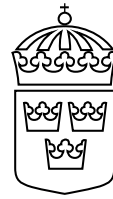


Regeringens proposition

2016/17:144



Tillsyn och kontroll på hälso- och miljöområdet Prop.
inom försvaret 2016/17:144

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 9 mars 2017

Margot Wallström

Peter Hultqvist
(Försvarsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Regeringen föreslår lagändringar i syfte att förtydliga och utvidga generalläkarens tillsynsansvar. Vidare föreslås det att benämningen ”generalläkaren” ändras till ”försvarsinspektören för hälsa och miljö” i de lagar där generalläkaren anges.

I djurskyddslagen (1988:534) föreslås att de nuvarande undantagen för djur som används inom Försvarsmakten begränsas. Dessa djur ska därmed omfattas av delar av den offentliga kontrollen och den tillsynsansvarige ska ha möjlighet att – med vissa undantag – ingripa mot Försvarsmakten. Vidare föreslås att beslut enligt djurskyddslagen som gäller Försvarsmakten får överklagas till regeringen. Även beslut enligt lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter som gäller Försvarsmakten eller Försvarets materielverk föreslås få överklagas till regeringen.

Förslaget innebär vidare att det i patientsäkerhetslagen (2010:659) och smittskyddslagen (2004:168) regleras att hälso- och sjukvården och smittskyddet inom Försvarsmakten och Försvarets materielverk står under tillsyn av försvarsinspektören för hälsa och miljö. En upplysning förs också in i samma lagar om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om denna tillsyn med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen.

Därutöver föreslås vissa språkliga justeringar.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 oktober 2017.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	4
2	Lagtext	5
2.1	Förslag till lag om ändring i strålskyddslagen (1988:220)	5
2.2	Förslag till lag om ändring i djurskyddslagen (1988:534)	7
2.3	Förslag till lag om ändring i miljöbalken	8
2.4	Förslag till lag om ändring i smittskyddslagen (2004:168)	11
2.5	Förslag till lag om ändring i lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter	12
2.6	Förslag till lag om ändring i lagen (2006:1570) om skydd mot internationella hot mot människors hälsa	13
2.7	Förslag till lag om ändring i patientsäkerhetslagen (2010:659)	14
3	Ärendet och dess beredning	16
4	Generalläkarfunktionen	16
4.1	Ansvar för tillsynen ur ett historiskt perspektiv	16
4.2	Generalläkarens uppdrag och ansvar	17
4.2.1	Tillsynen över hälso- och sjukvården och smittskyddet	19
4.2.2	Tillsynen över miljö- och hälsoskyddet	20
4.2.3	Kontrollen av djurskyddet, foder och animaliska biprodukter	23
4.2.4	Kontrollen av livsmedelssäkerheten	25
5	Tillsynsfunktionen behålls inom Försvarmakten	28
6	Tillsynsfunktionens benämning ska ändras till försvarsinspektören för hälsa och miljö	32
7	Överklagande av beslut enligt lagen om foder och animaliska biprodukter	34
7.1	Offentlig kontroll av foder, animaliska biprodukter och primärproduktion	34
7.2	Beslut som gäller Försvarmakten och Försvarets materielverk ska överklagas till regeringen	37
8	Ökade möjligheter att ingripa enligt djurskyddslagen	39
8.1	Offentlig kontroll av djurskyddet	39
8.2	Djur som används inom Försvarmakten ska omfattas av delar av den offentliga kontrollen	40
8.3	Beslut som gäller Försvarmakten ska överklagas till regeringen	43
9	Tillsynen enligt patientsäkerhetslagen	44

9.1	Försvarsinspektören för hälsa och miljö:s tillsyn över hälso- och sjukvården ska även omfatta Försvarets materielverk – och tillsynsansvaret ska framgå av lag	44
9.2	Upplysning i lag om viss reglering på förordningsnivå om lex Maria-anmälningar som gäller Försvarsmakten eller Försvarets materielverk	47
10	Tillsynen enligt smittskyddslagen	48
10.1	Att försvarsinspektören för hälsa och miljö har tillsynen över smittskyddet i Försvarsmakten och Försvarets materielverk ska regleras i lag	48
10.2	Bemyndigandet att meddela föreskrifter ska även omfatta smittskyddet i Försvarets materielverk	49
11	Tillsyn och kontroll vid höjd beredskap	50
12	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	51
13	Konsekvenser	52
14	Författningskommentar	54
14.1	Förslaget till lag om ändring i strålskyddslagen (1988:220)	54
14.2	Förslaget till lag om ändring i djurskyddslagen (1988:534)	55
14.3	Förslaget till lag om ändring i miljöbalken	56
14.4	Förslaget till lag om ändring i smittskyddslagen (2004:168)	56
14.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter	57
14.6	Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:1570) om skydd mot internationella hot mot människors hälsa	57
14.7	Förslaget till lag om ändring i patientsäkerhetslagen (2010:659)	57
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Tillsyn och kontroll på hälso- och miljöområdet inom försvaret (SOU 2015:79)	59
Bilaga 2	Utredningens lagförslag	70
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	78
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag	79
Bilaga 5	Lagrådets yttrande	90
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 9 mars 2017	92
	Rättsdatablad	93

Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i strålskyddslagen (1988:220),
2. lag om ändring i djurskyddslagen (1988:534),
3. lag om ändring i miljöbalken,
4. lag om ändring i smittskyddslagen (2004:168),
5. lag om ändring i lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter,
6. lag om ändring i lagen (2006:1570) om skydd mot internationella hot mot människors hälsa,
7. lag om ändring i patientsäkerhetslagen (2010:659).

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 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 §¹

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 generalläkaren överlåta åt denne att i ett visst avseende utöva tillsynen.*

Om *överlåtelse av tillsynen sker* enligt denna paragraf, *skall vad som sägs i lagen om tillsynsmyndighet gälla även en sådan nämnd*

Regeringen får meddela föreskrifter om att den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet *ska ha tillsyn över* att solarieverksamhet som bedrivs inom kommunen *följer gällande regler.*

Regeringen får meddela föreskrifter om att den myndighet som regeringen bestämmer i fråga om annan verksamhet får överlåta åt en sådan nämnd som avses i första stycket att, om kommunen begär det, i ett visst avseende utöva sådan tillsyn som annars skulle skötas av tillsynsmyndigheten.

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

Om tillsynen *överläts* enligt denna paragraf, *ska det som sägs om tillsynsmyndigheter i lagen gälla även den nämnd som avses i första*

¹ Senaste lydelse 2006:653.

Prop. 2016/17:144 som avses i första stycket eller stycket eller försvarsinspektören
generalläkaren. för hälsa och miljö.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2017.

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

Prop. 2016/17:144

Härigenom föreskrivs att 28 och 38 §§ djurskyddslagen (1988:534)¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

28 §²

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*, 24 a–25 §§, 25 b § första stycket 1, 26 § *andra och tredje styckena*, 27 § *andra stycket* och 27 a § gäller inte djur som används inom Försvarmakten.

38 §³

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 allmänna 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 till regeringen. *Trots första stycket överklagas sådana beslut som avses där till regeringen om besluten gäller Försvarmakten.*

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2017.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för överklagande av beslut som har meddelats före den 1 oktober 2017.

¹ Lagen omtryckt 2003:1077.

² Senaste lydelse 2008:660.

³ Senaste lydelse 2012:526.

2.3 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs att 9 kap. 8 §, 11 kap. 9 b §, 18 kap. 1 § och 26 kap. 3 § miljöbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

8 §¹

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.

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

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

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

11 kap.

9 b §²

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.

Anmälan om vattenverksamhet

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

Anmälan om vattenverksamhet

¹ Senaste lydelse 2010:923.

² Senaste lydelse 2010:923.

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

ska, 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.

18 kap.

1 §³

Regeringen prövar efter överklagande

1. beslut av statliga myndigheter i frågor som rör bildande, ändring eller upphävande av nationalparker, naturreservat, kulturresevat, 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.

26 kap.

3 §⁴

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) *enligt föreskrifter som meddelas av regeringen*.

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 Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt.

³ Senaste lydelse 2012:441.

⁴ Senaste lydelse 2011:608.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2017.

2.4 Förslag till lag om ändring i smittskyddslagen (2004:168)

Prop. 2016/17:144

Härigenom föreskrivs att 9 kap. 1 och 4 §§ smittskyddslagen (2004:168) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

1 §¹

Inspektionen för vård och omsorg utövar tillsyn över smittskyddet i landet. Vid tillsynen enligt denna lag tillämpas 7 kap. 20–28 §§ och 10 kap. 13 § patientsäkerhetslagen (2010:659).

Smittskyddet i landet står, med det undantag som anges i andra stycket, under tillsyn av Inspektionen för vård och omsorg. Vid tillsynen enligt denna lag ska inspektionen tillämpa 7 kap. 20–28 §§ och 10 kap. 13 § patientsäkerhetslagen (2010:659).

Smittskyddet inom Försvarmakten och Försvarets materielverk står under tillsyn av försvarsinspektören för hälsa och miljö. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om denna tillsyn.

4 §²

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela de ytterligare föreskrifter som krävs för ett ändamålsenligt smittskydd samt till skydd för enskilda.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från lagens tillämpning på Försvarmakten, i den mån föreskrifterna inte gäller tvångsåtgärd mot enskild.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från lagens tillämpning på Försvarmakten och Försvarets materielverk, i den utsträckning föreskrifterna inte gäller tvångsåtgärd mot en enskild.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2017.

¹ Senaste lydelse 2012:948.

² Senaste lydelse 2014:1549.

2.5 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

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.

Föreslagen lydelse

32 §¹

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 *till* allmän förvaltningsdomstol.

Beslut som gäller Försvarsmakten eller Försvarets materielverk överklagas dock till regeringen.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2017.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för överklagande av beslut som har meddelats före den 1 oktober 2017.

¹ Senaste lydelse 2011:410.

2.6 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 §¹

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 *generalläkaren* 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. *Om informationen gäller* fartyg som tillhör och bemannas av Försvarsmakten ska även *försvarsinspektören för hälsa och miljö* omedelbart underrättas.

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 oktober 2017.

¹ Senaste lydelse 2014:1550.

2.7 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 §¹

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, *om inte något annat särskilt föreskrivs i enlighet med tredje stycket*, 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.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om anmälningar från vårdgivare inom Försvarmakten och Försvarets materielverk.

7 kap.

1 §²

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

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

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

¹ Senaste lydelse 2012:957.

² Senaste lydelse 2012:957.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2017.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade den 4 september 2014 att ge en särskild utredare i uppdrag 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. Utredaren skulle bland annat analysera om tillsynsfunktionen allttjämt bör vara organisatoriskt inordnad i Försvarmakten, föreslå vilket eller vilka organ som i annat fall bör utöva tillsynen, analysera vilka sakområden och vilka myndigheter tillsynen bör avse, analysera den författningsreglering som är relevant för tillsynen, bedöma om det finns brister i tillsynen och om tillsynen är effektiv och rättssäker, samt lämna de förslag som analyserna leder till (dir. 2014:129).

Utredningen, som tog namnet Utredningen om översyn av generalläkarfunktionen, överlämnade i oktober 2015 betänkandet Tillsyn och kontroll på hälso- och miljöområdet inom försvaret (SOU 2015:79). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Utredningens lagförslag finns i *bilaga 2*.

Utredningens betänkande har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig i Försvarsdepartementet (Fö2015/01346/RS).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 26 januari 2017 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 4*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*. Lagrådets synpunkter behandlas i avsnitt 7.2 och 8.3 och i författningskommentaren.

4 Generalläkarfunktionen

4.1 Ansvaret för tillsynen ur ett historiskt perspektiv

Titeln generalläkaren tillkom 1943 för chefen för den försvarsgemensamma sjukvårdsförvaltning som samma år bildades genom en sammanslagning av de tre försvarsgrenarnas sjukvårdsförvaltning (prop. 1943 nr 180). Den s.k. inspektionsverksamheten behölls dock i huvudsak i försvarsgrenarna. Försvarets sjukvårdsförvaltning döptes 1949 om till försvarets sjukvårdsstyrelse, och fick en utökad inspektionsrätt. Styrelsens chef benämndes generalläkare (prop. 1949 nr 135).

I samband med att Försvarmakten blev en myndighet 1994 genom en sammanslagning av ett stort antal försvarsmyndigheter, avskaffades försvarets sjukvårdsstyrelse, som var en självständig myndighet. Försvarets sjukvårdsstyrelse hade funktionsansvaret för hälso- och sjukvården inom Försvarmakten men utövade även tillsynen över denna liksom över djurhälsovården, djursjukvården, djurskyddet och hälsoskyddet inklusive livsmedelshanteringen. Tillsynen omfattade även delar av miljöområdet,

bland annat renhållningslagen (1979:596) och lagen (1985:426) om kemiska produkter. Försvarets sjukvårdsstyrelses stabs- och ledningsuppgifter fördes 1994 över till en sjukvårdsledning i Försvarmaktens högkvarter. Chef för denna sjukvårdsledning blev generalläkaren. Tillsynen inom Försvarmakten skulle utövas av en särskild tjänsteman i Högkvarteret, som i detta avseende inte skulle vara underställd myndighetens chef. Generalläkarfunktionen inrättades den 1 juli 1994.

Regeringen redovisar i propositionen (prop. 1992/93:100, bil. 5, s. 27–30, se även SOU 1992:101 s. 27–36) sin syn på varför tillsynen över viss försvarsverksamhet bör bedrivas av en enhet inom myndigheten. Det huvudsakliga argumentet är att sjukvården i krig ställer särskilda krav på tillsyn. Tillsynen över Försvarmaktens krigssjukvårdsorganisation borde därför utövas inom Försvarmakten, där det finns kunskap om totalförsvarets verksamhet. Även tillsynen i fred borde utövas inom Försvarmakten menar regeringen, eftersom man då skulle undvika dubbla tillsynsfunktioner. Tillsyn över verksamhet vid andra myndigheter, som tidigare ingick i försvarmakten men som inte skulle ingå i den nya myndigheten Försvarmakten, skulle dock utövas av de civila myndigheter som hade ansvaret för tillsynen på motsvarande sakområden för samhället i övrigt.

När generalläkarfunktionen inrättades omfattade tillsyns- och kontrollansvaret hälso- och sjukvården, djurhälsovården, djursjukvården, djurskyddet, livsmedelssäkerheten, hälsoskyddet samt till viss del miljöskyddet. När miljöbalken infördes 1999 utvidgades ansvaret till att omfatta tillsyn över hela miljöbalken (prop. 1997/98:45, del 1, s. 503–504). Generalläkarens miljö- och hälsoskyddstillsyn enligt miljöbalken utövas mot Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets radioanstalt och Försvarets materielverk. Dessförinnan var det länsstyrelserna som utövade tillsynen över miljöfarlig verksamhet enligt miljöskyddslagen (1969:387) inom Försvarmakten, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt.

Den 1 april 2007 beslutade Försvarmakten att generalläkaren enbart ska 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 behöll även namnet. Generalläkarbefattningen blev civil, men på motsvarande brigadgeneralsnivå. Tyngdpunkten i generalläkarens arbete förflyttades från hälso- och sjukvårdsområdet till miljöområdet. Tillsynsavdelningen fick 17 befattningar.

4.2 Generalläkarens uppdrag och ansvar

Generalläkarens uppgifter framgår av lagar, förordningar och andra föreskrifter. Det är vanligt att det i de materiella lagarnas tillsynsbestämmelser görs undantag för tillsynen över Försvarmakten. Med stöd av förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarmakten ges sedan generalläkaren till uppgift att utöva motsvarande tillsyn inom Försvarmakten. Inom bland annat miljö- och hälsoskyddsområdet framgår dock generalläkarens tillsynsansvar direkt av lag och förordning.

Av 15 § förordningen med instruktion för Försvarsmakten framgår det att det i Högkvarteret ska finnas en generalläkare. I 21 § stadgas det att inom Försvarsmakten ansvarar generalläkaren för tillsynen över miljöskyddet, hälso- och sjukvården m.m. samt för den offentliga kontrollen av djurhälsovården, djursjukvården och djurskyddet. Av 2 kap. 4 § miljö-tillsynsförordningen (2011:13) framgår det 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.

