.2	Ett styrmedel för regeringen .....	115
5.2	Regeringens skrivelse .....	116
5.2.1	Går tillsynsbeslut att överpröva? .....	121
5.3	Relevanta tillsynsbegrepp.....	121
5.4	Renodling av tillsynen .....	123
5.5	Tillsynen och EU.....	123
5.6	Annan granskning och utvärdering .....	125
<b>6</b>	<b>Annan näraliggande tillsynslagstiftning och anknytande utredningar .....</b>	<b>129</b>
6.1	Trenden mot enmyndigheter och fristående tillsynsmyndigheter .....	129
6.2	Exempel på myndigheter som har kvar tillsynsfunktionen inom den egna myndigheten .....	131
6.2.1	Tillsynen över militär luftfart .....	131
6.2.2	Åklagarmyndigheten.....	131
6.3	Anknytande utredningar av intresse .....	132
6.3.1	Polisorganisationsutredningen.....	132
6.3.2	Migrationsutredningen .....	133
6.3.3	Dricksvattenutredningen.....	133
6.3.4	Miljömyndighetsutredningen.....	134
6.3.5	Klagomålsutredningen .....	135



<b>7</b>	<b>Generalläkarfunktionen i praktiken .....</b>	<b>137</b>
7.1	Generalläkarfunktionens organisation .....	137
7.1.1	Generalläkaren .....	138
7.1.2	Generalläkarens resurser .....	138
7.2	Generalläkarens verksamhet.....	139
7.3	Vision, värdegrund och strategiska mål.....	139
7.3.1	Styrande dokument .....	140
7.4	Tillsyn och kontroll .....	141
7.4.1	Hur prioriteras tillsyns- och kontrollobjekten och hur regelbunden är tillsynen? .....	142
7.4.2	Generalläkarinspektioner .....	143
7.4.3	Tillsyns- och kontrollbesök.....	144
7.4.4	Tillsyn av egenkontroll.....	144
7.4.5	Närmare om tillsynen över miljö- och hälsoskyddet .....	145
7.4.6	Närmare om tillsynen över hälso- och sjukvården samt smittskyddet .....	146
7.4.7	Närmare om kontrollen av livsmedelssäkerheten .....	147
7.4.8	Närmare om kontrollen av djurskyddet.....	147
7.4.9	Ärendehantering .....	149
7.4.10	Generalläkarens normerande verksamhet .....	150
7.4.11	Generalläkarens samverkan.....	151
<b>8</b>	<b>Utländsk rätt.....</b>	<b>153</b>
8.1	Inledning .....	153
8.2	Norge.....	154
8.3	Danmark.....	154
8.4	Finland.....	155
8.5	Frankrike .....	156
8.6	Sammanfattande slutsatser .....	156

**Del III****Överväganden**

<b>9</b>	<b>Ska tillsynen och kontrollen även fortsättningsvis vara organisatoriskt inordnad i Försvarsmakten? .....</b>	<b>161</b>
9.1	Inledning .....	161
9.2	Huvudskälen bakom inrättandet av tillsyns- och kontrollfunktion inom Försvarsmakten .....	162
9.3	Tillsynens utveckling.....	162
9.4	Alternativ till tillsyns- och kontrollfunktion inom Försvarsmakten .....	163
9.4.1	Länsstyrelsernas och kommunernas förmåga och intresse av att överta tillsynen och kontrollen .....	164
9.4.2	Livsmedelverkets förmåga och intresse av att överta tillsynen och kontrollen .....	165
9.4.3	Inspektionen för vård och omsorgs förmåga och intresse att överta tillsynen.....	166
9.5	Generalläkarens syn på hur tillsynen och kontrollen fungerar .....	167
9.6	Försvarsmyndigheternas syn på tillsynen och kontrollen.....	168
9.6.1	Försvarsmakten .....	168
9.6.2	Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt och Fortifikationsverket .....	169
9.7	Överväganden .....	169
<b>10</b>	<b>Tillsynsfunktionens benämning .....</b>	<b>175</b>
10.1	Inledning .....	175
10.2	Överväganden .....	175

<b>11</b>	<b>Åtgärder för att förstärka tillsynsfunktionens självständighet .....</b>	<b>179</b>
11.1	Inledning .....	179
11.2	De ekonomiska, personella och förvaltningsmässiga resurserna .....	179
11.3	Anställningsprocessen vid tillsättning av försvarsinspektören för hälsa och miljö .....	181
<b>12</b>	<b>Vilken verksamhet ska tillsynsfunktionen bedriva och vilka myndigheter ska omfattas av tillsynen och kontrollen?.....</b>	<b>187</b>
12.1	Inledning .....	187
12.2	Vilka sakområden ska tillsynen och kontrollen avse? .....	187
12.2.1	Nuvarande tillsyns- och kontrollansvar .....	187
12.2.2	Ska tillsynsfunktionens tillsyns- och kontrollområde utvidgas? .....	188
12.3	Vilka uppgifter utöver tillsyn och kontroll bör tillsynsfunktionen ha? .....	206
12.3.1	Inledning .....	206
12.3.2	Tillstånds- och anmälningsärenden samt enskilda personers klagomål .....	206
12.3.3	Rätt att ge dispens på kemikalieområdet .....	207
12.4	Vilka myndigheter bör tillsynen och kontrollen omfatta? .....	209
12.4.1	Inledning .....	209
12.4.2	Försvarets radioanstalt .....	210
12.4.3	Försvarets materielverk.....	210
12.4.4	Fortifikationsverket .....	212
12.4.5	Totalförsvarets forskningsinstitut.....	213
12.4.6	Överväganden .....	214
<b>13</b>	<b>Tillsyn och kontroll utomlands?.....</b>	<b>219</b>
13.1	Inledning .....	219
13.2	Tillsyn och kontroll utomlands?.....	219

<b>14</b>	<b>Analys av tillsynsfunktionens författningsstöd. Förslag till författningsändringar.....</b>	<b>225</b>
14.1	Inledning.....	225
14.2	Generalläkaren har hemställt om författningsändringar....	226
14.3	21 § förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten .....	226
14.3.1	Inledning.....	226
14.3.2	Uttrycket ”m.m.” i förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.....	227
14.3.3	Vad avses med formuleringen ”inom Försvarsmakten”? .....	227
14.3.4	Anmälningsskyldighet till regeringen.....	232
14.3.5	Föreskriftsrätt .....	235
14.4	Hälsa- och sjukvården samt smittskyddet.....	239
14.4.1	Inledning.....	239
14.4.2	Gällande rätt .....	240
14.4.3	Överväganden avseende hälso- och sjukvård .....	241
14.4.4	Överväganden gällande smittskydd .....	248
14.5	Miljö- och hälsoskyddsområdet .....	250
14.5.1	Överväganden.....	250
14.6	Livsmedelsområdet.....	251
14.6.1	Inledning.....	251
14.6.2	Omfattningen av livsmedelskontrollen .....	251
14.6.3	Godkännande och registrering av livsmedelsanläggningar .....	253
14.6.4	Registerföring m.fl. uppgifter .....	255
14.6.5	Avgifter för offentlig kontroll av livsmedel .....	256
14.7	Djurskyddet .....	257
14.7.1	Inledning.....	257
14.7.2	Gällande rätt .....	257
14.7.3	Överväganden.....	258
<b>15</b>	<b>Ikraftträdande och övergångsbestämmelser .....</b>	<b>261</b>
15.1	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser .....	261

**Del IV****Konsekvenser**

<b>16</b>	<b>Konsekvenser</b> .....	<b>265</b>
16.1	Inledning .....	265
16.2	Utredningens uppskattning av förslagens ekonomiska konsekvenser .....	266
16.2.1	Konsekvenser av förslaget om tilldelning av tillsynsfunktionens ekonomiska, personella och förvaltningsmässiga resurser .....	266
16.2.2	Konsekvenser av förslaget gällande anställningsprocessen vid tillsättning av försvarsinspektören för hälsa och miljö .....	267
16.2.3	Konsekvenser av förslaget gällande övertagande av kontrollen av foder och animaliska biprodukter .....	268
16.2.4	Konsekvenser av förslagen om utvidgning av livsmedelskontrollen .....	270
16.2.5	Konsekvenser av förslagen om godkännande och registrering av livsmedelsanläggningar samt förande av uppdaterade register över desamma .....	273
16.2.6	Konsekvenser av förslagen om utvidgning av tillsynen över hälso- och sjukvården samt smittskyddet till Försvarets materielverk .....	274
16.2.7	Konsekvenser av förslaget gällande militära insatser och övningar utomlands .....	275
16.2.8	Konsekvenser av förslaget om tillsynsfunktionens benämning .....	276
16.2.9	Konsekvenser av utredningens övriga författningsförslag gällande tillsynsfunktionens mandat .....	277
16.2.10	Sammanfattning av de ekonomiska konsekvenserna för tillsynsfunktionen .....	279
16.2.11	Sammanfattning av de ekonomiska konsekvenserna för Försvarsmakten .....	280
16.3	Finansieringsförslag .....	280

16.4	Förslagens övriga konsekvenser .....	280
16.4.1	Konsekvensbeskrivning enligt direktiven.....	280
16.4.2	Konsekvenser för sysselsättningen i offentlig service i olika delar av landet .....	281

## Del V

### Författningskommentar och bilagor

<b>17</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>285</b>
17.1	Förslaget till lag om ändring i strålskyddslagen (1988:220) .....	285
17.2	Förslaget till lag om ändring i djurskyddslagen (1988:534) .....	285
17.3	Förslaget till lag om ändring i miljöbalken (1998:808) .....	286
17.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter.....	287
17.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:1570) om skydd mot internationella hot mot människors hälsa.....	288
17.6	Förslaget till lag om ändring i patientsäkerhetslagen (2010:659) .....	288
17.7	Förslaget till förordning om ändring i kungörelsen (1942:725) med närmare föreskrifter angående tillämpning av lagen den 18 juli 1942 (nr 723) om skyddsympning inom försvarsväsendet .....	289
17.8	Förslaget till förordning om ändring i strålskyddsförordningen (1988:293) .....	289
17.9	Förslaget till förordning om ändring i djurskyddsförordningen (1988:539) .....	290
17.10	Förslaget till förordning om ändring i förordning (1993:1322) om informationsutbyte inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet i fråga om farliga konsumentvaror.....	290

17.11 Förslaget till förordning om ändring i anställningsförordningen (1994:373) .....	290
17.12 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1995:241) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. ....	291
17.13 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd .....	291
17.14 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken .....	292
17.15 Förslaget till förordning om ändring i smittskyddsförordningen (2004:255) .....	292
17.16 Förslaget till förordning om ändring i livsmedelsförordningen (2006:813) .....	293
17.17 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2006:814) om foder och animaliska biprodukter .....	294
17.18 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2007:667) om allvarliga miljöskador .....	296
17.19 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarmakten .....	296
17.20 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2008:245) om kemiska produkter och biotekniska organismer .....	298
17.21 Förslaget till förordning om ändring i patientsäkerhetsförordningen (2010:1369) .....	298
17.22 Förslaget till förordning om ändring i miljötillsynsförordningen (2011:13) .....	300
17.23 Förslaget till förordning om ändring i avfallsförordningen (2011:927) .....	300
17.24 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket .....	301

17.25 Förslaget till förordning om ändring i förordningen  
(2013:413) om kosmetiska produkter..... 301

17.26 Förslaget till förordning om ändring i förordningen  
(2014:425) om bekämpningsmedel ..... 301

### **Bilagor**

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2014:129 ..... 303

Bilaga 2 Generalläkarens strategiska styrdokument ..... 317



# Sammanfattning

## Uppdraget

Utredningens uppdrag har varit att se över generalläkarfunktionen inom Försvarmakten och lämna förslag om en effektiv och rationell tillsyn när det gäller miljö- och hälsoskydd, hälso- och sjukvård m.m. inom försvarets område. I uppdraget har ingått att särskilt analysera och ta ställning till om tillsynsfunktionen även fortsättningsvis bör vara organisatoriskt inordnad i Försvarmakten. Om utredaren anser att tillsynsfunktionen även fortsättningsvis bör vara organiserad inom Försvarmakten ska utredaren analysera om den åtskillnad mellan drift och tillsyn som tillämpas i dag är ändamålsenlig. Vidare ska utredaren överväga vilken verksamhet tillsynsfunktionen ska bedriva och analysera den författningsreglering som är relevant för tillsynen samt lämna de författningsförslag som analyserna leder till. Utredningen ska även överväga om benämningen generalläkaren bör användas för tillsynsfunktionen.

## **Tillsyns- och kontrollfunktionen bör även fortsättningsvis vara organisatoriskt inordnad i Försvarmakten**

Försvarmakten särskiljer sig från andra förvaltningsmyndigheter i väsentliga avseenden. Försvarmakten ska upprätthålla och utveckla ett militärt försvar. Grunden för detta ska vara förmågan till väpnad strid (1 § förordningen [2007:1266] med instruktion för Försvarmakten). Försvarsområdet är vidare stort med ett årligt anslag på drygt 40 miljarder kronor. Dessutom utgör försvaret en komplex verksamhet som omgärdas av sekretess, vilket bl.a. skapar svårighet med transparensen. Det har hittills ansetts att tillsynen och kontrollen över denna speciella och unika verksamhet bäst utövas av en

funktion inom Försvarsmakten som besitter både god kunskap om Försvarsmaktens verksamhet och ett gott fackkunnande (prop. 1992/93:100, bil. 5, s. 27 ff.).

När tillsyns- och kontrollfunktionen, som i generalläkarfunktionen fall, är en del av organisationen i vilken verksamhetsutövaren ingår har den inte den annars naturliga självständigheten från kontrollobjektet (Försvarsmakten). Försvarsmakten har bl.a. möjlighet till styrning av tillsynsfunktionen genom tilldelningen av ekonomiska, personella och förvaltningsmässiga resurser, vilket gör att självständigheten kan ifrågasättas.

För att göra en övergripande förändring av hur en mycket väl fungerande tillsyn och kontroll är organiserad krävs starka skäl. Några sådana skäl har inte utredningen funnit. Utredningen anser att det med hänsyn till Försvarsmaktens särart, nationella betydelse och behov av sekretesskydd inte är lämpligt att överföra generalläkarens tillsyn och kontroll till civila tillsynsmyndigheter. Försvarsmaktens unika karaktär och särskilda behov motiverar en tillsyn och kontroll som jämfört med andra områden i samhället kan framstå som något mer frekvent och som delvis avviker från den riskbedömning som görs för samhället i övrigt.

De rådande ansvarsförhållandena synes inte endast vara de mest effektiva och resurssnåla för Försvarsmakten, utan också för övriga delar av det allmänna. Effektivitetsvinsterna med att vara ställd under tillsyn och kontroll av en enda tillsyns- och kontrollfunktion, som dessutom är speciellt insatt i förekommande problem, i stället för att vara ställd under tillsyn och kontroll av flera olika myndigheter, för vilka Försvarsmakten utgör en mycket liten del av tillsyns- och kontrollobjekten, är uppenbara. Det mest ändamålsenliga och rationella är därför att tillsyns- och kontrollfunktionen fortsatt är organisatoriskt inordnad i Försvarsmakten. En förutsättning för en sådan lösning är dock att åtgärder vidtas så att tillsynen och kontrollen får en ökad självständighet mot kontrollobjektet (Försvarsmakten).

## Tillsynsfunktionens benämning

Utredningen föreslår att tillsynsfunktionen inte längre ska benämnas generalläkaren. Utredningen anser att benämningen är missvisande ur flera aspekter. Framförallt speglar benämningen inte att det är fråga om tillsyn och kontroll. Tyngdpunkten i generalläkarens tillsynsarbete ligger även sedan några år tillbaka på miljöområdet. Benämningen för dock närmast tankarna till att generalläkaren är den högste verksamhetsansvarige för militär sjukvård. Vidare signalerar graden general att befattningen inte är civil utan styrs av Försvarsmakten och därmed inte är självständig. Utredningen föreslår att tillsynsfunktionen i stället ska benämnas försvarsinspektören för hälsa och miljö. Den benämningen speglar på ett bättre sätt tillsynsfunktionens uppdrag.

## Förslag till åtgärder för att öka tillsynsfunktionens självständighet gentemot Försvarsmakten

När tillsyns- och kontrollfunktionen är en del av organisationen i vilken verksamhetsutövaren också ingår, står behovet av ökade resurser i direkt intressekonflikt med motsvarande behov för den operativa verksamheten. Trovärdighets- och självständighetsproblemet skulle kunna lösas om tillsynsfunktionen blev en egen myndighet med finansiering genom anslag eller genom avgifter. Direktiven hindrar dock utredningen från att föreslå något sådant. Inom ramen för nuvarande ordning kan dock en i förhållande till Försvarsmakten ökad ekonomisk självständighet åstadkommas om regeringen och Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) tog en mer aktiv del i beslutet att finansiera funktionens verksamhet än vad som nu är fallet. Utredningen har i detta sammanhang övervägt om tillsynsfunktionen borde tilldelas medel via en särskild anslagspost. Regeringens strävan mot att minska antalet anslagsposter inom Försvarsmakten talar dock mot detta alternativ. Om ett sådant förslag förs fram kommer sannolikt samma ordning att förespråkas inom andra tillsynsfunktioner inom Försvarsmakten. Utredningen föreslår i stället att tillsynsfunktionen i Försvarsmaktens regleringsbrev tilldelas medel för kostnader för löner och för tillsyns- och kontrollverksamheten. Genom att låta lönekostnaderna ingå häri

ges försvarsinspektören för hälsa och miljö ett ökat utrymme för att mer självständigt kunna planera sina personalresurser. Tillsynsfunktionens behov av medel bör framgå av Försvarsmaktens budgetunderlag, som i denna del bör bygga på uppgifter från tillsynsfunktionen. Inför budgetregleringen bör en dialog om saken föras mellan Regeringskansliet (Försvarsdepartementet), Försvarsmakten och inspektören. Tillsynsfunktionens del av kostnaderna för lokaler och gemensamma stödfunktioner bör behandlas på samma sätt som i dag och inte specificeras. En annan ordning skulle leda till avsevärda administrativa svårigheter för såväl Försvarsmakten som för tillsynsfunktionen.

Frågan om tillsynsfunktionens självständighet och oberoende är central i utredningens direktiv.

I dag är det regeringen som efter förslag från Försvarsmakten beslutar om placering på befattning som generalläkare. Att den som är föremål för tillsyn har ett stort inflytande över vem som ska utöva tillsynen är principiellt betänkligt. Även om tillsynsobjektet är noga med att respektera tillsynsorganets integritet, kan man aldrig komma i fråga om en ordning med nominering från Försvarsmaktens sida kan komma att ifrågasättas och därmed sätta trovärdigheten i tillsynen i fara. Utredningen kan vidare konstatera att verksamheten inom Försvarsmakten kommer att öka och breddas. Försvarsmaktens behov av att bl.a. genom övningsverksamhet öka sin operativa förmåga kan i större utsträckning än i dag komma i konflikt med andra intressen, som tillsynsfunktionen har att bevaka, t.ex. miljön. Utvecklingen kan komma att leda till behov av än mer frekvent tillsyn och därmed typiskt sett till fler fall där Försvarsmakten och tillsynsfunktionen har olika meningar. Den accentuerar behovet av en större självständighet för tillsynsfunktionen. Utredningen är medveten om att en ordning där regeringen beslutar om anställning av försvarsinspektören för hälsa och miljö utan något förslag från Försvarsmakten innebär att vissa förvaltningspolitiska principer rubbas. En ökad trovärdighet för tillsynsfunktionen väger dock tyngre än de förvaltningsrättsliga principerna i detta fall. För att garantera tillsynsfunktionens oberoende föreslår därför utredningen att anställning och placering som försvarsinspektör för hälsa och miljö ska beslutas av regeringen efter ett ansökningsförfarande och att den nuvarande ordningen med förslag från Försvarsmakten slopas.

## Vilken verksamhet ska tillsynsfunktionen bedriva och vilka myndigheter ska omfattas av tillsynen och kontrollen?

I utredningens uppdrag har ingått att pröva vilka sakområden tillsynen och kontrollen ska avse, vilka uppgifter utöver tillsyn och kontroll som försvarsinspektören för hälsa och miljö bör ha samt om det är ändamålsenligt att dagens fyra myndigheter<sup>1</sup> omfattas eller om någon bör tas bort eller tillkomma.

Utredningens bedömning är att tillsynsfunktionen även fortsättningsvis bör ansvara för tillsynen över miljö- och hälsoskyddet, hälso- och sjukvården, smittskyddet samt för offentlig kontroll av livsmedel och djurskydd. Däremot bör inte djurhälsovård och djursjukvård anges som kontrollområden i 21 § förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten (se vidare avsnitt 12.2.1 och 12.2.2).

Utredningen föreslår därtill att tillsynsfunktionens kontrollansvar ska utvidgas till att även omfatta offentlig kontroll av foder och animaliska biprodukter enligt lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter.

Utredningen har övervägt om tillsynsfunktionen borde få ytterligare tillsyns- och kontrollansvar över angränsande sakområden bl.a. tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonal samt djurhälsopersonal. Utredningen har dock bedömt att det bäst gagnar patientsäkerheten respektive djurskyddet att denna tillsyn är samlad hos Inspektionen för vård och omsorg respektive hos länsstyrelserna.

Enligt utredningens mening bör tillsynsfunktionen även fortsättningsvis handlägga tillstånds- och anmälningsärenden samt enskilda personers klagomål inom ramen för sitt tillsyns- och kontrolluppdrag samt besluta om dispens enligt 24 § förordningen (2008:245) om kemiska produkter och biotekniska organismer och 3 kap. 6 § förordningen (2014:425) om bekämpningsmedel. När det gäller dispensmöjligheten har utredningen inte funnit någon nytta med att överföra denna till Kemikalieinspektionen.

Tillsynsfunktionens tillsyns- och kontrollverksamhet avser i alla delar Försvarsmakten medan det endast är i fråga om miljö- och hälsoskyddet som tillsynen även omfattar Försvarets materielverk,

---

<sup>1</sup> Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt.

Försvarets radioanstalt och Fortifikationsverket (2 kap. 4 § miljö-tillsynsförordningen [2011:13]). Tillsynen, i förekommande fall, över hälso- och sjukvården samt kontrollen över djurskyddet och livsmedel inom de angivna stödmyndigheterna åligger formellt civila tillsynsmyndigheter. Andra myndigheter av försvarskaraktär t.ex. Totalförsvarets forskningsinstitut omfattas överhuvudtaget inte av tillsynsfunktionens tillsyns- och kontrollansvar.

När det gäller frågan om en utvidgning av tillsynsfunktionens tillsyns- och kontrollmandat till ytterligare myndigheter eller utökat mandat inom de befintliga kontrollmyndigheterna konstaterar utredningen att Försvarets radioanstalt och Totalförsvarets forskningsinstitut inte präglas av samma särart och därmed krav på särskild tillsyn och kontroll som Försvarsmakten. Utredningens bedömning är därför att det inte finns skäl för att utvidga tillsyns- och kontrollansvaret till verksamhet inom Totalförsvarets forskningsinstitut eller till ytterligare sakområden inom Försvarets radioanstalt.

När det gäller Fortifikationsverket och Försvarets materielverk är saken en annan. Inom dessa myndigheter finns krigsförberedande verksamhet vilket gör att de präglas av samma särart och krav på särskild tillsyn och kontroll som Försvarsmakten. Eftersom det inom dessa myndigheter inte bedrivs någon djurhållning är det främst inom livsmedelsområdet (foder och animaliska biprodukter inkluderat) samt gällande Försvarets materielverk även inom hälso- och sjukvården samt smittskyddet som frågan om ett överförande av tillsynen och kontrollen från civil tillsynsmyndighet till försvarsinspektören för hälsa och miljö blir aktuell. Redan i dag har tillsynsfunktionen, dock utan mandat, tagit på sig kontrollen över dricksvattenhanteringen inom Fortifikationsverket och huvuddelen av livsmedelskontrollen inom Försvarets materielverk. Denna kontroll omfattar även privata verksamhetsutövare. När det gäller hälso- och sjukvården bedriver Försvarets materielverk en sådan verksamhet. Eftersom Försvarets materielverk inte har någon egen organisation som klarar de krav som ställs för att bedriva hälso- och sjukvård så sker det i dag under Försvarsmaktens försvarshälsas organisation med tillsyn från generalläkaren (något mandat att utöva tillsyn mot Försvarets materielverk finns dock inte).

Av ovanstående framgår att tillsynsfunktionen i praktiken, genom en långtgående tolkning av sitt kontrollmandat, utövar kontrollen

över huvuddelen av den livsmedelsverksamhet som bedrivs av Försvarets materielverk och Fortifikationsverket. Detta har visat sig ändamålsenligt och det finns enligt utredningens mening ingen anledning att ändra på denna ordning. När det gäller hälso- och sjukvården samt smittskyddet har generalläkaren mandat att tillsyna försvarshälsan men inte Försvarets materielverk. Enligt utredningens mening bör tillsynsfunktionen dock ha ett sådant mandat. Mot bakgrund av ovanstående föreslår utredningen att tillsynsfunktionens mandat formellt utvidgas till att i fråga om tillsynen över hälso- och sjukvården, smittskyddet samt kontrollen av livsmedel, foder och animaliska biprodukter även omfatta verksamheter som bedrivs inom Försvarets materielverk. När det gäller livsmedelskontrollen ska den jämväl omfatta verksamheter som bedrivs inom Fortifikationsverket.

### **Ska tillsynen och kontrollen även omfatta privata verksamhetsutövare?**

Tillsynsfunktionens tolkning av omfattningen av tillsynen och kontrollen skiljer sig åt mellan de olika sakområdena. När det gäller kontrollen av livsmedelsverksamheten har generalläkaren sedan tidigare gjort bedömningen att det mest ändamålsenliga är att det är tillsynsfunktionen som ansvarar för kontrollen av livsmedel av all verksamhet inom de geografiska områden, lokaler, fordon, fartyg och luftfartyg m.m. som Försvarsmakten förfogar över (se 1 § generalläkarens föreskrifter om livsmedelsverksamhet inom Försvarsmakten, FFS 2012:4). Föreskrifterna ska dock inte tillämpas på annan plats där konsumentmålgruppen huvudsakligen utgörs av annan målgrupp än Försvarsmakten. Generalläkaren kontrollerar således inom respektive militära område livsmedelsverksamhet som Försvarsmakten bedriver, livsmedelsproduktion som utförs av privata entreprenörer samt dricksvattenproduktion som Fortifikationsverket ansvarar för. Vid flera av de livsmedelsanläggningar som drivs av kontrakterade privata entreprenörer sker emellertid, förutom livsmedelsförsörjning till Försvarsmakten, produktion av livsmedel som levereras ut till civila mottagare (äldreboenden, hemtjänst m.fl.) Denna typ av produktion innebär att tillsynsfunktion-

ens livsmedelskontroll också kan avse sådant som kan komma till civil användning.

Inom miljö- och hälsoskyddsområdet, hälso- och sjukvårdsområdet samt djurskyddet utövar generalläkaren endast tillsyn och kontroll över verksamhet som Försvarmakten (och på miljö- och hälsoskyddsområdet även Fortifikationsverket, Försvarets radioanstalt och Försvarets materielverk) bedriver i egen regi.

Utredningen anser att generalläkarens nuvarande kontroll inom livsmedelsområdet och som innebär att även privata verksamhetsutövare omfattas av kontrollen är en lämplig och bra ordning. Med denna tolkning undviks att samma livsmedelsanläggning står under kontroll av dubbla tillsynsmyndigheter. Tillsynsfunktionen ska således vara behörig myndighet att utöva offentlig kontroll av verksamhet som bedrivs inom Försvarmakten, Fortifikationsverket och Försvarets materielverk av eller för respektive myndighet. Utredningen uppskattar att förslaget om en utvidgning av kontrollansvaret på föreslaget sätt skulle innebära att cirka fem kontrollobjekt inom Försvarets materielverk skulle tillkomma. Eftersom animaliska biprodukter huvudsakligen alstras inom livsmedelsanläggningarna föreslår utredningen även att privata verksamhetsutövare inom Försvarmakten och Försvarets materielverk ska omfattas av denna kontroll.

På hälso- och sjukvårdsområdet gör sig gränsdragningsproblemen inte lika gällande varför det inte är aktuellt att föreslå en utvidgning av tillsynen till privata verksamhetsutövare inom detta område. Inte heller finns det skäl för att privata verksamhetsutövare ska omfattas av tillsynsfunktionens djurskyddskontroll (se vidare avsnitt 14.7.3).

När det gäller miljö- och hälsoskyddsområdet skulle konsekvenserna av att utsträcka tillsyns- och kontrolluppgiften till att även avse privata verksamhetsutövare enligt utredningens mening leda för långt. Såväl Försvarmakten som Försvarets materielverk använder sig av en stor mängd entreprenörer med verksamheter med miljöpåverkan. Antalet ärenden och tillsynsobjekt skulle öka betydligt. Tillsynsfunktionen har bedömt att en ytterligare årsarbetskraft skulle erfordras för att klara enbart den tillkommande miljö- och hälsoskyddstillsynen. Konsekvenserna av en sådan utvidgning är dock enligt utredningen svårare att överblicka än så. Den skulle leda till att tillsynsfunktionen även får tillsynsansvar inte bara för



olika slags huvudentreprenörer utan också för underentreprenörer i flera bakomliggande led. Tillsynens fokus på kärnverksamheten skulle vid en sådan utvidgning minska och tillsynen skulle få en mer civil karaktär än som är förenlig med dess särart. En sådan utvidgning skulle även ge nya gråzoner mot andra tillsynsmyndigheter. Mot denna bakgrund anser utredningen att tillsynsfunktionens miljö- och hälsoskyddstillsyn enbart ska avse Försvarmaktens, Fortifikationsverkets och Försvarets radioanstalts egna verksamheter.

## Tillsyn och kontroll utomlands?

Varje år genomför generalläkaren en eller flera inspektioner utomlands.

Utredningen konstaterar att syftet med tillsyn är att kontrollera om tillsynsobjektet uppfyller de krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter, dvs. regelefterlevnad (se regeringens tillsynsskrivelse, *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*, 2009/10:79 s. 17). Eftersom den aktuella svenska lagstiftningen endast gäller inom riket är generalläkarens tillsyn och kontroll utomlands därför inte att anse som tillsyn i ordets rätta bemärkelse. Det är dock inte heller frågan om internkontroll. I stället handlar det om någon form av granskning som ska kontrollera att prioriteringar iaktas mot bakgrund av kraven i främst internationella avtal, värdlandets lagstiftning och orderverk. Rollen utomlands blir därför något annorlunda än vad tillsynsfunktionen har nationellt.

Utredningen anser att det finns behov av någon form av granskning vid militära insatser och övningar utomlands och att det ingår i tillsynsfunktionens mandat att utöva denna. Som nämnts tidigare är de lagar som styr tillsynsfunktionens tillsyn och kontroll nationellt begränsade vilket gör att bestämmelserna inte är direkt tillämpbara utomlands. I sakens natur ligger också att det vid de militära insatserna och övningarna utom riket inte sällan förekommer situationer och miljöer som gör det svårt att upprätthålla kraven i svensk lagstiftning. En komplicerande faktor är också de internationella regler som gäller för insatsen eller övningen samt värdlandets lagstiftning som den svenska lagstiftningen kan komma i konflikt med. Det nu anförda talar mot att miljöbalken och de andra

specialförfattningarna som styr tillsynsfunktionens tillsyn och kontroll inom riket görs tillämpliga utomlands. Utredningen förespråkar därför i stället att det i förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten förs in en ny bestämmelse av vilken det ska framgå att Försvarsmakten i insats- eller övningsområdet ska planera och bedriva verksamheten så att hälso- och sjukvården för den egna personalen uppfyller kraven på en god vård, att hälso- och miljöhänsyn tas, att livsmedel till den egna personalen har en hög skyddsnivå för människors hälsa och att djur som Försvarsmakten hanterar behandlas väl och skyddas mot onödigt lidande och sjukdom. Förslaget blir närmast en kodifiering av den policy som redan tillämpas inom Försvarsmakten. Bestämmelsen ska emellertid inte hindra nödvändig verksamhet, utan ska medge flexibilitet med hänsyn till att verksamheten bedrivs under speciella förhållanden, dvs. kraven bör gälla så långt det är möjligt och skäligt. I vilken mån det är möjligt att uppfylla den standard som sätts i svensk lagstiftning får därför vägas mot nödvändigheten av att Försvarsmakten ska kunna fullgöra sitt uppdrag. Bestämmelsen innebär dock en inriktning för Försvarsmakten att myndigheten i planeringen och utförandet av verksamheten utomlands ska ha som mål att följa svensk lagstiftning i här berörda delar.

Försvarsinspektören för hälsa och miljö ska således se efter att Försvarsmakten, så långt det är möjligt och skäligt, planerar och bedriver verksamheten så att de av utredningen förslagna principerna upprätthålls. Principerna måste dock, utöver skälighetsbedömningen, alltid vägas mot internationella regler och avtal, värdlandets lagstiftning och gällande orderverk. Om det vid granskningen upptäckts allvarliga brister ska tillsynsfunktionen påpeka det för regeringen (se vidare avsnittet nedan angående utredningens förslag om anmälningsskyldighet till regeringen).

## **Anmälningsskyldighet till regeringen**

Utredningens utgångspunkt är att försvarsinspektören för hälsa och miljöes tillsyn och kontroll, för att vara verkningfull, behöver kunna kombineras med en möjlighet för tillsynsfunktionen att rikta uppmärksamheten på och förvänta sig en rättelse kring de brister som framkommit vid tillsynen och kontrollen. Utredningen

föreslår därför att inspektören åläggs en anmälningsskyldighet till regeringen (Försvarsdepartementet) gällande sådana allvarliga brister som myndigheten trots påpekanden inte har rättat till. Anmälningsskyldigheten ska komma till uttryck i 21 § förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten. Det ankommer på inspektören att bedöma om de sanktionsmedel som står till buds enligt specialförfattningarna bör uttömmas innan inspektören vänder sig till regeringen. När det gäller missförhållanden i verksamhet vid militära insatser och övningar utomlands är det dock den enda möjlighet som står till buds (se föregående avsnitt).

Vad som utgör en allvarlig brist ankommer på tillsynsfunktionen att bedöma. Bedömningen av en överträdelses allvar ska framför allt göras mot bakgrund av hur stora följder överträdelsen har fått, eller med stor sannolikhet riskerar att få, med hänsyn till syftet med kravet. Anmälningsskyldighet bör även gälla allvarliga brister inom Fortifikationsverket, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt.

## Föreskriftsrätt

Enligt 21 § förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten har tillsynsfunktionen bemyndigande att meddela föreskrifter. Denna föreskriftsrätt ger tillsynsfunktionen en generell rätt att besluta interna verkställighetsföreskrifter för Försvarsmakten för efterlevnaden av gällande bestämmelser inom området, dvs. inom tillsynsfunktionens tillsyns- och kontrollområden. Försvarsmakten har ifrågasatt denna föreskriftsrätt främst med argument om att föreskrifter inte ska beslutas av de befattningshavare som själva har att granska och kontrollera verksamheten.

Härutöver har tillsynsfunktionen enligt bestämmelser i ett antal specialförfattningar givits ytterligare bemyndigande att meddela såväl verkställighetsföreskrifter som föreskrifter om undantag. Inom djurskyddet och på hälso- och sjukvårdsområdet vilar dock föreskriftsrätten enbart på 21 § förordningen med instruktion för Försvarsmakten.

Principiellt finns det vissa problem med att blanda tillsyns- och kontrolluppgifter med normering. Regeringen tar i den tidigare nämnda tillsynsskrivelsen, *En tydlig, rättsäker och effektiv tillsyn*,

inte ställning till om tillsynsmyndigheterna också ska bedriva normerande verksamhet (skr. 2009/10:79 s. 18). Vid bildandet av fristående tillsynsmyndigheter är ofta avsikten att skilja tillsynen från normering, kunskapsutveckling och bidragsgivning. Utredningen kan dock konstatera att det skulle bli dyrt för det allmänna om man skulle separera normeringen från tillsynen inom samtliga tillsynsfunktioner i samhället.

Tillsynsfunktionens föreskriftsrätt bidrar enligt utredningens mening till att stärka tillsyns- och kontrollfunktionens självständighet. Tillsynsfunktionen besitter även den sakkunskap som behövs vid utarbetande av föreskrifter inom de olika tillsyns- och kontrollområdena. Enligt utredningens mening träffar Försvarmaktens argument om att föreskrifter inte ska beslutas av de befattningshavare som själva har att granska och kontrollera verksamheten även alla fall där tillsynsfunktionen enligt specialförfattningarna givits föreskriftsrätt. Om argumentet godtas, skulle det leda till att föreskriftsrätten borde tas bort även i dessa fall. Detta vore klart olämpligt.

Risken för att överbefälhavaren och tillsynsfunktionen skulle meddela föreskrifter inom samma område med innehåll som strider mot varandra synes vara liten eftersom Försvarmaktens chefsjurist, som ansvarig utgivare, kontrasignerar Försvarmaktens föreskrifter. Utredningens bedömning är därför att tillsynsfunktionen även fortsättningsvis bör ha bemyndigande att utfärda interna föreskrifter enligt 21 § samt föreskrifter enligt nuvarande bemyndiganden i specialförfattningar. På hälso- och sjukvårdsområdet föreslår utredningen även att försvarsinspektören för hälsa och miljö ska ges bemyndigande att meddela föreskrifter med stöd av patientsäkerhetsförordningen (2010:1369). Det föreslagna bemyndigandet är en konsekvens av utredningens förslag om att inspektören även ska utöva tillsyn över hälso- och sjukvården inom Försvarets materielverk.

## Analys av tillsynsfunktionens författningsstöd

För närvarande är författningsstödet för generalläkarens tillsyn och kontroll bristfälligt. Utredningen har konstaterat att det finns brister och otydligheter inom samtliga tillsyns- och kontrollområden, varvid bristerna dock är störst på hälso- och sjukvårdsområdet. I avsaknad av författningsstöd har tillsynsfunktionen analogt tillämpat regler som gäller för civila tillsynsmyndigheter bl.a. bestämmelser som gäller för Inspektionen för vård och omsorgs tillsyn. Utredningens författningsförslag är huvudsakligen en kodifiering av en ordning som i praktiken redan tillämpas.

När det gäller författningsstödet gällande hälso- och sjukvården samt smittskyddet föreslår utredningen ett antal författningsändringar. Som tidigare nämnts föreslås även tillsynen utvidgas till att omfatta hälso- och sjukvård samt smittskydd inom Försvarets materielverk. För att öka tydligheten föreslår utredningen bl.a. att det i patientsäkerhetsförordningen (2010:1369) införs ett nytt kapitel med tre nya bestämmelser av vilka det ska framgå att hälso- och sjukvården inom Försvarmakten står under tillsyn av försvarsinspektören för hälsa och miljö. Där ska det även framgå vilka bestämmelser i patientsäkerhetslagen som ska gälla även för inspektörens verksamhetstillsyn och hur beslut i tillsynsärenden får överklagas. Utredningen föreslår bl.a. att inspektören ges rätt att inspektera och ges tillträde, få upplysningar m.m. samt meddela förelägganden och förbjuda verksamhet. Inspektören ska dock inte ges rätt att förena föreläggande med vite eftersom tillsynsbeslutet avser statlig myndighet. Utredningen föreslår även att inspektören i patientsäkerhetslagen ska ges mandat att handlägga "lex Maria" anmälningar<sup>2</sup> i fall där Försvarmakten eller Försvarets materielverk är ansvarig vårdgivare. Enligt utredningens mening bör inspektörens beslut i tillsynsärenden, motsvarande dem som anges i 10 kap. 13 § patientsäkerhetslagen, enligt allmänna principer om tvister mellan statliga myndigheter överklagas till regeringen.

Även när det gäller försvarsinspektören för hälsa och miljöes tillsyn av smittskyddet föreslår utredningen att det uttryckligen i 10 § smittskyddsförordningen (2004:255) anges vilka bestämmelser i

---

<sup>2</sup> Om en patient i samband med hälso- och sjukvård drabbats av eller utsatts för en risk att drabbas av allvarlig skada eller sjukdom, ska vårdgivaren snarast anmäla detta till Inspektionen för vård och omsorg.

patientsäkerhetsförordningen gällande åtgärder mot vårdgivare som ska gälla för inspektörens tillsyn enligt lagen. Inspektören föreslås även på detta område ges rätt att inspektera och ges tillträde, få upplysningar m.m. samt meddela förelägganden och förbjuda verksamhet på samma sätt som på hälso- och sjukvårdsområdet. Inspektören ska inte heller på detta område ges rätt att förena föreläggande med vite. Tillsynsbeslut föreslås även här i likhet med motsvarande beslut på hälso- och sjukvårdsområdet kunna överklagas till regeringen.

Inom livsmedelsområdet föreslår utredningen som tidigare nämnts att kontrollen ska utvidgas till att även avse verksamheter inom Fortifikationsverket och Försvarets materielverk som bedrivs av och för respektive myndighet. Utredningen föreslår även att försvarsinspektören för hälsa och miljö ska ges mandat att registrera och godkänna livsmedelsanläggningar som omfattas av kontrollansvaret samt åläggas att föra uppdaterade förteckningar m.m. över dessa.

Utredningen bedömer att författningsstödet beträffande generalläkarens tillsyn över miljö- och hälsoskyddet huvudsakligen är tillräckligt och tydligt.

När det gäller kontrollen av djurskyddet föreslår utredningen i syfte att tydliggöra tillsynsfunktionens mandat att det i djurskyddsförordningen (1988:539) införs en ny bestämmelse där försvarsinspektören för hälsa och miljö ges uttrycklig behörighet att utöva kontroll av djur som Försvarmakten hanterar. Djurhållningen inom Försvarmakten är inte undantagen från djurskyddslagens (1988:534) krav. Däremot har tillsynsfunktionen i dag inte möjlighet att vidta åtgärder enligt lagen vid misskötsamhet från Försvarmaktens sida eftersom kontrollmyndighetens befogenheter inte gäller för djur som används inom Försvarmakten (28 § djurskyddslagen). Enligt utredningens mening kan dock inspektören ha behov av att använda de befogenheter som djurskyddslagen ger för att åstadkomma rättelse om djurhållning inom Försvarmakten. Utredningen föreslår därför att inspektören ska ha möjlighet att meddela förelägganden och förbjuda verksamhet samt ges rätt till tillträde och upplysningar m.m. Inspektören ska dock inte ha möjlighet att förena förelägganden med vite. Utredningen föreslår slutligen att inspektörens beslut i kontrollärende mot Försvarmakten ska överklagas till regeringen.

## Konsekvenser

Utredningens förslag leder till att tillsynsfunktionen får ett tydligare författningsstöd och mandat för ett mer effektivt, tydligare och rättssäkert ingripande. Flertalet av förslagen innebär huvudsakligen en kodifiering av vad som redan tillämpas i praktiken. Förslagen leder också till att antalet gråzoner gentemot andra tillsynsmyndigheter kommer att minska och synergieffekterna med tillsynsfunktionens tillsyns- och kontrollområden blir större.

Utredningens förslag om regeringens ökade inblandning i tilldelningen av de ekonomiska, personella och förvaltningsmässiga resurserna samt förslaget om att regeringen ska anställa och placera försvarsinspektören för hälsa och miljö utan föregående nominering från Försvarmakten sida ökar även tillsynsfunktionens självständighet från kontrollobjektet Försvarmakten, vilket är en förutsättning för en trovärdig tillsyn och kontroll.

När det gäller de ekonomiska konsekvenserna leder i stort sett samtliga förslag till smärre kostnadsökningar för tillsynsfunktionen. Sammantaget blir de i viss mån kännbara. Om tillsynsfunktionen ska kunna bibehålla samma motiverade ambitionsnivå för tillsynen och kontrollen som i dag fordras det sammantaget ytterligare en halv till en årsarbetskraft. En årsarbetskraft motsvarar cirka 700 000 kronor. Till det kommer resekostnader om cirka 75 000 kronor årligen. För Försvarmaktens vidkommande leder några av utredningens förslag till marginella kostnadsökningar. Dessa tillsammans kan uppskattas till högst 100 000 kronor engångsvis.





Del I

Författningsförslag



# 1 Författningsförslag

## 1.1 Förslag till lag om ändring i strålskyddslagen (1988:220)

Härigenom föreskrivs att 30 § strålskyddslagen (1988:220) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 30 §<sup>1</sup>

Regeringen får meddela föreskrifter om att den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet skall utöva tillsynen över efterlevnaden såvitt avser solarieverksamhet som bedrivs inom kommunen.

Efter åtagande av en kommun får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer även beträffande annan verksamhet överlåta åt sådan nämnd att i ett visst avseende utöva tillsynen.

Det som sägs i andra stycket gäller inte verksamhet som utövas av Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Fortifikationsverket eller Försvarets radioanstalt. I fråga om sådan verksamhet får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer efter åtagande av *general-läkaren* överlåta åt denne att i ett visst avseende utöva tillsynen.

Det som sägs i andra stycket gäller inte verksamhet som utövas av Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Fortifikationsverket eller Försvarets radioanstalt. I fråga om sådan verksamhet får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer efter åtagande av *försvarsinspektören för hälsa och miljö* överlåta åt denne att i ett visst avseende utöva tillsynen.

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2006:653.

Om överlåtelse av tillsynen sker enligt denna paragraf, skall vad som sägs i lagen om tillsynsmyndighet gälla även en sådan nämnd som avses i första stycket eller *generalläkaren*.

Om överlåtelse av tillsynen sker enligt denna paragraf, skall vad som sägs i lagen om tillsynsmyndighet gälla även en sådan nämnd som avses i första stycket eller *försvarsinspektören för hälsa och miljö*.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2017.

## 1.2 Förslag till lag om ändring i djurskyddslagen (1988:534)

Härigenom föreskrivs att 28 och 38 §§ djurskyddslagen (1988:534) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

28 §<sup>2</sup>

Bestämmelserna i 24–25 §§, 25 b § första stycket 1 och 26–27 a §§ gäller inte djur som används inom Försvarmakten.

Bestämmelserna i 24 § *andra stycket*, 25 b § första stycket 1, 26 § *andra och tredje styckena*, 27 § *andra stycket och 27 a §* gäller inte djur som Försvarmakten hanterar.

38 §<sup>3</sup>

En statlig förvaltningsmyndighets beslut i ett enskilt fall får, i andra fall än vad som sägs i 37 a §, överklagas till allmän förvaltningsdomstol, om det har meddelats

1. enligt denna lag,
2. enligt de föreskrifter som meddelats med stöd av lagen, eller
3. enligt de EU-bestämmelser som kompletteras av lagen.

Detsamma gäller beslut som har meddelats av en officiell veterinär som förordnats enligt lagen (2009:1254) om officiella veterinärer.

Den myndighet som förordnat den officiella veterinären ska föra det allmännas talan hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Andra beslut av en statlig förvaltningsmyndighet får överklagas hos regeringen.

Andra beslut av en statlig förvaltningsmyndighet får överklagas hos regeringen. *Detsamma gäller beslut enligt första stycket mot Försvarmakten som rör djur som myndigheten hanterar.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2017.

---

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2008:660.

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2012:526.

### 1.3 Förslag till lag om ändring i miljöbalken (1998:808)

Härigenom föreskrivs att 9 kap. 8 §, 11 kap. 9 b §, 15 kap. 29 §, 18 kap. 1 § och 26 kap. 3 § miljöbalken (1998:808) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 9 kap.

##### 8 §<sup>4</sup>

Ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet prövas av mark- och miljödomstol.

Regeringen får föreskriva att ansökan om tillstånd för vissa slag av verksamheter skall prövas av länsstyrelsen. Om den miljöfarliga verksamheten kan antas ha en liten miljöpåverkan, får regeringen föreskriva att en kommunal nämnd skall pröva frågor om tillstånd. Tillstånd som rör Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt skall alltid prövas av länsstyrelsen.

Anmälan om miljöfarlig verksamhet skall enligt vad regeringen föreskriver göras till *generalläkaren*, länsstyrelsen eller kommunen.

Anmälan om miljöfarlig verksamhet skall enligt vad regeringen föreskriver göras till *försvarsinspektören för hälsa och miljö*, länsstyrelsen eller kommunen.

#### 11 kap.

##### 9 b §<sup>5</sup>

Ansökan om tillstånd till vattenverksamhet prövas av mark- och miljödomstolen. Ansökan om tillstånd till markavvattning prövas dock av länsstyrelsen, om den inte skall prövas av mark- och miljödomstolen enligt 7 kap. 19 eller 20 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

<sup>4</sup> Senaste lydelse 2010:923.

<sup>5</sup> Senaste lydelse 2010:923.

Anmälan om vattenverksamhet skall, enligt föreskrifter som meddelas av regeringen, göras till *generalläkaren*, länsstyrelsen eller kommunen.

Anmälan om vattenverksamhet skall, enligt föreskrifter som meddelas av regeringen, göras till *försvarsinspektören för hälsa och miljö*, länsstyrelsen eller kommunen.

En anmälningspliktig vattenverksamhet får påbörjas tidigast åtta veckor efter det att anmälan har gjorts, om inte tillsynsmyndigheten bestämmer något annat.

## 15 kap.

### 29 §

Regeringen eller efter regeringens bestämmande *generalläkaren* får meddela särskilda föreskrifter för Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt som avviker från vad som föreskrivs i detta kapitel.

Regeringen eller efter regeringens bestämmande *försvarsinspektören för hälsa och miljö* får meddela särskilda föreskrifter för Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt som avviker från vad som föreskrivs i detta kapitel.

## 18 kap.

### 1 §<sup>6</sup>

Regeringen prövar efter överklagande

1. beslut av statliga myndigheter i frågor som rör bildande, ändring eller upphävande av nationalparker, naturreservat, kulturreservat, naturminnen, strandskyddsområden, miljöskyddsområden eller vattenskyddsområden, utom frågor om ersättning,

2. beslut av *generalläkaren* enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken,

2. beslut av *försvarsinspektören för hälsa och miljö* enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken,

3. beslut av länsstyrelsen enligt 17 kap. 8 § att tillåta en mindre avvikelse, och

4. andra beslut för vilka det är föreskrivet att de ska överklagas till regeringen.

<sup>6</sup> Senaste lydelse 2012:441.

## 26 kap.

3 §<sup>7</sup>

Tillsynen utövas av Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, *generalläkaren*, länsstyrelsen, andra statliga myndigheter och kommunerna (tillsynsmyndigheter) i enlighet med vad regeringen bestämmer.

Tillsynen utövas av Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, *försvarsinspektören för hälsa och miljö*, länsstyrelsen, andra statliga myndigheter och kommunerna (tillsynsmyndigheter) i enlighet med vad regeringen bestämmer.

Bestämmelser om tillsyn finns också i lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.

Varje kommun utövar genom den eller de nämnder som fullmäktige bestämmer tillsyn inom kommunen över miljö- och hälsoskyddet enligt 9 kap., med undantag för sådan miljöfarlig verksamhet som kräver tillstånd, och över avfallshanteringen enligt 15 kap.

Regeringen får meddela föreskrifter om att en tillsynsmyndighet får överlåta åt en kommun som begär det att i ett visst avseende utöva sådan tillsyn som annars skulle skötas av en statlig tillsynsmyndighet. Detta gäller inte verksamheter som utövas av Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt.

---

Denna lag träder i kraft 1 juli 2017.

---

<sup>7</sup> Senaste lydelse 2011:608.



## 1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter

Härigenom föreskrivs att 32 § lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 32 §<sup>8</sup>

Beslut av Jordbruksverket eller av en annan statlig förvaltningsmyndighet enligt denna lag, enligt de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller enligt de EU- bestämmelser som kompletteras av lagen får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

*Beslut enligt första stycket mot  
Försvarmakten eller Försvarets  
materielverk som rör verksamhet  
där får överklagas till regeringen.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2017.

---

<sup>8</sup> Senaste lydelse 2011:410.

## 1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:1570) om skydd mot internationella hot mot människors hälsa

Härigenom föreskrivs att 16 § lagen (2006:1570) om skydd mot internationella hot mot människors hälsa ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 16 §<sup>9</sup>

Innan ett fartyg anlöper första svenska hamn eller senast vid ankomsten till hamnen ska befälhavaren på fartyget lämna information om hälsotillståndet ombord till Tullverket eller Kustbevakningen om

1. befälhavaren har anledning att anta att smittämnen eller andra ämnen som kan utgöra ett internationellt hot mot människors hälsa finns ombord,

2. fartyget kommer från en hamn i ett område som har förklarats drabbat av ett internationellt hot mot människors hälsa och ankomsten sker inom inkubationstiden för en smittsam sjukdom, eller

3. det ombord på fartyget finns en person som har vistats inom ett område som har förklarats drabbat av ett internationellt hot mot människors hälsa under sådan tid att inkubationstiden för en smittsam sjukdom inte har gått ut vid fartygets ankomst till hamnen.

När Tullverket eller Kustbevakningen har fått sådan information som avses i första stycket, ska myndigheten omedelbart underrätta smittskyddsläkaren och Folkhälsomyndigheten om innehållet i informationen. Gäller sådan information fartyg som tillhör och bemannas av Försvarsmakten ska även *general-läkaren* omedelbart underrättas.

När Tullverket eller Kustbevakningen har fått sådan information som avses i första stycket, ska myndigheten omedelbart underrätta smittskyddsläkaren och Folkhälsomyndigheten om innehållet i informationen. Gäller sådan information fartyg som tillhör och bemannas av Försvarsmakten ska även *försvarsinspektören för hälsa och miljö* omedelbart underrättas.

---

<sup>9</sup> Senaste lydelse 2014:1550.

Vad som sägs i första och andra styckena om fartyg och hamn ska även gälla luftfartyg respektive flygplats. Den skyldighet som befälhavare på luftfartyg har att lämna information enligt första stycket gäller dock endast i förhållande till Tullverket.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2017.

## 1.6 Förslag till lag om ändring i patientsäkerhetslagen (2010:659)

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 5 § och 7 kap. 1 § patientsäkerhetslagen (2010:659) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 3 kap.

#### 5 §<sup>10</sup>

Vårdgivaren ska till Inspektionen för vård och omsorg anmäla händelser som har medfört eller hade kunnat medföra en allvarlig vårdskada. Motsvarande anmälningsskyldighet har den som bedriver verksamhet som avses i 7 kap. 2 §. Anmälan ska göras snarast efter det att händelsen har inträffat.

Vårdgivaren ska samtidigt med anmälan eller snarast därefter till Inspektionen för vård och omsorg ge in den utredning av händelsen som föreskrivs i 3 § första stycket.

*Vårdgivare inom Försvarsmakten och Försvarets materielverk ska i stället göra anmälan som avses i första stycket första meningen till försvarsinspektören för hälsa och miljö. Den utredning om händelsen som avses i andra stycket ska därvid ges in till inspektören.*

---

<sup>10</sup> Senaste lydelse 2012:957.

## 7 kap.

1 §<sup>11</sup>

Hälso- och sjukvården och dess personal står under tillsyn av Inspektionen för vård och omsorg.

*För tillsyn över hälso- och sjukvård inom Försvarsmakten finns det särskilda bestämmelser.*

*Hälso- och sjukvården inom Försvarsmakten och Försvarets materielverk står under tillsyn av den myndighet som regeringen bestämmer. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om denna tillsyn.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2017.

---

<sup>11</sup> Senaste lydelse 2012:957.

## 1.7 Förslag till förordning om ändring i kungörelsen (1942:725) med närmare föreskrifter angående tillämpning av lagen den 18 juli 1942 (nr 723) om skyddsympning inom försvarsväsendet

Härigenom föreskrivs att 4 och 5 §§ kungörelsen (1942:725) med närmare föreskrifter angående tillämpning av lagen den 18 juli 1942 (nr 723) om skyddsympning inom försvarsväsendet ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

4 §<sup>12</sup>

Folkhälsomyndigheten får efter hörande av *generalläkaren* meddela föreskrifter för hur skyddsympningen ska verkställas.

Folkhälsomyndigheten får efter hörande av *försvarsinspektören för hälsa och miljö* meddela föreskrifter för hur skyddsympningen ska verkställas.

5 §<sup>13</sup>

*Generalläkaren* får meddela föreskrifter om hur beslutad skyddsympning skall anordnas och kontrolleras.

*Försvarsinspektören för hälsa och miljö* får meddela föreskrifter om hur beslutad skyddsympning skall anordnas och kontrolleras.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2017.

---

<sup>12</sup> Senaste lydelse 2015:156.

<sup>13</sup> Senaste lydelse 1994:384.

## 1.8 Förslag till förordning om ändring i strålskyddsförordningen (1988:293)

Härigenom föreskrivs att 16 och 19 §§ strålskyddsförordningen (1988:293) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 16 §<sup>14</sup>

I fråga om solarieverksamhet ska en kommunal nämnd som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet ha tillsyn inom kommunen över att strålskyddslagen (1988:220) och föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av lagen följs. Om det finns särskilda skäl får Strålsäkerhetsmyndigheten i det enskilda fallet, efter samråd med kommunen, besluta att tillsynen i stället ska utövas av Strålsäkerhetsmyndigheten.

Efter åtagande av en kommun får Strålsäkerhetsmyndigheten, utom i de fall som anges i tredje stycket, överlåta åt en sådan nämnd att utöva tillsynen även i fråga om annat än solarieverksamhet.

I fråga om verksamhet som utövas av Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Fortifikationsverket eller Försvarets radioanstalt får Strålsäkerhetsmyndigheten efter åtagande av *general-läkaren* överlåta åt denne att i ett visst avseende utöva tillsynen.

I fråga om verksamhet som utövas av Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Fortifikationsverket eller Försvarets radioanstalt får Strålsäkerhetsmyndigheten efter åtagande av *försvarsinspektören för hälsa och miljö* överlåta åt denne att i ett visst avseende utöva tillsynen.

---

<sup>14</sup> Senaste lydelse 2008:457.

19 §<sup>15</sup>

I 22 a § förvaltningslagen (1986:223) finns bestämmelser om överklagande hos allmän förvaltningsdomstol. Strålsäkerhetsmyndighetens beslut med stöd av 14 § och *generalläkarens* beslut i frågor som avses i 16 § tredje stycket överklagas dock hos regeringen. Strålsäkerhetsmyndighetens beslut om förlängd handläggningstid enligt 12 a § får inte överklagas.

I 22 a § förvaltningslagen (1986:223) finns bestämmelser om överklagande hos allmän förvaltningsdomstol. Strålsäkerhetsmyndighetens beslut med stöd av 14 § och *försvarsinspektören för hälsa och miljö*s beslut i frågor som avses i 16 § tredje stycket överklagas dock hos regeringen. Strålsäkerhetsmyndighetens beslut om förlängd handläggningstid enligt 12 a § får inte överklagas.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2017.

---

<sup>15</sup> Senaste lydelse 2009:1331.



## 1.9 Förslag till förordning om ändring i djurskyddsförordningen (1988:539)

Härigenom föreskrivs att 60 a § djurskyddsförordningen (2009:641) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

60 a §<sup>16</sup>

Jordbruksverket är behörig myndighet att utföra offentlig kontroll av artikel 8 i rådets förordning (EG) nr 1099/2009.

Livsmedelsverket är behörig myndighet att utföra offentlig kontroll av artikel 12 i nämnda förordning.

*För djur som Försvarsmakten  
hanterar är försvarsinspektören  
för hälsa och miljö behörig myndig-  
het att utöva offentlig kontroll.*

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2017.

---

<sup>16</sup> Senaste lydelse 2012:869.

## 1.10 Förslag till förordning om ändring i förordning (1993:1322) om informationsutbyte inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet i fråga om farliga konsumentvaror

Härigenom föreskrivs att 3 b § förordningen (1993:1322) om informationsutbyte inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet i fråga om farliga konsumentvaror ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

3 b §<sup>17</sup>

I fråga om en kemisk produkt som enligt artikel 2.1 a i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1223/2009 av den 30 november 2009 om kosmetiska produkter är en kosmetisk produkt, ska en kommunal nämnd eller *generalläkaren* som vidtar åtgärder som är sådana att det kan krävas en underrättelse enligt 3 § lämna de uppgifter som anges i 4 § till Läke- medelsverket i stället för till Kemikalieinspektionen. Om Läke- medelsverket anser att sådan underrättelse krävs, ska Läke- medelsverket vid behov komplettera uppgifterna och därefter genast vidarebefordra dem till Konsumentverket.

I fråga om en kemisk produkt som enligt artikel 2.1 a i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1223/2009 av den 30 november 2009 om kosmetiska produkter är en kosmetisk produkt, ska en kommunal nämnd eller *försvarsinspektören för hälsa och miljö* som vidtar åtgärder som är sådana att det kan krävas en underrättelse enligt 3 § lämna de uppgifter som anges i 4 § till Läke- medelsverket i stället för till Kemikalieinspektionen. Om Läke- medelsverket anser att sådan underrättelse krävs, ska Läke- medelsverket vid behov komplettera uppgifterna och därefter genast vidarebefordra dem till Konsumentverket.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2017.

---

<sup>17</sup> Senaste lydelse 2013:415.

## 1.11 Förslag till förordning om ändring i anställningsförordningen (1994:373)

Härigenom föreskrivs att 5 § anställningsförordningen (1994:373) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 5 §

Om arbetsuppgifterna i en anställning är sådana att särskilda krav måste ställas på den anställdes hälsotillstånd i något visst hänseende, får myndigheten meddela föreskrifter om att den som skall anställas för arbetsuppgifterna skall lämna läkarintyg. När det gäller Försvarsmakten meddelas sådana föreskrifter av *generalläkaren*.

Om arbetsuppgifterna i en anställning är sådana att särskilda krav måste ställas på den anställdes hälsotillstånd i något visst hänseende, får myndigheten meddela föreskrifter om att den som skall anställas för arbetsuppgifterna skall lämna läkarintyg. När det gäller Försvarsmakten meddelas sådana föreskrifter av *försvarsinspektören för hälsa och miljö*.

Föreskrifter enligt första stycket meddelas efter samråd med Socialstyrelsen.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2017.

## 1.12 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1995:241) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m.

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 3 § förordningen (1995:241) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 4 kap.

#### 3 §

Lokaler för förvaring av omhändertagna skall vara så beskaffade att det inte kan uppstå men för de omhändertagnas hälsa.

*Generalläkaren* får meddela de ytterligare föreskrifter som behövs i hälsoskyddshänseende för verkställigheten av bestämmelserna om omhändertagande.

*Försvarsinspektören för hälsa och miljö* får meddela de ytterligare föreskrifter som behövs i hälsoskyddshänseende för verkställigheten av bestämmelserna om omhändertagande.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2017.

### 1.13 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

Härigenom föreskrivs att 13, 20, 37, 38 och 41 §§ förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 13 §<sup>18</sup>

Det krävs tillstånd för att

1. inrätta en avloppsanordning som en eller flera vattentoaletter ska anslutas till, eller

2. ansluta en vattentoalett till en befintlig avloppsanordning.

Det krävs anmälan till den kommunala nämnden för att inrätta en annan avloppsanordning än som avses i första stycket.

En ansökan om tillstånd enligt första stycket ska prövas av den kommunala nämnden. Ansökan prövas dock av *generalläkaren* i de fall *generalläkaren* utövar tillsyn över anläggningen.

En ansökan om tillstånd enligt första stycket ska prövas av den kommunala nämnden. Ansökan prövas dock av *försvarsinspektören för hälsa och miljö* i de fall *inspektören* utövar tillsyn över anläggningen.

En kommun får meddela föreskrifter om att det i stället för anmälan krävs tillstånd för att inom vissa delar av kommunen inrätta en sådan anordning som avses i andra stycket. Sådana föreskrifter får endast avse tillståndspflicht som behövs för att skydda människors hälsa eller miljön.

---

<sup>18</sup> Senaste lydelse 2008:690.

## 20 §

Vad som sägs i 13 tredje stycket, 14, 16 och 17 §§ om anmälan till och medgivande av kommunal nämnd skall, i de fall *generalläkaren* utövar tillsyn över inrättningen eller åtgärden, i stället avse *generalläkaren*.

Av kommunen meddelade föreskrifter enligt 17 § första stycket gäller inte för de inrättningar eller åtgärder som *General-läkaren* utövar tillsyn över.

Vad som sägs i 13 tredje stycket, 14, 16 och 17 §§ om anmälan till och medgivande av kommunal nämnd skall, i de fall *försvarsinspektören för hälsa och miljö* utövar tillsyn över inrättningen eller åtgärden, i stället avse *inspektören*.

Av kommunen meddelade föreskrifter enligt 17 § första stycket gäller inte för de inrättningar eller åtgärder som *försvarsinspektören för hälsa och miljö* utövar tillsyn över.

## 37 §

Den som avser att anordna en gödselstad eller annan upplagsplats för djurspillning inom område med detaljplan skall anmäla detta till den kommunala nämnden eller till *generalläkaren*, då *generalläkaren* utövar tillsyn över verksamheten.

Den som avser att anordna en gödselstad eller annan upplagsplats för djurspillning inom område med detaljplan skall anmäla detta till den kommunala nämnden eller till *försvarsinspektören för hälsa och miljö*, då *inspektören* utövar tillsyn över verksamheten.

38 §<sup>19</sup>

Det är förbjudet att utan anmälan driva eller arrangera

1. verksamhet där allmänheten yrkesmässigt erbjuds hygienisk behandling som innebär risk för blodsmitta genom användning av skalpeller, akupunktur nålar, piercningsverktyg eller andra liknande skärande eller stickande verktyg,

2. bassängbad som är upplåtna åt allmänheten eller som annars används av många människor, eller

<sup>19</sup> Senaste lydelse 2011:567.

3. förskola, öppen förskola, fritidshem, öppen fritidsverksamhet, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola, specialskola, sameskola eller internationell skola.

Anmälan ska göras till den kommunala nämnden i den kommun där verksamheten avses drivas eller arrangeras. Om *generalläkaren* utövar tillsyn över verksamheten ska anmälan göras till *generalläkaren*.

En anmälningspliktig verksamhet får påbörjas tidigast sex veckor efter det att anmälan har gjorts, om inte tillsynsmyndigheten bestämmer något annat.

Anmälan ska göras till den kommunala nämnden i den kommun där verksamheten avses drivas eller arrangeras. Om *försvarsinspektören för hälsa och miljö* utövar tillsyn över verksamheten ska anmälan göras till *inspektören*.

#### 41 §<sup>20</sup>

*Generalläkaren* får meddela de ytterligare föreskrifter för Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt som behövs till skydd mot olägenheter för människors hälsa. Innan sådana föreskrifter meddelas ska *Generalläkaren* höra Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och Folkhälsomyndigheten inom den hörda myndighetens ansvarsområde.

*Försvarsinspektören för hälsa och miljö* får meddela de ytterligare föreskrifter för Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt som behövs till skydd mot olägenheter för människors hälsa. Innan sådana föreskrifter meddelas ska *inspektören* höra Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och Folkhälsomyndigheten inom den hörda myndighetens ansvarsområde.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2017.

---

<sup>20</sup> Senaste lydelse 2013:893.

## 1.14 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 4 § förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 1 kap.

#### 4 §<sup>21</sup>

I fråga om verksamheter som *generalläkaren* har tillsynen över avser avgift enligt denna förordning endast sådana prövningskostnader som anges i 1 §.

I fråga om verksamheter som *försvarsinspektören för hälsa och miljö* har tillsynen över avser avgift enligt denna förordning endast sådana prövningskostnader som anges i 1 §.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2017.

---

<sup>21</sup> Senaste lydelse 2008:692.



## 1.15 Förslag till förordning om ändring i smittskyddsförordningen (2004:255)

Härigenom föreskrivs att 10 § smittskyddsförordningen (2004:255) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

10 §<sup>22</sup>

*Generalläkaren har tillsynen över smittskyddet inom Försvarmakten. Generalläkaren får efter samråd med Folkhälsomyndigheten meddela föreskrifter om undantag från smittskyddslagens (2004:168) tillämpning på Försvarmakten, i den mån föreskrifterna inte gäller tvångsåtgärd mot enskild.*

*Försvarsinspektören för hälsa och miljö utövar tillsynen över smittskyddet inom Försvarmakten och Försvarets materielverk. Det som föreskrivs för Inspektionen för vård och omsorgs tillsyn i 7 kap. 20–21 §§, 23 §, 24 § första meningen och 25–28 §§ patientsäkerhetslagen (2010:659) ska, med undantag från vad där sägs om tillsynen över hälso- och sjukvårdspersonal samt sjukvårdsinrättningar och enheter som avses i 7 §, gälla också för inspektörens tillsyn. Inspektören får dock inte förena ett föreläggande med vite.*

*Försvarsinspektören för hälsa och miljöns beslut i tillsynsärenden får överklagas till regeringen om beslutet gäller*

*1. föreläggande enligt 7 kap. 20 § andra stycket patientsäkerhetslagen att lämna upplysningar eller att lämna över handlingar, prover eller annat material,*

<sup>22</sup> Senaste lydelse 2015:159.

