

Handläggare
Ebba Tiberg
Anna Brådenmark

Datum
2016-02-24

Till miljö- och hälsoskydds nämndens
sammanträde den 2016-03-02

Remiss Generalläkarutredningens betänkande Tillsyn och kontroll på hälso- och miljöområdet inom försvaret (SOU 2015:79)

Remiss från Förvarsdepartementet, dnr. Fö2015/01346/RS, Remisstid: 21 mars 2016

Förslag till beslut:

Miljö- och hälsoskydds nämnden föreslås besluta

att överlämna yttrande till Förvarsdepartementet enligt **bilaga 1**.

Sammanfattning

Miljö- och hälsoskydds nämnden anser att:

- Det är mycket viktigt att stärka Generalläkarens, nedan tillsynsfunktionens, självständighet gentemot de militära organisationer som funktionen har tillsyn över.
- Det behöver utredas närmare hur gränsdragning och samverkan mellan försvarets tillsynsfunktion och civila myndigheter ska fungera.
- Utredningens förslag om skyldighet att anmäla till regeringen om rättelser inte vidtagits, trots att befintliga sanktionsmedel använts, förtydligar självständigheten i tillsynsuppdraget. För att ytterligare stärka självständigheten kan anmälningsskyldigheten utökas till att gälla även andra berörda departement.
- Det behöver klargöras vem som har tillsynen på Generalläkaren och möjlighet att vidta åtgärder om tillsynen inte genomförs, i likhet med länsstyrelsen och Livsmedelsverkets tillsyn och möjliga tillsynsåtgärder i relation till den kommunala tillsynsmyndigheten.
- Tillsynsfunktionens mandat att enligt förslaget vara behörig att godkänna och registrera alla livsmedelsanläggningar inom Förvarsmakten, Fortifikationsverket och Försvarets materielverk som drivs av eller för respektive myndighet bör begränsas till att omfatta samma typ av verksamheter som idag enligt livsmedelsförordningen får registreras eller godkännas av kommunala kontrollmyndigheter.

Ärendet

Bakgrund

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

Den 1 april 2007 beslutade Försvarmakten att generalläkaren enbart skulle ha en tillsynsroll. Tillsynen överfördes till en nystartad enhet i Högkvarteret. Generalläkaren fick ansvar för denna och behöll namnet. Tyngdpunkten i generalläkarens arbete förflyttades från hälso- och sjukvårdsområdet till miljöområdet. Tillsynen över den allmänna hälso- och sjukvården övergick från Socialstyrelsen till Inspektionen för vård och omsorg (IVO) den 1 juni 2013. Undantag gjordes då för verksamhetstillsynen gällande Försvarmaktens hälso- och sjukvårdsverksamhet som lämnades utanför regleringen.

Utredningens direktiv

Utredningen har haft till uppgift att se över generalläkarfunktionen och lämna förslag om en effektiv och rationell tillsyn när det gäller miljö- och hälsoskydd, hälso- och sjukvård m.m. inom försvarets område. Utredaren ska bland annat:

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

Sammanfattning av betänkandet

- Utredningen föreslår att Generalläkaren fortsatt ska tillhöra Försvarmakten, med tanke på särarten i myndighetens verksamhet. Åtgärder behöver vidtas för att stärka funktionens självständighet. Den nuvarande ordningen där regeringen efter förslag från Försvarmakten beslutar om placering som Generalläkare tas bort. Regeringen föreslås istället besluta om anställning efter ett ansökningsförfarande. Regeringen föreslås i Försvarmaktens regleringsbrev tilldela tillsynsfunktionen medel för löne- och verksamhetskostnader. Utredningen föreslår även att generalläkaren ska byta namn till försvarsinspektören för hälsa och miljö.