Av 21 § 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). 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 en effektiv och ändamålsenlig samordning säkerställas mellan alla berörda behöriga myndigheter. Enligt 21 § första stycket förordningen med instruktion för Försvarsmakten utpekas generalläkaren som behörig myndighet enligt kontrollförordningen att utöva den offentliga kontrollen inom Försvarsmakten över de utpekade områdena (dvs. djurhälsovården, djursjukvården och djurskyddet) och inte över hela kontrollförordningens områden (t.ex. foder och animaliska biprodukter). Sedan 2013 har förhandlingar pågått inom EU om en ny kontrollförordning, som sannolikt kommer att antas i början av 2017 och beräknas tillämpas tidigast 2019.

Av 21 § förordningen med instruktion för Försvarsmakten framgår också att generalläkaren får meddela interna föreskrifter för Försvarsmakten om hur de gällande bestämmelserna inom området ska efterlevas. Generalläkaren har dessutom i en rad andra specialförfattningar fått bemyndigandet att utfärda föreskrifter.

När generalläkaren utövar sin tillsyns- och kontrollfunktion är denne inte underställd överbefälhavaren. Detta följer av 21 § andra stycket förordningen med instruktion för Försvarsmakten. När det gäller administration och förvaltning lyder generalläkaren emellertid under överbefälhavaren.

Generalläkaren beslutar även om dispenser med hänvisning till totalförsvarets intressen när det gäller kraven i vissa EU-förordningar på kemikalieområdet. Detta följer av 24 § förordningen (2008:245) om kemiska produkter och biotekniska organismer samt 3 kap. 6 § förordningen (2014:425) om bekämpningsmedel.

Generalläkaren har hjälp av en tillsynsavdelning, där sakkunniga inom generalläkarens tillsyns- och kontrollområden finns placerade. Tillsynsavdelningen omfattar för närvarande 18 helårsanställda. Förutom generalläkaren finns en avdelningschef, en administrativ handläggare, en

4.2.1 Tillsynen över hälso- och sjukvården och 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 tillsynen (vilken den 1 juni 2013 övertogs av Inspektionen för vård och omsorg). Undantag gjordes dock för verksamhetstillsynen av Försvarsmaktens hälso- och sjukvårdsverksamhet. Anledningen var att verksamhetstillsynen inom försvarets hälso- och sjukvård nyligen hade prövats i samband med att den nya myndigheten Försvarsmakten inrättades den 1 juli 1994, och att generalläkaren då fick ansvaret för denna tillsyn (prop. 1995/96:176 s. 61–65).

Av 7 kap. 1 § första stycket patientsäkerhetslagen (2010:659) framgår att hälso- och sjukvården och dess personal står under tillsyn av Inspektionen för vård och omsorg. För tillsyn över hälso- och sjukvården inom Försvarsmakten finns det, enligt andra stycket, särskilda bestämmelser. Sådana särskilda bestämmelser finns i 21 § förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten, som anger att generalläkaren ansvarar för tillsynen över bland annat hälso- och sjukvården inom Försvarsmakten.

Enligt 9 kap. 1 § smittskyddslagen (2004:168) utövar Inspektionen för vård och omsorg även tillsyn över smittskyddet i landet. Av paragrafen framgår att bestämmelserna i 7 kap. 20–28 §§ och 10 kap. 13 § patientsäkerhetslagen därvid ska tillämpas. Av 10 § smittskyddförordningen (2004:255) följer emellertid att generalläkaren har tillsynen över smittskyddet inom Försvarsmakten och får meddela föreskrifter om undantag från lagens tillämpning på Försvarsmakten i den mån det inte gäller tvångsåtgärd mot enskild. Generalläkaren ska samråda med Folkhälsomyndigheten innan föreskrifter meddelas.

Generalläkaren kontrollerar således att vårdgivaren och verksamhetsutövaren följer gällande lagstiftning på området, främst hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), som den 1 april 2017 ersätts av den nya hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), patientsäkerhetslagen och smittskyddslagen. Tillsynen syftar till att förebygga smittspridning av farliga sjukdomar samt åstadkomma patientsäkerhet och en god hälso- och sjukvård. Tillsynen inriktas på kontroll av att vårdgivaren, dvs. Försvarsmakten, fullgör sina skyldigheter enligt 3 kap. patientsäkerhetslagen. Detta innefattar bland annat en skyldighet att upprätthålla kravet på god vård enligt hälso- och sjukvårdslagen och tandvårdslagen (1985:125), s.k. verksamhetstillsyn. Generalläkaren kontrollerar bland annat att Försvarsmakten har de rutiner och den egenkontroll som krävs för att en hög patientsäkerhet kan uppnås.

Om vårdgivaren inte fullgör de skyldigheter som följer av 3 kap. patientsäkerhetslagen kan Inspektionen för vård och omsorg tillgripa sanktionsmedel mot vårdgivaren såsom förelägganden, som kan förenas med vite, och förbud. Enligt utredningen har generalläkaren aldrig med-

Prop. 2016/17:144 delat något föreläggande mot Försvarsmakten inom hälso- och sjukvårdsområdet, på grund av att generalläkarens mandat har varit oklart.

Socialstyrelsen och Inspektionen för vård och omsorg har rätt att meddela vissa föreskrifter enligt patientsäkerhetslagen, medan Folkhälsomyndigheten har rätt att meddela vissa föreskrifter om smittskyddet.

Hälso- och sjukvårdstillsynen samt smittskyddet utgör en mindre del av generalläkarens tillsynsarbete. Två personer arbetar för närvarande med denna tillsyn. Tillsynen utövas över all Försvarsmaktens verksamhet där det bedrivs hälso- och sjukvård, bland annat ombord på fartyg, vid övningar och internationella insatser utomlands, vid Dykeri- och navalmedicinskt centrum i Karlskrona (DNC) och över de 24 försvarshälsorna. Försvarshälsorna utgör Försvarsmaktens interna företagshälsovård och de är placerade vid förband eller garnisoner och är samlade i fyra regioner (Mälardalen, Syd, Mitt och Norr). Tillsynen omfattar även hemvärnets 40 bataljoner med drygt 20 000 personer över hela riket. Varje bataljon har en läkare och flera sjuksköterskor.

Generalläkarens tillsyn omfattar inte tillsyn över verksamhet med blod eller över enskilda läkare, sjuksköterskor eller annan hälso- och sjukvårdspersonal inom Försvarsmakten. Denna tillsyn ansvarar Inspektionen för vård och omsorg för enligt 2 § förordningen (2006:497) om blodsäkerhet och 7 kap. 1 § patientsäkerhetslagen.

Enligt 16 § lagen (2006:1570) om skydd mot internationella hot mot människors hälsa ska Tullverket och Kustbevakningen, när de får information om bland annat att det finns anledning att anta att smittämnen eller andra ämnen som kan utgöra ett internationellt hot mot människors hälsa finns ombord på ett fartyg eller luftfartyg, omedelbart underrätta generalläkaren om det gäller ett fartyg eller luftfartyg som tillhör och bemannas av Försvarsmakten.

4.2.2 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]). Generalläkarens tillsynsansvar enligt miljöbalken omfattar samtliga områden, bland annat tillsyn över miljö, hälsoskydd, natur, vattenverksamhet, avlopp, avfall och kemikalier.

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 bland annat 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).

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

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 av 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. Tillsyn görs bland annat på skjut- och övningsfält, sprängplatser (på land och i vatten), motorbanor, ombord på fartyg, örlogshamnar, flottflygplatser, 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. Försvarsmakten har också enligt 10 kap. miljöbalken ansvar för de föroreningar som numera avslutad och nedlagd verksamhet som uttjänta värn och liknande anläggningar orsakat. De vanligaste tillsynsobjekten i antal är övningsfält, skjutfält och skjutbanor. Inom försvaret finns i dag ett 100-tal sådana objekt.

Stora delar av Försvarsmaktens verksamhet liksom Försvarets materielverks provverksamhet är tillstånds- eller anmälningspliktig 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 en specificerad plats.

Förfarandet vid tillståndsprövning regleras i bland annat 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 knutna till samma plats, är en av verksamhetsutövarna ansvarig för den samlade verksamheten. Ett eventuellt överklagande sker till

Prop. 2016/17:144 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 bland annat 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). Generalläkaren likställs i detta sammanhang med en myndighet. Generalläkarens tillsynsbeslut får enligt 18 kap. 1 § överklagas till regeringen.

Tillsynen enligt strålskyddslagen

Strålskyddslagen (1988:220) syftar till att människor, djur och miljö ska skyddas mot skadlig verkan av all slags strålning. Lagens krav preciseras i föreskrifter 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 Försvarmakten, Försvarets materielverk, Fortifikationsverket eller Försvarets radioanstalt. Generalläkaren har dock för närvarande inte någon överlåten tillsyn enligt strålskyddslagen.

Tillsynen och dispensrätten på kemikalieområdet

När det gäller verksamheter och åtgärder inom Försvarmakten, Försvarets materielverk, Fortifikationsverket och Försvarets radioanstalt så ansvarar normalt generalläkaren för den operativa kemikalietillsynen enligt miljöbalken.

Generalläkaren beslutar även om dispenser med hänvisning till totalförsvarets intressen när det gäller kraven i vissa EU-förordningar på kemikalieområdet. Det gäller Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach-förordningen), Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1272/2008 av den 16 december 2008 om klassificering, märkning och förpackning av ämnen och blandningar, ändring och upphävande av direktiven 67/548/EEG och 1999/45/EG samt ändring av förordning (EG) nr 1907/2006 (CLP-förordningen) samt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 528/2012 av den 22 maj 2012 om tillhandahållande på marknaden och användning av biocidprodukter (biocidförordningen).

Reach-förordningen är ett omfattande regelverk som innehåller regler om registrering av ämnen som släpps ut på marknaden i EU samt regler om förbud och krav på tillstånd. CLP-förordningen innehåller regler om hur kemikalier ska klassificeras med avseende på farliga egenskaper och hur de ska förpackas och märkas. I biocidförordningen finns krav på god-

kännande av biocidprodukter och verksamma ämnen som används i sådana produkter.

Av 24 § förordningen (2008:245) om kemiska produkter och biotekniska organismer följer att generalläkaren får ge dispens om det behövs med hänsyn till totalförsvarets intressen och dispensen avser Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt. Av artikel 2.3 i Reach-förordningen och artikel 1.4 i CLP-förordningen framgår att en medlemstat i särskilda fall får tillåta undantag från förordningarna för vissa ämnen, blandningar eller varor när det är nödvändigt på grund av försvarsintressen.

Generalläkaren får även enligt 3 kap. 6 § förordningen (2014:425) om bekämpningsmedel ge dispens från krav enligt biocidförordningen, om det är nödvändigt med hänsyn till totalförsvarets intressen. I artikel 2.8 i biocidförordningen stadgas att en 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 försvarsintressen.

Som exempel kan nämnas att dispensen enligt Reach-förordningen kan avse att inte registrera ämnen eller att använda förbjudna ämnen och enligt CLP-förordningen att inte klassificera ämnen. När det gäller biocidförordningen kan 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.

4.2.3 Kontrollen av djurskyddet, foder och animaliska biprodukter

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 kontrollobjektet har.

Djurskyddslagstiftningen är delvis gemensam inom EU. De EU-rättsliga djurskyddsreglerna gäller med ett fåtal undantag jordbruksområdet och de livsmedelsproducerande djuren. Andra djurslag, t.ex. sällskapsdjur, omfattas inte av några särskilda EU-rättsliga bestämmelser. EU-rättsakterna på området är dessutom i huvudsak minimilagstiftning som i hög utsträckning tillåter medlemstaterna att bibehålla eller anta nationell lagstiftning som innebär ett mer omfattande skydd för djuren än vad som anges i EU-bestämmelserna. Sverige har ett stort antal sådana bestämmelser som är strängare än EU-regelverket. Djurskyddslagen kompletterar sådana bestämmelser i EU-förordningar som faller inom lagens tillämpningsområde. Regeringen har i Svensk författningssamling gett till känna vilka förordningar som kompletteras av lagen. Bland annat kan särskilt nämnas den s.k. kontrollförordningen, Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 om offentlig kontroll för att säker-

Prop. 2016/17:144 ställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd.

Begreppet offentlig kontroll definieras i artikel 2.1 i kontrollförordningen. Med offentlig kontroll avses varje form av kontroll som utförs av den behöriga myndigheten eller av gemenskapen, i syfte att verifiera efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd. Den kontroll som regleras i kontrollförordningen inryms delvis 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 (se prop. 2005/06:128, s. 146–147).

Generalläkaren är den kontrollmyndighet som utför den offentliga kontrollen av djurskyddet inom Försvarsmakten. Däremot är det länsstyrelserna som har tillsynen över djurhälsopersonalen som verkar inom Försvarsmakten och som utför den offentliga kontrollen av djurskyddet för samhället i övrigt. Länsstyrelserna utför dock inte någon kontroll över djurhälsopersonal som verkar inom Försvarsmakten vid olika uppdrag i utlandet.

Länsstyrelserna övertog 2009 djurskyddskontrollen från kommunerna. Bakgrunden till överflyttningen var att det fanns ett behov av att bättre kunna styra, samordna och följa upp den offentliga djurskyddskontrollen (se prop. 2007/08:63, s. 25–27). När det gäller djurskydd i samband med slakt är kontrollansvaret delat mellan Livsmedelsverket och länsstyrelserna.

Statens jordbruksverk är en av regeringens expertmyndigheter på det jordbruks- och livsmedelspolitiska området. Jordbruksverket har som den behöriga myndigheten bland annat 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 med mer detaljerade regler om kontrollen, se bland annat Statens Jordbruksverks föreskrifter om offentlig djurskyddskontroll (SJVFS 2008:67).

Enligt 28 § djurskyddslagen undantas kontrollbestämmelserna i lagen för djur som används inom Försvarsmakten. 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 däremot även för djur inom Försvarsmakten.

Generalläkarens kontroll utövas huvudsakligen mot djurskyddslagen, djurskyddsförordningen (1988:539), Jordbruksverkets föreskrifter och gemensamma EU-bestämmelser, bland annat rådets förordning (EG) nr 1099/2009 av den 24 september 2009 om skydd av djur vid tidpunkten för avlivning. Generalläkarens kontroller är framför allt förebyggande, men kontroller kan även göras vid anmälan om missförhållanden. En halv tjänst är för närvarande avsatt för generalläkarens kontroll.

Verksamheter med djur som generalläkaren har kontrollansvar över omfattar Försvarsmaktens häst- och hundhållning (bland annat minhundar) 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 uppställningen, transporter, träning och nyttjande. Generalläkaren kontrollerar dock inte att hästarna har hästpass. Kontrollen över försöksdjursverksamheten avser i dag en verksamhet. Försöken görs på grisar (maximalt 200 per år) och avser krigskirurgiska övningar eller traumatisk kirurgi. En veterinär från verksamhetsutövaren är alltid närvarande när försök på djur utförs.

Generalläkaren har inte tillsyn över foder, utan denna tillsyn ansvarar Jordbruksverket för. Försvarsmaktens hästar är ”utkryssade” i passen, dvs. de ingår inte i livsmedelskedjan. Försvarsmakten är därför inte att betrakta som foderföretagare. Däremot behövs det tillstånd från Jordbruksverket för själva foderhanteringen.

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 och liknande som genereras av hästar klassas som animaliskt avfall. Generalläkaren har dock inget uppdrag eller ansvar över kontrollen av foder och animaliska biprodukter vilket bland annat innefattar djurkroppar i samband med slakt och annan avlivning av djur. Denna kontroll ansvarar Jordbruksverket för och länsstyrelserna ansvarar bland annat för insamling, uppsamling och transport (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).

4.2.4 Kontrollen av livsmedelssäkerheten

Livsmedelsområdet är harmoniserat inom EU och regleras bland annat genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelssäkerhet, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet (livsmedelsförordningen) och 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 (kontrollförordningen). Vidare finns reglering i de s.k. hygienförordningarna: Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004 av den 29 april 2004 om livsmedelshygien och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 853/2004 av den 29 april 2004 om fastställande av särskilda hygienregler för livsmedel av animaliskt ursprung.