2. föreläggande enligt 7 kap. 24 § patientsäkerhetslagen att vidta rättelse, eller

3. förbud enligt 7 kap. 26, 27 eller 28 §§ patientsäkerhetslagen att bedriva verksamhet.

Andra beslut i tillsynsärenden än som avses i andra stycket får inte överklagas.

Försvarsinspektören för hälsa och miljö får efter samråd med Folkhälsomyndigheten meddela föreskrifter om undantag från smittskyddslagens (2004:168) tillämpning på Försvarsmakten och Försvarets materielverk, i den mån föreskrifterna inte gäller tvångsåtgärd mot enskild.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2017.

## 1.16 Förslag till förordning om ändring i livsmedelsförordningen (2006:813)

Härigenom föreskrivs i fråga om livsmedelsförordningen (2006:813)

*dels* att 27 § ska upphöra att gälla,

*dels* att 15, 23, 25 och 40 §§ livsmedelsförordningen (2006:813) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 15 §<sup>23</sup>

Livsmedelsverket, länsstyrelsen och en sådan kommunal nämnd som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet ska föra uppdaterade förteckningar över de godkända och registrerade anläggningar som respektive myndighet utövar kontroll över. Myndigheterna ska även i övrigt utföra de uppgifter i fråga om sådana anläggningar som föreskrivs i artikel 31 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 av den 29 april 2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd.

Livsmedelsverket, länsstyrelsen, försvarsinspektören för hälsa och miljö och en sådan kommunal nämnd som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet ska föra uppdaterade förteckningar över de godkända och registrerade anläggningar som respektive myndighet utövar kontroll över. Myndigheterna ska även i övrigt utföra de uppgifter i fråga om sådana anläggningar som föreskrivs i artikel 31 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 av den 29 april 2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd.

---

<sup>23</sup> Senaste lydelse 2014:1429.

23 §<sup>24</sup>

Om inte något annat följer av andra och tredje styckena är följande myndigheter behöriga att pröva frågor om godkännande av livsmedelsanläggningar eller att registrera livsmedelsanläggningar.

Typ av livsmedelsanläggning	Prövningsmyndighet
1. Anläggningar som ska godkännas enligt artikel 4 i förordning (EG) nr 853/2004	Livsmedelsverket
2. Livsmedelsanläggningar i järnvägsagnar, luftfartyg och fabriksfartyg samt kyltankbåtar för fisk	Livsmedelsverket
3. Tillverkningsanläggningar för spritdrycker, vin, aromatiserade viner, aromatiserade drycker baserade på vin och aromatiserade drinkar baserade på vinprodukter	Livsmedelsverket
4. Livsmedelsanläggningar som drivs av det detaljhandelsbolag som avses i 5 kap. 2 § alkohollagen (2010:1622)	Livsmedelsverket
5. Anläggningar för behandling av livsmedel med joniserande strålning	Livsmedelsverket
6. Skeppshandelslager, tullager, frilager och anläggningar inom frizon i vilka det förvaras livsmedel som från veterinärsynpunkt inte är godkända för fri omsättning	Livsmedelsverket

---

<sup>24</sup> Senaste lydelse 2013:301.

- |                                                                                                                                                          |                                                          |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|
| 7. Anläggningar för dricksvattenförsörjning                                                                                                              | En kommunal nämnd som avses i livsmedelslagen (2006:804) |
| 8. Anläggningar för tillverkning av snus och tuggtobak                                                                                                   | En kommunal nämnd som avses i livsmedelslagen (2006:804) |
| 9. Primärproducenter av livsmedel                                                                                                                        | Länsstyrelsen                                            |
| <i>10. Alla livsmedelsanläggningar inom Försvarmakten, Fortifikationsverket och Försvarets materielverk som drivs av eller för respektive myndighet.</i> | <i>Försvarsinspektören för hälsa och miljö</i>           |

- |                                                                                                                       |                                                          |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|
| 11. Andra livsmedelsanläggningar, inklusive anläggningar för tillverkning av tillsatser, aromer och processhjälpmedel | En kommunal nämnd som avses i livsmedelslagen (2006:804) |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|

Om kontrollen av verksamheten i en anläggning flyttas över från en kommunal nämnd till Livsmedelsverket med stöd av 15 eller 17 § livsmedelslagen (2006:804), ska verket i fortsättningen pröva frågor om godkännande av anläggningen eller registrera anläggningen.

Om kontrollen av verksamheten i en anläggning flyttas över från Livsmedelsverket till en kommunal nämnd med stöd av 16 § livsmedelslagen, ska denna nämnd i fortsättningen pröva frågor om godkännande av anläggningen eller registrera anläggningen.

25 §<sup>25</sup>

Behörig myndighet att utöva offentlig kontroll är, om något annat inte följer av 25 a, 26 eller 27 § eller förordningen (2006:812) om offentlig kontroll av livsmedel som importeras från ett tredje land, den myndighet som prövar frågan om godkännande av en anläggning eller som registrerar en anläggning.

Behörig myndighet att utöva offentlig kontroll är, om något annat inte följer av 25 a eller 26 §§ eller förordningen (2006:812) om offentlig kontroll av livsmedel som importeras från ett tredje land, den myndighet som prövar frågan om godkännande av en anläggning eller som registrerar en anläggning.

40 §<sup>26</sup>

Närmare föreskrifter för verkställighet av bestämmelser i livsmedelslagen (2006:804) och denna förordning får meddelas av Livsmedelsverket.

Vad gäller lagens tillämpning på Försvarmakten meddelas dock sådana föreskrifter av *general-läkaren* efter samråd med Livsmedelsverket och i fråga om anmälningsskyldighet enligt 39 § andra stycket av Folkhälsomyndigheten efter samråd med Livsmedelsverket.

Vad gäller lagens tillämpning på Försvarmakten, *Fortifikationsverket och Försvarets materielverk*, meddelas dock sådana föreskrifter av *försvarsinspektören för hälsa och miljö* efter samråd med Livsmedelsverket och i fråga om anmälningsskyldighet enligt 39 § andra stycket av Folkhälsomyndigheten efter samråd med Livsmedelsverket.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2017.

---

<sup>25</sup> Senaste lydelse 2009:29.

<sup>26</sup> Senaste lydelse 2015:161.

## 1.17 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2006:814) om foder och animaliska biprodukter

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2006:814) om foder och animaliska biprodukter

*dels* att nuvarande 12 a § ska betecknas 12 b §,

*dels* att 11 §, den nya 12 b § och 13 § ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas en ny paragraf, 12 a §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 11 §

Jordbruksverket är behörig myndighet att utöva offentlig kontroll, om inte annat följer av 12–15 §§ eller regeringen beslutar något annat.

Jordbruksverket får överlämna kontrolluppgifter till länsstyrelserna och Statens veterinärmedicinska anstalt. För det fall Jordbruksverket överlämnar sådana uppgifter till länsstyrelserna och Statens veterinärmedicinska anstalt är dessa myndigheter behöriga att utöva offentlig kontroll.

Jordbruksverket får överlämna kontrolluppgifter till länsstyrelserna, *försvarsinspektören för hälsa och miljö* och Statens veterinärmedicinska anstalt. För det fall Jordbruksverket överlämnar sådana uppgifter till länsstyrelserna, *försvarsinspektören för hälsa och miljö* och Statens veterinärmedicinska anstalt är dessa myndigheter behöriga att utöva offentlig kontroll.

### 12 a §

*Försvarsinspektören för hälsa och miljö är behörig myndighet att utöva offentlig kontroll av foder samt över verksamheter som anges i 12 § och som bedrivs inom Försvarsmakten och Försvarets materielverk av eller för respektive myndighet.*

*Bestämmelserna i 24–27 §§ lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter om vite, särskilda ingripanden, rättelse och hjälp av Polismyndigheten, gäller endast vid försvarsinspektören för hälsa och miljöns offentliga kontroll av verksamheter som bedrivs för Försvarsmakten eller Försvarrets materielverk.*

### 12 b §

Länsstyrelserna är behöriga myndigheter att utöva offentlig kontroll över foderföretag i primärproduktionen av foder.

*Inom Försvarsmakten och Försvarrets materielverk är försvarsinspektören för hälsa och miljö behörig myndighet att utöva offentlig kontroll enligt första stycket över verksamheter som bedrivs inom Försvarsmakten och Försvarrets materielverk av eller för respektive myndighet.*

### 13 §<sup>27</sup>

Livsmedelsverket, *generalläkaren* eller den kommunala nämnd som ansvarar för offentlig kontroll av en anläggning med stöd av livsmedelslagen (2006:804) eller med stöd av ett beslut om överflyttning av kontrollansvar enligt livsmedelslagen är, i fråga om denna anläggning, även behörig myndighet att utöva offentlig kontroll över efterlevnaden av Europaparlamentets och rådets

Livsmedelsverket, *försvarsinspektören för hälsa och miljö* eller den kommunala nämnd som ansvarar för offentlig kontroll av en anläggning med stöd av livsmedelslagen (2006:804) eller med stöd av ett beslut om överflyttning av kontrollansvar enligt livsmedelslagen är, i fråga om denna anläggning, även behörig myndighet att utöva offentlig kontroll över efterlevnaden av

---

<sup>27</sup> Senaste lydelse 2011:419.



förordning (EG) nr 1069/2009  
samt av föreskrifter och beslut  
som meddelats med stöd av 11 §  
lagen (2006:805) om foder och  
animaliska biprodukter.

Europaparlamentets och rådets  
förordning (EG) nr 1069/2009  
samt av föreskrifter och beslut  
som meddelats med stöd av 11 §  
lagen (2006:805) om foder och  
animaliska biprodukter.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2017.

## 1.18 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:667) om allvarliga miljöskador

Härigenom föreskrivs att 25 § förordningen (2007:667) om allvarliga miljöskador ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 25 §

Bestämmelser om överklagande av en tillsynsmyndighets beslut finns, såvitt gäller *general-läkaren*, i 18 kap. 1 § miljöbalken och, vad gäller övriga myndigheter, i 19 kap. 1 § miljöbalken.

Bestämmelser om överklagande av en tillsynsmyndighets beslut finns, såvitt gäller *försvarsinspektören för hälsa och miljö*, i 18 kap. 1 § miljöbalken och, vad gäller övriga myndigheter, i 19 kap. 1 § miljöbalken.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2017.

## 1.19 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten<sup>28</sup>

*dels* att nuvarande 5 d och 5 e §§ ska betecknas 5 e och 5 f §§,

*dels* att 15, 21 och 24 §§, bilaga 2 och rubriken närmast före 21 § ska ha följande lydelse,

*dels* att rubrikerna närmast före 5 d och 5 e §§ ska sättas närmast före 5 e och 5 f §§.

*dels* att det ska införas en ny paragraf, 5 d §, och närmast före 5 d § en ny rubrik av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### *Internationella militära insatser och övningar utomlands*

#### *5 d §*

*I insats- och övningsområden utomlands ska Försvarsmakten, så långt det är möjligt och skäligt, planera och bedriva verksamheten så att*

*1. hälso- och sjukvården för den egna personalen uppfyller kraven på en god vård,*

*2. hälso- och miljöhänsyn tas,*

*3. livsmedel till den egna personalen har en hög skyddsnivå för människors hälsa, och*

*4. djur som Försvarsmakten hanterar behandlas väl och skyddas mot onödigt lidande och sjukdom.*

<sup>28</sup> Senaste lydelse av

5 d § 2010:650, rubriken närmast före 5 d § 2010:650,

5 e § 2010:1468, rubriken närmast före 5 e § 2010:650.

*Det åligger försvarsinspektören för hälsa och miljö att se efter att planeringen och verksamheten uppfyller kraven i första stycket och påtala eventuella brister.*

15 §<sup>29</sup>

I Högkvarteret ska det finnas en ledningsstab, en enhet för produktion, en enhet för insatser, en enhet för underrättelse- och säkerhetstjänst, en chefsjurist, en ekonomidirektör, en personaldirektör, en säkerhetsinspektion, en *generalläkare* och en flygsäkerhetsinspektör.

I Högkvarteret ska det finnas en ledningsstab, en enhet för produktion, en enhet för insatser, en enhet för underrättelse- och säkerhetstjänst, en chefsjurist, en ekonomidirektör, en personaldirektör, en säkerhetsinspektion, en *försvarsinspektör för hälsa och miljö* och en flygsäkerhetsinspektör.

I säkerhetsinspektionen ska representanter för Försvarets materielverk ingå.

*Generalläkarens tillsynsansvar*

*Försvarsinspektören för hälsa och miljö:s tillsynsansvar*

## 21 §

*Generalläkaren* ansvarar inom Försvarmakten för tillsynen över *miljöskyddet*, hälso- och sjukvården *m.m.* samt för offentlig kontroll av *djurbälsovården*, *djursjukvården* och *djurskyddet*. *Generalläkaren* är därvid behörig myndighet att utöva offentlig kontroll enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 av den 29 april 2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efter-

*Försvarsinspektören för hälsa och miljö* ansvarar inom Försvarmakten för tillsynen över *miljö- och hälsoskyddet*, hälso- och sjukvården och *smittskyddet* samt för offentlig kontroll av *livsmedel, foder och animaliska biprodukter* och *djurskyddet*. *Inspektören* är därvid behörig myndighet att utöva offentlig kontroll enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 av den 29 april 2004 om offentlig

<sup>29</sup> Senaste lydelse 2013:979.

levnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd. *Generalläkaren* får meddela interna föreskrifter för Försvarsmakten för efterlevnaden av gällande bestämmelser inom området.

När *generalläkaren* utövar sin *tillsyns- eller kontrollfunktion*, är *generalläkaren* inte underställd överbefälhavaren.

kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd. *Inspektören* får meddela interna föreskrifter för Försvarsmakten för efterlevnaden av gällande bestämmelser inom området.

När *inspektören* utövar sin *tillsyn eller kontroll*, är *inspektören* inte underställd överbefälhavaren.

*Om det vid utövandet av tillsynen eller kontrollen konstateras allvarliga brister som myndigheten trots påpekanden inte har rättat till, ska försvarsinspektören för hälsa och miljö anmäla förhållandet till regeringen.*

#### 24 §<sup>30</sup>

Överbefälhavaren är myndighetschef. Vid myndigheten finns en generaldirektör som är ställföreträdande chef.

Anställning som generaldirektör, chef för enheten för underrättelse- och säkerhetstjänst, general och amiral beslutas av regeringen.

Anställning som generaldirektör, chef för enheten för underrättelse- och säkerhetstjänst, *försvarsinspektör för hälsa och miljö*, general och amiral beslutas av regeringen.

---

<sup>30</sup> Senaste lydelse 2008:287.

**Bilaga 2<sup>31</sup>**

Befattningar för vilka regeringen beslutar placering efter förslag från Försvarsmakten

Högkvarteret:

Chef för ledningsstaben

Produktionschef

Insatschef

Chef för säkerhetsinspektionen

*Generalläkare*

Flygsäkerhetsinspektör

Internationella befattningar:

Försvarsattaché

Chef för den svenska delegationen till Neutrala nationernas övervakningskommission i Korea

Militär rådgivare vid Sveriges ständiga delegation vid organisationen för säkerhet och samarbete i Europa

Den till tjänsteställningen högste militäre tjänstemannen vid Europeiska unionens militära stab

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2017.

---

<sup>31</sup> Senaste lydelse 2013:979. Ändringen innebär att "Generalläkare" tas bort ur förteckningen.

## 1.20 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:245) om kemiska produkter och biotekniska organismer

Härigenom föreskrivs att 24 § förordningen (2008:245) om kemiska produkter och biotekniska organismer ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

24 §<sup>32</sup>

*Generalläkaren* får i det enskilda fallet ge dispens från krav i

1. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet, ändring av direktiv 1999/45/EG och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 793/93 och kommissionens förordning (EG) nr 1488/94 samt rådets direktiv 76/769/EEG och kommissionens direktiv 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG och 2000/21/EG, och

2. förordning (EG) nr 1272/2008.

*Försvarsinspektören för hälsa och miljö* får i det enskilda fallet ge dispens från krav i

1. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet, ändring av direktiv 1999/45/EG och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 793/93 och kommissionens förordning (EG) nr 1488/94 samt rådets direktiv 76/769/EEG och kommissionens direktiv 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG och 2000/21/EG, och

2. förordning (EG) nr 1272/2008.

<sup>32</sup> Senaste lydelse 2010:965.

Dispens enligt första stycket får ges endast om det behövs med hänsyn till totalförsvarets intressen och dispensen avser Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt. Innan *generalläkaren* ger en dispens, ska han eller hon samråda med Kemikalieinspektionen.

Dispens enligt första stycket får ges endast om det behövs med hänsyn till totalförsvarets intressen och dispensen avser Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt. Innan *försvarsinspektören för hälsa och miljö* ger en dispens, ska han eller hon samråda med Kemikalieinspektionen.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2017.



## 1.21 Förslag till förordning om ändring i patientsäkerhetsförordningen (2010:1369)

Härigenom föreskrivs att det i patientsäkerhetsförordningen (2010:1369) ska införas ett nytt kapitel, 7 a kap., av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

*Tillsyn över hälso- och sjukvården  
inom Försvarmakten  
och Försvarets materielverk*

*7 a kap.*

*1 §*

*Hälso- och sjukvården inom Försvarmakten och Försvarets materielverk står under tillsyn av försvarsinspektören för hälsa och miljö. Inspektören får meddela föreskrifter för Försvarmakten och Försvarets materielverk för efterlevnaden av gällande bestämmelser inom hälso- och sjukvården.*

*2 §*

*Det som föreskrivs för Inspektionen för vård och omsorgs tillsyn i 7 kap. 8 § första stycket, 9 § första stycket, 10–12 §§, 14–21 §§, 23 §, 24 § första meningen och 25–28 §§ patientsäkerhetslagen (2010:659) ska, med undantag från vad där sägs om tillsynen över hälso- och sjukvårdspersonal samt sjukvårdsinrättningar och enheter som avses i 7 §, gälla också för försvarsinspektören för hälsa och miljöes tillsyn. Inspektören får dock inte förena ett föreläggande med vite.*

## 3 §

*Försvarsinspektören för hälsa och miljö:s beslut i tillsynsärenden får överklagas till regeringen om beslutet gäller*

*1. föreläggande enligt 7 kap. 20 § andra stycket patientsäkerhetslagen (2010:659) att lämna upplysningar eller att lämna över handlingar, prover eller annat material,*

*2. föreläggande enligt 7 kap. 24 § patientsäkerhetslagen att vidta rättelse, eller*

*3. förbud enligt 7 kap. 26, 27 eller 28 §§ patientsäkerhetslagen att bedriva verksamhet.*

*Övriga beslut i tillsynsärenden får inte överklagas.*

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2017.

## 1.22 Förslag till förordning om ändring i miljötillsynsförordningen (2011:13)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 4, 5, 8 och 34 §§ och 3 kap. 16 § miljötillsynsförordningen (2011:13) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 2 kap.

#### 4 §<sup>33</sup>

*Generalläkaren* har ansvar för den operativa tillsynen i fråga om samtliga verksamheter och åtgärder inom Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt utom den tillsyn som omfattas av Kemikalieinspektionens ansvar enligt 21 § första stycket 1.

*Försvarsinspektören för hälsa och miljö* har ansvar för den operativa tillsynen i fråga om samtliga verksamheter och åtgärder inom Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt utom den tillsyn som omfattas av Kemikalieinspektionens ansvar enligt 21 § första stycket 1.

#### 5 §

Bestämmelserna i 6–32 §§ gäller inte den tillsyn som omfattas av *generalläkarens* ansvar enligt 4 §.

Bestämmelserna i 6–32 §§ gäller inte den tillsyn som omfattas av *försvarsinspektören för hälsa och miljö*s ansvar enligt 4 §.

#### 8 §

Länsstyrelsen har ansvar för tillsynen i fråga om

1. naturreservat, kulturresevat, naturminnen och vattenskyddsområden som har beslutats av länsstyrelsen,
2. biotopskyddsområden som inte ligger på mark som omfattas av skogsvårdslagen (1979:429) och som har beslutats av regeringen eller länsstyrelsen,

<sup>33</sup> Senaste lydelse 2011:702.

3. djur- och växtskyddsområden som länsstyrelsen har meddelat föreskrifter om enligt 7 kap. 12 § miljöbalken,

4. miljöskyddsområden enligt 7 kap. 19 och 20 §§ miljöbalken, utom områden som inrättats i anslutning till en verksamhet som omfattas av *generalläkarens* ansvar för tillsyn enligt 4 § eller av kommunens ansvar för tillsyn enligt 31 §,

4. miljöskyddsområden enligt 7 kap. 19 och 20 §§ miljöbalken, utom områden som inrättats i anslutning till en verksamhet som omfattas av *försvarsinspektören för hälsa och miljö*s ansvar för tillsyn enligt 4 § eller av kommunens ansvar för tillsyn enligt 31 §,

5. områden och föremål som omfattas av ett interimistiskt beslut meddelat av länsstyrelsen enligt 7 kap. 24 § miljöbalken,

6. verksamheter och åtgärder som kan påverka miljön i ett sådant område som avses i 7 kap. 27 § miljöbalken, utom den tillsyn som omfattas av länsstyrelsens ansvar enligt 7 §, kommunens ansvar enligt 9 § eller Skogsstyrelsens ansvar enligt 10 §,

7. skötsel av jordbruksmark och annan markanvändning vid jordbruket enligt 7, 8 och 12 kap. miljöbalken,

8. artskydd enligt 8 kap. 1–4 §§ miljöbalken,

9. verksamheter och åtgärder som avses i 12 kap. 6 § miljöbalken, utom den tillsyn som omfattas av Skogsstyrelsens ansvar enligt 10 §,

10. vilthägn enligt 12 kap. 11 § miljöbalken, och

11. stängselgenombrott enligt 26 kap. 11 § miljöbalken.

Länsstyrelsen får överlåta uppgiften att utöva tillsyn enligt första stycket åt en kommunal nämnd enligt 1 kap. 19 och 20 §§.

34 §<sup>34</sup>

Vid tillsyn av kosmetiska produkter enligt denna förordning ska *generalläkaren* eller en kommunal nämnd även utföra de uppgifter som enligt artiklarna 24, 25.1, 25.5 första stycket, 26, 27.1 och 27.5 i förordning (EG) nr 1223/2009 ankommer på be-

Vid tillsyn av kosmetiska produkter enligt denna förordning ska *försvarsinspektören för hälsa och miljö* eller en kommunal nämnd även utföra de uppgifter som enligt artiklarna 24, 25.1, 25.5 första stycket, 26, 27.1 och 27.5 i förordning (EG)

<sup>34</sup> Senaste lydelse 2013:418.

hörig myndighet.

*Generalläkaren* och den kommunala nämnden ska rådgöra med Läkemedelsverket innan åtgärder vidtas enligt artikel 27.1 i förordningen.

nr 1223/2009 ankommer på behörig myndighet.

*Inspektören* och den kommunala nämnden ska rådgöra med Läkemedelsverket innan åtgärder vidtas enligt artikel 27.1 i förordningen.

### 3 kap.

#### 16 §

Länsstyrelsen ska ge tillsynsvägledning i länet. I länsstyrelsernas tillsynsvägledning ingår att ge kommunerna stöd för att utveckla tillsynen.

Från länsstyrelsens vägledningsområde undantas den tillsyn som utövas av Skogsstyrelsen och *generalläkaren*.

Från länsstyrelsens vägledningsområde undantas den tillsyn som utövas av Skogsstyrelsen och *försvarsinspektören för hälsa och miljö*.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2017.

## 1.23 Förslag till förordning om ändring i avfallsförordningen (2011:927)

Härigenom föreskrivs att 72 § avfallsförordningen (2011:927) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

72 §

*Generalläkaren* får meddela föreskrifter som avviker från 15 kap. miljöbalken och denna förordning i fråga om hantering av hushållsavfall och farligt avfall inom Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt. *Generalläkaren* ska höra Naturvårdsverket innan sådana föreskrifter meddelas.

*Försvarsinspektören för hälsa och miljö* får meddela föreskrifter som avviker från 15 kap. miljöbalken och denna förordning i fråga om hantering av hushållsavfall och farligt avfall inom Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt. *Inspektören* ska höra Naturvårdsverket innan sådana föreskrifter meddelas.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2017.

## 1.24 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket

Härigenom föreskrivs att 14 § förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

Tillsyns- och föreskriftsrådet består av företrädare för Folkhälsomyndigheten, *Generalläkaren*, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen, Naturvårdsverket och Statens jordbruksverk. Dessutom ska det i rådet finnas två ledamöter som företräder kommunerna och två ledamöter som företräder länsstyrelserna.

14 §<sup>35</sup>

Tillsyns- och föreskriftsrådet består av företrädare för Folkhälsomyndigheten, *försvarsinspektören för hälsa och miljö*, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen, Naturvårdsverket och Statens jordbruksverk. Dessutom ska det i rådet finnas två ledamöter som företräder kommunerna och två ledamöter som företräder länsstyrelserna.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2017.

---

<sup>35</sup> Senaste lydelse 2013:916.

## 1.25 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2013:413) om kosmetiska produkter

Härigenom föreskrivs att 13 och 15 §§ förordningen (2013:413) om kosmetiska produkter ska ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### 13 §

När en kommunal nämnd eller *generalläkaren* har meddelat ett föreläggande eller förbud enligt 26 kap. miljöbalken som rör en kosmetisk produkt ska den kommunala nämnden respektive *generalläkaren* även skicka beslutet om föreläggandet eller förbudet till Läkemedelsverket.

När en kommunal nämnd eller *försvarsinspektören för hälsa och miljö* har meddelat ett föreläggande eller förbud enligt 26 kap. miljöbalken som rör en kosmetisk produkt ska den kommunala nämnden respektive *inspektören* även skicka beslutet om föreläggandet eller förbudet till Läkemedelsverket.

#### 15 §

Den kommunala nämnd som har ansvar för tillsynen över kosmetiska produkter samt *generalläkaren* ska årligen till Läkemedelsverket skicka en rapport om den uppföljning och utvärdering av tillsynen som den kommunala nämnden respektive *generalläkaren* utfört i enlighet med 1 kap. 12 § miljö-tillsynsförordningen (2011:13) i fråga om tillsyn över kosmetiska produkter.

Den kommunala nämnd som har ansvar för tillsynen över kosmetiska produkter samt *försvarsinspektören för hälsa och miljö* ska årligen till Läkemedelsverket skicka en rapport om den uppföljning och utvärdering av tillsynen som den kommunala nämnden respektive *inspektören* utfört i enlighet med 1 kap. 12 § miljö-tillsynsförordningen (2011:13) i fråga om tillsyn över kosmetiska produkter.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2017.



## 1.26 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:425) om bekämpningsmedel

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 5 § och 3 kap. 6 § förordningen (2014:425) om bekämpningsmedel ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 1 kap.

#### 5 §

I fråga om verksamheter och åtgärder inom Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt ska de uppgifter som enligt denna förordning ska fullgöras av den kommunala nämnden i stället fullgöras av *Generalläkaren*.

I fråga om verksamheter och åtgärder inom Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt ska de uppgifter som enligt denna förordning ska fullgöras av den kommunala nämnden i stället fullgöras av *försvarsinspektören för hälsa och miljö*.

### 3 kap.

#### 6 §

*Generalläkaren* får i det enskilda fallet ge dispens från krav i förordning (EU) nr 528/2012, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 334/2014, när det är nödvändigt på grund av totalförsvarets intressen. Innan en sådan dispens ges, ska *Generalläkaren* samråda med Kemikalieinspektionen.

*Försvarsinspektören för hälsa och miljö* får i det enskilda fallet ge dispens från krav i förordning (EU) nr 528/2012, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 334/2014, när det är nödvändigt på grund av totalförsvarets intressen. Innan en sådan dispens ges, ska *inspektören* samråda med Kemikalieinspektionen.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2017.



## Del II

### Inledning och bakgrund



## 2 Utredningens uppdrag och arbete

Utredningen har haft i uppdrag att göra en översyn av generalläkarfunktionen inom Försvarmakten och lämna förslag om en effektiv och rationell tillsyn och kontroll när det gäller miljö- och hälso-skydd, hälso- och sjukvård m.m. inom försvarets område. I utredarens uppdrag har ingått bl.a.

- att analysera om de skäl som gällde när tillsynssystemet infördes år 1994 fortfarande är bärkraftiga och om tillsynsfunktionen även fortsättningsvis bör vara organisatoriskt inordnad i Försvarmakten,
- föreslå vilket eller vilka organ som bör utöva tillsynen om den hittillsvarande modellen frångås och motivera ett sådant ställningstagande särskilt,
- analysera vilka sakområden och vilka myndigheter tillsynen bör avse,
- analysera den författningsreglering som är relevant för tillsynen och bedöma om det finns brister i tillsynen och om den tillsyn som bedrivs är effektiv och rättssäker, och
- lämna de förslag, inklusive författningsförslag, som analyserna leder till.

Direktiven återges i sin helhet i *bilaga 1*.

## 2.1 Bakgrunden till utredningsarbetet

Generalläkarfunktionen inrättades för drygt 20 år sedan. Därefter har funktionen inte varit föremål för någon samlad översyn eller utvärdering. Det finns därför anledning att pröva om de skäl som ledde till att generalläkarfunktionen inrättades fortfarande är bärkraftiga samt vilken verksamhet tillsynsfunktionen bör bedriva. Generalläkaren har även i flera skrivelser till regeringen påpekat brister och otydligheter gällande generalläkarens mandat och författningsstöd.

## 2.2 Utredningsarbetets bedrivande

Utredningens arbete inleddes i september 2014. Utredningen har haft sammanlagt 11 sammanträden däribland ett tvådagars sammanträde. Däremellan har sekreteraren haft fortlöpande kontakter med experterna och de sakkunniga. Den särskilde utredaren och sekreteraren har även deltagit på ett gemensamt tillsynsmöte med deltagare från parallellt pågående tillsynsutredningar inom det statliga området.

Utredningen har undersökt och översiktligt beskrivit hur motsvarande tillsyn och kontroll i några andra med Sverige jämförbara länder är ordnad. Sekreteraren har för det arbetet inhämtat upplysningar från motsvarande tillsyns- och kontrollfunktion i Danmark, Norge, Finland och Frankrike.

Den särskilde utredaren och sekreteraren har besökt generalläkaren samt intervjuat företrädare för Försvarsmakten (chefen för produktionsledningen, Försvarsmaktens chefsläkare, ställföreträdande chefen för infraavdelningen och chefen för miljöavdelningen). Utredningen har även haft fortlöpande kontakter med Försvarsmaktens interne utredare som parallellt med förevarande utredning utrett försvarsmedicinen. Vidare har intervjuer ägt rum med chefen för säkerhetsinspektionen, sjösäkerhetsinspektören och flygsäkerhetsinspektören.

Utredningen har haft samråd med Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Fortifikationsverket, Totalförsvarets forskningsinstitut, Inspektionen för vård och omsorg, Livsmedelsverket, Läkemedelsverket, Transportstyrelsen och Kemikalieinspektionen genom att myndigheterna lämnat synpunkter på utredningens

frågeställningar. Sveriges Kommuner och Landsting samt länsstyrelserna i Stockholms län, Uppsala län, Jönköpings län, Hallands län, Blekinge län, Norrbottens län och Östergötlands län har skriftligen tillfrågats om myndigheternas intresse och möjlighet att överta relevanta delar av generalläkarens tillsyns- och kontrollområden. Utredningen har därigenom även samrått med ovan nämnda myndigheter. Utredningen har informerat Arbetsgivarverket, Försvarsförbundet, Officersförbundet, Reservofficerarna, Fackförbundet Seko, Fackförbundet ST, Fackförbundet Saco-S och Sveriges ingenjörer om sitt arbete. Organisationerna har beretts tillfälle att lämna synpunkter på de övergripande frågor som utredningen behandlat.

## 2.3 Betänkandets disposition

Betänkande består av fem delar, I–V.

*I del I* återfinns författningsförslag.

*I del II* finns inledning och bakgrund. Först redovisas utredningens uppdrag och arbete. Därpå beskrivs gällande rätt, Försvarsmaktens organisation, begreppet tillsyn och annan granskning, närliggande tillsynslagstiftning och anknyttande utredningar, generalläkarfunktionen i praktiken och utländsk rätt.

*I del III* återfinns utredningens överväganden. Först redovisas utredningens överväganden om tillsynsfunktionens placering dvs. om tillsynen och kontrollen även fortsättningsvis bör vara organisatoriskt inordnad i Försvarsmakten. Därefter följer utredningens förslag till ny benämning på tillsynsfunktionen, åtgärder för att göra tillsynen och kontrollen mer självständig och rättssäker samt överväganden om vilken verksamhet och vilka myndigheter som ska omfattas av tillsynen och kontrollen. Vidare följer analys och förslag till ett tydligare mandat och författningsstöd för tillsynsfunktionen. Slutligen behandlas frågor om ikraftträdande och övergångsbestämmelser.

*I del IV* presenteras konsekvenserna av utredningens förslag.

*I del V* finns författningskommentar och bilagor.





## 3 Gällande rätt

I detta kapitel ges en inledande beskrivning över generalläkarens tillkomst, uppdrag och ansvar. Därefter följer en allmän beskrivning över generalläkarens tillsyns- och kontrollområden samt dispensrätt.

### 3.1 Generalläkarfunktionen

#### 3.1.1 Historik

Försvarets sjukvårdsstyrelse bildades år 1950 (tidigare Försvarets sjukvårdsförvaltning) och var en självständig myndighet. Det innebar att Försvarets sjukvårdsstyrelse styrdes direkt av regeringen med ett eget regleringsbrev. Försvarets sjukvårdsstyrelse hade funktionsansvaret för hälso- och sjukvården inom Försvarmakten men utövade även tillsynen häröver liksom över djurhälsovården, djursjukvården och djurskyddet samt hälsoskyddet inklusive livsmedelshanteringen. Tillsynen omfattade även delar av miljöområdet, bl.a. renhållningslagen (1979:596) och lagen om kemiska produkter (1985:426).<sup>1</sup>

I samband med att Försvarmakten blev en myndighet år 1994 avskaffades Försvarets sjukvårdsstyrelse. Försvarets sjukvårdsstyrelsens stabs- och ledningsuppgifter fördes över till en sjukvårdsledning i Försvarmaktens Högkvarter. Chef för denna sjukvårdsledning blev generalläkaren. Reformen innebar också att tillsynen inom Försvarmakten skulle utövas av en särskild tjänsteman i Högkvarteret, generalläkaren, som i detta avseende inte skulle vara underställd myndighetens chef. Generalläkarfunktionen inrättades

---

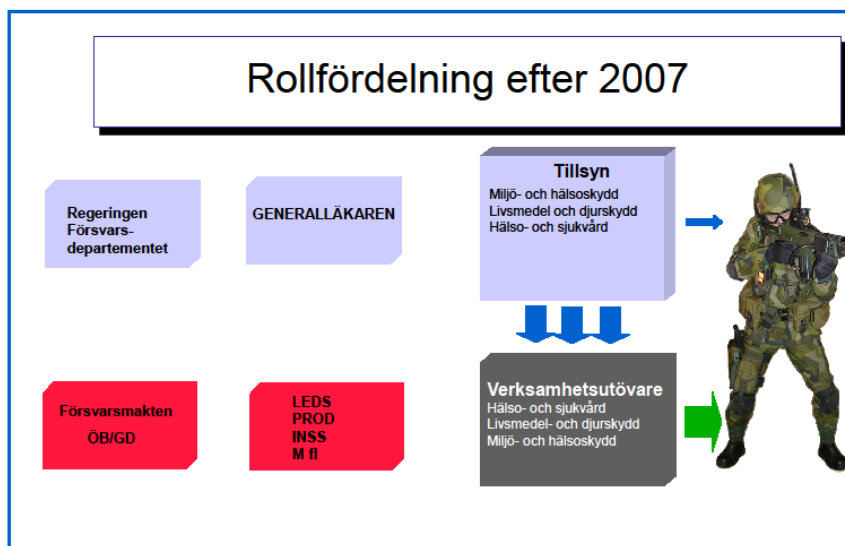
<sup>1</sup> Förordningen (1983:276) om verksamheten inom försvarmakten och SOU 1992:101 s. 19 f.

den 1 juli 1994. Funktionen hade då såväl funktionssansvaret för hälso- och sjukvården som tillsynsansvaret inom Försvarmakten.

I propositionen redovisar regeringen sin syn på varför tillsynen över viss försvarsverksamhet bör bedrivas av en enhet inom myndigheten (prop. 1992/93:100 s. 27 ff. och SOU 1992:101 s. 27 ff.). Det huvudsakliga argumentet är att sjukvården i krig ställer särskilda krav på tillsyn. Tillsynen över Försvarmaktens krigssjukvårdsorganisation borde därför utövas inom Försvarmakten, där kunskap om totalförsvarets verksamhet finns. Vidare menar regeringen att även tillsynen i fred borde utövas inom Försvarmakten eftersom dubbla tillsynsfunktioner skulle undvikas. Tillsyn över verksamhet vid andra myndigheter, som tidigare ingick i försvarmakten men som inte skulle ingå i den nya Försvarmakten, skulle dock utövas av de civila myndigheter som hade ansvaret för tillsynen på motsvarande sakområden för samhället i övrigt.

När generalläkarfunktionen inrättades år 1994 avsåg tillsyns- och kontrollansvaret hälso- och sjukvården, djurhälsovården, djursjukvården och djurskyddet, livsmedelssäkerheten, hälsoskyddet samt till viss del miljöskyddet. När miljöbalken infördes år 1999 utvidgades ansvaret till att avse tillsyn över hela miljöbalken (prop. 1997/98:45, del 1, s. 503 f.). Generalläkarens miljö- och hälsoskyddstillsyn enligt miljöbalken skulle utövas mot Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets radioanstalt och Försvarets materielverk. Dessförinnan hade tillsynen över miljöfarlig verksamhet enligt miljöskyddslagen (1969:387) inom Försvarmakten, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt utövats av länsstyrelserna.

Den 1 april 2007 beslutade Försvarmakten att generalläkaren enbart skulle ha en tillsynsroll. Funktionsansvaret för hälso- och sjukvården fördes över från generalläkaren till logistikfunktionen inom Försvarmakten. Tillsynen överfördes till en nystartad enhet i Högkvarteret. Generalläkaren fick ansvar för denna och bibehöll även namnet. Generalläkarbefattningen blev civil, men på motsvarande brigadgeneralsnivå. Tyngdpunkten i generalläkarens arbete förflyttades från hälso- och sjukvårdsområdet till miljöområdet. Tillsynsavdelningen fick 17 befattningar.



**GENERALLÄKAREN**

### 3.2 Generalläkarens uppdrag och ansvar

När generalläkaren utövar sin tillsyns- och kontrollfunktion är generalläkaren inte underställd överbefälhavaren (21 § andra stycket förordningen [2007:1266] med instruktion för Försvarsmakten). När det gäller administration och förvaltning lyder generalläkaren emellertid under överbefälhavaren. Generalläkarens direkta uppgifter framgår av lagar, förordningar och andra föreskrifter. Vanligt är att det i de materiella lagarnas tillsynsbestämmelser görs undantag för tillsynen över Försvarsmakten. Med stöd av förordningen med instruktion för Försvarsmakten ges sedan generalläkaren till uppgift att utöva motsvarande tillsyn inom Försvarsmakten. Inom bl.a. miljö- och hälsoskyddsområdet framgår dock generalläkarens tillsynsansvar direkt av lag och förordning.

Generalläkarens verksamhet regleras i den nyssnämnda förordningen. Av 15 § framgår att det i Högkvarteret ska finnas en generalläkare. I 21 § stadgas att inom Försvarsmakten ansvarar generalläkaren för tillsynen över miljöskyddet, hälso- och sjukvården m.m. samt för offentlig kontroll av djurhälsovården, djursjukvården och

djurskyddet. Av 2 kap. 4 § miljötillsynsförordningen (2011:13) framgår att generalläkarens tillsyn över miljö- och hälsoskyddet även omfattar samtliga verksamheter och åtgärder inom Fortifikationsverket, Försvarets materielverk, och Försvarets radioanstalt, utom i vissa avseenden där Kemikalieinspektionen är tillsynsmyndighet.

I 21 § första stycket förordningen med instruktion för Försvarsmakten framgår vidare att generalläkaren därvid är behörig myndighet att utöva offentlig kontroll enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 av den 29 april 2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd (den s.k. kontrollförordningen).<sup>2</sup> I kontrollförordningen finns regler om den kontroll som medlemsstaterna ska ha för att säkerställa att foder- och livsmedelsföretagarna följer de regler som gemenskapen har ställt upp inom områdena foder, livsmedel, djurskydd och djurhälsa. Enligt förordningen ska medlemsstaterna se till att riskbaserad offentlig kontroll genomförs regelbundet och så ofta som är lämpligt för att uppnå målen i förordningen. Vidare ska effektiv och ändamålsenlig samordning säkerställas mellan alla berörda behöriga myndigheter. För närvarande pågår förhandlingar inom EU om en ny kontrollförordning, som beräknas tillämpas tidigast 2017/2018.

Av 21 § första stycket förordningen med instruktion för Försvarsmakten framgår också att generalläkaren får meddela interna föreskrifter för Försvarsmakten för efterlevnaden av gällande bestämmelser inom området. Generalläkaren har därtill även i en rad andra specialförfattningar givits bemyndigande att utfärda föreskrifter (se vidare avsnitt 14.3.5 gällande utredningens överväganden härom).

Generalläkaren beslutar även om dispenser med hänvisning till totalförsvarets intressen när det gäller kraven i vissa EU-förordningar på kemikalieområdet enligt 24 § förordningen (2008:245) om kemiska produkter och biotekniska organismer samt 3 kap. 6 §

---

<sup>2</sup> 21 § första stycket får anses innebära att generalläkaren utpekats som behörig myndighet enligt kontrollförordningen att utöva offentlig kontroll inom Försvarsmakten över de utpekade områdena (dvs. djurhälsovården, djursjukvården och djurskyddet) och inte över hela kontrollförordningens områden t.ex. foder och animaliska biprodukter m.m.).

förordningen (2014:425) om bekämpningsmedel (se vidare avsnitten 3.2.2 och 12.3.3).

Generalläkaren har uppfattat tillsyns- och kontrollmandatet på så sätt att det även omfattar tillsyn och kontroll vid militära insatser och övningar utomlands (se vidare utredningens överväganden i avsnitt 7.6 och kap. 13 härom).

### **3.2.1 Närmare om tillsynen över hälso- och sjukvården samt smittskyddet**

När enhetliga bestämmelser om tillsyn över hälso- och sjukvården och dess personal infördes den 1 januari 1997 genom lagen (1996:786) om tillsyn över hälso- och sjukvården, fick Socialstyrelsen ansvaret för denna tillsyn. Tillsynen övertogs herefter av Inspektionen för vård och omsorg (IVO) den 1 juni 2013. Undantag gjordes dock för verksamhetstillsynen gällande Försvarmaktens hälso- och sjukvårdsverksamhet som lämnades utanför regleringen. Anledningen till det var att verksamhetstillsynen inom försvarets hälso- och sjukvård hade prövats i samband med att den nya myndigheten Försvarmakten inrättades den 1 juli 1994, varvid generalläkaren fick ansvaret för denna tillsyn (prop. 1995/96:176 s. 61 ff.).

Av 7 kap. 1 § första stycket patientsäkerhetslagen (2010:659) framgår det att hälso- och sjukvården och dess personal står under tillsyn av IVO. För tillsyn över hälso- och sjukvården inom Försvarmakten finns det enligt andra stycket särskilda bestämmelser.

De särskilda bestämmelser som det hänvisas till utgörs av regleringen i 21 § förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarmakten. Enligt denna paragraf ges dock generalläkaren endast själva ansvaret för tillsynen över hälso- och sjukvården m.m. inom Försvarmakten. Några bestämmelser som reglerar hur tillsynen över hälso- och sjukvården inom Försvarmakten ska bedrivas finns inte. I avsaknad av sådana bestämmelser tillämpar generalläkaren analogt de bestämmelser som gäller för IVO:s tillsyn (främst 7 kap. patientsäkerhetslagen). Se även avsnitt 12.4.6 och 14.4.3 angående utredningens överväganden om generalläkarens tillsynsmandat och förslag till författningsändringar på hälso- och sjukvårdsområdet.

Generalläkarens tillsyn omfattar inte tillsyn över verksamhet med blod eller enskilda läkare, sjuksköterskor eller annan hälso-

och sjukvårdspersonal inom Försvarmakten. Denna tillsyn åligger IVO (2 § förordningen [2006:497] om blodsäkerhet och 7 kap. 1 § patientsäkerhetslagen). I avsnitt 12.2.2 resonerar utredningen om tillsynsfunktionen borde ha sådant tillsynsansvar.

När det gäller betydelsen av ”m.m.” i 21 § förordningen med instruktion för Försvarmakten har generalläkaren uppfattat att det torde avse smittskyddet (se vidare utredningens överväganden här- om i avsnitt 14.3.2). Av 10 § smittskyddsförordningen (2004:255) följer att generalläkaren utövar tillsyn över smittskyddet inom Försvarmakten. Enligt 9 kap. 1 § smittskyddslagen utövar IVO motsvarande smittskyddstillsyn utanför Försvarmakten. Av para- grafen framgår även att bestämmelserna i 7 kap. 20–28 §§ och 10 kap. 13 § patientsäkerhetslagen ska tillämpas vid tillsyn enligt lagen. I avsnitt 12.4.6 och 14.4.4 återfinns utredningens övervägan- den gällande omfattningen av tillsynsfunktionens mandat och för- slag till författningsändringar på smittskyddsområdet.

Generalläkarens tillsyn över hälso- och sjukvården samt smitt- skyddet syftar till att granska efterlevnaden av lagstiftningen för att förebygga smittspridning av farliga sjukdomar samt åstadkomma patientsäkerhet och en god hälso- och sjukvård. Målet är att patien- terna ska få en säker vård av god kvalitet. Tillsynen inriktas på kon- troll av att vårdgivaren, dvs. Försvarmakten (angående vårdgivare se definition i 1 kap. 3 § patientsäkerhetslagen) fullgör sina skyldig- heter enligt 3 kap. patientsäkerhetslagen, s.k. verksamhetstillsyn. Det kontrolleras bl.a. att Försvarmakten har de rutiner och den egenkontroll som krävs så att hög patientsäkerhet kan uppnås (se vidare angående generalläkarens tillsyn över hälso- och sjukvården samt smittskyddet i avsnitt 7.4.6.).

Om vårdgivaren underlåter att fullgöra de skyldigheter som följer av 3 kap. patientsäkerhetslagen kan tillsynsmyndigheten tillgripa sanktionsmedel mot vårdgivaren. Eftersom det råder oklarheter om generalläkarens mandat har generalläkaren aldrig förelagt Försvars- makten inom hälso- och sjukvårdsområdet eller smittskyddet.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Inom hälso- och sjukvårdsområdet har generalläkaren dock vid ett tillfälle gällande den militära insatsen i Afghanistan kommunicerat Försvarmakten inför ett förestående före- läggande. GL beteckning 2010-0622-30, 2010-09-17.

### 3.2.2 Närmare om tillsynen över miljö- och hälsoskyddet

Generalläkaren har ansvaret för tillsynen enligt miljöbalken inom Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt (26 kap. 3 § miljöbalken samt 2 kap. 4 och 5 §§ miljötillsynsförordningen [2011:13]). För samhället i övrigt är det kommunerna som har det operativa tillsynsansvaret för bestämmelserna om hälsoskydd och avfallshantering. Länsstyrelserna har en större del av ansvaret för operativ tillsyn över naturvård och vattenverksamhet. För miljöfarlig verksamhet och verksamheter som orsakar miljöskador är tillsynsansvaret delat mellan kommunerna och länsstyrelserna. Det är flera centrala myndigheter som t.ex. Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och Folkhälsomyndigheten som har ansvar för tillsynsvägledning inom de områden som generalläkaren utövar tillsyn och de ger bl.a. ut föreskrifter och allmänna råd. De tillsynsvägledande myndigheterna har även ansvar för utvärdering, uppföljning och samordning av operativ tillsyn samt stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna.

I förarbetena till miljöbalken uttrycker regeringen att tillsynen av försvarets verksamheter bör utövas av generalläkaren, dels med hänsyn till karaktären av försvarets verksamhet och dess nationella betydelse, dels med beaktande av möjligheterna att säkerställa relevant kompetens samt enhetlighet i rättstillämpningen (prop. 1997/98:45 del 1 s. 504). Generalläkarens tillsynsansvar enligt miljöbalken omfattar samtliga områden, det innebär bl.a. tillsyn över miljö, hälsoskydd, natur, vattenverksamhet, avlopp, avfall och kemikalier.

Tillsynen syftar till att kontrollera och att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Enligt 26 kap. 1 § miljöbalken ska tillsynsmyndigheten, på eget initiativ eller efter anmälan, i nödvändig utsträckning kontrollera efterlevnaden av miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. I fråga om miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet som omfattas av tillstånd ska tillsynsmyndigheten även fortlöpande bedöma om villkoren är tillräckliga. Tillsynsmyndigheten ska dessutom, genom rådgivning, information och liknande verksamhet, skapa förutsättningar för att balkens ändamål ska kunna tillgodoses.

Inom försvaret finns en rad verksamheter och anläggningar som berörs av miljöbalkens regler. På t.ex. ett skjut- och övningsfält förekommer en rad olika aktiviteter såsom skjutning och övningar med bl.a. stridsvagnar som kan vålla störningar för närboende och för miljön. Dessutom finns det inom försvaret annan miljöfarlig verksamhet såsom bränsledepåer, panncentraler, hamnar och olika avloppsreningsverk samt mindre enskilda avlopp. Försvarsmakten har också enligt 10 kap. miljöbalken ansvar för de föroreningar som numera avslutad och nedlagd verksamhet som uttjänta värn och liknande anläggningar orsakat (se även avsnitt 7.4.5).

Tillsynsmyndigheten får enligt 26 kap. 9 § miljöbalken meddela de förelägganden och förbud som behövs för efterlevnaden. Sådana beslut får enligt 14 § förenas med vite (se även avsnitt 14.3.4 angående utredningens överväganden om vitesrätten). Generalläkaren likställs i detta sammanhang med en myndighet. Generalläkarens tillsynsbeslut får enligt 18 kap. 1 § överklagas till regeringen.

### Närmare om tillsynen enligt strålskyddslagen

Strålskyddslagen (1988:220) syftar till att människor, djur och miljö skyddas mot skadlig verkan av all slags strålning. Lagens krav preciseras i myndighetsföreskrifter från Strålsäkerhetsmyndigheten. Enligt 16 § tredje stycket strålskyddsförordningen (1988:293) får Strålsäkerhetsmyndigheten efter begäran av generalläkaren överlåta åt denne att i ett visst avseende utöva tillsynen över verksamhet som bedrivs av Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Fortifikationsverket eller Försvarets radioanstalt.

Generalläkaren har för närvarande inte någon överlåten tillsyn enligt strålskyddslagen (se vidare avsnitt 12.2.2 angående utredningens överväganden om tillsynsansvarets placering).



## Närmare om tillsynen och dispensrätten på kemikalieområdet

När det gäller verksamheter och åtgärder inom Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Fortifikationsverket och Försvarets radioanstalt så ansvarar normalt generalläkaren för den operativa kemikalietillsynen enligt miljöbalken.<sup>4</sup>

Generalläkaren beslutar även om dispenser med hänvisning till totalförsvarets intressen när det gäller kraven i vissa EG/EU-förordningar på kemikalieområdet (Reach<sup>5</sup>-, CLP<sup>6</sup>- och biocidförordningen). Reach är en kemikalielagstiftning som ersätter stora delar av de kemikalierregler som gällde före den 1 juni 2007 i EU och i Sverige. Med CLP-förordningen genomförs ett harmoniserat klassificerings- och märkningssystem för kemikalier.

Av 24 § förordningen (2008:245) om kemiska produkter och biotekniska organismer samt 3 kap. 6 § förordningen (2014:425) om bekämpningsmedel följer att generalläkaren får ge dispens om det behövs respektive är nödvändigt med hänsyn till totalförsvarets intressen och dispensen avser Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt. Av artikel 1.3 förordning (EG) nr 1907/2006 (Reach) och artikel 1.3 förordning (EG) nr 1272/2008 (CLP) framgår att medlemstat i särskilda fall får tillåta undantag från förordningarna för vissa ämnen, blandningar eller varor när det är nödvändigt på grund av försvarsintressen. I artikel 2.8 förordning (EU) nr 528/2012 (biocidförordningen) stadgas att medlemsstat i särskilda fall får tillåta undantag från förordningen för vissa biocidprodukter – som sådana eller ingående i en behandlad vara – när det är nödvändigt på grund av totalförsvarets intressen. Som exempel kan nämnas att dispensen enligt Reach-förordningen kan avse att inte registrera ämnen eller användning av förbjudna ämnen och enligt CLP-förordningen att inte klassificera ämnen. När det gäller Biocid-förordningen kan

---

<sup>4</sup> Undantaget är tillsynen över primärleverantörers utsläppande på marknaden av kemiska produkter och biotekniska organismer samt primärleverantörers skyldighet att anmäla kemiska produkter, biotekniska organismer och varor till produktregistret (26 kap. 3 § miljöbalken samt 2 kap. 4 och 21 §§ första stycket 1 miljöutsläppsförordningen [2011:13]). Det torde dock vara sällsynt att de militära myndigheterna är att betrakta som primärleverantörer.

<sup>5</sup> Reach är en förkortning av förordningens engelskspråkiga namn registration, evaluation, authorisation and restriction of chemicals.

<sup>6</sup> CLP är också en förkortning av förordningens engelskspråkiga namn classification, labelling and packaging of substances and mixtures.

dispensen avse användning av icke godkända biocidprodukter eller användning av varor som har behandlats med icke godkända biocidprodukter.

Generalläkarens beslut är tidsbegränsade och avser specifika ämnen.

Innan generalläkaren ger en dispens ska samråd ske med Kemikalieinspektionen. (Se vidare avsnitt 12.3.3 gällande utredningens övervägande i frågan om dispensrätten i stället borde åvila Kemikalieinspektionen.)

### 3.2.3 Närmare om kontrollen av djurskyddet

Som tidigare nämnts är generalläkaren den kontrollmyndighet som inom Försvarmakten bedriver offentlig kontroll av djurskyddet. Tillsynen över djurhälsopersonalen som verkar inom Försvarmakten, liksom den offentliga kontrollen av djurskyddet för samhället i övrigt, åligger länsstyrelserna (se vidare avsnitt 12.2.2). Länsstyrelserna bedriver dock inte någon kontroll över djurhälsopersonal som verkar inom Försvarmakten vid olika uppdrag i utlandet.

Länsstyrelserna övertog år 2009 djurskyddskontrollen från kommunerna. Bakgrunden till överflyttningen av kontrollansvaret från kommunerna var att det fanns ett behov av att bättre kunna styra, samordna och följa upp den offentliga djurskyddskontrollen. När det gäller djurskydd i samband med slakt är kontrollansvaret dock delat mellan Livsmedelsverket och länsstyrelserna.

Jordbruksverket är en av regeringens expertmyndigheter på det jordbruks- och livsmedelspolitiska området. Jordbruksverket har som den behöriga myndigheten bl.a. det övergripande ansvaret för att leda och utveckla kontrollen av djurskyddet i Sverige. I uppdraget ingår att samordna och vägleda länsstyrelsernas och Livsmedelsverkets djurskyddsarbete. Jordbruksverket har även utfärdat föreskrifter där mer detaljerade regler om kontrollen, se bl.a. Statens Jordbruksverks föreskrifter, SJFS 2008:67, om offentlig djurskyddskontroll, omtryck SJVFS 2012:20.

Djurskyddslagstiftningen är delvis gemensam inom EU. Därutöver kan det finnas nationella särregler. Djurskyddslagen kompletterar sådana bestämmelser i EU-förordningar som faller inom

lagens tillämpningsområde. Regeringen har i Svensk författningssamling gett till kända vilka förordningar som kompletteras av lagen. Härvid kan särskilt nämnas kontrollförordningen.<sup>7</sup>

I Sverige har djurskyddslagstiftningen lång tradition och vissa speciella bestämmelser har kunnat bibehållas trots att unionslagstiftningen har utvecklats kraftigt de senaste åren. Djurskyddslagen (1988:534) innehåller förutom de materiella bestämmelserna även bestämmelser om kontrollmyndigheter, olika åtgärder som kontrollmyndigheten får vidta för att kunna fullgöra sina kontrolluppgifter, exempelvis förelägganden och förbud, samt vissa skyldigheter som åvilar kontrollobjektet.

Enligt 28 § nämnda lag undantas dock kontrollbestämmelserna i lagen för djur som används inom Försvarmakten.<sup>8</sup> I propositionen anges att undantaget är betingat av säkerhetsskäl och att det enbart gäller tillsynen (prop. 1987/88:93 s. 67). De materiella reglerna i djurskyddslagen gäller således även för djur inom Försvarmakten.

Generalläkarens kontroller är framför allt förebyggande, men kontroller kan även göras vid anmälan om missförhållanden. Inom djurskyddslagstiftningen är det grundläggande att djur behandlas väl och skyddas mot sjukdomar och onödigt lidande samt hålls i en god djurmiljö som främjar deras hälsa och ger dem möjlighet att bete sig naturligt. Generalläkaren kontrollerar att de djur, framför allt hundar och hästar, som används inom Försvarmakten hanteras enligt gällande lagstiftning när det gäller exempelvis hållande, omvårdnad och transporter. Generalläkaren kontrollerar även att bestämmelserna om avlivning av djur följs.<sup>9</sup> Generalläkarens kontroll omfattar också Försvarmaktens försöksdjursverksamhet och i förekommande fall djur som slaktas i samband med överlevnadsövningar (se vidare avsnitt 7.4.8).

Generalläkaren har dock inget uppdrag eller ansvar över kontrollen av foder och animaliska biprodukter innefattande bl.a. djurkroppar i samband med slakt och annan avlivning av djur (se vidare

---

<sup>7</sup> Förordning (EG) nr 882/2004 av den 26 april 2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd.

<sup>8</sup> Genom 21 § förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarmakten ges generalläkaren till uppgift att utöva offentlig kontroll av djurhälsovården, djursjukvården och djurskyddet.

<sup>9</sup> Rådets förordning (EG) nr 1099/2009 av den 24 september 2009 om skydd av djur vid tidpunkten för avlivning.

avsnitt 12.2.2 avseende utredningens övervägande i frågan om tillsynsfunktionen bör ha ett sådant kontrollansvar). Denna kontroll åvilar i dag Jordbruksverket samt gällande bl.a. insamling, uppsamling och transport länsstyrelserna (11 § förordningen [2006:814] om foder och animaliska biprodukter och 3 kap. 1 § Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd om offentlig kontroll av foder och animaliska biprodukter, SJVFS 2007:21, omtryckt genom ändring SJVFS 2014:7).

### 3.2.4 Närmare om kontrollen av livsmedelssäkerheten

Generalläkaren bedriver offentlig kontroll av livsmedel inom Försvarsmakten (27 § livsmedelsförordningen [2006:813]). Som nämnts i föregående avsnitt har generalläkaren dock inte något uppdrag eller ansvar över kontrollen av animaliska biprodukter. Inom livsmedelsområdet handlar det främst om animaliska biprodukter i form av matavfall eller avfall från före detta livsmedel inom Försvarsmakten.<sup>10</sup> Denna kontroll åligger Jordbruksverket, Livsmedelsverket eller kommunerna (11–13 §§ förordningen [2006:814] om foder och animaliska biprodukter). I de fall Livsmedelsverket eller kommunen ansvarar för kontroll över anläggning med stöd av livsmedelslagstiftningen ansvarar Livsmedelsverket respektive kommunen även för kontroll enligt lagstiftningen om foder och animaliska biprodukter avseende samma anläggning, se 13 §.

När det gäller den civila livsmedelskontrollen är ansvaret delat mellan Livsmedelsverket, länsstyrelserna och kommunerna. Livsmedelsverkets regionala avdelningar kontrollerar bl.a. alla anläggningar som ska godkännas enligt artikel 4, punkt 2 i förordningen (EG) nr 853/2004 om fastställande av särskilda hygienregler för livsmedel av animaliskt ursprung (23 § livsmedelsförordningen (2006:813)). Livsmedelsverket leder och samordnar kontrollen nationellt genom vägledning och stöd till övriga kontrollorgan samt följer upp den offentliga livsmedelskontrollen. Livsmedelsverket har även utfärdat föreskrifter gällande offentlig kontroll av livsmedel och om rapporteringsskyldighet för kontrollmyndigheter (LIVSFS 2005:21 och LIVSFS 2009:13).

---

<sup>10</sup> Matavfall är sådant som varit på tallriken, medan före detta livsmedel inte har det.

Länsstyrelsen kontrollerar primärproduktionen, t.ex. uppfödning av slaktdjur, mjölkbesättningar samt odling av grönsaker och bär. Enligt livsmedelslagstiftningen ska länsstyrelserna samordna kontrollmyndigheternas verksamhet.

Kommunernas miljö- och hälsoskyddsnämnder kontrollerar bl.a. detaljhandeln (butiker, restauranger och storkök), tillverkning av icke animaliska livsmedel och dricksvattenanläggningar.

Målet med livsmedelslagstiftningen är att skydda människors hälsa samt värna om konsumenternas intressen. Strategisk inriktning, nationella mål och prioriteringar för livsmedelskontrollen anges i den femåriga nationella kontrollplanen för livsmedelskedjan. Kontrollen ska vara riskbaserad, rättssäker, effektiv och ändamålsenlig. Inom Försvarmakten är hälsomässigt säkert vatten och mat garanter för ett bibehållet stridsvärde (se vidare avsnitt 7.4.7).

I likhet med djurskyddslagen (1988:534) kompletterar även livsmedelslagen (2006:804) och lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter sådana bestämmelser i EG-förordningar som faller inom respektive lags tillämpningsområde och som regeringen har gett till känna i Svensk författningssamling. Lagarna innehåller närmare bestämmelser om kontrollmyndigheter, kontrollmyndigheternas befogenheter för att kunna utöva kontroll, skyldighet för kontrollobjektet att tillhandahålla hjälp vid kontroll samt bemyndigande avseende avgifter, straff och överklagande m.m.

Enligt livsmedelslagen ska myndigheterna ”beivra överträdelser” av lagstiftningen. En kontrollmyndighet får meddela de förelägganden och förbud som behövs samt besluta om stängning av verksamhet för att bestämmelserna om livsmedelssäkerhet ska följas. Förelägganden och förbud får förenas med vite. Vidare får kontrollmyndigheten besluta om rättelse på verksamhetsutövarens bekostnad.

Det råder oklarhet ifråga om bl.a. hur långt generalläkarens kontrollansvar sträcker sig (se vidare avsnitt 12.4.6, 14.3.3 och 14.6.2 angående utredningens överväganden härom). I avsnitt 14.6.3 och 14.6.4 överväger utredningen bl.a. om tillsynsfunktionen bör ges mandat att godkänna och registrera livsmedelsanläggningar.

## Närmare om kontrollen av dricksvatten

I den europeiska gemenskapen inbegriper definitionen livsmedel vatten.<sup>11</sup> Kvalitetskrav och andra regler om dricksvatten tas fram gemensamt av medlemsstaterna och har stöd i internationella riktlinjer (Codex Alimentarius<sup>12</sup>). Dricksvatten är vatten som uppfyller minimikraven i rådets direktiv nr 98/83/EG av den 3 november 1998 om kvaliteten på dricksvatten (dricksvattendirektivet).<sup>13</sup>

Generalläkaren genomför offentlig kontroll av dricksvattenanläggningar inom Försvarsmakten. Kontrollen omfattar också mindre vattentäkter såsom enskilda brunnar, för vilka Fortifikationsverket i de flesta fall är ansvarig. Det råder även på detta område osäkerhet ifråga om hur långt generalläkarens kontrollansvar sträcker sig (se vidare avsnitt 12.4.6, 14.3.3 och 14.6.2 angående utredningens överväganden härom).

Kontroll av dricksvatten genomförs efter kraven i kontrollförrordningen.<sup>14</sup> Av förordning (EG) nr 178/2002<sup>15</sup> framgår det att ansvaret för att livsmedlet är säkert åligger den som släpper dricksvattnet på marknaden.

Flera av landets centrala, regionala och lokala myndigheter har ansvar för frågor som direkt eller indirekt berör dricksvatten. Förutom att kommunerna vanligen är huvudmän för produktionen av dricksvatten, så är kommunerna även ansvariga enligt livsmedelslagstiftningen för kontrollen av dricksvatten i samhället i övrigt. Kontrollen samordnas regionalt av länsstyrelserna. Livsmedelsverket följer upp att både den regionala och den kommunala kontrollen genomförs och att den följer gällande lagstiftning.

---

<sup>11</sup> Artikel 2, Europaparlamentets och Rådets Förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet.

<sup>12</sup> Codex Alimentarius Commission grundades av FAO och WHO 1963 för att harmonisera internationell livsmedelsstandarder och öka livsmedelssäkerheten genom vägledning om god hygienpraxis med livsmedel.

<sup>13</sup> Artikel 2.1.g., Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004 av den 29 april 2004 om livsmedelshygien.

<sup>14</sup> Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) nr 882/2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftning samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd.

<sup>15</sup> Artikel 14 i Europaparlamentets och Rådets Förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet.

För att skapa förutsättningar för ett säkert dricksvatten regleras området ur såväl miljö- som livsmedelsperspektiv. Utgångspunkten är i huvudsak unionsslagstiftning inom EU. Dricksvattendirektivet anger de särskilda krav som ska vara uppfyllda för vatten avsett att användas som dricksvatten. Direktivet syftar till att skydda människors hälsa från skadliga effekter av mikrobiologiska och kemiska föroreningar i dricksvattnet. Genom de svenska dricksvattenföreskrifterna<sup>16</sup> har Livsmedelsverket genomfört EU-direktivet. Denna lagstiftning reglerar hanteringen av dricksvatten från det att råvatten pumpas in i vattenverken, bereds och distribueras samt hur verksamheter ska skötas och underhållas. Det finns också kvalitetskrav i form av gränsvärden för det vatten som lämnar vattenverken. Även rådets direktiv nr 2013/51/Euratom av den 22 december 2013 om radioaktiva ämnen i dricksvattnet reglerar den radioaktiva kvaliteten av dricksvatten. Direktivet ska vara genomfört i svensk lagstiftning senast den 28 november 2015.<sup>17</sup>

Regeringen identifierade i propositionen ”En sammanhållen klimat- och energipolitik” (prop. 2008/09:162), att det fanns behov av en nationellt samordnande myndighet inom dricksvattenområdet. Livsmedelsverket har haft denna samordnande funktion sedan år 2009. Beslutet från regeringen baseras på att riskerna för smittspridning och förorening av dricksvattentäkter kan bli stora i framtiden. Livsmedelsverket verkar för koordinerad och ändamålsenlig kontroll samt pådriver forskning och utveckling till stöd för klimatanpassning inom dricksvattenområdet. I det nationella nätverket (Dricksvatten och Krisberedskap = VAB) för dricksvatten ingår även Försvarets forskningsinstitut och Försvarmakten.

---

<sup>16</sup> Livsmedelsverkets föreskrifter (SLVFS 2001:30) om dricksvatten (omtryck 2011:3).

<sup>17</sup> Med anledning av direktivet har Livsmedelsverket och Strålskyddsmyndigheten fått regeringens uppdrag att utreda genomförandet och ansvarsfördelningen mellan myndigheterna. En delrapport presenterades den 31 mars 2015 och slutrapporten den 15 juni 2015.





## 4 Försvarsmakten

I detta kapitel ges en inledande kort beskrivning av myndigheten Försvarsmakten. Därefter följer en närmare beskrivning över Försvarsmaktens organisation och dess stödmyndigheter. Slutligen återfinns ett avsnitt om militära insatser och övningar utomlands.

### 4.1 Myndigheten Försvarsmakten

Innan omorganisationen år 1994 fanns ingen central myndighet för Sveriges militära förband. I stället var varje militärt regemente, flottilj, centrum och skola en egen myndighet. Samlingsnamnet för Sveriges militära försvar var försvarsmakten med litet f, innan år 1975 var samma samlingsnamn krigsmakten. Försvarsmakten bildades som förvaltningsmyndighet den 1 juli 1994 genom en sammanslagning av ett stort antal fristående försvarsmyndigheter.

Försvarsmakten är en central förvaltningsmyndighet under regeringen. Det som främst skiljer Försvarsmakten från andra förvaltningsmyndigheter är att Försvarsmakten ska upprätthålla och utveckla ett militärt försvar. Grunden för detta ska vara förmågan till väpnad strid.

Försvarsmakten är en av Sveriges största myndigheter med omkring 50 000 anställda. Det är riksdagen och regeringen som beslutar om vilka uppdrag Försvarsmakten ska ha och vilken verksamhet myndigheten ska bedriva. Vilka uppgifter som gäller framgår bl.a. av förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten och av regeringens årliga regleringsbrev för Försvarsmakten. Försvarsmakten styrs också av den budget som sätts för myndighetens arbete.