- Tillsynsfunktionen bör även i fortsättningen ansvara för tillsynen över miljö- och hälsoskydd, hälso- och sjukvård, smittskydd samt för offentlig kontroll av livsmedel och djurskydd. Däremot bör inte längre djurhälsovård och djursjukvård ingå i kontrollområdet.
- Tillsynsfunktionen föreslås få utvidgade ingripandemöjligheter i fråga om patientsäkerhet och djurskydd. Kontrollansvaret utvidgas till att även avse foder och animaliska biprodukter.
- Tillsynsfunktionens verksamhet avser i alla delar Försvarmakten. I fråga om miljö- och hälsoskyddet omfattar tillsynen även Försvarets materielverk och Fortifikationsverket. Utredningen föreslår en utvidgning av tillsynen av livsmedel till Fortifikationsverket och Försvarets materielverk. Generalläkaren har redan idag tagit på sig kontrollen över dricksvattenhanteringen utan att ha författningsstöd för detta. Utredningen anser även att Generalläkarens nuvarande tillsyn inom livsmedelsområdet av privata verksamhetsutövare (även här utan författningsstöd) ska kvarstå. Då undviks dubbel kontroll av livsmedelsanläggningar som även levererar till civila verksamheter som äldreboende, hemtjänst, mm.
- Utredningen föreslår att det ska införas en ny bestämmelse i förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarmakten att så långt det är möjligt och skäligt, utomlands planera och bedriva verksamheter så att principer om god vård, hälso- och miljöhänsyn och djurskydd uppfylls. Tillsynsfunktionen ska se efter att detta uppfylls.
- Det föreslås även en rapporteringsskyldighet till regeringen gällande allvarliga brister som Försvarmakten m.fl. myndigheter trots påpekande från tillsynsfunktionen inte rättar till.

Försvarsdepartementets utredning SOU 2015:79 kan läsas i sin helhet

här: http://www.regeringen.se/globalassets/regeringen/dokument/forsvarsdepartementet/sou/sou-2015_79-webb.pdf

Anna Axelsson
miljödirektör

Bilagor

Bilaga 1: Yttrande över Generalläkarutredningens betänkande Tillsyn och kontroll på hälso- och miljöområdet inom försvaret (SOU 2015:79)

Handläggare
Ebba Tiberg
Anna Brådenmark

Datum
2016-03-02

Diarienummer
2015-6854- MI

Försvarsdepartementet

103 33 STOCKHOLM

Yttrande över Generalläkarutredningens betänkande Tillsyn och kontroll på hälso- och miljöområdet inom försvaret (SOU 2015:79)

Remiss från Försvarsdepartementet , dnr. Fö2015/01346/RS, Remisstid: 21 mars 2016

Miljö- och hälsoskyddsnämnden yttrar sig endast i de frågor som ligger inom dess ansvarsområde, dvs. hälso- och miljötillsyn samt tillsyn av livsmedelsverksamheter och animaliska biprodukter. Först redovisas en sammanfattning av nämndens synpunkter och därefter synpunkter på olika kapitel i utredningen i kronologisk ordning.

Sammanfattning

Miljö- och hälsoskyddsnämnden anser att:

- Det är mycket viktigt att stärka Generalläkarens, nedan tillsynsfunktionens, självständighet gentemot de militära organisationer som funktionen har tillsyn över.
- Det behöver utredas närmare hur gränsdragning och samverkan mellan försvarets tillsynsfunktion och civila myndigheter ska fungera.
- Utredningens förslag om skyldighet att anmäla till regeringen om rättelser inte vidtagits, trots att befintliga sanktionsmedel använts, förtydligar självständigheten i tillsynsupdraget. För att ytterligare stärka självständigheten kan anmälningsskyldigheten utökas till att gälla även andra berörda departement.
- Det behöver klargöras vem som har tillsynen på Generalläkaren och möjlighet att vidta åtgärder om tillsynen inte genomförs, i likhet med länsstyrelsen och Livsmedelsverkets tillsyn och möjliga tillsynsåtgärder i relation till den kommunala tillsynsmyndigheten.
- Tillsynsfunktionens mandat att enligt förslaget vara behörig att godkänna och registrera alla livsmedelsanläggningar inom Försvarsmakten, Fortifikationsverket och Försvarets materielverk som drivs av eller för respektive myndighet bör begränsas till att omfatta samma typ av verksamheter som idag enligt livsmedelsförordningen får registreras eller godkännas av kommunala kontrollmyndigheter.