Livsmedelslagen (2006:804) och lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter kompletterar de EU-bestämmelser inom respektive lags tillämpningsområde som regeringen har gett till känna i Svensk författningssamling. Lagarna innehåller närmare bestämmelser bland annat om kontrollmyndigheter, kontrollmyndigheternas befogenheter för att kunna utöva kontroll, skyldighet för kontrollobjektet att tillhandahålla hjälp vid kontroll, bemyndigande avseende avgifter, straff och överklagande.

Målet med livsmedelslagstiftningen är att säkerställa en hög skyddsnivå för människors hälsa samt värna om konsumenternas intressen när det gäller livsmedel. Enligt kontrollförordningen ska den offentliga kontrollen utföras regelbundet och vara riskbaserad, effektiv och ändamålsenlig. Vidare ska de behöriga myndigheterna säkerställa kontrollens opartiskhet, kvalitet och enhetlighet på alla nivåer. Strategiska mål och prioriteringar för livsmedelskontrollen anges i den fleråriga nationella kontrollplanen för livsmedelskedjan.

Enligt livsmedelslagen och lagen om foder och animaliska biprodukter ska kontrollmyndigheterna 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.

När det gäller den civila livsmedelskontrollen är ansvaret delat mellan Livsmedelsverket, länsstyrelserna och kommunerna. Livsmedelsverkets regionala avdelningar kontrollerar bland annat alla anläggningar som ska godkännas enligt artikel 4 punkt 2 i Europaparlamentets och rådets förordning (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 om offentlig kontroll av livsmedel och om rapporteringsskyldighet för kontrollmyndigheter (LIVSFS 2005:21 och LIVSFS 2009:13).

Länsstyrelsen kontrollerar primärproduktionen, t.ex. uppfödning av slaktdjur, mjölkbesättningar samt odling av grönsaker och bär. Inom länet samordnar länsstyrelserna kommunernas verksamhet och Livsmedelsverket samordnar övriga kontrollmyndigheters verksamhet (12 § livsmedelslagen och 28 och 29 §§ livsmedelsförordningen).

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

Generalläkaren bedriver offentlig kontroll av livsmedel inom Försvarsmakten (27 § livsmedelsförordningen). Generalläkaren har däremot inte något ansvar för kontrollen av animaliska biprodukter. Inom livsmedelsområdet handlar det främst om animaliska biprodukter i form av matavfall eller avfall från före detta livsmedel inom Försvarsmakten (matavfall är sådant som varit på tallriken, medan före detta livsmedel inte har varit det). 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 §.

Hos generalläkaren finns för närvarande en livsmedelsinspektör samt två veterinärer av vilka en och en halv tjänst avdelats för kontrollen av livsmedelssäkerheten. Kontrollen utövas huvudsakligen mot livsmedelslagen och livsmedelsförordningen samt relevanta EU-bestämmelser.

Inom Försvarsmakten är hälsomässigt säkert vatten och mat garanter för ett bibehållet stridsvärde.

De livsmedelsverksamheter som generalläkaren har kontrollansvar över är framförallt militärrestauranger, mässar och mindre serveringar, fartygskök, mobila kokanläggningar, fältförplägnad (dvs. mottagning och hantering av mat och vatten i fält) och dricksvattenanläggningar. Kontrollområden som omfattas är bland annat infrastruktur, utrustning, underhåll, personlig hygien, förvaring och skadedjurskontroll.

Även om generalläkaren i dag inte har kontrollansvar över animaliska biprodukter kontrollerar generalläkaren inom livsmedelsområdet bland annat att livsmedel som ska konsumeras inte förorenas av eventuellt animaliskt biproduktavfall. Vid hamnar och på flygplatser och fartyg som hanterar matavfall från tredjeland, dvs. utanför EU, informerar generalläkaren även om gällande krav utifrån förordningen om animaliska biprodukter.

Kontrollen av dricksvatten

I den europeiska gemenskapen inbegrips vatten i definitionen av livsmedel, enligt artikel 2 i EU:s livsmedelsförordning. Kvalitetskrav (från och med tappkranen) och andra regler om dricksvatten tas fram gemensamt av medlemsstaterna och har stöd i internationella riktlinjer (Codex Alimentarius). Dricksvatten är, enligt artikel 2.1 g i förordning (EG) nr 852/2004 om livsmedelshygien, vatten som uppfyller minimikraven i rådets direktiv nr 98/83/EG av den 3 november 1998 om kvaliteten på dricksvatten (dricksvattendirektivet).

Kontroll av dricksvatten genomförs enligt kraven i EU:s kontrollförordning. Av livsmedelsförordningen framgår det att ansvaret för att livsmedlet är säkert åligger den som släpper ut 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. Livsmedelsverket är sedan 2009 en nationellt samordnande myndighet inom dricksvattenområdet.

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. De cirka 100 dricksvattenanläggningar som generalläkaren kontrollerar utgörs av vattenverk, inklusive mobila enheter, dricksvattenbrunnar och distributionsnät.

För att skapa förutsättningar för ett säkert dricksvatten regleras området ur såväl miljö- som livsmedelsperspektiv. Utgångspunkten är i huvudsak unionslagstiftning 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 dricksvatt-

Prop. 2016/17:144 net. Livsmedelsverket har genomfört EU-direktivet genom dricksvattenföreskrifterna, Livsmedelsverkets föreskrifter om dricksvatten (SLVFS 2001:30). 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. Rådets direktiv nr 2013/51/Euratom av den 22 oktober 2013 om fastställande av krav avseende skydd av allmänhetens hälsa mot radioaktiva ämnen i dricksvattnen reglerar den radioaktiva kvaliteten av dricksvatten. Livsmedelsverket har genomfört direktivet genom ändringar i SLVFS 2001:30 (se SLVFS 2015:3).

5 Tillsynsfunktionen behålls inom Försvarsmakten

Regeringens bedömning: Tillsynsfunktionen ska fortsatt vara organisatoriskt inordnad i Försvarsmakten. Åtgärder ska dock vidtas för att förstärka tillsynsfunktionens självständighet.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna är positivt inställda till bedömningen att tillsynsfunktionen ska vara kvar inom Försvarsmakten. *Försvarsmakten, Inspektionen för vård och omsorg, Folkhälsomyndigheten, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Statskontoret, Sveriges Kommuner och Landsting, Linköpings kommun* och *Uppsala kommun* instämmer i utredningens bedömning. *Försvarsmakten* saknar dock utredning av frågan om generalläkarens mandat borde skilja sig åt under grundberedskap respektive höjd beredskap (se avsnitt 11). *Statskontoret*, som anser att skälen som redovisas mot en förändrad organisering synes vara övertygande, lyfter fram att det skulle kunna vara ett alternativ att inrätta en ny från Försvarsmakten fristående myndighet för tillsynen inom generalläkarens ansvarsområde. Det har dock inte ingått i utredarens uppdrag att föreslå. *Generalläkaren* har, med hänsyn till att utredningens direktiv inte ger utrymme för möjligheten att bilda en självständig myndighet för tillsynsfunktionen, inte någon invändning mot att tillsynen och kontrollen även fortsättningsvis är organisatoriskt inordnad i Försvarsmakten. En förutsättning för detta är emellertid att tillsynsfunktionens självständighet kan säkerställas. *Försvarets materielverk* har heller inga invändningar mot bedömningen, men framför att det är viktigt att tillsynsfunktionen kan agera självständigt i förhållande till Försvarsmakten, vilket även *Folkhälsomyndigheten, Gävle kommun* och *Uppsala kommun* gör. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* och *Bodens kommun* delar utredningens bedömning att tillsyns- och kontrollfunktionen i stort bör vara organiserad inom Försvarsmakten. Emellertid finns områden där det enligt dem kan finnas fördelar att tillsyns- och kontrollarbetet bedrivs av länsstyrelsen eller av kommunen. Enligt *Bodens kommun* skulle delar av livsmedelstillsynen med fördel kunna ingå i kommunens tillsyns-

ansvar, inte minst med anledning av att annan tillsyn, bland annat över handel med receptfria läkemedel samt tobak och alkohol, ingår som en del av kommunens tillsyn i vissa försvarsanläggningar. Enligt *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* är tillsynsansvaret i dag otydligt när det gäller förorenade områden som har förorenats av försvarets verksamhet, inklusive förorenade områden på och runt försvarets nedlagda verksamheter, och tillsynen enligt 10 kap. miljöbalken bör flyttas över till länsstyrelserna. *Lunds kommun* anser att kommunen, som har ett stort ansvar för att ta fram strategiska planer och åtgärdsprogram och som har lokal närvaro och lokalkännedom, bör ha tillsynsansvaret på hälso- och miljöområdet även inom försvaret. *Gävle kommun*, som konstaterar att utredningens direktiv slår fast att det inte ska bildas en ny myndighet för tillsynen, anför att om Försvarsmakten fortsatt ska utöva tillsyn över sin egen verksamhet så är jävsfrågan central. *Länsstyrelsen i Stockholms län* motsätter sig inte utredningens bedömning. *Eksjö kommun*, *Gävle kommun*, *Linköpings kommun* och *Uppsala kommun* framför att samverkan mellan tillsynsfunktionen, kommunerna och länsstyrelserna bör utvecklas. *Kammarrätten i Stockholm* konstaterar att konstruktionen där tillsynsfunktionen har möjlighet att fatta ingripande beslut mot den egna myndigheten som myndigheten kan överklaga till regeringen är ovanlig och att den inte framstår som helt oproblematiske. Det vore önskvärt att tillsynsfunktionen och dess utformning belyses närmare vad avser lämpligheten av att myndigheten utövar tillsyn över den egna verksamheten och regeringens roll när det gäller interna tvister. *Socialstyrelsen* framför att hälso- och sjukvårdstillsynen samt smittskyddet skulle kunna betraktas separat från övrig tillsyn. Det finns flera skäl som talar för en överföring av tillsynsansvaret till Inspektionen för vård och omsorg. Bland annat skulle det ge större möjligheter till likriktade bedömningar. *Inspektionen för vård och omsorg* anser emellertid att den nuvarande funktionen med generalläkarens sammanhållna tillsyn av de aktuella områdena inom Försvarsmakten är en lösning som alltjämt har många fördelar, framförallt utifrån kostnadseffektivitet, likvärdighet och förtroendet om Försvarsmaktens speciella verksamheter och särart. *Fortifikationsverket* anser att det principiellt är mycket otillfredsställande att det finns en beroendeställning inbyggd mellan kontrollorgan och kontrollobjekt, och beklagar att utredningen inte pekar på ett alternativ där kontrollorganet och kontrollobjektet skiljs åt. *Länsstyrelsen i Hallands län* anser att tillsynen bör flyttas över till civila myndigheter. Frågorna om sekretess, säkerhet, hemliga anläggningar, oanmälda inspektioner och tillträde borde gå att lösa. En svårighet är däremot tillsyn utomlands samt i krigstid. Även *Länsstyrelsen i Jönköpings län* anser att tillsynen bör flyttas över till civila myndigheter. *Eksjö kommun* anser att tillsyns- och kontrollfunktionen på hälso- och miljöområdet för försvaret i första hand bör utgöra en egen myndighet. Alternativen att låta denna tillsyn och kontroll övergå till kommunerna eller länsstyrelserna är principiellt tänkbara, men förutsätter att de resurser som krävs ställs till förfogande. En kommunal tillsyn och kontroll medför att berörda kommuner i väsentligt större utsträckning än i dag måste hantera sekretessbelagda uppgifter och att kommunerna måste skaffa specialkompetens för att hantera de särskilda förutsättningar som gäller för miljö- och hälsoskyddsfrågor inom försvaret. Dessutom finns ingen möjlighet att kommunerna ska utöva tillsyn

Prop. 2016/17:144 och kontroll över den försvarsverksamhet som bedrivs utomlands, utan detta måste hanteras i annan ordning. *Uppsala universitet (Juridiska fakultetsnämnden)* avstår från att ta ställning till bedömningen att dagens ordning bör behållas i stället för att inordna tillsynsansvaret i det vanliga miljöbalkssystemet, då frågan inte är tillräckligt belyst i betänkandet. Ordningen med att en tillsynsfunktion ligger inom samma myndighet som man är satt att kontrollera är problematisk och strider mot grundläggande krav på god förvaltning.

Skälen för regeringens bedömning: Försvarsmakten särskiljer sig från andra förvaltningsmyndigheter i väsentliga avseenden. Försvarsmakten ska upprätthålla och utveckla ett militärt försvar, för vilket grunden ska vara förmågan till väpnad strid. Försvaret är en komplex verksamhet som omgärdas av sekretess, vilket bland annat skapar svårighet med transparensen. Det har hittills ansetts att tillsynen och kontrollen av denna speciella och unika verksamhet bäst utövas av en funktion inom Försvarsmakten som har både god kunskap om Försvarsmaktens verksamhet och ett gott fackkunnande, och att dubbla tillsynsfunktioner för freds- respektive krigstid borde undvikas (prop. 1992/93:100, bil. 5, s. 27–30 och SOU 1992:101 s. 27–30).

När tillsyns- och kontrollfunktionen, som i generalläkarfunktionens fall, är en del av organisationen i vilken verksamhetsutövaren ingår har den inte den annars naturliga självständigheten från kontrollobjektet. Försvarsmakten har bland annat 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 Försvarsmakten är dock en lösning med flera fördelar. Kostnadseffektivitet, likvärdighet och grundläggande kännedom om Försvarsmaktens 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 kännedom 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 visserligen 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 även 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. Tillsynen över de objekt som inte är fasta (fartyg, övningar och fältverksamhet i övrigt), som finns utanför Sverige (insatser och övningar utomlands) samt all verksamhet när fred inte råder skulle behöva utföras av någon annan än kommunerna. Teoretiskt kan en uppdelning av tillsyns- och kontrollansvaret ske, t.ex. så att de civila tillsyns- och kontrollmyndigheterna får tillsynen och kontrollen av militär verksamhet i fredstid eller ”innanför grindarna” medan generalläkaren behåller tillsynen och kontrollen av andra anläggningar, fältövningar m.m. En sådan uppdelning har dock utretts tidigare och befunnits olämplig (SOU 1978:44 s. 122–124 och prop. 1992/93:100 s. 27–30). En sådan lösning skulle även leda till onödiga kompetensvister och ökade kostnader.

Att samla generalläkarens tillsyn och kontroll hos centrala statliga verk synes då möjligen vara ett bättre alternativ. Det skulle innebära att Inspektionen för vård och omsorg, 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.

Vid en överföring av tillsynsansvaret över Försvarsmaktens hälso- och sjukvård och smittskydd till Inspektionen för vård och omsorg skulle tillsynen över all landets hälso- och sjukvård och smittskydd därmed bli samlad inom en statlig myndighet, vilket kan ha fördelar i form av effektivitetsvinster och likriktade bedömningar inom tillsynsområdet. Inspektionen för vård och omsorg 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 verksamheten 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 bäkraftiga. Regeringen, liksom utredningen, anser därför att det ur såväl resurs- som kompetensskäl synes orationellt att överlåta denna tillsyn till en civil tillsynsmyndighet.

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, kompetens-

Prop. 2016/17:144 utveckling m.m. Även Försvarsmakten skulle drabbas av merkostnader i form av bland annat 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.

Regeringen anser, liksom utredningen, att de skäl som låg bakom bildandet av generalläkarfunktionen alltjämt är aktuella och att de väger tyngre än de skäl som talar för ett överflyttande av generalläkarens tillsyn och kontroll till de civila tillsynsmyndigheterna. Bland annat utgör Försvarsmaktens särart och sekretessbehov mycket goda skäl mot att föra över tillsynen. Det behov som skulle uppstå av att ha en separat kontrollfunktion för verksamheten utomlands eller i krigstid samt för objekt som inte är fasta talar också emot en sådan lösning. Därutöver skulle det vara ineffektivt att splittra dagens väl fungerande tillsyn till ett flertal olika tillsynsmyndigheter. En sådan lösning skulle, med hänsyn till den riskbaserade metod som tillämpas vid offentlig kontroll, riskera att medföra att kontrollen utövas i mindre omfattning än idag – eller inte alls – vilket inte är önskvärt. Det är heller inte aktuellt att bilda en ny myndighet för tillsynen inom försvaret. Tillsynsfunktionen bör således finnas kvar inom Försvarsmakten. Majoriteten av remissinstanserna, däribland *Försvarsmakten*, instämmer i denna slutsats, och *generalläkaren* har heller inte någon invändning mot bedömningen.