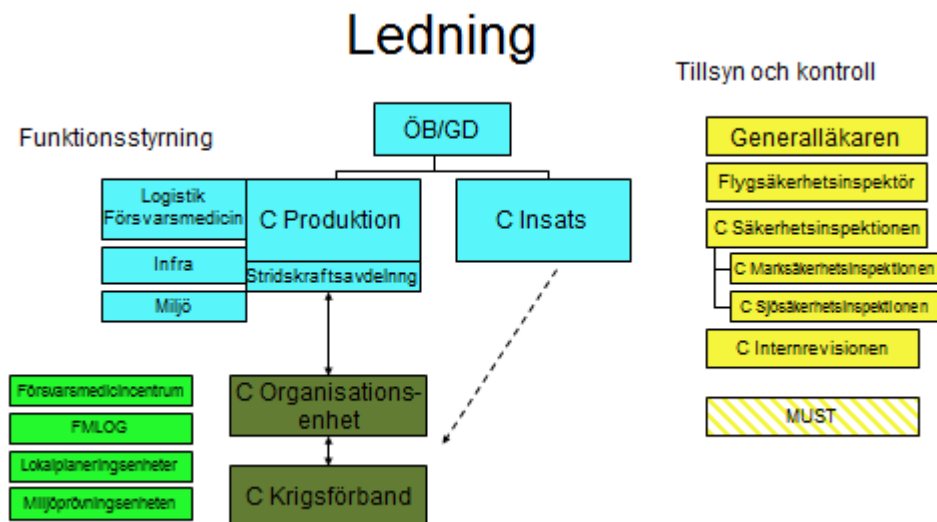
Försvarsmakten har under det senaste årtiondet genomgått en omfattande omställning. Ett invasionsförsvar har ersatts med ett

mindre, men mer användbart försvar med förmåga att kunna verka i och utanför Sverige, ett s.k. insatsförsvar. Insatsförsvar betyder att försvaret kan användas direkt när det behövs. Styrkor kan snabbt sättas in i strid och andra krissituationer, även om det är kort om tid och oavsett om uppdraget är i Sverige eller utomlands.

Under de närmast föregående försvarsperioderna har den internationella förmågan varit i fokus. Under senare tid har dock försvaret av Sverige och närområdet fått alltmer fokus. Den försämrade säkerhetspolitiska situationen i närområdet innebär förändrade krav på den svenska försvarsförmågan. I prop. 2014/15:109 Försvarspolitik inriktning, Sveriges försvar 2016–2020, redovisar regeringen en inriktning för att stärka den svenska försvarsförmågan och öka den operativa förmågan i krigsförbanden fr.o.m. 2016 t.o.m. 2020. Av propositionen framgår att den enskilt viktigaste målsättningen i den kommande försvarsinriktningsperioden är att öka den operativa förmågan i krigsförbanden och att säkerställa den samlade operativa förmågan i totalförsvaret.

År 2010 infördes ett nytt personalförsörjningssystem. Försvarets personalförsörjning för alla personalkategorier kom därigenom att vila på frivillighet. Totalförsvarsplikten kvarstår i grunden och möjligheten att aktivera plikten har bibehållits (prop. 2009/10:160). Som exempel på detta kan nämnas att regeringen den 11 december 2014 fattade beslut om att ge Försvarsmakten möjlighet att inkalla pliktplacerad personal för att delta i repetitionsutbildning.

## 4.2 Närmare om Försvarsmaktens organisation



Försvarsmakten leds av överbefälhavaren. Generaldirektören är ställföreträdande myndighetschef för Försvarsmakten och leder myndigheten tillsammans med överbefälhavaren.

Inom Högkvarteret arbetar man med verksamhetsledning, militärstrategiska frågor samt Försvarsmaktens utveckling och kontakter med regeringen. I Högkvarteret finns ledningsstaben (LEDS), produktionsledningen (PROD), insatsledningen (INS) och militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (MUST). Inom Högkvarteret finns även den juridiska staben, personalstaben och informationsstaben. Även tillsyns- och kontrollfunktionerna tillhör organisationsmässigt Högkvarteret.

Ledningsstaben hanterar strategiska frågor, som planering av Försvarsmaktens verksamhet och ekonomisk styrning av myndigheten. Ledningsstaben är i sin tur indelad i avdelningar med olika ansvarsområden. Ledningsstabens chef har uppgifter och befogenheter, exempelvis när det gäller internationell samverkan och internationella överenskommelser.

Produktionsledningen ansvarar för produktionen av Försvarsmaktens krigsförband. I uppdraget ingår allt från utveckling av materiel till rekrytering och utbildning av personal. Uppgiften är

att se till att Försvarsmaktens organisation är utrustad, utbildad och välfungerande. Under chefen för produktionsledningen lyder alla Försvarsmaktens organisationsenheter, dvs. alla förband, skolor och centra utom Högkvarteret och särskilda operationsgruppen. Chefen för produktionsledningen har också sakansvar för logistikområdet inom vilken bl.a. försvarsmedicinen är inrättad. Detta innebär ansvar för att utveckla och producera sjukvårdsförmåga samt ansvar för försvarshälsan, Försvarsmaktens interna företagshälsovård. Vidare är chefen för produktionsledningen ansvarig för djurhållningen och försöksdjursverksamheten inom Försvarsmakten. I produktionsledningschefens ansvar ingår också att leda och samordna Försvarsmaktens miljöarbete nationellt och internationellt.

Insatsledningen övervakar det svenska territoriet samt leder insatser med krigsförband nationellt och internationellt. Den territoriella integriteten upprätthålls med krigsförband i beredskap. Chefen för insatsledningen har ansvar för att vid planering och ledning av insatsverksamhet säkerställa att sjukvårdsresurser finns tillgängliga vid förbandet eller finns tillgängliga enligt avtal med andra förband/nationer. Insats- och produktionsledningarna har ett nära samarbete gällande sjukvården. Inom ramen för chefen för insatsledningens ansvar så genomförs regelbundna ”försvarsmedicinska insatsmöten”. Vid dessa möten är även försvarsmedicinen under logistik representerad. Chefen för insatsledningen ansvarar också för att säkerställa säkra livsmedel, inklusive vatten, samt för miljöfrågorna på det sätt som Försvarsmakten anger.

Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten bedriver dels försvarsunderrättelseverksamhet till stöd för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik, dels militär underrättelse- och säkerhetstjänst för Försvarsmaktens egna behov.

#### **4.2.1 Särskilt om tillsyns- och kontrollfunktionerna inom Försvarsmakten**

Inom Försvarsmakten finns förutom generalläkarfunktionen tre andra enheter som kontrollerar att myndigheten följer lagar, förordningar och andra regler som gäller för verksamheten. Dessa enheter är flygsäkerhetsinspektören, säkerhetsinspektionen och internrevisionen.

## Flygsäkerhetsinspektören

Flygsäkerhetsinspektören utövar sedan den 1 januari 2014 tillsyn över militär luftfart. Denna tillsyn ålåg dessförinnan en enhet inom säkerhetsinspektionen som kallades flygsäkerhetsinspektionen (FLYGI).

Flygsäkerhetsinspektören inrättades huvudsakligen för att tydligt åtskilja drift- och tillsynsansvaret inom organisationen. Generalläkarfunktionen tjänade då som modell för regleringen av tillsynen (prop. 2012/13:165, bet. 2013/14:FöU3, rskr. 2013/14:22).

När flygsäkerhetsinspektören utövar sin tillsyn enligt luftfartslagen (2010:500) och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen, är flygsäkerhetsinspektören i likhet med generalläkaren inte underställd överbefälhavaren (21 a § förordningen [2007:1266] med instruktion för Försvarsmakten). I luftfartsförordningen (2010:770) finns närmare regler för flygsäkerhetsinspektörens tillsynsverksamhet.

## Säkerhetsinspektionen

Säkerhetsinspektionen är en annan enhet inom Försvarsmakten som har en kontrollerande funktion. Inom säkerhetsinspektionen ryms marksäkerhetsinspektionen och sjösäkerhetsinspektionen. Enheten styrs av överbefälhavaren och dess huvudsakliga arbetsuppgift är att utöva internkontroll.

Försvarsmakten har samlat sitt arbete med att hantera risker för sin personal, arbetsmiljö och marin yttre miljö vid all verksamhet inom begreppet verksamhetssäkerhet. Detta arbete leds av säkerhetsinspektionen.

Det är Transportstyrelsen och inte Arbetsmiljöverket som utövar tillsynen över arbetsmiljön ombord på militära fartyg (1 kap. 2 § andra stycket samt 7 kap. 1 § arbetsmiljölagen [1977:1160]). När det gäller de delar av arbetsmiljölagen som kan kopplas till militär sjösäkerhet är det chefen för säkerhetsinspektionen som har till uppgift att planera, genomföra och kontrollera denna.<sup>1</sup> I praktiken genomförs tillsynen, granskningen och kontrollen av den an-

---

<sup>1</sup> 15 kap. 3 § Försvarsmaktens föreskrifter med arbetsordning för Försvarsmakten, FFS 2013:4, och Försvarsmaktens regler för militär sjöfart 2013 s. 10 f.

givna verksamheten av sjösäkerhetsinspektören. I uppgiften ingår att granska och kontrollera att verksamheten i Försvarsmakten genomförs enligt lagar, förordningar och övriga regler som gäller vid genomförande av verksamhet i myndigheten med avseende på säkerhet och risker för personal, tredje part, materiel, egendom, infrastruktur och miljö.

Chefen för säkerhetsinspektionen har även med stöd av Försvarsmaktens arbetsordning (15 kap. 4 §, FFS 2013:4) bl.a. bemyndigats att genomföra viss tillsyn och granskning enligt 21 § lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor.

### **Internrevisionen**

Internrevisionen kontrollerar att Försvarsmaktens ekonomiska styrning sker på ett sätt som är effektivt, säkert och lagriktigt. Chefen för internrevisionen är vid utövandet av kontrollen direkt underställd överbefälhavaren. Enheten granskar, följer upp och utvärderar Försvarsmaktens ekonomiska planer. Chefen för internrevisionen ger även råd och stöd till överbefälhavaren i frågor om ekonomisk styrning.

Chefen för internrevisionen ska planera, genomföra och följa upp internrevisionsverksamheten inom Försvarsmakten genom granskning och kontroll i enlighet med internrevisionsförordningen (2006:1228) samt Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd. Hur internrevisionen ska arbeta finns beskrivet i Försvarsmaktens arbetsordning, FFS 2013:4.

## **4.3 Försvarsmaktens stödmyndigheter**

Försvarsmakten stöds av andra myndigheter inom Försvarsdepartementets ansvarsområde, exempelvis Försvarets radioanstalt, Totalförsvarets forskningsinstitut och Försvarets materielverk. Byggnader, anläggningar och mark som Försvarsmakten behöver i sin verksamhet hyrs från Fortifikationsverket, som sorterar under

Finansdepartementet.<sup>2</sup> Se avsnitten 12.4.2 t.o.m. 12.4.5 för en närmare beskrivning av dessa myndigheters verksamhet.

#### 4.4 Internationella militära insatser och övningar

Enligt de försvarsbeslut som fattats av riksdag och regering ska Försvarsmakten ha förmåga att genomföra insatser på vårt eget territorium, i närområdet och utanför närområdet. Fram till år 2010 bemannades de svenska insatserna med en särskild utlandsstyrka. Den avvecklades vid årsskiftet 2010/11. Internationell tjänstgöring har därefter blivit en obligatorisk uppgift för Försvarsmaktens anställda. Enligt Försvarsmaktens årsredovisning för år 2014 har en stor del av myndighetens personal genomfört internationella insatser.<sup>3</sup> Detta har bidragit till ökad förmåga att planera, leda och genomföra insatser.

Förband som gör insatser ska kunna användas oberoende av geografiskt område. Hemvärnsförbanden med de nationella skyddsstyrkorna är dock undantagna (prop. 2008/09:140 s. 8 och s. 48).

Sverige bedriver tillsammans med andra länder och internationella organisationer ett omfattande och nära samarbete på krishanterings- och fredsfrämjandeområdet. Sverige bidrar till insatser och övningar som genomförs under ledning av Förenta Nationerna (FN), Europeiska unionen (EU) och Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) m.fl. Sverige samverkar även med Nordatlantiska fördragsorganisationen (Nato) inom bl.a. Euroatlantiska partnerskapsrådet (EAPR) och Partnerskap för fred (PFF).

Den första svenska FN-insatsen med trupp genomfördes i Suez år 1956. Denna har följts av förband på platser som Sinai, Cypern, Libanon och Bosnien. Under 2000-talet har Försvarsmakten gjort insatser i Kosovo, Bosnien, Kongo, Libanon, Liberia, Tchad, Sudan, Somalia, Afghanistan, Libyen, Adenviken och Mali.

Genom bidrag från medlemsländerna och vissa partnerländer har EU tillgång till så kallade stridsgrupper (battlegroups) som står i beredskap enligt ett alternerande schema. Stridsgrupperna är en

---

<sup>2</sup> 97 procent lokalyta av Fortifikationsverkets fastighetsbestånd hyrs av Försvarsmakten.

<sup>3</sup> Av årsredovisningen för år 2012 framgår att cirka 40 procent av myndighetens anställda då hade genomfört internationell tjänstgöring.

del av EU:s krishanteringsförmåga. Sverige har deltagit i dessa och har också haft ledningsansvaret åren 2008, 2011 och 2015.

Sverige har en viktig roll att fylla i de internationella sammanhangen och det råder bred politisk enighet om att Sverige ska vara en aktiv och framsynt part i arbetet med att verka för fred och säkerhet runt om i världen. De militära internationella övningarna och insatserna är viktiga för det svenska försvarets förmåga att samarbeta med andra länders militära styrkor. De bidrar även till utveckling av det svenska försvarets egna förmåga, t.ex. vad avser samverkan mellan olika stridskrafter.

Varje år genomför generalläkaren inspektioner vid dessa övningar och insatser utomlands (se vidare avsnitt 13.2 angående utredningens överväganden om tillsynsfunktionens mandat utomlands).

## Statusavtal

Genomförandefasen av en insats eller en övning föregås alltid av en planeringsfas, som kan pågå mellan ett halvt år upp till två år beroende på dess karaktär och omfattning. Generalläkaren deltar regelmässigt i denna planering och får på det sättet möjlighet att på ett tidigt stadie tillsynsa den planerade verksamheten.

Så snart det handlar om en insats eller en övning där militär personal från flera nationer deltar uppkommer frågor om deltagande personals rättsliga status. En anledning till att militär personal är i behov av immunitet och privilegier har naturligtvis sin grund i att de deltar i statlig verksamhet som ställer särskilda krav och som kan vara förknippad med inte obetydliga risker. Det kan också vara så att aktiviteten är förlagd till ett land som inte har samma rättsordning och syn i frågor om mänskliga rättigheter som den egna staten. Det blir därmed en viktig uppgift för den sändande staten att skydda den egna personalen. Om en olycka eller ett haveri skulle inträffa under tjänsteutövningen uppkommer frågor om bl.a. beräkning och erläggande av skadestånd. I ett avtalslöst tillstånd är de inblandade staterna hänvisade att lösa eventuella tvister med stöd av internationell sedvanerätt. Dessa regler är inte entydiga och ger ett betydande utrymme för olika uppfattningar. Till synes enkla frågor kan därmed bli mycket svårlösta. Som exempel kan man tänka sig att ett militärt luftfartyg havererar inom en annan stats



territorium i samband med en flyguppvisning. Skador som uppkommer på marken ska naturligtvis regleras. Men efter vilken stats lagar och regler? Vilken stat ska leda eventuella utredningar? Att lagen i den stat där skadan uppkom ska vara styrande är inte självklart, än mindre att den staten ska utreda eventuella fel och brister hos den andra statens statsorgan. Olika folkrättsliga invändningar, exempelvis rörande statsimmunitet, kan därmed leda till att till synes enkla ersättningsärenden blir svårlösta mellanstatliga tvister. Inom ramen för internationellt militärt samarbete har därför ett antal s.k. statusavtal arbetats fram, bl.a. Nato SOFA (Status of Forces Agreement) som är en överenskommelse som varit gällande mellan Nato-staterna sedan 1951, avtal inom Partnerskap för fred samarbetet (PFF) och EU SOFA som reglerar status för militär och civil personal som kan komma att ställas till EU:s förfogande för insatser och övningar enligt artikel 17.2 i Unionsfördraget.

Avtalen är övergripande och syftet med dessa är att reglera frågor om deltagande personals rättsliga status genom att redan på förhand fördela rättigheter och skyldigheter mellan de deltagande nationerna. Det är praktiskt och förutsebart att personal har samma rättsliga status oavsett i vilken avtalsslutande stat de befinner sig i. Det ska inte spela någon roll om en insats eller övning äger rum i Sverige eller i något annat land.

Med utgångspunkt i dessa övergripande statusavtal tecknas, inför varje insats och övning, sedan mer detaljerade avtal bl.a. i form av orderverk. När generalläkaren tillsynar verksamheter sker det utifrån bl.a. de ovan nämnda statusavtal och orderverken.



## 5 Tillsyn och annan granskning

### 5.1 Varför behövs tillsyn?

I dag reglerar fler än 230 lagar tillsynen inom olika sektorer av samhället. Fler än 90 statliga myndigheter (inklusive länsstyrelserna) har tillsynsuppgifter. Till detta kommer landets 290 kommuner. Många av tillsynsobjekten står under tillsyn enligt flera lagar och av flera tillsynsorgan. Tillsynen har huvudsakligen två syften. Den finns till för att det ska vara möjligt för medborgarna att utkräva ansvar från politiker och förvaltning men också för att politikerna ska kunna styra och förbättra förvaltningen.

#### 5.1.1 Tillsynens uppgift i demokratin

Tillsynens syfte är enligt Tillsynsutredningens delbetänkande

att skydda medborgarnas gemensamma intressen, särskilt inom området som omfattar den enskilde individens rättigheter, trygghet och säkerhet samt upprätthållande av goda livsmiljöer och olika marknaders funktionssätt (SOU 2002:14 s. 138).

Tillsynen bör ses som en nyckelfunktion för att säkerställa att demokratiskt fattade beslut genomförs så som det var tänkt.

#### 5.1.2 Ett styrmedel för regeringen

Även om tillsynens syfte i första hand är att med ett medborgarperspektiv säkra att demokratiskt fattade beslut följs fyller tillsynen även en funktion som statligt styrmedel och informationsbärare i relation till politiker och Regeringskansliets tjänstemän.

Många verksamheter är föremål för tillsyn av flera myndigheter utifrån flera olika regelverk. Samordningen dem emellan är inte

sällan bristfällig, vilket upplevs som ett problem av de som kontrolleras (se regeringen skrivelse, *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn* s. 6 och 26, skr. 2009/10:79).

Vanligtvis är det tillsynsmyndigheten själv som ansvarar för hur den ska genomföra tillsynen vad gäller inriktning och metod. Det är inom flertalet områden myndigheten som avgör om tillsynen ska genomföras med viss regularitet, eller om den endast ska avse särskilda riskverksamheter eller om urvalet av tillsynsobjekt ska ske slumpmässigt. Ibland har regeringen i regleringsbrevet slagit fast en ambition för tillsynen. Endast i ytterligt få fall (bl.a. i 1 kap. 10 a § miljötillsynsförordningen [2011:13] anges kraven på tillsynens intervall i lagstiftningen).

I vissa fall kan tillsynsmyndigheten ha ett uttryckligt uppdrag att påtala brister till regeringen. Statens konstråd, som är tillsynsmyndighet för statens innehav av konst, kan exempelvis om rättelse inte sker inom rimlig tid anmäla det till regeringen. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen har även en i lagen fastställd möjlighet att påtala brister till regeringen gällande arbetsförmedlingens verksamhet. Regeringen har sedan möjlighet att använda informationen i sin styrning av myndigheten.

När det gäller generalläkaren har regeringen inte ålagt tillsynsfunktionen någon anmälningsskyldighet till regeringen (se även avsnitt 14.3.4. där utredningen argumenterar för att en sådan skyldighet bör införas).

## 5.2 Regeringens skrivelse

I slutet av år 2009 överlämnade regeringen skrivelsen, *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*, (skr. 2009/10:79) till riksdagen där regeringen redovisar generella bedömningar om hur den statliga tillsynen bör vara organiserad och reglerad. Denna lades till handlingarna.

Tillsynsskrivelsen är avsedd att utgöra ett stöd och en vägledning för det fortsatta arbetet med att se över sektorslagar och deras tillsynsbestämmelser samt fungera som utgångspunkt när regler för tillsyn på nya områden utformas. Regeringen redovisar i tillsynsskrivelsen generella bedömningar om hur en tillsynsregle-

ring bör vara utformad. När det gäller ett enhetligt tillsynsbegrepp menar regeringen att begreppet främst ska användas:

för verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse av objektsansvarige.

I denna definition finns ett antal nyckelord:

- Självständig granskning.
- Lagar och andra bindande föreskrifter.
- Kan leda till beslut om åtgärder.
- Åstadkomma rättelse.

Enligt regeringen går det inte att bortse från att många tillsynsområden har väsentligt olika förutsättningar, som påverkar hur tillsynsregelverket bör utformas för att effektivt bidra till att de materiella reglerna efterlevs och intentionerna i regelverken förverkligas. De särskilda förhållanden som råder inom ett tillsynsområde kan därför utgöra skäl för att göra avsteg från de generella bedömningarna, och då kan enhetlighet och samordning mellan tillsynsregleringar behöva stå tillbaka. Det är alltså möjligt att det handlar om tillsyn även om inte alla kriterier är uppfyllda. De skäl som regeringen för fram som exempel på faktorer som kan motivera undantag från den grundläggande tillsynsdefinitionen är följande.

- Sveriges skyldighet att genomföra och anpassa lagstiftningen till EU-rättsakter eller till internationella konventioner.
- Antal tillsynsobjekt inom ett område.
- Vilka tillsynsobjekten är (enskilda, företag, offentliga, fysiska objekt eller en verksamhet).
- Förutsättningar att påverka människors liv och hälsa.
- Skillnader i innehåll och utformning av det materiella regelverket, ramlagstiftning eller detaljerad lagstiftning.

Regeringen menar att tillsyn bör vara synonymt med det som i dag inom vissa områden kallas ”operativ tillsyn”. I EU-rätten används i stället begrepp som ”offentlig kontroll” och ”marknadskontroll”. Dessa begrepp finns i EU-förordningar och är därmed direkt tillämpliga i svensk rätt (för definition av dessa begrepp, se avsnitt 5.3).

### Närmare om självständig granskning

Tillsyn bör enligt tillsynsskrivelsen utföras av ett organ som är självständigt från den verksamhet som tillsynen riktas mot. Syftet är att garantera trovärdigheten i tillsynen. I de fall det finns skäl för att statliga myndigheter eller kommuner ska ansvara för både drift och tillsyn av en verksamhet bör självständigheten garanteras genom en tydlig åtskillnad för ansvaret av drift och tillsyn inom organisationen (skr. 2009/10:79 s. 16 f.).<sup>1</sup>

Regeringen kommenterar även i tillsynsskrivelsen Tillsynsutredningens förslag att använda begreppet ”oberoende granskning” och hänvisar till ett tidigare ställningstagande i samband med att Riksrevisionen bildades. Där resoneras om innebörden av och kraven på oberoende utifrån internationella överenskommelser. Slutsatsen är att något absolut oberoende inte är möjligt att uppnå eftersom myndigheterna själva är en del av staten (prop. 2001/02:190 s. 55). I tillsynsskrivelsen väljer regeringen därför att använda sig av begreppet självständig i stället för oberoende.

När det gäller tillsynsfunktionen och frågan om oberoende, se utredningens resonemang i avsnitt 9.7 samt förslagen till förstärkt sådant i avsnitt 11.2 och 11.3.

### Lagar och andra bindande föreskrifter

Syftet med granskningen ska vara att kontrollera om tillsynsobjektet uppfyller de krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter, dvs. regelefterlevnad (jfr generalläkarens mandat utomlands i avsnitt 13.2). Genom att precisera tillsynsbegreppet till att

---

<sup>1</sup> I samband med att Försvarsmakten år 2007 beslutade att renodla generalläkarens roll som tillsynsmyndighet fördes ansvaret för sjukvårdsfunktionen över till Försvarsmaktens logistikfunktion.

endast avse lagar och bindande föreskrifter blir det lättare att skilja granskande från främjande verksamheter.

Vilken typ av bindande rättsakter som finns inom respektive tillsynsområde påverkar tillsynens utformning. Inom vissa områden finns detaljerad lagstiftning, medan det inom andra områden finns en ramlagstiftning som preciseras i förordningar, myndighetsföreskrifter och allmänna råd.

När det gäller generalläkarens tillsyns- och kontrollområden synes ramlagstiftning vara det vanligaste, se bl.a. miljöbalken och livsmedelslagen.

Även om det tillsynsbegrepp som regeringen förordar är strikt avgränsat hindrar det inte att tillsynsmyndigheten kan ha till uppgift att även arbeta främjande och förebyggande (skr. 2009/10:79 s. 17 f. och 26 kap. 1 § tredje stycket miljöbalken). Råd och information kan ges i nära anslutning till tillsynen inom ramen för den allmänna serviceskyldigheten som följer av 4 § förvaltningslagen (1986:223).

### **Beslut om åtgärder – sanktioner**

Det är enligt regeringen grundläggande att det finns författningsreglerade ingripandemöjligheter från tillsynsorganets sida. I annat fall kan tillsynens effektivitet minska. Vissa tillsynsmyndigheter har skarpa sanktioner medan andra endast har rätt att uttala kritik. Ibland har tillsynsmyndigheten som tidigare nämnts även ett uttryckligt uppdrag att påtala brister till regeringen. Regeringen har sedan möjlighet att använda informationen i sin styrning av myndigheten.

Ingripanden vid tillsyn har inte enbart ett bestraffande syfte. Det ska även ha en framåtsyftande funktion och tillse att regler följs i framtiden. Samtidigt är det enligt regeringen viktigt att tillsynsorganet kan ingripa mot regelöverträdelser där överträdelsen inte går att göra ogjord. Vilka sanktioner som finns att ta till varierar betydligt mellan olika tillsynsområden.

När det gäller generalläkarens möjlighet att besluta om sanktioner skiljer sig dessa befogenheter åt mellan de olika sakområdena. Se vidare härom i avsnitt 14.3.4.

Sanktioner vid tillsyn bör enligt regeringen vara proportionerliga i förhållande till de konstaterade bristerna och utformas efter

de särskilda förutsättningarna som finns inom respektive tillsynsområde. I tillsynsskrivelsen föreslås en enhetlig begreppsapparat för tillsynsmyndigheters olika beslut om åtgärder (skr. 2009/10:79 s. 42 f.).

- Mindre allvarliga överträdelser ska kunna resultera i en *anmärkning*.
- Om det finns klara skäl att återkalla ett tillstånd eller att förbjuda en verksamhet kan det finnas skäl att först utfärda en *varning*.
- Ett tillsynsorgan bör ha möjlighet att besluta om *åtgärdsföreläggande* i enskilda fall. Detta bör kunna förenas med vite.
- För en kortare tillsynsprocess bör tillsynsmyndigheten kunna besluta om *rättelse på tillsynsobjektets bekostnad*. Det ska enligt regeringen kunna göras om tillsynsobjektet inte följer ett åtgärdsföreläggande och även i vissa fall utan att ett åtgärdsföreläggande först har beslutats.
- Inom verksamheter där överträdelser kan få stora konsekvenser kan en tillsynsmyndighet behöva att tillfälligt få stoppa en verksamhet genom ett tidsbegränsat *interimistiskt beslut*.
- Den starkaste ingripandemöjligheten en tillsynsmyndighet bör ha är att kunna *återkalla tillstånd eller förbjuda en verksamhet* (skr. 2009/10:79 s. 43 f.).

### Särskilt om vite

Frågan om möjlighet att föreskriva staten vite behandlades i förarbetena till lag (1985:206) om viten. I propositionen sägs bl.a. följande.

Utanför det marknadsrättsliga området bör det för att ett vitesföreläggande mot staten skall kunna komma i fråga krävas att ett helt speciellt undantagsfall är för handen (prop. 1984/85:96 s. 100).

Mycket har dock hänt på området sedan propositionen skrevs i mitten av 1980-talet. Regeringen har åtminstone i tre fall uttalat sig principiellt för att staten bör kunna föreläggas vid vite. Det är i förarbetena till diskrimineringslagen (prop. 2007/08:95 s. 349), skol-



lagen (prop. 2009/10:165 s. 549 f.) respektive i samband med förändring av sanktionerna på arbetsmiljöområdet (prop. 2012/13:143 s. 66). När det gäller diskrimineringslagen respektive arbetsmiljöområdet resonerar regeringen kring att det är områdets betydelse som motiverar att vite behövs. Dessa lagar ger myndigheterna möjlighet att förelägga staten vid vite. När det gäller skollagen framhålls att sanktionsmöjligheterna ska vara desamma oavsett typ av skolhuvudman.

Generalläkaren har rätt att förena föreläggande med vite på bl.a. miljö- och hälsoskyddsområdet. Se vidare utredningens överväganden härom i avsnitt 14.3.4.

### 5.2.1 Går tillsynsbeslut att överpröva?

I tillsynsskrivelsen förordas att tillsynsmyndigheternas ingripanden ska kunna överprövas (skr. 2009/10:79 s. 43 f.).

Generellt kan t.ex. beslut i tillsyns- och kontrollärenden överklagas till förvaltningsdomstol alternativt regeringen i fråga om generalläkarens beslut. Uttalande av kritik går dock inte att överklaga.

## 5.3 Relevanta tillsynsbegrepp

Här beskrivs ett antal för generalläkaren relevanta tillsynsbegrepp. Det kan konstateras att de olika tillsynsbegreppen inte är tydligt avgränsade från varandra och därför till viss del är överlappande. I EG-förordningarna används begreppen offentlig kontroll och kontrollmyndighet.

### Offentlig kontroll

I artikel 2.1 i kontrollförordningen<sup>2</sup> definieras offentlig kontroll som varje form av kontroll som utförs av den behöriga myndigheten eller av gemenskapen i syfte att kontrollera efterlevnaden av

---

<sup>2</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 av den 29 april 2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd.

foder- och livsmedelslagstiftningen, samt bestämmelser om djurs hälsa och om djurskydd. Klart är att den kontroll som regleras i kontrollförordningen delvis inryms i den verksamhet som bedrivs inom ramen för det nationella begreppet tillsyn. Begreppet offentlig kontroll är dock snävare och avser endast de operativa förfaranden som regleras genom kontrollförordningen.

### **Operativ tillsyn**

Operativ tillsyn är ett begrepp som i regel används för tillsyn som utövas direkt gentemot verksamhetsutövaren. Tillsynsmyndigheten gör platsbesök och genomför provtagningar m.m. Enligt regeringens tillsynsskrivelse är det denna typ av tillsyn som bör avses med begreppet tillsyn. Generalläkarens tillsyn är i huvudsak operativ.

### **Tillsyn av egenkontroll**

Tillsyn av egenkontroll är en granskning av hur rutiner och övergripande processer fungerar. Som exempel kan nämnas att på miljö- och hälsoskyddsområdet ställer förordningen (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll framförallt krav på att verksamhetsutövaren har fördelat och dokumenterat det organisatoriska ansvaret, att det finns rutiner för kontroll av utrustning och att man fortlöpande och systematiskt undersöker och bedömer risker med verksamheten samt förtecknar bl.a. kemiska produkter.

Generalläkaren har vid sina inspektioner och tillsynsbesök alltså kommit att fokusera på denna typ av tillsyn (se vidare avsnitt 7.4.4).

### **Klagomålsbaserad tillsyn**

Att hantera och handlägga enskilda klagomål är en del av tillsynen. Själva tillsynen utförs i form av att anmälningsärendet utreds.

I generalläkarens fall handlar dessa klagomål ofta om missnöje över buller i samband med Försvarmaktens flyg- och skjutövningar (se vidare härom i avsnitt 7.4.9).

## 5.4 Renodling av tillsynen

En ständigt aktuell fråga när det gäller organiseringen av tillsynen är om tillsynsmyndighetens verksamhet ska vara renodlad till enbart tillsyn, eller om det också är lämpligt att myndigheten ägnar sig åt främjande uppgifter och/eller tillståndsgivning respektive normering.

Principiellt finns det vissa problem med att blanda tillsynsuppgifterna med uppgifter som främjande, tillståndsgivning och normering. Regeringen tar i tillsynsskrivelsen, med ett undantag, inte ställning till om tillsynsmyndigheterna ska bedriva främjande, och/eller tillståndsgivande respektive normerande verksamhet. Det fall där regeringen framför en bestämd åsikt gäller att den inte anser det lämpligt att tillsynsmyndigheten uppträder som konsult och ger råd om hur de objektsansvariga ska agera i specifika ärenden (skr. 2009/10:79 s. 18). Det klassiska exemplet är när tillståndsmyndigheten har lämnat mycket precisa råd i ett ärende som senare blir föremål för tillsyn. I det fallet uppstår en jävliknande situation som gör att det kan vara svårt för tillsynsmyndigheten att på ett självständigt sätt granska tillsynsobjektet.

## 5.5 Tillsynen och EU

De svenska myndigheternas arbete inom den offentliga kontrollen har påverkats av Sveriges medlemskap i EU. I flertalet av EU:s rättsakter fastslås att det ska finnas en fungerande nationell kontroll, men att den detaljerade utformningen och organisationen av kontrollen är varje medlemslands ansvar. Det finns emellertid undantag. Det kanske viktigaste av dessa avser Jordbruksverkets och länsstyrelsernas kontroll av EU:s jordbruksstöd. Formen för kontrollen regleras och granskas här i detalj av EU. EU förfogar också över en tydlig och kännbar sanktionsmöjlighet mot medlemsstaterna i form av krav på återbetalning och minskning av jordbruksstödet.

Även kontrollen av kemikalielagstiftningen har påverkats mycket av EU:s reglering på området. Större delen av kemikalierregleringen är i dag gemensam inom EU och får därmed direkta konsekvenser för kontrollen (se även avsnitt 3.2.2 angående generalläkarens dispensrätt på kemikaliområdet).

Även på livsmedels- och foderområdet samt gällande djurskydd och djurhälsa finns direkt tillämpliga EU-regler om kontroll. Den tidigare nämnda kontrollförordningen<sup>3</sup> innehåller grundläggande bestämmelser om hur den offentliga kontrollen inom dessa områden ska organiseras och genomföras. Förordningen reglerar både vilka skyldigheter som vilar på medlemsstaterna och vilka skyldigheter och uppgifter som åligger de berörda myndigheterna. Enligt kontrollförordningen ska kontrollmyndigheten vidta åtgärder för att se till att företaget avhjälp situationen i de fall kontrollmyndigheten har konstaterat bristande efterlevnad. Om det rör sig om allvarliga brister eller om det vid senare uppföljning visar sig att inga eller otillräckliga förbättrande åtgärder vidtagits, bör myndigheten överväga att använda administrativa sanktioner. I dessa ska hänsyn tas till den bristande efterlevnadens art och om företaget tidigare visat prov på bristande efterlevnad. Åtgärderna ska vara kraftigare vid mer allvarliga och/eller upprepade brister (artikel 54). I artikeln ges exempel på åtgärder.

De sanktioner som föreskrivs ska vara effektiva, proportionerliga och avskräckande (artikel 55).

Slutligen innehåller även kontrollförordningen regler om hur gemenskapen ska övervaka medlemsländernas efterlevnad av lagstiftningen. Medlemsstaterna ska utse de myndigheter som ska ansvara för att målen i förordningen nås. Medlemsstater som har gett mer än en myndighet behörighet att utföra offentliga kontroller ska säkerställa en effektiv och ändamålsenlig samordning mellan alla berörda behöriga myndigheter. Strukturen för kontrollen och dess genomförande ska presenteras i det nationella kontrollprogrammet (NKP). Kommissionen ska genom revisioner kontrollera att medlemsstaterna genomför den offentliga kontrollen i enlighet med kontrollförordningens mål.

Utvecklingen inom EU går generellt mot en ökad harmonisering av medlemsländernas offentliga kontroll. Arbetet kan komma att påverka ansvarsfördelningen mellan centrala, regionala och lokala kontrollmyndigheter. Trenden går mot en mer centraliserad offentlig kontroll på flera områden.

---

<sup>3</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 av den 29 april 2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd.

Det är svenska staten som ställs till svars för Sveriges tillämpning av EU-rätten och staten bör därför ha tillräckliga möjligheter att styra kommunernas kontrollverksamhet. Inom all tillsyn och kontroll som utförs av kommunerna enligt uppdrag direkt i lag ingår de i någon form av hierarki där också ett eller flera statliga organ ingår. Det finns således inom varje tillsyns- och kontrollområde en statlig myndighet (den behöriga myndigheten) som har utpekats eller som skulle kunna utpekas som nationellt ansvarig myndighet med möjlighet att med olika medel se till att kommunernas tillsyn och kontroll är riskbaserad, likvärdig och effektiv. Bristande möjlighet att styra kommuner gör dock att det är svårt för staten att garantera att viss kontroll utförs på det sätt som Sverige som EU-medlem åtagit sig (SOU 2004:100 s. 73 f.).

## 5.6 Annan granskning och utvärdering

Tillsynens stora konkurrensfördel är enligt Tillsynsutredningen i de fall det finns en garanti för att särskilda villkor ska råda i ett förhållande mellan en enskild medborgare och ett tillsynsobjekt. Om behoven handlar mer om att normera, följa, eller stödja kan det vara bättre att använda sig av andra typer av insatser (SOU 2002:14 s. 163). Tillsyn är långt ifrån det enda hjälpmedel för ansvarsutkrävande och styrning som finns. Det finns en hel arsenal av utvärderings- och uppföljningsverktyg som skapar ett ”paket” runt verksamheterna. Tillsynen är en del. Här beskrivs några andra typer av granskning av myndigheters verksamhet som inte är tillsyn men som ändå är relevanta för att få en helhetsbild av i vilken kontext tillsynen befinner sig. En viktig utgångspunkt är att tillsynen inte ersätter andra typer av granskning utan snarare kompletterar utifrån ett tydligt medborgarperspektiv.

### Politikens effekter – utvärdering

Medan tillsynen per definition är kopplad till bindande lagar och regler kan liknande metoder användas för att utvärdera hur exempelvis allmänna råd eller politiska målsättningar uppfylls. Utvärderingen är dock mer inriktad på att finna förklaringar till varför något har gjorts på fel eller rätt sätt, medan tillsynen stannar vid att

i princip svara ja eller nej på frågan om regelverket har uppfyllts. Politiska mål är ofta inte så konkreta att det är möjligt att ta ställning till om de har uppfyllts eller ej. Då kan utvärdering vara mer lämpligt än tillsynens rättsliga granskning.

Inom Försvarsmakten varierar de politiska målsättningarna och inriktning över tid. Här fyller utvärderingar en viktig roll för att mäta hur väl verksamheten uppfyllt dessa.

Statskontorets uppgift är att på regeringens uppdrag bistå med utredningar, utvärderingar samt uppföljningar av statlig och statligt finansierad verksamhet samt övergripande frågor om den offentliga förvaltningens funktionssätt (1 § förordningen [2007:827] med instruktion för Statskontoret). I detta ingår att analysera verksamheter i ett effektivitetsperspektiv, redovisa effekter av statliga åtgärder samt ge underlag för omprövning och effektivisering. Statskontoret arbetar i huvudsak på regeringens uppdrag.<sup>4</sup>

En myndighet som arbetar med att granska effekterna av statlig verksamhet är Riksrevisionen.<sup>5</sup> Den skiljer sig på flera sätt från andra utvärderingsmyndigheter, inte minst genom att den inte är kopplad till någon avgränsad del av förvaltningen och att den inte lyder under regeringen utan riksdagen.

## Resultatstyrning

En del av helheten kring ansvarsutkrävande och granskning av en myndighets verksamhet är de olika sätt att organisera en myndighet som finns. Formellt finns det tre ledningsformer men i praktiken är flexibiliteten betydligt större när det gäller att organisera en myndighet för att skapa insyn och kontroll. En styrelse är ett sätt att åstadkomma en extern insyn i en verksamhet. Den är dock alltid en del av myndigheten och inte i formell mening självständig, eftersom den är myndighetens ledning.

---

<sup>4</sup> Statskontoret har bl.a. genomfört uppföljning och utvärdering av effektiviseringar inom försvarslogistiken, diarienummer: 2013/2, utvärderat djurskyddet, sedan kontrollansvaret överfördes till länsstyrelserna, diarienummer: 2010/80 och genomfört uppföljning och utvärdering av Inspektionen för vård och omsorg (IVO), diarienummer: 2013/41.

<sup>5</sup> Riksrevisionen granskade under år 2014 försvarets förmåga, Försvaret – en utmaning för staten Granskningar inom försvarsområdet 2010–2014, 2014-03-21, 2014:8 samt under 2007 granskades bl.a. generalläkarens miljötillsyn, 2007-10-02, dnr 32-2007-0835.

Olika former av beslutsorgan eller rådgivande etiska råd är annat sätt att stärka insyn och granskning för en hel verksamhet eller för en avgränsad del av en verksamhet. Det används särskilt för verksamheter som har inslag av etiska överväganden och hantering av känslig information. Förtroendemannainflytande var tidigare vanligt men har i takt med myndighetsreformerna blivit mer ovanligt. Det förekommer dock att ledamöter i särskilda beslutsorgan föreslås eller utses av intresseorganisationer eller genom valförfarande.

Regeringens återrapporteringskrav på en myndighet är också ett sätt att granska en verksamhet. Krav på återrapportering kan återfinnas i myndighetens instruktion, i regleringsbrev eller ges som särskilda regeringsuppdrag. Som nämnts tidigare har generalläkaren inte getts något särskilt återrapporteringskrav.

Slutligen är regeringens form för mål- och resultatdialog ett sätt att årligen granska myndighetens verksamhet utifrån myndighetens årsredovisning.

## Interna kontrollsystem

Myndigheterna arbetar aktivt med kvalitetssäkring och granskning av den egna verksamheten. Detta kallas ibland för egenkontroll. Det handlar både om att granska kvalitet i exempelvis handläggning och om att granska att resurserna används på ett bra sätt. Denna granskning är helt nödvändigt för att styra och utveckla verksamheten.

Revisionen är en viktig del av den interna granskningen.<sup>6</sup> En avgörande skillnad mellan tillsyn och revision är att tillsynen stannar vid att granska regelefterlevnad, medan revisionen går vidare till att granska om verksamheten är effektiv. För de större myndigheterna bl.a. Forsvarsmakten finns det särskilt reglerat hur den interna styrningen och kontrollen ska gå till. Utöver internrevisionen har många myndigheter egna system för granskning och kontroll av att beslut som fattas är korrekta, att interna riktlinjer följs och att handläggningen är enhetlig. Ofta görs stickprovskontroller och fördjupade analyser av olika problemområden.

---

<sup>6</sup> Enligt kontrollförordningen 882/2004, artikel 4 punkten 6, ska de behöriga myndigheterna utföra interna revisioner eller låta utföra externa revisioner och ska med beaktande av resultatet vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att de uppfyller målen i förordningen.





## 6 Annan näraliggande tillsynslagstiftning och anknyttande utredningar

### 6.1 Trenden mot enmyndigheter och fristående tillsynsmyndigheter

Strävan att minska antalet myndigheter och bildandet av självständiga tillsynsmyndigheter beskrivs av regeringen i den förvaltningsrättsliga propositionen som två trender med ett gemensamt syfte, att stärka rättssäkerheten och effektiviteten. Antalet myndigheter minskade med mer än två tredjedelar mellan åren 1990 och 2009, främst på grund av sammanslagningar av ett antal s.k. myndighetskoncerner till enmyndigheter. Förändringen mot färre och större myndigheter med bredare uppdrag har enligt regeringen skapat förutsättningar för en minskad sektorisering och ett större helhetsperspektiv. Samtidigt med denna utveckling mot färre myndigheter har ett antal nya självständiga tillsynsmyndigheter bildats i syfte att minska risken för rollkonflikter (prop. 2009/10:75 s. 74). Som exempel på ”nya” fristående tillsynsmyndigheter kan nämnas bl.a. följande.

- **Arbetsmiljöverket** har sedan år 2001 i uppgift att se till att bl.a. arbets- och arbetsmiljölagerstiftning följs. Tillsynen utövas över såväl privata, kommunala som statliga arbetsgivare.
- **Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF)** bildades den 2 januari 2004 och ansvarar för tillsyn över arbetslöshetsförsäkringen, arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingens handläggning av ärenden som har samband med arbetslöshetsförsäkringen.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Förordningen (2007:906) med instruktion för Inspektionen för arbetslöshetsförsäkring.

- En självständig myndighet för inspektion inom skolans område inrättades den 1 juli 2008, **Statens skolinspektion**. Skolinspektionens tillsyn rymmer tre verksamheter; regelbunden tillsyn, anmälningsärenden och kvalitetsgranskning. Verksamheten omfattar både statliga, kommunala och fristående skolor.<sup>2</sup>
- Sjöfartsinspektionen inom Sjöfartsverket, Luftfartsinspektionen inom Luftfartsverket/Luftfartsstyrelsen och Järnvägsinspektionen inom Statens järnvägar (tidigare Banverket), var tidigare fristående tillsynsverksamheter inom respektive myndighet. Denna tillsyn är sedan den 1 januari 2009 samlad inom **Transportstyrelsen**. Transportstyrelsens huvuduppgift är att svara för regelgivning, tillståndsprövning och tillsyn inom transportområdet. Transportstyrelsen ska verka för att regelverk och rutiner är effektiva och enkla samt att regelgivningen och tillsynen är likformig mellan trafikslagen.<sup>3</sup>
- **Inspektionen för socialförsäkringen** (ISF) bildades den 1 juli 2009 och ansvarar för tillsyn och effektivitetsgranskning av socialförsäkringen.<sup>4</sup>
- **Inspektionen för vård och omsorg** (IVO) inrättades den 1 juni 2013 och tog då över tillsyn och viss tillståndsverksamhet från Socialstyrelsen. Myndighetens uppgifter består av tillsyn och tillståndsprövning avseende hälso- och sjukvård, socialtjänst och verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).<sup>5</sup> Syftet med bildandet av IVO är att tillsynsarbetet ska stå självständigt från normering, kunskapsutveckling och bidragsgivning.
- **Universitetskanslerämbetet** (UKÄ) bildades den 1 januari 2013 och är en tillsynsmyndighet för universitet och högskolor. Ämbetet har i uppdrag att kvalitetssäkra högskoleutbildning samt pröva examenstillstånd av statliga högskolor. Vidare utövar ämbetet tillsyn av högre utbildning samt granskar effektiviteten, gör uppföljning och omvärldsanalys för högskolesektorn. Tillsynen kan genomföras utifrån ett särskilt uppdrag från rege-

---

<sup>2</sup> Förordningen (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion.

<sup>3</sup> Förordningen (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen.

<sup>4</sup> Förordningen (2009:602) med instruktion för Inspektionen för socialförsäkringen.

<sup>5</sup> Förordningen (2013:176) med instruktion för Inspektionen för vård och omsorg.

ringen, på Universitetskanslerämbetets eget initiativ eller efter anmälan från en enskild person eller organisation.<sup>6</sup>

## **6.2 Exempel på myndigheter som har kvar tillsynsfunktionen inom den egna myndigheten**

### **6.2.1 Tillsynen över militär luftfart**

När det gäller tillsynen över militär luftfart beslutade regeringen i oktober 2013 att låta tillsynen över denna vara kvar inom Försvarsmakten. Denna tillsyn utövas sedan den 1 januari 2014 av flygsäkerhetsinspektören inom Försvarsmakten. När flygsäkerhetsinspektören utövar tillsyn är denne inte underställd överbefälhavaren (21 a § förordningen [2007:1266] med instruktion för Försvarsmakten). Generalläkarfunktionen tjänade som modell för regleringen (prop. 2012/13:165, bet. 2013/14:FöU3, rskr. 2013/14:22).

### **6.2.2 Åklagarmyndigheten**

Åklagarmyndigheten utredde år 2010 frågan om myndigheten kunde utöva tillsyn, utifrån innebörden av regeringens tillsynsskrivelse (skr. 2009/10:79) inom den egna myndigheten. Frågan om betydelsen av självständighet behandlades utförligt. Åklagarmyndigheten menar att det allmänt går att anta att ju längre bort tillsynsorganet är från tillsynsobjektet organisatoriskt sett, desto högre blir allmänhetens förtroende för tillsynen. Åklagarmyndigheten kom i sin utredning fram till att det för just Åklagarmyndighetens fall är möjligt att utöva tillsyn inom myndigheten. Det motiverades med att tillsynsverksamheten är avskild från den övriga verksamheten och att det inom Åklagarmyndigheten finns en hierarkisk struktur där överordnade kan ta över underordnades ärenden. I utredningen betonas också betydelsen av att hålla isär tillsynens rättsliga granskning och den interna styrningen och kontrollen.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Förordningen (2012:810) med instruktion för Universitetskanslersämbetet.

<sup>7</sup> Åklagarmyndighetens rättsliga tillsyn (2010). Rapport av åklagarmyndighetens tillsynsutredning, s. 61 f.

Regeringen gav härefter Åklagarmyndigheten i uppdrag att inrätta en mer sammanhållen och ändamålsenlig struktur för Åklagarmyndighetens rättsliga tillsyn. I december 2011 lämnade riksåklagaren Anders Perklev sin rapport till regeringen om hur den rättsliga tillsynen inom myndigheten ska öka i omfattning. Av rapporten framgår bl.a. att tillsynsuppgifterna även fortsättningsvis kan utföras inom myndigheten, att en fristående tillsynsfunktion bör inrättas vid riksåklagarens kansli, att tillsynsverksamheten ska vara organisatoriskt tydligt skild från linjeverksamheten och att tillsynsbegreppets krav på självständighet hos tillsynsorganet därmed är uppfyllt. Slutsatsen av rapporten är att riksåklagaren samt högre åklagare vid utvecklingscentrumen och Ekobrottsmyndigheten kan bedriva en effektiv och rättssäker tillsyn.<sup>8</sup>

## 6.3 Anknytande utredningar av intresse

### 6.3.1 Polisorganisationsutredningen

Regeringen beslutade den 8 juli 2010 kommittédirektiv om behovet av en ny organisation för polisen (dir. 2010:75). Kommittén lämnade i betänkandet, *En sammanhållen svensk polis* (SOU 2012:13), förslag till en ny polisorganisation. I enlighet med förslaget ombildades Rikspolisstyrelsen och de 21 polismyndigheterna till en myndighet den 1 januari 2015 (prop. 2012/13:1, utgiftsområde 4, s. 47 f., bet. 2012/13:JuU1, rskr. 2012/13:139).

Uppdraget till kommittén utvidgades emellertid till att även omfatta frågan om behovet av en fristående granskning av såväl polisens som Kriminalvårdens verksamhet (dir. 2012:13). Av direktiven framgår att granskningen av polisen och Kriminalvården bör utföras av ett och samma organ, om inte starka skäl talar emot detta.

Uppdraget om granskningen av polisens verksamhet redovisades i betänkandet, *Tillsyn över polisen* (SOU 2013:42). I betänkandet föreslog kommittén att tillsynen över polisen skulle utövas av en från polisen fristående myndighet, i vilken även Säkerhets- och integritetsskyddsmyndighetens verksamhet skulle ingå. Regeringen delade bedömningen om en ny tillsynsmyndighet men ansåg att det

---

<sup>8</sup> Åklagarväsendets rättsliga tillsyn (2011), Rapport till regeringen, s. 40 f.

var lämpligt att frågan om tillsynen över polisens och Kriminalvårdens verksamhet övervägdes samlat (dir. 2014:17). Kommittén fick sedermera ytterligare tilläggsdirektiv att även överväga om uppgiften att övervaka påtvingade återvändanden av personer som ska avvisas eller utvisas kan läggas på den tilltänkta tillsynsmyndigheten (dir. 2015:20). I utredningens slutbetänkande, *Tillsyn över polisen och Kriminalvården* (SOU 2015:57), lämnar utredningen förslag om att en ny myndighet för tillsyn över polisen och Kriminalvården ska bildas. Tillsynen föreslås avse all verksamhet som Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Kriminalvården bedriver.

### 6.3.2 Migrationsutredningen

På migrationsområdet saknas självständig tillsyn. Statskontoret har på regeringens uppdrag utrett tillsyns- och klagomålshanteringen inom migrationsområdet (2014:32). Uppdraget redovisades den 12 december 2014. Statskontorets slutsats är att det inte finns behov av att förändra tillsynen över Migrationsverkets ärendehandläggning. Däremot föreslår Statskontoret att ett från myndigheten fristående organ ska ges i uppdrag att utöva ordinarie tillsyn över verksamheten vid Migrationsverkets förvar. Statskontoret föreslår att tillsynen av kostnadseffektivitetsskäl bör samordnas med annan tillsynsverksamhet. Av verksamhetsskäl vore det dessutom lämpligt att samordna tillsynen över förvarsverksamheten med en framtida fristående tillsyn över polisen och, i förekommande fall, Kriminalvården.

### 6.3.3 Dricksvattenutredningen

Regeringen beslutade den 18 juli 2013 kommittédirektiv om en trygg dricksvattenförsörjning (dir. 2013:75). Syftet med utredningen är att identifiera nuvarande och potentiella utmaningar för en säker dricksvattenförsörjning i landet, på kort och på lång sikt, och i förekommande fall föreslå lämpliga åtgärder. Utredaren ska bl.a. kartlägga kontrollen av dricksvatten inklusive råvattenkvaliteten för vatten som är ämnat som dricksvatten och vid behov lämna förslag på hur denna kontroll på effektivast möjliga sätt bör organiseras och samordnas med beaktande av de krav som ställs i EU:s olika regelverk och resultaten från arbetet som myndigheterna bedrivit

avseende kontroll av råvatten avsett för dricksvattenproduktion. Efter det att tilläggsdirektiv beslutats har utredningstiden förlängs och uppdraget ska slutredovisas senast den 29 april 2016 (dir. 2014:73).

### 6.3.4 Miljömyndighetsutredningen

Regeringen beslutade den 13 november 2013 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att pröva förutsättningarna för en tydligare, effektivare och mer ändamålsenlig myndighetsstruktur och ett bättre resursutnyttjande för myndigheterna under Miljödepartementet (dir. 2013:101). Utredaren skulle kartlägga och analysera hur regeringen genom myndigheterna under Miljödepartementet kan verka för ett effektivt och långsiktigt hållbart miljöarbete, med fokus på det generationsmål och de miljö kvalitetsmål som riksdagen fastställt. Utredaren skulle vidare ta ställning till och vid behov lämna förslag till en tydligare, effektivare och mer ändamålsenlig myndighetsstruktur och ett bättre resursutnyttjande som i ökad grad kan underlätta regeringens styrning och utveckla förvaltningen mot en stödjande, samordnande och pådrivande kraft inom Miljö- och energidepartementets område, såväl nationellt som inom EU och internationellt. En utgångspunkt för arbetet var att säkerställa strukturer som ger goda förutsättningar för prövning, tillsyn och tillsynsvägledning samt för analys, uppföljning och utvärdering inom området.

I översynen ingick även att identifiera gränssnitt mellan de aktuella statliga myndigheterna och övriga statliga myndigheter inom miljömålssystemet. Utredningen lämnade den 1 september 2014 ett delbetänkande (SOU 2014:66). Delbetänkandet innehåller en kartläggning av ansvarsfördelningen mellan myndigheter och andra organisationer under Miljö- och energidepartementet. I utredningens slutbetänkande, *Vägen till ett effektivare miljösamarbete* (SOU 2015:43), lämnar utredningen förslag till en ny myndighet med huvuduppgift att bevilja tillstånd enligt kapitlen 9, 11, 13–15 i miljöbalken. Det föreslås också att myndigheten ska bedriva tillsyn inom dessa områden samt svara för tillsynsvägledning till kommunerna. Ansvaret för dessa uppgifter ligger för närvarande hos Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen och länsstyrelserna, men flyttas genom förslaget till den nya myndigheten.

### 6.3.5 Klagomålsutredningen

Regeringen beslutade den 12 juni 2014 att en särskild utredare skulle tillkallas med uppdrag att se över den nuvarande hanteringen av Inspektionen för vård och omsorgs klagomål mot hälso- och sjukvården och dess personal samt föreslå hur hanteringen kan bli enklare, mer ändamålsenlig och effektivare (dir. 2014:88). Syftet med uppdraget är att utforma ett system för klagomålshantering som i högre grad kan ge patienter och deras närstående svar på frågor om vad som inträffat och varför samt som gör att patienters synpunkter i högre grad tas tillvara för att utveckla hälso- och sjukvården. I delbetänkandet, *Sedd, hört och respekterad. Ett ändamålsenligt klagomålssystem i hälso- och sjukvården* (SOU 2015:14), lämnar utredningen förslag till hur förfarandereglerna i 7 kap. patientsäkerhetslagen kan förenklas bl.a. genom att det införs en begränsad utredningsskyldighet för IVO. Slutbetänkande med övriga förslag ska lämnas senast den 31 december 2015.





## 7 Generalläkarfunktionen i praktiken

I detta kapitel beskrivs inledningsvis hur generalläkarfunktionen är organiserad. Därefter presenteras verksamheten och tillsynsenhetens vision, värdegrund och strategiska mål. Utredningen redogör sedan för generalläkarens praktiska tillsyns- och kontrollverksamhet för respektive sakområde. Slutligen återfinns en beskrivning av generalläkarens tillsyn och kontroll i samband med militära insatser och övningar utomlands.

Faktabeskrivningarna bygger främst på generalläkarens årliga verksamhetsberättelser (2007–2014), styrdokument och uppgifter som delgetts utredningen från anställda hos generalläkaren.

### 7.1 Generalläkarfunktionens organisation

Generalläkaren biträds av en tillsynsavdelning, där sakkunniga inom generalläkarens tillsyns- och kontrollområden finns placerade. Tillsynsavdelningen omfattar för närvarande 18 helårsanställda enligt följande.

- Generalläkaren.
- En avdelningschef.
- En administrativ handläggare.
- En läkare.
- En jurist.
- En sjuksköterska.
- Två veterinärer.

- En livsmedelsinspektör.
- Nio miljö- och hälsoskyddsinspektörer.

### 7.1.1 Generalläkaren

I Sverige är generalläkaren en civil befattningshavare inom Försvarsmakten utan operativt ansvar. Befattningen betecknas dock av Försvarsmakten som ”oberoende” vilket i praktiken innebär att den kan bemannas med en civil eller en militär befattningshavare. Under lång tid hade den svenske generalläkaren generalmajors grad (alternativt konteramiral för en läkare med marin bakgrund), men under 2000-talet har graden reducerats till brigadgeneral (alternativt flottiljamiral).

Det är regeringen som efter förslag från Försvarsmakten beslutar om placering på befattning som generalläkare (se även avsnitt 11.3 gällande utredningens förslag på förändringar gällande utnämningssförfarandet).<sup>1</sup> Förordnandet löper på sex år med möjlighet till viss förlängning.

Generalläkaren har ansvaret för verksamheten, personal och ekonomi. I arbetsuppgifterna ingår bl.a. att ansvara för arbetsmiljö och säkerhet, företräda tillsynsavdelningen såväl internt som externt, delta i överbefälhavarens ledningsmöten, genomföra arbetsledningsmöten, genomföra individsamtal och lönesamtal samt ansvara för utveckling av tillsyn, ledning och verksamhetsstöd. Generalläkaren deltar också rent praktiskt i tillsynen genom att bl.a. leda generalläkarinspektionerna.

### 7.1.2 Generalläkarens resurser

Av regeringens årliga regleringsbrev framgår vilket stöd Försvarsmakten kan ge generalläkaren avseende medelstildelning för tillsynsverksamheten. I 2015 års regleringsbrev för Försvarsmakten föreskrivs att högst 2 500 000 kronor får användas för generalläkarens tillsynsverksamhet, exklusive lönekostnader. Kostnader för

---

<sup>1</sup> Ansökningsförfarande har enbart använts vid ett tillfälle (vid tillsättningen av den nuvarande generalläkaren), och detta lades till grund för Försvarsmaktens förslagsgivning.

löner, lokaler och infrastruktur belastar Försvarmakten. I regleringsbrevet anges även att erforderlig personal ska ställas till generalläkarens förfogande så att tillsynsuppgiften kan lösas enligt lag och andra föreskrifter (se även avsnitt 11.2 gällande utredningens förslag om framtida medelstilldelning).

Generalläkaren budgeterar även årligen, i enlighet med formella anvisningar från Högkvarteret, sin verksamhet. Budgeteringen och driften av verksamheten ska ske med god hushållning. Generalläkaren har för år 2015 utarbetat en budget som innebär ett medelsbehov på 1 787 000 kronor. Försvarmakten beslutar en budgetram för generalläkaren. Försvarmaktens budgetram för generalläkaren anges för samma år till 1 590 000 kronor.

## 7.2 Generalläkarens verksamhet

Generalläkarens verksamhet indelas i processerna ledning, tillsyn och verksamhetsstöd där processen tillsyn utgör kärnverksamheten.

- Ledning omfattar omvärldsbevakning, myndighetsinformation, strategisk inriktning, verksamhetsplanering, verksamhetsuppföljning och verksamhetsutveckling samt övergripande förvaltningsrättsliga frågor.
- Tillsyn omfattar den operativa tillsyns- och kontrollverksamheten, inklusive föreskriftsutveckling, riskanalyser, resursbehovsutredning och information.
- Verksamhetsstöd omfattar arbetsmiljö, värdegrundsarbete, avvikelsehantering, ekonomi, personaltjänst, IT, infrastruktur, säkerhetstjänst, beredskap och expeditionstjänst.

## 7.3 Vision, värdegrund och strategiska mål

Generalläkarens vision är att främja en god hälsa och miljö för både människor och djur samt en hållbar utveckling genom att verksamhetsutövarna på alla nivåer efterlever gällande bestämmelser.

Avgörande för generalläkarens trovärdighet och effektivitet är att personalens agerande överensstämmer med värdegrunden. De centrala begreppen i värdegrunden är öppenhet, resultat och ansvar.<sup>2</sup>

Generalläkarens strategiska mål utgör verktyg för att styra tillsynens utveckling. De framgår av generalläkarens strategiska styrdokument, se *bilaga 2*. Under 2015 fokuserar generalläkaren särskilt på systematisk verksamhetsplanering och verksamhetsuppföljning samt strategisk kommunikation. Avsikten är att skapa ett system för strukturerad verksamhetsuppföljning som ett led i generalläkarens internkontroll. Utarbetande av nyckeltal och uppföljningsbara parametrar för att följa upp de strategiska målen är också prioriterat.

### 7.3.1 Styrande dokument

Generalläkarens behovsutredning sträcker sig över tre år och innehåller all verksamhet som är beräknad ska uppkomma samt all verksamhet som är planerad inom generalläkarens tre processer tillsyn, verksamhetsstöd och ledning. Behovsutredningen revideras årligen. För att klargöra prioriteringen av tillsyn och kontroll i förhållande till tillgänglig arbetskraft görs en riskanalys. Riskanalysen och behovsutredningen ligger sedan till grund för tillsynsplaneringen.

Generalläkaren upprättar också en verksamhetsplan som sträcker sig över tre år och som översiktligt styr vad som ska göras. En ettårig tillsynsplan och en ettårig lednings- och verksamhetsstödsplan är bilagor till verksamhetsplanen. Dessa planer innehåller den planerade verksamheten under det kommande året.

Alla medarbetare har också en individplan som beskriver vad denna ska göra. Individplanen följs upp en gång i kvartalet.

Förutom de nämnda styrdokumenterna styrs det interna arbetet av en arbetsordning och andra interna dokument såsom kompetensutvecklingsplan, arbetsmiljö- och miljöplan samt kommunikationsplan. Kompetensutvecklingsplanen beskriver tillsynsmyndighetens kompetensbehov och sträcker sig också tre år framåt i tiden. Av arbetsordningen, som kompletteras av generalläkarens stående stabsorder (GL SSO), följer att tillsynens krav på självständighet ska genomsyra verksamheten. Där framgår även att arbetet inom

---

<sup>2</sup> Värdegrunden är densamma som för Försvarsmakten i stort.

generalläkarens tillsynsavdelning ska vara processororienterat för att effektivt och med god hushållning bedriva den verksamhet som krävs för att åstadkomma en trovärdig tillsyn. I arbetsordningen nämns också att all personal ska ha övergripande kännedom om den verksamhet som bedrivs och att alla fortlöpande ska delta i utvecklingen av tillsynsavdelningens arbetssätt.<sup>3</sup>

## 7.4 Tillsyn och kontroll

Generalläkarens tillsyns- och kontrollverksamhet är antingen

- planerad (inspektioner, tillsynsbesök och kontroller som generalläkaren planerat i förväg, dvs. initierad av generalläkaren själv) eller
- uppkommen (dvs. initierad av verksamhetsutövaren, t.ex. genom anmälan, eller av allmänhet, t.ex. genom klagomål).

Den planerade verksamheten beräknas uppgå till drygt hälften av den totala verksamheten. I tillsynsbegreppet innefattas också rådgivning och information i syfte att skapa förutsättningar för efterlevnad.

Tillsyns- och kontrollverksamheten innefattar bl.a. inspektioner, kontroller, tillsynsbesök, granskning av rapporter, och revisioner. Metoderna som används varierar beroende på den aktuella verksamhetens storlek och typ.

Generalläkarens tillsyns- och kontrollfält är brett och omfattar ett stort antal vitt skilda objekt och verksamheter. Tillsyns- och kontrollobjekten är ofta komplexa.

Inspektörerna kontrollerar bl.a. garnisoner, flottilflygplatser, fartyg, skjutbanor, tillagningskök, restauranger, dricksvattenanläggningar, verkstäder, drivmedelsanläggningar, skyddade naturområden, hundgårdar, häststall och försöksdjursverksamheter samt all hälso- och sjukvård inom Försvarsmakten. Kontrollen omfattar även hemvärnets verksamheter.

Inom Försvarsmakten finns också ett antal hemliga anläggningar som också omfattas av generalläkarens tillsyn och kontroll. Dessa

---

<sup>3</sup> Generalläkarens arbetsordning utgör en del av Högkvarterets arbetsordning.

anläggningar registreras på särskilt sätt så att ingen handläggare äger samlad kunskap om verksamheten.

När det gäller internationella samövningar i Sverige utövar generalläkaren endast tillsyn mot den svenska Försvarsmakten och inte mot den främmande nationen. Generalläkaren kontrollerar emellertid att relevanta avtal som träffats mellan Försvarsmakten och den främmande nationen följs.

Generalläkarens uppfattning är att tillsyns- och kontrolluppdraget även omfattar Försvarsmaktens verksamhet i samband med militära insatser och övningar utomlands (se vidare utredningens överväganden härom i avsnitt 13.2).

#### **7.4.1 Hur prioriteras tillsyns- och kontrollobjekten och hur regelbunden är tillsynen?**

Vid val av tillsyns- och kontrollobjekt utgår generalläkaren främst från tillsynsplanen och behovsutredningen. I dessa planer ingår objekt som generalläkaren bedömer behöver återkommande tillsyn eller kontroll.

Generalläkaren tar inte ut någon tillsyns- och kontrollavgift (se vidare härom i avsnitt 14.6.5).

Minst en gång vart tredje år är målsättningen att en inspektion ska genomföras på garnisonerna. Dock bedöms inspektionsintervallet individuellt efter vilken typ av verksamhet det handlar om. Generellt bestäms tillsynsobjektens och verksamheternas kontrollfrekvens utifrån bedömd risk för miljö- och hälsopåverkan. De verksamheter inom Försvarsmakten som anses ha störst miljöpåverkan är buller och föroreningar från flyg, skjutningar och sprängningar (se bl.a. klassificeringen i A, B och C verksamheter i miljöprövningsförordningen [2013:251]). Efter bedömning kan tillsynsintervallet revideras.

Flera centrala myndigheter ger ut vägledning till kontrollmyndigheterna angående hur kontrollbehovet och därmed frekvensen ska beräknas (se bl.a. Livsmedelsverkets vägledning, Riskklassificering av livsmedelsanläggningar och beräkning av kontrolltid, 2013-11-29). När det gäller livsmedelsanläggningar har generalläkaren riskbedömt dessa utifrån denna vägledning. Anläggningarna är klassificerade i klasserna A–F. A-anläggningar är tillagningskök med utleverans till skola eller annat (s.k. känsliga individer). Vid dessa prioriterade an-

läggningar görs kontrollbesök två gånger per år. Även inom djurskyddet är verksamheterna klassificerade på motsvarande sätt. Bland annat kontrolleras avelsverksamhet och försöksdjursverksamhet en gång per år.

Generalläkaren har även som mål att tillsyna försvarshälsorna genom årliga besök. Tillsynsfrekvensen av försvarshälsorna samt övrig hälso- och sjukvårdsverksamhet kan dock variera beroende på tillsynsbehovet.

### 7.4.2 Generalläkarinspektioner

Varje år genomför generalläkaren 10–12 större planerade inspektioner i Sverige och utomlands. Med generalläkarinspektion avses tillsyn och kontroll på plats under ledning av generalläkaren.