De uppgifter generalläkaren har idag bör ligga kvar hos tillsynsfunktionen. Som utredningen och flera remissinstanser påtalar är det dock angeläget att åtgärder vidtas för att förstärka tillsynsfunktionens självständighet. Huvuddelen av utredningens förslag till hur det ska åstadkommas utgörs av förslag till ändringar på förordningsnivå och kommer därför att övervägas i särskild ordning. I det följande behandlas de av utredningens förslag som föranleder lagändringar.

6 Tillsynsfunktionens benämning ska ändras till försvarsinspektören för hälsa och miljö

<p>Regeringens förslag: Tillsynsfunktionens benämning ska vara försvarsinspektören för hälsa och miljö i stället för generalläkaren. Namnbytet medför att vissa lagar behöver ändras.</p>
--

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Försvarsmakten*, *Folkhälsomyndigheten*, *Statskontoret* och *Kemikalieinspektionen* tillstyrker utredningens förslag. *Generalläkaren* har ingen invändning mot förslaget, men anser att Försvarsmakten bör åläggas att avvakta en tid med att använda titeln generalläkare, förslagsvis ett par år, för att initialt undvika sammanbland-

ning. *Försvarets materielverk, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Sveriges Kommuner och Landsting, Bodens kommun, Linköpings kommun, Umeå kommun, Uppsala kommun* och *Sveriges läkarförbund* är positiva till förslaget eller har inga invändningar mot det. *Eksjö kommun* anser att namnet "försvarsinspektionen för hälsa och miljö" är att föredra, eftersom det bättre speglar att det är en funktion med ett antal befattningshavare och inte en specifik person. *Gävle kommun* anser att "försvarsinspektör" kan uppfattas som missvisande på liknande sätt som "generalläkare" – i alla fall om tillägget "för hälsa och miljö" inte alltid följer med – och föreslår att titeln utformas så att den blir jämförbar med övriga miljöinspektörer i landet, dvs. "miljöinspektör inom försvaret". *Länsstyrelsen i Jönköpings län* anser att ett namnbyte inte tillför något och motsätter sig därför förslaget.

Skälen för regeringens förslag: *Generalläkaren* för fram att hur tillsynsföreträdaren tituleras har betydelse för ställning och genomslagskraft inom Försvarsmakten, men att det är av ännu större betydelse vilken tjänstenivå tillsynsföreträdaren tilldelas. Enligt generalläkaren bör det inte vara Försvarsmaktens sak att ensidigt bestämma tillsynsföreträdarens tjänstenivå, utan regeringen bör säkerställa att inspektören har samma nivå som generalläkaren har idag.

Som utredningen funnit är benämningen generalläkaren 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, medan benämningen närmast för tankarna till att generalläkaren skulle vara den högste verksamhetsansvarige för militär sjukvård vilket inte är fallet. Som Försvarsmakten framfört orsakar titeln också missförstånd vid internationella kontakter då motsvarande benämning internationellt oftast innehas av just den högste verksamhetsansvarige för militär sjukvård. Vidare kan beteckningen general signalera att befattningen är militär och styrs av Försvarsmakten och därmed inte är självständig.

Nackdelen med ett byte av titeln är främst att benämningen är väl inarbetad då den har använts på den renodlade tillsyns- och kontrollfunktionen sedan 2007. Detta uppväger dock inte nackdelarna med den nuvarande benämningen. Befattningen generalläkaren hade för övrigt ursprungligen ett annat innehåll när benämningen togs i bruk 1944 för chefen för den försvarsgemensamma sjukvårdsförvaltning som bildades genom en sammanslagning av de tre försvarsgrenarnas sjukvårdsförvaltning (prop. 1943 nr 180). Vid en sammanvägd bedömning anser regeringen att tillsyns- och kontrollfunktionen inom Försvarsmakten inte längre ska benämnas generalläkaren.

Det faktum att det är frågan om en tillsynsfunktion inom myndigheten Försvarsmakten innebär en ytterligare aspekt i fråga om benämningen. Tillsynsfunktionen är ett i författning reglerat organ som har en avgränsad funktion, vilken den utövar självständigt från Försvarsmakten. Funktionen uppvisar således likheter med en myndighet. Det faktum att den ingår i myndigheten Försvarsmakten gör dock att det verkar rimligare och att det bättre passar in i organisationen att ge tillsynsmandatet till en särskild tjänsteman på sätt som man gjort historiskt inom såväl Försvarsmakten som inom vissa myndigheter på transportområdet, där chefen för

Prop. 2016/17:144 Sjöfartsinspektionen respektive luftfartsinspektionen fick ett författningsreglerat ansvar.

Funktionen bör ha en benämning som leder tankarna till tillsyn och kontroll och på ett bättre sätt speglar de olika tillsyns- och kontrollområdena. Att använda benämningen miljöinspektör som *Gävle kommun* föreslår är inte lämpligt då ordalydelsen enbart avspeglar tillsynsfunktionens ansvar på miljöområdet. *Sveriges läkarförbund* påtalar att namnbytet kan skapa förvirring genom att den föreslagna benämningen kan tolkas som att sjukvårdsverksamheten är mer perifer än vad förbundet anser att den bör vara. I formuleringen hälsa och miljö ryms dock hälso- och sjukvård för människor och djur, tandvård, smittskydd, miljö- och hälso- skydd samt livsmedelssäkerhet. Regeringen anser därför, i likhet med utredningen, att generalläkaren ska byta benämning till försvarsinspektören för hälsa och miljö. Den förändrade benämningen är inte på något sätt avsedd att påverka funktionens ställning i negativ riktning, utan försvarsinspektören ska ha den motsvarande starka ställning som generalläkaren har i dag.

Namnbytet medför att alla författningar som omnämner generalläkaren behöver ändras. I fråga om lagar handlar det om 30 § strålskyddslagen (1988:220), 9 kap. 8 §, 11 kap. 9 b §, 18 kap. 1 § och 26 kap. 3 § miljöbalken samt 16 § lagen (2006:1570) om skydd mot internationella hot mot människors hälsa. Regeringen föreslår därför att generalläkaren byts ut till försvarsinspektören för hälsa och miljö i dessa bestämmelser.

Om Försvarsmakten framöver ska använda benämningen generalläkaren för en annan tjänsteman är det viktigt att myndigheten först säkerställer att information om den förändrade användningen kommuniceras på ett tydligt sätt för att undvika missförstånd.

7 Överklagande av beslut enligt lagen om foder och animaliska biprodukter

7.1 Offentlig kontroll av foder, animaliska biprodukter och primärproduktion

Bestämmelserna i lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter och förordningen (2006:814) om foder och animaliska biprodukter är komplement till EU:s regelverk, se tillkännagivande (2014:787) om de EU-bestämmelser som kompletteras av lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter.

Animaliska biprodukter definieras i artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1069/2009 av den 21 oktober 2009 om hälso- bestämmelser för animaliska biprodukter och därav framställda produkter som inte är avsedda att användas som livsmedel och om upphävande av förordning (EG) nr 1774/2002 (förordningen om animaliska biprodukter) som hela kroppar eller delar av kroppar från djur, produkter av animaliskt ursprung eller andra produkter som fås från djur och inte är avsedda som livsmedel, inbegripet ägg, embryon och sperma.

Exempel på animaliska biprodukter är döda djur och biprodukter från slaktade djur. 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, se artikel 3 f i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 183/2005 av den 12 januari 2005 om fastställande av krav för foderhygien.

Kontrollmyndigheternas befogenheter framgår av 21–27 §§ lagen om foder och animaliska biprodukter. Dessa bestämmelser reglerar rätten till upplysningar och tillträde, möjligheten att meddela förelägganden och förbud, vite, särskilda ingripanden, rättelse och hjälp av Polismyndigheten.

Enligt 12 § lagen om foder och animaliska biprodukter utövas den offentliga kontrollen av Statens jordbruksverk, länsstyrelserna, andra statliga myndigheter och kommunerna i enlighet med vad regeringen bestämmer.

Jordbruksverket har 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 11 § andra stycket förordningen om foder och animaliska biprodukter får Jordbruksverket överlämna kontrolluppgifter till länsstyrelserna och Statens veterinärmedicinska anstalt. Till följd av ett sådant överlämnande ansvarar länsstyrelserna 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 offentlig kontroll av foder och animaliska biprodukter, SJVFS 2007:21).

Enligt 12 § förordningen om foder och animaliska biprodukter 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 gödningsmedel och hantering av naturgödsel i primärproduktionen.

Av 13 § förordningen om foder och animaliska biprodukter 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 Livsmedelsverket.

Eftersom ingen annan myndighet har det utpekade ansvaret för kontrollen av primärproduktion, foder och animaliska biprodukter inom

Prop. 2016/17:144 Försvarsmakten ingår denna kontroll i Jordbruksverkets, Livsmedelsverkets, länsstyrelsernas och kommunernas kontrollansvar. Denna kontroll synes dock utövas i begränsad omfattning.

I praktiken kontrollerar generalläkaren till viss del foder och animaliska biprodukter som en del av djurskyddskontrollen respektive livsmedelskontrollen. Vid hamnar och flygplatser samt på fartyg som hantear matavfall från tredjeland, dvs. utanför EU, informerar generalläkaren om gällande krav utifrån EU-förordningen om animaliska biprodukter.

Tillsynsfunktionens kontrollansvar när det gäller verksamheter med djur omfattar Försvarsmaktens häst- och hundhållning (för närvarande ett häststall och 25 hundgårdar) samt slakt under överlevnadsutbildningar och försöksdjursverksamhet. Eftersom de hästar som används av Försvarsmakten inte är livsmedelsproducerande djur är myndigheten som utfordrar dessa inte att anses som foderföretagare. Försvarsmakten står dock likväl under kontroll enligt foderlagstiftningen. Inom Försvarsmaktens försöksdjurshantering är griskroppar en animalisk biprodukt. Djurkropparna samlas in av transportföretag registrerade för ändamålet och förbränning sker på godkänd anläggning. Om Försvarsmakten ska använda animaliska biprodukter i försök krävs tillstånd från Jordbruksverket. Inom Försvarsmakten förekommer också en liten del animaliska biprodukter i form av gödsel, hovmaterial och liknande vilket genereras av hästarna. Den vanligaste animaliska biprodukten inom Försvarsmakten torde emellertid vara det matavfall som alstras vid livsmedelshanteringen. Till det kommer en liten del avfall från före detta livsmedel (matavfall är sådant som varit på tallriken, medan före detta livsmedel inte har varit det). Avfallet ska hållas separerat från livsmedlen och återvinnas på rätt sätt.

Hantering av animaliska biprodukter inom Försvarsmakten förekommer alltså såväl i restauranger som under fältförhållanden och i djurhållningen. Någon primärproduktion förekommer för närvarande inte inom Försvarsmakten.

Utredningens förslag om kontrollen av foder och animaliska biprodukter

Utredningen konstaterar att det är viktigt, framförallt för att hindra smittspridning men även för kretsloppet, att det sker 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 enligt utredningen är att försvarsinspektören för hälsa och miljö får ett utpekat kontrollansvar över animaliska biprodukter. Samma skäl gör sig även gällande på foderområdet. Tillsynsfunktionens djurskyddskontroll kan inte ersätta foderkontrollen.

Även om någon primärproduktion i dag inte förekommer inom Försvarsmakten kan det inte uteslutas att det i framtiden kan uppstå behov av sådan produktion. Utredningen föreslår därför att den föreslagna kontrollen även ska avse primärproduktion.

Enligt utredningens mening bör försvarsinspektören för hälsa och miljö kontrollansvar även omfatta kontrollen av insamling, uppsamling, omlastning och transport av andra animaliska biprodukter än matavfall. Jordbruksverket har enligt 11 § förordningen om foder och animaliska biprodukter överlämnat denna kontroll till länsstyrelserna. Jordbruks-

verket bör därför även få lämna över sådan kontrolluppgift till försvarsinspektören för hälsa och miljö. Jordbruksverket bör som en konsekvens av förslaget även göra nödvändiga ändringar i myndighetens föreskrifter om offentlig kontroll av foder och animaliska biprodukter (SJVFS 2007:21).

Som en konsekvens av det utpekade kontrollansvaret bör, enligt utredningen, försvarsinspektören 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 som livsmedel och om upphävande av förordning (EG) nr 1774/2002. Med det följer en skyldighet att bland annat registrera och godkänna anläggningar på ett visst angivet sätt.

Enligt utredningen bör försvarsinspektören för hälsa och miljö kontroll på området omfatta verksamheter som bedrivs inom Försvarsmakten och Försvarets materielverk av eller för respektive myndighet. Även privata verksamhetsutövare omfattas således av kontrollen.

För att åstadkomma rättelse bör inspektören, enligt utredningen, få rätt att meddela förelägganden och förbud samt ges rätt till tillträde och upplysningar m.m. enligt 21 och 23 §§ lagen om foder och animaliska biprodukter. 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 enligt 24–27 §§. I likhet med i fråga om livsmedelslagstiftningen bör inspektören dock ha möjlighet att tillgripa sådana sanktioner när det gäller kontrollen av de privata verksamhetsutövarna inom Försvarsmakten och Försvarets materielverk.

De remissinstanser som har uttalat sig över utredningens förslag i denna del är positiva till förslagen.

Utredningens förslag utgörs huvudsakligen av ändringar på förordningsnivå. I det följande behandlas det förslag som förutsätter lagändring.

7.2 Beslut som gäller Försvarsmakten och Försvarets materielverk ska överklagas till regeringen

Regeringens förslag: Beslut enligt lagen om foder och animaliska biprodukter som gäller Försvarsmakten eller Försvarets materielverk ska överklagas till regeringen.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har uttalat sig i denna del.

Skälen för regeringens förslag: Enligt 32 § lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter får beslut av Jordbruksverket eller av en annan statlig förvaltningsmyndighet enligt denna lag samt enligt föreskrifter och EU-bestämmelser på området överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Utredningen föreslår att försvarsinspektören för hälsa och miljö ska överta den offentliga kontrollen av foder och animaliska biprodukter och att kontrollbesluten 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 bland annat prop. 1983/84:120). Som allmän princip gäller att tvist mellan statliga myndigheter överklagas till regeringen (jfr bland annat 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 däremot 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.

Regeringen instämmer i att det, trots den ovan nämnda målsättningen, finns goda skäl att låta regeringen pröva beslut enligt lagen om foder och animaliska biprodukter som riktar sig mot Försvarsmakten eller Försvarets materielverk. Dessa myndigheters verksamhet är av speciellt slag och i förhållande till Försvarsmakten är det fråga om en typ av myndighetsintern tvist när oenighet uppstår mellan tillsynsfunktionen och kontrollobjektet. I synnerhet vid höjd beredskap är det angeläget att den slutliga avdömningen görs av regeringen. En motsvarande ordning gäller också för överklagande av generalläkarens beslut på miljöområdet, jfr 18 kap. 1 § 2 miljöbalken. En sådan bestämmelse bör därför föras in i lagen om foder och animaliska biprodukter.

Lagrådet anser att uttrycket ”som riktar sig mot” i lagrådsremissens förslag är mindre lämpligt eftersom det är oklart vad det innebär. Lagrådet förordar att den föreslagna bestämmelsen i stället bör knyta an till reglerna om överklagande i förvaltningslagen och den terminologi som används där. Orden ”som riktar sig mot Försvarsmakten” bör enligt Lagrådet således ersättas med ”som gått Försvarsmakten emot”.

Eftersom den aktuella meningen inte är avsedd att reglera beslutens överklagbarhet, utan enbart utgör en forumregel, väljer regeringen att beakta Lagrådets synpunkt genom att bland annat formulera om ”som riktar sig mot Försvarsmakten eller Försvarets materielverk” till ”som gäller Försvarsmakten eller Försvarets materielverk”.

Se vidare avsnitt 8.3 i fråga om överklagande av beslut enligt djurskyddslagen.