Generalläkarinspektionerna omfattar ofta generalläkarens samtliga tillsyns- och kontrollområden. Som exempel kan nämnas inspektion av en garnison. Då kontrolleras inom miljöområdet bl.a. boendeförhållanden, hygienutrymmen, gym och bastu, sjukvårdslokaler, vård/förvaring av kläder och tvätt, avfallshantering, undervisningslokaler, kemikaliehantering, verkstäder, drivmedelsanläggningar, fordonstvättar, panncentraler, miljöstationer och verksamhetsutövarens egenkontroll. Vidare kontrolleras livsmedelshantering och livsmedelssäkerhet, dricksvatten och i förekommande fall djurskydd samt hälso- och sjukvårdsverksamhet.

Under år 2013 införde generalläkaren en förändrad metodik för genomförande av generalläkarinspektionerna. Den nya metodiken har medfört en grundlig inventering av tillsynsbehovet för de garnisoner som inspekterats och fokus ligger på att tillsyn och kontroll är genomförda och rapporterade innan själva inspektionsdagen. Tillsynsbesök görs därför några veckor innan generalläkarinspektionen ska äga rum. På själva inspektionsdagen ska verksamhetsutövaren redovisa genomförda eller planerade åtgärder gällande eventuella brister som påpekats vid det tidigare genomförda tillsyns- och kontrollbesöket. Påtalade brister följs sedan upp vid förnyade tillsynsbesök, genom hemställan eller föreläggande om dokumentation, vid telefonkontakt eller vid redovisning alternativt annan typ av dialog. Mindre brister kontrolleras ofta via telefonkontakt eller bilder.

### 7.4.3 Tillsyns- och kontrollbesök

Förutom generalläkarinspektioner genomför generalläkaren årligen cirka 400 i huvudsak planerade tillsyns- och kontrollbesök på bl.a. garnisoner, ombord på fartyg och i samband med Försvarmaktens insatser och övningar inom och utom Sverige. Statistiken visar på en ökning av dessa tillsyns- och kontrollbesök år för år.

Tillsyns- och kontrollbesöken kan vara helt oanmälda. Anmälda tillsynsbesök är dock vanligast och mest lämpligt i de flesta fall. Då säkerställs att rätt personer är tillgängliga inom verksamheten och att relevanta dokument har tagits fram. Oanmälda besök är svåra att genomföra på grund av såväl skaderisk som sekretesskäl. Oanmälda besök sker främst vid livsmedelskontroll av privata entreprenörer, utredningar av enskilda personers klagomål samt återbesök för att följa upp tidigare påtalade brister.

Generalläkaren har rätt att ta del av information och dokument som behövs för att fullgöra tillsynen.

### 7.4.4 Tillsyn av egenkontroll

Vid generalläkarinspektioner och tillsynsbesök har generalläkaren alltmer kommit att fokusera på verksamhetsutövarens egenkontroll, även benämnt processtillsyn eller systemtillsyn. Tillsyn av egenkontroll innebär att tillsynsmyndigheten granskar en verksamhets kunskap, organisation, rutiner och teknik för att dra slutsatser om hur egenkontrollen fungerar. Egenkontrollen ska omfatta såväl den verksamhet verksamhetsutövaren ägnar sig åt som utrustning, lokal och inredning. Hur egenkontrollen utformas och bedrivs är verksamhetsutövarens ansvar och utgör grunden för en rättssäker verksamhet. Egenkontrollen ska nå målen och tillsynsmyndigheten bedömer om den egenkontroll som finns eller genomförs uppfyller kraven i regelverken i samband med den offentliga kontrollen/tillsynen.



### 7.4.5 Närmare om tillsynen över miljö- och hälsoskyddet

Nio miljö- och hälsoskyddsinspektörer har avdelats för tillsynen över att bl.a. miljöbalken, förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd inklusive följdförfattningar samt avfallsförordningen (2011:927) följs.

Tillsyn görs bl.a. på skjut- och övningsfält, sprängplatser (på land och i vatten), motorbanor, ombord på fartyg, örlogshamnar, flottilflygplatser, helikopterlandningsplatser samt den verksamhet som bedrivs inom anläggningarna. Vidare omfattar tillsynen garnisonsområden med fordonstvättar, verkstäder, drivmedelsanläggningar, gymlokaler, undervisningslokaler, förläggningar, panncentraler, miljöstationer m.m. Skyddad natur, vattenverksamhet, förorenade områden och avloppsanläggningar ingår även i generalläkarens miljö- och hälsoskyddstillsyn.

De vanligaste tillsynsobjekten i antal är övningsfält, skjutfält och skjutbanor. Inom försvaret finns i dag ett 100-tal sådana objekt.

Stora delar av Försvarens verksamhet liksom Försvarets materielverks provverksamhet är tillstånds- eller anmälningspliktigt enligt miljöprövningsförordningen (2013:251). Som exempel kan nämnas flygplats- och hamnverksamhet samt skarpskjutning på övnings- och skjutfält. Prövningsmyndigheten anger i tillståndet de villkor som ska gälla för verksamheten. Generalläkaren tillsynar att dessa villkor följs. Vissa tillstånd innehåller villkor som är generella och långsiktiga, t.ex. avsteg från terrängköringslagen (1975:1313). I andra tillstånd har villkoren annan karaktär t.ex. tillstånd att skjuta skarp ammunition under viss tid från specificerad plats.

Förfarandet vid tillståndsprovning regleras i bl.a. 16 kap. miljöbalken.

Militär verksamhet prövas av länsstyrelsernas miljöprövningsdelegation i första instans (9 kap. 8 § andra stycket miljöbalken). Den som söker tillstånd ska vara verksamhetsutövare. I de fall flera verksamheter är knuta till samma plats, är en av verksamhetsutövarna ansvarig för den samlade verksamheten. Ett eventuellt överklagande sker till mark- och miljödomstolen som med ett eget yttrande överlämnar ärendet till regeringen för prövning (21 kap. 7 § andra stycket).

Enligt miljöbalken ska miljöfarlig verksamhet i vissa fall anmälas till generalläkaren (se bl.a. 9 kap. 8 §). Generalläkaren kan t.ex.

gällande en skjutbana besluta om olika försiktighetsmått som måste vidtas för att verksamheten inte ska medföra risk för människors hälsa eller miljö.

Om verksamhetsutövaren bryter mot ett villkor kan generalläkaren utfärda föreläggande och förbud, med eller utan vite, enligt 26 kap. 9 och 14 §§ miljöbalken. Härutöver kan tillsynsmyndigheten även uppmana en verksamhetsutövare för en icke tillståndspliktig verksamhet att söka tillstånd, om generalläkaren bedömer att verksamhetens negativa påverkan på miljön är stor (se 27 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd).

#### **7.4.6 Närmare om tillsynen över hälso- och sjukvården samt smittskyddet**

Hälso- och sjukvårdstillsynen samt smittskyddet utgör en mindre del av generalläkarens tillsynsarbete. Hos generalläkaren arbetar två personer med denna tillsyn.

Generalläkaren kontrollerar att vårdgivaren och verksamhetsutövaren följer gällande lagstiftning på området, främst hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), patientsäkerhetslagen (2010:659) och smittskyddslagen (2004:168). Tillsynen utövas över all Försvarsmaktens verksamhet där det bedrivs hälso- och sjukvård, bl.a. ombord på fartyg, vid övningar- och internationella insatser utomlands, vid Dykeri- och navalmedicinskt centrum i Karlskrona (DNC) och över försvarshälsorna.

Försvarshälsorna, som är 24 stycken, utgör Försvarsmaktens interna företagshälsovård. De är placerade vid förband eller garnisoner. De är samlade i fyra regioner i Sverige (Mälardalen, Syd, Mitt och Norr). Från början så fokuserades mycket av generalläkarens tillsyn på dessa eftersom det inte fanns verksamhetschefer utsedda och inte heller något ledningssystem för kvalitet och patientsäkerhet eller någon internkontroll. Tyngdpunkten i tillsynen har dock, allteftersom förbättringar skett, successivt kommit att förflyttats från försvarshälsorna till den hälso- och sjukvårdsverksamhet som bedrivs av Försvarsmakten i andra sammanhang.

Generalläkarens tillsyn omfattar även hemvärnets 40 bataljoner med drygt 20 000 personer över hela riket. Varje bataljon har en läkare och flera sjuksköterskor. Tillsynsbehovet är omfattande eftersom verksamheten befinner sig i ett utvecklingsskede.

### 7.4.7 Närmare om kontrollen av livsmedelssäkerheten

Två och en halv tjänst som livsmedelsinspektör har avdelats för kontrollen av livsmedelssäkerheten.<sup>4</sup> Kontrollen utövas huvudsakligen mot livsmedelslagen (2006:804) och livsmedelsförordningen (2006:813) samt relevanta EG-förordningar.<sup>5</sup> De livsmedelsverksamheter som generalläkaren har kontrollansvar över är framförallt militärrestauranger, mässar och mindre serveringar, fartygskök, mobila kokanläggningar och fältförplägnad (dvs. mottagning och hantering av mat och vatten i fält). De dricksvattenanläggningar (cirka 100 stycken) som generalläkaren kontrollerar utgörs av vattenverk, inklusive mobila enheter, dricksvattenbrunnar och distributionsnät.

Kontrollområden som bl.a. omfattas är infrastruktur, utrustning, underhåll, personlig hygien, förvaring och skadedjurskontroll.

Generalläkaren har inte kontrollansvar över animaliska biprodukter (se avsnitt 12.2.2 gällande utredningens övervägande om ett sådant ansvar borde föreligga). Generalläkaren kontrollerar dock inom livsmedelsområdet bl.a. att livsmedel som ska konsumeras inte förorenas av eventuellt animaliskt biproduktavfall. Vid hamnar/flygplatser/på fartyg som hanterar matavfall från tredje land dvs. utanför EU informerar generalläkaren även om gällande krav utifrån förordningen om animaliska biprodukter.<sup>6</sup>

### 7.4.8 Närmare om kontrollen av djurskyddet

En halv tjänst är avsatt för denna kontroll. Kontrollen utövas huvudsakligen mot djurskyddslagen (1988:534), djurskyddsförordningen (1988:539) och gemensamma EU-bestämmelser bl.a. förordningen (EG) nr 1099/2009 av den 24 september 2009 om skydd av djur vid tidpunkten för avlivning.

---

<sup>4</sup> Generalläkaren har en livsmedelsinspektör och två veterinärer. Livsmedelsinspektören och en och en halv veterinärtjänst är avsatt för att sköta livsmedelskontrollen.

<sup>5</sup> Bland annat förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet och förordning (EG) nr 852/2004 av den 29 april 2004 om livsmedelshygienförordning (EG).

<sup>6</sup> Förordning (EG) nr 1069/2009 om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter och därvid framställda produkter som inte är avsedda att användas som livsmedel.

Verksamheter med djur som generalläkaren har kontrollansvar över omfattar Försvarmaktens häst- och hundhållning (bl.a. min-hundar) samt försöksdjursverksamhet och slakt under överlevnadsutbildningar. Hundverksamheten omfattar cirka 25 hundgårdar. Generalläkaren kontrollerar själva hållandet av hund (uppstallning, övningar och insatser), transporter, avelsverksamhet, träning och nyttjande (bevakning/sök m.m.). Kontrollen av häst omfattar ett stall och avser huvudsakligen själva uppstallningen, transporter, träning och nyttjande. Generalläkaren kontrollerar dock inte att hästarna har hästpass (se avsnitt 12.2.2 angående utredningens överväganden om ett sådant kontrollansvar borde föreligga).<sup>7</sup>

Kontrollen över försöksdjursverksamheten avser i dag en verksamhet. Försöken görs på grisar (maximalt 200/år) och avser krigskirurgiska övningar/traumakirurgi. En veterinär från verksamhetsutövaren är alltid närvarande när försök på djur utförs.

Generalläkaren har inte tillsyn över foder, utan denna tillsyn åligger Jordbruksverket. Försvarmaktens hästar är "utkryssade" i passen dvs. de ingår inte i livsmedelskedjan. Försvarmakten är därför inte är att betrakta som foderföretagare.<sup>8</sup> Däremot behövs det tillstånd från Jordbruksverket för själva foderhanteringen (se vidare avsnitt 12.2.2 och utredningens övervägande om foderkontrollen).

Inom försöksdjurhanteringen och i förekommande fall i samband med fältmässig slakt hanteras animaliska biprodukter i form av djurkroppar. Dessa samlas in och transporteras av transportföretag registrerade för ändamålet. Förbränning sker på godkänd anläggning. Även gödsel, hovmaterial etc som genereras av hästar klassas som animaliskt avfall.

---

<sup>7</sup> Hästpass är obligatoriskt enligt Kommissionens förordning 504/2008 av den 6 juni 2008 om tillämpning av rådets direktiv 90/426/EEG och 90/427/EEG avseende metoder för identifiering av hästdjur (hästpassförordningen). Hästpassen är ett verktyg för att minska spridning av sjukdomar och säkerställa att inte läkemedelsrester finns i hästkött från de djur som går till slakt.

<sup>8</sup> Utfodring av icke livsmedelsproducerande djur är undantagen kraven om foderföretagare enligt foderhygienförordningen (EG) nr 183/2005.

### 7.4.9 Ärendehantering

All tillsyn och kontroll (både planerad och uppkommen) dokumenteras i ärenden som registreras i generalläkarens dokument- och ärendehanteringssystem, som i den senaste versionen benämns Vision. Dokument- och ärendehanteringssystemet infördes 2010 och har bidragit till en bättre överblick över kontrollobjekten och ärendeflöden samt möjlighet till bättre uppföljning. Även servicen mot enskilda och verksamhetsutövare har förbättrats. Vision har även inneburit att vidarerapporteringen av uppgifter till de centrala tillsyns- och kontrollmyndigheterna har blivit enklare.

En förvaltningsgrupp för Vision finns och består av fem personer, varav en är förvaltningsansvarig. De övriga är kontaktpersoner för respektive tillsyns- och kontrollområde.

Försvarsmakten införde under år 2013 ärendehanteringssystemet Vidar. Eftersom Vidar inte innehåller något objektsregister har Försvarsmakten beslutat att generalläkaren får fortsätta att använda det egna systemet Vision. Försvarsmakten har dock avslagit generalläkarens hemställan om att få vara en egen arkivbildande enhet. Det innebär att för vissa av generalläkarens ärenden kommer Vidar att användas. Funktionaliteten i Vidar medför dock att handlingar som skickas inom Försvarsmakten och som rör operativ tillsyn manuellt måste överföras till Vision.

### Vilka typer av ärenden handlägger generalläkaren?

Varje år registrerar generalläkaren drygt 1 000 ärenden som kräver någon form av handläggning. Volymen är störst inom miljöbalkens områden. De vanligaste ärendena är anmälningsärenden enligt miljöbalken med förordningar bl.a. så kallade 12:6-ärenden (se nedan). En del ärenden avser remissvar och och granskade miljörapporter.

Samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken innebär att verksamheter och åtgärder som inte omfattas av anmälnings- och tillståndsplikt enligt miljöbalken ska anmälas till samråd om verksamheten eller åtgärden kommer att väsentligt ändra naturmiljön. Generalläkaren får då meddela försiktighetsmått eller begränsa verksamheten om verksamheten eller åtgärden medför skada på naturmiljön. Ett anmälningsärende kan även avse avveckling av anläggningar, förorenings-skador eller undervattenssprängningar.

Nya verksamheter blir kända för tillståndsmyndigheten i samband med att de tillståndsprövas eller anmäler sig. När det gäller tillståndsgivning hanterar generalläkaren endast tillstånd för avloppsanläggning.

Även enskilda personers klagomål utgör en betydande del av generalläkarens ärendetillströmning. Klagomålsärendena handlar ofta om missnöje över buller i samband med Försvarmaktens flyg- och skjutövningar. Klagomålsärendena är prioriterade och handläggs skyndsamt. Alla klagomålsärenden registreras och om de är relevanta kommuniceras de med verksamhetsutövaren. Svar och beslut översänds för kännedom till klaganden. Generalläkaren har som mål att handlägga klagomålsärenden inom två veckor efter det att ärendet har kommit in.

Beslut i ärendena fattas av generalläkaren eller av annan som utpekats i arbetsordningen eller genom särskilt förordnande. När handläggare fattar beslut i enlighet med generalläkarens delegationsordning ska beslutet kontrasieras av en annan handläggare. Vid avvikande mening ska ärendet överlämnas till generalläkaren för beslut. Beslut förenade med vite fattas av generalläkaren.

#### **7.4.10 Generalläkarens normerande verksamhet**

Av 21 § förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarmakten framgår att generalläkaren får meddela interna föreskrifter för Försvarmakten för efterlevnaden av gällande bestämmelser inom sakområdena.

Generalläkaren har även möjlighet att föreskriva om undantag från bestämmelser gällande avfall och i vissa fall gällande smittskydd (72 § avfallsförordningen [2011:927] respektive 10 § smittskyddsförordningen [2005:255]). Generalläkaren har vidare, när det gäller miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd bemyndigande att meddela föreskrifter som kompletterar gällande bestämmelser (41 § förordningen [1998:899] om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd). Generalläkaren har även i ett antal ytterligare specialförfattningar givits bemyndigande att meddela föreskrifter.

Eftersom generalläkarens föreskrifter ges ut i Försvarets författningssamling (FFS) kan inte generalläkaren självständigt utfärda dessa. Försvarmaktens chefsjurist är ansvarig utgivare av FFS,

Försvarsmaktens interna bestämmelser (FIB) och Försvarsmaktens allmänna råd (FAR) och chefsjuristen ska kontrasingnera Försvarsmaktens föreskrifter. (Se vidare avsnitt 14.3.5 gällande utredningens överväganden angående tillsynsfunktionens föreskriftsrätt.)

#### **7.4.11 Generalläkarens samverkan**

Enligt förvaltningslagen (1986:223) har myndigheter en allmän skyldighet att samverka. Varje myndighet ska lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten (6 §). Det framgår även av bl.a. miljötillsynsförordningen (2011:13) att tillsynsmyndigheter är skyldiga att samarbeta med varandra om arbetet kräver det.

Generalläkaren samverkar fortlöpande med centrala tillsynsmyndigheter, bl.a. Inspektionen för vård och omsorg, Livsmedelsverket, Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen och Läkemedelsverket. Samverkan sker också med länsstyrelser och aktuella kommunala nämnder i olika tillsyns- och kontrollfrågor. Det kan även särskilt nämnas att generalläkaren i samverkan med Naturvårdsverket och länsstyrelserna arbetar med att förtydliga gränserna mellan de olika miljöbalksmyndigheternas tillsynsområden samt att generalläkaren ingår i en samrådsgrupp för revision inom livsmedelskedjan. Enligt generalläkaren kan samarbete med andra myndigheter ibland försvåras då det finns kommuner och ibland vissa delar av länsstyrelserna som inte vet att generalläkaren har egna inspektörer och egna ansvarsområden.

Generalläkaren ingår i Tillsyns- och föreskrifträdet (se nedan). I detta forum finns möjlighet att påverka miljötillsynsarbetet. Rådet har bl.a. arbetat med att skapa ett gemensamt system för utvärdering och uppföljning inom miljöbalkens tillsynsområden.

Generalläkaren deltar också regelmässigt i samrådsorgan för bl.a. flyget och skjutfältsråd för övnings- och skjutfält samt i Försvarsmaktens Fartygsmiljönämnd. Fartygsmiljönämnden är den högsta instansen för att diskutera arbetsmiljö och verksamhets-säkerhet inom marinen.

Generalläkaren får inom ramen för sin tillsynsverksamhet och inom ramen för regeringsbeslut samverka med andra stater och mellanfolkliga organisationer. Generalläkaren samverkar inter-

nationellt bl.a. genom deltagande vid de årliga nordiska generalläkarkonferenserna och vid Nato:s COMEDS-möten (Committee of the Chiefs of Military Medical Services in NATO) i Bryssel. Vid dessa möten bevakar generalläkaren tillsynsfrågor, medicinsk normering och andra föreskriftsfrågor.

### Tillsyns- och föreskriftsrådet (ToFR)

Rådet inrättades i samband med att miljöbalken trädde i kraft år 1999. Rådets uppgifter och vilka myndigheter som ingår i rådet framgår av förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket. Generalläkaren är en av de myndigheter som ingår i rådet. Ledamöterna utses av regeringen. Det är ett samråds- och samverkansorgan för myndigheternas arbete i frågor som rör tillsyn och föreskrifter enligt miljöbalken och EU:s rättsakter inom miljöbalkens område. Motivet till att rådet inrättades var att det fanns behov av att skapa en arena för samråd och samverkan i frågor rörande tillsyn enligt den nya samlade lagstiftningen som balken innebar. Rådet är organisatoriskt placerat som ett särskilt organ inom Naturvårdsverket och består av myndigheter med ansvar för tillsynsvägledning och operativ tillsyn.

Statskontoret, som har utvärderat tillsynsvägledningen inom miljöområdet, föreslår i rapporten att Tillsyns- och föreskriftsrådet ska avvecklas och att Miljösamverkan Sverige ska överta delar av rådets uppgifter.<sup>9</sup> Miljösamverkan Sverige är också ett samverkansorgan kring tillsyn och tillsynsvägledning inom miljöbalksområdet. I Miljösamverkan ingår inte generalläkaren. Målet för samverkan är att öka samsynen och att åstadkomma en mer enhetlig hantering av tillsynsfrågor.

---

<sup>9</sup> Statskontoret 2014:17, *Vägledning till en bättre tillsyn*. En utvärdering av tillsynsvägledningen på miljöområdet.



## 8 Utländsk rätt

### 8.1 Inledning

Det har inte uttryckligen angetts i utredningsuppdraget att undersöka och beskriva andra länders motsvarande tillsyns- och kontrollfunktion. Utredningen har ändå funnit det angeläget att undersöka hur våra geografiskt närmaste länder har organiserat sin tillsyn och kontroll på hälso- och sjukvårdsområdet, miljöområdet, livsmedelsområdet och djurskyddet inom försvaret.

Undersökningen har visat att dessa länder inte har någon renodlad tillsynsfunktion liknande den svenska generalläkarfunktionen. För att få en lite bredare bild har utredningen därför även valt att undersöka hur Frankrike har organiserat sin motsvarande tillsyn och kontroll eftersom den mer liknar den svenska tillsynsfunktionen. Det bör framhållas att syftet med undersökningen inte har varit att beskriva ovannämnda länders lagregleringar. Redovisningen ger i stället en övergripande bild av generalläkarens motsvarande funktion i de ovan nämnda länderna.

Utredningen har haft skriftliga kontakter med motsvarande försvarsdepartementet och Försvarsmakten i Norge, Danmark, Finland och Frankrike. Skrivelserna har varit ställda direkt till berörda tjänstemän och de svar som lämnats representerar således inte någon formell ståndpunkt från de berörda ländernas sida. Det material och svar som utredningen har fått har huvudsakligen bestått i svar på konkreta frågor från utredningen, i vissa fall av en beskrivning av lagstiftningen på området. Materialet har funnits tillgängligt på originalspråk och i något fall på engelska. Det kan inte uteslutas att det i någon enskild detalj har uppstått en missuppfattning om innehållet.

## 8.2 Norge

Generalläkaren motsvaras av chefen för Forsvarets sanitet (hälso- och sjukvården). I Norge är saniteten ett eget truppslag. Chefen för Forsvarets sanitet är direkt underställd försvarssjefen (motsvarande överbefälhavaren) och ingår i Försvarsmaktens ledning. Generalläkaren har graden generalmajor/kontraamiral. Generalläkaren synes ha ett nära samarbete med och förtroende hos försvarsmaktsledningen.

Generalläkaren har såväl en tillsynsfunktion som ett övergripande operativt ansvar för Forsvarets sanitet. I saniteten ingår också djurskydd och fälthygien. Generalläkaren har inte ansvar för miljötillsynen, denna åvilar Forsvarets Kompetansesenter Logistikk. Generalläkarens tillsyn liknar mest internkontroll. Generalläkaren har emellertid föreskriftsrätt inom sitt ansvarsområde.

Även Statens Helsetilsyn (motsvarande Inspektionen för vård och omsorg) utövar tillsyn över det norska försvarets sanitet. Såväl chefen för Forsvarets sanitet som Statens helsetilsyn utövar även tillsyn (systemrevision) vid militära operationer utomlands. Då lagen om statlig tillsyn inte gäller i utlandet har avtal om tillsynen träffats mellan Statens helsetilsyn och Forsvarsdepartementet. I avtalet framgår att Statens helsetilsyn ska undersöka om norsk personal får tillräcklig och försvarlig hälso- och sjukvård. Eftersom den norska civila helselovgivningen (hälsolagstiftningen) inte omfattar hälso- och sjukvård i utlandet grundar sig inte tillsynen direkt på dessa bestämmelser. Vid tillsynen har dock chefen för Forsvarets sanitet och Statens helsetilsyn att utgå från den civila lagstiftningen som en slags måttstock.

## 8.3 Danmark

I Danmark är hälso- och sjukvården ett eget truppslag och en självständig myndighet med Generallægen (generalläkaren) som chef, Forsvarets Sundhedstjeneste (FSU). Generallægen har principielt två huvuduppgifter, att vara rådgivare till försvarschefen i hälso- och sjukvårdsfrågor samt att vara ansvarig för hälso- och sjukvården och djurskyddet inom försvaret. Generallægen har således operativt ansvar men även visst tillsynsansvar inom hälso- och sjukvården

samt djurskyddet. Generallägen utövar tillsyn även i samband med militära operationer utomlands.

Generallägen utövar tillsyn över att Försvarsmakten följer de lagar och regler som finns inom de respektive tillsynsområdena. Tillsynen liknar emellertid mest internkontroll.

Generallägen utövar inte någon miljötillsyn liknade den svenska tillsynen enligt miljöbalken. Miljötillsynen åvilar i stället Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse.

Tillsynsansvaret över hälso- och sjukvårdspersonalen inom försvaret åvilar den statliga tillsynsmyndigheten Sundhedsstyrelsen (motsvarande IVO).

Fødevareministeriet (motsvarande Livsmedelsverket) utövar tillsyn över livsmedelssäkerheten även inom Försvarsmakten. Vid tillsyn utomlands utövar dock Generallägen denna tillsyn.

Generallägen har även inom hälso- och sjukvårdsområdet en lagreglerad politisk tillsynsuppgift. Generallägen ska stå till Folketingets (riksdagens) förfogande för att kontrollera och utreda den militära hälso- och sjukvårdens förhållanden. Generallägen gör då, på Folketingets uppdrag, en utredning utan att försvarsmaktsledningen är inblandad. Folketinget har bl.a. ställt frågor angående hälso- och sjukvården i samband med insatsen i Afghanistan med anledning av de många stupade, svårt lemlästade och invalidiserade.

## 8.4 Finland

Generalläkarfunktionen i Sverige motsvaras i Finland av Försvarsmaktens överläkare. Denne överläkare är medicinalbrigadgeneral och placerad vid Huvudstaben. Vid Huvudstaben finns dessutom två administrativa överläkare som bistår överläkaren.

Överläkaren har tillsynsansvaret över hälso- och sjukvården, djurskyddet, livsmedelssäkerheten samt miljö- och hälsoskyddet. Tillsynen är inte renodlad eftersom överläkaren även har det faktiska operativa ansvaret. Tillsynen liknar mest internkontroll. Överläkaren har även föreskriftsrätt. Överläkaren leder försvarsmaktens medicinalunderhåll som en del av försvarsmaktens logistiksektor. Medicinalärenden sköts i övrigt av Centrum för militärmedicin. Centret lyder under Huvudstaben, men blev vid årsskiftet 2014/2015 en del

av den nybildade logistikanstalten. I Finland finns en särskild lag om hälsovården inom försvarsmakten.

För närvarande pågår en utredning gällande Försvarsmaktens hälsovård. Målet är att organisationstillsynen över Försvarsmaktens hälsovård ska likställas med motsvarande tillsyn för samhället i övrigt. Arbetsgruppen kommer att föreslå att tillsynen över Försvarsmaktens hälsovård ska föras över till Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (motsvarande IVO). Utredningen ska lämna sina förslag senast den 31 december 2015.

## 8.5 Frankrike

Den franska modellen för tillsyn och kontroll uppvisar likheter med den svenska generalläkarfunktionen. Inom försvarsmyndigheten finns en självständig tillsyns- och kontrollfunktion som leds av Médecin général inspecteur (generalläkare med generalmajors tjänsteställning). Denna funktion är klart skild från produktionen och den operativa verksamheten. Médecin général inspecteur är direkt underställd försvarsministern och rapporterar även till denne. Médecin général inspecteur har tillsynsansvaret över hälso- och sjukvården, djurskyddet, och livsmedelssäkerheten samt i viss mån över miljö- och hälsoskyddet. Tillsynen sker även i samband med internationella militära insatser och övningar utomlands.

Médecin général (generalläkare med brigadgenerals tjänsteställning) har ansvaret för den operativa verksamheten.

## 8.6 Sammanfattande slutsatser

Av den genomgång som utredningen har gjort framgår att Frankrikes tillsyns- och kontrollfunktion Médecin général inspecteur synes vara den som är mest jämförbar med den svenska generalläkarfunktionen. Funktionen motsvarande generalläkaren i de nordiska länderna synes vara en befattningshavare som förutom tillsynsansvar även har ett operativt ansvar dvs. att leda militär verksamhet. Det liknar den funktionen som Försvarets sjukvårdsstyrelse hade i Sverige innan generalläkarfunktionen inrättades. Tillsynen liknar då mest egenkontroll. Den danska modellen med politiskt inslag ger emellertid Generallægen en viss självständighet.

Trenden i de nordiska länderna synes gå mot att civila tillsynsmyndigheter i större utsträckning även ska tillsyna försvarets verksamheter. Som exempel på detta kan nämnas att den norska statliga myndigheten, Statens Helsetilsyn, även utövar tillsyn över det norska försvarets hälso- och sjukvård och att det danska Fødevareministeriet även utövar tillsyn över livsmedelssäkerheten inom det danska försvaret. I Finland pågår även en utredning som har som mål att föreslå att tillsynen över hälsovården inom det finska försvaret ska föras över till den statliga myndigheten Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården.



Del III

Överväganden





## 9 Ska tillsynen och kontrollen även fortsättningsvis vara organisatoriskt inordnad i Försvarsmakten?

### 9.1 Inledning

Vi har valt att dela upp våra överväganden och förslag i flera kapitel. Den fråga som utredningen i detta kapitel ska ta ställning till är om tillsynen och kontrollen även fortsättningsvis ska utövas som en funktion inom Försvarsmakten eller om denna helt eller delvis bör överföras till andra organ. Av betydelse vid en sådan prövning är bl.a. utvecklingen av den statliga tillsynen sedan generalläkarfunktionen inrättades år 1994 samt Försvarsmaktens karaktär och uppgifter.

Enligt direktiven ska utredaren inte föreslå bildandet av en ny myndighet för tillsyn och kontroll. Därtill anges i direktiven, eller har identifierats i utredningsarbetet, ett antal andra frågor som i huvudsak är beroende av frågan hur tillsynen och kontrollen ska organiseras, bl.a. vilka sakområden och vilka myndigheter tillsynen och kontrollen bör avse samt om den författningsreglering som reglerar generalläkarens mandat är tillräcklig och tydlig. Vidare ska utredningen redovisa de förslag till författningsändringar som analysen leder till. De övriga frågorna behandlas i de följande kapitlen.

## 9.2 Huvudskälen bakom inrättandet av tillsyns- och kontrollfunktion inom Försvarsmakten

När generalläkarfunktionen inrättades avsåg tillsyns- och kontrollansvaret hälso- och sjukvården inklusive smittskyddet, djurhälsovården, djursjukvården och djurskyddet samt livsmedelssäkerheten och viss del av miljöskyddet inom Försvarsmakten. När miljöbalken infördes år 1999 utökades ansvaret till att avse efterlevnaden över samtliga miljöbalkens områden inom Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt och Fortifikationsverket (prop. 1997/98:45, del I, s. 503 f.).

I samband med förslaget till bildandet av generalläkarfunktionen framhöll regeringen att tillsynen över försvarsmaktens krigssjukvårdsorganisation borde utövas inom försvarsmakten, där kunskap om totalförsvarets verksamhet finns. Regeringen menade vidare att dubbla tillsynsfunktioner för fred- respektive krigstid borde undvikas (prop. 1992/93:100, bil. 5 s. 27 ff.). Även argument som sekretess och att de knappa resurserna kunde utnyttjas mest effektivt genom en tillsynsfunktion inom försvarsmakten fördes fram (SOU 1992:101, s. 29).

## 9.3 Tillsynens utveckling

Mycket har hänt när det gäller utvecklingen av den statliga tillsynen sedan generalläkarfunktionen inrättades. Tillsynen är i dag i fokus på ett helt annat sätt än för 20 år sedan. I regeringens skrivelse, *En tydlig, rättsäker och effektiv tillsyn*, redovisar regeringen generella bedömningar om hur en tillsynsreglering bör vara utformad (skr. 2009/10:79). Själva tillsynsskrivelsen ska utgöra en gemensam utgångspunkt för tillsynen på olika områden. Denna är även avsedd att utgöra ett stöd och en vägledning för det fortsatta arbetet med att se över sektorslagar och deras tillsynsbestämmelser samt fungera som utgångspunkt när regler för tillsyn på nya områden utformas (se vidare avsnitt 5.2).

Som utredningen konstaterat i avsnitt 6.1 har trenden under det senaste årtiondet gått från att utöva tillsyn inom myndigheten mot bildandet av självständiga fristående tillsynsmyndigheter. Syftet är att minska risken för rollkonflikter och därigenom få en mer effek-

tiv och rättsäker tillsyn (prop. 2009/10:75 s. 74). Som exempel på sådana fristående tillsynsmyndigheter kan nämnas Inspektionen för vård och omsorg, Inspektionen för socialförsäkringen, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen och Transportstyrelsen. Polisorganisationskommittén föreslår även i sitt slutbetänkande, *Tillsyn över polisen och Kriminalvården*, SOU 2015:57, att en fristående tillsynsmyndighet ska inrättas för Polismyndigheten och Kriminalvården.

## 9.4 Alternativ till tillsyns- och kontrollfunktion inom Försvarsmakten

Som ett naturligt led i delfrågan ingår att pröva alternativen till hur tillsynen och kontrollen kan organiseras. Enligt direktiven ska dock utredaren inte föreslå bildandet av en ny tillsynsmyndighet.

Inledningsvis kan nämnas att utredningen har övervägt om det skulle vara möjligt att inordna generalläkarens tillsyn och kontroll i t.ex. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap eller den föreslagna tillsynsmyndigheten för Polismyndigheten och Kriminalvården. Utredningen anser dock att ett överförande av generalläkarens tillsyn och kontroll till någon av dessa myndigheter dels skulle leda till att myndigheterna blir väsensskilda från deras nuvarande respektive kommande uppdrag<sup>1</sup>, dels förorsaka merkostnader som inte är samhällsekonomiskt försvarbara. Någon sådan lösning är därför inte lämplig.

Som huvudsakligt alternativ kvarstår att pröva om det är möjligt att inordna generalläkarens nuvarande tillsyn och kontroll eller del därav i ordinarie civila tillsynsmyndigheters verksamheter. Det innebär bl.a. att Inspektionen för vård och omsorg, Livsmedelsverket, Jordbruksverket eller länsstyrelser och kommuners miljö- och hälsoskyddsnämnder (eller motsvarande) i så fall ska utöva den tillsyn och kontroll som i dag åvilar generalläkaren.

Civila tillsynsmyndigheter är i sig inget nytt för Försvarsmakten. Försvarsmakten står redan i dag under tillsyn och kontroll av civila myndigheter, bl.a. från Datainspektionen, Arbetsmiljöverket och Transportstyrelsen. Innan miljöbalken infördes hade även läns-

---

<sup>1</sup> Utredningen har vid sin bedömning även beaktat förslagen i SOU 2015:23, Informations- och cybersäkerhet i Sverige, om att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska ges en allmän tillsynsuppgift över statliga myndigheters arbete.

styrelserna tillsynsansvaret över del av miljöskyddet inom försvarsmyndigheterna. Ingen av dessa myndigheter har eller har haft så stor insyn i Försvarsmaktens verksamhet som generalläkaren.

#### **9.4.1 Länsstyrelsernas och kommunernas förmåga och intresse av att överta tillsynen och kontrollen**

För att få en uppfattning om länsstyrelsernas och kommunernas förmåga och intresse att överta den tillsyn och kontroll som generalläkaren för närvarande utför har utredningen tillfrågat sex länsstyrelser,<sup>2</sup> (de inom vars län större militär verksamhet är belägen) samt arbetsgivar- och intresseorganisationen Sveriges Kommuner och Landsting. Även uppgifter om resursbehoven för tillsynen och kontrollen har efterfrågats.<sup>3</sup>

#### **Sveriges Kommuner och Landsting**

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har haft övergripande diskussioner med sitt etablerade nätverk av kommunala miljöchefer med anledning av utredningens förfrågan.

SKL bedömer att det generellt sett bör vara möjligt för kommunerna att ta över generalläkarens tillsyn utifrån miljöbalken och kontroll över livsmedelslagstiftningen. Det förutsätts dock att tillsyns- respektive kontrollobjekten är fasta, finns inom Sverige samt att fredstid råder.

SKL menar att den tillkommande tillsynen och kontrollen skulle bli ett bra komplement till den myndighetsutövning kommunerna redan bedriver mot civila verksamheter. Förutsättningar finns för en effektiv och rättssäker myndighetsutövning. Generalläkarens nuvarande tillsyns- och kontrolluppgifter skulle bli en viktig komponent och resurs i det kommunala miljö-, hållbarhets- och utveck-

---

<sup>2</sup> Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Hallands län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Östergötlands län och Länsstyrelsen i Blekinge län.

<sup>3</sup> Utredningen om lednings- och myndighetsorganisationen för försvaret (LEMO) lät göra en liknande enkätundersökning när försvarsmaktens hälso- och sjukvård utreddes 1992 (SOU 1992:101). Av svaren att döma synes intresset från de tillfrågade civila tillsynsmyndigheterna att överta dåvarande Försvarets sjukvårdstyrelses tillsyn vid denna tidpunkt varit svalt samt att avsevärt ökade resurser skulle krävas vid ett övertagande av ansvaret.

lingsarbetet. SKL menar att ett övertagande av den miljöbalks-tillsyn och livsmedelskontroll som generalläkaren utövar bör kunna fördelas mellan kommuner, länsstyrelser och Livsmedelsverket på motsvarande sätt som sker på den civila sidan.

Ett eventuellt övertagande av tillsyns- och kontrollobjekt från generalläkaren medför av förklarliga skäl behov av utökade resurser till kommunerna. Även om tillsynen och kontrollen förutsätts finansieras via tillsyns- och kontrollavgifter på motsvarande sätt som för civil verksamhet är det svårt för kommunerna att få full kostnadstäckning via taxan. Vid ett övertagande av generalläkarens tillsyns- och kontrolluppgifter tillkommer dessutom initialkostnader i varierande grad för extra administration, eventuell nyrekrytering, kompetensutveckling etc. varför det bör övervägas medskick av ett statligt ”startbidrag” av motsvarande storlek till kommunerna.

### Länsstyrelserna

I stark sammanfattning får svaren bedömas innebära att tillfrågade länsstyrelser har intresse och förmågan att överta generalläkarens tillsyn över aktuella delar av miljöområdet omfattande miljöfarlig verksamhet, naturvård och vattenverksamhet samt kontrollen över djurskyddet, djurhälsovården och djursjukvården. Länsstyrelserna menar dock att tillsynen och kontrollen över hemliga anläggningar och verksamhet i krigstid kan bli problematisk. Vidare bedriver länsstyrelserna ingen internationell tillsyn eller kontroll.

En avgörande förutsättning för länsstyrelsernas intresse av ett övertagande av tillsyns- och kontrolluppgifterna är att uppdraget åtföljs av tillräckliga medel då de aktuella tillsyns- och kontrollområdena huvudsakligen inte är avgiftsfinansierade.

#### **9.4.2 Livsmedelverkets förmåga och intresse av att överta tillsynen och kontrollen**

Livsmedelsverket har lämnat synpunkter gällande frågan hur livsmedelskontrollen framöver ska vara organiserad. Livsmedelsverket anser att den sammanhållna tillsynen och kontrollen inom Försvarsmakten är en lösning med flera fördelar. Kostnadseffektivitet, lik-

värdighet och grundläggande kännedom om Försvarmaktens verksamhet är något som kan uppnås med en egen organisation.

Det är dock av avgörande betydelse för tillsynens och kontrollens trovärdighet att kontrollen är oberoende av Försvarmakten, både ekonomiskt och organisatoriskt. Kontrollen måste kunna utövas fritt från påverkan från kontrollobjekten.

I det fall utredningen kommer fram till att det bästa är att tillsynen/kontrollen utförs av myndigheter utanför Försvarmakten förordar Livsmedelsverket att ansvaret för kontroll av dricksvatten och andra livsmedel, animaliska biprodukter samt tillhörande djurskydd och smittskydd förs över till Livsmedelsverket. Livsmedelsverket har lång erfarenhet och hög kunskapsnivå med egen operativ kontroll av dricksvatten och andra livsmedel, djurskydd, smittskydd och animaliskt avfall inbegripet administration av personal och ekonomi (inklusive avgiftshantering). Verket har en tydlig position och erfarenhet av att samordna områden som sträcker sig över flera olika myndigheter, departement och andra operativa kontrollmyndigheter samt har en aktiv roll internationellt inom sitt ansvarsområde. Livsmedelsverket är väl skickat att utöva en effektiv och likvärdig kontroll av Försvarmaktens och tillhörande stödmyndigheters anläggningar och verksamheter inom och utom landet.

### **9.4.3 Inspektionen för vård och omsorgs förmåga och intresse att överta tillsynen**

Utredningen har tillfrågat Inspektionen för vård och omsorg (IVO) om dess förmåga och intresse att överta generalläkarens tillsyn över Försvarmaktens hälso- och sjukvård samt smittskydd. IVO har i sitt svar ställt sig positiv till ett övertagande av generalläkarens tillsyn inom landet men samtidigt förordat att generalläkarfunktionen har kvar tillsynsansvaret.

IVO framhåller att generalläkarfunktionen torde vara en lösning som alltjämt har många fördelar, framförallt ur kostnadshänseende, likvärdighet och att funktionen besitter en god kunskap om Försvarmaktens speciella verksamhet och särart.

IVO gör samtidigt gällande att ett övertagande av tillsynsansvaret skulle leda till att tillsynen över all hälso- och sjukvård i landet skulle komma att utövas av en statlig myndighet vilket har uppenbara fördelar i form av såväl effektivitetsvinster som säkerställande

av enhetliga bedömningar inom tillsynsområdet. IVO menar dock att det inte skulle vara möjligt att bedriva tillsyn över militära insatser utomlands på sätt som sker i dag eftersom IVO:s tillsyn är begränsad till Sveriges territorium.

IVO konstaterar vidare att den egeninitierade tillsynen främst är riskbaserad och att verksamheter med störst patientsäkerhetsrisker måste prioriteras. Då Försvarmakten, i egenskap av vårdgivare, utgör en mycket liten del av den totala andelen vårdgivare i landet och generellt sett inte heller bedriver vård som innefattar högriskbetonad verksamhet kommer Försvarmaktens hälso- och sjukvård, vid ett övertagande, sannolikt inte bli föremål för inspektioner i samma höga utsträckning som i dag.<sup>4</sup>

Ett eventuellt övertagande av tillsynsansvaret från generalläkaren skulle, oavsett omfattningen av antalet inspektioner, medföra merkostnader för IVO. Grovt uppskattat beräknas merkostnaderna för ett övertagande uppgå till cirka 1 000 000 kronor per år.

## 9.5 Generalläkarens syn på hur tillsynen och kontrollen fungerar

Utredningen har träffat generalläkaren och några av hans medarbetare.<sup>5</sup> Den bild som förmedlats är att tillsynen och kontrollen fungerar mycket bättre i dag än för några år sedan.

Generalläkaren anser att det är olämpligt att överföra tillsynen och kontrollen till civila tillsynsmyndigheter. Flertalet av generalläkarens tillsyns- och kontrollobjekt är av sådan art att de civila myndigheterna saknar kunskap och erfarenhet av dessa. Generalläkaren menar att det är viktigt att det finns en realistisk och enhetlig bedömning i tillsyns- och kontrollfrågorna oberoende av var i landet verksamheten bedrivs. Även sekretesskäl gör att tillsynen och kontrollen bör åvila generalläkaren.

Generalläkaren anser dock att Försvarmaktens styrning och kontroll gällande de ekonomiska, personella och förvaltningsmässiga resurserna gör att tillsynens och kontrollens oberoende kan ifråga-

---

<sup>4</sup> Under 2014 genomförde generalläkaren sammanlagt 12 inspektioner och 32 tillsynsbesök inom Försvarmaktens hälso- och sjukvårdsverksamheter.

<sup>5</sup> Avdelningschefen, juristen, en miljö- och hälsoskyddsinspektör, en stabsveterinär och en hälso- och sjukvårdsinspektör.

sättas.<sup>6</sup> Generalläkaren upplever emellertid att dialogen och förståelsen från verksamhetsutövarnas sida har ökat under de senaste åren. Regelmässigt avhjälpas nu påtalade brister och kontrollobjekten ser tillsynen och kontrollen huvudsakligen som något positivt.

## 9.6 Försvarsmyndigheternas syn på tillsynen och kontrollen

### 9.6.1 Försvarsmakten

Utredningen har genomfört intervjuer med företrädare för Försvarsmakten.<sup>7</sup> Dessa har i huvudsak förmedlat en samstämmig bild av att generalläkarens tillsyn och kontroll fungerar bra och att denna bidrar till en positiv utveckling av verksamheten, inte minst på miljöområdet. Samsyn om krav och mål råder inom de flesta sakområden.

Den övervägande majoriteten anser inte att det finns några fördelar med att flytta över tillsynen och kontrollen till civila tillsynsmyndigheter. En sådan överflytt skulle leda till stora effektivitetsförluster och sekretessproblem. Mycket tid skulle komma att krävas för att informera de civila tillsynsmyndigheterna om försvarets verksamhet.

Generalläkaren har kunskap om och förståelse för verksamheten. Det gäller inte minst vid de militära insatserna och övningarna utomlands.

Om kommuner och länsstyrelser i stället ska utöva tillsynen kommer bedömningar och krav att variera. Det skulle även leda till att en stor mängd personer får kännedom om försvarets struktur och arbete, vilket är olämpligt. Tillsynen och kontrollen över försvaret skulle inte heller komma att prioriteras på det sätt som är nödvändigt.

Försvarsmaktens chefsläkare har en avvikande uppfattning och menar att tillsynen över Försvarsmaktens hälso- och sjukvård samt smittskydd borde åvila Inspektionen för vård och omsorg. Grunden

---

<sup>6</sup> Generalläkaren har i 2009 års verksamhetsberättelse påpekat att Försvarsmaktens försök till styrning och stöd inte till fullo säkerställer tillsynsmyndighetens självständighet.

<sup>7</sup> Chefen för produktionsledningen, ställföreträdande chefen för infraavdelningen, chefen för miljöavdelningen, chefen för försvarsmedicinen, chefen för säkerhetsinspektionen, sjöinspektören inom säkerhetsinspektionen, tf. flygsäkerhetsinspektören samt den interne utredaren av försvarsmedicinen.



för den ståndpunkten är att den hälso- och sjukvård som bedrivs inom Försvarsmakten inte nämnvärt skiljer sig åt från den hälso- och sjukvård som bedrivs i det civila. Vidare tenderar tillsynen i dag, på grund av de få objekten, att fokusera på detaljer i stället för på övergripande strategiska frågor. Chefen för produktionsledningen, under vilken försvarsmedicinen sorterar, har däremot den ståndpunkt som framgår av det föregående.

### 9.6.2 Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt och Fortifikationsverket

Utredningen har skriftligen tillfrågat Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt och Fortifikationsverket om hur myndigheterna upplever att generalläkarens miljö- och hälsoskyddstillsyn fungerar.

Sammanfattningsvis ger stödmyndigheterna en bild av att den tillsyn generalläkaren utövar är ändamålsenlig, självständig och effektiv samt leder till åtgärder som skyddar människors hälsa och miljö. Om denna tillsyn överförs till civila och fler aktörer menar myndigheterna att risken för försämringar avseende sekretess, enhetlighet, kunskap och samverkan ökar.

Den civila tillsynen över hälso- och sjukvården samt kontrollen över djurskyddet och livsmedel fungerar emellertid bra.

## 9.7 Överväganden

**Utredningens bedömning:** Tillsyns- och kontrollfunktionen bör även fortsättningsvis vara organisatoriskt inordnad i Försvarsmakten.

Tillsyn bör enligt regeringens tillsynsskrivelse utövas av ett organ som är självständigt från den verksamhet som ska vara föremål för tillsynen. Detta garanterar en trovärdighet i verksamheten. Utgångspunkten är därför att man ska undvika situationer där ett organ utövar tillsyn över den egna verksamheten. Enligt regeringen går det dock inte att bortse från att många tillsynsområden har väsentligt olika förutsättningar, som påverkar hur tillsynsregelverket bör

utformas för att effektivt bidra till att de materiella reglerna efterlevs och intentionerna i regelverken förverkligas. De särskilda förhållanden som råder inom ett tillsynsområde kan därför utgöra skäl för att göra avsteg från de generella bedömningarna, och då kan enhetlighet och samordning mellan tillsynsregleringar behöva stå tillbaka. Det är alltså möjligt att det handlar om tillsyn även om inte alla kriterier är uppfyllda (skr. 2009/10:79 s. 13 och 16).

Det kan också framhållas att modellen med en tillsynsfunktion inom en statlig myndighet har tillämpats på flera områden. Systemet har i stort fungerat väl, även om tillsynsfunktionerna på transportområdet numera har samlats hos Transportstyrelsen. Regeringen har också under senare tid, när det gäller tillsynen över militär luftfart, använt generalläkarfunktionen som modell vid inrättandet av flygsäkerhetsinspektören inom Försvarmakten (prop. 2012/13:165 s. 53 f.).

Försvarmakten särskiljer sig från andra förvaltningsmyndigheter i väsentliga avseenden. Försvarmakten ska upprätthålla och utveckla ett militärt försvar. Grunden för detta ska vara förmågan till väpnad strid (1 § förordningen [2007:1266] med instruktion för Försvarmakten). Försvarsområdet är vidare stort med ett årligt anslag på drygt 40 miljarder kronor. Dessutom är försvaret en komplex verksamhet som omgärdas av sekretess, vilket bl.a. skapar svårighet med transparensen. Det har hittills ansetts att tillsynen och kontrollen över denna speciella och unika verksamhet bäst utövas av en funktion inom Försvarmakten som besitter både god kunskap om Försvarmaktens verksamhet och ett gott fackkunnande (prop. 1992/93:100, bil. 5, s. 27 ff.).

När tillsyns- och kontrollfunktionen, som i generalläkarfunktionen fall, är en del av organisationen i vilken verksamhetsutövaren ingår har den inte den annars naturliga självständigheten från kontrollobjektet (Försvarmakten). Försvarmakten har bl.a. möjlighet till styrning av generalläkarfunktionen genom tilldelningen av ekonomiska, personella och förvaltningsmässiga resurser, vilket gör att självständigheten kan ifrågasättas.

Generalläkarens sammanhållna tillsyn och kontroll av olika områden inom Försvarmakten är dock en lösning med flera fördelar. Kostnadseffektivitet, likvärdighet och grundläggande känedom om Försvarmaktens verksamhet uppnås med generalläkarfunktionen. Att decentralisera tillsynen och kontrollen till lokala,

civila myndigheter skulle sannolikt leda till att kraven från tillsyns- och kontrollmyndigheterna skulle komma att variera.

Försvarsmaktens unika karaktär och särskilda behov motiverar en tillsyn och kontroll som jämfört med andra områden i samhället kan framstå som något mer frekvent och som delvis avviker från den riskbedömning som görs för samhället i övrigt. Särskilda krav måste även ställas på dem som utövar tillsyn och kontroll över en verksamhet av denna art. Det är också nödvändigt att den som blir föremål för tillsynen och kontrollen uppfattar att det finns en både djup och bred kunskap på tillsynsenheten. För att kunna utöva denna unika tillsyn och kontroll måste inspektörerna ha god känedom om såväl Försvarsmaktens objekt som kunskap och förståelse för Försvarsmaktens verksamhet i stort. Inom generalläkarfunktionen finns denna kompetens samlad och tillsynen och kontrollen sker på lokal, regional och central nivå.

Generalläkarfunktionens mindre storlek gör verksamheten sårbar vid personella förändringar men fördelarna av enhetliga bedömningar och att känslig sekretessbelagd information stannar inom en liten krets uppväger detta. Generalläkarens personal är säkerhetsprövad och kan därmed få tillgång till hemlig information som har betydelse för tillsyns- och kontrollverksamheten. För att godkännas måste man vara svensk medborgare. Det skulle vara förenat med betydande svårigheter att ålägga de civila tillsynsmyndigheterna motsvarande säkerhetsskydds krav.

Generalläkaren tillsynar också planering inför samt kontrollerar Försvarsmaktens militära insatser och övningar utom riket. Att låta civila tillsyns- och kontrollmyndigheter tillsyna planering på motsvarande sätt synes inte bara vara praktiskt svårt utan direkt olämpligt. Om någon form av tillsyn och kontroll även fortsättningsvis ska bedrivas utom riket innebär det även svårigheter för de civila tillsyns- och kontrollmyndigheterna. (När det gäller utredningens överväganden om tillsynsfunktionens mandat utomlands, se vidare kap. 13.)

Sveriges Kommuner och Landsting har vid sitt ställningstagande förutsatt att tillsyns- respektive kontrollobjekten är fasta, finns inom Sverige samt att fredstid råder. Det innebär att de objekt som ej är fasta (fartyg, övningar, fältverksamhet i övrigt), som finns utanför Sverige (insatser och övningar utomlands) samt all verksamhet när fred inte råder ska genomföras av någon annan. Teore-

tiskt kan en uppdelning av tillsyns- och kontrollansvaret ske, t.ex. så att de civila tillsyns- och kontrollmyndigheterna får tillsynen och kontrollen över militär verksamhet i fredstid eller ”innanför grindarna” medan generalläkaren behåller tillsynen och kontrollen över andra anläggningar, fältövningar m.m. En sådan uppdelning har dock utretts tidigare och befunnits olämplig (SOU 1978:44 s. 12–13 och prop. 1992/93:100 s. 27 ff.). En sådan lösning skulle även leda till onödiga kompetenstvister och ökade kostnader.

Att samla generalläkarens tillsyn och kontroll hos centrala statliga verk synes vara ett bättre alternativ. Det skulle innebära att Inspektionen för vård och omsorg (IVO), Naturvårdsverket, Livsmedelsverket och Jordbruksverket får ansvar för generalläkarens tillsyn och kontroll inom myndigheternas respektive sakområden. Säkerhets- och sekretessfrågor skulle vid en sådan lösning i viss mån bli enklare att hantera. Kompetensen avseende Försvarsmaktens objekt och verksamhet samt enhetliga bedömningar blir också lättare att upprätthålla på central nivå. Risken är dock även vid en sådan lösning att tillsynen och kontrollen inte skulle få samma fokus som i dag.<sup>8</sup>

När det särskilt gäller tillsynsansvaret över Försvarsmaktens hälso- och sjukvård samt smittskydd gör utredningen följande bedömning. Vid en överföring av tillsynsansvaret till IVO så skulle tillsynen över all landets hälso- och sjukvård samt smittskydd därmed bli samlad inom en statlig myndighet, vilket kan ha fördelar i form av effektivitetsvinster och likriktade bedömningar inom tillsynsområdet. IVO har också ställt sig positiv till ett övertagande av tillsynen med reservation för svårigheter i samband med tillsyn och kontroll utomlands.

Verksamheten inom förbandssjukvården är dock att betrakta som en integrerad del av Försvarsmaktens verksamhet, i nära samband med krigsplanerings- och krigsförberedelseverksamhet. Verksamheten i fred är helt naturligt anpassad till det sätt på vilket verk-

---

<sup>8</sup> Se bl.a. Statskontoret, Patientklagomål och patientsäkerhet, Utvärdering av hanteringen av enskildas klagomål mot hälso- och sjukvården, 2014:23, s. 57 och generaldirektörens uttalande om att det finns ett mycket begränsat utrymme för det riskbaserade arbetssätt som IVO vill bedriva och som regeringen har efterfrågat. Orsaken är att merparten av tillsynens resurser är låsta för att kunna leva upp till författningsreglerade krav rörande enskildas klagomål mot hälso- och sjukvården samt s.k. frekvenstillsyn av boenden för barn och unga. IVO hade drygt 6 000 enskilda klagomål i ärendebalans i januari 2014 (utdrag ur IVO:s årsredovisning för 2014 s. 3 och 17).

samheten behöver utföras i krig. De argument som tidigare har framförts om att sjukvården i krig ställer särskilda krav på tillsyn och att dubbla tillsynsfunktioner bör undvikas är alltså bärkraftiga. Utredningen menar därför att det ur såväl resurs- som kompetensskäl synes orationellt att överlåta denna tillsyn till en civil tillsynsmyndighet. Generalläkarens tillsyn inom hälso- och sjukvårdsområdet gagnar Försvarsmakten. Generalläkarens uppmärksammade brister har bl.a. bidragit till att Försvarsmakten under 2014 tillsatte en utredning gällande försvarsmedicinen.<sup>9</sup>

Ett eventuellt övertagande av tillsyns- och kontrollobjekt från generalläkaren skulle medföra behov av utökade resurser till de civila tillsynsmyndigheterna. Även om en stor del av tillsynen och kontrollen förutsätts finansieras via tillsyns- och kontrollavgifter på motsvarande sätt som för civil verksamhet synes tillsyns- och kontrollmyndigheterna ha svårt att få full kostnadstäckning via taxan. Vid ett övertagande av tillsyns- och kontrollmandatet tillkommer dessutom initialkostnader i varierande grad för extra administration, eventuell nyrekrytering, kompetensutveckling etc. Även Försvarsmakten skulle drabbas av merkostnader i form av bl.a. särskilda informationsinsatser och administrativt merarbete för att koordinera tillsynen och kontrollen. Det skulle därmed inte vara ett effektivt resursutnyttjande att splittra tillsynen och kontrollen till att hanteras av flera olika organ. För det fall tillsynen och kontrollen skulle samlas hos de centrala statliga verken synes denna hantering dock kunna bli något mindre resurskrävande. Dock kommer samhällskostnaderna att öka oavsett vilket alternativ som väljs.

Sammanfattningsvis konstaterar utredningen att det, främst på grund av Försvarsmaktens särart, nationella betydelse och behov av sekretesskydd inte är lämpligt att överföra generalläkarens tillsyn och kontroll till civila tillsynsmyndigheter. För att göra en övergripande förändring av hur en mycket väl fungerande tillsyn och kontroll är organiserad krävs starka skäl. Några sådana skäl har inte utredningen funnit. Den ofrånkomliga slutsatsen är att rådande ansvarsförhållanden inte bara är de mest effektiva och resurssnåla för Försvarsmakten, utan också för övriga delar av samhället.

---

<sup>9</sup> Direktiv 2014-11-11, FM2014-1315:31. Utredningens förslag remissbehandlas för närvarande internt.

Effektivitetsvinsterna med att vara ställd under tillsyn och kontroll av en enda tillsyns- och kontrollfunktion, som dessutom är speciellt insatt i förekommande problem, i stället för att vara ställd under tillsyn och kontroll av flera olika myndigheter, för vilka Försvarmakten utgör en mycket liten del av tillsyns- och kontrollobjekten är uppenbara. Det mest ändamålsenliga och rationella är därför att tillsyns- och kontrollfunktionen fortsatt är organisatoriskt inordnad i Försvarmakten. Utredningen föreslår därför ingen ändring i denna del. En förutsättning för en sådan lösning är dock att åtgärder vidtas så att tillsynen och kontrollen får en ökad självständighet mot kontrollobjektet (Försvarmakten). Se vidare utredningens förslag i kap. 11.

# 10 Tillsynsfunktionens benämning

## 10.1 Inledning

Av utredningens direktiv framgår att utredningen ska bedöma om benämningen generalläkaren bör användas för tillsynsfunktionen eller om den bör kunna användas av Försvarsmakten för någon annan befattningshavare. I detta kapitel redovisar utredningen sina överväganden i frågan.

## 10.2 Överväganden

<p><b>Utredningens förslag:</b> Tillsynsfunktionen ska framöver benämnas försvarsinspektören för hälsa och miljö.</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Utredningen anser att benämningen generalläkaren är missvisande ur flera aspekter. Benämningen speglar inte att det är fråga om tillsyn och kontroll. Vidare ligger tyngdpunkten i generalläkarens tillsynsarbete sedan några år tillbaka på miljöområdet. Benämningen för dock närmast tankarna till att generalläkaren är den högste verksamhetsansvarige för militär sjukvård. Enligt Försvarsmakten orsakar titeln också missförstånd vid internationella kontakter då motsvarande benämning internationellt oftast innehas av just den högste verksamhetsansvarige för militär sjukvård. Vidare signalerar graden general att befattningen inte är civil utan styrs av Försvarsmakten och därmed inte är självständig.

Nackdelen med ett byte av titeln är främst att benämningen har använts på den renodlade tillsyns- och kontrollfunktionen sedan 2007 och därmed är väl inarbetad. Enligt utredningens mening uppväger dock inte detta faktum nackdelarna med den nuvarande benämningen. Utredningen föreslår därför att tillsyns- och kontroll-

funktionen inom Försvarsmakten inte längre ska benämnas generalläkaren.

Det faktum att det är frågan om en tillsynsfunktion inom myndigheten Försvarsmakten komplicerar frågan om benämningen. Är det möjligt att ge tillsyns- och normgivningsmandat till en organisationsenhet inom Försvarsmakten eller måste man, som i dag, peka ut en särskild tjänsteman. Enligt utredningens mening är det avgörande för denna bedömning om tillsynsfunktionen är att anse som myndighet i detta sammanhang (se bl.a. 8 kap. 1 § regeringsformen).

Enligt regeringsformens terminologi är samtliga statliga och kommunala organ med undantag av riksdagen och de kommunala beslutande församlingarna (kommunfullmäktige, landstingsfullmäktige och regionfullmäktige) myndigheter. I motiven till regeringsformen har klart utsagts att grundlagens termer ”myndighet” och ”förvaltningsmyndighet” är organisatoriska termer (prop. 1973:90 s. 233, jfr s. 396). Det överensstämmer också med tryckfrihetsförordningens och offentlighets- och sekretesslagens myndighetsbegrepp. Myndighetsbegrepp tar således inte sikte på ett organs funktionella karaktär.

I förarbetena till miljöbalken sägs det att tillsynen av ett antal lagar utövas av en särskild tjänsteman i Högkvarteret, generalläkaren. Det sägs också att generalläkaren likställs med myndighet i tillsynsfrågor (prop. 1997/98:45, del 1, s. 503–504). Av 26 kap. 3 § miljöbalken framgår att tillsynen utövas av Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, generalläkaren, länsstyrelsen, andra statliga myndigheter och kommunerna (tillsynsmyndigheter) i enlighet med vad regeringen bestämmer.

Tills för några år sedan fanns sjöfartsinspektionen som en del av Sjöfartsverket. Denna uppvisade organisatoriska likheter med generalläkarfunktionen. Sjöfartsinspektionens arbete syftade till att förebygga olyckor på och med fartyg samt att förebygga föroreningar från fartyg. I den numera upphävda 17 § i förordningen (2007:1161) med instruktion för Sjöfartsverket angavs Sjöfartsinspektionens ansvar. Där föreskrevs att chefen för Sjöfartsinspektionen skulle ansvara för, besluta om föreskrifter och besluta i enskilda fall i frågor om sjösäkerhet, förorening från fartyg, behörigheter för sjöfolk, bemanning av fartyg, arbetsmiljö, vilotider, sjöfartsskydd och hamnskydd i den mån dessa frågor ankom på Sjöfartsverket, samt



utöva tillsyn över efterlevnaden av sådana föreskrifter och beslut. Chefen för Sjöfartsinspektionen skulle även ansvara för undersökning av olyckor inom de områden som anges i första stycket 1, i den mån sådana undersökningar ankom på Sjöfartsverket.

En liknande ordning gällde också för chefen för luftfartsinspektionen innan den bröts ur Luftfartsverket och blev Luftfartsstyrelsen 2005. Luftfartsinspektionen var en i huvudsak självständig del av Luftfartsverket. Enligt 15 § i den numera upphävda förordningen (1988:78) med instruktion för Luftfartsverket stadgades att chefen för luftfartsinspektionen ansvarade för och beslutade i sådana frågor om fastställande av säkerhetsnormer för den civila luftfarten och dess markanordningar som ankom på Luftfartsverket samt frågor om tillsyn över efterlevnaden av dessa normer, frågor om övervakning av den civila luftfarten och dess markanordningars tillförlitlighet från flygsäkerhetssynpunkt samt sådana frågor om undersökning av luftfartsolyckor som ankom på Luftfartsverket.

När det gäller tillsynen över militär luftfart beslutade regeringen i oktober 2013 att låta tillsynen över denna vara kvar inom Försvarsmakten. Denna tillsyn utövas sedan den 1 januari 2014 av en särskild tjänsteman, flygsäkerhetsinspektören inom Försvarsmakten.

Mot bakgrund av ovanstående konstaterar utredningen att tillsynsfunktionen uppvisar likheter med begreppet myndighet. Det är ett i författning reglerat organ som har en avgränsad funktion, vilken den utövar självständigt från Försvarsmakten. Det faktum att tillsynsfunktionen ingår i en myndighet Försvarsmakten gör dock att det synes rimligare och bättre passa in i organisationen att ge tillsyns- och normgivningsmandatet till en särskild tjänsteman på sätt som gjorts historiskt inom såväl Försvarsmakten som inom de nämnda myndigheterna på transportområdet.

Funktionen bör som inledningsvis nämnts ha en benämning som leder tankarna till tillsyn och kontroll och på ett bättre sätt speglar de olika tillsyns- och kontrollområdena. Utredningen föreslår mot bakgrund härav att generalläkaren ska byta benämning till *försvarsinspektören för hälsa- och miljö*.

I den fortsatta texten kommer utredningen att använda den nya benämningen eller tillsynsfunktionen i stället för generalläkaren när den behandlar funktionens uppgifter och förhållanden i framtiden. I beskrivningarna av funktionens nuvarande uppgifter och förhållanden används benämningen generalläkaren. I en del sådana fall

används också ordet tillsynsfunktion när det av sammanhanget framgår att det är den nuvarande organisationen som avses.

På vilket sätt benämningen generalläkare framöver bör användas inom Försvarsmakten är det myndighetens sak att själv bestämma.

Utredningens förslag föranleder ändringar i strålskyddslagen (1988:220), miljöbalken, lagen (2006:1570) om skydd mot internationella hot mot människors hälsa, kungörelsen (1942:725) med närmare föreskrifter angående tillämpning av lagen den 18 juli 1942 (nr 723) om skyddsymponing inom försvarsväsendet, förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken, förordningen (2007:667) om allvarliga miljöskador, strålskydds-förordningen (1988:293), förordningen (1995:241) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m., anställningsförordningen (1994:373), förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, förordningen (1993:1322) om informationsutbyte inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet i fråga om farliga konsumentvaror, smittskyddsförordningen (2004:255), livsmedelsförordningen (2006:813), förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten, förordningen (2008:245) om kemiska produkter och biotekniska organismer, miljötillsynsförordningen (2011:13), avfallsförordningen (2011:927), förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket, förordningen (2013:413) om kosmetiska produkter och förordningen (2014:425) om bekämpningsmedel.

# 11 Åtgärder för att förstärka tillsynsfunktionens självständighet

## 11.1 Inledning

Utredningen har i avsnitt 9.7 kommit fram till att tillsynsfunktionen även fortsättningsvis bör vara organisatoriskt inordnad i Försvarsmakten. En förutsättning för det är dock att åtgärder vidtas så att tillsynen och kontrollen får en ökad självständighet mot kontrollobjektet (Försvarsmakten). I detta kapitel föreslår utredningen vilka åtgärder som kan vidtas för att uppnå detta.

## 11.2 De ekonomiska, personella och förvaltningsmässiga resurserna

**Utredningens förslag:** Tillsynsfunktionen ska tilldelas medel för kostnader för löner och tillsyns- och kontrollverksamheten i regleringsbrevet för Försvarsmakten. Tillsynsfunktionens behov av medel ska framgå av Försvarsmaktens budgetunderlag och inför budgetregleringen ska en dialog om saken föras mellan Regeringskansliet (Försvarsdepartementet), Försvarsmakten och försvarsinspektören för hälsa och miljö. De kostnader i övrigt som tillsynsfunktionens verksamhet ger upphov till, såsom för lokaler och gemensamma stödfunktioner, ska behandlas på samma sätt som i dag.