8 Ökade möjligheter att ingripa enligt djurskyddslagen

Prop. 2016/17:144

8.1 Offentlig kontroll av djurskyddet

Enligt 24 § första stycket djurskyddslagen (1988:534) utövar länsstyrelserna och andra statliga myndigheter, i enlighet med vad regeringen bestämmer, den offentliga kontrollen av efterlevnaden av 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. Kontrollmyndigheten ska enligt andra stycket i samma bestämmelse ha tillgång till djurskyddsutbildad personal i den omfattning som behövs för att myndigheten ska kunna fullgöra sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt. Av 24 a § följer att regeringen utser en samordnande kontrollmyndighet som vid behov lämnar råd och hjälp samt att kontrollmyndigheterna bland annat genom rådgivning ska underlätta för den enskilde att fullgöra sina skyldigheter. Kontrollmyndigheten ska vidare, enligt 24 b §, verka för att överträdelser beivras. I 25 och 25 b §§ finns bestämmelser om föreskrifter om kontrollen och avgifter.

Rätten att meddela förelägganden eller förbud enligt 26 § första stycket djurskyddslagen 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. Av andra stycket följer att förelägganden och förbud får förenas med vite. Enligt tredje stycket får kontrollmyndigheten besluta att rättelse ska ske på bekostnad av den som inte följt lagstiftning eller beslut på området.

Rätten till tillträde och upplysningar m.m. i 27 § första och andra styckena 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. Den som är föremål för offentlig kontroll ska enligt tredje stycket i samma bestämmelse tillhandahålla den hjälp som behövs för att kontrollen ska kunna genomföras. Enligt 27 a § ska Polismyndigheten lämna den hjälp som behövs för utövandet av den offentliga kontrollen eller verkställighet av beslut.

28 § djurskyddslagen innehåller undantag för djur som används inom Försvarmakten: för dessa gäller inte bestämmelserna i 24–25 §§, 25 b § första stycket 1 och 26–27 a §§.

Enligt 59–60 a §§ djurskyddsförordningen (1988:539) är länsstyrelserna, eller i vissa fall Statens jordbruksverk och Livsmedelsverket, behöriga myndigheter att utöva kontrollen över den civila verksamheten.

8.2 Djur som används inom Försvarsmakten ska omfattas av delar av den offentliga kontrollen

Regeringens förslag: Djur som används inom Försvarsmakten ska omfattas av vissa av djurskyddslagens bestämmelser om offentlig kontroll. Tillsynsfunktionen ska därmed bland annat ha möjlighet att meddela förelägganden och förbud samt ha rätt till upplysningar och tillträde. Den nuvarande uppräkningsdelen i djurskyddslagen som inte gäller för djur som används inom Försvarsmakten ska därmed inskränkas.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår dessutom att djurskyddslagens (1988:534) bestämmelser om samordning av kontrollmyndigheter och vägledning m.m. till dessa myndigheter och till enskilda samt om att kontrollmyndigheten ska verka för att överträdelser beivras (24 a och 24 b §§) och om föreskrifter (25 §) ska bli tillämpliga vid offentlig kontroll av djurskyddet inom Försvarsmakten. Utredningen föreslår också att formuleringen ”djur som används inom Försvarsmakten” ska ändras till ”djur som Försvarsmakten hanterar”.

Remissinstanserna: *Statens jordbruksverk* och *Veterinärer i Sverige* tillstyrker utredningens förslag. *Generalläkaren* tillstyrker förslaget att djur som används inom Försvarsmakten inte längre ska vara undantagna från djurskyddslagens bestämmelser om offentlig kontroll. Generalläkaren anser dock att undantagsbestämmelsen ska inskränkas ytterligare på så sätt att även hänvisningen till 24 § andra stycket stryks. Generalläkaren avstyrker förslaget om att formuleringen ”djur som används inom Försvarsmakten” ska ändras till ”djur som Försvarsmakten hanterar”. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* anser att det är positivt att det inom djurskyddsområdet blir tydligare genom att generalläkaren får meddela förelägganden. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* stödjer utredarens förslag att djurskyddskontrollen av Försvarsmaktens djur ska utföras av tillsynsfunktionen. Enligt länsstyrelsen minimerar förslaget problematiken kring säkerhetsklassning och offentlighets- och sekretessregler, samt ger en viss möjlighet att ställa krav på åtgärder i de fall brister upptäcks utomlands. *Djurskyddet Sverige* anser inte att tillsynsfunktionen för djurskyddet inom försvaret fortsatt ska ligga under Försvarsmakten. *Djurens Rätt* avstår från att yttra sig. Övriga remissinstanser uttalar sig inte om förslagen i denna del.

Skälen för regeringens förslag: Generalläkarens mandat i fråga om djurskydd framgår av 21 § förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten. De verksamheter med djur som ingår i generalläkarens uppdrag omfattar Försvarsmaktens häst- och hundhållning (bland annat minhundar), försöksdjursverksamhet och slakt under överlevnadsutbildningar.

Eftersom djur som används inom Försvarsmakten genom 28 § djurskyddslagen undantas från lagens bestämmelser om offentlig kontroll, saknar generalläkaren ett uttryckligt författningsstöd för att besluta om ingripanden mot verksamhetsutövaren i fall då djurhållningen inte bedrivs i enlighet med djurskyddslagens bestämmelser. Detta undantag

grundas enligt förarbetena till djurskyddslagen på säkerhetsskäl, då det inte ansågs lämpligt att en hälsovårdsnämnd skulle ha rätt att ingripa mot en militär myndighet eller att utomstående skulle ha rätt till tillträde till militära stallar (prop. 1987/88:93 s. 67 och prop. 1944:43 s. 62). Undantaget gäller emellertid enbart kontrollen. De materiella reglerna i djurskyddslagen gäller alltså även för djur som används inom Försvarsmakten. Djurhållningen inom Försvarsmakten omfattas således av djurskyddslagens krav.

Djurskyddet Sverige anser att trots de förändringar som utredningen föreslår i själva tillsynsfunktionen, så kan inte djurskyddet för försvarets djur anses vara säkert om en myndighet utövar sin egen tillsyn. Av de alternativ som listas i utredningen anser organisationen att länsstyrelserna är lämpliga att sköta tillsynen inom djurskyddsområdet, under förutsättning att berörda länsstyrelser tilldelas utökade medel för denna tillsyn. Organisationen bedömer att länsstyrelsen, med sin kompetens inom djurskydds- och tillsynsområdet, kan göra en oberoende tillsyn av försvarets djur och därmed säkra deras välfärd på ett mer tillförlitligt sätt än generalläkarfunktionen.

Liksom utredningen anser regeringen att det finns behov av offentlig kontroll av djurskyddet inom Försvarsmakten och att generalläkaren är väl lämpad att utöva den kontrollen. Fördelarna med att låta uppgiften i fråga om djurskyddet ligga kvar på tillsynsfunktionen överväger nackdelarna med att flytta över ansvaret till länsstyrelserna och de andra kontrollmyndigheterna. Detta gäller bland annat i fråga om Försvarsmaktens behov av sekretesskydd för sin verksamhet och omfattningen av den djurskyddskontroll som kan förväntas utövas i fråga om Försvarsmaktens djurhållning i Sverige och utomlands. Om kontrollen utövas av tillsynsfunktionen och inte av de civila kontrollmyndigheterna, utgör de säkerhetsskäl som motiverade nuvarande undantag från kontrollbestämmelserna inte hinder mot en offentlig kontroll av djurskyddet inom Försvarsmakten.

Enligt utredningen bör tillsynsfunktionens kontroll enbart 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”.

Enligt *generalläkaren* har det inte rätt några oklarheter om innebörd eller avgränsningar av begreppet ”djur som används inom Försvarsmakten”. Generalläkaren ifrågasätter om den föreslagna lydelsen ger tillsynsfunktionen mandat att fortsätta att utföra djurskyddskontroller av hemvärnssoldaternas privata hundar som ofta används under militära övningar. Detta behöver enligt generalläkaren klargöras. Eftersom civila kontrollmyndigheter normalt inte har tillträde på området under militära övningar skulle alternativet vara att dessa hundar står helt utanför djurskyddskontrollen när de används inom Försvarsmakten.

Regeringen anser att den nuvarande formuleringen ”djur som används inom Försvarsmakten” är väl avvägd. Den förändrade formulering som utredningen föreslår skulle medföra ytterligare en inskränkning av det nuvarande undantaget i fråga om Försvarsmakten och att ordinarie kontrollregler därmed skulle bli tillämpliga på de privatägda djur (till exempel hundar och hästar) som används inom Försvarsmakten. De

Prop. 2016/17:144 civila kontrollmyndigheterna skulle således ansvara för den kontrollen. En sådan ordning är varken effektiv eller lämplig. Som generalläkaren påtalar riskerar också privatägda djur som används i militär verksamhet att i praktiken stå utan kontroll enligt djurskyddslagen. Den nuvarande formuleringen bör därför behållas.

Genom att den offentliga kontrollen föreslås omfatta djurskyddet inom Försvarmakten, bör försvarsinspektören för hälsa och miljö också ges ingripandemöjligheter i form av möjlighet att meddela förelägganden och förbud enligt 26 § första stycket samt tillträdes- och upplysningsrätt m.m. enligt 27 § första och tredje styckena djurskyddslagen. Med hänsyn till Försvarmaktens speciella verksamhet är det emellertid inte motiverat att ge tillsynsfunktionen rätt att besluta om rättelse enligt 26 § tredje stycket eller begära hjälp av Polismyndigheten enligt 27 a §. Det finns inte heller tillräckliga skäl att göra avsteg från den restriktiva hållningen i fråga om att meddela vitesföreläggande mot en statlig aktör (se prop. 2012/13:143 s. 66–67). Tillsynsfunktionen ska således inte ha rätt att förena förelägganden med vite enligt 26 § andra stycket djurskyddslagen.

Bestämmelserna i 24 a § om samordning av kontrollmyndigheter och vägledning m.m. till dessa myndigheter och till enskilda samt i 24 b § om att kontrollmyndigheten ska verka för att överträdelser beivras, lämpar sig mindre väl för Försvarmaktens verksamhet. Dessa bestämmelser bör därför – till skillnad från utredningens förslag – även i fortsättningen vara undantagna i fråga om djur som används inom Försvarmakten. Detsamma gäller vissa av de föreskrifter som Jordbruksverket får meddela om hur den offentliga kontrollen ska bedrivas och skyldigheten för kontrollorganen att lämna information till myndigheten (25 § djurskyddslagen och 65 § djurskyddsförordningen [1988:539]). Därmed bör även 25 § även i fortsättningen vara undantagen i fråga om djur som används inom Försvarmakten. I stället får försvarsinspektören för hälsa och miljö med stöd av 21 § förordningen med instruktion för Försvarmakten meddela interna föreskrifter för Försvarmakten om hur den offentliga kontrollen ska bedrivas. Det faller sig då naturligt att försvarsinspektören söker vägledning i Jordbruksverkets föreskrifter i den mån det är lämpligt. Bestämmelsen i 25 b § första stycket 1 om avgifter för kontrollen ska alltså undantas, då det inte är aktuellt för tillsynsfunktionen att ta ut avgifter från Försvarmakten.

Mot bakgrund av att försvaret är en nationell angelägenhet bör inte EU:s institutioner ha rätt till upplysningar och tillträde m.m. Undantag bör därför även fortsättningsvis göras för 27 § andra stycket djurskyddslagen.

Generalläkaren anser att undantagsbestämmelsen ska inskränkas ytterligare på så sätt att även hänvisningen till 24 § andra stycket stryks. Som offentlig kontrollmyndighet har tillsynsfunktionen en skyldighet att ha tillgång till personal med nödvändig kompetens enligt artikel 6 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. Ett undantag i detta hänseende i svensk lagstiftning bedöms enligt generalläkaren både sakna grund och vara i strid med EUrätten.

Den som tilldelas ansvaret för att utöva tillsyn och kontroll förutsätts ha tillräcklig kompetens för att utföra sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt. Till skillnad från generalläkaren anser regeringen emellertid att eftersom försvaret är en nationell angelägenhet, ska det inte införas något författningsreglerat krav i enlighet med kontrollförordningen i fråga om tillgången till djurskyddsutbildad personal. Bestämmelsen i 24 § andra stycket djurskyddslagen ska därmed alltjämt undantas i fråga om Försvarmakten.

8.3 Beslut som gäller Försvarmakten ska överklagas till regeringen

Regeringens förslag: Beslut enligt djurskyddslagen som gäller Försvarmakten ska som huvudregel överklagas till regeringen.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: *Länsstyrelsen i Norrbottens län* anser att det är positivt att besluten blir överklagbara. Övriga remissinstanser uttalar sig inte om utredningens förslag i denna del.

Skälen för regeringens förslag: Enligt 38 § djurskyddslagen (1988:534) får en statlig förvaltningsmyndighets beslut i ett enskilt fall enligt lagen överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut av en statlig förvaltningsmyndighet får i stället överklagas till regeringen. För överklagande av beslut av en djurförsöksetisk nämnd gäller särskilda bestämmelser i 37 a § djurskyddslagen.

Beslut i fråga om djur som används inom Försvarmakten bör få överklagas. En tvist mellan Försvarmakten och försvarsinspektören för hälsa och miljö bör emellertid avgöras av regeringen i stället för av domstol (se avsnitt 7.2). En motsvarande ordning gäller också på miljöområdet (jfr 18 kap. 1 § 2 miljöbalken). En sådan bestämmelse föreslås därför. Även andra beslut enligt djurskyddslagen, till exempel Jordbruksverkets beslut i tillståndsärenden, omfattas av den föreslagna regleringen. Däremot omfattas inte beslut av en djurförsöksetisk nämnd. Vidare får beslut i ett enskilt fall som gäller en enskild även i fortsättningen överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

I förhållande till lagrådsremissen har bestämmelsen justerats till följd av *Lagrådets* synpunkt, se avsnitt 7.2.

9 Tillsynen enligt patientsäkerhetslagen

9.1 Försvarsinspektören för hälsa och miljöns tillsyn över hälso- och sjukvården ska även omfatta Försvarets materielverk – och tillsynsansvaret ska framgå av lag

Regeringens förslag: Försvarsinspektören för hälsa och miljöns tillsyn över hälso- och sjukvården ska även omfatta Försvarets materielverk. Av patientsäkerhetslagen ska det uttryckligen framgå att försvarsinspektören för hälsa och miljö har tillsynen över hälso- och sjukvården inom Försvarmakten och Försvarets materielverk.

Vidare ska det i patientsäkerhetslagen föras in en bestämmelse som upplyser om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om denna tillsyn med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen.

Utredningens förslag stämmer i sak överens med regeringens men skiljer sig åt lagtekniskt, då utredningen föreslår att regeringen ges ett bemyndigande i patientsäkerhetslagen (2010:659) att i förordning bestämma vilken myndighet som ska ha tillsynen, och att försvarsinspektören för hälsa och miljöns tillsynsansvar, vilket utsträcks till att även gälla Försvarets materielverk, sedan anges i patientsäkerhetsförordningen (2010:1369).

Remissinstanserna: *Inspektionen för vård och omsorg* tillstyrker utredningens förslag till ändringar i patientsäkerhetslagen och patientsäkerhetsförordningen. *Sveriges Tandläkarförbund* ställer sig positivt till att Försvarets materielverk ska omfattas av försvarsinspektören för hälsa och miljöns tillsyn. *Försvarets materielverk* har ingen invändning mot att omfattas av försvarsinspektörens tillsyn. *Generalläkaren* anser att vilka myndigheter dess tillsyn ska omfatta ska bestämmas utifrån ett principiellt resonemang och lika för alla tillsynsområden. Enligt generalläkaren bör tillsynen även omfatta privata verksamhetsutövare, vilket kan komma i fråga på hälso- och sjukvårdsområdet om tjänster upphandlas från privata vårdgivare. *Försvarmakten*, *generalläkaren* och *Sveriges Tandläkarförbund* efterfrågar ett förtydligande i fråga om vad som gäller för tillsyn över tandvården inom Försvarmakten. Se även redogörelsen i avsnitt 5 av remissynpunkterna i fråga om att tillsynsfunktionen behålls inom Försvarmakten.

Skälen för regeringens förslag

Av 7 kap. 1 § första stycket patientsäkerhetslagen framgår det att hälso- och sjukvården och dess personal står under tillsyn av Inspektionen för vård och omsorg. Enligt andra stycket finns det särskilda bestämmelser

för tillsyn över hälso- och sjukvården (men däremot inte individtillsynen) inom Försvarmakten.

Sådana särskilda bestämmelser för Försvarmakten 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 inom Försvarmakten. Några bestämmelser som reglerar hur denna tillsyn ska bedrivas finns inte. I avsaknad av sådana bestämmelser tillämpar generalläkaren analogt de bestämmelser som gäller för Inspektionen för vård och omsorgs tillsyn, främst 7 kap. patientsäkerhetslagen.

Regeringen, liksom utredningen, anser att det är lämpligt att tillsynen enligt patientsäkerhetslagen över Försvarmakten och Försvarets materielverk sker samlat av försvarsinspektören för hälsa och miljö med hänsyn till de nära samband som alltid har funnits mellan myndigheternas verksamheter. Motsvarande skäl finns däremot inte i fråga om övriga försvarsmyndigheter. Om det framöver blir aktuellt för Försvarmakten och Försvarets materielverk med hälso- och sjukvård bedriven av privata verksamhetsutövare får frågan om vem som ska ha den tillsynen övervägas i ett senare sammanhang.

Regeringen delar utredningens bedömning att tillsynsfunktionen inte ska ges ett tillsynsansvar över enskilda läkare, sjuksköterskor eller annan hälso- och sjukvårdspersonal. Inspektionen för vård och omsorg ska således alltjämt ha den tillsynen.

Generalläkarens tillsynsansvar över hälso- och sjukvården inom Försvarmakten framgår i dag vare sig av patientsäkerhetslagen eller av patientsäkerhetsförordningen, vilket bidrar till otydlighet. En bestämmelse om denna tillsyn bör därför föras in. Detta kan göras antingen i patientsäkerhetsförordningen, som utredningen föreslår, eller i patientsäkerhetslagen.

Det är vanligt förekommande att tillsynsmyndigheter pekats ut på förordningsnivå och inte i lag. Eftersom det i 7 kap. 1 § patientsäkerhetslagen uttryckligen anges att det är Inspektionen för vård och omsorg som har tillsynen över hälso- och sjukvården (och dess personal) är det konsekvent att där även reglera försvarsinspektören för hälsa och miljöns ansvar. Regeringen föreslår därför att en sådan bestämmelse förs in i 7 kap. 1 § patientsäkerhetslagen.

Regeringen har för avsikt att på förordningsnivå närmare reglera bland annat hur försvarsinspektören för hälsa och miljöns tillsyn av hälso- och sjukvården inom Försvarmakten och Försvarets materielverk ska utövas samt frågor om överklagande av beslut i tillsynsärenden. Eftersom regleringen därmed inte är uttömmande i lagen utan förutsätts bli kompletterad med föreskrifter på lägre nivå, finns det anledning att ta in en bestämmelse som upplyser om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om denna tillsyn med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen.

Tandvården omfattas av tillsynen

Några remissinstanser efterfrågar ett förtydligande i fråga om vad som gäller för tillsyn över tandvården inom Försvarmakten. *Försvarmakten* hänvisar till hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), i vilken det med

Prop. 2016/17:144 hälso- och sjukvård avses åtgärder för att medicinskt förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador, och att lagtexten anger att det finns särskilda bestämmelser i fråga om tandvård. Med undantag för patientsäkerhetslagen råder det enligt Försvarmakten följaktligen ingen helhetssyn i fråga om patienten då det gäller munnen och tändernas koppling till resten av kroppen. Tolkningen av begreppet hälso- och sjukvård är vidare, enligt Försvarmakten, otydlig i nuvarande 21 § förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarmakten. Det är därför viktigt att definiera vilka lagar och förordningar som omfattas och därmed tydliggöra grunden för generalläkarens tillsyn. I detta sammanhang bör det enligt Försvarmakten även övervägas att tydliggöra behovet av att tandvårdslagen (1985:125) ska anses utgöra grund för tillsynen. Tillsynen av Försvarmaktens verksamhet i Sverige tydliggörs därmed.

Generalläkaren omnämner att Försvarmakten har förmåga att bedriva tandvård vid militära insatser, till exempel i fältsjukhus, och konstaterar att generalläkaren har tillsyn över hälso- och sjukvården men inte över tandvården. Hur tillsynen över tandvården ska bedrivas är enligt generalläkaren oklart, och berörs heller inte i utredningen. Risken är att tillsynen över Försvarmaktens tandvård hamnar i en gråzon. Ansvar för tillsynen bör därför, enligt generalläkaren, klarläggas.

Även *Sveriges Tandläkarförbund* framhäver att det finns en otydlighet i utredningen gällande tillsyn av tandvårdsverksamheten inom Försvarmakten. Myndigheter och lagstiftning är inte konsekvent i användningen av hälso- och sjukvårdsbegreppet. I vissa fall, exempelvis i patientsäkerhetslagen och patientdatalagen omfattas tandvården av begreppet hälso- och sjukvård. I andra sammanhang som i patientlagen och hälso- och sjukvårdslagen räknas tandvården inte in i begreppet hälso- och sjukvård. Förbundet upplever med anledning av detta att det i sammanhang där hälso- och sjukvårdsbegreppet används måste förtydligas huruvida tandvården omfattas eller inte. I utredningen framgår inte vilken definition av hälso- och sjukvårdsbegreppet som används vilket gör att det för förbundet är oklart om tillsyn av tandvården omfattas av generalläkarens och sedermera försvarsinspektörens verksamhet. Även om tandvården är en liten verksamhet inom försvaret önskar förbundet att det klargörs vad som gäller för tillsyn av tandvårdsverksamheten inom densamma.

Regeringen föreslår en bestämmelse i patientsäkerhetslagen (2010:659) om att hälso- och sjukvården inom Försvarmakten och Försvarets materielverk står under tillsyn av försvarsinspektören för hälsa och miljö. Med hälso- och sjukvård enligt den lagen avses bland annat tandvård, varför försvarsinspektören för hälsa och miljö således ska utöva tillsyn även över tandvården inom Försvarmakten och Försvarets materielverk.

9.2 Upplysning i lag om viss reglering på förordningsnivå om lex Maria-anmälningar som gäller Försvarmakten eller Försvarets materielverk

Prop. 2016/17:144

Regeringens bedömning: Anmälningar om allvarlig vårdskada från vårdgivare inom Försvarmakten eller Försvarets materielverk bör regleras särskilt på förordningsnivå.

Regeringens förslag: En upplysning förs in i 3 kap. 5 § patientsäkerhetslagen om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen om anmälningar från vårdgivare inom Försvarmakten eller Försvarets materielverk.

Utredningens förslag skiljer sig från regeringens då utredningen föreslår att det i 3 kap. 5 § patientsäkerhetslagen (2010:659) ska anges att vårdgivare inom Försvarmakten och Försvarets materielverk ska göra anmälan om allvarlig vårdskada och ge in utredning om sådan händelse till försvarsinspektören för hälsa och miljö.

Remissinstanserna: *Generalläkaren* föreslår att det införs en bestämmelse om skyldighet för tillsynsfunktionen att till Inspektionen för vård och omsorg anmäla ärenden enligt lex Maria som rör tillsyn mot enskild hälso- och sjukvårdspersonal. Övriga remissinstanser har inte yttrat sig över utredningens förslag.

Skälen för regeringens bedömning och förslag: I 3 kap. 5 § patientsäkerhetslagen finns bestämmelser om s.k. lex Maria-anmälningar inom hälso- och sjukvården. Vårdgivaren ska till Inspektionen för vård och omsorg anmäla händelser som har medfört eller hade kunnat medföra en allvarlig vårdskada. Vårdgivaren ska samtidigt med anmälan eller snarast därefter till inspektionen ge in den utredning av händelsen som föreskrivs i 3 § första stycket samma kapitel.

Bestämmelsen gäller även för Försvarmakten. Enligt utredningen avser dessa ärenden enbart vårdgivarens verksamhet och är inte individrelaterade. Eftersom Inspektionen för vård och omsorg inte har någon tillsyn över vårdgivare inom Försvarmakten utan enbart utövar individtillsyn, vidtar inspektionen ingen åtgärd med anledning av de anmälningar som avser Försvarmakten.

Tillsynsfunktionen har genom generalläkarens föreskrifter om anmälningskyldighet enligt lex Maria inom Försvarmakten (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 hur Inspektionen för vård och omsorg hanterar motsvarande ärenden (se 7 kap. 8 och 9 §§ patientsäkerhetslagen).

Regeringen anser att det är ändamålsenligt att försvarsinspektören för hälsa och miljö ges mandat att handlägga lex Maria-ärenden i fråga om de vårdgivare som inspektören har tillsynsansvar över. Vårdgivarna bör

Prop. 2016/17:144 därmed också ge in utredningen om händelsen till inspektören. Denna reglering bör dock ske i förordning.

Regeringen har för avsikt att även i annat avseende närmare reglera försvarsinspektören för hälsa och miljö:s tillsyn på hälso- och sjukvårdsområdet. I det förordningsarbetet kommer även generalläkarens förslag om tillsynsfunktionens anmälningsskyldighet till Inspektionen för vård och omsorg att övervägas.

Eftersom regleringen därmed inte är uttömmande i lagen utan förutsätts bli kompletterad med föreskrifter på lägre nivå, finns det anledning att ta in en bestämmelse som upplyser om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om denna tillsyn med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen.

10 Tillsynen enligt smittskyddslagen

10.1 Att försvarsinspektören för hälsa och miljö har tillsynen över smittskyddet i Försvarsmakten och Försvarets materielverk ska regleras i lag

Regeringens förslag: Försvarsinspektören för hälsa och miljö:s ansvar för tillsynen över smittskyddet ska framgå av smittskyddslagen. Denna tillsyn ska omfatta både Försvarsmakten och Försvarets materielverk. Vidare ska det föras in en bestämmelse i lagen som upplyser om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om denna tillsyn med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslår dock att en reglering införs på förordningsnivå om att försvarsinspektören för hälsa och miljö ska ha tillsynen över smittskyddet inom Försvarsmakten och Försvarets materielverk. Utredningens förslag innehåller vidare inte någon upplysningsbestämmelse i smittskyddslagen (2004:168) om föreskrifter på lägre nivå.

Remissinstanserna: *Folkhälsomyndigheten* ser det som positivt att mandatet för generalläkaren förtydligas. *Folkhälsomyndigheten* beklagar dock att behovet av informationsdelning inte belyses tillräckligt i utredningen, vilket är särskilt viktigt inom smittskyddsområdet, där information vid behov kan behöva delas mellan Försvarsmakten, *Folkhälsomyndigheten* och det civila smittskyddet exempelvis i samband med risk för smittspridning inom Sverige eller i händelse av smittoutbrott i utlandet och till sjöss. Eftersom smittskyddslagen inte gäller utanför Sveriges gränser, vill *Folkhälsomyndigheten* vidare framhålla att det vore önskvärt att utreda frågan om möjliga tvångsåtgärder enligt smittskyddslagen mot enskilda i Försvarsmaktens utlandstjänst. *Generalläkaren* påtalar att utredningen föreslår att tillsynsfunktionens tillsyn över smittskyddet ska regleras i både smittskyddsförordningen (2004:255) och förordningen

(2007:1266) med instruktion för Försvarmakten. Generalläkaren ifrågasätter om denna dubbelreglering är lämplig.

Prop. 2016/17:144

Skälen för regeringens förslag: Enligt 9 kap. 1 § smittskyddslagen har Inspektionen för vård och omsorg tillsynen över smittskyddet i landet. Generalläkaren har dock tillsynen över smittskyddet inom Försvarmakten, vilket framgår av 10 § smittskyddsförordningen.

Enligt utredningen bör generalläkarens nuvarande tillsynsansvar över smittskyddet, liksom över hälso- och sjukvård och livsmedel, utvidgas till att även omfatta Försvarets materielverk. Utredningen föreslår också en förtydligad reglering i smittskyddsförordningen av försvarsinspektören för hälsa och miljöns befogenheter och överklagande samt att dennes föreskriftsrätt ska utvidgas till att även gälla Försvarets materielverk.

Regeringen delar utredningens bedömning att försvarsinspektören för hälsa och miljö även bör ha tillsyn över smittskyddet i Försvarets materielverk. Samma skäl för en samlad tillsyn över Försvarmakten och Försvarets materielverk som gör sig gällande när det gäller tillsynen över hälso- och sjukvården (se avsnitt 9.1) gör sig gällande även i fråga om tillsynen över smittskyddet.

När det gäller frågan om försvarsinspektören för hälsa och miljöns ansvar ska framgå av lag eller av förordning anser regeringen, till skillnad från utredningen, att detta bör regleras i smittskyddslagen. Eftersom Inspektionen för vård och omsorgs ansvar anges i lagen blir regleringen därigenom konsekvent. Regeringen gör också motsvarande bedömning i fråga om tillsynen över hälso- och sjukvården (se avsnitt 9.1).

Regeringen avser att i förordning närmare reglera bland annat hur försvarsinspektörens tillsyn ska utövas. Smittskyddslagen bör därmed, på motsvarande sätt som i det föregående föreslås i fråga om patientsäkerhetslagen (2010:659), innehålla en upplysning om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om tillsynen med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen. Likaså avser regeringen att se över formuleringen i förordningen med instruktion för Försvarmakten om inspektörens uppgifter.

De frågor som Folkhälsomyndigheten tar upp om bland annat informationsdelning har inte behandlats av utredningen. Eftersom det därmed saknas beredningsunderlag finns det inte förutsättningar att här gå vidare med de frågorna.

10.2 Bemyndigandet att meddela föreskrifter ska även omfatta smittskyddet i Försvarets materielverk

Regeringens förslag: Bemyndigandet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela vissa föreskrifter om undantag från smittskyddslagens tillämpning på Försvarmakten ska utvidgas till att även omfatta lagens tillämpning på Försvarets materielverk.

Utredningen har inte lämnat något förslag till utvidgning av bemyndigandet för regeringen i smittskyddslagen (2004:168), trots att utredningen föreslår att bemyndigandet för generalläkaren i 10 § smittskyddsförordningen (2004:255) att meddela vissa föreskrifter om undantag från smittskyddslagens tillämpning på Försvarmakten ska utvidgas till att även gälla Försvarets materielverk.

Remissinstanserna har inte uttalat sig i frågan.

Skälen för regeringens förslag: Enligt 9 kap. 4 § andra stycket smittskyddslagen får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om undantag från lagens tillämpning på Försvarmakten, i den mån föreskrifterna inte gäller tvångsåtgärd mot enskild. Regeringen har i 10 § smittskyddsförordningen gett generalläkaren ett bemyndigande att meddela sådana föreskrifter efter samråd med Folkhälsomyndigheten.

Som en konsekvens av att tillsynen över Försvarmakten och Försvarets materielverk föreslås ske samlat av försvarsinspektören för hälsa och miljö, bör föreskriftsrätten enligt ovan gälla i fråga om båda myndigheterna. Regeringen föreslår därför att det aktuella bemyndigandet i smittskyddslagen utvidgas till att även omfatta lagens tillämpning på Försvarets materielverk.

11 Tillsyn och kontroll vid höjd beredskap

Regeringens bedömning: Någon författningsreglering av hur tillsynsfunktionens tillsyn och kontroll ska utövas vid höjd beredskap ska inte införas.

Utredningen har inte behandlat frågan närmare.

Remissinstanserna: *Försvarmakten* saknar utredning beträffande frågan om generalläkarens mandat borde skilja sig åt under grundberedskap respektive höjd beredskap. I vissa delar bör generalläkaren ha ett utökat mandat vid höjd beredskap, till exempel i fråga om kontroll av livsmedel, medan mandatet bör inskränkas i vissa delar då generalläkaren inte bör ha möjlighet att förbjuda verksamheten vid Försvarmaktens sjukvårdsinrättningar.

Skälen för regeringens bedömning: Relevant lagstiftning om tillsyn och kontroll gäller även under höjd beredskap. Det ligger emellertid i sakens natur att tillsyn och kontroll under höjd beredskap, och då ytterst i krig, kan behöva anpassas bland annat utifrån vad som är lämpligt med hänsyn till Sveriges säkerhet. Under höjd beredskap är utgångspunkten att myndigheterna ska fortsätta sin verksamhet så långt det är möjligt med hänsyn till tillgången på personal och förhållandena i övrigt (jfr 4 § förordningen [2015:1053] om totalförsvar och höjd beredskap).