När tillsynsfunktionen är en del av organisationen i vilken verksamhetsutövaren också ingår, står behovet av ökade resurser i direkt intressekonflikt med motsvarande behov för den operativa verksamheten. Som framkommit i föregående kapitel synes också Försvars-

maktens tilldelning av resurser till tillsynsfunktionen göra att självständigheten kan ifrågasättas (se avsnitt 9.5 och 9.7).

Av Försvarsmaktens regleringsbrev framgår vilket stöd Försvarsmakten kan ge generalläkaren avseende medelstilldelning för att bedriva den av regeringen fastställda verksamheten. Generalläkaren har i dag ingen egen anslagspost utan ingår i Utgiftsområde 6, anslaget 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap*, anslagsposten 1.<sup>1</sup> Av de närmare villkoren för anslagsposten framgår att högst 2 500 000<sup>2</sup> kronor får användas för tillsynsverksamheten, exklusive lönekostnader. Vidare framgår det att erforderlig personal ska ställas till generalläkarens förfogande så att tillsynsuppgiften kan lösas enligt lag och andra föreskrifter.

Försvarsmaktens kostnader för tillsynsfunktionens förvaltning (huvudsakligen lokaler, IT, säkerhetstjänst, expeditionstjänst samt personal- och ekonomiadministration) ingår inte i det högsta belopp som anges i regleringsbrevet.

Inom detta högsta belopp beslutar Försvarsmakten en budgetram för tillsynsfunktionen. Försvarsmaktens budgetram för denna anges för år 2015 till 1 590 000 kronor. Generalläkaren har budgeterat för ett medelsbehov om 1 787 000 kronor.

Trovärdighets- och självständighetsproblemet skulle kunna lösas om tillsynsfunktionen blev en egen myndighet med finansiering genom anslag eller genom avgifter. Direktiven hindrar dock utredningen från att föreslå något sådant.

Inom ramen för nuvarande ordning kan dock en i förhållande till Försvarsmakten ökad ekonomisk självständighet åstadkommas om regeringen och Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) tog en mer aktiv del i beslutet att finansiera tillsynsfunktionens verksamhet än vad som nu är fallet. Utredningen har i detta sammanhang övervägt om tillsynsfunktionen borde tilldelas medel via en särskild anslagspost. Regeringens strävan mot att minska antalet anslagsposter inom Försvarsmakten talar dock mot detta alternativ. Om ett sådant förslag förs fram kommer sannolikt även samma ordning

---

<sup>1</sup> Försvarsmaktens verksamhet finansieras över Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap och följande 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap*, 1:2 *Försvarsmaktens insatser internationellt*, 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar*, 1:4 *Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar* och 1:5 *Forskning och teknikutveckling*.

<sup>2</sup> Avsnitt 4.1 Villkor för anslag 1.1., anslagsposten 1, punkten 8, i 2015 års regleringsbrev för Försvarsmakten.

att förespråkas inom andra tillsynsfunktioner inom Försvarsmakten. Utredningen föreslår i stället att tillsynsfunktionen i regleringsbrevet tilldelas medel för kostnader för löner och för tillsyns- och kontrollverksamheten.<sup>3</sup> Genom att låta lönekostnaderna ingå härigenom försvarsinspektören för hälsa och miljö ett ökat utrymme för att mer självständigt kunna planera sina personalresurser. Tillsynsfunktionens behov av medel bör framgå av Försvarsmaktens budgetunderlag, som i denna del bör bygga på uppgifter från inspektören. Inför budgetregleringen bör en dialog om saken föras mellan Regeringskansliet (Försvarsdepartementet), Försvarsmakten och försvarsinspektören för hälsa och miljö. Enligt utredningens mening bör det överlämnas till parterna själva att se till att förslaget genomförs, från Försvarsdepartementets sida i myndighetsdialogen med Försvarsmakten. Någon författningsreglering bedöms därför inte nödvändig.

Tillsynsfunktionens del av kostnaderna för lokaler och gemensamma stödfunktioner bör behandlas på samma sätt som i dag och inte specificeras. En annan ordning skulle leda till avsevärda administrativa svårigheter för såväl Försvarsmakten som för tillsynsfunktionen.

### 11.3 Anställningsprocessen vid tillsättning av försvarsinspektören för hälsa och miljö

**Utredningens förslag:** Regeringen (Försvarsdepartementet) ska fatta beslut om anställning och placering av försvarsinspektören för hälsa och miljö efter ett ordinärt ansökningsförfarande varigenom den nuvarande ordningen med nomineringar från Försvarsmaktens sida slopas. Förslaget föranleder ändring i 24 § andra stycket förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten och i bilaga 2 till förordningen.

**Utredningens bedömning:** Förslaget innebär inte att regeringen får något arbetsgivaransvar för försvarsinspektören för hälsa och miljö utan det åvilar Försvarsmakten. Det ankommer således på Försvarsmakten att bl.a. bestämma lön och andra förmåner för inspektören.

<sup>3</sup> Även kostnaderna för försvarsinspektören för hälsa och miljöes lön bör ingå här.

Det är regeringen som efter förslag från Förvarsmakten beslutar om placering<sup>4</sup> på befattning som generalläkare (25 § andra stycket med hänvisning till bilaga 2 i förordningen [2007:1266] med instruktion för Förvarsmakten). Förvarsmakten har vid ett tillfälle tillämpat ett ansökningsförfarande under den process som föregick myndighetens förslag till regeringen.<sup>5</sup>

Att den som är föremål för tillsyn har ett stort inflytande över vem som ska utöva tillsynen är principiellt betänkligt. Även om tillsynsobjektet är noga med att respektera tillsynsorganets integritet, kan man aldrig komma i fråga att en sådan ordning ifrågasätts och därmed sätter trovärdigheten i tillsynen i fara.

Frågan är central i utredningens direktiv. Där sägs nämligen att utredningen ska analysera om tillsynsfunktionens självständighet och oberoende kan garanteras om funktionen förblir organisatoriskt inordnad i Förvarsmakten. Som framgår av avsnitt 9.7 talar flera skäl för att tillsynsfunktionen fortfarande ska vara en del av Förvarsmakten. De alternativ som kan komma i fråga skulle föra med sig många nackdelar och dessutom innebära ökade kostnader för staten. Men som utredningen anförde i det tidigare nämnda avsnittet är den förordade lösningen beroende av att åtgärder vidtas så att tillsynen och kontrollen får en ökad självständighet i förhållande till tillsynsobjektet, Förvarsmakten. Detta gör sig särskilt gällande i frågan om på vilket sätt generalläkaren utses.

Utredningen vill i sammanhanget peka på den ökning av försvarsförmågan som förespråkas i prop. 2014/15:109 Förvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020. Där sägs att den enskilt viktigaste målsättningen i den kommande försvarsinriktningsperioden 2016 t.o.m. 2020 är att öka den operativa förmågan i krigsförbanden och att säkerställa den samlade operativa förmågan i totalförsvaret. För att snabbt kunna stärka det militära försvaret är det enligt regeringen viktigt att vidta åtgärder för att förbättra krigsförbandens förutsättningar att verka. Därför ska mobiliseringsplanering och mobiliseringsövningar genomföras och utvecklas, liksom beredskapskontroller och beredskapsövningar. För att Förvarsmakten ska kunna

---

<sup>4</sup> Vid det senaste tillfället beslutade dock regeringen dels att tjänstemannen skulle inneha anställning vid Förvarsmakten, dels att tjänstemannen skulle vara placerad som generalläkare på viss tid (Fö 2008/1421/MIL, 2008-06-12).

<sup>5</sup> Ett sådant förfarande ägde rum vid tillsättningen av nuvarande generalläkaren. Ansökningsmöjligheten var då öppen för alla.

öva och utbilda krigsförbanden är enligt regeringen tillgång till ändamålsenliga övnings- och skjutfält av central betydelse.

Utredningen kan konstatera att verksamheten inom Försvarsmakten kommer att öka och breddas. Försvarsmaktens behov av att bl.a. genom övningsverksamhet öka sin operativa förmåga kan i större utsträckning än i dag komma i konflikt med andra intressen, som tillsynsfunktionen har att bevaka, t.ex. miljön. Utvecklingen kan komma att leda till behov av än mer frekvent tillsyn och därmed typiskt sett till fler fall där Försvarsmakten och tillsynsfunktionen har olika meningar. Den accentuerar behovet av en större självständighet för tillsynsfunktionen.

Utredningen är medveten om att en framtida ordning där regeringen beslutar om anställning av försvarsinspektören för hälsa och miljö utan något förslag från Försvarsmakten innebär att en förvaltningspolitisk princip rubbas.

I det sammanhanget får utredningen anföra följande. Av 12 kap. 5 § regeringsformen följer att en anställning vid en myndighet under regeringen beslutas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Sedan de statsanställda fick förhandlingsrätt år 1966 har en successiv delegering av det arbetsgivarpolitiska ansvaret från regeringen till myndigheterna ägt rum. Ett viktigt steg togs genom verksledningsbeslutet år 1987 (prop. 1986/87:99, bet. 1986/87:KU29, rskr. 1986/87:226). Där anfördes att en viktig förutsättning för regeringens utövande av utnämningmakten var att den i fortsättningen kunde koncentrera sina ansträngningar i dessa frågor till myndigheternas högsta ledningar. Frågan ansågs kunna lösas utan riksdagens medverkan.

Riksdagen beslutade år 1994 riktlinjer som är av intresse i sammanhanget (prop. 1993/94:185, bet 1993/94:KU42, rskr.1993/94:381). Beslutet innebär att de centrala förvaltningsmyndigheterna normalt själva får bestämma sin inre organisation och att de i allmänhet får befogenhet att tillsätta chefstjänster på nivån närmast under myndighetschefen. Det anfördes att regeringens speciella chefsansvar bör renodlas till att i huvudsak gälla myndighetschefen och att regeringen bör koncentrera sig på uppgiften att omsorgsfullt rekrytera och tillsätta myndighetschefer. Tillsättningarna på nivån närmast under bör i de flesta fall kunna delegeras till myndigheten. Undantag kan behöva göras med hänsyn till den särskilda karaktären av en

del tjänster, t.ex. inom det militära försvarets och rättsväsendets område.

I prop. 1997/98:136 uttalade regeringen att i linje med riksdagsbeslutet år 1994 bör regeringens utnämningar även i fortsättningen gälla i huvudsak myndighetschefer.

I skr. 2013/14:155 togs frågan om ytterligare delegering upp med anledning av ett utredningsförslag att regeringen inte längre skulle utnämna överdirektörer, länsråd och motsvarande. Regeringen ansåg att det finns verksamhetsmässiga skäl för regeringen att även fortsättningsvis utse och anställa chefer på denna nivå i statsförvaltningen.

Den statliga arbetsgivarpolitiken har alltså lett till att regeringens utnämningssmakt koncentreras till myndigheternas chefer. Som framgår av riksdagsbeslutet år 1994 gäller detta dock inte undantagslöst. Myndigheten ska enligt beslutet *normalt* få bestämma sin inre organisation och i *allmänhet* få befogenhet att tillsätta chefs-tjänster på nivån närmast under myndighetschefen. I motiven till beslutet uttalades särskilt att undantag kan behöva göras med hänsyn till den särskilda karaktären av en del tjänster. Som exempel nämndes det militära försvaret.

Av det anförda framgår att det inte finns något hinder för regeringen att utse chefer under nivån myndighetschef, överdirektör och liknande. Som framgår av 24 § förordningen med instruktion för Försvarsmakten anställer regeringen t.ex. chefen för enheten för den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten utan något förslagsförfarande från myndigheten sida.

Det förvaltningspolitiska intresset att begränsa regeringens utnämningssmakt till den högsta chefsnivån står här mot ett annat intresse, nämligen intresset av att, som också anges i utredningens direktiv, tillsynsfunktionens självständighet och oberoende kan garanteras. Enligt utredningens mening väger det sistnämnda intresset klart över.

Utredningen är medveten om att frågan om oberoende från tillsynsobjektet även är aktuell för flygsäkerhetsinspektören (se särskilt Haverikommissionens remissyttrande i samband med inrättandet av flygsäkerhetsinspektören, prop. 2012/13:165). Den nu nämnda inspektören ligger dock utanför utredningens uppdrag.

Mot bakgrund av ovanstående föreslår utredningen att ordningen med att regeringen beslutar om anställning och placering av general-



läkare efter förslag från Förvarsmakten ska slopas och att regeringen i stället ska besluta om anställningen och placeringen efter ett ansökningsförfarande där bl.a. riktlinjerna för jämställdhetsintegrering beaktas. Placering som försvarsinspektör för hälsa och miljö bör vara i Förvarsmaktens högkvarter.

Sedan länge gäller principen att regeringens utnämningar inte får överklagas. Regeringens beslut om anställning och placering av inspektören för hälsa och miljö får i linje härmed inte överklagas.<sup>6</sup> Teoretiskt kan dock beslutet angripas med stöd av lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut.

Förslaget bör komma till uttryck på så sätt att uppräkningsavtalet om befattningar som regeringen anställer i 24 § andra stycket förordningen med instruktion för Förvarsmakten även ska omfatta anställning som försvarsinspektör för hälsa och miljö. Som en konsekvens härav bör även generalläkaren tas bort i uppräkningsavtalet i bilaga 2 till förordningen.

Grundläggande bestämmelser om anställningsvillkoren för myndighetschefer finns i det s.k. frikretsavtalet.<sup>7</sup> Det tillämpas också på överdirektörer, som har anställts av regeringen, länsråd samt på chefs-tjänstemän i Regeringskansliet. Denna grupp av anställda brukar kallas regeringens frikrets. Avtalet innebär i korthet att regeringen har en mycket stor frihet att bestämma anställningsvillkoren. I Förvarsmakten omfattas överbefälhavaren och generaldirektören av avtalet. För övriga är det myndigheten som bestämmer anställningsvillkoren. Av Förvarsmaktens arbetsordning framgår att generaldirektören beslutar lön och andra förmåner för chefen för internrevisionen, chefen för säkerhetsinspektionen, flygsäkerhetsinspektören och generalläkaren samt att överbefälhavaren beslutar om lön och andra förmåner för övriga befattningshavare som är direkt underställda överbefälhavaren.

Utredningen anser att den inte bör föreslå eller förordna några förändringar i den nu beskrivna ordningen om anställningsvillkor.

---

<sup>6</sup> Som framgår av 1 och 21 §§ anställningsförordningen (1994:373) är det endast beslut av myndighet under regeringen som kan överklagas till Statens överklagandenämnd. Detta innebär att anställningsbeslut som fattas av regeringen inte kan överklagas till nämnden.

<sup>7</sup> Avtal om regeringsbeslut om avlöningsförmåner m.m. för vissa högre anställningar m.fl. Avtalet har träffats mellan staten å ena sidan och offentligrättsanställdas förhandlingsråds förbundsområden inom det statliga förhandlingsområdet sammantagna (OFR), Sveriges akademikers centralorganisation (Saco-S) och Facket för Service och Kommunikation (SEKO) å den andra sidan.

Det innebär att Försvarsmakten alljämt bör ha kvar arbetsgivaransvaret.

Liksom för närvarande bör anställningen vara tills vidare medan placeringen som försvarsinspektör för hälsa och miljö bör gälla på viss tid.

Utredningens förslag om anställning av inspektören innebär, till skillnad mot vad som gäller för myndighetschefer, att det inte finns någon möjlighet att förflytta tjänstemannen.

## 12 Vilken verksamhet ska tillsynsfunktionen bedriva och vilka myndigheter ska omfattas av tillsynen och kontrollen?

### 12.1 Inledning

Av direktiven framgår att utredningen ska analysera vilken verksamhet och vilka myndigheter som tillsynsfunktionens tillsyn och kontroll ska omfatta. I detta ligger att pröva vilka sakområden tillsynen och kontrollen ska avse, vilka uppgifter utöver tillsyn och kontroll som tillsynsfunktionen bör ha samt om det är ändamålsenligt att dagens fyra myndigheter<sup>1</sup> omfattas eller om någon bör tas bort eller tillkomma. I detta kapitel redovisar utredningen sina överväganden i dessa delar. I kapitel 16 redogörs närmare för förslagens ekonomiska konsekvenser.

### 12.2 Vilka sakområden ska tillsynen och kontrollen avse?

#### 12.2.1 Nuvarande tillsyns- och kontrollansvar

**Utredningens bedömning:** Tillsynsfunktionen bör ha nuvarande tillsyns- och kontrollansvar med de förändringar som framgår av utredningens förslag i det följande.

---

<sup>1</sup> Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt.

Sedan år 1994 då tillsynsfunktionen inrättades har verksamheten utvecklats och tillsyns- och kontrollansvaret har blivit mer omfattande. Tillsyns- och kontrolluppdraget spänner i dag över ett brett fält.

Generellt kan sägas att tillsynsfunktionens nuvarande tillsyns- och kontrollområden är elementära för ett välfungerande försvar och att det därför är motiverat med en särreglering inom just dessa områden. Utredningen anser därför att nuvarande tillsyns- och kontrollansvar i allt väsentligt bör bibehållas. Gällande tillsynen över hälso- och sjukvården har utredningen i avsnitt 9.7 särskilt argumenterat om varför tillsynsfunktionen bör utöva denna tillsyn.

När det gäller kontrollen av djurens hälso- och sjukvård bedrivs den huvudsakligen i form av tillsyn över djurhälsopersonalen enligt lagen (2009:302) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård. Denna kontroll åligger länsstyrelserna. I avsnitt 12.2.2 nedan behandlar utredningen frågan om försvarsinspektören för hälsa och miljöns ansvar för denna kontroll.

## **12.2.2 Ska tillsynsfunktionens tillsyns- och kontrollområde utvidgas?**

### **Inledning**

Utredningen har under arbetets gång identifierat några till tillsynsfunktionen angränsande sakområden som i dag står under tillsyn och kontroll av civil tillsynsmyndighet. Vid övervägandet av ett eventuellt utvidgande av tillsynsfunktionens mandat måste dock beaktas att denna tillsyn och kontroll är en undantagsreglering motiverad utifrån försvarets särart. Att rationella och praktiska skäl talar för att överföra tillsynen och kontrollen över ytterligare sakområden till tillsynsfunktionen är därför ensamt inte tillräckligt. I följande avsnitt överväger utredningen mot bakgrund av ovanstående om det finns skäl att utvidga tillsynsfunktionens mandat.

## Kontrollen över foder, animaliska biprodukter och primärproduktion

**Utredningens förslag:** Tillsynsfunktionens kontrollansvar ska utvidgas till att omfatta offentlig kontroll av foder samt verksamheter med animaliska biprodukter inom Försvarmakten enligt 12–13 §§ förordningen (2006:814) om foder och animaliska biprodukter. Kontrollansvaret ska även omfatta kontroll avseende insamling, uppsamling, omlastning och transport av andra animaliska biprodukter än matavfall. Försvarsinspektören för hälsa och miljö ska vid utövandet av kontrollen ha möjlighet att meddela förelägganden och förbud samt ha rätt till tillträde och upplysningar m.m. enligt lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter (21 och 23 §§). Inspektören ska dock inte vid kontroll av en statlig myndighets verksamhet ha rätt att förelägga med vite, ta hand om vara, besluta om rättelse på kontrollobjektets bekostnad eller begära hjälp av Polismyndigheten (24–27 §§). Inspektörens beslut i kontrollärende mot en statlig myndighet får överklagas till regeringen. Förslagen ska komma till uttryck i en ny bestämmelse i förordningen (2006:814) om foder och animaliska biprodukter. Förslagen föranleder även ändring i 11 §, nuvarande 12 a § och 13 § i förordningen, i 32 § lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter och i 21 § förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarmakten.

Det finns gemensam lagstiftning inom EU avseende kontrollen av foder och animaliska biprodukter.<sup>2</sup> Bestämmelserna i lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter och i förordningen (2006:814) om foder och animaliska biprodukter är komplement till EU:s regelverk.

Animaliska biprodukter är material från djurriket som inte är livsmedel och som ännu inte bearbetats eller behandlats till att ingå i begreppet framställda produkter. Exempel på animaliska biprodukter

---

<sup>2</sup> Tillkännagivande (2014:787) om de EU-bestämmelser som kompletteras av lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter.

är döda djur och biprodukter från slaktade djur.<sup>3</sup> Även matavfall, ull, fjädrar, äggskal, naturgödsel och kommersiellt fångad fisk omfattas. De animaliska biprodukterna delas in i olika riskkategorier. Beroende på kategori kan de sedan användas för många olika ändamål. I många fall ställs krav på att materialet ska bearbetas eller bortskaffas, men i vissa fall kan de animaliska biprodukterna användas precis som de är, exempelvis som foder till hundar och pälsdjur, eller för spridning på mark om det rör sig om t.ex. naturgödsel.

Primärproduktion omfattar produktion av jordbruksprodukter, särskilt odling, skörd, mjölkning, uppfödning av djur (före slakt) eller fiske som enbart resulterar i produkter som inte genomgår någon hantering efter det att de har skördats, insamlats eller fångats, med undantag av enkel fysisk behandling.<sup>4</sup>

I Sverige har Jordbruksverket det övergripande ansvaret för foderkontrollen och kontrollen över animaliska biprodukter (11 och 16 §§ förordningen om foder och animaliska biprodukter). Länsstyrelserna kontrollerar primärproduktionen av foder, dvs. lantbrukarna (12 a §).

Enligt 12 § är kommunerna behöriga myndigheter att utöva kontroll över nedgrävning av animaliska biprodukter, utlämnande och transport av matavfall, kompostering av matavfall när den inte görs i en av Jordbruksverket godkänd komposteringsanläggning, förvaring av animaliska biprodukter i primärproduktionen, förbränningsanläggningar som förbränner animaliska biprodukter i primärproduktionen, användning av organiska gödslingsmedel och hantering av naturgödsel i primärproduktionen.

Av 13 § följer att ansvaret för kontroll av hantering och utlämnande av animaliska biprodukter och därav framställda produkter vid verksamheter som hanterar livsmedel ligger på den myndighet som ansvarar för livsmedelskontrollen vid anläggningen. Det är antingen kommunen eller Livsmedelverket.

Länsstyrelsen ansvarar även för kontrollen när det gäller insamling, omlastning och transport av sådana animaliska biprodukter och därav framställda produkter som inte är matavfall (3 kap. 1 § andra stycket Jordbruksverkets föreskrifter och allmänna råd om

---

<sup>3</sup> Där livsmedelsföretagaren har klassat materialet som animaliska biprodukter i stället för livsmedel.

<sup>4</sup> Artikel 3 f i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 183/2005 av den 12 januari 2005 om fastställande av krav för foderhygien.

offentlig kontroll av foder och animaliska biprodukter, SJVFS 2007:21, omtryckt genom ändring SJVFS 2014:7).

Eftersom ingen annan myndighet har det utpekade kontrollansvaret för kontrollen av primärproduktion, foder och animaliska biprodukter inom Försvarmakten ingår denna kontroll i Jordbruksverkets, Livsmedelverkets, länsstyrelsernas och kommunernas kontrollansvar. Denna kontroll synes dock utövas i begränsad omfattning.

I praktiken kontrollerar även generalläkaren till viss del foder och animaliska biprodukter som en del av djurskyddskontrollen respektive livsmedelskontrollen. Vid hamnar och flygplatser samt på fartyg som hanterar matavfall från tredje land, dvs. utanför EU, informerar även generalläkaren om gällande krav utifrån förordningen om animaliska biprodukter.<sup>5</sup>

Tillsynsfunktionens kontrollansvar när det gäller verksamheter med djur omfattar Försvarmaktens häst- och hundhållning (ett häststall och 25 hundgårdar) samt slakt under överlevnadsutbildningar och försöksdjursverksamhet. Eftersom de hästar som används av Försvarmakten inte är livsmedelsproducerande djur är myndigheten som utfordrar dessa inte att anses som foderföretagare. Försvarmakten står dock likväl under kontroll enligt foderlagstiftningen.<sup>6</sup>

Inom Försvarmaktens försöksdjurhantering är griskroppar en animalisk biprodukt. Inom Försvarmakten samlas djurkropparna in av transportföretag registrerade för ändamålet. Förbränning sker på godkänd anläggning. Om Försvarmakten ska använda animaliska biprodukter i försök, krävs tillstånd från Jordbruksverket.<sup>7</sup>

Inom Försvarmakten förekommer också en liten del animaliska biprodukter i form av gödsel, hovmaterial etc. vilket genereras av hästarna.

Den vanligaste animaliska biprodukten inom Försvarmakten torde emellertid vara det matavfall som alstras vid livsmedelshanteringen. Till det kommer en liten del avfall från före detta livs-

---

<sup>5</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1069/2009 av den 21 oktober 2009 om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter och därav framställda produkter som inte är avsedda att användas som livsmedel.

<sup>6</sup> Utfodring av icke livsmedelsproducerande djur är undantagen kraven om foderföretagare enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 183/2005 av den 12 januari 2005 om fastställande av krav för foderhygien.

<sup>7</sup> Sådant tillstånd ges med stöd av art. 17 förordning (EG) nr 1069/2009.

medel.<sup>8</sup> Avfallet ska hållas separerat från livsmedlen och återvinnas på rätt sätt.

Av ovanstående redogörelse framgår att hantering av animaliska biprodukter inom Försvarsmakten förekommer såväl i restauranger som under fältförhållanden och i djurhållningen. Det är viktigt, framförallt för att hindra smittspridning men även för kretsloppet, att området har en regelbunden och riskbaserad kontroll. Vidare hänger kontrollen av animaliska biprodukter samman med kontrollen av livsmedel på ett sådant sätt att det mest ändamålsenliga och rationella är att försvarsinspektören för hälsa och miljö får ett utpekade kontrollansvar över animaliska biprodukter. Samma skäl gör sig även gällande på foderområdet. Tillsynsfunktionens djurskyddskontroll kan inte ersätta foderkontrollen.

Någon primärproduktion förekommer för närvarande inte inom Försvarsmakten. Det kan dock inte uteslutas att det i framtiden kan uppstå behov av sådan produktion. Utredningen föreslår därför att den föreslagna kontrollen även ska avse primärproduktion.

Enligt 11 § förordningen om foder och animaliska biprodukter får Jordbruksverket överlämna kontrolluppgifter till länsstyrelserna och Statens veterinärmedicinska anstalt. När det gäller kontrollen avseende insamling, uppsamling, omlastning och transport av andra animaliska biprodukter än matavfall har denna överlämnats till länsstyrelserna. Det framgår av 3 kap. 1 § andra stycket föreskrifterna om offentlig kontroll av foder och animaliska biprodukter, SJVFS 2007:21, omtryckt genom ändring SJVFS 2014:7. Enligt utredningens mening bör försvarsinspektören för hälsa och miljö kontrollansvar även omfatta dessa kontrollområden. Förslaget föranleder ändring i 11 § på så sätt att det bör framgå att Jordbruksverket även får lämna över kontrolluppgift till inspektören. Jordbruksverket bör som en konsekvens av förslaget även göra nödvändiga ändringar i de ovan nämnda föreskrifterna, SJVFS 2007:21, om offentlig kontroll av foder och animaliska biprodukter.

Som en konsekvens av det utpekade kontrollansvaret bör inspektören för hälsa och miljö även bli behörig myndighet enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1069/2009 av den 21 oktober 2009 om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter och därav framställda produkter som inte är avsedda att användas

---

<sup>8</sup> Matavfall är sådant som varit på tallriken, medan före detta livsmedel inte har det.



som livsmedel. Med det följer en skyldighet att bl.a. registrera och godkänna anläggningar på visst angivet sätt (se avsnitt 2, artikel 23 respektive artikel 24 och 44 i den nämnda förordningen). Jämför även utredningens överväganden i avsnitt 14.6.3 och 14.6.4 avseende registrering och godkännande av anläggningar på livsmedelsområdet.

För att åstadkomma rättelse bör inspektören få rätt att meddela förelägganden och förbud samt ges rätt till tillträde och upplysningar m.m. enligt lagen om foder och animaliska biprodukter (21 och 23 §§). Inspektören bör dock inte vid kontroll av en statlig myndighets verksamhet ha möjlighet att förelägga vid vite, ta hand om vara, besluta om rättelse på kontrollobjektets bekostnad eller begära hjälp av Polismyndigheten (24–27 §§ samma lag). Däremot bör inspektören när det gäller kontrollen av de privata verksamhetsutövarna inom Försvarmakten, i likhet med livsmedelslagstiftningen, ha möjlighet att tillgripa dessa sanktioner. (Se även avsnitt 14.3.4 angående utredningens överväganden om vite och 14.6.2 angående tillsyn och kontroll av privata verksamhetsutövare.)

Försvarsinspektören för hälsa och miljöns kontrollbeslut bör kunna överklagas. I frågan om vilken instans som ska pröva överklagandet konstaterar utredningen följande. Målsättningen har sedan länge varit att regeringen i minsta möjliga utsträckning ska handlägga ärenden som inte kräver ett ställningstagande av regeringen som politiskt organ (se bl.a. prop. 1983/84:120). Som allmän princip gäller att tvist mellan statliga myndigheter överklagas till regeringen (jfr bl.a. 6 kap. 8 § fjärde stycket offentlighets- och sekretesslagen [2009:400] om utlämnande av allmän handling). Denna befogenhet har setts som ett naturligt utflöde av regeringens direktivrätt gentemot underlydande myndighet. Tillsynsfunktionen är i detta sammanhang att anse som statlig myndighet. Utredningen föreslår därför att inspektörens beslut i kontrollärende mot statlig myndighet får överklagas till regeringen. Att lösa tvister mellan statliga myndigheter kan ibland innebära att en svår och känslig avvägning måste ske. Vid denna avvägning träder mera sällan de rent rättsliga aspekterna i förgrunden. När det gäller beslut mot enskilda förhåller det sig oftast tvärtom. I de fallen är det de rättsliga aspekterna som är i förgrunden. Inspektörens beslut i kontrollärende som riktar sig mot andra än statlig myndighet bör därför överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Sammantaget leder utredningens förslag till att en ny bestämmelse bör införas i förordningen om foder och animaliska biprodukter i vilken försvarsinspektören för hälsa och miljö utpekats som behörig myndighet att inom Försvarsmakten utöva kontroll av foder och animaliska biprodukter. I bestämmelsen bör även utredningens förslag om ingripandemöjligheter komma till uttryck. Utredningens förslag föranleder även ändring i 11 §, nuvarande 12 a § och 13 § i förordningen, i 32 § lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter och i 21 § förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.

I avsnitt 12.4.6 tar utredningen upp frågan om kontroll av foder och animaliska biproduktioner inom Försvarets materielverk.

### **Tillsynen över hälso- och sjukvårdspersonal samt djurhälsopersonal m.m.**

**Utredningens förslag:** Djurhälsovården och djursjukvården ska tas bort i uppräkningsdelen av kontrollområdena i 21 § förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.

**Utredningens bedömning:** Tillsynsansvaret över hälso- och sjukvårdens personal samt djurhälsopersonalen inom Försvarsmakten bör även fortsättningsvis åligga Inspektionen för vård och omsorg respektive länsstyrelserna.

#### *Hälso- och sjukvårdspersonal*

Enligt 7 kap. 1 § första stycket patientsäkerhetslagen (2010:659) står hälso- och sjukvården och dess personal under tillsyn av Inspektionen för vård och omsorg (IVO). IVO bedriver således individtillsyn även över den personal som arbetar inom Försvarsmaktens hälso- och sjukvårdsverksamhet, samtidigt som generalläkaren bedriver verksamhetstillsyn. Eftersom IVO inte bedriver någon tillsyn utanför Sveriges gränser sker ingen individtillsyn vid Försvarsmaktens insatser eller övningar utomlands.

### *Djurhälsopersonal*

Enligt 5 kap. 1 § förordningen (2009:1386) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård åvilar tillsynen över djurhälsopersonalen länsstyrelserna. Enligt 1 kap. 4 § samma förordning avses med djurhälsopersonal personer som är verksamma inom djurens hälso- och sjukvård och som har legitimation eller annan behörighet enligt lagen (2009:302) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård. Eftersom det inte finns några särbestämmelser för tillsynen över djurhälsopersonal inom Försvarsmakten omfattas dessa av länsstyrelsernas tillsyn. Lika med IVO bedriver länsstyrelserna inte någon individtillsyn utom riket.

### *Utredningens bedömning*

Då tillsynsfunktionen har ansvar för verksamhetstillsynen inom Försvarsmaktens hälso- och sjukvård respektive ansvar för kontrollen över djurskydd finns det fördelar med att även samla individtillsynen hos denna funktion. Att notera är att det på djursidan inte finns någon formell uppdelning i individkontroll respektive verksamhetskontroll på motsvarande sätt som inom den humana hälso- och sjukvården.<sup>9</sup>

De fördelar som kan uppnås vid ett överflyttande av individtillsynen handlar huvudsakligen om praktiska fördelar, bl.a. skulle synergieffekter uppstå vid tillsynen och kontrollen.

Individtillsynen har dock delvis ett annat syfte än tillsynen över verksamhetsområdena. Detta syfte är mer framträdande inom den humana hälso- och sjukvården. Såväl länsstyrelserna som IVO ska anmäla till respektive ansvarsnämnd, om tillsynsmyndigheten anser att det finns skäl för behörighetsinskränkningar (5 kap. 8 § lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård respektive 7 kap. 30 § patientsäkerhetslagen). Ansvarsnämnden för djurens hälso- och sjukvård respektive Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd kan därefter besluta om bl.a. återkallelse av legitimation. Att individtillsynen är samlad hos IVO respektive hos länsstyrelserna innebär att yrkesutövarna står under samma tillsyn oavsett vilken arbets-

---

<sup>9</sup> Regeringen anser dock att det i framtiden bör övervägas om det inte ska införas verksamhetstillsyn även inom djurens hälso- och sjukvård (prop. 2008/09:94 s. 89).

givare eller uppdragsgivare som är aktuell. Tillsynsmyndigheten har då möjlighet att följa den aktuella individens yrkesutövning över tid. Eftersom Försvarmaktens djurhållning är samlat till några enstaka ställen i Sverige är antalet länsstyrelser som har tillsynsansvaret över djurhälsopersonalen tämligen begränsat. Vidare är antalet personer som är verksamma inom djurens hälso- och sjukvård respektive den humana hälso- och sjukvården inom Försvarmakten litet, vilket gör att det är svårt för tillsynsfunktionen att upparbeta och upprätthålla denna kompetens. Mot bakgrund av ovanstående resonemang synes det bäst gagna patientsäkerheten respektive djurskyddet att individtillsynen är samlad hos IVO respektive länsstyrelserna. Även om IVO och länsstyrelserna inte bedriver någon regelrätt tillsyn utomlands kan dessa vid bedömningen i ett enskilt fall dock beakta hur individen har skött sitt arbete utomlands.

Generalläkaren bedriver i dag ingen egentlig kontroll över djurhälsovården eller djursjukvården inom Försvarmakten. Någon egentlig djursjukvård att tala om bedrivs överhuvudtaget inte inom Försvarmakten. Denna kontroll utövas även huvudsakligen genom tillsynen över djurhälsopersonalen. Enligt utredningens mening bör dock tillsynsfunktionen även fortsättningsvis ha kvar kontrollansvaret över djurskyddet som även innefattar övergripande bestämmelser om djurens hälso- och sjukvård enligt djurskyddslagen (1988:534) och djurskyddsförordningens (1988:539) bestämmelser.

Mot bakgrund härav föreslår utredningen att djurhälsovården och djursjukvården tas bort som självständiga kontrollområden i uppräknningen av kontrollområden i 21 § förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarmakten.

## Kontrollen över smittsamma djursjukdomar och hästpass

**Utredningens bedömning:** Jordbruksverket och länsstyrelserna bör även fortsättningsvis ha kontrollansvaret över Försvarsmaktens djur enligt epizootilagen (1999:657) och zoonoslagen (1999:658). Även kontrollen av hästpass för de hästar som används inom Försvarsmakten och de passutfärdande föreningarna enligt Kommissionens förordning 504/2008 av den 6 juni 2008 om tillämpning av rådets direktiv 90/426/EEG och 90/427/EEG avseende metoder för identifiering av hästdjur (hästpassförordningen) bör alltså åvila länsstyrelserna.

### *Kontrollen över smittsamma djursjukdomar*

En viktig del i strävan att uppnå en god djurhälsa är ett gott smittskydd. Då vissa sjukdomar och smittämnen kan överföras till människor, antingen direkt från djur till människa eller via animaliska produkter, har ett gott smittskydd även betydelse för folkhälsan. En god beredskap mot smittsamma sjukdomar liksom förebyggande och bekämpande åtgärder mot sådana sjukdomar är ett allmänt samhällsintresse som är beroende av bl.a. en väl fungerande hälso- och sjukvård för djur (prop. 2008/09:94 s. 51).

Åtgärder mot de allvarligaste sjukdomarna hos djur regleras i epizootilagen (1999:657) och zoonoslagen (1999:658). Som ett komplement till dessa lagar finns vissa bestämmelser i lagen (2006:806) om provtagning på djur. Sjukdomarna som omfattas av epizootilagen finns normalt inte i Sverige och syftet med samhällets åtgärder vid ett sjukdomsutbrott är att utrota sjukdomen.

När det gäller t.ex. salmonella som regleras i zoonoslagen saknas realistiska möjligheter till utrotning varför åtgärderna syftar till att förebygga och begränsa förekomsten av sjukdomen.

I båda lagarna finns bestämmelser om hur misstänkta och konstaterade fall av sjukdomar ska hanteras och vilka åtgärder som ska vidtas. Enligt epizootilagen är djurägaren skyldig att anmäla ett misstänkt fall av sjukdomsutbrott till en veterinär. Veterinären, å sin sida, är skyldig att omedelbart undersöka djuret för att fastställa sjukdomens art och förhindra att smitta sprids. Vidare ska veterinären skyndsamt underrätta Jordbruksverket och Länsstyrelsen. När

det gäller sjukdomar som faller under zoonoslagen är djurägaren bl.a. skyldig att låta sina djur undersökas på sin bekostnad. Veterinären har enligt zoonoslagen en skyldighet att undersöka djuret för att fastställa vilken sjukdom det rör sig om och att underrätta Jordbruksverket och Länsstyrelsen.

Jordbruksverket och länsstyrelserna har tillsyn över efterlevnaden av lagarna och kan bl.a. besluta om vitesföreläggande mot den som inte uppfyller sina skyldigheter enligt bestämmelserna (13 § epizootilagen och 10 § zoonoslagen).

I frågan om tillsynsfunktionen även bör ha ett utpekad kontrollansvar enligt epizootilagen och zoonoslagen över djur inom Försvarens maktens kan utredningen konstatera att epizootilagen och zoonoslagen riktar sig såväl till djurhållaren som till djurhälsopersonalen. Generalläkaren har i dag inte något tillsynsansvar över djurhälsopersonal och utredningen har i det föregående avsnittet bedömt att tillsynsfunktionen inte heller framöver bör utöva någon sådan tillsyn. Vid ett överflyttande av kontrollansvaret enligt de båda lagarna blir konsekvensen att försvarsinspektören för hälsa och miljö endast skulle få rätt att kontrollera djurhållaren. Att på detta sätt dela upp tillsynen och kontrollen i de båda lagarna är inte ändamålsenligt. Jordbruksverket och länsstyrelserna bör därför även fortsättningsvis utöva kontrollen även över de djur som används inom Försvarens maktens enligt epizootilagen och zoonoslagen. Utredningen föreslår således ingen ändring i sak.

### *Kontrollen av hästpass*

Alla hästar ska ha pass senast den 31 december det år hästen är född eller inom sex månader från födelsen, beroende på vilket som inträffar senast. Hästpassen är ett verktyg för att minska spridning av sjukdomar och säkerställa att inte läkemedelsrester finns i hästkött från de djur som går till slakt.

Kommissionens förordning 504/2008 av den 6 juni 2008 om tillämpning av rådets direktiv 90/426/EEG och 90/427/EEG avseende metoder för identifiering av hästdjur (hästpassförordningen) anger hur passen ska se ut och när de ska användas. Där framgår bl.a. att hästar ska märkas med transponder (chip) eller annan, synlig, märkning som ger samma vetenskapliga säkerhet. Vidare

framgår hästhållarens ansvar för att hästen har pass och kravet på att passet alltid finns hos hästen. Det finns även bestämmelser om vilka tidsfrister den passutfärdande organisationen ska iaktta.

Hästpassförordningen tillhör de EG-regler som kompletteras av lagen (2006:806) om provtagning på djur, m.m. Alla förelägganden m.m. som gäller hästpassen görs därför med stöd av provtagningslagen.

Jordbruksverket ansvarar för att godkänna plan och riktlinjer för organisationer som utfärdar hästpass. Länsstyrelsen har ansvaret för att kontrollera att hästar har pass samt för kontrollen av de passutfärdande föreningarna som har sitt säte i länet.<sup>10</sup> Denna kontroll gäller även för hästar som används inom Försvarmakten. Syftet med kontrollen är att säkerställa att de gällande regelverken följs. Detta gäller både att hästägare skaffar pass åt sina hästar och att passen används, dvs. följer med hästen vid förflyttningar, samt att arbetet med att utfärda dessa pass sköts på rätt sätt.

Utredningen konstaterar att det vore rationellt att kontroll av hästpass för hästar som används inom Försvarmakten görs av försvarsinspektören för hälsa och miljö i samband med djurskyddskontrollen. Enligt den nämnda hästpassförordningen åligger det dock även kontrollmyndigheten att kontrollera att de passutfärdande organisationerna följer lagstiftningen. Att utöva en sådan kontroll är inte motiverat utifrån Försvarmaktens särart. Hanteringen av hästpass är inte heller en djurskyddsfråga. Enligt utredningens mening bör därför länsstyrelserna även fortsättningsvis utöva den aktuella kontrollen. Utredningen föreslår således ingen ändring i denna del.

---

<sup>10</sup> Se Jordbruksverkets Vägledning för kontrollmyndigheter m.fl. gällande kontroll av hästpass och kontroll av passutfärdande föreningar, dnr 6.2.17-4464/14.

## Tillsynen och kontrollen över läkemedel och medicinteknisk utrustning

### *Läkemedel*

**Utredningens bedömning:** Tillsynsfunktionen bör även fortsättningsvis, inom ramen för hälso- och sjukvårdstillsynen, ha tillsynsansvaret över läkemedel i vården. Likaså bör tillsynsansvaret över Försvarmaktens partihandelstillstånd även fortsättningsvis åligga Läkemedelsverket. När det gäller den offentliga kontrollen av läkemedel för djur som används inom Försvarmakten bör även den fortsättningsvis åligga länsstyrelserna.

Det råder oklarhet om det är generalläkaren eller Läkemedelsverket som har tillsynsansvaret över humanläkemedel inom Försvarmakten. Generalläkaren utövar i dag en begränsad sådan läkemedelstillsyn genom att kontrollera att varje försvarshälsa tillsynas av något apotek en gång årligen. Kontroller görs även för att konstatera att eventuella delegeringar av läkemedel är i sin ordning.

Läkemedelsverkets tillsyn begränsar sig till ett av Försvarmakten erhållet partihandelstillstånd. Detta tillstånd avser lagring av läkemedel på Försvarsmedicincentrum i Göteborg.

Enligt gällande lagstiftning har Läkemedelsverket enligt 23 § läkemedelslagen (1992:859) tillsyn över bl.a. den nämnda lagen och lagen (1996:1152) om handel med läkemedel m.m. Läkemedelsverkets tillsyn omfattar en produktkontroll och tillsyn över tillverkning, distribution, import, transport, förvaring, detaljhandel och annan yrkesmässig hantering av läkemedel.

I prop. 2007/08:142 s. 28 f. (Sjukhusens läkemedelsförsörjning) resonerar regeringen kring gränsdragningen mellan Läkemedelsverkets respektive Socialstyrelsens tillsynsansvar (numera Inspektionen för vård och omsorg) avseende verksamhet på läkemedelsområdet. Regeringen uttalar att avgörande för vilken myndighet som har ansvar för tillsyn och kontroll bör vara vilken typ av verksamhet det rör sig om. Om en verksamhet eller en del av en verksamhet rör hantering av läkemedel i form av tillverkning, handel, distribution, förvaring eller annan yrkesmässig hantering av läkemedel är det Läkemedelsverket som har tillsynsansvar. För det fall



hanteringen tar sikte på läkemedlets användning i vården bör verksamheten falla in under IVO:s tillsyn.

Enligt utredningens mening bör motsvarande resonemang föras när det gäller generalläkarens tillsynsansvar över läkemedel i vården. Det är således tillsynsfunktionen som inom ramen för hälso- och sjukvårdstillsynen<sup>11</sup> har tillsynsansvaret över Försvarmaktens läkemedelsanvändning i vården. Med utgångspunkt i samma riktlinjer bör Läkemiddelsverket även fortsättningsvis ha kvar tillsynsansvaret över Försvarmaktens partihandelstillstånd.

Bestämmelser om läkemedel för djur finns i bl.a. lagen (2006:806) om provtagning på djur, m.m. och i Jordbruksverkets föreskrifter om läkemedel och läkemedelsanvändning (SJVFS 2013:42).

Den civila kontrollen åvilar i dag länsstyrelserna.<sup>12</sup> Eftersom det inte finns några särregler för Försvarmakten omfattas även myndigheten av denna kontroll.

Utredningen har i avsnitt 12.2.1 konstaterat att kontrollen av djurens hälso- och sjukvård huvudsakligen bedrivs i form av tillsyn över djurhälsopersonalen enligt lagen (2009:302) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård. Denna kontroll åligger länsstyrelserna. Kontrollen av läkemedel för djur är svår att separera från den nämnda kontrollen. Som en konsekvens av bedömningen bör därför inte heller kontrollen av läkemedel för djur åligga inspektören utan den bör även fortsättningsvis åvila länsstyrelserna. Utredningen föreslår således ingen ändring i denna del.

---

<sup>11</sup> Med hälso- och sjukvård avses åtgärder för att medicinskt förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador. Till hälso- och sjukvården hör även sjuktransporter samt att ta hand om avlidna (1 § hälso- och sjukvårdslagen [1982:763]).

<sup>12</sup> Jordbruksverket, som har det övergripande ansvaret, har överlämnat åt länsstyrelserna att utöva den offentliga kontrollen, Jordbruksverkets beslut 2010-03-26, dnr 35-3660/10.

*Medicintekniska produkter*

**Utredningens bedömning:** Tillsynen över medicintekniska produkter inom Försvarsmakten bör även fortsättningsvis åligga Läkemedelsverket.

Med en medicinteknisk produkt avses i 2 § lagen (1993:584) om medicintekniska produkter en produkt som enligt tillverkarens uppgift ska användas, separat eller i kombination med annat, för att hos människor

1. påvisa, förebygga, övervaka, behandla eller lindra en sjukdom,
2. påvisa, övervaka, behandla, lindra eller kompensera en skada eller en funktionsnedsättning,
3. undersöka, ändra eller ersätta anatomin eller en fysiologisk process, eller
4. kontrollera befruktning.

Begreppet medicintekniska produkter innefattar ett mycket brett område av produkter som är avsedda att användas inom alla former av hälso- och sjukvård. Hit hör allt från enkla produkter som plåster och stetoskop till stora avancerade system som till exempel kirurgiska robotar. Det kan vara sterila engångssprutor som används en kort stund eller operationsutrustning som kan användas i tiotals år.

Läkemedelsverket utövar tillsyn över att lagen om medicintekniska produkter följs. Inspektionen för vård och omsorg utövar tillsynen i fråga om de medicintekniska produkter som tillverkas inom hälso- och sjukvården samt tandvården och som endast ska användas i den egna verksamheten (11 § förordningen [1993:876] om medicintekniska produkter).

Generalläkaren utövar således ingen tillsyn på området utan kontrollerar i patientsäkerhetssyfte endast att Försvarsmakten har en egenkontroll på området. När det gäller medicinteknisk utrustning så har Försvarsmakten en egenkontroll där man engagerar konsulter som kontrollerar utrustningen med jämna intervall. Om utrustning är trasig eller har fungerat på felaktigt sätt, ska en anmälan skickas dels till tillverkaren, dels till Läkemedelsverket. Någon

tillverkning av medicintekniska produkter förekommer inte inom Försvarmakten.

Tillsynen över medicintekniska produkter är komplex och generalläkaren saknar i dag kompetens för att utöva denna tillsyn. Enligt utredningens mening synes det därför ändamålsenligt att tillsynen över de medicintekniska produkterna är samlat hos Läke-medelsverket. Utredningen föreslår därför ingen ändring i denna del.

#### *Särskilt om tillsynen över röntgenutrustning*

**Utredningens bedömning:** Tillsynsfunktionen har redan i dag enligt strålskyddslagen (1988:220) möjlighet att utöva tillsyn över röntgenutrustning efter begäran hos och överlåtelse av Strålsäkerhetsmyndigheten. Denna möjlighet får anses vara tillräcklig.

Användning av röntgenutrustning kräver tillstånd. Tillsynsmyndighet för röntgenutrustning är Strålskyddsmyndigheten (29 § strålskyddslagen [1988:220] och 15 § strålskyddsförordningen [1988:293]). Inom Försvarmakten finns röntgenutrustning bl.a. ombord på minfartyget Carlskrona samt på sjukhuskompanierna. Enligt 30 § tredje stycket strålskyddslagen och 16 § tredje stycket strålskyddsförordningen får Strålsäkerhetsmyndigheten efter begäran av generalläkaren överlåta åt denne att i ett visst avseende utöva tillsynen över verksamhet som bedrivs av Försvarmakten, Försvarets materielverk, Fortifikationsverket eller Försvarets radioanstalt. Tillsynsfunktionen har dock inte någon sådan överlåten tillsyn.

Enligt utredningens mening bör huvudtillsynsansvaret för röntgenutrustning alljämt åligga Strålsäkerhetsmyndigheten. Tillsynsfunktionens möjlighet att vid behov begära övertagande av tillsynen får anses tillräcklig. Utredningen föreslår därför ingen ändring i denna del.

## Tillsynen över blodverksamhet

**Utredningens bedömning:** Tillsynsansvaret över blodverksamhet inom Försvarmakten bör även fortsättningsvis åligga Inspektionen för vård och omsorg.

Tillsynen över viss hantering av blod regleras huvudsakligen i lagen (2006:496) om blodsäkerhet och i den kompletterande förordningen (2006:497) om blodsäkerhet. Inspektionen för vård och omsorg (IVO) beslutar om tillstånd och utövar tillsyn över verksamhet som rör insamling, kontroll, framställning, förvaring och distribution av blod och blodkomponenter avsedda att användas vid transfusion (2 § förordningen om blodsäkerhet). Läkemedelsverket beslutar om tillstånd och utövar tillsyn över verksamhet som rör insamling och kontroll av blod och blodkomponenter avsedda att användas vid läkemedelstillverkning (3 § nämnda förordning). Generalläkaren har inget mandat att utöva tillsyn över blodverksamhet.

Även om det inte är vanligt förekommande kan det inom Försvarmakten uppstå behov av blodtransfusioner t.ex. i samband med övningar och insatser i länder där sjukvårdsstandarden inte är godtagbar och det är fara för patientens liv. Försvarmakten har emellertid inte något eget tillstånd för blodverksamhet. Samarbete sker i stället med Karolinska universitetssjukhuset inom ramen för sjukhusets egna tillstånd.

Utredningen kan konstatera att IVO har en bred kompetens kring blodverksamhet och rutiner för tillståndsgivning. Mot bakgrund av att blodverksamhet inte är frekvent förekommande inom Försvarmakten innebär det även svårigheter för försvarsinspektören för miljö och hälsa att upparbeta och behålla motsvarande kompetens. Utredningen anser därför att tillsynsansvaret även fortsättningsvis bör åligga IVO. Utredningen föreslår således ingen ändring i denna del.

## Tillsynen över personuppgiftsbehandling i samband med vårddokumentation

**Utredningens bedömning:** Tillsynsansvaret för personuppgiftsbehandling i samband med vårddokumentation inom Försvarsmakten bör även fortsättningsvis åligga Datainspektionen.

Datainspektionen är en central förvaltningsmyndighet som genom sin tillsynsverksamhet ska bidra till att behandlingen av personuppgifter inte medför otillbörligt intrång i enskildas personliga integritet. Inspektionen ska också säkerställa att reglerna för sådan personuppgiftsbehandling följs.<sup>13</sup>

Datainspektionen utövar sin tillsyn med stöd av personuppgiftslagen (1998:204) och annan särskild lagstiftning. Tillsynsansvaret avser hela samhället, dvs. även sådan personuppgiftsbehandling som sker hos Försvarsmakten.<sup>14</sup>

Generalläkarens och Datainspektionens tillsyn gränsar mot varandra främst när det gäller tillsynen över Försvarsmaktens hälso- och sjukvård och då gällande vårddokumentationen. Datainspektionen utövar tillsyn över den informationshantering som sker inom ramen för patientdatalagen (2008:355), bl.a. journalföring.

För det fall tillsynsfunktionen skulle överta Datainspektionens tillsynsansvar, såvitt avser vårddokumentationen, skulle synergieffekter uppkomma på så sätt att även personuppgiftsbehandlingen skulle kunna kontrolleras i samband med inspektioner och tillsynsbesök. Å andra sidan är Datainspektionens tillsyn höggradigt specialiserad vilket gör att det är en fördel att den är nationellt samlad hos en och samma myndighet. Datainspektionen har genom erfarenhet utvecklat kompetens och rutiner för tillsynens utövande. Generalläkaren saknar för närvarande denna kompetens. Utredningen anser därför att tillsynen över den aktuella personuppgiftsbehandlingen även fortsättningsvis bör åligga Datainspektionen. Utredningen föreslår således ingen ändring i denna del.

---

<sup>13</sup> Inspektionens arbete regleras i förordningen (2007:975) med instruktion för Datainspektionen.

<sup>14</sup> Datainspektionen genomförde i november 2012 en inspektion av Försvarsmakten.

## 12.3 Vilka uppgifter utöver tillsyn och kontroll bör tillsynsfunktionen ha?

### 12.3.1 Inledning

Av direktiven framgår att utredningen särskilt ska analysera och ta ställning till vilka uppgifter utöver tillsyn och kontroll som tillsynsfunktionen bör ha. Generalläkaren har i dag bl.a. rätt att besluta om tillstånd inom miljöområdet samt rätt att besluta om dispenser enligt vissa EU-förordningar på kemikalieområdet. I detta kapitel redovisar utredningen sina överväganden gällande dessa frågor.

### 12.3.2 Tillstånds- och anmälningsärenden samt enskilda personers klagomål

**Utredningens bedömning:** Tillsynsfunktionen bör även fortsättningsvis handlägga tillstånds- och anmälningsärenden samt enskilda personers klagomål inom ramen för sitt tillsyns- och kontrolluppdrag.

Generalläkaren handlägger tillstånds- och anmälningsärenden samt enskilda klagomål som en del av tillsyns- och kontrolluppdraget.<sup>15</sup>

De vanligaste anmälningsärendena utgörs av miljöärenden och då främst anmälningsärenden enligt förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd samt anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken och miljöprövningsförordningen (2013:251). Samråd enligt den nämnda bestämmelsen innebär att verksamheter och åtgärder som inte omfattas av anmälnings- och tillståndsplikt enligt miljöbalken ska anmälas till samråd om verksamheten eller åtgärden kommer att väsentligt ändra naturmiljön. Tillsynsfunktionen får i samband härmed meddela försiktighetsmått eller begränsa verksamheten om verksamheten eller åtgärden medför skada på naturmiljön.

De vanligaste klagomålsärendena rör buller i samband med Försvarmaktens flyg- och skjutövningar.

---

<sup>15</sup> De enda tillståndsärenden som förekommer gäller tillstånd för avloppsanläggning (13 § andra stycket förordningen [1998:899] om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd).

Principiellt kan det finnas vissa problem med att blanda tillsyns- och kontrolluppgifter med uppgifter som bl.a. tillståndsgivning. Tillsyns- och kontrollmyndigheten ska då tillsyna något som den själv bestämt ramarna för. Regeringen tar i tillsynsskrivelsen, *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*, inte ställning till om tillsynsmyndigheterna bör bedriva tillståndsgivande verksamhet eller ej (skr. 2009/10:79 s. 18).

Utredningen kan konstatera att generalläkarens handläggning av tillstånds- och anmälningsärenden samt klagomålsärenden utgör en del av den lagstadgade tillsynen och kontrollen. Anmälnings- och tillståndsplikten fyller en viktig funktion för tillsynsfunktionen på så sätt att nya verksamheter då gör sig själva kända för denna. Det leder till att tillsyns- och kontrollverksamheten blir mer tidseffektiv och kan koncentreras på kärnverksamheten i stället för att lokalisera nya objekt. Till det kommer att tillsynsfunktionen besitter kompetensen vilket underlättar bedömningarna i ärendena. Utredningen anser därför att det mest ändamålsenliga, rationella och samhälls-ekonomiska är att tillsynsfunktionen även fortsättningsvis handlägger dessa ärenden inom ramen för sitt tillsyns- och kontrollansvar.

### 12.3.3 Rätt att ge dispens på kemikalieområdet

**Utredningens bedömning:** Tillsynsfunktionen bör även fortsättningsvis ha rätt att besluta om dispens enligt 24 § förordningen (2008:245) om kemiska produkter och biotekniska organismer samt 3 kap. 6 § förordningen (2014:425) om bekämpningsmedel.

När det gäller verksamheter och åtgärder inom Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Fortifikationsverket och Försvarets radioanstalt så ansvarar normalt generalläkaren för den operativa kemikalietillsynen enligt miljöbalken. Tillsynsfunktionen beslutar även om dispenser med hänvisning till totalförsvarets intressen när det

gäller kraven i vissa EU-förordningar på kemikalieområdet (Reach-, CLP- och biocidförordningen).<sup>16</sup>

De svenska reglerna återfinns i förordningen (2008:245) om kemiska produkter och biotekniska organismer (24 §) samt förordningen (2014:425) om bekämpningsmedel (3 kap. 6 §). Generalläkaren får ge dispens om det behövs respektive är nödvändigt med hänsyn till totalförsvarets intressen och dispensen avser Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt. Innan generalläkaren ger en dispens enligt någon av förordningarna ska samråd ske med Kemikalieinspektionen. Generalläkarens beslut är vidare tidsbegränsat och avser specifika ämnen.

Av artikel 1.3 förordning (EG) nr 1907/2006 (Reach) och artikel 1.3 förordning (EG) nr 1272/2008 (CLP) framgår att medlemsstat i särskilda fall får tillåta undantag från förordningarna för vissa ämnen, blandningar eller varor när det är nödvändigt på grund av försvarsintressen. I artikel 2.8 förordning (EU) nr 528/2012 (biocidförordningen) stadgas att medlemsstat i särskilda fall får tillåta undantag från förordningen för vissa biocidprodukter – som sådana eller ingående i en behandlad vara – när det är nödvändigt på grund av totalförsvarets intressen. Som exempel kan nämnas att dispensen enligt Reach-förordningen kan avse att inte registrera ämnen eller användning av förbjudna ämnen och enligt CLP-förordningen att inte klassificera ämnen. När det gäller Biocid-förordningen kan dispensen avse användning av icke godkända biocidprodukter eller användning av varor som har behandlats med icke godkända biocidprodukter.

Enligt utredningens mening synes generalläkaren vara den som är bäst lämpad att bedöma om den kemiska produkten behövs på grund av försvarsintressen. Däremot saknar tillsynsfunktionen huvudsakligen kompetens att bedöma kemikalieprodukterna som sådana. Innan tillsynsfunktionen fattar ett sådant beslut är det därför föreskrivet att samråd ska ske med Kemikalieinspektionen. För det fall Kemikalieinspektionen skulle pröva dispensansökningar uppstår det omvända problemet. Kemikalieinspektionen har inte

---

<sup>16</sup> Reach är en förkortning av förordningens engelskspråkiga namn registration, evaluation, authorisation and restriction of chemicals. CLP är också en förkortning av förordningens engelskspråkiga namn classification, labelling and packaging of substances and mixtures.



kompetens att pröva om dispens behövs på grund av försvarsintressen och skulle under alla förhållanden behöva samråda med tillsynsfunktionen. Bådas kompetens behövs således för att ta ställning till en ansökan om dispens.<sup>17</sup> Hur dispensprövningen fungerar i praktiken är omöjligt att uttala sig om eftersom generalläkaren ännu inte beslutat om någon sådan. Utredningen kan mot bakgrund av ovanstående inte se någon större nytta med att överföra dispensprövningarna till Kemikalieinspektionen. Utredningen föreslår således ingen ändring i denna del.

## 12.4 Vilka myndigheter bör tillsynen och kontrollen omfatta?

### 12.4.1 Inledning

Generalläkarens tillsyns- och kontrollverksamhet avser i alla delar Försvarsmakten medan det endast är i fråga om miljö- och hälso-skyddet som tillsynen även omfattar Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt och Fortifikationsverket (2 kap. 4 § miljötillsynsförordningen [2011:13]). Tillsynen över hälso- och sjukvården samt kontrollen över djurskyddet och livsmedels säkerheten inom de angivna stödmyndigheterna åligger civila tillsynsmyndigheter. Andra myndigheter av försvarskaraktär, t.ex. Totalförsvarets forskningsinstitut omfattas överhuvudtaget inte av generalläkarens tillsynsansvar.

Enligt direktiven ska utredningen pröva om det är ändamålsenligt att dagens fyra myndigheter omfattas av tillsynsfunktionens tillsyn och kontroll eller om någon myndighet bör tas bort eller tillkomma.

Utredningen har skriftligen tillfrågat Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt och Fortifikationsverket bl.a. om myndigheternas inställning till ett eventuellt utvidgande av tillsyns- och

---

<sup>17</sup> Av generalläkarens yttrande över remissen Förslag till ändring av 7 kap. miljöbalken om vattenskyddsområden samt förslag till ny bekämpningsmedelsförordning framgår det att generalläkaren inte hade någon synpunkt på om Kemikalieinspektionen eller tillsynsfunktionen ska besluta om dispens så länge samråd mellan tillsynsmyndigheten och Kemikalieinspektionen kan säkerställas, 2013-0713-50. Av Försvarsmaktens och Försvarets materielverks yttranden över samma remiss framgår att myndigheterna ansåg det rimligt att prövningen av dispensansökningar görs av Kemikalieinspektionen eftersom behovet att söka dispens främst berör civila leverantörer, FM2013-18:1 respektive 13FMV6158-2:1.

kontrollansvaret. Totalförsvarets forskningsinstitut har skriftligen tillfrågats om myndighetens inställning till att tillsynsfunktionen skulle få mandat att utöva tillsyn och kontroll inom myndigheten. I det följande redogör utredningen kortfattat för försvarsmyndigheternas verksamheter samt svar på utredningens frågor. Härfter redovisar utredningen sina överväganden.

### 12.4.2 Försvarets radioanstalt

Försvarets radioanstalt är en civil myndighet som sorterar under Försvarsdepartementet. Myndighetens två huvuduppgifter är att bedriva signalunderrättelsetjänst samt att stödja informationssäkerhetsarbetet hos statliga myndigheter och statligt ägda bolag.

När det gäller generalläkarens tillsyns- och kontrollområden är följande av intresse. Inom Försvarets radioanstalt bedrivs det en begränsad livsmedelshantering och det bedrivs en intern företagshälsovård. Några djur hanteras inte inom myndigheten.

Försvarets radioanstalts uppfattning är att den civila tillsynen och kontrollen fungerar väl. Myndigheten ställer sig ändå positiv till ett eventuellt överflyttande av tillsyns- och kontrollansvaret gällande hälso- och sjukvården och livsmedelssäkerheten till tillsynsfunktionen. Fördelen med en sådan lösning är att tillsynsfunktionens personal är säkerhetsprövad och van att hantera uppgifter som omfattas av försvarssekretess.

### 12.4.3 Försvarets materielverk

Försvarets materielverk är en statlig förvaltningsmyndighet, som sorterar under Försvarsdepartementet och som har till uppgift att anskaffa, vidmakthålla, destruera och kassera materiel och förnödenheter på uppdrag av Försvarsmakten samt inom detta område biträda Försvarsmakten i frågor om långsiktig materielförsörjningsplanering och materielsystemkunskap.

År 2011 föreslog Försvarsstrukturutredningen<sup>18</sup> en renodling av Försvarsmakten, där Försvarsmakten skulle föra över delar av

---

<sup>18</sup> SOU 2011:36, Forskning och utveckling samt försvarslogistik – i det reformerade försvaret.

Försvarmaktens logistik (FMLOG) till Försvarets materielverk. Försvarmakten skulle i och med det bli beställare och Försvarets materielverk leverantör av försvarslogistik. I juni 2012 biföll riksdagen regeringens begäran om att fortsätta omdaning av försvarslogistiken, vilket bl.a. resulterade i att personal fördes över från Försvarmakten till Försvarets materielverk från och med den 1 januari 2013. De aktuella enheterna, servicekontoret, upphandlingsenheten, markverkstadsenheten, marinverkstadsenheten, flygverkstadsenheten samt delar av försörjningsenheten samt FMLOG:s ledning organiserades inom myndigheten under beteckningen FSV (förråd, service och verkstäder). Från och med den 1 januari 2014 blev FSV ett av flera verksamhetsområden inom Försvarets materielverk, som omorganiserades med målet att skapa ett myndighetsgemensamt arbete mellan myndigheten och Försvarmakten.

När det gäller relevanta delar för generalläkarens tillsyn och kontroll kan nämnas följande. Försvarets materielverk bedriver hälso- och sjukvård vid en verksamhet. Eftersom Försvarets materielverk inte har någon egen organisation som klarar de krav som ställs för att bedriva hälso- och sjukvård så sker det under Försvarmaktens försvarshälsas organisation.

Myndigheten bedriver ingen verksamhet med djur.

När det gäller livsmedelskontrollen inom Försvarets materielverk så fungerar den i dag på olika sätt. Myndigheten bedriver restaurangverksamhet vid ett par hemliga anläggningar där generalläkaren har tagit på sig livsmedelskontrollen. Tillsynsfunktionen ansvarar även för kontrollen av livsmedelsverksamheter inom garnisonsområdena trots att restaurangerna bedrivs av privata verksamhetsutövare. Försvarets materielverk menar att eftersom myndigheten numera upphandlar restaurangtjänster åt Försvarmakten så är det tänkbart att man också har övertagit Försvarmaktens ansvar för restaurangerna. Tillsynsfunktionen skulle i sådana fall inte ha mandat att kontrollera verksamheterna. På några restauranger som ligger inom Försvarets materielverks områden, t.ex. på Tre Vapen och i Karlsborg, är livsmedelskontrollen i dag kommunal. Kommunerna har också kontrollansvaret över de restauranger som drivs av privata verksamhetsutövare, på uppdrag av Försvarets materielverk, och som ligger utanför de områden som myndigheten disponerar. Det gäller dock inte Robotförsöksplats Norrland (RFN) i Vidsel där tillsynsfunktionen har tagit på sig kontrollansvaret.

Försvarets materielverk har inga invändningar mot en eventuell överflytt av det formella tillsyns- och kontrollansvaret inom områdena hälso- och sjukvård samt livsmedel till tillsynsfunktionen inom Försvarmakten. En sådan överflytt skulle inte få några större ekonomiska konsekvenser.

#### 12.4.4 Fortifikationsverket

Fortifikationsverket är en statlig förvaltningsmyndighet, som sorterar under Finansdepartementet och som ansvarar för att förvalta en viss del av statens fasta egendom, såsom fastigheter avsedda för försvarsändamål. Fortifikationsverket är en av landets största fastighetsägare med ett bestånd fördelat över hela landet. Markinnehavet uppgår till cirka 380 000 hektar, varav 100 000 hektar skog. Byggnadsbeståndet består av cirka 8 000 byggnader såsom kaserner, utbildningslokaler, ledningscentraler och verkstäder samt 7 700 befästningar. Huvuddelen av Fortifikationsverkets byggnadsbestånd (97 procent lokalyta) hyrs av Försvarmakten. Därutöver hyrs fastigheter även av Försvarets radioanstalt och Försvarets materielverk samt privata subjekt.

Verket äger berganläggningar, flygfält, skjutfält och hamnar m.m. Bland de områden som Fortifikationsverket förvaltar finns Robotförsöksplats Norrland (RFN) i Vidsele, Villingsbergs skjutfält, Älvdalens övningsområde, Tofta skjutfält och landets samtliga garnisonsområden.

Fortifikationsverket ska bl.a. på uppdrag av regeringen genomföra nybyggnation och ombyggnation av fast egendom samt för statens räkning förvärva fast egendom, bistå Försvarmakten i lokalförsörjningsfrågor, ansvara för anskaffning av mark samt för etablering, förvaltning och avyttring av byggnader, anläggningar med mera för försvarets behov i samband med internationella fredsbevarande och humanitära insatser samt på uppdrag av Försvarmakten lämna underlag för inriktningen av och genomföra utvecklingsprojekt avseende skydds- och anläggningsteknik.