En krigssituation kan innebära att ytterst miljöskadliga åtgärder behöver vidtas för att skydda Sverige. I förarbetena till miljöbalken (prop. 1997/98:45, del 1, s. 192–193) konstateras att Försvarmaktens verksamhet till stor del är av sådan karaktär att den medför en inte obetydlig

miljöpåverkan. Det konstateras att krig är ett av de allvarligaste miljöhoten av alla och att i den mån det krävs för att kunna upprätthålla ett effektivt försvar, så måste det finnas utrymme för att ställa andra krav på försvaret än man gör på samhället i övrigt. Enligt 1 kap. 5 § miljöbalken får regeringen därför, i den utsträckning det på grund av rådande särskilda förhållanden är nödvändigt för att stärka försvarsberedskapen, meddela föreskrifter för totalförsvaret som avviker från miljöbalken, dock inte inom något sådant ämnesområde som föreskrifter måste meddelas i lag för. Regeringen har vidare exempelvis bemyndigats att meddela särskilda föreskrifter om hälso- och sjukvården bland annat i krig (se 33 § hälso- och sjukvårdslagen [1982:763] och 6 kap. 1 § 2 i den nya hälso- och sjukvårdslagen [2017:30]).

Vidare kan det starka skydd för djur som är motiverat under fredstid behöva frångås vid krig och liknande förhållanden, då försvaret av Sverige kan kräva åtgärder som under normala förhållanden inte bör vara tillåtna. Likaså kan det vara nödvändigt att bedriva sjukvård trots att det råder sådana bristfälliga förhållanden som normalt skulle föranleda en tillsynsmyndighet att förbjuda verksamheten. Det kan också tänkas bli aktuellt att ställa skärpta krav på viss verksamhet under höjd beredskap och då ytterst i krig.

Som Försvarsmakten påtalar bör det således vara skillnad på hur tillsyn och kontroll utövas i fredstid jämfört med under höjd beredskap. Det gäller inte bara försvarsinspektören för hälsa och miljö utan även övriga tillsyns- och kontrollmyndigheter. Hur detta närmare ska göras bör avgöras i det enskilda fallet utifrån gällande speciallagstiftning, de rådande förhållandena och vad som är möjligt och lämpligt. I slutändan är det regeringen, i de fall beslut i tillsynsärenden får överklagas dit, som får göra denna avvägning. Någon författningsreglering av frågan bör inte införas. Det kan dock finnas anledning att exempelvis inom ramen för myndigheternas arbete med totalförsvarsplanering närmare analysera frågan om tillsyn och kontroll vid höjd beredskap.

12 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 oktober 2017. De nu gällande bestämmelserna om överklagande ska däremot fortfarande gälla för beslut som har meddelats före ikraftträdandet.

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslår dock att ikraftträdande sker den 1 juli 2017 och bedömer att det saknas behov av övergångsbestämmelser.

Remissinstanserna uttalar sig inte särskilt i dessa frågor.

Skälen för regeringens förslag: De föreslagna lagändringarna bör kunna träda i kraft den 1 oktober 2017. Därmed ges det viss tid för nödvändiga förberedelser, bland annat för tillsynsfunktionen att tillgodogöra

Prop. 2016/17:144 sig den ytterligare kunskap som kan behövas med anledning av de tillkommande uppgifter som funktionen föreslås få.

Tillsynsfunktionen bör ta emot alla ärenden rörande tillsyn och 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 denna ordning behövs ingen särskild bestämmelse.

Förslagen om att beslut enligt djurskyddslagen (1988:534) och lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter ska få överklagas till regeringen i stället för till allmän förvaltningsdomstol bör inte medföra att regeringen ska ta över pågående överklagandeärenden från domstolarna. Inte heller bör regeringen ta över ärenden som avser överklaganden av beslut som har meddelats före ikraftträdandet men där överklagandet ges in efter ikraftträdandedagen. Det finns därmed behov av övergångsbestämmelser om att äldre föreskrifter för överklagande fortfarande ska gälla beslut som har meddelats före den 1 oktober 2017.

13 Konsekvenser

Regeringens bedömning: De ekonomiska konsekvenserna av förslagen för regeringen, Regeringskansliet, tillsynsfunktionen, Försvarmakten och Försvarets materielverk blir marginella och ryms inom de befintliga ramarna. Förslagen bedöms inte påverka kommuner, lands-ting, enskilda, sysselsättning eller jämställdhet.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna uttalar sig inte särskilt i dessa delar.

Skälen för regeringens bedömning

Konsekvenser av förslaget om tillsynsfunktionens benämning

Förslaget att generalläkaren ska byta namn till försvarsinspektören för hälsa och miljö medför att benämningen på ett tydligare och bättre sätt speglar tillsyns- och kontrolluppdraget. Förslaget kommer att föranleda visst administrativt merarbete för Försvarmakten och tillsynsfunktionen bland annat i form av ändring i styrdokument och mallar. Det kommer att finnas behov av informationsspridning, såväl externt som internt, så att tillsynsfunktionens nya benämning blir känd. Merkostnaderna förväntas dock bli marginella. Utredningen, som konstaterar att Försvarmakten är van att hantera organisationsförändringar och att huvuddelen av det administrativa merarbetet kan utföras effektivt med hjälp av IT-stöd, uppskattar att de sammantagna kostnadsökningarna för Försvarmaktens del främst för arbetet med anledning av namnändringen sammantaget förväntas uppgå till högst 100 000 kronor engångsvis. Utredningen bedömer att kostnaderna ryms inom Försvarmaktens och tillsynsfunktionens befintliga ramar. Regeringen delar den bedömningen.

Konsekvenser av förslaget om att Försvarsmakten ska omfattas av den offentliga kontrollen av djurskyddet och att beslut enligt lagen ska få överklagas till regeringen

Förslaget om att djur som används inom Försvarsmakten ska omfattas av den offentliga kontrollen av djurskyddet och om rätt till ingripandemöjligheter för kontrollmyndigheten leder inte till nämnvärt ökad arbetsbelastning för tillsynsfunktionens del. Generalläkaren utövar redan idag tillsyn över djurskyddet. Genom förslaget om utvidgade ingripandemöjligheter bör tillsynen och kontrollen bli mer effektiv, varför förslaget inte förväntas leda till några ökade kostnader för tillsynsfunktionen utan kan snarare leda till besparingar. Övriga bestämmelser i djurskyddslagen (1988:534) som föreslås bli tillämpliga leder inte heller till några märkbara kostnadsökningar för tillsynsfunktionen. För Försvarsmakten innebär inte förslaget några kännbara kostnadsökningar.

Eftersom djur som används inom Försvarsmakten i dag inte omfattas av offentlig kontroll enligt djurskyddslagen medför förslaget inga konsekvenser för de allmänna förvaltningsdomstolarna i fråga om att beslut i kontrollärendena ska få överklagas till regeringen. Förslaget kan däremot komma att påverka regeringen och Regeringskansliet. Eftersom det inte förväntas bli aktuellt med förelägganden eller förbud annat än vid något enstaka tillfälle uppskattas också att antalet överklaganden blir mycket lågt. För de allmänna förvaltningsdomstolarnas del innebär förslaget däremot en viss lättnad då även andra beslut enligt djurskyddslagen än beslut i kontrollärenden framöver får överklagas till regeringen i stället för till domstol.

Mot bakgrund av ovanstående bedömer regeringen att de ekonomiska konsekvenserna av förslaget blir marginella för regeringen, domstolar, Regeringskansliet, tillsynsfunktionen och Försvarsmakten och att eventuella kostnadsökningar därmed ryms inom de befintliga ramarna.

Konsekvenser av förslaget om att beslut om foder och animaliska biprodukter får överklagas till regeringen

Förslaget om att beslut i ärenden om foder och animaliska biprodukter ska få överklagas till regeringen innebär att de allmänna förvaltningsdomstolarna kan få en något lägre ärendetillströmning. En motsvarande ärendeökning kan bli aktuell för regeringen och Regeringskansliet som därvid får en ny typ av överklagandeärende att handlägga. Det förväntas dock inte bli fråga om någon märkbar förändring. Regeringen bedömer därmed att de ekonomiska konsekvenserna av förslaget blir marginella.

Konsekvenser av förslaget om att tillsynsfunktionens tillsyn över hälso- och sjukvården och smittskyddet utvidgas till att även avse Försvarets materielverk

Försvarets materielverk bedriver hälso- och sjukvård vid en verksamhet där ett fåtal anställda utgör hälso- och sjukvårdspersonal. I övrigt utnyttjar Försvarets materielverk hälso- och sjukvård som bedrivs i Försvarsmaktens försvarshälsas organisation. Förslaget om att försvarsinspektören för hälsa och miljöns tillsyn över hälso- och sjukvården och smittskyddet även ska avse Försvarets materielverk innebär därmed inga nämnvärda kostnadsökningar för tillsynsfunktionen eftersom denna re-

Prop. 2016/17:144 dan i dag, genom sin tillsyn av försvarshälsan, till stor del redan utövar den föreslagna tillsynen. För Försvarets materielverks del bedöms förslagen inte ge några ekonomiska konsekvenser. Förslagen får inte heller någon ekonomisk påverkan på Inspektionen för vård och omsorg eftersom myndigheten i praktiken inte utövar någon tillsyn över Försvarets materielverk.

Konsekvenser för kommuner och landsting

Förslagen bedöms inte påverka kommuner och landsting.

Övergripande om konsekvenser med anledning av de samlade förslagen om tillsynen

Förslagen i denna lagrådsremiss, som ger de övergripande förutsättningarna för tillsynsfunktionen, bedöms medföra enbart marginella ekonomiska konsekvenser. I förlängningen är dock avsikten att konkretisera förslagen genom förordningsändringar. Enligt utredningen leder i stort sett samtliga förslag till endast mindre kostnadsökningar för tillsynsfunktionen. Om tillsynsfunktionen ska kunna behålla samma motiverade ambitionsnivå för tillsynen och kontrollen som i dag bedömer utredningen att det fordras sammantaget ytterligare en halv till en årsarbetskraft. Utredningen föreslår att tillsynsfunktionens ökade kostnader finansieras via Försvarmaktens anslag. Andra statliga myndigheter, kommuner eller företag bedöms inte påverkas annat än ytterst marginellt. Förslagen bedöms inte påverka sysselsättningen eller jämställdheten.

Regeringen delar utredningens bedömning. De ökade kostnader som kan förväntas uppkomma genom de förslag som regeringen avser att lämna på förordningsnivå bedöms rymmas inom befintliga ramar.

14 Författningskommentar

14.1 Förslaget till lag om ändring i strålskyddslagen (1988:220)

30 §

Ändringar görs i *tredje* och *fjärde styckena* som en konsekvens av förslaget om att tillsynsfunktionen ska byta benämning från generalläkaren till försvarsinspektören för hälsa och miljö. Det innebär ingen ändring i sak.

Skälen för ändringen redogörs närmare för i avsnitt 6.
Därutöver görs språkliga ändringar i samtliga stycken.

14.2 Förslaget till lag om ändring i djurskyddslagen (1988:534)

Prop. 2016/17:144

28 §

Ändringarna innebär att delar av den offentliga kontrollen enligt djurskyddslagen (1988:534) kommer att omfatta djur som används inom Försvarsmakten och att försvarsinspektören för hälsa och miljö vid sin kontroll ska ha rätt till vissa av lagens ingripandemöjligheter. Paragrafen ska därmed inte längre göra undantag från bestämmelserna om kontrollmyndigheter (24 § första stycket), möjligheten att meddela förelägganden och förbud (26 § första stycket) och rätten till upplysningar, tillträde m.m. (27 § första och tredje styckena). Dessa bestämmelser ska därmed framöver gälla i fråga om de djur som används inom Försvarsmakten.

Undantag ska däremot även i fortsättningen göras i fråga om samordnande myndighet och kontrollmyndighetens rådgivning till enskilda (24 a §), kontrollmyndighetens skyldighet att verka för att överträdelse beivras (24 b §), föreskrifter om offentlig kontroll och kontrollorganens rapporteringsskyldighet till den samordnande kontrollmyndigheten (25 §), föreskrifter om avgifter för den offentliga kontrollen (25 b § första stycket 1), kontrollmyndighetens rätt att förena förelägganden med vite eller besluta om rättelse (26 § andra och tredje styckena) samt rätten att begära hjälp av Polismyndigheten (27 a §).

Den tillträdes- och upplysningsrätt m.m. som i 27 § andra stycket ges till EU:s institutioner och inspektörer och experter som utsetts av institutionerna ska också, med hänsyn till att försvaret är en nationell angelägenhet, även i fortsättningen vara undantagen i fråga om Försvarsmakten. Detsamma gäller bestämmelsen i 24 § andra stycket om tillgång till djurskyddsutbildad personal.

Skälen för ändringarna redogörs närmare för i avsnitt 8.2.

38 §

I *femte stycket* föreslås ett tillägg som innebär att sådana beslut i ett enskilt fall enligt djurskyddslagen som räknas upp i första stycket och som gäller Försvarsmakten överklagas till regeringen. Detta utgör ett undantag från det som annars gäller enligt första stycket om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Bestämmelsen har justerats till följd av *Lagrådets* synpunkt, se avsnitt 8.3.

Övergångsbestämmelsen innebär att domstolarna inte ska överlämna pågående ärenden om överklagande av beslut enligt djurskyddslagen till regeringen. Inte heller ska regeringen ta över ärenden som avser överklaganden av beslut som har meddelats före ikraftträdandet men där överklagandet ges in efter ikraftträdandedagen.

Skälen för ändringen redogörs närmare för i avsnitt 8.3 och avsnitt 12.

Därutöver görs en språklig ändring i samma stycke.

14.3 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

9 kap. 8 §

I *tredje stycket* föreslås en ändring som en konsekvens av förslaget om att tillsynsfunktionen ska byta benämning från generalläkaren till försvarsinspektören för hälsa och miljö. Det innebär ingen ändring i sak.

Skälen för ändringen redogörs närmare för i avsnitt 6.

Därutöver görs språkliga ändringar i samtliga stycken.

11 kap. 9 b §

Ändring med anledning av namnbytet görs i *andra stycket* . Se vidare under 9 kap. 8 §.

Därutöver görs språkliga ändringar i *första* och *andra styckena* .

18 kap. 1 §

Ändringen avser *punkten 2* och är en konsekvens av förslaget om namnbyte. Se vidare under 9 kap. 8 §.

26 kap. 3 §

I *första stycket* föreslås en ändring som en konsekvens av förslaget om namnbyte. Se vidare under 9 kap. 8 §.

Därutöver görs en språklig ändring i samma stycke.

14.4 Förslaget till lag om ändring i smittskyddslagen (2004:168)

9 kap. 1 §

I *första stycket* föreslås en upplysning om att det i ett andra stycke finns undantag från bestämmelsen om att Inspektionen för vård och omsorg har tillsynen över smittskyddet i landet. Därutöver görs språkliga ändringar.

Av *andra stycket* , som är nytt, framgår det att försvarsinspektören för hälsa och miljö har tillsynen över smittskyddet inom Försvarmakten och Försvarets materielverk. Att Försvarets materielverk omfattas av tillsynsfunktionens ansvar är en utvidgning av vad som gäller i dag. Vidare förs det i stycket in en bestämmelse som upplyser om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om denna tillsyn med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen.

Skälen för ändringarna redogörs närmare för i avsnitt 10.1.

9 kap. 4 §

Ändringen avser *andra stycket* och innebär att bemyndigandet för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela vissa föreskrifter om undantag från smittskyddslagens tillämpning på Försvarmakten, utsträcks till att även omfatta tillämpningen på Försvarets materielverk.

Skälen för ändringen redogörs närmare för i avsnitt 10.2.

Därutöver görs språkliga ändringar i samma stycke.

14.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter Prop. 2016/17:144

32 §

Bestämmelsen i *tredje stycket*, som är ny, innebär att beslut av en statlig förvaltningsmyndighet som gäller Försvarmakten eller Försvarets materielverk överklagas till regeringen. Bestämmelsen har justerats till följd av *Lagrådets* synpunkt, se avsnitt 7.2.