När det gäller relevanta delar för generalläkarens tillsyn och kontroll kan följande nämnas. Fortifikationsverket hanterar, producerar eller distribuerar livsmedel endast då det är fråga om dricksvatten. Generalläkaren kontrollerar redan i dag denna verk-

samhet. Det rör sig om 63 dricksvattenanläggningar. Därutöver finns cirka 44 små enskilda vattentäkter som inte bedömts kräva regelbundet återkommande kontroll. I övrigt påverkas Fortifikationsverket indirekt av tillsynsfunktionens livsmedelskontroll då Försvarmakten hyr livsmedelslokaler, dvs. om lokalerna behöver anpassas för ändamålet. Fortifikationsverket bedriver inte någon hälso- och sjukvård eller aktiv djurhållning. Indirekt påverkas dock myndigheten även här som fastighetsägare och uthyrare till verksamheter.

Myndigheten har inget att erinra mot en eventuell överflyttning av det formella kontrollansvaret för livsmedel inom myndigheten till tillsynsfunktionen inom Försvarmakten. Eftersom tillsynsfunktionen redan i dag i praktiken kontrollerar Fortifikationsverket gällande dricksvattenproduktionen och huvuddelen av byggnadsbeståndet hyrs av Försvarmakten är Fortifikationsverket redan föremål för regelbunden kontroll av denna vilket gör att konsekvenserna vid en överflytt blir marginella.

#### 12.4.5 Totalförsvarets forskningsinstitut

Totalförsvarets forskningsinstitut är ett statligt, till stor del uppdragsfinansierat forskningsinstitut, som sorterar under Förvarsdepartementet. Myndigheten ska utföra forskning och utveckling samt utredningar till stöd för totalförsvaret och för nedrustning, icke-spridning och internationell säkerhet. Kärnverksamheten är forskning, metod- och teknikutveckling samt utredning för totalförsvaret. Myndighetens kompetens ska även vara till nytta för verksamheter utanför totalförsvaret. Totalförsvarets forskningsinstitut ska även utföra uppdrag åt Förvarsexportmyndigheten och får även ha andra uppdragsgivare, även utländska. Myndigheten ska även verka för samverkan mellan militär och civil forskning samt mellan nationell och internationell forskning. Totalförsvarets forskningsinstitut sysslar ej med egen underrättelseinhämtning.

För att möjliggöra forskningen har man till sin hjälp speciallaboratorier för kemiska och biologiska vapen, marina experimentstationer, superdatorer, laboratorier för explosiva föremål och verkstäder. Uppdragsgivare är bl.a. Försvarmakten, Förvarsdepartementet, Försvarets materielverk, Utrikesdepartementet,

Myndigheten för samhällskydd och beredskap, Försvarexportmyndigheten och flygindustrin.

När det gäller relevanta delar för generalläkarens tillsyn och kontroll kan följande nämnas. Den tillsyn och kontroll som främst skulle bli aktuell vid en överflytt rör miljö- och hälsoskyddet och djurförsöksverksamheten. För närvarande är det kommunerna respektive länsstyrelserna som har ansvaret för denna tillsyn och kontroll.

Totalförsvarets forskningsinstitut anser att den civila tillsynen och kontrollen fungerar bra men kompliceras av flera tillsyns- och kontrollmyndigheter med överlappande ansvar. Totalförsvarets forskningsinstitut ser därför positivt på om tillsynsfunktionen skulle få mandat att överta den aktuella tillsynen och kontrollen.

#### 12.4.6 Överväganden

**Utredningens förslag:** Tillsynsfunktionens tillsyns- och kontrollansvar utvidgas till att i fråga tillsynen över hälso- och sjukvården, smittskyddet och livsmedelskontrollen även omfatta verksamheter som bedrivs inom Försvarets materielverk samt inom det sistnämnda kontrollområdet även verksamheter inom Fortifikationsverket. Därtill ska den av utredningen föreslagna kontrollen av foder och animaliska biprodukter även omfatta verksamheter som bedrivs inom Försvarets materielverk.

**Utredningens bedömning:** Ingen ändring gällande Försvarets radioanstalt eller Totalförsvarets forskningsinstitut bör göras.

Som tidigare nämnts är tillsyns- och kontrollfunktionen inom Försvarsmakten en undantagsreglering motiverad utifrån Försvarsmaktens särart. Verksamheterna inom tillsynsfunktionens tillsyns- och kontrollområden är att betrakta som en integrerad del av Försvarsmaktens krigsplanerings- och krigsförberedelseverksamhet. Verksamheten i fred är helt naturligt anpassad till det sätt på vilket verksamheten behöver utföras i krig (se vidare avsnitt 9.7). Mot denna bakgrund kan det endast bli aktuellt att utvidga tillsynsfunktionens tillsyn och kontroll till myndigheter som bedriver verksamhet som präglas av samma särart.

När det gäller Försvarets radioanstalt och Totalförsvarets forskningsinstitut talar främst en säkrare och enklare hantering av försvarssekretessen i samband med tillsyn och kontroll för att tillsynsfunktionen skulle få ett utvidgat tillsyns- och kontroll ansvar inom Försvarets radioanstalt samt mandat att tillsyna Totalförsvarets forskningsinstitut. Dessa myndigheter präglas emellertid inte av samma särart och krav som Försvarsmakten. Utredningens bedömning är därför att det inte finns skäl för att utvidga tillsynsfunktionens tillsyn- och kontrollansvar till Totalförsvarets forskningsinstitut eller till ytterligare sakområden inom Försvarets radioanstalt.

Som nämnts i avsnitt 12.4.3 har delar av Försvarsmaktens logistik (FMLOG) under senare år förts över till Försvarets materielverk för att där bilda FSV. Det har fått till följd att gränserna mellan dessa försvarsmyndigheter har blivit otydligare och mindre fasta. Bland annat har förbandsverksamhet och ansvaret för militärrestauranger förts över från Försvarsmakten till Försvarets materielverk. Det innebär att personal inom Försvarets materielverk kommer att krigsplaceras då betydande delar av FSV blir krigsförband. Försvarets materielverk präglas i och med detta av samma särart och därmed krav på särskild tillsyn och kontroll som Försvarsmakten.

Försvarsmakten och Fortifikationsverket är intimt förknippade med varandra. Eftersom Fortifikationsverket hanterar alla Försvarsmaktens anläggningar och levererar dricksvatten till myndigheten är argumentet om Försvarsmaktens särart tillämpligt även på Fortifikationsverket.

När det gäller i vilken omfattning tillsynsfunktionen ska utöva tillsyn och kontroll inom myndigheterna kan utredningen konstatera att generalläkaren redan i dag utövar tillsynen över verksamheter inom Försvarets materielverk och inom Fortifikationsverket på miljö- och hälsoskyddsområdet (2 kap. 4 § miljötillsynsförordningen [2011:13]). Utredningen föreslår inte någon ändring i denna del.

Härutöver synes det främst vara kontrollen av livsmedel inom Fortifikationsverket och Försvarets materielverk samt tillsynen över hälso- och sjukvården samt smittskyddet inom den sistnämnda myndigheten som skulle vara aktuellt att överföra till tillsynsfunktionen. Beträffande Försvarets materielverk gäller det även den av utredningen föreslagna kontrollen av foder och animaliska bi-

produkter, de senare genereras huvudsakligen vid livsmedelshanteringen. Något motsvarande behov av kontroll finns inte inom Fortifikationsverket eftersom myndigheten inte producerar något annat livsmedel än dricksvatten. Någon aktiv djurhållning bedrivs inte inom de nämnda myndigheterna.

När det gäller kontrollen av livsmedel har generalläkaren tagit på sig ansvararet för kontrollen av livsmedel av all verksamhet inom de geografiska områden, lokaler, fordon, fartyg och luftfartyg m.m. som Försvarmakten förfogar över (se 1 § generalläkarens föreskrifter om livsmedelsverksamhet inom Försvarmakten, FFS 2012:4). Denna tolkning leder till att generalläkaren redan i dag, dock utan författningsstöd, kontrollerar Fortifikationsverkets dricksvattenproduktion och huvuddelen av livsmedelsverksamheterna inom Försvarets materielverk. När det gäller Fortifikationsverket rör det sig om 63 dricksvattenanläggningar. Därutöver finns cirka 44 små enskilda vattentäkter som inte bedömts kräva regelbundet återkommande kontroll. Vad gäller övrig livsmedelstillsyn inom Fortifikationsverket så påverkas myndigheten endast indirekt vid uthyrning av livsmedelslokaler, dvs. om de behöver anpassas för ändamålet. Eftersom huvuddelen av byggnadsbeståndet (97 procent lokalyta) hyrs av Försvarmakten står dock merparten av dessa verksamheter redan under generalläkarens kontroll.<sup>19</sup>

När det gäller Försvarets materielverk har även generalläkaren tagit på sig kontrollen över restaurangverksamheten vid ett par hemliga anläggningar och inom garnisonsområdena (även över privata verksamhetsutövare). Det som i praktiken skulle tillkomma vid en formell utvidgning av kontrollansvaret är några restauranger som ligger innanför Försvarets materielverks områden, t.ex. på Tre Vapen och i Karlsborg där livsmedelstillsynen i dag är kommunal. Detsamma gäller kontrollansvaret över de restauranger som drivs av privata verksamhetsutövare, på uppdrag av Försvarets materielverk, och som ligger utanför de områden som myndigheten disponerar. Ett undantag är restaurangen belägen vid Robotförsöksplats Norrland (RFN) i Vidsel där generalläkaren har tagit på sig tillsynsansvaret. Uppskattningsvis handlar det om cirka fem livsmedels-

---

<sup>19</sup> Fortifikationsverket beräknar andelen privata hyresgäster till cirka 1,6 procent av total lokalyta för år 2015. Uthyrning sker för restaurangändamål.



anläggningar som skulle tillkomma för tillsynsfunktionens del vid ett övertagande av kontrollansvaret.

Försvarets materielverk bedriver även hälso- och sjukvård i anslutning till skjutfältet i Vidsel. Eftersom Försvarets materielverk inte har någon egen organisation som klarar de krav som ställs för att bedriva hälso- och sjukvård så sker det under Försvarets försvarshälsas organisation, vilken tillsynas av generalläkaren.

Av ovanstående framgår att tillsynsfunktionen i praktiken genom en långtgående tolkning av sitt kontrollmandat utövar kontrollen över huvuddelen av den livsmedelsverksamhet som bedrivs av Försvarets materielverk och Fortifikationsverket. Detta har visat sig ändamålsenligt och det finns enligt utredningens mening ingen anledning att ändra på denna ordning. När det gäller hälso- och sjukvården samt smittskyddet har generalläkaren mandat att tillsyna försvarshälsan men inte Försvarets materielverk. Enligt utredningens mening bör tillsynsfunktionen dock ha ett sådant mandat. Mot bakgrund härav föreslår utredningen att tillsynsfunktionens kontrollansvar utvidgas till att i fråga om livsmedelskontrollen även omfatta verksamheter som bedrivs inom Fortifikationsverket och Försvarets materielverk samt gällande den sistnämnda myndigheten även tillsyn över hälso- och sjukvården samt smittskyddet. Enligt utredningens mening bör tillsynsfunktionens föreslagna kontroll av foder och animaliska biprodukter (se avsnitt 12.2.2) även omfatta verksamheter inom Försvarets materielverk. Huruvida tillsynen och kontrollen även ska omfatta privata verksamhetsutövare behandlar utredningen i avsnitt 14.3.3 och 14.6.2.

Som en konsekvens av förslaget ska försvarsinspektören för hälsa och miljö även få bemyndigande att enligt 40 § livsmedelsförordningen (2006:813) meddela föreskrifter gällande livsmedelslagen (2006:814) tillämpning på Fortifikationsverket och Försvarets materielverk.

Förslagen föranleder även ändring i 27 § livsmedelsförordningen, nuvarande 12 a och 13 §§ förordningen (2006:814) om foder och animaliska biprodukter, 3 kap. 5 § och 7 kap. 1 § patientsäkerhetslagen (2010:659) samt 10 § smittskyddsförordningen (2004:255).



## 13 Tillsyn och kontroll utomlands?

### 13.1 Inledning

I utredningens uppdrag ingår att även behandla frågan om tillsynsfunktionens tillsyns- och kontrollmandat utomlands. I direktiven ges dock inga riktlinjer eller problemformuleringar för utredningens överväganden i denna del.

Generalläkaren tolkar formuleringen ”inom Försvarmakten” i 21 § förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarmakten som att tillsyns- och kontrolluppdraget omfattar all verksamhet som bedrivs av Försvarmakten, såväl inom Sveriges gränser, som vid militära insatser och övningar utom riket. Det förekommer dock att generalläkarens inspektioner utomlands ifrågasätts. I kapitlet redovisar utredningen sina överväganden gällande frågan om tillsynsfunktionens mandat utomlands.

### 13.2 Tillsyn och kontroll utomlands?

**Utredningens förslag:** I förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarmakten ska det införas en ny bestämmelse av vilken det ska framgå att Försvarmakten, så långt det är möjligt och skäligt, i insats- eller övningsområde utomlands ska planera och bedriva verksamheten så att

1. hälso- och sjukvården för den egna personalen uppfyller kraven på en god vård,
2. hälso- och miljöhänsyn tas,
3. livsmedel till den egna personalen har en hög skydds nivå för människors hälsa, och

4. djur som Försvarsmakten hanterat behandlas väl och skyddas mot onödigt lidande och sjukdom.

Det åligger försvarsinspektören för hälsa och miljö att se efter att planeringen och verksamheten uppfyller de nämnda kraven och påtala eventuella brister.

Inledningsvis bör påpekas att syftet med tillsyn är att kontrollera om tillsynsobjektet uppfyller de krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter, dvs. regelefterlevnad (se regeringens tillsynsskrivelse, *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*, 2009/10:79 s. 17). Eftersom den aktuella svenska nationella lagstiftningen endast gäller inom riket är tillsynsfunktionens tillsyn och kontroll utomlands därför inte att anse som tillsyn och kontroll i ordens rätta bemärkelser. Det är dock inte heller frågan om internkontroll. I stället handlar det om någon form av granskning som går ut på att se till att prioriteringar iakttas mot bakgrund av kraven i främst internationella avtal och regler, värdlandets lagstiftning och gällande orderverk.<sup>1</sup> Rollen utomlands blir därför något annorlunda än vad tillsynsfunktionen har nationellt.

Varje år genomför generalläkaren en eller flera inspektioner eller tillsyns- och kontrollbesök utomlands (tillsynsbesök har under 2015 gjorts i Mali och under 2016 planeras för en inspektion i samma land).

Försvarsmakten och generalläkaren har delvis haft olika uppfattning huruvida svensk nationell lagstiftning kan tillämpas utom riket. Numera synes dock en samsyn råda om att vad svensk lagstiftning kräver ska tillgodoses så långt som det är möjligt.

I Veteransoldatutredningens slutbetänkande anføres att Försvarsmakten har ett grundläggande ansvar för att vidta förebyggande åtgärder och skydda sin personal från olyckor och sjukdomar (se SOU 2008:91, del 2, s. 186). I den efterföljande propositionen påpekar regeringen att de medicinska tidsmålen enligt Natos regler tidigare inte kunnat innehållas vid insatsen i Afghanistan samt att det inte blev någon snar ändring för att möta tidsmålen trots att

---

<sup>1</sup> För varje insats eller övning utarbetas också s.k. orderverk. Orderverken innehåller regler på olika nivåer och reglerar bl.a. omhändertagande av avfall samt hantering och förvaring av livsmedel för den specifika insatsen eller övningen.

tillsynsfunktionen påpekat brister. Först efter upprepade påpekanden kom en ändring till stånd. Regeringen understryker att det är allvarligt om tillsynsmyndighetens påpekanden inte leder till omedelbara åtgärder och att tillsynsfunktionen bör överväga att intensifiera sitt tillsynsarbete samt med större skärpa än hittills se till att uppmärksammande brister åtgärdas (prop. 2009/10:160, s. 182).

Regeringen uppdrog även i juni 2010 åt generalläkaren att redovisa vissa frågor om tillsynen vid internationella militära insatser.<sup>2</sup> I redovisningen i december 2010 bedömer generalläkaren att det finns skäl att intensifiera tillsynen när det gäller internationella militära insatser och att skärpa uppföljningen av genomförd tillsyn.<sup>3</sup> Ett skäl härför är att en intensifierad tillsyn kan ses som en statlig kvalitetsgranskning av Försvarmaktens verksamhet.

Av regeringens uttalanden drar utredningen slutsatsen att regeringen menar att tillsynsfunktionen har en uppgift att granska Försvarmaktens verksamhet utom riket och att det rör sig om extern granskning och inte egenkontroll.

Den militära personal som deltar i en militär insats eller övning utomlands gör det inom ramen för sin ordinarie anställning. Utgångspunkten är därför att personalen ska ha samma rätt till skydd mot olyckor och sjukdomar samt till hälso- och sjukvård och säkra livsmedel som i Sverige. Till det kommer att militära insatser och övningar utom riket ofta äger rum i riskfyllda miljöer vilket ytterligare skärper kravet på någon form av kontroll över verksamheten.

Militära insatser och övningar utomlands är ofta komplexa då militär personal från olika länder ska samverka med varandra. Till det kommer värdlandets nationella lagstiftning, internationella övergripande avtal och orderverk som de medverkande ska respektera.

Som inledningsvis nämnts är de författningar som styr tillsynsfunktionens granskning nationellt begränsade vilket gör att bestämmelserna inte är direkt tillämpbara utomlands. De flesta myndigheter saknar också mandat att utöva tillsyn utom riket, bl.a. är Inspektionen för vård och omsorgs tillsyn begränsad till att avse verksamhet och yrkesutövning som sker inom landet.

Utredningen har övervägt om det för tillsynsfunktionens tillsyns- och kontrollområden skulle vara möjligt att utvidga aktuella

---

<sup>2</sup> Regeringsbeslut 2010-06-10, Fö2010/1076/MFI.

<sup>3</sup> Yttrande 2010-12-22, Fö2010/2247/MFI.

bestämmelser i djurskyddslagen (1988:534), miljöbalken (1998:808), hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), smittskyddslagen (2004:168), livsmedelslagen (2006:804) och patientsäkerhetslagen (2010:659) till att gälla utanför Sverige. När det gäller arbetsmiljöområdet har lagstiftaren valt en sådan modell. I förarbetena till arbetsmiljölagen (1977:1160) framgår att lagen i princip inte är tillämplig utanför landets gränser. Av 1 kap. 4 § sista stycket arbetsmiljölagen stadgas emellertid att lagen i vissa fall även gäller utomlands vid militära insatser enligt 5 § lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser. I 5 § nämnda lag anges att vissa av arbetsmiljölagens bestämmelser ska tillämpas i insatsområdet, om inte tjänstgöringsförhållandena hindrar detta. Av förarbetena anförs bl.a. att anställningsavtal i utlandsstyrkan<sup>4</sup> får anses ha en sådan anknytning till Sverige att svensk lag bör tillämpas när tjänstgöringen sker utomlands. Vidare anförs att de ambitioner som finns på arbetsmiljöområdet om möjligt även bör beaktas hos svenska myndigheter utomlands och att en lämplig begränsning är att de ska tillämpas om inte tjänstgöringsförhållandena hindrar det (prop. 1998/99:68 s. 12 f.).

Även i katastrofmedicinska insatslagen (2008:552), som är ett av flera resultat av det omfattande utvecklingsarbete som inleddes efter flodvågskatastrofen i Sydostasien i december 2004, har svensk lagstiftning utsträckts till att gälla utom riket.<sup>5</sup> I förarbetena till lagen anförs att hälso- och sjukvårdslagens (1982:763) bestämmelser inte gäller när hälso- och sjukvård ges utanför Sveriges gränser men principerna för vårdprioriteringar bör följas även när vård ges utomlands och en bestämmelse om det föras in i den nya lagen (prop. 2007/08:138 s. 23). En bestämmelse som motsvarar 2 § hälso- och sjukvårdslagen, vilken behandlar vårdprioriteringar, infördes sedermera i katastrofmedicinska insatslagen (3 §).

I sakens natur ligger att det vid de militära insatserna och övningarna utom riket inte sällan förekommer situationer och miljöer som gör det svårt att upprätthålla kraven i svensk lagstiftning. En komplicerande faktor är också de internationella regler som gäller för insatsen eller övningen och värdlandets nationella

---

<sup>4</sup> Numera är man inte längre är tjänstledig för utlandstjänstgöring utan denna ingår i det ordinarie anställningsavtalet.

<sup>5</sup> Se även Ds 2013:7, Om katastrofmedicin som en del av svenska insatser utomlands m.m.

lagstiftning som den svenska lagstiftningen kan komma i konflikt med. Det nu anförda talar mot att miljöbalken och de andra i de föregående nämnda lagarna görs tillämpliga utomlands. Att göra det skulle för övrigt även av andra skäl få konsekvenser som är svåra att överblicka. Utredningen förespråkar därför i stället att det i förordningen med instruktion för Försvarsmakten förs in en ny bestämmelse av vilken det ska framgå att Försvarsmakten i insats- eller övningsområdet ska planera och bedriva verksamheten så att hälso- och sjukvården för den egna personalen uppfyller kraven på en god vård, att hälso- och miljöhänsyn tas, att livsmedel till den egna personalen har en hög skyddsnivå för människors hälsa och att djur som Försvarsmakten hanterar behandlas väl och skyddas mot onödigt lidande och sjukdom. Bestämmelsen bör utformas så att den inte hindrar nödvändig verksamhet, utan ska medge flexibilitet med hänsyn till att verksamheten bedrivs under speciella förhållanden, dvs. kraven bör gälla så långt som det är möjligt och skäligt. I vilken mån det är möjligt att uppfylla den standard som sätts i svensk lagstiftning får därför vägas mot nödvändigheten av att Försvarsmakten ska kunna fullgöra sitt uppdrag. Bestämmelsen innebär dock en inriktning för Försvarsmakten att myndigheten i planeringen och utförandet av verksamheten utomlands ska ha som mål att följa svensk lagstiftning i här berörda delar. Förslaget är närmast en kodifiering av den policy som redan tillämpas.

Om det vid granskningen upptäckts allvarliga brister ska tillsynsfunktionen påpeka det för regeringen (se vidare avsnitt 14.3.4 angående utredningens förslag om anmälningsskyldighet till regeringen).

Sammanfattningsvis anser utredningen att det finns behov av någon form av granskning vid militära insatser och övningar utomlands och att det bör ingå i tillsynsfunktionens mandat att utöva denna. Tillsynsfunktionen bör därför se efter att Försvarsmakten, så långt det är möjligt och skäligt, planerar och bedriver verksamheten så att de av utredningen föreslagna principerna upprätthålls. Dessa principer måste dock alltid vägas mot värdlandets lagstiftning och internationella regler och avtal samt mot de konsekvenser som upprätthållandet skulle medföra.





# 14 Analys av tillsynsfunktionens författningsstöd. Förslag till författningsändringar

## 14.1 Inledning

En självständig och effektiv tillsyn och kontroll är viktigt för att en verksamhet ska uppfattas som trovärdig. För att tillsynen och kontrollen ska kunna uppfylla dessa krav är det nödvändigt att tillsynsfunktionen har ett tillräckligt och tydligt författningsstöd.

Enligt direktiven ska utredningen särskilt analysera den författningsreglering som är relevant för tillsynen och bedöma om och var det finns brister. I det ligger att jämföra tillsynsfunktionens författningsstöd med det författningsstöd som gäller för motsvarande tillsyn och kontroll i samhället i övrigt samt föreslå sådana författningsändringar att tillsynen och kontrollen kan bli effektivare och mer likformig med den civila tillsynen och kontrollen.

I kapitlet beskriver utredningen inledningsvis kortfattat innehållet i generalläkarens hemställningar om författningsändringar. Därefter behandlar utredningen i avsnitt 14.3 det övergripande behovet av förändringar som rör tillsynsfunktionens tillsyns- och kontrollmandat på ett generellt plan. I avsnitt 14.4 och framåt analyserar utredningen tillsynsfunktionens författningsstöd för respektive sakområde. I avsnitten lägger utredningen fram förslag om författningsändringar.

## 14.2 Generalläkaren har hemställt om författningsändringar

Generalläkaren har i flera sammanhang pekat på att författningsstödet gällande den tillsyns- och kontrollverksamhet som man ansvarar för är bristfälligt. Generalläkaren har i skrivelser till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) under åren 2011 och 2012 hemställt om tydligare mandat och författningsändringar.<sup>1</sup> Generalläkaren gör i dessa skrivelser gällande att det finns brister och otydligheter inom samtliga tillsyns- och kontrollområden, varvid bristerna är störst på hälso- och sjukvårdsområdet. Enligt generalläkaren medför avsaknaden av uttryckligt författningsstöd att tillsynen och kontrollen ibland ifrågasätts av kontrollobjektet.

## 14.3 21 § förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten

### 14.3.1 Inledning

I 21 § första stycket första meningen förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten ges tillsynsfunktionen bemyndigande att inom Försvarsmakten ansvara för tillsynen över miljöskyddet, hälso- och sjukvården m.m. samt för offentlig kontroll av djurhälsovården, djursjukvården och djurskyddet. Utredningen har i avsnitt 12.2.2 föreslagit att djurhälsovården och djursjukvården ska tas bort i uppräkningsdelen av kontrollområdena i 21 §.

21 § väcker frågor om tolkningen av begreppet hälso- och sjukvård "m.m." samt vad formuleringen "inom" Försvarsmakten egentligen innefattar.

Enligt första stycket tredje meningen får tillsynsfunktionen meddela interna föreskrifter för efterlevnaden av gällande bestämmelser inom området. Försvarsmakten har ifrågasatt denna föreskriftsrätt.

Även frågan om vilka ingripandemöjligheter tillsynsfunktionen bör ha hör hemma i detta sammanhang. I följande avsnitt redovisar utredningen sina överväganden i dessa delar.

---

<sup>1</sup> Skrivelse 2011-09-27, Fö2011/1455/MFI jämte komplettering 2012-06-26 samt skrivelse 2012-10-10, Fö2012/1854MFI.

### 14.3.2 Uttrycket ”m.m.” i förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarmakten

**Utredningens förslag:** Uttrycket ”m.m.” i 21 § första stycket första meningen förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarmakten tas bort.

Uppräkningen av tillsynsområden i 21 § första stycket första meningen förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarmakten följs av uttrycket ”m.m.”

Att i författningstext använda sig av uttryck som ”m.m.” bidrar till otydlighet. För tillsynsfunktionens vidkommande är det viktigt att veta hur långt tillsynsansvaret sträcker sig. Utredningen föreslår därför att det aktuella ”m.m.” i 21 § förordningen med instruktion för Försvarmakten tas bort. Uppräkningen av tillsynsfunktionens ansvarsområden blir därmed uttömmande. (När det gäller smittskydd och livsmedel föreslår utredningen i avsnitten 14.4.4 och 14.6.1 att dessa uttryckligen ska anges som tillsyns- respektive kontrollområde i 21 §. Utredningen föreslår även i avsnitt 12.2.2 att försvarsinspektören för hälsa och miljö bör få mandat att kontrollera foder och animaliska biprodukter, vilket även bör komma till uttryck i 21 §. Som nämnts i föregående avsnitt föreslår även utredningen i samma avsnitt att djurhälsovården och djursjukvården ska tas bort i uppräkningsdelen av kontrollområden i samma paragraf.)

### 14.3.3 Vad avses med formuleringen ”inom Försvarmakten”?

Det råder oklarhet gällande vad som avses med formuleringen ”inom Försvarmakten” i 21 § första stycket förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarmakten. Samma formulering återfinns även i 27 § livsmedelsförordningen (2006:813) och i 2 kap. 4 § miljötillsynsförordningen (2011:13). Formuleringen ger utrymme för olika tolkningar av omfattningen av tillsynsfunktionens tillsyns- och kontrollområden. Har tillsynsfunktionen ett tillsyns- och kontrollansvar endast där Försvarmakten är verksamhetsutövare, eller omfattar ansvaret all verksamhet som sker där Försvarmakten bedri-

ver verksamhet oavsett vem som är att betrakta som verksamhetsutövare, dvs. omfattas även privata sådana?

Det är framförallt inom miljötillsynen och livsmedelskontrollen som tillsynsfunktionen upplever att det finns gråzoner och gränsdragningsproblem gentemot andra tillsyns- och kontrollmyndigheter. Enligt generalläkaren blir det också mer påtagligt när verksamheter i större utsträckning upphandlas eller när Försvarmakten eller Fortifikationsverket upplåter skjutfält, byggnader etc. till andra civila aktörer. De civila tillsyns- och kontrollmyndigheterna har ofta ingen insyn i verksamheten eller ens kännedom om att den bedrivs. Som exempel på gråzoner har tillsynsfunktionen nämnt följande.

- Statliga och kommunala myndigheter som övar och bedriver verksamhet på bl.a. skjutbanor och sprängplatser (inom Försvarmaktens prövade anläggningar och ofta på Fortifikationsverkets mark). Det kan handla om Polismyndigheten som övar på skjutbanor och sprängplatser. Det kan även handla om övningskörning inom övnings- och skjutfält eller att räddningstjänst övar släckning. Även Kustbevakningen och civila helikoptrar för sjöräddning, ambulansflyg m.fl. övar inom Försvarmaktens område och delar hangar med Försvarmakten.
- Civila verksamhetsutövare som bedriver verksamhet på bl.a. skjutbanor och terrängkörningsbanor (inom Försvarmaktens prövade anläggningar och ofta på Fortifikationsverkets mark). Det kan handla om skytteföreningarnas övningar och tävlingar. Civila flygklubbar och Swedavia verkar också inom Försvarmaktens flottiljflygplatser. Inom dessa områden kan dessutom rennäring bedrivas och båtklubbar, jaktlag, fiskeklubbar, scouter och idrottsklubbar verka.
- Civila entreprenörer som serverar försvarssektorn. Städfirmor, drift- och underhållsföretag samt drivmedelsanläggningar m.m. verkar allt oftare inom Försvarmakten.
- Civila fastighetsägare där Försvarmakten hyr exempelvis förläggningar.

Tillsynsfunktionens tolkning av begreppet ”inom Försvarmakten” skiljer sig åt mellan de olika sakområdena. När det gäller kontrollen av livsmedel har, som också framgår av avsnitt 12.4.6, tillsynsfunktionen sedan tidigare gjort bedömningen att det mest ändamålsenliga är att det är generalläkaren som ansvarar för kontrollen av livsmedel av all verksamhet inom de geografiska områden, lokaler, fordon, fartyg och luftfartyg m.m. som Försvarmakten förfogar över (se 1 § generalläkarens föreskrifter om livsmedelsverksamhet inom Försvarmakten, FFS 2012:4). Av föreskrifterna framgår dock att de inte ska tillämpas på annan plats där konsumentmålgruppen huvudsakligen utgörs av annan målgrupp än Försvarmakten. Generalläkaren kontrollerar således inom respektive militära område livsmedelsverksamhet som Försvarmakten bedriver, livsmedelsproduktion som utförs av privata entreprenörer samt dricksvattenproduktion som Fortifikationsverket ansvarar för.<sup>2</sup> Vid flera av de livsmedelsanläggningar som drivs av kontrakterade privata entreprenörer sker emellertid, förutom livsmedelsförsörjning till Försvarmakten, produktion av livsmedel som levereras ut till civila mottagare (äldreboenden, hemtjänst m.fl.). Denna typ av produktion innebär att tillsynsfunktionens livsmedelskontroll också kan avse sådant som kan komma till civil användning.

Inom miljö- och hälsoskyddsområdet, hälso- och sjukvårdsområdet samt djurskyddet utövar tillsynsfunktionen endast tillsyn och kontroll över verksamhet som Försvarmakten (och på miljö- och hälsoskyddsområdet även Fortifikationsverket, Försvarets radioanstalt och Försvarets materielverk) bedriver i egen regi. Tillsynsfunktionen upptäcker dock redan i dag avvikelser utanför tillsynsområdet vid tillsyn av bl.a. avtal om upphandlingar. Avvikelse påtalas då för den myndighet som har ett avtal med den privata entreprenören. Enligt generalläkaren är det dock svårt att få rättelse och effekt av tillsynen när tillsynsfunktionen t.ex. inte kan rikta ett föreläggande mot den som faktisk utför tjänsten. Upphandlad

---

<sup>2</sup> I generalläkarens objektsregister finns det cirka 60 kontrollobjekt som är registrerade på privata entreprenörer (Fazer Food Services AB, Svea Cater AB och Storforsens Skogsälva AB). I livsmedelsregistret finns totalt cirka 230 objekt. Övriga objekt är registrerade på Försvarmakten (fartyg, hemvärn, förbandsenheter och vissa mässföreningar) samt på Fortifikationsverket (dricksvattenanläggningar m.m.). Gällande dricksvattenanläggningar rör det sig om 63 objekt. Därutöver finns cirka 44 små enskilda vattentäkter som inte bedömts kräva regelbundet återkommande kontroll.

lokalvård är ett konkret exempel där generalläkaren har lagt mycket tid och gjort stora anstängningar för att komma till rätta med brister.

I en dom från Mark- och miljööverdomstolen avseende avgift för miljötillsyn gällande Luleå flygplats prövades bl.a. frågan om vilken myndighet som ska utöva tillsynen över civil verksamhet på militär flygplats. Domstolen konstaterade bl.a. följande. Flygplatsen är en flottilflygplats eller civil flygplats av viss beskaffenhet. Swedavia är att anse som verksamhetsutövare trots att bolaget bedriver civil verksamhet inom ramen för det tillstånd som innehas av Försvarsmakten. Domstolen fann att generalläkarens tillsyn enligt miljötillsynsförordningen (2011:13) endast omfattar försvarets verksamheter. Tillsynsfunktionen är därmed inte behörig att utöva tillsyn över en civil aktörs miljöfarliga verksamhet. I stället menade domstolen att det är miljönämnden i Luleå kommun som är ansvarig för tillsynen över Swedavias verksamhet vid Luleå flygplats.<sup>3</sup>

Utredningen anser att tillsynsfunktionens kontroll inom livsmedelsområdet och som innebär att även privata verksamhetsutövare omfattas av kontrollen är en lämplig och bra ordning. Detta bör på ett tydligare sätt än vad som nu är fallet komma till uttryck i livsmedelsförordningen (2006:813). Utredningen förordar därför att det i livsmedelsförordningen ska framgå att kontrollen även omfattar sådan hantering inom myndigheten med livsmedel som någon annan gör för myndigheten. Utredningen återkommer till detta i avsnitt 14.6.2. I konsekvens härmed bör även kontrollen av animaliska biprodukter omfatta privata verksamhetsutövare eftersom dessa huvudsakligen alstras i de aktuella livsmedelsanläggningarna. Även kontrollen av foder bör ha samma omfattning. Det bör komma till uttryck i den nya föreslagna bestämmelsen i förordningen (2006:814) om foder och animaliska biprodukter samt i nuvarande 12 a § (se även avsnitt 12.2.2).

På hälso- och sjukvårdsområdet gör sig gränsdragningsproblemen inte lika gällande varför det inte är aktuellt att föreslå en utvidgning av tillsynen till privata verksamhetsutövare inom detta område. Inte heller finns det skäl för att privata verksamhetsutövare ska omfattas av tillsynsfunktionens djurskyddskontroll (se vidare avsnitt 14.7.3).

---

<sup>3</sup> Svea hovrätt, Mark- och miljööverdomstolen, dom 2013-10-21, M 3679-13.

Till skillnad från livsmedelsområdet utövar tillsynsfunktionen i dag inte någon tillsyn eller kontroll över privata verksamhetsutövare inom miljö- och hälsoskyddsområdet. Att utvidga tillsynen på motsvarande sätt som för livsmedelskontrollen skulle kunna leda till att tillsynsfunktionen får ett bättre helhetsgrepp på miljö- och hälsoskyddsfrågor inom myndigheternas ansvarsområden. Att utsträcka tillsyns- och kontrolluppgiften till att även avse privata verksamhetsutövare inom miljöområdet skulle dock enligt utredningens mening leda för långt. Såväl Försvarmakten som Försvarets materielverk använder sig av en stor mängd entreprenörer med verksamheter som kan påverka hälsa och miljö. Antalet ärenden och tillsynsobjekt skulle öka betydligt. Tillsynsfunktionen har bedömt att en ytterligare årsarbetskraft skulle erfordras för att klara enbart den tillkommande miljö- och hälsoskyddstillsynen.

Konsekvenserna av en sådan utvidgning är enligt utredningen svårare att överblicka än så. Den skulle leda till att tillsynsfunktionen även får tillsynsansvar inte bara för olika slags huvudentreprenörer utan också för underentreprenörer i flera bakomliggande led. Tillsynens fokus på kärnverksamheten skulle vid en sådan utvidgning minska och tillsynen skulle få en mer civil karaktär än som är förenligt med dess särart. En sådan utvidgning skulle även ge nya gråzoner mot andra tillsynsmyndigheter. Mot denna bakgrund anser utredningen att tillsynsfunktionens miljö- och hälsoskyddstillsyn enbart ska avse Försvarmaktens, Fortifikationsverkets och Försvarets radioanstalts egna verksamheter. Tillsynsfunktionen har således inte den legala tillsynen över entreprenören.

I det fall det finns otydligheter när det gäller ansvar för tillsyn och möjligheten att ställa krav på privata entreprenörer som arbetar på uppdrag av Försvarmakten m.fl. inom myndigheternas områden är det viktigt att tillsynsfunktionen samverkar med berörda civila tillsynsmyndigheter. Sammantaget finns därför inte anledning att ändra formuleringen i miljötillsynsförordningen till motsvarande formulering som föreslås i livsmedelsförordningen. Det får anses tillräckligt att tillsynsfunktionen, som i dag, tillsynar de privata verksamhetsutövarna indirekt bl.a. genom att granska avtal om upphandling och kontrollera att egenkontroll finns. Med beaktande av att antalet privata verksamhetsutövare framöver kan förväntas att öka kan det dock finnas anledning att granska detta ytterligare i framtiden.

Tillsynen ska, som framgått, avse myndighetens egen verksamhet. Detta innebär att om myndigheten upplåter ett område för någon utomståendes verksamhet, t.ex. cirkus, orienteringstävlingar och scoutläger, är det själva upplåtelsen med de villkor som förenas därmed samt myndighetens kontroll av att villkoren iaktas som tillsynen kan avse, inte den utomståendes verksamhet.

#### 14.3.4 Anmälningsskyldighet till regeringen

**Utredningens förslag:** Tillsynsfunktionen ska åläggas en anmälningsskyldighet till regeringen gällande sådana allvarliga brister som den tillsynade myndigheten trots påpekanden inte har rättat till. Anmälningsskyldigheten ska komma till uttryck i 21 § förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarmakten.

I regeringens tillsynsskrivelse, *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*, betonas vikten av att en tillsynsmyndighet har åtgärder till sitt förfogande för att tillsynen ska vara effektiv. Sanktioner vid tillsyn bör enligt regeringen vara proportionerliga i förhållande till de konstaterade bristerna och utformas efter de särskilda förutsättningar som finns inom respektive tillsynsområde. Regeringen förordar i tillsynsskrivelsen en enhetlig begreppsapparat för tillsynsmyndigheters olika beslut om åtgärder, bl.a. anmärkning eller kritik, varning, föreläggande och återkallelse av tillstånd eller förbudande av verksamhet. Regeringen menar att sanktionsavgifter endast bör förekomma inom speciella och klart avgränsade rättsområden där det relativt lätt kan fastställas om en överträdelse skett eller inte. Utkrävande av sanktionsavgifter ska ses som ett komplement till övriga ingripandemöjligheter och främst användas för att nyansera dem (skr. 2009/10:79 s. 42 f.).

Utredningens utgångspunkt är att tillsynsfunktionens tillsyn och kontroll, för att vara verkningsfull, behöver kunna kombineras med en möjlighet för den att rikta uppmärksamheten på och förvänta sig en rättelse kring de brister som kan ha framkommit vid tillsynen och kontrollen. Den vanligaste modellen för statliga tillsynsmyndigheter att påverka statliga tillsynsobjekt synes vara att dels tydligt redogöra för vad som bör åtgärdas, dels uttala kritik mot att tillsynsobjektet inte motsvarar ställda krav. Det förekom-



mer dock även skarpare typer av ingripandemöjligheter statliga myndigheter emellan. Skolverket, Arbetsmiljöverket och Finansinspektionen kan bl.a. under vissa förhållanden förbjuda verksamhet.

Det förekommer också att statliga tillsynsmyndigheter har en rapporteringsskyldighet eller anmälningsskyldighet till regeringen. En sådan ordning finns bl.a. inom säkerhetsskyddsområdet. Enligt säkerhetsskyddsförordningen (1996:633) ska tillsynsmyndigheten anmäla till regeringen sådana brister som trots påpekanden inte rättas till (48 §). Regeringen får på detta sätt ta del av uppgifter som handlar om tillsynsobjektens följsamhet gentemot tillsynsmyndighetens påpekanden. Informationen kan bli viktig vid regeringens uppföljning och utvärdering av både tillsynsmyndigheten och tillsynsobjektens verksamhet.

När det gäller generalläkarens ingripandemöjligheter skiljer sig dessa åt mellan de olika tillsyns- och kontrollområdena. På miljöområdet liksom på livsmedelsområdet har tillsynsfunktionen ett uttryckligt författningsstöd för olika ingripanden vid misskötsamhet. Tillsynsfunktionen har bl.a. rätt att få tillträde och upplysningar m.m., meddela förelägganden och förbjuda verksamhet.

Enligt utredningens mening kan tillsynsfunktionen ha behov av att använda de befogenheter som ges enligt miljöbalken och livsmedelslagen (2006:804) för att åstadkomma rättelse. Utredningen finner det därför inte påkallat att föreslå ändringar gällande dessa ingripandemöjligheter.

När det gäller djurskyddet samt på hälso- och sjukvårdsområdet saknar tillsynsfunktionen uttryckligt författningsstöd för ingripanden mot verksamhetsutövaren (se vidare avsnitt 14.4.3 och 14.7.3).

Det är ovanligt att en statlig tillsynsmyndighet har rätt att meddela föreläggande förenat med vite riktat mot statlig verksamhet. I de fall det förekommer rör det sig oftast om en tillsynsmyndighet som utövar tillsyn såväl mot kommunal eller privat verksamhet som statlig sådan, t.ex. så har Skolinspektionen en sådan rätt. Den 1 juli 2014 trädde ett fyrtiotal nya bestämmelser om sanktionsavgifter inom arbetsmiljöområdet i kraft. I samband med detta infördes också en möjlighet för Arbetsmiljöverket att utfärda förelägganden förenade med vite även gentemot statlig verksamhet. Regeringen menar att effektiva sanktioner för att förebygga skador och ohälsa i arbetslivet är av sådan vikt att statliga arbetsgivare inte

bör särbehandlas och att det därför finns skäl att göra avsteg från den restriktiva hållningen till att förelägga staten vite (prop. 2012/13:143 s. 67).

När det gäller statlig tillsyn som enbart utövas mot statlig verksamhet synes generalläkaren vara ensam om att ha rätt att meddela föreläggande förenat med vite. Anledningen till att flertalet statliga tillsynsmyndigheter inte har rätt att vitesförelägga är att tillsynen avser myndigheter under regeringen och att tillsynsmyndigheten och tillsynsobjekten befinner sig på "samma nivå" i statsförvaltningen. När det gäller tillsynsfunktionen inom Försvarsmakten finns även kontrollfunktionen inom samma myndighet som kontrollobjektet (Försvarsmakten), vilket skapar ytterligare betänkligheter mot möjligheten att förelägga med vite. Inte heller synes försvarsområdet vara den typ av speciella undantagsfall som motiverar en rätt att utkräva vite av en statlig aktör enligt förarbetena till lagen (1985:206) om viten.<sup>4</sup>

Utredningen finner dock att det inte är påkallat att ta bort vitesmöjligheten som i dag finns mot statlig myndighet enligt 26 kap. 14 § miljöbalken och 23 § livsmedelslagen (2006:804). Någon rätt att vitesförelägga mot statlig myndighet inom tillsynsfunktionens övriga tillsyns- och kontrollområden bör dock inte ges.

Även om tillsynsfunktionen redan i dag i praktiken har möjlighet att vända sig till regeringen och påtala missförhållanden anser utredningen att en anmälningsskyldighet liknande den som finns på säkerhetsskyddsområdet skulle vara verkningsfullt även för tillsynsfunktionens vidkommande. Något formellt krav på att tillsynsfunktionen har uttömt de sanktionsmedel som står till buds enligt specialförfattningarna innan inspektören vänder sig till regeringen bör inte uppställas. När det gäller de missförhållanden i verksamhet vid militära insatser och övningar utomlands är det också den enda möjlighet som står till buds (se avsnitt 13.2).

Utredningen föreslår att tillsynsfunktionen åläggs en anmälningsskyldighet till regeringen gällande sådana allvarliga brister som myndigheten trots påpekanden inte har rättat till. Vad som utgör en allvarlig brist ankommer på försvarsinspektören för hälsa och miljö att bedöma. Bedömningen av en överträdelses allvar ska framför allt göras mot bakgrund av hur stora följder överträdelsen

---

<sup>4</sup> Se även *Ett effektivare vite* (SOU 1982:21).

har fått, eller med stor sannolikhet riskerar att få, med hänsyn till syftet med kravet. Exempel på allvarlig brist kan vara att de medicinska tidsmålen för omhändertagande av skadad personal inte kan innehållas (sådan allvarlig brist rapporterade tillsynsfunktionen till regeringen gällande insatsen i Afghanistan, se prop. 2009/10:160, s. 182). Den information som regeringen får vid anmälningarna kan användas vid uppföljning och utvärdering av såväl Försvarsmaktens som tillsynsfunktionens verksamhet.

Anmälningsskyldigheten bör även gälla allvarliga brister inom Fortifikationsverket, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt. Anmälningsskyldigheten bör komma till uttryck i 21 § förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.

### 14.3.5 Föreskriftsrätt

**Utredningens bedömning:** Tillsynsfunktionen bör även fortsättningsvis ha bemyndigande att utfärda interna föreskrifter enligt 21 § förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten samt föreskrifter enligt 5 § kungörelsen (1942:725) med närmare föreskrifter angående tillämpning av lagen den 18 juli 1942 (nr 723) om skyddsympning inom försvarsväsendet, 5 § första stycket anställningsförordningen (1994:373), 41 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, 4 kap. 3 § andra stycket förordningen (1995:241) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m., 10 § smittskydds-förordningen (2004:255), 40 § andra stycket livsmedelsförordningen (2006:813) och 72 § avfallsförordningen (2011:927).

Föreskrifter är den beteckning som används i 8 kap. regeringsformen för rättsregler, dvs. för regler som bestämmer enskildas och myndigheters handlande. Kännetecknande för en föreskrift är att den är bindande och generellt gällande. En myndighet har inte någon direkt på regeringsformen grundad rätt att meddela föreskrifter. En myndighet får alltså inte enbart i sin egenskap av myndighet besluta några föreskrifter. Regeringsformen medger dock att riksdagen och regeringen i viss utsträckning delegerar normgivningskompetensen till en myndighet.

Av 21 § första stycket förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten framgår att tillsynsfunktionen får meddela interna föreskrifter för Försvarsmakten för efterlevnaden av gällande bestämmelser inom området. Av ordalydelsen framgår att det är fråga om verkställighetsföreskrifter för Försvarsmaktens tillämpning av gällande bestämmelser och att dessa föreskrifter inte gäller för privata subjekt. Tillsynsfunktionen har endast använt sig av denna föreskriftsrätt i begränsad omfattning och då främst på hälso- och sjukvårdsområdet samt inom djurskyddet, se bl.a. generalläkarens föreskrifter om anmälningsskyldighet enligt "lex Maria" inom Försvarsmakten, FFS 2010:3, och generalläkarens föreskrifter om användning av levande sövda försöksdjur vid krigssjukvårdsutbildning inom Försvarsmakten, FIB 1995:3.<sup>5</sup>

Inom Försvarsmakten beslutar överbefälhavaren om verksamhetsföreskrifter. Myndighetschefen får dock överlåta till generaldirektören, chefsjuristen eller chefen för säkerhetsinspektionen att avgöra ärenden som avser föreskrifter (13 § förordningen med instruktion för Försvarsmakten).

Försvarsmakten har i skrivelse till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) begärt ändring i förordningen gällande rätten för chefen för säkerhetsinspektionen att besluta föreskrifter. Vidare har man även begärt förtydligande om att generalläkarens föreskriftsrätt endast ska gälla regler för den egna tillsynsverksamheten.<sup>6</sup> Försvarsmakten gör gällande att föreskrifter inte ska beslutas av de befattningshavare som själva har att granska och kontrollera verksamheten.<sup>7</sup>

Utredningen kan konstatera att generalläkaren också har rätt att meddela föreskrifter enligt följande författningar. Av 40 § första stycket livsmedelsförordningen (2006:813) framgår att närmare föreskrifter för verkställighet av bestämmelser i livsmedelslagen (2006:804) och i livsmedelsförordningen får meddelas av Livs-

<sup>5</sup> Föreskrifterna utgavs med stöd av numera upphävda 32 § förordningen (1994:642) med instruktion för Försvarsmakten. Bestämmelsen motsvarar i sak nuvarande 21 § förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.

<sup>6</sup> Fö 2012/1759/MFI, 2012-09-28.

<sup>7</sup> Exempel på tillsynsmyndigheter som också har föreskriftsrätt finns på flera områden, bl.a. inom transportområdet genom Transportstyrelsen och inom hälso- och sjukvården genom Inspektionen för vård och omsorg. På säkerhetsskyddsområdet har Försvarsmakten och Säkerhetspolisen tillsynsansvar och föreskriftsrätt. Vidare föreslås Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, som har redan har föreskriftsrätt, i betänkandet SOU 2015:23, få omfattande tillkommande tillsynsuppgifter.

medelsverket. I andra stycket samma paragraf regleras att vad gäller lagens tillämpning på Försvarsmakten meddelas sådana föreskrifter av generalläkaren efter samråd med Livsmedelsverket och till viss del av Folkhälsomyndigheten efter samråd med Livsmedelsverket (se bl.a. generalläkarens föreskrifter om livsmedelsverksamhet inom Försvarsmakten, FFS 2012:4).

Enligt 5 § kungörelsen (1942:725) med närmare föreskrifter angående tillämpning av lagen den 18 juli 1942 (nr 723) om skyddsympning inom försvarsväsendet får generalläkaren meddela föreskrifter om hur beslutad skyddsympning ska anordnas och kontrolleras.

Enligt 5 § första stycket anställningsförordningen (1994:373) får generalläkaren, om arbetsuppgifterna i en anställning är sådana att särskilda krav måste ställas på den anställdes hälsotillstånd i något visst hänseende, meddela föreskrifter om att den som ska anställas för arbetsuppgifterna ska lämna läkarintyg.

Enligt 41 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd har generalläkaren bemyndigande att meddela de ytterligare föreskrifter för Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt som behövs till skydd mot olägenheter för människors hälsa. Innan sådana föreskrifter meddelas ska generalläkaren höra Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och Folkhälsomyndigheten inom den hörda myndighetens ansvarsområde.

Generalläkaren får även enligt 4 kap. 3 § andra stycket förordningen (1995:241) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. meddela de ytterligare föreskrifter som behövs i hälsoskyddshänseende för verkställigheten av bestämmelserna om omhändertagande.

Generalläkaren har även möjlighet att föreskriva om undantag från bestämmelser. I 15 kap. 29 § miljöbalken stadgas att regeringen, eller efter regeringens bestämmande generalläkaren, får meddela särskilda föreskrifter för Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt som avviker från vad som föreskrivs i 15 kap. miljöbalken (avfall och producentansvar). Så har också skett i 72 § avfallsförordningen (2011:927). Där föreskrivs att generalläkaren får meddela föreskrifter som avviker från 15 kap. miljöbalken och avfallsförordningen i fråga om hantering av hushållsavfall och farligt avfall inom de ovan nämnda myndigheterna. Innan sådana föreskrifter utfärdas

ska generalläkaren höra Naturvårdsverket (se bl.a. generalläkarens föreskrifter om avsteg från tillämpningen av vissa föreskrifter i miljöbalken och avfallsförordningen (2001:1063) i fråga om hantering av hushållsavfall och farligt avfall, FFS 2004:4).<sup>8</sup>

Generalläkaren får även, efter samråd med Folkhälsomyndigheten, meddela föreskrifter om undantag från smittskyddslagens (2004:168) tillämpning på Försvarmakten, i den mån föreskrifterna inte gäller tvångsåtgärd mot enskild (10 § smittskyddsförordningen [2004:255]). För smittskyddet under krig m.m. får regeringen enligt 9 kap. 5 § smittskyddslagen meddela särskilda föreskrifter.

Principiellt finns det vissa problem med att blanda tillsyns- och kontrolluppgifter med normering. Regeringen tar i tillsynsskrivelsen, *En tydlig, rättsäker och effektiv tillsyn*, inte ställning till om tillsynsmyndigheterna också ska bedriva normerande verksamhet (skr. 2009/10:79 s. 18). Vid bildandet av fristående tillsynsmyndigheter är ofta avsikten att skilja tillsynen från normering, kunskapsutveckling och bidragsgivning. Utredningen kan dock konstatera att det skulle bli dyrt för det allmänna om man skulle separera normeringen från tillsynen inom samtliga tillsynsfunktioner i samhället.

Föreskriftsrätten i 21 § förordningen med instruktion för Försvarmakten ger generalläkaren en generell rätt att besluta interna verkställighetsföreskrifter för Försvarmakten för efterlevnaden av gällande bestämmelser inom området, dvs. inom tillsynsfunktionens tillsyns- och kontrollområden. Enligt de ovan angivna bestämmelserna i specialförfattningarna ges generalläkaren härutöver ytterligare möjlighet att meddela såväl verkställighetsföreskrifter som föreskrifter om undantag. Viss dubbelreglering föreligger således men när det gäller djurskydd och hälso- och sjukvård vilar föreskriftsrätten dock enbart på nämnda 21 §.

I frågan om tillsynsfunktionen bör ha kvar sin föreskriftsrätt överhuvudtaget konstaterar utredningen att tillsynsfunktionen har haft möjlighet att meddela föreskrifter sedan lång tid tillbaka. Föreskriftsrätten bidrar enligt utredningens mening till att stärka tillsynsfunktionens självständighet och tillsynsfunktionens personal bedöms även besitta den sakkunskap som behövs vid utarbetande

---

<sup>8</sup> Föreskrifterna utgavs med stöd av den numera upphävda 48 § avfallsförordningen (2001:1063). Bestämmelsen motsvarar i sak nu gällande 72 §.

av föreskrifter inom de olika tillsyns- och kontrollområdena. När det särskilt gäller 21 § förordningen med instruktion för Försvarsmakten ger den tillsynsfunktionen rätt att utfärda interna föreskrifter gällande samtliga tillsyns- och kontrollområden. Argumentet att föreskrifter inte ska beslutas av de befattningshavare som själva har att granska och kontrollera verksamheten träffar också alla de ovan nämnda fall där tillsynsfunktionen enligt specialförfattningarna givits föreskriftsrätt. Om argumentet godtas, skulle det leda till att föreskriftsrätten borde tas bort även i dessa fall. Detta vore klart olämpligt.

Försvarsmakten har gjort gällande att det kan finnas risk för att överbefälhavaren och tillsynsfunktionen meddelar föreskrifter inom samma område med innehåll som strider mot varandra. Denna risk får dock anses vara liten eftersom tillsynsfunktionen inte självständigt kan utfärda dessa. Försvarsmaktens chefsjurist är ansvarig utgivare av Försvarets författningssamling (FFS), Försvarsmaktens interna bestämmelser (FIB) och Försvarsmaktens allmänna råd (FAR) och ska även kontrasignera Försvarsmaktens föreskrifter (12 kap. 2 § Försvarsmaktens föreskrifter med arbetsordning för Försvarsmakten, FFS 2013:4). Inför denna kontrasignering bör eventuella motstridigheter upptäckas.

Mot bakgrund av ovanstående resonemang anser utredningen att tillsynsfunktionen ska ha kvar såväl föreskriftsrätten enligt 21 § förordningen med instruktion för Försvarsmakten som föreskriftsrätten enligt specialförfattningarna. Föreskriftsrätten enligt 21 § bör som i dag avse interna verkställighetsföreskrifter för Försvarsmakten och därmed inte omfatta privata verksamhetsutövare. Se även avsnitt 14.4.3 där utredningen föreslår att tillsynsfunktionen även ska få bemyndigande att meddela föreskrifter enligt patient-säkerhetsförordningen (2010:1369).

## **14.4 Hälsa- och sjukvården samt smittskyddet**

### **14.4.1 Inledning**

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) befogenheter i fråga om verksamhetstillsynen inom den civila hälso- och sjukvården är tydligt reglerade. Däremot finns det inga bestämmelser för generalläkarens motsvarande verksamhetstillsyn. Tillsynsfunktionens för-

fattningsstöd inom hälso- och sjukvårdsområdet är därmed bristfälligt och otydligt. Avsaknaden av uttryckligt författningsstöd medför att det råder oklarhet om vilket mandat och befogenheter tillsynsfunktionen har, bl.a. gällande olika former av ingripanden mot verksamhetsutövaren. Generalläkaren tillämpar däremot de bestämmelser som reglerar IVO:s befogenheter analogt.

#### 14.4.2 Gällande rätt

Enligt 7 kap. 1 § andra stycket patientsäkerhetslagen (2010:659) framgår att särskilda bestämmelser gäller för tillsynen över hälso- och sjukvården inom Försvarmakten. (Utredningen föreslår i avsnitt 12.4.6 att tillsynen över hälso- och sjukvården även ska omfatta Försvarets materielverk.)

En sådan särskild bestämmelse återfinns i 21 § förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarmakten. Av den bestämmelsen framgår emellertid endast att generalläkaren ansvarar för tillsynen över bl.a. hälso- och sjukvården inom Försvarmakten. Några ytterligare bestämmelser som närmare reglerar generalläkarens tillsyn över Försvarmaktens hälso- och sjukvård finns inte, med undantag för några föreskrifter som utfärdats av generalläkaren, se bl.a. föreskrifter om anmälningsskyldighet enligt "lex Maria" inom Försvarmakten, FFS 2010:3.<sup>9</sup>

Av 9 kap. 1 § smittskyddslagen (2004:168) framgår att det är IVO som utövar tillsyn över smittskyddet i landet. Vidare sägs i samma bestämmelse att bestämmelserna i 7 kap. 20–28 §§ och 10 kap. 13 § patientsäkerhetslagen (2010:659) ska tillämpas vid tillsynen enligt lagen. Av 10 § smittskyddförordningen (2004:255) framgår emellertid att det är generalläkaren som utövar tillsyn över smittskyddet inom Försvarmakten. (Utredningen föreslår i avsnitt 12.4.6 att även tillsynen över smittskyddet ska omfatta Försvarets materielverk.)

---

<sup>9</sup> Föreskriften reglerar att om det görs en "lex Maria" anmälan till IVO så ska en kopia skickas till tillsynsfunktionen. Generalläkaren har försökt att få ge ut en föreskrift om att journalhandlingar ska få föras på engelska vid en internationell insats. Försvarmaktens juridiska stab skickade förslaget till Socialstyrelsen som ansåg att generalläkaren ej hade rätt att ge ut en sådan föreskrift varför juridiska staben inte gav ut den.



### 14.4.3 Överväganden avseende hälso- och sjukvård

**Utredningens förslag:** Lydelsen av 7 kap. 1 § andra stycket patientsäkerhetslagen (2010:659) ska ändras på så sätt att regeringen ges bemyndigande att bestämma vilken myndighet som ska utöva tillsyn över hälso- och sjukvården inom Försvarsmakten och Försvarets materielverk. I samma stycke ska det även införas en bestämmelse som upplyser om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om denna tillsyn. I patientsäkerhetsförordningen (2010:1369) ska det vidare införas ett nytt kapitel med tre nya bestämmelser av vilka det ska framgå att hälso- och sjukvården inom Försvarsmakten och Försvarets materielverk står under tillsyn av försvarsinspektören för hälsa och miljö, att inspektören får meddela föreskrifter för Försvarsmakten och Försvarets materielverk för efterlevnaden av gällande bestämmelser inom hälso- och sjukvården samt att det som föreskrivs för Inspektionen för vård och omsorgs tillsyn i 7 kap. 8 § första stycket, 9 § första stycket, 10–12 §§, 14–21 §§, 23 §, 24 § första meningen och 25–28 §§ patientsäkerhetslagen ska, med undantag från vad som där sägs om tillsynen över hälso- och sjukvårdspersonal samt tillsynen över sjukvårdsinrättningar och enheter som avses i 7 §, gälla också för inspektörens tillsyn. Inspektörens förelägganden får dock inte förenas med vite. Av bestämmelserna ska det även framgå att inspektörens beslut i tillsynsärenden får överklagas till regeringen om beslutet gäller

1. föreläggande enligt 7 kap. 20 § andra stycket patientsäkerhetslagen (2010:659) att lämna upplysningar eller lämna över handlingar, prover eller annat material,
2. föreläggande enligt 7 kap. 24 § patientsäkerhetslagen att vidta rättelse, eller
3. förbud enligt 7 kap. 26, 27 eller 28 §§ patientsäkerhetslagen att bedriva verksamhet.

Det ska slutligen framgå att övriga beslut i tillsynsärenden inte får överklagas.

Av 7 kap. 1 § andra stycket patientsäkerhetslagen (2010:659) framgår att särskilda bestämmelser gäller för tillsynen över hälso- och sjukvården inom Försvarmakten. Utredningen föreslår i avsnitt 12.4.6 att försvarsinspektören för hälsa och miljöns tillsynsansvar på området även ska omfatta hälso- och sjukvård inom Försvarets materielverk. Bestämmelsen kan knappast uppfattas som ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter på området utan torde enbart syfta till att göra undantag för Försvarmakten. För att undanröja eventuella tveksamheter föreslår utredningen att lydelsen av 7 kap. 1 § andra stycket ändras så att regeringen ges bemyndigande att bestämma vilken myndighet som ska utöva tillsyn över hälso- och sjukvården inom Försvarmakten och Försvarets materielverk. Utredningen föreslår även att det i samma stycke ska införas en bestämmelse som upplyser om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om denna tillsyn.

För att ytterligare öka tydligheten föreslår utredningen att det i patientsäkerhetsförordningen (2010:1369) införs ett nytt kapitel av vilket det ska framgå att hälso- och sjukvården inom Försvarmakten och Försvarets materielverk står under tillsyn av försvarsinspektören för hälsa och miljö och att inspektören får meddela föreskrifter för Försvarmakten och Försvarets materielverk för efterlevnaden av gällande bestämmelser inom hälso- och sjukvården (se avsnittet nedan). I kapitlet ska det även anges vilka bestämmelser i patientsäkerhetslagen som ska gälla för inspektörens verksamhetstillsyn (se avsnitten nedan) och hur inspektörens beslut i tillsynsärenden får överklagas.

### **Föreskrifträtt enligt patientsäkerhetsförordningen (2010:1369)**

I 21 § första stycket förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarmakten ges generalläkaren bemyndigande att meddela interna föreskrifter för Försvarmakten för efterlevnaden av gällande bestämmelser inom området. När det gäller hälso- och sjukvården vilar tillsynsfunktionens föreskrifträtt enbart på denna bestämmelse (se även avsnitt 14.3.5).

Utredningen har i avsnitt 12.4.6 föreslagit att tillsynsfunktionens tillsyn över hälso- och sjukvården även ska omfatta Försvarets

materielverk. Som en konsekvens härav bör därför tillsynsfunktionens föreskriftsrätt även omfatta Försvarets materielverk. Eftersom föreskriftsrätten i 21 § inte binder Försvarets materielverk föreslår utredningen att försvarsinspektören för hälsa och miljö ges bemyndigande i patientsäkerhetsförordningen (2010:1369) att meddela föreskrifter för Försvarets materielverk för efterlevnaden av gällande bestämmelser inom hälso- och sjukvården. För tydlighetens skull bör bemyndigandet även avse Försvarsmakten.

### Särskilt om åtgärder mot vårdgivare

IVO kan anmäla till åtal samt har rätt att inspektera och få tillträde, rätt att få upplysningar m.m., rätt att påkalla polishjälp och möjlighet att meddela förelägganden med eller utan vite. IVO har även möjlighet att helt eller delvis förbjuda verksamhet om ett föreläggande inte följs och om missförhållanden utgör en fara för patientsäkerheten eller annars är av allvarligt slag (7 kap. 20–28 §§ patientsäkerhetslagen [2010:659]).

IVO:s rätt att få upplysningar m.m. enligt 7 kap. 20 § patientsäkerhetslagen innebär att den som bedriver verksamhet som står under tillsyn enligt 7 kap. och hälso- och sjukvårdspersonalen är skyldig att på IVO:s begäran lämna över handlingar, prover och annat material som rör verksamheten och lämna de upplysningar om verksamheten som inspektionen behöver för sin tillsyn.

IVO:s rätt att inspektera och få tillträde enligt 7 kap. 21 § patientsäkerhetslagen innebär, såvitt nu är relevant, att IVO har rätt att inspektera verksamhet som står under tillsyn enligt 7 kap. Den som utför inspektionen har rätt att få tillträde till lokaler eller andra utrymmen som används för verksamheten, dock inte bostäder. Den som utför inspektionen har även rätt att tillfälligt omhänderta handlingar, prover och annat material som rör verksamheten. Den vars verksamhet inspekteras är skyldig att lämna den hjälp som behövs vid inspektionen.

IVO:s förelägganderätt enligt 7 kap. 24 § patientsäkerhetslagen innebär att IVO, för det fall inspektionen finner att en vårdgivare inte fullgör sina skyldigheter enligt 3 kap. och om det finns skäl att befara att underlåtenheten medför fara för patientsäkerheten eller säkerheten för andra, ska förelägga vårdgivaren att fullgöra sina

skyldigheter om det inte är uppenbart obehövligt. Enligt sista meningen gäller förelägganderätten även verksamhet som avses i 2 § om denna medför fara för patientsäkerheten. Enligt 2 § omfattas även den som, utan att bedriva hälso- och sjukvård, tar emot uppdrag från hälso- och sjukvården avseende provtagning, analys eller annan utredning som utgör ett led i bedömningen av en patients hälsotillstånd eller behandling.

Av 7 kap. 25 § framgår att föreläggande enligt 24 § ska innehålla uppgifter om de åtgärder som IVO anser nödvändiga för att de påtalade missförhållandena ska kunna avhjälpas, och när åtgärderna senast ska vara utförda.

Av 7 kap. 26 § följer att IVO, för det fall ett föreläggande enligt 24 § inte följs och om missförhållandena utgör en fara för patientsäkerheten eller annars är av allvarligt slag, får besluta att helt eller delvis förbjuda verksamheten. Enligt 7 kap. 27 § har IVO även möjlighet att göra detta utan föregående föreläggande, om det är påtaglig fara för patienters liv, hälsa eller personliga säkerhet i övrigt. Enligt 7 kap. 28 § ges IVO även rätt, för det fall det finns sannolika skäl för att verksamheten helt eller delvis kommer att förbjudas enligt 7 kap. 26 eller 27 §§ och ett sådant beslut inte kan avvaktas, att besluta att tills vidare helt eller delvis förbjuda verksamheten. Sistnämnda beslut gäller i högst sex månader. Om det finns synnerliga skäl får beslutets giltighetstid förlängas en gång med ytterligare sex månader.

Utredningen är av den ståndpunkten att försvarsinspektören för hälsa och miljö bör ges samma rätt som IVO att inspektera och ges tillträde, få upplysningar m.m. samt meddela förelägganden och förbjuda verksamhet enligt 7 kap. 20–21 §§, 23 §, 24 § första meningen och 25–28 §§ patientsäkerhetslagen. Undantag ska göras för IVO:s tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonal samt sjukvårdsinrättningar och enheter enligt 7 kap. 7 § där det får ges vård enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård m.m. eftersom någon sådan verksamhet inte förekommer inom Försvarmakten eller Försvarets materielverk. Utredningen har i avsnitt 14.3.4 bedömt att tillsynsfunktionen inte ska ges någon rätt att förelägga med vite.

## Särskilt om initiativärenden

Tillsynsärenden som generalläkaren själv initierar handläggs redan i dag analogt med bestämmelsen i 7 kap. 19 § patientsäkerhetslagen (2010:659). Av bestämmelsen framgår att om IVO på eget initiativ inleder en utredning mot en vårdgivare ska den som berörs av utredningen ges möjlighet att inkomma med yttrande. IVO behöver dock inte höra en patient som berörs av utredningen om det inte finns skäl för det. Innan ett ärende avgörs ska den vårdgivare som är föremål för utredning ges tillfälle att yttra sig, om det inte är uppenbart obehövt.

Enligt 7 kap. 19 § andra stycket blir även 12 § andra stycket, 17 § och, i tillämpliga delar, 18 § tillämpliga. Av 12 § andra stycket framgår att IVO inte ska utreda händelser som ligger mer än två år tillbaka i tiden, om det inte finns särskilda skäl. I 17 § ges närmare regler för handläggningen bl.a. att förfarandet som huvudregel är skriftligt. Av 18 § följer att IVO ska avgöra ärenden om klagomål genom ett skriftligt beslut som ska innehålla de skäl som ligger till grund för beslutet.

Enligt utredningens bedömning bör försvarsinspektören för hälsa och miljöns handläggning av initiativärenden enligt ett uttryckligt författningsstöd följa IVO:s motsvarande handläggning i 7 kap. 19 § patientsäkerhetslagen.

## Särskilt om enskilda personers klagomål på hälso- och sjukvården

Utredningen har i avsnitt 12.3.2 konstaterat att tillsynsfunktionen även fortsättningsvis bör handlägga enskilda personers klagomålsärenden. Dessa bör handläggas i enlighet med IVO:s regler (se 10–12 §§ och 14–18 §§ patientsäkerhetslagen [2010:659]). Av bestämmelserna följer bl.a. att tillsynsfunktionen ska göra den utredning som behövs för att kunna pröva klagomålet, att tillsynsfunktionen får utreda och pröva omständigheter som inte har åberopats i anmälan, att tillsynsfunktionen får avstå från att utreda ett klagomål om det är uppenbart att klagomålet är obefogat och att tillsynsfunktionen ska avgöra ärenden om klagomål genom skriftligt beslut.

## Överklagande

I tillsynsskrivelsen *En tydlig, rättsäker och effektiv tillsyn* förordar regeringen att tillsynsmyndigheternas ingripanden ska kunna överprövas. IVO:s beslut om föreläggande och förbud får enligt 10 kap. 13 § patientsäkerhetslagen (2010:659) överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

För att Försvarmakten och Försvarets materielverk ska kunna överklaga försvarsinspektören för hälsa och miljö:s motsvarande beslut om föreläggande eller förbud av verksamhet krävs författningsstöd. Inspektörens beslut om föreläggande eller förbud av verksamhet bör dock överklagas till regeringen och inte till allmän förvaltningsdomstol. (Se avsnitt 12.2.2 gällande foder och animaliska biprodukter där utredningen resonerar kring regeringen som överinstans.)

En överklagandebestämmelse enligt vilken regeringen eller en förvaltningsmyndighet är överinstans kan tas in i förordning. Sådana bestämmelser anses nämligen inte höra till bestämmelserna om rättegången och omfattas därför inte av något lagkrav (se 11 kap. 2 § regeringsformen). Mot bakgrund av ovanstående föreslår utredningen att det i det av utredningen föreslagna nya kapitlet i patientsäkerhetsförordningen även ska framgå att inspektörens beslut i frågor, motsvarande dem som anges i 10 kap. 13 § patientsäkerhetslagen, får överklagas till regeringen. Det gäller således beslut om föreläggande enligt 7 kap. 20 § andra stycket patientsäkerhetslagen (2010:659) att lämna upplysningar eller lämna över handlingar, prover eller annat material, föreläggande enligt 7 kap. 24 § att fullgöra skyldigheter och förbud enligt 7 kap. 26, 27 och 28 §§ att bedriva verksamhet.

Övriga beslut i tillsynsärenden bör inte få överklagas.

## Anmälningar enligt ”lex Maria”<sup>10</sup>

**Utredningens förslag:** Tillsynsfunktionen ska handlägga ”lex Maria” anmälningar i fall där Försvarmakten eller Försvarets materielverk är ansvarig vårdgivare. Anmälningar enligt 3 kap. 5 § patientsäkerhetslagen (2010:659) från vårdgivare inom Försvarmakten eller Försvarets materielverk ska således göras till försvarsinspektören för hälsa och miljö. Vårdgivarna inom de nämnda myndigheterna ska även samtidigt med anmälan eller snarast därefter till inspektören ge in den utredning av händelsen som föreskrivs i 3 kap. 3 § första stycket. Förslaget föranleder ändring i 3 kap. 5 § patientsäkerhetslagen.

När det gäller anmälningar enligt ”lex Maria” ska vårdgivaren enligt 3 kap. 5 § patientsäkerhetslagen (2010:659) ge in sådana till IVO. Det gäller således även för Försvarmakten. Enligt vad som upplysts för utredningen avser dessa ärenden enbart vårdgivarens verksamhet och är inte individrelaterade. IVO vidtar därför ingen åtgärd med anledning av de anmälningar som avser Försvarmakten eftersom IVO inte har någon tillsyn över vårdgivare där utan enbart individtillsyn.

Tillsynsfunktionen har genom föreskrifter om anmälningsskyldighet enligt ”lex Maria”, FFS 2010:3, föreskrivit att Försvarmakten även ska anmäla till generalläkaren om en patient i samband med hälso- och sjukvård inom Försvarmakten drabbats av eller utsatts för risk att drabbas av allvarlig skada eller sjukdom. Generalläkaren har sedan utrett dessa ärenden i enlighet med IVO:s hantering av motsvarande ärenden (se 7 kap. 8 och 9 §§ patientsäkerhetslagen).

Utredningen anser att det är ändamålsenligt att försvarsinspektören för hälsa och miljö inom ramen för sin tillsyn även handlägger anmälningar enligt ”lex Maria” mot vårdgivare som man har tillsynsansvar över. Inspektören bör därför få mandat att göra det.

Vårdgivarna ska även samtidigt med anmälan eller snarast därefter till inspektören ge in den utredning av händelsen som före-

---

<sup>10</sup> Om en patient i samband med hälso- och sjukvård drabbats av eller utsatts för en risk att drabbas av allvarlig skada eller sjukdom, ska vårdgivaren snarast anmäla detta till Inspektionen för vård och omsorg.

skrivs i 3 kap. 3 § första stycket patientsäkerhetslagen. Utredningen föreslår att 3 kap. 5 § ändras i enlighet med förslaget. I konsekvens med utredningens förslag i avsnitt 12.4.6. bör förslaget även gälla vårdgivare inom Försvarets materielverk.

När det gäller själva handläggningen bör inspektören följa IVO:s motsvarande bestämmelser i 7 kap. 8 § första stycket och 9 § första stycket patientsäkerhetslagen. Bestämmelsernas andra stycken bör undantas från inspektörens handläggning då de reglerar anmälnings-skyldighet avseende säkerhetsbrister gällande psykiatrisk tvångsvård m.m. vilka verksamheter inte förekommer inom Försvarmakten eller Försvarets materielverk (se vidare 7 kap. 7 § patientsäkerhetslagen).

#### 14.4.4 Överväganden gällande smittskydd

**Utredningens förslag:** Det ska av 21 § förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarmakten framgå att försvarsinspektören för hälsa och miljöns tillsynsansvar även omfattar smittskydd. För att öka tydligheten om vilka regler som gäller för inspektörens smittskyddstillsyn ska det i 10 § smittskyddsförordningen (2004:255) uttryckligen framgå att det som föreskrivs för Inspektionen för vård och omsorgs tillsyn i 7 kap. 20–21 §§, 23 §, 24 § första meningen och 25–28 §§ patientsäkerhetslagen (2010:659) ska, med undantag från vad där sägs om tillsynen över hälso- och sjukvårdspersonal samt sjukvårdsinrättningar och enheter som avses i 7 §, gälla också för inspektörens tillsyn inom Försvarmakten och Försvarets materielverk. Inspektören ska dock inte ha rätt att förelägga med vite. Vidare ska det av 10 § även framgå att inspektörens beslut i tillsynsärenden får överklagas till regeringen om beslutet gäller

1. föreläggande enligt 7 kap. 20 § andra stycket patientsäkerhetslagen att lämna upplysningar eller lämna över handlingar, prover eller annat material,
2. föreläggande enligt 7 kap. 24 § patientsäkerhetslagen att vidta rättelse, eller
3. förbud enligt 7 kap. 26, 27 eller 28 §§ patientsäkerhetslagen att bedriva verksamhet.

Det ska slutligen framgå att övriga beslut i tillsynsärenden inte får överklagas.



Enligt 9 kap. 1 § smittskyddslagen (2004:168) utövar IVO tillsyn över smittskyddet i landet. Vidare framgår det att 7 kap. 20–28 §§ och 10 kap. 13 § patientsäkerhetslagen (2010:659) ska tillämpas vid tillsynen enligt lagen.

I 10 § smittskyddsförordningen (2004:255) stadgas att generalläkaren utövar tillsynen över smittskyddet inom Försvarmakten. Utredningen föreslår i avsnitt 12.4.6 att tillsynen ska utvidgas till att även omfatta Försvarets materielverk.

Utredningen kan konstatera att hänvisningarna i 9 kap. 1 § smittskyddslagen till bestämmelserna om rätt till inspektion och tillträde, upplysningar m.m., rätt att meddela föreläggande och förbud samt överklagandebestämmelsen i patientsäkerhetslagen även gäller för generalläkarens tillsyn (7 kap. 20–28 §§ och 10 kap. 13 §). Som utredningen tidigare har konstaterat bör dock inte tillsynsfunktionen ha rätt att vid inspektioner begära hjälp av Polismyndigheten (22 §) eller att meddela förelägganden förenat med vite (angående rätten att förelägga med vite, se avsnitt 14.3.4).

Mot bakgrund härav föreslår utredningen att det i 10 § smittskyddsförordningen uttryckligen anges att bestämmelserna i 7 kap. 20–21 §§ och 23 §, 24 § första meningen och 25–28 §§ patientsäkerhetslagen (2010:659) ska gälla vid tillsynen. På samma sätt som föreslås i avsnitt 14.4.3 bör dock undantag göras dels för IVO:s tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonal, dels för tillsyn över sjukvårdsinrättningar och enheter enligt 7 kap. 7 § patientsäkerhetslagen där det får ges vård enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård m.m. eftersom någon sådan verksamhet inte förekommer inom Försvarmakten eller Försvarets materielverk. Vidare bör det av bestämmelsen framgå att inspektören inte ska ha rätt att förelägga med vite.

När det gäller möjligheten att överklaga tillsynsfunktionens beslut i tillsynsärenden bör en motsvarande överklagandehänvisning som utredningen föreslagit i avsnitt 14.4.3 på hälso- och sjukvårdsområdet även införas gällande smittskyddet. Inspektörens beslut i tillsynsärenden bör således få överklagas till regeringen om beslutet gäller

1. föreläggande enligt 7 kap. 20 § andra stycket patientsäkerhetslagen (2010:659) att lämna upplysningar eller lämna över handlingar, prover eller annat material,

2. föreläggande enligt 7 kap. 24 § patientsäkerhetslagen att vidta rättelse, eller
3. förbud enligt 7 kap. 26, 27 eller 28 §§ patientsäkerhetslagen att bedriva verksamhet.

Övriga beslut i tillsynsärenden bör inte få överklagas.

## 14.5 Miljö- och hälsoskyddsområdet

### 14.5.1 Överväganden

Utredningen bedömer att författningsstödet beträffande generalläkarens tillsyn över miljö- och hälsoskyddet huvudsakligen är tillräckligt och tydligt.

Utredningen har i avsnitt 14.3.3 klargjort att tillsynsfunktionens miljö- och hälsoskyddstillsyn enbart ska avse Försvarmaktens, Fortifikationsverkets och Försvarets radioanstalts egna verksamheter. Tillsynen över de privata verksamhetsutövarna bör därför även fortsättningsvis vara kommunal.

Viss oklarhet föreligger dock gällande tillsynsfunktionens rätt till hälsoskyddstillsyn ombord på örlogsfartyg och handläggning av ärenden gällande sprängningar i vatten. Generalläkaren har beträffande dessa oklarheter i skrivelser till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) hemställt om förtydliganden och författningsändringar.<sup>11</sup> Hemställan gällande rätten till hälsoskyddstillsyn ombord på örlogsfartyg har lämnats över till Näringsdepartementet<sup>12</sup> då den förordning som reglerar frågan hör till det departementets ansvarsområde. Någon överlämning har dock inte skett till utredningen. Detsamma gäller frågan om tillsynsfunktionens handläggning av sprängningar i vatten.

---

<sup>11</sup> Hemställan gällande rätten till hälsoskyddstillsyn ombord på fartyg, 2014-08-18, GL2014-0694-1 och hemställan gällande sprängningar i vatten, 2015-03-18, GL2015-157-1.

<sup>12</sup> Näringsdepartementet (N2014/3699/TE).

## 14.6 Livsmedelsområdet

### 14.6.1 Inledning

**Utredningens förslag:** Livsmedel ska uttryckligen anges som kontrollområde i 21 § förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarmakten.

Enligt 27 § livsmedelsförordningen (2006:813) har generalläkaren ett utpekat ansvar för livsmedelskontrollen inom Försvarmakten. Utredningen föreslår i förtydligande syfte att kontrollansvaret även ska komma till uttryck i 21 § förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarmakten. Detta blir också nödvändigt till följd av att uppräknningen i bestämmelsen blir uttömmande genom förslaget om att stryka ”m.m.”.

Utredningen bedömer att tillsynsfunktionens författningsstöd för kontroll inom livsmedelsområdet huvudsakligen är tillräckligt och tydligt. De oklarheter som uppmärksammats rör främst omfattningen av tillsynsfunktionens kontroll, registrering och godkännande av livsmedelsanläggningar samt frågan om uttag av avgifter för livsmedelskontrollen.

### 14.6.2 Omfattningen av livsmedelskontrollen

**Utredningens förslag:** Förvarsinspektören för hälsa och miljö ska vara behörig myndighet att utöva offentlig kontroll av verksamheter som bedrivs inom Försvarmakten, Fortifikationsverket och Försvarets materielverk av eller för respektive myndighet.

Som nämnts inledningsvis har generalläkaren enligt 27 § livsmedelsförordningen (2006:813) ett utpekat ansvar för livsmedelskontrollen inom Försvarmakten. Utredningen har i avsnitt 12.4.6 föreslagit att denna kontroll ska utvidgas till att även avse verksamheter inom Fortifikationsverket och Försvarets materielverk.

I dag bedrivs huvuddelen av försvarets restaurangverksamhet av upphandlade privata entreprenörer. När det gäller kontrollen av livsmedelsverksamheten har generalläkaren sedan tidigare gjort

bedömningen att det mest ändamålsenliga är att det är generalläkaren som ansvarar för kontrollen av livsmedel i all verksamhet inom de geografiska områden, lokaler, fordon, fartyg och luftfartyg m.m. som Försvarsmakten förfogar över (se 1 § generalläkarens föreskrifter om livsmedelsverksamhet inom Försvarsmakten, FFS 2012:4). Med denna tolkning undviks att samma livsmedelsanläggning står under kontroll av dubbla tillsynsmyndigheter. Tolkningen innebär att generalläkaren utövar kontroll inom respektive militära område över livsmedelsverksamhet som Försvarsmakten bedriver, livsmedelsproduktion som utförs av privata entreprenörer samt dricksvattenproduktion som Fortifikationsverket ansvarar för.

Utredningen har i avsnitt 14.3.3 funnit att tillsynsfunktionens kontroll inom livsmedelsområdet och som innebär att även privata verksamhetsutövare omfattas av kontrollen är en lämplig och bra ordning.<sup>13</sup> Som utredningen uttalade där borde detta på ett tydligare sätt än vad som nu är fallet komma till uttryck i livsmedelsförordningen. I det följande avsnittet 14.6.3 föreslår utredningen hur detta lämpligen bör ske.

Utredningen uppskattar att förslaget om en utvidgning av kontrollansvaret till Fortifikationsverket och Försvarets materielverk skulle leda till att cirka fem kontrollobjekt skulle tillkomma. I kap. 16 redogör utredningen närmare för förslagets ekonomiska konsekvenser.

Utredningen anser att det för kontrollen inte ska spela någon roll hur stor del av livsmedlen som de privata verksamhetsutövarna levererar till Försvarsmakten, Fortifikationsverket eller Försvarets materielverk. Det avgörande för vem som ska utöva kontrollen ska i stället vara myndigheternas behov av livsmedelsverksamheten, hur litet det än tillfälligtvis må vara. En annan ordning skulle leda till att samma livsmedel skulle stå under kontroll av flera kontrollmyndigheter och leda till ytterligare gränsdragningsproblem särskilt eftersom utleveransen till civila mottagare varierar över tid. För tydlighetens skull bör det understrykas att tillsynsfunktionens kontroll inte avser livsmedel som levererats till civila mottagare. Kontrollen bör även omfatta verksamhetsutövarnas transportfordon för livsmedelstransporter och mobila livsmedelsanläggningar.

---

<sup>13</sup> För närvarande finns det cirka 60 kontrollobjekt som är registrerade på privata entreprenörer.

### 14.6.3 Godkännande och registrering av livsmedelsanläggningar

**Utredningens förslag:** Försvarsinspektören för hälsa och miljö ska ges mandat att registrera och godkänna livsmedelsanläggningar inom Försvarsmakten, Fortifikationsverket och Försvarets materielverk. Förslaget föranleder ändring i 23 och 25 §§ livsmedelsförordningen (2006:813). Som en konsekvens av förslaget blir bemyndigandet för tillsynsfunktionen i 27 § överflödigt. Bestämmelsen ska därför upphävas.

Som nämnts i föregående avsnitt har generalläkaren enligt 27 § livsmedelsförordningen (2006:813) ett utpekat ansvar för livsmedelskontrollen inom Försvarsmakten. Däremot framgår det av 23 § samma förordning att det är kommunen som ska registrera och godkänna den typ av anläggningar som är aktuella för tillsynsfunktionens kontrollansvar. Huvudregeln enligt livsmedelsförordningen är annars att godkännande och registrering av anläggning görs av den myndighet som har mandat att utöva livsmedelskontrollen över densamma.

Livsmedelsföretagare har en skyldighet att informera behörig kontrollmyndighet om alla livsmedelsanläggningar som företagaren ansvarar för så att anläggningarna kan registreras eller godkännas. Den huvudsakliga skillnaden mellan ett godkännande och en registrering är att vid godkännande granskas anläggningen vid minst ett kontrollbesök på plats innan livsmedel tillåts släppas ut på marknaden från anläggningen. Vid registrering utförs denna granskning vid den första offentliga kontrollen på plats efter det att verksamheten har startat. Registreringskravet och godkännandet av livsmedelsanläggningar har sin grund i EU-förordningar.

Enligt artikel 6.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004 av den 29 april 2004 om livsmedelshygien ska varje livsmedelsföretagare särskilt underrätta lämplig behörig myndighet på det sätt som den sistnämnde kräver, om alla anläggningar som han ansvarar för, där det i något led i produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan för livsmedel bedrivs verksamhet, så att varje sådan anläggning kan registreras.

När det gäller godkännande av livsmedelsanläggning är det endast vissa kategorier som behöver godkännas. Det gäller huvudsakligen

anläggningar som producerar animaliska livsmedel enligt artikel 4 i förordning (EG) nr 853/2004 om fastställande av särskilda hygienregler för livsmedel av animaliskt ursprung och enligt artikel 2 i förordning (EG) 210/2013 om godkännande av anläggningar som producerar groddar m.m. Varken inom Försvarmakten, Fortifikationsverket eller Försvarets materielverk finns för närvarande anläggningar där det ställs krav på godkännande.

Generalläkaren är således behörig myndighet att utöva offentlig kontroll men saknar författningsstöd för att registrera och godkänna de anläggningar som ska kontrolleras. Enligt utredningens mening är det en lämplig ordning att frågor om godkännande och registrering för Försvarmaktens, Fortifikationsverkets och Försvarets materielverks vidkommande hanteras enligt den princip som gäller för övriga kontrollmyndigheter enligt livsmedelsförordningen (jfr 23 § livsmedelsförordningen). Utredningen föreslår därför att försvarsinspektören för hälsa och miljö ges mandat att registrera och godkänna livsmedelsanläggningar inom Försvarmakten, och som en konsekvens av förslaget i avsnitt 12.4.6 även inom Fortifikationsverket och Försvarets materielverk. Mandatet att registrera och godkänna ska avse alla livsmedelsanläggningar inom Försvarmakten, Fortifikationsverket och Försvarets materielverk som drivs av eller för respektive myndighet (se även avsnitt 12.4.6 och 14.6.2 angående privata verksamhetsutövare). Förslaget föranleder ändring i 23 § livsmedelsförordningen.

Av 25 § framgår att behörig myndighet att utöva offentlig kontroll är, om något annat inte följer av 25 a, 26 eller 27 § eller förordningen (2006:812) om offentlig kontroll av livsmedel som importerats från ett tredje land, den myndighet som prövar frågan om godkännande av en anläggning eller som registrerar en anläggning. Som en konsekvens av förslaget blir därför bemyndigandet för tillsynsfunktionen i 27 § överflödigt. Bestämmelsen bör därför upphävas och 25 § ändras på så sätt att hänvisningen till 27 § tas bort.

I kap. 16 redogör utredningen närmare för förslagets ekonomiska konsekvenser.

#### 14.6.4 Registerföring m.fl. uppgifter

**Utredningens förslag:** Försvarsinspektören för hälsa och miljö ska föra uppdaterade förteckningar över de godkända och registrerade anläggningar som man utövar kontroll över. Inspektören ska även i övrigt utföra de uppgifter i fråga om sådana anläggningar som föreskrivs i artikel 31 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 av den 29 april 2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd. Förslagen föranleder ändring i 15 § livsmedelsförordningen (2006:813).

Enligt 15 § livsmedelsförordningen (2006:813) ska Livsmedelsverket, länsstyrelsen och en sådan kommunal nämnd som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet föra uppdaterade förteckningar över de godkända och registrerade anläggningar som respektive myndighet utövar kontroll över. Myndigheterna ska även i övrigt utföra de uppgifter i fråga om sådana anläggningar som föreskrivs i artikel 31 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 av den 29 april 2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd.

Av artikel 31.1.b i samma förordning följer att behörig myndighet ska upprätta en aktuell förteckning över de foder- och livsmedelsföretagare som har registrerats. Av de övriga bestämmelserna i artikel 31.1.a och 31.2.a–f framgår huvudsakligen följande. Vilka krav som ställs för godkännande av livsmedelsanläggning, att den behöriga myndigheten ska genomföra ett besök på platsen när den mottar en ansökan om godkännande från en foder- eller livsmedelsföretagare, att den behöriga myndigheten får utfärda ett villkorat godkännande i vissa angivna fall och att den behöriga myndigheten ska se över godkännandet av anläggningar när den genomför offentlig kontroll. Vidare åligger det den behöriga myndigheten att fastställa de förfaranden som foder- och livsmedelsföretagarna ska iaktta vid ansökan om registrering och godkännande av anläggning samt ska den behöriga myndigheten inleda förfaranden för att återkalla godkännandet av anläggningen om man upptäcker

allvarliga brister eller vid upprepade tillfällen måste avbryta produktionen vid en anläggning och foder- eller livsmedelsföretagaren inte kan lämna tillräckliga garantier beträffande den framtida produktionen. Den behöriga myndigheten kan även tillfälligt upphäva godkännandet av en anläggning om foder- eller livsmedelsföretagaren kan garantera att bristerna kommer att åtgärdas inom rimlig tid.

Som en lagstadgad följd av att utredningen i föregående avsnitt föreslår att försvarsinspektören för hälsa och miljö ska ges mandat att registrera och godkänna livsmedelsanläggningar ska även inspektören åläggas att föra uppdaterade förteckningar över de godkända och registrerade anläggningar som man utövar kontroll över. Om det rör sig om sekretessbelagda uppgifter hanteras dessa enligt de regler som gäller för säkerhetsskydd. Inspektören ska även i övrigt utföra de uppgifter i fråga om sådana anläggningar som föreskrivs i artikel 31 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 av den 29 april 2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd. Utredningens förslag föranleder ändringar i 15 § livsmedelsförordningen.

I kap. 16 redogör utredningen närmare för förslagets ekonomiska konsekvenser.

#### **14.6.5 Avgifter för offentlig kontroll av livsmedel**

Enligt direktiven ingår det inte i utredarens uppdrag att belysa frågan om avgifter för tillsyn. Utredningen vill dock ändå peka på att generalläkarens hantering av avgifter inte följer lagstiftningen.

Av 3 § förordningen (2006:1166) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter framgår att en kontrollmyndighets kostnader ska täckas av en årlig avgift. Av 13 § framgår att den som hos en behörig myndighet ansöker om godkännande eller anmäler registrering av en anläggning för livsmedelsverksamhet eller dricksvattenförsörjning ska betala avgift för myndighetens prövning av frågan om godkännande eller registrering.

Enligt bestämmelserna har tillsynsfunktionen såsom behörig myndighet således en skyldighet att ta ut avgifter. Generalläkaren har dock aldrig tagit ut kontrollavgift och saknar system för att



administrera ett sådant avgiftsuttag. Denna diskrepans bör lösas antingen genom att det i lagstiftningen görs undantag för avgifter gällande försvarsinspektören för hälsa och miljöns kontroll eller att tillsynsfunktionen inför ett system för att administrera ett avgiftsuttag. Det ligger dock utanför utredningens uppdrag att föreslå vilket alternativ som är att föredra.

## **14.7 Djurskyddet**

### **14.7.1 Inledning**

Inom detta kontrollområde saknar generalläkaren uttryckligt författningsstöd för att besluta om ingripanden mot verksamhetsutövaren i fall då djurhållningen inte bedrivs i enlighet med djurskyddslagens (1988:534) bestämmelser.

### **14.7.2 Gällande rätt**

Djur som används inom Försvarmakten är enligt 28 § djurskyddslagen (1988:534) undantagna från lagens bestämmelser om offentlig kontroll (det gäller bestämmelserna i 24–25 §§, 25 b § första stycket 1 och 26–27 a §§). Detta undantag grundas enligt förarbetena till djurskyddslagen på säkerhetsskäl (prop. 1987/88:93 s. 67). Undantaget gäller enbart kontrollen. De materiella reglerna i djurskyddslagen gäller alltså även för djur som används inom Försvarmakten.

Tillsynsfunktionens mandat att utöva offentlig kontroll av djurskyddet framgår av 21 § förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarmakten. Utredningen föreslår i avsnitt 12.2.2 att djurhälsovården och djursjukvården ska tas bort i uppräkningsdelen av kontrollområdena i 21 §.

### 14.7.3 Överväganden

**Utredningens förslag:** För att tydliggöra försvarsinspektören för hälsa och miljöns mandat ska det i djurskyddsförordningen (1988:539) införas en bestämmelse i vilken inspektören utpekas som behörig myndighet att utöva offentlig kontroll av djur som Försvarsmakten hanterar. För att åstadkomma rättelse vid misskötsel av djurhållningen inom Försvarsmakten ska inspektören ha möjlighet att meddela förelägganden och förbjuda verksamhet samt ges rätt till tillträde och upplysningar m.m. Inspektören ska dock inte ha möjlighet att förena förelägganden med vite eller begära hjälp av Polismyndigheten. Förslaget ska komma till uttryck på så sätt att det i 28 § djurskyddslagen (1988:534) inte längre görs undantag för möjligheten att förelägga och meddela förbud i 26 § första stycket och rätten till upplysningar och tillträde m.m. enligt 27 § första och tredje styckena. Även bestämmelserna i 24 § första stycket om kontrollmyndigheter, 24 a § om samordande myndighet m.m., 24 b § om skyldighet att beivra överträdelser samt 25 § gällande föreskrifter för offentlig kontroll och rapporteringsskyldighet ska gälla även för djur som Försvarsmakten hanterar. Slutligen föreslår utredningen att inspektörens beslut i kontrollärende mot Försvarsmakten ska kunna överklagas till regeringen. Denna överklaganderätt föranleder ändring i 38 § djurskyddslagen.

Djurhållningen inom Försvarsmakten är inte undantagen från djurskyddslagens (1988:534) krav. Däremot har tillsynsfunktionen inom Försvarsmakten inte möjlighet att vidta åtgärder enligt lagen vid misskötsamhet från Försvarsmaktens sida, eftersom kontrollmyndighetens befogenheter inte gäller för djur som används inom Försvarsmakten. Enligt utredningens mening kan försvarsinspektören för hälsa och miljö ha behov av att använda de befogenheter som djurskyddslagen ger för att åstadkomma rättelse av djurhållning som Försvarsmakten själv utövar. Länsstyrelserna, som enligt 59 § djurskyddsförordningen (1988:539) är behöriga myndigheter att utöva den civila kontrollen (med vissa undantag, se 60 a §) har bl.a. rätt till tillträde och upplysningar m.m., rätt att begära hjälp av Polismyndigheten, möjlighet att meddela förelägganden och för-

bud, med eller utan vite, samt att begära rättelse av kontrollobjektet (26–27 a §§ djurskyddslagen [1988:534]).

Rätten att meddela förelägganden eller förbud enligt 26 § första stycket innebär att kontrollmyndigheten får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att lagen, de föreskrifter och beslut som har meddelats med stöd av lagen, de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen och de beslut som har meddelats med stöd av EG-bestämmelserna ska följas.

Rätten till tillträde och upplysningar m.m. i 27 § djurskyddslagen innebär att kontrollmyndigheten och EG:s institutioner i den utsträckning som behövs för kontrollen har rätt att på begäran få upplysningar, ta del av handlingar, få tillträde till områden, anläggningar, byggnader, lokaler och andra utrymmen där djur hålls eller som berör djurhållningen samt där besiktiga djuren, göra undersökningar och ta prover. Av tredje stycket följer att den som är föremål för offentlig kontroll ska tillhandahålla den hjälp som behövs för att kontrollen ska kunna genomföras.

Enligt utredningens mening bör försvarsinspektören för hälsa och miljö ha ingripandemöjligheter i form av den ovan beskrivna tillträdes- och upplysningsrätten m.m. enligt 27 § första stycket samt möjlighet att meddela förelägganden och förbud enligt 26 § första stycket samma lag. Inspektören ska dock varken ha rätt att vitesförelägga (se avsnitt 14.3.4) eller begära hjälp av Polismyndigheten enligt 26 andra stycket och 27 a §§. Mot bakgrund av att försvaret är en nationell angelägenhet bör inte heller EG:s institutioner ha möjlighet till upplysningar och tillträde m.m. Undantag bör därför även fortsättningsvis göras för 27 § andra stycket. Där emot bör tredje stycket i samma paragraf gälla även för djur som Försvarsmakten hanterar.

Utredningen har i avsnitt 14.3.3. konstaterat att tillsynsfunktionens kontroll enbart bör omfatta Försvarsmaktens egen hantering av djur. Eventuella privata verksamhetsutövare ska således inte omfattas av kontrollen. Utredningen föreslår därför att formuleringen ”djur som *används* inom Försvarsmakten” i 28 § ändras till ”djur som Försvarsmakten *hanterar*”.

Eftersom utredningen föreslår att några av djurskyddslagens kontrollbestämmelser även fortsättningsvis bör vara undantagna för djur som Försvarsmakten hanterar bör undantagsbestämmelsen i 28 § djurskyddslagen inte upphävas utan i stället inskränkas på så

sätt att det inte längre ska göras undantag för möjligheten att förelägga och meddela förbud i 26 § första stycket och rätten till upplysningar och tillträde m.m. enligt 27 § första och tredje styckena. Vidare anser utredningen att bestämmelserna i 24 § första stycket om kontrollmyndigheter, 24 a § om samordande myndighet m.m., 24 b § om skyldighet att beivra överträdelser och 25 § gällande föreskrifter för offentlig kontroll och rapporteringsskyldighet bör gälla även för djur som Försvarmakten hanterar.

För att tydliggöra försvarsinspektören för hälsa och miljöns mandat föreslår utredningen även att det i djurskyddsförordningen införs en ny bestämmelse i vilken inspektören ges bemyndigande att utöva kontroll av djur som Försvarmakten hanterar.

Inspektörens beslut i kontrollärende bör kunna överklagas. Som utredningen konstaterat i avsnitt 12.2.2 gällande foder och animaliska biprodukter gäller som allmän princip att tvist mellan statliga myndigheter överklagas till regeringen (jfr bl.a. 6 kap. 8 § fjärde stycket offentlighets- och sekretesslagen [2009:400] om utlämnande av allmän handling). Inspektören är i detta sammanhang att anse som statlig myndighet. Mot bakgrund härav bör inspektörens beslut i kontrollärende mot Försvarmakten som rör djur som myndigheten hanterar överklagas till regeringen. Utredningens förslag i denna del föranleder ändring i 38 § djurskyddslagen.

# 15 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

## 15.1 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

**Utredningens förslag:** De författningsändringar som utredningen har föreslagit ska träda i kraft den 1 juli 2017.

**Utredningens bedömning:** Behov av övergångsbestämmelser saknas.

De författningsändringar som utredningen har föreslagit bör träda i kraft så snart som möjligt. Förslagen torde inte kräva så omfattande förberedelseåtgärder för generalläkaren eftersom tillsynsfunktionen redan i dag har kompetensen för den föreslagna utvidgningen av tillsyns- och kontrolluppdraget. Med hänsyn till den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarande, fortsatt beredning inom Regeringskansliet och riksdagsbehandling är det tidigaste datum som ändringarna kan tänkas träda i kraft den 1 juli 2017.

Tillsynsfunktionen bör ta emot alla ärenden rörande kontroll av hälso- och sjukvård (även anmälningar enligt ”lex Maria”), smittskydd, livsmedel samt foder och animaliska biprodukter som kommit in till nuvarande tillsyns- och kontrollmyndigheter före ikraftträdandet men som ännu inte avgjorts. För detta tillvägagångssätt behöver inte föreskrivas särskilt. (se Ds 2014:1).



Del IV

Konsekvenser





# 16 Konsekvenser

## 16.1 Inledning

Enligt kommittéförordningen (1998:1474) ska vissa konsekvenser av ett utredningsförslag redovisas. Om förslagen påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas. Innebär förslagen andra samhällsekonomiska konsekvenser ska de också anges. Resulterar förslagen i kostnadsökningar för staten, kommuner eller landsting ska dessutom ett förslag till finansiering läggas fram.

Om förslagen har betydelse för den kommunala självstyrelsen ska konsekvenserna av det anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättningen i offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler ska förslagens kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges i betänkandet. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehåll som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Av de ovan angivna konsekvenserna är det de ekonomiska konsekvenserna av utredningens förslag som föranleder en närmare redovisning. Utredningen redovisar även i vilken mån förslagen kan ha betydelse för sysselsättningen i offentlig service i olika delar av landet. Utredningen kan inte förutse att förslagen kan ha någon påverkan på de övriga intressen som anges i kommittéförordningen.

I utredningens direktiv (dir. 2014:129) anges att utredningen ska redovisa verksamhetsmässiga, ekonomiska, personella och andra konsekvenser för tillsynsfunktionen, Försvarmakten och de övriga myndigheter som utredarens förslag avser. Vidare ska eventuella konsekvenser för andra tillsynsorgan redovisas noggrant. Eventuella ekonomiska konsekvenser för staten ska också redovisas.

## 16.2 Utredningens uppskattning av förslagets ekonomiska konsekvenser

### 16.2.1 Konsekvenser av förslaget om tilldelning av tillsynsfunktionens ekonomiska, personella och förvaltningsmässiga resurser

**Utredningens bedömning:** Eftersom tillsynsfunktionen redan i dag utarbetar budget och för dialog med Försvarmakten i samband med utarbetandet av denna innebär utredningens förslag endast marginella kostnadsökningar för tillsynsfunktionen. Visst administrativt merarbete kan förväntas uppkomma gällande personalplaneringen men denna motsvarande kostnad ryms inom tillsynsfunktionens befintliga ramar. För Försvarmaktens del får förslaget inga ekonomiska konsekvenser. Inte heller den tillkommande uppgiften för Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) i fråga om budgetdialog och tilldelande av medel till tillsynsfunktionen innebär någon kostnadsökning för staten.

I 2015 års regleringsbrev för Försvarmakten föreskrivs att högst 2 500 000 kronor får användas för generalläkarens tillsynsverksamhet, exklusive lönekostnader. Kostnader för löner, lokaler och infrastruktur belastar Försvarmakten. Utredningen föreslår, i syfte att öka självständigheten från Försvarmakten, att tillsynsfunktionen ska tilldelas medel såväl för kostnader för tillsyns- och kontrollverksamheten som för löner i regleringsbrevet för Försvarmakten. Tillsynsfunktionens behov av medel ska framgå av Försvarmaktens budgetunderlag och inför budgetregleringen ska en dialog om saken föras mellan Regeringskansliet (Försvarsdepartementet), Försvarmakten och försvarsinspektören för hälsa och miljö. De kostnader i övrigt som tillsynsfunktionens verksamhet ger upphov

till, såsom för lokaler och gemensamma stödfunktioner, ska som i dag belasta Försvarmakten.

Tillsynsfunktionen utarbetar redan i dag budget och för förhandlingar med Försvarmakten i samband med budgetregleringen. Utredningens förslag om Regeringskansliets mer aktiva roll i samband härmed innebär inga kostnadsökningar för tillsynsfunktionen. Förslaget leder dock till att försvarsinspektören för hälsa och miljö själv, inom befintliga ramar, får planera hur mycket personal och vilken kompetens dessa bör ha. Visst administrativt merarbete kan därför förväntas uppkomma med anledning härav men den motsvarande merkostnaden är i sammanhanget så marginell att den får anses rymmas inom tillsynsfunktionens redan befintliga ramar.

Förslaget leder inte till några kostnadsökningar för Försvarmaktens vidkommande.

Merarbetet för Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) begränsar sig till dialog även med försvarsinspektören för hälsa och miljö i samband med budgetförhandlingarna och till att det i Försvarmaktens regleringsbrev årligen ska fastställas storleken av de medel tillsynsfunktionen ska tilldelas. Dessa uppgifter innebär dock inte av någon kostnadsökning för staten.

### **16.2.2 Konsekvenser av förslaget gällande anställningsprocessen vid tillsättning av försvarsinspektören för hälsa och miljö**

**Utredningens bedömning:** Utredningens förslag kommer att leda till visst merarbete inom Regeringskansliet men dock knappast nämnvärda ekonomiska konsekvenser.

Det är i dag regeringen som efter förslag från Försvarmakten beslutar om placering på befattning som generalläkare. Förordnande som generalläkare sträcker sig över sex år. Därefter kan förlängning ske på viss bestämd tid.

Att den som är föremål för tillsyn har ett stort inflytande över vem som ska utöva tillsynen är principiellt betänkligt. Även om tillsynsobjektet är noga med att respektera tillsynsorganets integritet, kan man aldrig komma i fråga att en sådan ordning ifrågasätts och därmed sätter trovärdigheten i tillsynen i fara. Utredningen

föreslår därför att regeringen (Försvarsdepartementet) ska fatta beslut om anställning och placering av försvarsinspektören för hälsa och miljö efter ett ordinärt ansökningsförfarande. Den nuvarande ordningen med nomineringar från Försvarsmaktens sida föreslås således slopas.

Även om utredningens förslag inte innebär att regeringen åläggs något arbetsgivaransvar för inspektören kommer förslaget att leda till visst merarbete inom Regeringskansliet, men dock knappast nämnvärda ekonomiska konsekvenser.

### 16.2.3 Konsekvenser av förslaget gällande övertagande av kontrollen av foder och animaliska biprodukter

**Utredningens bedömning:** Tillsynsfunktionen har i dag kompetensen för att utöva den föreslagna kontrollen. Eftersom den tillkommande kontrollen i stor utsträckning kommer att kunna samordnas med tillsynsfunktionens livsmedelskontroll respektive djurskyddskontroll förväntas förslagets merkostnader för tillsynsfunktionen kunna begränsas. Kontrollbesöken förväntas dock bli fler och ta något längre tid i anspråk. Hur stora kostnadsökningarna blir är beroende av bl.a. de riskklassificeringar som görs. Kostnadsökningarna bör beräknas tillsammans med utredningens förslag om utökad livsmedelskontroll, se avsnitt 16.2.4. För regeringens vidkommande förväntas antalet överklagade beslut i kontrollärende knappt uppgå till ett per år vilket inte medför någon mätbar merkostnad för regeringen. Antalet överklagade beslut i kontrollärende till allmän förvaltningsdomstol förväntas inte förändras nämnvärt med anledning av utredningens förslag. Förslaget får därför inga ekonomiska konsekvenser för de allmänna förvaltningsdomstolarna. Som en konsekvens av förslaget förlorar några länsstyrelser och kommuner motsvarande kontroll av animaliska biprodukter inom Försvarsmakten och Försvarets materielverk samt försvinner kontrollen över foder inom Försvarsmakten från Jordbruksverket. Med beaktande av den hittillsvarande kontrollens begränsade omfattning förväntas konsekvenserna för de berörda myndigheterna bli ytterst marginella.

Utredningen föreslår att försvarsinspektören för hälsa och miljö ska utöva kontrollen av foder och animaliska biprodukter inom Försvarsmakten och Försvarets materielverk.

Generalläkaren bedömer att förslaget medför kostnadsökningar för tillsynsfunktionen. Hur stora dessa blir är dock svårt att uppskatta eftersom den föreslagna kontrollen i stor utsträckning kan samordnas med övriga tillsyns- och kontrollområden.

Utredningen konstaterar att tillsynsfunktionen redan i dag har kompetensen för att utöva den föreslagna kontrollen och anser lika med generalläkaren att kontrollen av foder och animaliska biprodukter i stor utsträckning bör kunna samordnas med tillsynsfunktionens övriga tillsyns- och kontrollområden. När det gäller animaliska biprodukter som alstras inom livsmedelsverksamheter kontrollerar tillsynsfunktionen huvudsakligen samma anläggningar gällande livsmedel. Den kontroll som kan tänkas bli särskilt tidskrävande avser livsmedelsavfall från internationell trafik (sjö och eller luft i första hand). Det handlar om livsmedel som inhandlas i tredje land (utanför Europa). Det som inte konsumeras blir livsmedelsavfall som då hamnar i högsta riskklass. Detta avfall ska omhändertas på särskilt sätt.

Som animalisk biprodukt räknas också döda djurkroppar. Förslaget innebär att försvarsinspektören för hälsa och miljö även kommer att få kontrollansvar över att dessa tas om hand samt transporteras på rätt sätt. Eftersom det för närvarande inte förekommer någon fåttslakt, dvs. slakt under överlevnadsutbildningar, handlar det om griskroppar i försöksdjursverksamhet. Försvarsmakten får använda högst 200 grisar/år i sin försöksverksamhet men antalet man faktiskt använder torde vara mindre.

Foderkontrollen bör i stor utsträckning kunna samordnas med djurskyddskontrollen och merkostnaderna härför förväntas därför bli ytterst marginella.

Sammanfattningsvis leder det föreslagna kontrollansvaret av foder och animaliska biprodukter till att kontrollbesöken kommer att öka och ta något längre tid i anspråk. Med kontrollansvaret för animaliska biprodukter följer även en skyldighet att registrera och godkänna anläggningar som man har kontrollansvar över. Mot bakgrund härav bedömer utredningen att det utvidgade kontrollansvaret kommer att leda till kostnadsökningar för tillsynsfunktionen. Generalläkaren har uppskattat att merkostnaderna för utred-

ningens förslag om utvidgad livsmedelskontroll (se avsnitt 16.2.4) totalt uppgår till cirka en halv årsarbetskraft. I dessa merkostnader ingår då även merkostnaderna för kontrollen av foder och animaliska biprodukter.

Som en konsekvens av förslaget förlorar några länsstyrelser och kommuner motsvarande kontroll av animaliska biprodukter inom Försvarsmakten och Försvarets materielverk samt försvinner kontrollen av foder inom Försvarsmakten från Jordbruksverket. Såväl kontrollen av animaliska biprodukter som foder har dock varit av begränsad omfattning. Enligt Jordbruksverket har det inte under de senaste fem åren företagits någon kontroll av foder inom Försvarsmakten. Försvarsmakten har inte heller under samma tidsperiod erlagt någon kontrollavgift gällande denna kontroll. Vad gäller kontrollen av animaliska biprodukter har varken Försvarsmakten eller Försvarets materielverk kunnat redovisa några erlagda avgifter för denna kontroll.<sup>1</sup>

#### 16.2.4 Konsekvenser av förslagen om utvidgning av livsmedelskontrollen

**Utredningens bedömning:** Förslagen innebär ökade kostnader för tillsynsfunktionen eftersom kontrollansvaret för livsmedel utvidgas till att förutom verksamheter inom Försvarsmakten även omfatta verksamheter inom Fortifikationsverket och Försvarets materielverk samt privata verksamhetsutövare som utövar verksamhet för dessa myndigheter. Eftersom tillsynsfunktionen i praktiken redan i dag utövar huvuddelen av den föreslagna kontrollen blir de ekonomiska konsekvenserna av förslagen tämligen begränsade. Tillsynsfunktionens ökade kostnader beräknas uppgå till cirka en halv årsarbetskraft. En årsarbetskraft motsvarar cirka 700 000 kronor. I merkostnaderna ingår även den föreslagna kontrollen av foder och animaliska biprodukter (se avsnitt 16.2.3). Vidare tillkommer kostnader för tjänsteresor med uppskattningsvis 75 000 kronor per år. För-

<sup>1</sup> Såväl Försvarsmakten som Försvarets materielverk har uppgett att kontrollavgifter kan ha erlagts av de privata verksamhetsutövarna.

slaget föranleder inga kostnadsökningar för Fortifikationsverket eller för Försvarets materielverk.

Som en följd av förslaget förlorar några kommuner motsvarande livsmedelskontroll. Med beaktande av den begränsade omfattningen av denna blir de ekonomiska konsekvenserna för dessa kommuner försumbara.

Utredningen föreslår i avsnitt 12.4.6 att tillsynsfunktionens kontroll av livsmedel ska utvidgas till att även omfatta verksamheter inom Fortifikationsverket och Försvarets materielverk. Utredningen föreslår även i avsnitt 14.3.3 och 14.6.2 att kontrollen av livsmedel samt av foder och animaliska biprodukter ska omfatta sådan verksamhet som bedrivs inom myndigheten av eller för respektive myndighet. Det innebär att tillsynsfunktionens kontroll inom dessa områden även kan komma att omfatta kontrakterade privata verksamhetsutövare.

När det gäller kontrollen av livsmedel har generalläkaren sedan tidigare gjort bedömningen att det mest ändamålsenliga är att det är generalläkaren som ansvarar för kontrollen av livsmedel av all verksamhet inom de geografiska områden, lokaler, fordon, fartyg och luftfartyg m.m. som Försvarsmakten förfogar över (se 1 § generalläkarens föreskrifter om livsmedelsverksamhet inom Försvarsmakten, FFS 2012:4). Denna tolkning har fått till följd att generalläkaren redan i dag kontrollerar livsmedelsproduktion som utförs av privata entreprenörer såväl inom Försvarsmakten som inom Försvarets materielverk samt dricksvattenproduktion som Fortifikationsverket ansvarar för. När det gäller Försvarets materielverk har tillsynsfunktionen också tagit på sig livsmedelskontrollen vid ett par hemliga anläggningar och inom garnisonsområdena samt gällande robotförsöksplats Norrland i Vidsel. I generalläkarens objektsregister finns det cirka 60 kontrollobjekt som är registrerade på privata entreprenörer.<sup>2</sup>

Utredningens förslag leder i praktiken uppskattningsvis till att tillsynsfunktionens kontroll skulle komma att omfatta ytterligare fem livsmedelsverksamheter. Det gäller de restauranger som ligger inom Försvarets materielverks områden t.ex. på Tre Vapen och i

<sup>2</sup> I huvudsak rör det sig om större livsmedelskoncerner som Fazer Food Services AB och Svea Cater AB.

Karlsborg samt några restauranger som drivs av privata verksamhetsutövare, på uppdrag av Försvarets materielverk, och som ligger utanför de områden som myndigheten disponerar. Kontrollen över dessa livsmedelsanläggningar är i dag kommunal.

Utredningens förslag till utvidgning till verksamheter inom Försvarets materielverk leder även till att tillsynsfunktionen får kontrollansvar över livsmedelshanteringen ombord på fartyg i samband med marinens provturskommandon. I praktiken innebär det dock endast att kontrollen tidigareläggs eftersom motsvarande kontrollansvar redan i dag åligger tillsynsfunktionen när fartyget överlämnats till Försvarsmakten.

När det gäller Fortifikationsverket utövar tillsynsfunktionen i praktiken redan i dag den föreslagna kontrollen över dricksvattenanläggningarna varför förslaget inte leder till några ökade kostnader för tillsynsfunktionen. Kontrollen avser myndighetens 63 dricksvattenanläggningar. Därutöver finns cirka 44 små enskilda vattentäkter som inte bedömts kräva regelbundet återkommande kontroll. Förutom dricksvattenkontrollen påverkas Fortifikationsverket endast indirekt vid uthyrning av livsmedelslokaler, dvs. om de behöver anpassas för ändamålet. Eftersom huvuddelen av byggnadsbeståndet (97 procent lokalyta) i dag hyrs av Försvarsmakten är Fortifikationsverket redan föremål för denna indirekta kontroll. För att tillsynsfunktionen ska ha kontrollansvaret över de civila hyresgästerna krävs det att de bedriver livsmedelsverksamhet för Fortifikationsverkets räkning, vilket sällan torde vara fallet.

Mot bakgrund av ovanstående konstaterar utredningen att utredningens förslag leder till att tillsynsfunktionens kontrollområde utvidgas något sett utifrån hur man hittills har tolkat och praktiserat livsmedelskontrollen. Förslaget innebär ökade kostnader för tillsynsfunktionen. Hur stora kostnaderna blir beror bl.a. på vilken riskklassificering som görs på de tillkommande anläggningarna. Generalläkaren har uppskattat merkostnaderna till cirka en halv årsarbetskraft. En årsarbetskraft motsvarar cirka 700 000 kronor. I dessa merkostnader ingår då också den föreslagna kontrollen av foder och animaliska biprodukter. Utredningen finner tillsynsfunktionens uppskattning rimlig. Till det kommer uppskattningsvis kostnader för tjänsteresor om cirka 75 000 kronor per år.

Om tillsynsfunktionen även framöver, i strid mot gällande lagstiftning, inte tar ut avgifter för sin kontroll leder förslaget även till



att livsmedelsföretagare som även levererar livsmedel till civila konsumenter får en konkurrensfördel i form av lägre kostnader gentemot övriga aktörer på marknaden. Med beaktande av det begränsade antalet verksamhetsutövare som berörs får det dock ingen egentlig samhällsekonomisk påverkan. Som nämnts i avsnitt 14.6.5 ingår det inte enligt utredningens direktiv att belysa frågan om avgifter för tillsyn.

Såväl Försvarets materielverk som Fortifikationsverket bedömer att utredningens förslag skulle ha marginella effekter på myndigheternas verksamheter och ekonomi eftersom tillsynsfunktionen redan i dag i huvudsak bedriver den aktuella livsmedelskontrollen.

Som en följd av förslagen förlorar några kommuner motsvarande livsmedelskontroll. Denna har dock varit av begränsad omfattning. Såväl Fortifikationsverket som Försvarets materielverk har redovisat att myndigheten under föregående år inte har erlagt någon avgift för civil kontroll.<sup>3</sup> Mot bakgrund härav förväntas de ekonomiska konsekvenserna för de berörda kommunerna bli försumbara.

### 16.2.5 Konsekvenser av förslagen om godkännande och registrering av livsmedelsanläggningar samt förande av uppdaterade register över desamma

**Utredningens bedömning:** Eftersom tillsynsfunktionen redan i dag, dock utan mandat, registrerar och för uppdaterade förteckningar över huvuddelen av de aktuella livsmedelsanläggningarna samt uppfyller kraven i artikel 31 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 av den 29 april 2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd synes förslagen inte orsaka nämnvärt ökade kostnader för tillsynsfunktionen.

<sup>3</sup> Försvarets materielverk har dock uppgett att kontrollavgift avseende de upphandlade restaurangerna kan ha erlagts av de privata verksamhetsutövarna.

Utredningen föreslår att tillsynsfunktionen ska ges mandat att registrera och godkänna livsmedelsanläggningar inom Försvarmakten, Fortifikationsverket och Försvarets materielverk enligt 23 § livsmedelsförordningen (2006:813). Som en lagstadgad konsekvens av förslaget ska tillsynsfunktionen även enligt 15 § föra uppdaterade förteckningar över de godkända och registrerade anläggningar som man utövar kontroll över och även i övrigt utföra de uppgifter i fråga om sådana anläggningar som föreskrivs i artikel 31 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 av den 29 april 2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd.

Eftersom tillsynsfunktionen redan i dag, dock utan mandat, registrerar samt för uppdaterade förteckningar över huvuddelen av de aktuella livsmedelsanläggningarna innebär förslagen endast en marginellt ökad arbetsbelastning. Som utredningen tidigare konstaterat handlar det om cirka fem tillkommande livsmedelsanläggningar som ska registreras och registerföras.

Ingen av tillsynsfunktionens nuvarande eller tillkommande kontrollobjekt kräver godkännande.

Tillsynsfunktionen synes även redan i dag följa kraven i den ovan nämnda EU-förordningen. Mot bakgrund härav menar utredningen att förslagen inte kommer att orsaka nämnvärt ökade kostnader för tillsynsfunktionen.

För de kommuner som formellt förlorar motsvarande arbetsuppgifter blir de ekonomiska konsekvenserna försumbara.

### **16.2.6 Konsekvenser av förslagen om utvidgning av tillsynen över hälso- och sjukvården samt smittskyddet till Försvarets materielverk**

**Utredningens bedömning:** Förslagen innebär inga nämnvärda kostnadsökningar för tillsynsfunktionen eftersom denna redan i dag, genom tillsyn av försvarshälsan, till stor del utövar den föreslagna tillsynen. Förslagen får inte heller någon ekonomisk påverkan för Inspektionen för vård och omsorg eftersom myndigheten i praktiken inte utövar den aktuella verksamhetstillsynen.

Utredningen föreslår att tillsynsfunktionens tillsyn över hälso- och sjukvården samt smittskyddet även ska omfatta Försvarets materielverk. För närvarande bedriver Försvarets materielverk hälso- och sjukvård vid en verksamhet där ett fåtal hälso- och sjukvårdspersonal är anställda. Eftersom Försvarets materielverk inte har någon egen organisation som klarar de krav som ställs för att bedriva hälso- och sjukvård så sker det i dag under Försvarsmaktens försvarshälsas organisation.

Eftersom tillsynsfunktionen redan i dag till stor del, genom tillsynen över försvarshälsan, utövar den föreslagna utökade tillsynen leder förslaget inte till några nämnvärda kostnadsökningar för tillsynsfunktionen.

Inspektionen för vård och omsorg påverkas inte heller av förslaget eftersom myndigheten i praktiken inte bedriver någon verksamhetstillsyn inom Försvarets materielverk.

### 16.2.7 Konsekvenser av förslaget gällande militära insatser och övningar utomlands

**Utredningens bedömning:** Förslaget innebär inga kostnadsökningar för tillsynsfunktionen eller Försvarsmakten.

Utredningen föreslår att det i förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten införs en bestämmelse av vilken det ska framgå att Försvarsmakten, så långt som möjligt och skäligt, i insats- eller övningsområdet ska planera och bedriva verksamheten så att hälso- och sjukvården för den egna personalen uppfyller kraven på en god vård, att hälso- och miljöhänsyn tas, att livsmedel till den egna personalen har en hög skyddsnivå för människors hälsa och att djur som Försvarsmakten hanterar behandlas väl och skyddas mot onödigt lidande och sjukdom.

Förslaget innebär i stort sett en kodifiering av den policy som redan tillämpas inom Försvarsmakten. Redan i dag är den gemensamma utgångspunkten att de krav som ställs i svensk lag ska tillgodoses i insats- och övningsområdena utomlands så långt som det är möjligt. Förslaget innebär därför inga överblickbara kostnadsökningar varken för tillsynsfunktionen eller för Försvarsmakten.

Inte heller förväntas förslaget få några ekonomiska konsekvenser för de övriga försvarsmyndigheterna.

### 16.2.8 Konsekvenser av förslaget om tillsynsfunktionens benämning

**Utredningens bedömning:** Förslaget om ny benämning kommer att föranleda visst administrativt merarbete för Försvarmakten och tillsynsfunktionen. Det kommer att finnas behov av informationsspridning, såväl externt som internt, så att tillsynsfunktionens nya benämning blir känd. Merkostnaderna förväntas dock bli marginella och rymmas inom Försvarmaktens och tillsynsfunktionens befintliga ramar.

Utredningen föreslår att generalläkaren ska byta benämning till försvarsinspektören för hälsa och miljö för att på ett tydligare och bättre sätt spegla tillsyns- och kontrolluppdraget. Det innebär administrativt merarbete för Försvarmakten och tillsynsfunktionen i form av bl.a. ändring i styrdokument och mallar m.m.

Eftersom benämningen generalläkare har använts på tillsynsfunktionen sedan år 2007 och är väl inarbetat kommer det finnas behov av informationsspridning, såväl externt som internt, så att tillsynsfunktionens nya benämning blir känd.

Utredningen kan dock konstatera att Försvarmakten är van att hantera organisationsförändringar och huvuddelen av det administrativa merarbetet kan utföras effektivt med hjälp av IT-stöd. Merkostnaderna förväntas därför sammantaget bli marginella och rymmas inom Försvarmaktens och tillsynsfunktionens befintliga ramar.

### 16.2.9 Konsekvenser av utredningens övriga författningsförslag gällande tillsynsfunktionens mandat

**Utredningens bedömning:** Förslaget om slopat mandat gällande kontrollen av privata verksamhetsutövare inom djurskyddet samt förslaget om att djurhälsovården och djursjukvården inte ska anges som kontrollområden i 21 § förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarmakten innebär inte några direkta besparingar för tillsynsfunktionen eller nämnvärt ökade kostnader för länsstyrelserna. Förslagen om ytterligare bemyndigande att besluta föreskrifter, handläggning av "lex Maria" anmälningar, rätt till ingripandemöjligheter inom hälso- och sjukvårdsområdet och inom djurskyddet leder inte till nämnvärt ökad arbetsbelastning för tillsynsfunktionens del. När det gäller handläggning av "lex Maria" anmälningar förväntas det handla om ett sådant ärende vart femte år. Förslagen om rätt att överklaga dessa beslut och tillsynsfunktionens beslut i tillsyns- och kontrollärenden till regeringen förväntas inte leda till någon märkbar ökad ärendetillströmning. Inte heller utredningens förslag om anmälningsskyldighet till regeringen förväntas leda till nämnvärt ökade kostnader för regeringen. För Försvarmakten innebär inte förslagen några överblickbara kostnadsökningar.

Utredningen har analyserat den författningsreglering som är relevant för generalläkarens tillsyn och kontroll och föreslagit författningsändringar som leder till att dess mandat blir tydligare. Några av dessa författningsändringar har särskilt redovisats tidigare i kapitlet. Härutöver föreslår bl.a. utredningen att försvarsinspektören för hälsa och miljö ska ha rätt att meddela föreskrifter med stöd av patientsäkerhetslagen (2010:659), handlägga "lex Maria" anmälningar, meddela förelägganden och förbud vid misskötsamhet från kontrollobjektet sida på hälso- och sjukvårdsområdet samt inom djurskyddet. Vidare föreslår utredningen att inspektörens tillsyns- och kontrollbeslut i dessa delar ska kunna överklagas till regeringen.

Det föreslås vidare att tillsynsfunktionen ska åläggas en anmälningsskyldighet till regeringen (Försvarsdepartementet) gällande sådana allvarliga brister som myndigheten trots påpekanden inte har rättat till.

När det gäller konsekvenserna av förslaget om utvidgade ingripandemöjligheter för tillsynsfunktionen och därmed sammanhängande överklaganderätt kan utredningen konstatera att tillsynsfunktionen inom livsmedels- och miljöområdet historiskt sett förelagt Försvarsmakten vid något enstaka tillfälle. Något föreläggande har aldrig överklagats till regeringen. Mot bakgrund härav uppskattar utredningen att förslagen leder till att inspektörens beslut högst fem förelägganden per år, varav ett överklagas till regeringen. När det gäller ”lex Maria” ärenden handlar det om än färre ärenden. Enligt Inspektionen för vård och omsorg har det under de senaste femton åren inkommit tre anmälningar avseende Försvarsmaktens hälso- och sjukvård. Anmälningarna förväntas inte bli fler med anledning av förslaget. Utredningen har vid bedömningen även beaktat utvidgningen till Försvarets materielverk.

När det gäller utredningens förslag om införandet av en anmälningsskyldighet för tillsynsfunktionen till regeringen förväntas det maximalt bli fråga om något ärende per år. Detta kan ses mot bakgrund av att tillsynsfunktionen redan i dag har möjligheten att vända sig till regeringen och påtala missförhållanden, vilket man gjort vid några tillfällen under de senaste fem åren.

Mot bakgrund av ovanstående bedömer utredningen att de ekonomiska konsekvenserna av utredningens förslag för såväl regeringen, de allmänna förvaltningsdomstolarna, tillsynsfunktionen, Försvarsmakten samt de övriga försvarsmyndigheterna blir marginella och ryms inom de befintliga ramarna. När det särskilt gäller tillsynsfunktionen kan det tänkas att tillsynen och kontrollen genom förslaget om utvidgade ingripandemöjligheter och anmälningsskyldighet leder till att tillsynen och kontrollen blir mer effektiv och därför inte i denna del leder till några ökade kostnader utan i stället till besparingar. Utredningens förslag om slopat mandat gällande privata verksamhetsutövare inom djurskyddet samt förslaget om att djurhälsovården och djursjukvården inte ska anges som kontrollområden i 21 § förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten innebär dock inga besparingar för tillsynsfunktionen eftersom förslagen inte innebär någon egentlig förändring från nuvarande förhållanden. Med anledning av den begränsade omfattningen innebär förslaget inte heller några nämnvärda kostnadsökningar för de berörda länsstyrelserna.

### 16.2.10 Sammanfattning av de ekonomiska konsekvenserna för tillsynsfunktionen

**Utredningens bedömning:** I stort sett samtliga förslag leder till mindre kostnadsökningar för tillsynsfunktionen. Sammantaget blir de dock i viss mån kännbara. Om tillsynsfunktionen ska kunna bibehålla samma motiverade ambitionsnivå för tillsynen och kontrollen som i dag fordras det sammantaget ytterligare en halv till en årsarbetskraft. En årsarbetskraft motsvarar cirka 700 000 kronor. Till det kommer resekostnader om cirka 75 000 kronor årligen.

Inom livsmedelsområdet, foder och animaliska biprodukter inkluderat, har generalläkaren uppskattat att de tillkommande kostnaderna uppgår till cirka en halv årsarbetskraft. Flertalet av de övriga förslagen leder dock också var för sig till marginella kostnadsökningar för tillsynsfunktionen. Sammantaget blir kostnadsökningarna därför i viss mån kännbara. Om tillsynsfunktionen ska kunna upprätthålla samma motiverade ambitionsnivå för tillsynen och kontrollen som i dag behövs det ytterligare resurser. Det krävs därför minst en halv till en årsarbetskraft för att uppnå det. En årsarbetskraft motsvarar cirka 700 000 kronor. Förutom lönekostnader tillkommer även resekostnader om cirka 75 000 kronor årligen. Några ytterligare overheadkostnader bedöms inte uppstå.

Mycket talar för att Försvarsmaktens verksamhet i framtiden kommer att expandera ytterligare vilket också kommer att medföra att tillsynsfunktionen behöver tillföras mer resurser för framtiden. Hur stora dessa resurser kan komma att bli är dock inget som utredningen kan värdera här.

### 16.2.11 Sammanfattning av de ekonomiska konsekvenserna för Försvarsmakten

**Utredningens bedömning:** Utredningen har bedömt att några av utredningens förslag leder till marginella kostnadsökningar för Försvarsmakten. Dessa tillsammans kan uppskattas till högst 100 000 kronor engångsvis.

Utredningen har bedömt att några av förslagen leder till marginella kostnadsökningar för Försvarsmakten. Framst gäller det utredningens förslag om byte av tillsynsfunktionens benämning. Utredningen uppskattar att dessa kostnadsökningar sammantaget förväntas uppgå till 100 000 kronor engångsvis.

## 16.3 Finansieringsförslag

**Utredningens förslag:** Tillsynsfunktionens ökade kostnader ska finansieras via Försvarsmaktens anslag. De övriga marginella kostnadsökningar som utredningens förslag leder till för Försvarsmaktens vidkommande ska finansieras inom Försvarsmaktens befintliga ramar.

Enligt utredningens bedömning bör tillsynsfunktionens ökade kostnader om högst 775 000 kronor per år anslagsfinansieras. De övriga marginella kostnadsökningar som utredningens förslag leder till för Försvarsmaktens vidkommande bör kunna finansieras inom redan befintliga ramar.

## 16.4 Förslagets övriga konsekvenser

### 16.4.1 Konsekvensbeskrivning enligt direktiven

I utredningens direktiv (dir. 2014:129) anges att utredningen förutom de ekonomiska konsekvenserna även ska redovisa verksamhetsmässiga, personella och andra konsekvenser för tillsynsfunktionen, Försvarsmakten och de övriga myndigheter som utredarens förslag avser.



Utredningen konstaterar att förslagen generellt leder till att tillsynsfunktionen får ett tydligare författningsstöd och mandat för ett mer effektivt, tydligt och rättsäkert ingripande. Flertalet av förslagen innebär emellertid huvudsakligen en kodifiering av vad som redan tillämpas i praktiken.

Utredningens förslag om regeringens ökade inblandning i tilldelningen av de ekonomiska, personella och förvaltningsmässiga resurserna samt förslaget om att regeringen ska anställa försvarsinspektören för hälsa och miljö utan föregående nominering från Försvarmaktens sida ökar även tillsynsfunktionens självständighet från kontrollobjektet Försvarmakten, vilket är en förutsättning för en trovärdig tillsyn och kontroll.

Utredningens precisering av begreppet ”inom” Försvarmakten leder till en utvidgning av tillsynsfunktionens livsmedelskontroll. Vidare utökas tillsynsfunktionens tillsyns- och kontrollansvar till att även avse livsmedel, hälso- och sjukvård, smittskydd samt foder och animaliska biprodukter inom Försvarets materielverk. Gällande livsmedel jämväl till verksamheter inom Fortifikationsverket.

Sammantaget leder utvidgningen av tillsynen och kontrollen till positiva effekter för tillsynsfunktionens vidkommande och de berörda försvarsmyndigheterna. Antalet gråzoner gentemot andra tillsynsmyndigheter kommer att minska och synergieffekterna inom de olika tillsyns- och kontrollområdena blir större. För de ytterligare privata verksamhetsutövare som kommer att omfattas av tillsynsfunktionens kontroll innebär utredningens förslag troligtvis en något ökad kontroll vilket också gagnar verksamheten.

Utredningens förslag innebär inga omfattande förändringar för Försvarmaktens eller de övriga berörda försvarsmyndigheternas vidkommande. Genom flera av förslagen blir dock skiljelinjen mellan Försvarmakten och tillsynsfunktionen tydligare och starkare.

#### **16.4.2 Konsekvenser för sysselsättningen i offentlig service i olika delar av landet**

Förslagen innebär att viss verksamhet som tidigare kontrollerats av vissa länsstyrelser och kommuner respektive Jordbruksverket övertas av försvarsinspektören för hälsa och miljö. Det gäller livsmedelskontrollen över verksamheter inom Fortifikationsverket och Försvarets materielverk samt kontrollen av foder och animaliska

biprodukter inom Försvarmakten och Försvarets materieverk. Eftersom tillsynsfunktionen i praktiken redan i dag utövar huvuddelen av den föreslagna livsmedelskontrollen påverkas några kommuner främst när det gäller den överflyttade kontrollen av animaliska biprodukter. Denna kontroll är dock av sådan begränsad omfattning att den i sig inte får någon direkt mätbar effekt på sysselsättningen i de berörda kommunerna. Detsamma gäller för länsstyrelsernas kontroll av insamling, uppsamling, omlastning och transport av andra animaliska biprodukter än matavfall. När det gäller foderkontrollen har det upplysts att någon sådan kontroll inte företagits under de senaste fem åren. Mot bakgrund av foderkontrollens ringa omfattning kommer inte heller Jordbruksverket att påverkas nämnvärt.

Inte heller utredningens förslag om överflyttande av tillsynen över hälso- och sjukvården och smittskyddet inom Försvarets materieverk från Inspektionen för vård och omsorg till inspektören får någon konsekvens för sysselsättningen i olika delar av landet.

Sammantaget innebär dock förslagen att någon ytterligare tjänst torde behöva tillsättas hos försvarsinspektören för hälsa och miljö men även denna förändring är av sådan marginell karaktär att det inte kan sägas innebära några påtagliga konsekvenser för sysselsättningen i olika delar av landet.

Del V

Författningskommentar  
och bilagor



## 17 Författningskommentar

### 17.1 Förslaget till lag om ändring i strålskyddslagen (1988:220)

30 §

Ändringarna avser *tredje och fjärde styckena* och är en konsekvens av utredningens förslag om att tillsynsfunktionen ska byta benämning från generalläkaren till försvarsinspektören för hälsa och miljö. Det innebär ingen ändring i sak.