Övergångsbestämmelsen innebär att domstolarna inte ska överlämna pågående ärenden om överklagande till regeringen. Inte heller ska regeringen ta över ärenden som avser överklaganden av beslut som har meddelats före ikraftträdandet men där överklagandet ges in efter ikraftträdandedagen.

Beslut som gäller en privat verksamhetsutövare får emellertid liksom i dag överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Skälen för ändringen redogörs närmare för i avsnitt 7.2 och avsnitt 12.

Därutöver görs språkliga ändringar i *första stycket*.

14.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:1570) om skydd mot internationella hot mot människors hälsa

16 §

I *andra stycket* föreslås en ändring som en konsekvens av förslaget om att tillsynsfunktionen ska byta benämning från generalläkaren till försvarsinspektören för hälsa och miljö. Det innebär ingen ändring i sak.

Skälen för ändringen redogörs närmare för i avsnitt 6.

Därutöver görs en språklig ändring i samma stycke.

14.7 Förslaget till lag om ändring i patientsäkerhetslagen (2010:659)

3 kap. 5 §

Bestämmelsen i *tredje stycket*, som är ny, upplyser om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela föreskrifter om lex Maria-anmälningar från vårdgivare inom Försvarmakten och Försvarets materielverk. I nuläget ges dessa anmälningar in till Inspektionen för vård och omsorg. Avsikten är att i förordning reglera att anmälningarna och tillhörande utredningar om allvarlig vårdskada ska ges in till försvarsinspektören för hälsa och miljö.

Skälen för ändringen redogörs närmare för i avsnitt 9.2.

I *första stycket* läggs en upplysning till om att det, till följd av bestämmelsen i tredje stycket, kan finnas undantag från regeln om att anmälningarna ges in till Inspektionen för vård och omsorg.

7 kap. 1 §

Ändringen avser *andra stycket* och innebär att det ska framgå av lagen att försvarsinspektören för hälsa och miljö har tillsynen över hälso- och sjukvården inom Försvarsmakten och Försvarets materielverk. Att Försvarets materielverk omfattas av tillsynsfunktionens ansvar är en utvidgning av vad som gäller i dag. Inspektörens ansvar ska däremot inte omfatta tillsynen över hälso- och sjukvårdspersonalen, vilken alltjämt kommer att utövas av Inspektionen för vård och omsorg med stöd av övriga bestämmelser i kapitlet.

I samma stycke förs även in en bestämmelse som upplyser om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om denna tillsyn med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen.

Skälen för ändringarna redogörs närmare för i avsnitt 9.1.

Sammanfattning av betänkandet Tillsyn och kontroll på hälso- och miljöområdet inom försvaret (SOU 2015:79)

Prop. 2016/17:144
Bilaga 1

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 bland annat 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 generalläkarfunktionens fall, är en del av organisationen i vilken verksamhetsutövaren ingår har den inte den annars naturliga självständigheten från kontrollobjektet (Försvarmakten). Försvarmakten har bland annat 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 Försvarmaktens särart, nationella betydelse och behov av sekretesskydd inte är lämpligt att överföra generalläkarens tillsyn och kontroll till civila tillsynsmyndigheter. Försvarmaktens 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 Försvarmakten, 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 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. En förutsättning för en sådan lösning är dock att åtgärder vidtas så att tillsynen och kontrollen får en ökad självständighet mot kontrollobjektet (Försvarmakten).

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 Försvarmaktens sida kan komma att ifrågasättas och därmed sätta trovärdigheten i tillsynen i fara. Utredningen kan vidare konstatera att verksamheten inom Försvarmakten kommer att öka och breddas. Försvarmaktens behov av att bland annat 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 Försvarmakten 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 Försvarmakten 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 Försvarmakten 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 (Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt) 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 Försvarmakten.

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 bland annat 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 Försvarmakten medan det endast är i fråga om miljö- och hälsoskyddet som tillsynen även omfattar Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt och Fortifikationsverket (2 kap. 4 § miljötillsynsförordningen [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 Försvarmakten. 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 Försvarmakten. 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 Försvarmaktens 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 Försvarmakten förfogar över (se 1 § generalläkarens föreskrifter om livsmedelsverksamhet inom Försvarmakten, FFS 2012:4). Föreskrifterna ska dock inte 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. 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 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 förslaget sätt skulle innebära att cirka fem kontrollobjekt inom Försvarets materielverk skulle tillkomma. Eftersom animaliska biprodukter huvudsakligen alstras inom livsmedels-

anläggningarna 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.

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 iakttas mot bakgrund av kraven i främst internationella avtal, världandets 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 Försvarsmaktens 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 Försvarsmaktens chefsjurist, som ansvarig utgivare, kontrasignerar Försvarsmaktens 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.

Prop. 2016/17:144
Bilaga 1

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, bland annat 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 bland annat 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 bland annat 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 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 § smittskyddförordningen (2004:255) anges vilka bestämmelser i 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 Fortifika-

tionsverket 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 resekostna-

der om cirka 75 000 kronor årligen. För Försvarsmaktens vidkommande Prop. 2016/17:144
leder några av utredningens förslag till marginella kostnadsökningar. Bilaga 1
Dessa tillsammans kan uppskattas till högst 100 000 kronor engångsvis.

Utredningens lagförslag

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 §¹

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 *generalläkaren* överlåta åt denne att i ett visst avseende utöva tillsynen.

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*.

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.

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 Senaste lydelse 2006:653.

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

28 §¹

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 §²

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.

¹ Senaste lydelse 2008:660.

² Senaste lydelse 2012:526.

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 §¹

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 §²

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.

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

Regeringen eller efter regeringens bestämmande *försvarsinspektören för hälsa och miljö* får med-

¹ Senaste lydelse 2010:923.

² Senaste lydelse 2010:923.

för Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt som avviker från vad som föreskrivs i detta kapitel.

delar särskilda föreskrifter för Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt som avviker från vad som föreskrivs i detta kapitel.

Prop. 2016/17:144
Bilaga 2

18 kap.

1 §³

Regeringen prövar efter överklagande

1. beslut av statliga myndigheter i frågor som rör bildande, ändring eller upphävande av nationalparker, naturreservat, kulturresevat, 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.

26 kap.

3 §⁴

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.

³ Senaste lydelse 2012:441.

⁴ Senaste lydelse 2011:608.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2017.

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

Prop. 2016/17:144
Bilaga 2

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

32 §¹

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.

¹ Senaste lydelse 2011:410.

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 §¹

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 underretta smittskyddsläkaren och Folkhälsomyndigheten om innehållet i informationen. Gäller sådan information fartyg som tillhör och bemannas av Försvarsmakten ska även *generalläkaren* omedelbart underrättas.

När Tullverket eller Kustbevakningen har fått sådan information som avses i första stycket, ska myndigheten omedelbart underretta 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.

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 Senaste lydelse 2014:1550.

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

5 §¹

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.

7 kap.

1 §²

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.

¹ Senaste lydelse 2012:957.

² Senaste lydelse 2012:957.

Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttrande över betänkandet lämnats av Kammarrätten i Stockholm, Umeå tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Justitiekanslern, Datainspektionen, Försvarsmakten, generalläkaren, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Totalförsvarets forskningsinstitut, Socialstyrelsen, Inspektionen för vård och omsorg, Läkemedelsverket, Folkhälsomyndigheten, Länsstyrelsen i Hallands län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Arbetsgivarverket, Statskontoret, Fortifikationsverket, Lunds universitet, Uppsala universitet, Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, Havs- och vattenmyndigheten, Strålsäkerhetsmyndigheten, Transportstyrelsen, Statens jordbruksverk, Livsmedelsverket, Arbetsmiljöverket, Sveriges Kommuner och Landsting, Bodens kommun, Eksjö kommun, Gävle kommun, Göteborgs Stad, Halmstad kommun, Kiruna kommun, Linköpings kommun, Lunds kommun, Umeå kommun, Upplands-Bro kommun, Uppsala kommun, Örebro kommun, Djurskyddet Sverige och Veterinärer i Sverige.

Yttranden har även, via Saco, kommit in från Sveriges läkarförbund och Sveriges Tandläkarförbund.

Region Gotland, Haninge kommun, Landsorganisationen i Sverige (LO), Djurens Rätt och Saco har förklarat att de avstår från att yttra sig över förslagen.

Följande remissinstanser har inte kommit in med något yttrande. Länsstyrelsen i Blekinge län, Arvidsjaurs kommun, Enköpings kommun, Falu kommun, Härnösands kommun, Karlsborgs kommun, Lidköpings kommun, Luleå kommun, Ronneby kommun, Salems kommun, Skövde kommun, Solna stad, Stockholms stad, Östersunds kommun, Lantbrukarnas Riksförbund (LRF), Svenskt Näringsliv och Tjänstemännens centralorganisation (TCO).

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 §¹

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 generalläkaren överlåta åt denne att i ett visst avseende utöva tillsynen.*

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.*

Regeringen får meddela föreskrifter om att den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet *ska ha tillsyn* över att solarieverksamhet som bedrivs inom kommunen *följer gällande regler.*

Regeringen får meddela föreskrifter om att den myndighet som regeringen bestämmer i fråga om annan verksamhet får överlåta åt en sådan nämnd som avses i första stycket att, om kommunen begär det, i ett visst avseende utöva sådan tillsyn som annars skulle skötas av tillsynsmyndigheten.

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

Om tillsynen överläts enligt denna paragraf, *ska det som sägs om tillsynsmyndigheter i lagen gälla även den nämnd som avses i första stycket eller försvarsinspektören för hälsa och miljö.*

¹ Senaste lydelse 2006:653.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2017.

Häriigenom föreskrivs att 28 och 38 §§ djurskyddslagen (1988:534)¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

28 §²

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*, 24 a–25 §§, 25 b § första stycket 1, 26 § *andra och tredje styckena*, 27 § *andra stycket* och 27 a § gäller inte djur som används inom Försvarmakten.

38 §³

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 allmänna 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 till regeringen. *Trots det som anges i första stycket får även sådana beslut som avses där som riktar sig mot Försvarmakten överklagas till regeringen.*

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2017.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för överklagande av beslut som har meddelats före den 1 oktober 2017.

¹ Lagen omtryckt 2003:1077.

² Senaste lydelse 2008:660.

³ Senaste lydelse 2012:526.

Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs att 9 kap. 8 §, 11 kap. 9 b §, 18 kap. 1 § och 26 kap. 3 § miljöbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

8 §¹

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.

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

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

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

11 kap.

9 b §²

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.

Anmälan om vattenverksamhet

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

Anmälan om vattenverksamhet

¹ Senaste lydelse 2010:923.

² Senaste lydelse 2010:923.

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

ska, enligt föreskrifter som meddelas av regeringen, göras till *försvarsinspektören för hälsa och miljö*, länsstyrelsen eller kommunen.

Prop. 2016/17:144
Bilaga 4

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

18 kap.

1 §³

Regeringen prövar efter överklagande

1. beslut av statliga myndigheter i frågor som rör bildande, ändring eller upphävande av nationalparker, naturreservat, kulturresevat, 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.

26 kap.

3 §⁴

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) *enligt föreskrifter som meddelas av regeringen*.

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 Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt.

³ Senaste lydelse 2012:441.

⁴ Senaste lydelse 2011:608.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2017.

Härigenom föreskrivs att 9 kap. 1 och 4 §§ smittskyddslagen (2004:168) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

1 §¹

Inspektionen för vård och omsorg utövar tillsyn över smittskyddet i landet. Vid tillsynen enligt denna lag tillämpas 7 kap. 20–28 §§ och 10 kap. 13 § patientsäkerhetslagen (2010:659).

Smittskyddet i landet står, med det undantag som anges i andra stycket, under tillsyn av Inspektionen för vård och omsorg. Vid tillsynen enligt denna lag ska inspektionen tillämpa 7 kap. 20–28 §§ och 10 kap. 13 § patientsäkerhetslagen (2010:659).

Smittskyddet inom Försvarmakten och Försvarets materielverk står under tillsyn av försvarsinspektören för hälsa och miljö. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om denna tillsyn.

4 §²

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela de ytterligare föreskrifter som krävs för ett ändamålsenligt smittskydd samt till skydd för enskilda.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från lagens tillämpning på Försvarmakten, i den mån föreskrifterna inte gäller tvångsåtgärd mot enskild.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från lagens tillämpning på Försvarmakten och Försvarets materielverk, i den utsträckning föreskrifterna inte gäller tvångsåtgärd mot en enskild.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2017.

¹ Senaste lydelse 2012:948.

² Senaste lydelse 2014:1549.

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

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.

Föreslagen lydelse

32 §¹

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 *till* allmän förvaltningsdomstol.

Beslut som riktar sig mot Försvarsmakten eller Försvarets materielverk får överklagas till regeringen.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2017.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för överklagande av beslut som har meddelats före den 1 oktober 2017.

¹ Senaste lydelse 2011:410.

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

Prop. 2016/17:144
Bilaga 4

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 §¹

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 underätta smittskyddsläkaren och Folkhälsomyndigheten om innehållet i informationen. *Gäller sådan information fartyg som tillhör och bemannas av Försvarsmakten ska även generalläkaren omedelbart underrättas.*

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

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 oktober 2017.

¹ Senaste lydelse 2014:1550.

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 §¹

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, *om inte något annat särskilt föreskrivs i enlighet med tredje stycket*, 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.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om anmälningar från vårdgivare inom Försvarmakten och Försvarets materielverk.

7 kap.

1 §²

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

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

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

¹ Senaste lydelse 2012:957.

² Senaste lydelse 2012:957.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2017.

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2017-02-07

Närvarande: F.d. justitieråden Severin Blomstrand och Annika Brickman samt justitierådet Anita Saldén Enérus.

Tillsyn och kontroll på hälso- och miljöområdet inom försvaret

Enligt en lagrådsremiss den 26 januari 2017 har regeringen (Försvarsdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i strålskyddslagen (1988:220),
2. lag om ändring i djurskyddslagen (1988:534),
3. lag om ändring i miljöbalken,
4. lag om ändring i smittskyddslagen (2004:168),
5. lag om ändring i lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter,
6. lag om ändring i lagen (2006:1570) om skydd mot internationella hot mot människors hälsa,
7. lag om ändring i patientsäkerhetslagen (2010:659).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunniga Mia Persson.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Förslaget till lag om ändring i djurskyddslagen

38 §

Enligt första stycket ska en statlig förvaltningsmyndighets beslut enligt lagen i ett enskilt fall överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Av femte stycket framgår att andra beslut av en statlig förvaltningsmyndighet får överklagas till regeringen. I remissen föreslås en ny andra mening i femte stycket enligt vilken även beslut i enskilda fall får överklagas till regeringen om beslutet riktar sig mot Försvarmakten. Uttrycket ”riktar sig mot” är mindre lämpligt eftersom det är oklart vad det innebär. Den nya meningen bör i stället knyta an till reglerna om överklagande i förvaltningslagen och den terminologi som används där. Orden ”som riktar sig mot Försvarmakten” bör således ersättas med ”som gått Försvarmakten emot”.

Förslaget till lag om ändring i lagen om foder och animaliska biprodukter

32 §

Se vad Lagrådet har anfört i anslutning till 38 § förslaget till lag om ändring i djurskyddslagen.

Övriga lagförslag

Prop. 2016/17:144
Bilaga 5

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.

Försvarsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 9 mars 2017

Närvarande: statsrådet Wallström, ordförande, och statsråden Lövin, Y Johansson, M Johansson, Baylan, Bucht, Hultqvist, Regnér, Andersson, Hellmark Knutsson, Ygeman, A Johansson, Bolund, Damberg, Bah Kuhnke, Strandhäll, Shekarabi, Fridolin, Wikström, Eriksson, Linde, Skog, Ekström

Föredragande: statsrådet Peter Hultqvist

Regeringen beslutar proposition Tillsyn och kontroll på hälso- och miljöområdet inom försvaret

Rättsdatablad

Författningsrubrik	Bestämmelser som inför, ändrar, upphäver eller upprepar ett normgivningsbemyndigande	Celexnummer för bakomliggande EU-regler
---------------------------	---	--

Strålskyddslag	30 §	
Miljöbalk	9 kap. 8 §, 11 kap. 9 b § och 26 kap. 3 §	
Smittskyddslag	9 kap. 4 §	