### 17.2 Förslaget till lag om ändring i djurskyddslagen (1988:534)

28 §

Ändringarna är en konsekvens av utredningens förslag till tydliggörande av försvarsinspektören för hälsa och miljö:s kontrollmandat. Genom formuleringen ”djur som Försvarsmakten hanterar” klargörs att kontrollen inte omfattar privata verksamhetsutövare. Ändringarna innebär vidare att inspektören vid sin kontroll ska ha rätt till ingripandemöjligheter i form av tillträdes- och upplysningsrätt m.m. enligt 27 § första och tredje styckena och befogenhet att meddela förelägganden och förbud enligt 26 § första stycket. Även bestämmelserna om kontrollmyndigheter i 24 § första stycket, 24 a § om samordnande myndighet m.m., 24 b § om skyldighet att beivra överträdelser och 25 § gällande informationsskyldigheten till den samordnande kontrollmyndigheten föreslås bli gällande vid kontrollen av djur som Försvarsmakten hanterar.

Genom ändringarna görs det i paragrafen inte längre undantag för de ovan angivna bestämmelserna för djur som Försvarsmakten

hanterar. Den tillträdes- och upplysningsrätt m.m. som i 27 § andra stycket ges till EG:s institutioner och för inspektörer och experter som utsetts av institutionerna ska dock, med hänsyn till att försvaret är en nationell angelägenhet, alltjämt vara undantagen. Undantag görs även för rätten att förelägga med vite i enligt 26 § andra stycket och rätten att begära hjälp av Polismyndigheten enligt 27 a §. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 14.7.3.

### 38 §

Ändringen avser *femte stycket* och är en konsekvens av utredningens förslag om att försvarsinspektören för hälsa och miljö:s beslut i kontrollärende får överklagas till regeringen. Som allmän princip gäller att tvist mellan statliga myndigheter överklagas till regeringen (jfr bl.a. 6 kap. 8 § fjärde stycket offentlighets- och sekretesslagen [2009:400] om utlämnande av allmän handling). Denna befogenhet har setts som ett naturligt utflöde av regeringens direktivrätt gentemot underlydande myndighet. Inspektören är i detta sammanhang att anse som statlig myndighet. Inspektörens beslut i kontrollärende enligt första stycket som riktar sig mot Försvarsmakten och som rör djur som myndigheten hanterat ska därför överklagas till regeringen. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 14.7.3.

## 17.3 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken (1998:808)

### 9 kap. 8 §

Ändringen avser *tredje stycket* och är en konsekvens av utredningens förslag om att tillsynsfunktionen ska byta benämning från generalläkaren till försvarsinspektören för hälsa och miljö. Det innebär ingen ändring i sak.

### 11 kap. 9 b §

Ändringen avser *andra stycket*. Se vidare under 9 kap. 8 §.

*15 kap. 29 §*

Skälen för ändringen, se under 9 kap. 8 §.

*18 kap. 1 §*

Ändringen avser *punkten 2*. Se vidare under 9 kap. 8 §.

*26 kap. 3 §*

Ändringen avser *första stycket*. Se vidare under 9 kap. 8 §.

## **17.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter**

*32 §*

Ändringarna är en konsekvens av utredningens förslag om att försvarsinspektören för hälsa och miljö ska få kontrollansvaret av foder och animaliska biprodukter inom Försvarmakten och Försvarets materielverk. Till bestämmelsen har fogats ett nytt stycke av vilket det framgår att beslut enligt första stycket mot statlig myndighet som rör verksamhet inom Försvarmakten och Försvarets materielverk får överklagas till regeringen. När det gäller regeringen som överklagandeinstans, se författningskommentaren till 38 § djurskyddslagen (1988:534). I fråga om beslut i kontrollärende mot privat verksamhetsutövare får dessa överklagas till allmän förvaltningsdomstol enligt vad som sägs i första stycket. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 12.2.2 och 12.4.6.

## 17.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:1570) om skydd mot internationella hot mot människors hälsa

### 16 §

Ändringen avser *andra stycket* och är en konsekvens av utredningens förslag om att tillsynsfunktionen ska byta benämning från generalläkaren till försvarsinspektören för hälsa och miljö. Det innebär ingen ändring i sak.

## 17.6 Förslaget till lag om ändring i patientsäkerhetslagen (2010:659)

### 3 kap. 5 §

Ändringarna är en konsekvens av utredningens förslag om att tillsynsfunktionen får ansvaret för att ta emot och utreda "lex Maria" anmälningar från vårdgivare inom Försvarsmakten. Som en konsekvens av utredningens förslag om utvidgning av tillsynsansvaret i avsnitt 12.4.6 ska försvarsinspektören för hälsa och miljö även ta emot och utreda anmälningar från vårdgivare inom Försvarets materielverk. I nuläget ges dessa anmälningar in till Inspektionen för vård och omsorg.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 14.4.3.

### 7 kap. 1 §

Genom ändringarna ges regeringen i det *andra stycket* bemyndigande att bestämma vilken myndighet som ska utöva tillsyn över hälso- och sjukvården inom Försvarsmakten och Försvarets materielverk. Angående Försvarets materielverk se under 3 kap. 5 §. Bemyndigandet avser däremot inte tillsynen över hälso- och sjukvårdspersonalen, vilken alljämt kommer att utövas av Inspektionen för vård och omsorg med stöd av bestämmelserna i 7 kap. patientsäkerhetslagen (2010:659). Ändringen innebär också att det i paragrafen införs en bestämmelse som upplyser om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 §



regeringsformen meddela föreskrifter om denna tillsyn. Bestämmelser om tillsyn över hälso- och sjukvården inom Försvarmakten och Försvarets materielverk finns i förslaget om ändring i patient-säkerhetsförordningen (2010:1369), se vidare 17.21.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 14.4.3.

### **17.7 Förslaget till förordning om ändring i kungörelsen (1942:725) med närmare föreskrifter angående tillämpning av lagen den 18 juli 1942 (nr 723) om skyddsympling inom försvarsväsendet**

#### *4 §*

Ändringen är en konsekvens av utredningens förslag om att tillsynsfunktionen ska byta benämning från generalläkaren till försvarsinspektören för hälsa och miljö. Det innebär ingen ändring i sak.

#### *5 §*

Se ovan under 4 §.

### **17.8 Förslaget till förordning om ändring i strålskyddsförordningen (1988:293)**

#### *16 §*

Ändringen avser *tredje stycket* och är en konsekvens av utredningens förslag om att tillsynsfunktionen ska byta benämning från generalläkaren till försvarsinspektören för hälsa och miljö. Det innebär ingen ändring i sak.

#### *19 §*

Skälen för ändringen, se under 16 §.

### **17.9 Förslaget till förordning om ändring i djurskyddsförordningen (1988:539)**

60 a §

Till bestämmelsen har fogats ett nytt *tredje stycke* i vilket försvarsinspektören för hälsa och miljö ges mandat att utöva offentlig kontroll av djur som Försvarsmakten hanterar. Inspektörens kontroll ska inte omfatta privata verksamhetsutövare.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 14.7.3.

### **17.10 Förslaget till förordning om ändring i förordning (1993:1322) om informationsutbyte inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet i fråga om farliga konsumentvaror**

3 b §

Ändringen är en konsekvens av utredningens förslag om att tillsynsfunktionen ska byta benämning från generalläkaren till försvarsinspektören för hälsa och miljö. Det innebär ingen ändring i sak.

### **17.11 Förslaget till förordning om ändring i anställningsförordningen (1994:373)**

5 §

Ändringen avser *första stycket* och är en konsekvens av utredningens förslag om att tillsynsfunktionen ska byta benämning från generalläkaren till försvarsinspektören för hälsa och miljö. Det innebär ingen ändring i sak.

## **17.12 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1995:241) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m.**

### *4 kap. 3 §*

Ändringen avser *andra stycket* och är en konsekvens av utredningens förslag om att tillsynsfunktionen ska byta benämning från generalläkaren till försvarsinspektören för hälsa och miljö. Det innebär ingen ändring i sak.

## **17.13 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd**

### *13 §*

Ändringarna avser *andra stycket* och är en konsekvens av utredningens förslag om att tillsynsfunktionen ska byta benämning från generalläkaren till försvarsinspektören för hälsa och miljö. Det innebär ingen ändring i sak.

### *20 §*

Ändringarna avser *första och andra* styckena. Se vidare under 13 §.

### *37 §*

Skälen för ändringarna, se under 13 §.

### *38 §*

Ändringarna avser *andra stycket*. Se vidare under 13 §.

### *41 §*

Skälen för ändringarna, se under 13 §.

### **17.14 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken**

#### *1 kap. 4 §*

Ändringen är en konsekvens av utredningens förslag om att tillsynsfunktionen ska byta benämning från generalläkaren till försvarsinspektören för hälsa och miljö. Det innebär ingen ändring i sak.

### **17.15 Förslaget till förordning om ändring i smittskyddsförordningen (2004:255)**

#### *10 §*

Ändringarna i sak är en konsekvens av utredningens förslag om att dels utvidga tillsynen till att även omfatta Försvarets materielverk, dels öka tydligheten om vad som gäller för försvarsinspektören för hälsa och miljöns tillsyn. I paragrafen hänvisas till de bestämmelser i patientsäkerhetslagen (2010:659) som ska gälla även för inspektörens tillsyn över smittskyddet. Genom förslaget ges tillsynsfunktionen bl.a. rätt till ingripandemöjligheter vid missförhållanden i form av bl.a. föreläggande och förbud gentemot vårdgivaren. Eftersom det handlar om föreläggande mot statlig myndighet ska inspektören dock inte ha rätt att förena föreläggande med vite. I paragrafen införs också en möjlighet att överklaga tillsynsfunktionens tillsynsbeslut till regeringen. I övrigt ändras paragrafen språkligt genom att benämningen generalläkaren ändas till försvarsinspektören för hälsa och miljö.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 12.4.6 och 14.4.4.

## 17.16 Förslaget till förordning om ändring i livsmedelsförordningen (2006:813)

### 15 §

I paragrafen regleras vissa skyldigheter för kontrollorgan i form av bl.a. registerföring. Ändringen är en konsekvens av utredningens förslag om att försvarsinspektören för hälsa och miljö ska ges mandat att registrera och godkänna livsmedelsanläggningar. Skyldigheten att föra register ska då också gälla för inspektören. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 14.6.4.

### 23 §

En ny *punkt 10* läggs till paragrafen. Nuvarande punkt 10 numreras om till punkt 11. Tillägget är en konsekvens av utredningens förslag att försvarsinspektören för hälsa och miljö ska ges mandat att registrera och godkänna alla livsmedelsanläggningar inom Försvarsmakten, Fortifikationsverket och Försvarets materielverk som drivs av eller för respektive myndighet. Förslaget omfattar således även anläggningar för dricksvattenförsörjning samt verksamheter som bedrivs av privata verksamhetsutövare.

Paragrafen behandlas i avsnitt 14.6.3.

### 25 och 27 §§

Av 25 § framgår att behörig myndighet att utöva offentlig kontroll är, om något annat inte följer av 25 a, 26 eller 27 § eller förordningen (2006:812) om offentlig kontroll av livsmedel som importeras från ett tredje land, den myndighet som prövar frågan om godkännande av en anläggning eller som registrerar en anläggning. Som en konsekvens av utredningens förslag om att försvarsinspektören för hälsa och miljö ska ges mandat att pröva frågan om godkännande och registrera anläggningar blir därför bemyndigandet för tillsynsfunktionen i 27 § överflödigt. Den bestämmelsen föreslås därför upphävas. Som en konsekvens härav bör även hänvisningen till 27 § tas bort ur 25 §.

Paragrafen behandlas i avsnitt 14.6.3.

*40 §*

Ändringen är en konsekvens av utredningens förslag om utvidgning av tillsynsfunktionens kontroll till verksamheter inom Fortifikationsverket och Försvarets materielverk. Som en naturlig följd bör föreskriftsrätten enligt bestämmelsen även omfatta de tillkommande myndigheterna. I övrigt ändras paragrafen språkligt genom att benämningen generalläkaren ändras till försvarsinspektören för hälsa och miljö. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 12.4.6.

### **17.17 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2006:814) om foder och animaliska biprodukter**

*11 §*

Ändringen är en konsekvens av utredningens förslag om att utvidga tillsynsfunktionens kontrollansvar till att även omfatta offentlig kontroll av foder samt verksamheter med animaliska biprodukter enligt 12 § inom Försvarmakten och Försvarets materielverk. Kontrollansvaret föreslås även omfatta insamling, uppsamling, omlastning och transport av andra animaliska biprodukter än matavfall. Jordbruksverket har överlämnat denna kontroll till länsstyrelserna (se 3 kap. 1 § andra stycket, SJVFS 2007:21, omtryckt genom ändring SJVFS 2014:7, Jordbruksverkets föreskrifter om offentlig kontroll av foder och animaliska biprodukter). Genom ändringen blir det möjligt för Jordbruksverket att även lämna över denna kontrolluppgift till försvarsinspektören för hälsa och miljö. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 12.2.2 och 12.4.6.

*12 a §*

Paragrafen är ny och behandlas i avsnitt 12.2.2 och 12.4.6. Den nuvarande bestämmelsen 12 a § föreslås i stället betecknas 12 b §. Bestämmelsen är en konsekvens av utredningens förslag om att utvidga tillsynsfunktionens kontrollansvar till att omfatta offentlig kontroll av foder samt verksamheter med animaliska biprodukter enligt 12 § inom Försvarmakten och Försvarets materielverk.

Kontrollansvaret omfattar dock inte framställda produkter. Kontrollen föreslås omfatta verksamhet som bedrivs inom Försvarmakten och Försvarets materielverk av eller för respektive myndighet. Genom denna definition kan även privata verksamhetsutövare komma att omfattas av kontrollen. Kontrollansvaret ska även omfatta primärproduktion.

Utredningen föreslår ingen ändring gällande Jordbruksverkets kontrollansvar.

Av *andra stycket* framgår att försvarsinspektören för hälsa och miljö vid kontroll av en myndighets verksamhet inte ska ha möjlighet att förelägga vid vite, ta hand om vara, besluta om rättelse på kontrollobjektets bekostnad eller begära hjälp av Polismyndigheten enligt 24–27 §§ lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter. Undantagen är motiverade såväl av försvarsmyndigheternas särart som att det är frågan om beslut mot statlig myndighet. Undantagen gäller därför inte vid kontroll av verksamhet som drivs av privata verksamhetsutövare inom Försvarmakten och Försvarets materielverk. Övriga ingripandemöjligheter såsom möjligheten att meddela förelägganden och förbud samt rätt till tillträde och upplysningar m.m. enligt 21 och 23 §§ gäller dock även för försvarsinspektören för hälsa och miljös kontroll gentemot statlig myndighet.

### 12 b §

Bestämmelsen har numrerats om från 12 a § till 12 b § samt har ett nytt *andra stycke* lagts till. Det nya stycket är en konsekvens av utredningens förslag om att det föreslagna kontrollansvaret av foder även ska omfatta primärproduktion. Vad gäller omfattningen av kontrollen föreslås det att kontrollen ska omfatta verksamheter som bedrivs inom Försvarmakten och Försvarets materielverk av eller för respektive myndighet. Det innebär att kontrollen även kan komma att omfatta privata verksamhetsutövare.

### 13 §

Ändringen är en konsekvens av utredningens förslag om att utvidga tillsynsfunktionens kontrollansvar till att även omfatta offentlig kontroll av foder samt verksamheter med animaliska biprodukter enligt 12 § inom Försvarmakten och Försvarets materielverk. Eftersom även försvarsinspektören för hälsa och miljö ansvarar för offentlig kontroll enligt livsmedelslagen ska tillsynsfunktionen även ges mandat att utöva den i paragrafen angivna offentliga kontrollen. Bestämmelsen behandlas närmare i avsnitt 12.2.2.

## **17.18 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2007:667) om allvarliga miljöskador**

### 25 §

Ändringen är en konsekvens av utredningens förslag om att tillsynsfunktionen ska byta benämning från generalläkaren till försvarsinspektören för hälsa och miljö. Det innebär ingen ändring i sak.

## **17.19 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarmakten**

### **Internationella militära insatser och övningar**

#### 5 d §

Paragrafen är ny och behandlats i avsnitt 13.2. Nuvarande 5 d och 5 e §§ föreslås i stället betecknas 5 e och 5 f §§. Bestämmelsen innebär att Försvarmakten, så långt det är möjligt och skäligt, i insats- eller övningsområdet utomlands ska planera och bedriva verksamheten så att vissa angivna grundläggande principer inom hälso- och sjukvården, miljö- och hälsoskyddsområdet, inom djurskyddet och på livsmedelsområdet kan upprätthållas. Förslaget är närmast en kodifiering av den policy som redan tillämpas inom Försvarmakten. Det ligger dock i sakens natur att vad som är möjligt och



skäligt varierar och avgörs av de aktuella förhållandena på platsen. Hänsyn måste kunna tas till de speciella förhållandena som råder och att det kan vara fråga om skarp verksamhet. Det åligger försvarsinspektören för hälsa och miljö att se efter att planeringen och verksamheten uppfyller de nämnda kraven och påtala eventuella brister.

### 15 §

Ändringen avser *första stycket* och är en konsekvens av utredningens förslag om att tillsynsfunktionen ska byta benämning från generalläkaren till försvarsinspektören för hälsa och miljö. Det innebär ingen ändring i sak.

### 21 §

Ändringarna avser *såväl första som andra styckena* och är en konsekvens dels av utredningens förslag till förtydliganden gällande tillsynen över smittskyddet och livsmedelskontrollen, dels förslaget om utvidgning av tillsynsfunktionens kontroll till foder och animaliska biprodukter. Ändring föranleds också av förslaget om att djurhälsovården och djursjukvården inte längre ska anges som självständiga kontrollområden. Till bestämmelsen har även fogats ett nytt *sista stycke* i vilket försvarsinspektören för hälsa och miljö åläggs en anmälningsskyldighet till regeringen om det vid utövan- det av tillsynen och kontrollen konstateras allvarliga brister som berörd myndighet trots påpekanden inte har rättat till. Bedömningen av en överträdelses allvar ska framför allt göras mot bakgrund av hur stora följder överträdelsen har fått, eller med stor sannolikhet riskerar att få, med hänsyn till syftet med kravet. Exempel på allvarlig brist kan vara att de medicinska tidsmålen för omhänderagande av skadad personal inte kan innehållas (sådan allvarlig brist rapporterade tillsynsfunktionen till regeringen gällande insatsen i Afghanistan, se prop. 2009/10:160, s. 182). I övrigt ändras paragrafen och rubriken närmast före den genom att benämningen generalläkaren ändras till försvarsinspektören för hälsa och miljö samt att miljöskyddet ändras till miljö- och hälsoskyddet.

Bestämmelsen behandlas huvudsakligen i avsnitt 12.2.2 och 14.3.

## 24 §

Ändringen är en konsekvens av utredningens förslag om att regeringen ska fatta beslut om anställning och placering av försvarsinspektören för hälsa och miljö efter ett ordinärt ansökningsförfarande. Den nuvarande ordningen med nomineringar från Försvarsmaktens sida förslås således slopas.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 11.3.

## *Bilaga 2*

Ändringen innebär att Generalläkare tas bort ur bilaga 2. Skälen för ändringen, se under 24 §.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 11.3.

## **17.20 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2008:245) om kemiska produkter och biotekniska organismer**

### 24 §

Ändringarna avser *första och andra stycket* och är en konsekvens av utredningens förslag om att tillsynsfunktionen ska byta benämning från generalläkaren till försvarsinspektören för hälsa och miljö. Det innebär ingen ändring i sak.

## **17.21 Förslaget till förordning om ändring i patientsäkerhetsförordningen (2010:1369)**

### **Tillsyn över hälso- och sjukvården inom Försvarsmakten och Försvarets materielverk**

Utredningen har valt att föreslå att ett nytt kapitel införs i patientsäkerhetsförordningen (2010:1369). I kapitlet föreslås tre nya bestämmelser (1–3 §§).

*7 a kap. 1 §*

I paragrafen anges uttryckligen att hälso- och sjukvården inom Försvarmakten och Försvarets materielverk står under tillsyn av försvarsinspektören för hälsa och miljö. (Utredningen föreslår i avsnitt 12.4.6 att tillsynsfunktionens tillsyn över hälso- och sjukvården även ska omfatta Försvarets materielverk.)

På hälso- och sjukvårdsområdet finns det i dag bemyndigande för generalläkaren att meddela interna föreskrifter enligt 21 § förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarmakten. Denna föreskriftsrätt binder dock inte Försvarets materielverk. Utredningen föreslår därför att det i paragrafen införs ett bemyndigande för inspektören att meddela föreskrifter för Försvarmakten och Försvarets materielverk för efterlevnaden av gällande bestämmelser inom hälso- och sjukvården.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 14.4.3.

*7 a kap. 2 §*

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 14.4.3 och reglerar vilka bestämmelser i patientsäkerhetslagen (2010:659) som ska gälla för försvarsinspektören för hälsa och miljöns verksamhetstillsyn och handläggning av ”lex Maria” anmälningar enligt 3 kap. 5 § patientsäkerhetslagen (2010:659) från vårdgivare inom Försvarmakten och Försvarets materielverk. Angående Försvarets materielverk, se under 7 kap. 1 §. Genom bestämmelsen ges inspektören bl.a. ett tydligare mandat och rätt till ingripandemöjligheter vid missköttsamhet från vårdgivarens sida.

*7 a kap. 3 §*

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 14.4.3 och innehåller överklagandehänvisning gällande tillsynsfunktionens beslut i tillsynsärenden. Eftersom dessa beslut kommer att rikta sig mot statlig myndighet föreslår utredningen att tillsynsfunktionens motsvarande beslut som anges i 10 kap. 13 § patientsäkerhetslagen (2010:659) får överklagas till regeringen. Övriga beslut i tillsynsärenden får inte överklagas.

## 17.22 Förslaget till förordning om ändring i miljötillsynsförordningen (2011:13)

### 2 kap. 4 §

Ändringen är en konsekvens av utredningens förslag om att tillsynsfunktionen ska byta benämning från generalläkaren till försvarsinspektören för hälsa och miljö. Det innebär ingen ändring i sak.

### 2 kap. 5 §

Se ovan under 2 kap. 4 §.

### 2 kap. 8 §

Ändringen avser *första stycket punkten 4*. Se vidare ovan under 2 kap. 4 §.

### 2 kap. 34 §

Se ovan under 2 kap. 4 §.

### 3 kap. 16 §

Ändringen avser *andra stycket*. Se vidare ovan under 2 kap. 4 §.

## 17.23 Förslaget till förordning om ändring i avfallsförordningen (2011:927)

### 72 §

Ändringarna är en konsekvens av utredningens förslag om att tillsynsfunktionen ska byta benämning från generalläkaren till försvarsinspektören för hälsa och miljö. Det innebär ingen ändring i sak.

## **17.24 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket**

### *14 §*

Ändringen är en konsekvens av utredningens förslag om att tillsynsfunktionen ska byta benämning från generalläkaren till försvarsinspektören för hälsa och miljö. Det innebär ingen ändring i sak.

## **17.25 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2013:413) om kosmetiska produkter**

### *13 §*

Ändringarna är en konsekvens av utredningens förslag om att tillsynsfunktionen ska byta benämning från generalläkaren till försvarsinspektören för hälsa och miljö. Det innebär ingen ändring i sak.

### *15 §*

Se ovan under 13 §.

## **17.26 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2014:425) om bekämpningsmedel**

### *1 kap. 5 §*

Ändringen är en konsekvens av utredningens förslag om att tillsynsfunktionen ska byta benämning från generalläkaren till försvarsinspektören för hälsa och miljö. Det innebär ingen ändring i sak.

### *3 kap. 6 §*

Se ovan under 1 kap. 5 §.



# Kommittédirektiv 2014:129

## Översyn av generalläkarfunktionen

Beslut vid regeringssammanträde den 4 september 2014

### Sammanfattning

En särskild utredare ska se över generalläkarfunktionen inom Försvarsmakten och lämna förslag om en effektiv och rationell tillsyn när det gäller miljö- och hälsoskydd, hälso- och sjukvård m.m. inom försvarets område.

Utredaren ska bl.a.

- analysera om de skäl som gällde när tillsynssystemet infördes 1994 fortfarande är bärkraftiga och om tillsynsfunktionen även fortsättningsvis bör vara organisatoriskt inordnad i Försvarsmakten,
- föreslå vilket eller vilka organ som bör utöva tillsynen om den hittillsvarande modellen frångås och motivera ett sådant ställningstagande särskilt,
- analysera vilka sakområden och vilka myndigheter tillsynen bör avse,
- analysera den författningsreglering som är relevant för tillsynen och bedöma om det finns brister i tillsynen och om den tillsyn som bedrivs är effektiv och rättssäker, och lämna de förslag, inklusive författningsförslag, som analyserna leder till.

Uppdraget ska redovisas senast den 18 september 2015.

## Bakgrund

Generalläkarfunktionen inrättades den 1 juli 1994 i samband med att Försvarmakten omstrukturerades till en myndighet (prop. 1992/93:100, bil. 5, bet. 1992/93:FöU9, rskr. 1992/93:333). Försvarets sjukvårdsstyrelsens stabs- och ledningsuppgifter fördes då över till en sjukvårdsledning i Försvarmaktens högkvarter. Chef för denna sjukvårdsledning skulle vara generalläkaren.

Före reformen 1994 utövade Sjukvårdsstyrelsen tillsynen över att lagar och andra författningar på sjukvårdsområdet följdes inom den dåvarande försvarmakten. Reformen innebar att tillsynen inom Försvarmakten skulle utövas av en särskild tjänsteman i Högkvarteret (generalläkaren), som i detta avseende inte skulle vara underställd myndighetens chef. I propositionen framhölls att sjukvården i krig ställer särskilda krav på tillsyn. Tillsynen över Försvarmaktens krigssjukvårdsorganisation borde därför utövas inom Försvarmakten, där kunskap om totalförsvarets verksamhet finns. Även tillsynen i fred borde utövas inom Försvarmakten. Vidare borde dubbla tillsynsfunktioner undvikas.

När generalläkarfunktionen inrättades 1994 avsåg tillsynsansvaret hälso- och sjukvården, djurhälsovården, djursjukvården och djurskyddet m.m. inom Försvarmakten. När miljöbalken infördes 1999 utökades ansvaret till att avse tillsynen enligt miljöbalken över försvarets verksamheter, dvs. även miljö- och hälsoskyddet (prop. 1997/98:45, del 1, s. 503 f.).

Våren 2007 beslutade Försvarmakten att generalläkaren endast skulle ha en tillsynsroll. Funktionsansvaret för sjukvården fördes över från generalläkaren till logistikfunktionen.

### *Författningsreglerat ansvar*

Generalläkaren har uppgifter i olika avseenden i enlighet med miljöbalken och annan lagstiftning. Ett exempel är att det av 26 kap. 3 § miljöbalken framgår att tillsynen enligt miljöbalken utövas av bl.a. generalläkaren i enlighet med vad regeringen bestämmer. I 2 kap. 4 § miljötillsynsförordningen (2011:13) föreskrivs att generalläkaren ansvarar för den operativa tillsynen i fråga om samtliga verksamheter och åtgärder inom Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt,



utom i vissa avseenden där Kemikalieinspektionen är tillsynsmyndighet.

Enligt 9 kap. 8 § miljöbalken ska anmälan om miljöfarlig verksamhet göras till bl.a. generalläkaren.

Enligt 15 kap. 29 § miljöbalken får regeringen eller efter regeringens bestämmande generalläkaren meddela särskilda föreskrifter för bl.a. Försvarmakten som avviker från föreskrifterna i 15 kap. Det gäller frågor om avfall m.m. Regeringens bemyndigande till generalläkaren finns i 72 § avfallsförordningen (2011:927).

Generalläkarens ansvar och uppgifter enligt miljöbalken gäller Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt, se t.ex. 9 kap. 8 § och 26 kap. 3 §.

Enligt 7 kap. 1 § patientsäkerhetslagen (2010:659) står hälso- och sjukvården och dess personal under tillsyn av Inspektionen för vård och omsorg. För tillsyn över hälso- och sjukvård inom Försvarmakten finns det enligt 7 kap. 1 § andra stycket särskilda bestämmelser. Någon lagreglering om hälso- och sjukvård inom Försvarmakten finns dock inte. De särskilda bestämmelserna som det hänvisas till i patientsäkerhetslagen utgörs av regleringen i 21 § förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarmakten. Mot denna bakgrund har generalläkaren tillämpat de bestämmelser som gäller för Socialstyrelsen och Inspektionen för vård och omsorg.

Generalläkarens tillsynsuppgifter regleras också i bl.a. strålskyddslagen (1988:220) och livsmedelsförordningen (2006:813).

Generalläkaren beslutar vidare om dispenser med hänvisning till totalförsvarets intressen när det gäller kraven i vissa EU-förordningar på kemikalieområdet, enligt 24 § förordningen (2008:245) om kemiska produkter och biotekniska organismer samt 3 kap. 6 § förordningen (2014:425) om bekämpningsmedel.

### *Generalläkarens uppgifter i dag*

#### – Miljö- och hälsoskydd

Generalläkarens tillsynsansvar enligt miljöbalken innebär tillsyn inom bl.a. områdena miljö, hälsoskydd, natur, avlopp, avfall och kemikalier avseende Försvarmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt och Fortifikationsverket. Om en miljöfarlig

verksamhet är anmälningspliktig ska verksamhetsutövaren Försvarsmakten om det t.ex. gäller en skjutbana, anmäla verksamheten till generalläkaren. Generalläkaren beslutar om vilka åtgärder som måste vidtas för att anläggningen inte ska medföra risk för människors hälsa eller miljön. Generalläkaren kan vidare besluta om dispenser med hänvisning till totalförsvarets intressen när det gäller kraven i vissa EU-förordningar på kemikalieområdet.

– Livsmedelssäkerhet

Generalläkaren genomför offentlig livsmedelskontroll inom Försvarsmakten avseende bl.a. restauranger, mässar, fartygskök och dricksvattenanläggningar inom militärt område. Likaså kontrolleras livsmedelshantering under övningar och internationella insatser.

– Djurskydd, djurhälsovård och djursjukvård

Generalläkaren kontrollerar att de djur, framför allt hundar och hästar, som används inom Försvarsmakten, hanteras enligt gällande lagstiftning när det gäller exempelvis hållande, omvårdnad, smittskydd och transporter. Generalläkaren svarar också för tillsynen över djurhälsopersonal inom Försvarsmakten.

– Hälso- och sjukvård och smittskydd

Generalläkaren ansvarar för tillsynen av hälso- och sjukvården inklusive smittskyddet inom Försvarsmakten. Tillsyn över enskilda läkare, sjuksköterskor eller annan hälso- och sjukvårdspersonal som är verksam i Sverige utövas däremot av Inspektionen för vård och omsorg.

*Hur utövar generalläkaren sin tillsyn?*

Generalläkaren har till sitt stöd en tillsynsavdelning som omfattar cirka 18 helårsanställda. Varje år genomförs 10–12 större inspektioner i Sverige och utomlands. Dessutom görs cirka 400 tillsynsbesök på olika garnisoner, förband och anläggningar.

Generalläkaren kan inom vissa områden förelägga myndigheterna att vidta nödvändiga åtgärder för att uppfylla lagstadgade krav.

### *Styrningen i dag*

Utöver den reglering av generalläkarens verksamhet som redovisas ovan regleras verksamheten i förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten. I 15 § anges att det i Högkvarteret ska finnas en generalläkare. I 21 § anges att generalläkaren inom Försvarsmakten ansvarar för tillsynen över miljöskyddet, hälso- och sjukvården m.m. samt för offentlig kontroll av djurhälsovården, djursjukvården och djurskyddet. Generalläkaren får meddela interna föreskrifter för Försvarsmakten för efterlevnaden av gällande bestämmelser inom området. I sin tillsyns- och kontrollfunktion är generalläkaren inte underställd överbefälhavaren. Av bilaga 2 till förordningen framgår att regeringen beslutar placering av generalläkare efter förslag från Försvarsmakten.

I regleringsbrevet för Försvarsmakten anger regeringen i avsnitt 4 villkor för anslag 1.1 att ett visst högsta belopp – 2 500 000 kronor för 2014 – får användas för generalläkarens tillsynsverksamhet, exklusive lönekostnader.

### *Generellt om tillsyn*

I skrivelsen En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn redovisade regeringen i december 2009 sin generella syn på tillsyn (skr. 2009/10:79). Den offentliga tillsynen är viktig för att säkerställa att de föreskrifter följs som bl.a. riksdagen och regeringen har beslutat.

Tillsyn bör utföras av ett organ som är självständigt från den verksamhet som tillsynen riktas mot. Detta garanterar trovärdigheten i tillsynen. I de fall det finns skäl för att statliga myndigheter eller kommuner ska ansvara för både drift och tillsyn av en verksamhet bör självständigheten garanteras genom en tydlig åtskillnad för ansvaret av drift och tillsyn inom organisationen.

I oktober 2013 beslutade riksdagen om en modernare reglering av statsluftfarten genom ändringar i luftfartslagen (2010:500), (prop. 2012/13:165, bet. 2013/14:FöU3, rskr. 2013/14:22). Ändringarna och följdändringar i luftfartsförordningen (2010:770) och förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten trädde i kraft den 1 januari 2014. Ändringarna innebär bl.a. att flygsäkerhetsinspektören vid Försvarsmakten ska utöva tillsynen över militär luftfart. Generalläkarfunktionen tjänade som modell för regleringen av tillsynen över militär luftfart.

## Behovet av en utredning

Generalläkaren inrättades för ungefär 20 år sedan. Därefter har funktionen inte varit föremål för någon samlad översyn eller utvärdering.

Det finns därför anledning att pröva om de skäl som ledde till att generalläkarfunktionen inrättades fortfarande är bärkraftiga. Likaså bör det prövas vilken verksamhet tillsynsfunktionen bör bedriva och ansvara för och om den nuvarande organisatoriska formen inom Försvarsmakten är ändamålsenlig. Vidare finns det anledning att analysera om författningsstödet är ändamålsenligt i förhållande till verksamhetens art och tillsynens syfte, men också i förhållande till motsvarande verksamheter i samhället i övrigt.

Med utgångspunkt i propositionen Modern personalförsörjning för ett användbart försvar (prop. 2009/10:160) uppdrog regeringen i juni 2010 åt generalläkaren att redovisa vissa frågor om tillsynen vid internationella militära insatser. I sin redovisning i december 2010 bedömde generalläkaren att det finns flera skäl att intensifiera tillsynen när det gäller internationella militära insatser och att skärpa uppföljningen av genomförd tillsyn (Fö2010/2247/MFI). Ett skäl var enligt generalläkaren att en intensifierad tillsyn kan ses som en statlig kvalitetsgranskning av Försvarsmaktens verksamhet. Generalläkaren menade också att det finns betydande skillnader i fråga om generalläkarens författningsstöd mellan de olika sakområdena hälso- och sjukvård, livsmedel och djurskydd samt miljö- och hälsoskydd. Inom vissa områden är rättsläget oklart när det gäller generalläkarens mandat och befogenheter. Generalläkaren exemplifierade med att Socialstyrelsens befogenheter i fråga om verksamhetstillsyn inom den civila hälso- och sjukvården är tydligt reglerade sedan 1997. Däremot är det oklart vad som gäller för generalläkarens tillsyn inom hälso- och sjukvårdsområdet. Generalläkaren ifrågasatte i redovisningen om inte generalläkaren borde ha motsvarande ansvar och befogenheter i fråga om verksamhetstillsyn inom Försvarsmaktens hälso- och sjukvård som Socialstyrelsen har inom den civila hälso- och sjukvården. Sedan den 1 juni 2013 har detta ansvar övergått från Socialstyrelsen till Inspektionen för vård och omsorg.

I en skrivelse till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) i september 2011 föreslog generalläkaren vissa författningsändringar

och förtydliganden (Fö2011/1455/MFI). I skrivelsen anför generalläkaren att det behövs ett tydligt författningsstöd och mandat för att generalläkaren ska kunna bedriva en effektiv, tydlig och rätts-säker tillsyn. I skrivelsen redovisas förslag på ändringar i bl.a. förordningen med instruktion för Försvarsmakten, patientsäkerhetslagen, livsmedelsförordningen och djurskyddslagen.

I september 2012 föreslog Försvarsmakten i en skrivelse till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) att 21 § förordningen med instruktion för Försvarsmakten skulle ändras. Det gällde generalläkarens möjligheter att besluta om interna föreskrifter inom Försvarsmakten (Fö2012/1759/MFI). Med anledning av denna skrivelse redovisade generalläkaren i en skrivelse till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) i oktober 2012 sin syn på frågan om att besluta om interna föreskrifter (Fö2012/1854/MFI).

När Försvarsmakten 2007 beslutade att renodla generalläkarens roll som tillsynsmyndighet och att föra över ansvaret för sjukvårdsfunktionen till Försvarsmaktens logistikfunktion anförde myndigheten att tillsynsmyndigheten inte längre borde benämnas generalläkare. Denna benämning borde i stället användas för den högste sjukvårdsansvarige inom Försvarsmakten. Eftersom generalläkaren benämns i lag – bl.a. 26 kap. 3 § miljöbalken – kan inte Försvarsmakten själv besluta om en namnändring.

### **Uppdraget att se över generalläkarfunktionen**

Enligt 1 § förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten ska Försvarsmakten upprätthålla och utveckla ett militärt försvar. Grunden för detta ska vara förmågan till väpnad strid.

Utredaren ska i sina överväganden i de olika deluppdragen beakta de uppgifter statsmakterna bestämt för Försvarsmakten. Om utredaren i något fall bedömer att en effektiv tillsyn kan komma i konflikt med Försvarsmaktens militära uppgifter ska utredaren särskilt peka på detta.

Det ingår inte i uppdraget att belysa frågan om avgifter för tillsyn.

### *Hur bör tillsynen vara organiserad?*

#### Hittillsvarande tillsyn

När generalläkarfunktionen infördes 1994 och generalläkaren fick uppdraget att utöva tillsynen över viss verksamhet inom försvaret, inrättades funktionen som en del av Försvarmakten. Tillsynsfunktionen fick på det sättet inte den annars naturliga självständigheten från tillsynsobjektet (Försvarmakten). För att säkerställa tillsynens oberoende beslutades i stället att generalläkaren inte skulle vara underställd Försvarmaktens chef (överbefälhavaren) när generalläkaren utövade tillsynen.

I prop. 1992/93:100, s. 27 f, redovisade regeringen sin syn på varför tillsynen över viss försvarmaktsverksamhet borde bedrivas av en enhet inom myndigheten.

När reformen genomfördes 1994 fanns det inom olika myndigheter en fristående tillsynsverksamhet för myndighetens verksamhet, såsom Sjöfartsinspektionen inom Sjöfartsverket, Luftfartsinspektionen inom Luftfartsverket och Järnvägsinspektionen inom Statens järnvägar. Denna tillsyn är numera samlad inom Transportstyrelsen. Utredaren ska därför

- analysera om generalläkaren, trots knytningen till tillsynsobjektet, har kunnat utöva en självständig och oberoende tillsyn som varit effektiv och rättssäker.

#### Principer för den framtida tillsynen

I skrivelsen En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn 2009 ansåg regeringen att om det finns skäl för att en statlig myndighet ska ansvara för både drift och tillsyn av en verksamhet bör självständigheten garanteras genom en tydlig åtskillnad av ansvaret för drift och tillsyn inom organisationen.

Efter detta har regeringen funnit att generalläkarmodellen ska tillämpas när det gäller tillsynen över militär luftfart. Denna tillsyn utövas sedan den 1 januari 2014 av flygsäkerhetsinspektören vid Försvarmakten. När flygsäkerhetsinspektören utövar tillsyn är flygsäkerhetsinspektören inte underställd överbefälhavaren.

I en samlad översyn av generalläkarfunktionen bör alla relevanta aspekter belysas. Det innebär att frågan om tillsynen även fortsätt-

ningsvis ska vara organiserad som en funktion inom Försvarsmakten bör prövas. Av betydelse vid en sådan prövning är bl.a. utvecklingen av den statliga tillsynen sedan 1994 samt Försvarsmaktens karaktär och uppgifter.

Om utredaren anser att nuvarande modell inte längre bör tillämpas för tillsynen över miljöskyddet, hälso- och sjukvården, djurskyddet m.m. inom försvarsområdet, ska utredaren lämna förslag om hur tillsynen i stället bör organiseras. I detta ligger att pröva om det är möjligt att inordna tillsynen i ordinarie civila tillsynsmyndigheters verksamhet. Förutsättningarna för en annan organisering av tillsynen över hälso- och sjukvården inom försvarsområdet ska granskas och konsekvenser för befintliga myndigheter belysas. Utredaren ska dock inte föreslå bildandet av en ny myndighet. Om utredaren föreslår att generalläkarmodellen nu bör frångås ska detta motiveras särskilt.

Fördelar och nackdelar med en ändring ska belysas. Utredaren ska därför

- analysera om de skäl som gällde när det nuvarande tillsynssystemet infördes 1994 fortfarande är bärkraftiga och om tillsynsfunktionen även fortsättningsvis bör vara organisatoriskt inordnad i Försvarsmakten,
- analysera om tillsynsfunktionens självständighet och oberoende kan garanteras om funktionen förblir organisatoriskt inordnad i Försvarsmakten,
- lämna de förslag som analysen leder till,
- föreslå vilket eller vilka organ som bör utöva tillsynen om den hittillsvarande modellen frångås, och
- lämna en särskild motivering om utredaren anser att tillsynen bör utövas av ett eller flera organ som är fristående från Försvarsmakten och i detta sammanhang granska förutsättningarna för en annan organisering av tillsynen över hälso- och sjukvården inom försvarsområdet samt belysa konsekvenser för befintliga myndigheter.

## Tillsynsfunktionens organisation

Om det finns skäl att tillsynen utövas av den som också ansvarar för driften av verksamheten är det angeläget att det är en tydlig åtskillnad mellan drift och tillsyn. Dessa aspekter blir aktuella om utredaren anser att tillsynen även fortsättningsvis bör utövas av en funktion inom Försvarmakten.

Under förutsättning att utredaren anser att tillsynsfunktionen även fortsättningsvis bör vara organiserad inom Försvarmakten ska utredaren därför

- analysera om den åtskillnad mellan drift och tillsyn som tillämpas i dag är ändamålsenlig,
- analysera om generalläkarfunktionen har en struktur och sammansättning som är ändamålsenlig för en effektiv och rationell tillsyn,
- analysera om regeringens styrning av generalläkarens verksamhet är ändamålsenlig,
- bedöma om benämningen generalläkaren bör användas för tillsynsfunktionen eller om den bör kunna användas av Försvarmakten för någon annan befattningshavare, och
- lämna de förslag som analyserna leder till.

### *Vilken verksamhet ska tillsynsfunktionen bedriva?*

När generalläkarfunktionen inrättades 1994 bestämdes att generalläkaren skulle utöva tillsynen över att lagar och andra författningar som avser hälso- och sjukvården m.m. inom Försvarmakten följs. Propositionen redovisade dock inte närmare vilka andra sakområden som avsågs vid sidan om hälso- och sjukvård.

Sedan 1994 har verksamheten utvecklats och tillsynsansvaret har blivit mer omfattande. Generalläkaren ansvarar i dag för tillsynen när det gäller miljö- och hälsoskydd, livsmedelssäkerhet, djurskydd, djurhälsovård och djursjukvård samt hälso- och sjukvård och smittskydd.

Generalläkaren är också ansvarig myndighet för vissa anmälningsärenden enligt miljöbalken. Generalläkaren har därutöver, i



det enskilda fallet, rätt att ge dispens från kraven i vissa EU-förordningar på kemikalieområdet. Innan generalläkaren ger en dispens ska han eller hon samråda med Kemikalieinspektionen.

Det har inte prövats om omfattningen av tillsynsverksamheten m.m. är ändamålsenlig eller om den är tydligt avgränsad mot andra tillsynsorgans tillsynsverksamhet. Det har vidare inte utvärderats om den rätt att ge dispens som generalläkaren har enligt vissa EU-förordningar på kemikalieområdet är ändamålsenlig eller om Kemikalieinspektionen i stället borde ha denna uppgift.

Utredaren ska därför

- analysera vilka sakområden tillsynen bör avse,
- analysera vilka uppgifter utöver tillsyn som tillsynsfunktionen bör ha,
- analysera om rätten att besluta om dispenser enligt 24 § förordningen om kemiska produkter och biotekniska organismer samt 3 kap. 6 § förordningen (2014:425) om bekämpningsmedel bör åligga generalläkaren eller om denna uppgift bör övertas av Kemikalieinspektionen,
- belysa om avgränsningarna mot ansvarsområdena för andra tillsynsorgan m.fl. är ändamålsenlig, och
- lämna de förslag som analyserna leder till.

*Vilka myndigheter och verksamheter ska tillsynen omfatta?*

Generalläkarens tillsynsverksamhet avser i olika omfattning Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt och Fortifikationsverket. Denna ordning är väl etablerad. Vid dessa myndigheter hanteras frågor som omfattas av sekretess. En uppenbar fördel med en tillsynsfunktion som är organisatoriskt inordnad i Försvarsmakten är att tillsynsfunktionens personal redan är säkerhetsklassad och van att hantera frågor om sekretess.

Andra myndigheter av försvarskaraktär – t.ex. Totalförsvarets forskningsinstitut och Försvvarshögskolan – omfattas inte av generalläkarens tillsynsansvar. De står i stället under tillsyn av andra organ.

Utredaren ska

- analysera om det är ändamålsenligt att dagens fyra myndigheter omfattas av tillsynsfunktionen,
- pröva om någon myndighet bör tas bort eller tillkomma, och
- lämna de förslag som analysen m.m. leder till.

### *Behövs det ett förtydligt författningsstöd?*

En självständig och effektiv tillsyn är mycket viktig för att en verksamhet ska uppfattas som trovärdig. Detta gäller särskilt om verksamheten är riskfylld eller farlig, såsom Försvarsmaktens verksamhet. För att tillsynen ska kunna uppfylla dessa krav är det nödvändigt att tillsynsorganet har ett tydligt och lättöverskådligt författningsstöd för sin tillsyn. Vidare måste tillsynsorganet ha ett tydligt författningsstöd för att kunna vidta de åtgärder som är nödvändiga för att tillsynsobjektets verksamhet ska vara så säker som möjligt.

Generalläkaren har i olika sammanhang pekat på att författningsregleringen av den tillsynsverksamhet generalläkaren ansvarar för bör ses över. Det finns enligt generalläkaren brister och oklarheter i författningsregleringen. Vidare menar generalläkaren att det t.ex. saknas nödvändigt författningsstöd för att kunna meddela förelägganden och förbud när det gäller hälso- och sjukvårdsfrågor.

En fråga där det råder viss oklarhet är i vilken utsträckning tillsynsfunktionen ska ha föreskriftsrätt gentemot den som tillsynen riktas mot.

Utredaren ska därför

- analysera den författningsreglering som är relevant för tillsynen och bedöma om och var det finns brister,
- bedöma det författningsstöd som avser tillsyn inom försvarsområdet i förhållande till tillsynen i samhället i övrigt och kommentera eventuella skillnader,
- föreslå sådana författningsändringar att tillsynen inom försvarsområdet kan bli effektivare och mer likformig med motsvarande tillsyn i samhället i övrigt,
- lämna sådana författningsförslag som analyserna i de föregående deluppgifterna leder till, och

- föreslå i vilken mån och inom vilka områden tillsynsfunktionen bör ha en föreskriftsrätt gentemot tillsynsobjekten.

### **Konsekvensbeskrivningar**

Utredaren ska redovisa verksamhetsmässiga, ekonomiska, personella och andra konsekvenser för generalläkaren, Försvarmakten och de övriga myndigheter som utredarens förslag avser. Vidare ska eventuella konsekvenser för andra tillsynsorgan redovisas noggrant. Eventuella ekonomiska konsekvenser för staten ska också redovisas.

### **Samråd och redovisning av uppdraget**

Utredaren ska samråda med generalläkaren, Försvarmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Fortifikationsverket, Arbetsgivarverket, Kemikalieinspektionen och andra berörda myndigheter och organ. Särskild vikt ska läggas vid samråd med Inspektionen för vård och omsorg, kommuner och andra tillsynsorgan som ansvarar för motsvarande tillsyn i samhället i övrigt.

Utredaren ska också hålla de berörda centrala arbetstagarorganisationerna informerade om sitt arbete och ge dem tillfälle att framföra synpunkter.

Uppdraget ska redovisas senast den 18 september 2015.

(Försvarsdepartementet)



**GENERALLÄKAREN BESLUT**

Datum	Beteckning
2014-05-20	GL2014-0032-5

**Generalläkarens strategiska styrdokument**

I detta dokument redovisas Generalläkarens värdegrund, verksamhetsidé, vision och strategiska mål. Dessa styrdokument har utarbetats av tillsynsmyndigheten och ligger till grund för den strategiska ledningen av Generalläkarens verksamhet.

---

Beslut i detta ärende har fattats av generalläkare Siegfried de Jousseineau. Avdelningschef Åsa Lundkvist har varit föredragande.

Siegfried de Jousseineau

Åsa Lundkvist

## Inledning

I detta dokument redovisas verksamhetsidé, vision och strategiska mål för tillsynsmyndigheten Generalläkaren. Dessa ligger till grund för den strategiska ledningen av Generalläkarens tillsynsverksamhet. Det strategiska styrdokumentet är ett internt dokument som tydliggör grunden för Generalläkarens verksamhet samt de strategiska prioriteringarna för att kunna motsvara de krav och förväntningar som ställs på en väl fungerande tillsyn.

## Värdegrund

Värdegrunden är den myndighetskultur som är normen inom tillsynsmyndigheten Generalläkaren. Avgörande för Generalläkarens trovärdighet och effektivitet är att personalens agerande överensstämmer med värdegrunden.

### De centrala begreppen i värdegrunden

Öppenhet – var öppen och ärlig  
Resultat – ta initiativ och uppnå resultat  
Ansvar – ta ansvar och var pålitlig

## Verksamhetsidé

Verksamhetsidén utgår från de uppgifter och den inriktning som uppdragsgivaren har givit generalläkaren. Verksamhetsidén är vägledande för visionen och de strategiska målen. Den förklarar varför tillsynsmyndigheten behövs och förtydligar generalläkarens uppdrag. Verksamhetsidén ska bidra till att förväntningarna på generalläkarens verksamhet blir de rätta.

### **Generalläkarens Verksamhetsidé**

Generalläkaren kontrollerar efterlevnaden av lagar och andra bindande föreskrifter vad avser miljö- och hälsoskydd, hälso- och sjukvård för människor och djur samt livsmedel, inom Försvarsmakten och i vissa avseenden dess stödmyndigheter.

Generalläkarens verksamhet utgör en självständig statlig granskning. Vid behov utfärdar generalläkaren föreskrifter för efterlevnaden av gällande bestämmelser.

Generalläkaren utövar tillsyn och kontroll både inom och utanför Sveriges gränser.

## **Vision**

Visionen tar sin grund i verksamhetsidén och baseras på värdegrunden. Visionen konkretiserar vad generalläkaren långsiktigt vill åstadkomma med sin tillsyn och kontroll.

### **Generalläkarens Vision**

Generalläkarens verksamhet främjar en god hälsa och miljö för både människor och djur samt en hållbar utveckling genom att verksamhetsutövarna på alla nivåer efterlever gällande bestämmelser.

Generalläkarens verksamhet är respekterad och trovärdig.

## Strategiska mål

### Inledning

Generalläkarens strategiska mål, enligt nedan, utgår från Generalläkarens värdegrund, verksamhetsidé och vision. Målen utgör Generalläkarens verktyg för att styra tillsynens utveckling, genom att definiera de områden som är i behov av förbättring och utveckling. De strategiska målen revideras vid behov mot bakgrund av inriktningar från uppdragsgivaren, omvärldsförändringar samt utvecklingen inom Försvarsmakten och hos övriga verksamhetsutövare. Generalläkaren utarbetar, fastställer och följer upp tillsynens utveckling mot de strategiska målen vid behov.

### Strategiskt mål nr 1 – Trovärdig tillsyn och kontroll

Generalläkaren ska vara en trovärdig tillsynsorganisation som skapar mervärde till samhället. Trovärdighet i lösandet av vår uppgift uppnår Generalläkaren genom att:

- Kontinuerligt utveckla tillsynen genom omvärldsbevakning och framtidsanalys.
- Identifiera samarbetsytor och gränssättning mot andra aktörer.
- Verka för en sammanhållen tillsynsmyndighet.
- Säkerställa att tillsynen är *självständig*.
- Tydliggöra tillsynsmandatet.
- Uppfyller åtaganden och genomför givna uppdrag i enlighet med angivna krav och ramar.
- Verka för att tillsyn och kontroll utgår från nationellt och internationellt fastställda mål inom respektive tillsyns- och kontrollområde.
- Inventera och utveckla behovet av normering.
- Utöva tillsynen på ett *rättssäkert* sätt och på rätt laglig grund.
- Agera på ett enat sätt med likartade bedömningar oavsett handläggare.



- Utöva en *sakkunnig* och korrekt tillsyn
- Upprätthålla en god kompetens avseende aktuella verksamhetsområden, samt verksamhetsutövarnas verksamhet<sup>1</sup>.
- Vara *tydlig* i information, anvisningar och i meddelade beslut.
- Öka spårbarheten genom en systematisk dokumentation.

## **Strategiskt mål nr 2 – Effektiv användning av Generalläkarens resurser**

Tillsynsmyndighetens resurser (ekonomiska, personella och materiella) ska i så stor utsträckning som möjligt avdelas till Generalläkarens kärnverksamhet. En bra balans mellan rutinmässig, händelsestyrd och planerad verksamhet ska eftersträvas. Detta åstadkoms genom att:

- Bedriva tillsyn och kontroll med riskanalyser som grund.
- Rikta tillsyn och kontroll mot den nivå och de områden där effekten blir störst.
- Verka för en ökad systemtillsyn, det vill säga fokusera på sammanhang och strukturproblem mer än på enskildheter.
- Säkerställa att beslut fattas på rätt nivå inom organisationen.
- Utveckla en tydlig arbetsledning för att säkerställa att kunskaper hos olika yrkeskategorier och individer tas till vara.
- Göra tydliga prioriteringar och ansätta rätt ambitionsnivå för varje uppgift på varje nivå.
- Vidareutveckla arbetet med administrativa rutiner och processer för att uppnå högre effektivitet.

---

<sup>1</sup> Generalläkarens Kompetensutvecklingsplan.

### **Strategiskt mål nr 3 – Systematisk verksamhetsplanering och verksamhetsuppföljning**

Generalläkaren ska på ett systematiskt sätt planera och följa upp verksamheten för att verksamheten ska kunna bli trovärdig och effektiv. Detta ska åstadkommas genom att:

- Inrikta planeringen mot balans mellan förmåga att lösa akuta problem såväl som långsiktiga verksamheter.
- Genomföra en planering som är konsekvent och möjlig att följa från strategiska mål ner till individens egen planering.
- Utarbeta en aktuell och trovärdig behovsutredning.
- Utarbeta en stabsarbetsplan och hålla den uppdaterad.
- Utarbeta ettårig tillsynsplan, lednings- och verksamhetsplan samt budget.
- Utarbeta treårig verksamhetsplan.
- Kontinuerligt överse arbetsmetoderna för tillsyn och kontroll.
- Genomföra och följa upp avvikelserapportering internt.
- Genomföra en regelbunden och strukturerad uppföljning av verksamhet inom alla Generalläkarens processer både på kort och på lång sikt.
- Tydliggöra levererade resultat.
- Kvalitetssäkra verksamheten genom internt och externt revisionsarbete.
- Säkerställa förvaltning och funktionalitet av Miljöreda.
- Genomföra en kontinuerlig översyn av bemanningen i förhållande till behovsutredningen.

## Strategiskt mål nr 4 – Strategisk kommunikation

Kommunikation är en förutsättning för att få medarbetarna att känna delaktighet och kunna åstadkomma förändring. De kommunikativa aspekterna ska beaktas i allt beslutsfattande och i all verksamhetsledning. Generalläkaren ska säkerställa kunskap och känedom om myndighetens verksamhet för att kunna öka trovärdighet och effektivitet. Detta ska åstadkommas genom att:

- Bibehålla en god informationsspridning och kommunikation inom avdelningen.
- Utveckla användandet av tillgängliga kommunikationskanaler på ett strukturerat sätt.
- Öka medvetenheten om Generalläkaren som tillsynsmyndighet.
- Årligen revidera kommunikationsplanen.
- Utöka samverkan med andra tillsynsmyndigheter och samarbetet med andra myndigheter.

## Strategiskt mål nr 5 – En attraktiv arbetsplats

Generalläkaren ska vara en uppskattad arbetsgivare genom att arbetsmiljön på arbetsplatsen kontinuerligt förbättras avseende sociala, psykologiska och fysiska arbetsförhållanden. Personalen ska ges möjlighet till utveckling av både sina personliga egenskaper och sin kompetens för att kunna svara mot de behov som tillsynsmyndigheten har.

Försvarsmaktens gemensamma värdegrund ska användas även inom tillsynsmyndigheten Generalläkaren. Myndigheten ska aktivt delta i och driva värdegrundsarbetet. Målet ska nås genom att:

- Genomföra ett systematiskt förbättringsarbete på arbetsplatsen bland annat genom att aktivt leva efter och följa upp Generalläkarens arbetsmiljö- och värdegrundsplan.
- Vidareutveckla chefernas ledarskapsförmåga och kompetens inom bland annat arbetsmiljöområdet.
- Skapa förutsättningar för medarbetarnas delaktighet i verksamhetsutvecklingen.

- Utveckla och tillvarata arbetsgruppens dynamik.
- Utveckla kommunikationen inom gruppen.
- Bemöta alla medarbetare med respekt och omtanke.
- Säkerställa en kontinuerlig kompetensutveckling.
- Uppmuntra och ta till vara idéer och initiativ från medarbetare.
- Uppmärksamma goda prestationer.
- Verka för skäliga och attraktiva ersättningar och löner för tillsynsmyndighetens medarbetare.

### **Prioriteringar 2014–2015**

Under 2014–2015 ska särskilt fokus läggas på två av de strategiska målen. Vad avser strategiskt mål nummer 3 – Systematisk verksamhetsplanering och verksamhetsuppföljning är avsikten att skapa ett system för strukturerad verksamhetsuppföljning som ett led i Generalläkarens internkontroll. I uppföljningen ingår också att tydliggöra Generalläkarens resultat genom en årlig rapport avseende resultat i tillsynen samt att utveckla en rutin för att hantera interna avvikelser. Utarbetande av nyckeltal och uppföljningsbara parametrar för att följa upp de strategiska målen ska också genomföras. Strategiskt mål nr 4 – Strategisk kommunikation ska utvecklas genom att säkerställa att ett tydligt budskap sprids från Generalläkaren i de tillgängliga kommunikationskanalerna. Arbetet kräver stöd från INFOS samt utbildning av medarbetarna.

# Statens offentliga utredningar 2015

## Kronologisk förteckning

---

1. Deltagande med väpnad styrka i utbildning utomlands. En utökad beslutsbefogenhet för regeringen. Fö.
2. Värdepappersmarknaden MiFID II och MiFIR. + Bilagor. Fi.
3. Med fokus på kärnuppgifterna. En angelägen anpassning av Polismyndighetens uppgifter på djurområdet. Ju.
4. Ett svenskt tonnageskattesystem. Fi.
5. En ny svensk tullagstiftning. Fi.
6. Mer gemensamma tobaksregler. Ett genomförande av tobaksprodukt-direktivet. S.
7. Krav på privata aktörer i välfärden. Fi.
8. En översyn av årsredovisningslagarna. Ju.
9. En modern reglering av järnvägstransporter. Ju.
10. Gränser i havet. UD.
11. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2015. Kontroll, dokumentation och finansiering för ökad säkerhet. M.
12. Överprövning av upphandlingsmål m.m. Fi.
13. Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del I. A.
14. Sedd, hörd och respekterad. Ett ändamålsenligt klagomålssystem i hälso- och sjukvården. S.
15. Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring. N L.
16. Ökat värdeskapande ur immateriella tillgångar. N.
17. För kvalitet – Med gemensamt ansvar. S.
18. Lösöre köp och registerpant. Ju.
19. En ny ordning för redovisningstillsyn. Fi.
20. Trygg och effektiv utskrivning från slutna vård. S.
21. Mer trygghet och bättre försäkring. Del 1 + 2. S.
22. Rektorn och styrkedjan. U.
23. Informations- och cybersäkerhet i Sverige. Strategi och åtgärder för säker information i staten. Ju Fö.
24. En kommunallag för framtiden. Del A + B . Fi.
25. En ny säkerhetsskyddslag. Ju.
26. Begravningsclearing. Ku.
27. Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort? Fi.
28. Gör Sverige i framtiden – digital kompetens. N.
29. En yrkesinriktning inom teknikprogrammet. U.
30. Kemikalieskatt. Skatt på vissa konsumentvaror som innehåller kemikalier. Fi.
31. Datalagring och integritet. Ju.
32. Nästa fas i e-hälsoarbetet. S.
33. Uppgiftslämnarservice för företagen. N.
34. Ett effektivare främjandeförbud i lotterilagen. Fi.
35. Service i glesbygd. N.
36. Systematiska jämförelser. För lärande i staten. S.
37. Översyn av lagen om skiljeförfarande. Ju.
38. Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del II. A.
39. Myndighetsdatalag. Ju.
40. Stärkt konsumentskydd på bolånemarknaden. Ju.
41. Ny patentlag. Ju.
42. Koll på anläggningen. N.
43. Vägar till ett effektivare miljöarbete. M.
44. Arbetslöhet och ekonomiskt bistånd. S
45. SÖK – statsbidrag för ökad kvalitet. U.
46. Skapa tilltro. Generell tillsyn, enskildas klagomål och det allmänna ombudet inom socialförsäkringen. S.

47. Kollektiv rättighetsförvaltning på upphovsrättsområdet. Ju.
48. Bostadsmarknaden och den ekonomiska utvecklingen. Fi.
49. Nya regler för revisorer och revision. Ju.
50. Hela lönen, hela tiden. Utmaningar för ett jämställt arbetsliv. A.
51. Klimatförändringar och dricksvattenförsörjning. N.
52. Rapport från Bergwallkommissionen. Ju.
53. The Welfare State and Economic Performance. Fi.
54. Europeisk kvarstad på bankmedel. Ju.
55. Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. U.
56. Får vi det bättre?  
Om mått på livskvalitet. Fi.
57. Tillsyn över polisen och Kriminalvården. Ju.
58. EU och kommunernas bostadspolitik. N.
59. En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning. N.
60. Delrapport från Sverigeförhandlingen. Ett författningsförslag om värdeåterföring. N.
61. Ett stärkt konsumentskydd vid telefonförsäljning. Ju.
62. UCITS V. En uppdaterad fondlagstiftning. Fi.
63. Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor. Ju.
64. En fondstruktur för innovation och tillväxt. N.
65. Om Sverige i framtiden – en antologi om digitaliseringens möjligheter. N.
66. En förvaltning som håller ihop. N.
67. För att brott inte ska löna sig. Ju.
68. Tjänstepension – tryggandelagen och skattereglerna. Fi.
69. Ökad trygghet för hotade och förföljda personer. Fi.
70. Högre utbildning under tjugo år. U.
71. Barns och ungas rätt vid tvångsvård. Förslag till ny LVU. S.
72. Skärpt exportkontroll av krigsmateriel – DEL 1 + 2, bilagor. UD.
73. Personuppgiftsbehandling på utlännings- och medborgarskapsområdet. Ju.
74. Skydd för vuxna i internationella situationer – 2000 års Haagkonvention. Ju.
75. En rymdstrategi för nytta och tillväxt. U.
76. Ett tandvårdsstöd för alla. Fler och starkare patienter. S.
77. Fakturabedrägerier. Ju.
78. Upphandling och villkor enligt kollektivavtal. S.
79. Tillsyn och kontroll på hälso- och miljöområdet inom försvaret. Fö.

# Statens offentliga utredningar 2015

## Systematisk förteckning

---

### Arbetsmarknadsdepartementet

- Tillämpningsdirektivet till  
utstationeringsdirektivet – Del I. [13]
- Tillämpningsdirektivet till  
utstationeringsdirektivet – Del II. [38]
- Hela lönen, hela tiden. Utmaningar för ett  
jämfällt arbetsliv. [50]

### Finansdepartementet

- Värdepappersmarknaden  
MiFID II och MiFIR. + Bilagor [2]
- Ett svenskt tonnageskattesystem. [4]
- En ny svensk tullagstiftning. [5]
- Krav på privata aktörer i välfärden. [7]
- Överprövning av upphandlingsmål m.m.  
[12]
- En ny ordning för redovisningstillsyn. [19]
- En kommunallag för framtiden.  
Del A + B. [24]
- Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort?  
[27]
- Kemikalieskatt. Skatt på vissa konsu-  
mentvaror som innehåller kemikalier.  
[30]
- Ett effektivare främjandeförbud i  
lotterilagen. [34]
- Bostadsmarknaden och den ekonomiska  
utvecklingen. [48]
- The Welfare State and Economic  
Performance. [53]
- Får vi det bättre?  
Om mått på livskvalitet. [56]
- UCITS V. En uppdaterad fondlagstiftning.  
[62]
- Tjänstepension – tryggandelagen och  
skattereglerna. [68]
- Ökad trygghet för hotade och förföljda  
personer. [69]

### Försvarsdepartementet

- Deltagande med väpnad styrka  
i utbildning utomlands. En utökad  
beslutsbefogenhet för regeringen. [1]
- Tillsyn och kontroll på hälso- och miljö-  
området inom försvaret. [79]

### Justitiedepartementet

- Med fokus på kärnuppgifterna. En ange-  
lägen anpassning av Polismyndig-  
hetens uppgifter på djurområdet. [3]
- En översyn av årsredovisningslagarna. [8]
- En modern reglering  
av järnvägstransporter. [9]
- Lösöreköp och registerpant. [18]
- Informations- och cybersäkerhet  
i Sverige. Strategi och åtgärder för säker  
information i staten. [23]
- En ny säkerhetsskyddslag. [25]
- Datalagring och integritet. [31]
- Översyn av lagen om skiljeförfarande. [37]
- Myndighetsdatalag. [39]
- Stärkt konsumentskydd på  
bolånemarknaden. [40]
- Ny patentlag. [41]
- Kollektiv rättighetsförvaltning på  
upphovsrättsområdet. [47]
- Nya regler för revisorer och revision. [49]
- Rapport från Bergwallkommissionen. [52]
- Europeisk kvarstad på bankmedel. [54]
- Tillsyn över polisen och Kriminalvården.  
[57]
- Ett stärkt konsumentskydd vid  
telefonförsäljning. [61]
- Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor.  
[63]
- För att brott inte ska löna sig. [67]
- Personuppgiftsbehandling på utlännings-  
och medborgarskapsområdet. [73]

Skydd för vuxna i internationella situationer – 2000 års Haagkonvention. [74]

Fakturabedrägerier. [77]

#### **Kulturdepartementet**

Begravningsclearing. [26]

#### **Miljö- och energidepartementet**

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2015. Kontroll, dokumentation och finansiering för ökad säkerhet. [11]

Vägar till ett effektivare miljöarbete. [43]

#### **Näringsdepartementet**

Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring. [15]

Ökat värdeskapande ur immateriella tillgångar. [16]

Gör Sverige i framtiden – digital kompetens. [28]

Uppgiftslämnarservice för företagen. [33]

Service i glesbygd. [35]

Koll på anläggningen. [42]

Klimatförändringar och dricksvattenförsörjning. [51]

EU och kommunernas bostadspolitik. [58]

En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning. [59]

Delrapport från Sverigeförhandlingen. Ett författningsförslag om värdeåterföring. [60]

En fondstruktur för innovation och tillväxt. [64]

Om Sverige i framtiden – en antologi om digitaliseringens möjligheter. [65]

En förvaltning som håller ihop. [66]

#### **Socialdepartementet**

Mer gemensamma tobaksregler. Ett genomförande av tobaksproduktdirektivet. [6]

Sedd, hörd och respekterad. Ett ändamålsenligt klagomålssystem i hälso- och sjukvården. [14]

För kvalitet – Med gemensamt ansvar. [17]

Trygg och effektiv utskrivning från slutenvård. [20]

Mer trygghet och bättre försäkring. Del 1 + 2. [21]

Nästa fas i e-hälsoarbetet. [32]

Systematiska jämförelser. För lärande i staten. [36]

Arbetslöhet och ekonomiskt bistånd. [44]

Skapa tilltro. Generell tillsyn, enskilda klagomål och det allmänna ombudet inom socialförsäkringen. [46]

Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. [55]

Barns och ungas rätt vid tvångsvård. Förslag till ny LVU. [71]

Ett tandvårdsstöd för alla. Fler och starkare patienter. [76]

Upphandling och villkor enligt kollektivavtal. [78]

#### **Utbildningsdepartementet**

Rektorn och styrkedjan. [22]

En yrkesinriktning inom teknikprogrammet. [29]

SÖK – statsbidrag för ökad kvalitet. [45]

Högre utbildning under tjugo år. [70]

En rymdstrategi för nytta och tillväxt. [75]

#### **Utrikesdepartementet**

Gränser i havet. [10]

Skärpt exportkontroll av krigsmateriel – DEL 1 + 2, bilagor. [72]