Synpunkter

III:9 Ska tillsyn- och kontrollfunktionen även fortsättningsvis vara organisatoriskt inordnad i Försvarmakten?

Miljö- och hälsoskyddsnämnden (nämnden) anser att det är rimligt att behålla tillsynsansvaret inom Försvarmakten av samma skäl som utredningen anger (ex. effektivitet, sekretess). Det är dock viktigt att ändra förhållandena så att självständigheten stärks gentemot Försvarmakten. Se vidare frågan om tillsynsfunktionens självständighet nedan (III:11).

III:10 Tillsynsfunktionens benämning

Namnbytet är positivt då nuvarande namn inte leder tanken till tillsyn och kontroll.

III:11 Åtgärder för att förstärka tillsynsfunktionens självständighet

Förslaget att ändra ordningen för tilldelning av ekonomiska medel till tillsynsfunktionen kan vara ett bra sätt att öka självständigheten och ge förutsättningar för tillräckliga resurser för kontrollen. Det är viktigt att möjligheten till sanktioner när rättelse inte vidtas är starka och oberoende, och där införandet av anmälningsskyldighet till regeringen stärker oberoendet. Att låta regeringen fatta beslut om tillsättning av tjänst, utan förslag från Försvarmakten kan också stärka tillsynsfunktionens självständighet gentemot Försvarmakten och de andra militära organisationerna som tillsynas.

Tillsynsfunktionens självständighet gäller inte bara frågan om att Försvarmakten måste följa de försiktighetsmått som tillsynsfunktionen beslutar om utan även att tillsynsfunktionen ska vara så självständig att den inte tvekar att besluta om försiktighetsmått. Det behöver klargöras vem som har tillsynen på Generalläkaren och möjlighet att vidta åtgärder om tillsynen inte genomförs, i likhet med länsstyrelsen och Livsmedelsverkets tillsyn och möjliga tillsynsåtgärder i relation till den kommunala tillsynsmyndigheten.

Se även III:14 nedan.

III:12 Vilken verksamhet ska tillsynsfunktionen bedriva och vilka myndigheter ska omfattas av tillsynen och kontrollen?

Nämnden delar utredningens förslag när det gäller ansvarsfördelning för kontrollområden och berörda myndigheter, nämligen att nuvarande Generalläkaren tar fullt ansvar för samtliga kontrollområden (t.ex. livsmedel, miljö och hälsa) även för Försvarets materielverk samt för Fortifikationsverket. Det är även bra att förtydliga att animaliska biprodukter och foder ingår i ansvaret.

III:13 Tillsyn och kontroll utomlands?

Nämnden anser att det är bra att förtydliga ansvar och roller vid uppdrag utomlands.

III:14 Analys av tillsynsfunktionens författningsstöd. Förslag till författningsändringar

14.3 Oklarheter i 21§ förordningen (2007:1266) med instruktion för försvarmakten

I kapitel 14.3.3 tar utredning upp exempel på ”gråzoner” mellan generalläkaren och andra myndigheter inom miljö- och livsmedelstillsynen. I många fall gäller det de kommunala miljö- och hälsoskyddsnämnderna. Det är önskvärt att utredningen kan komma med förslag på hur dessa ”gråzoner” kan hanteras på ett bättre sätt. Ett exempel där det finns behov av ökad samverkan och dialog mellan tillsynsmyndigheterna är när en föroreningskada eller en miljöstörande verksamhet som finns/bedrivs inom Försvarmaktens område genererar miljöstörningar av olika slag som inte stoppas av gränsen till försvarets områden utan sprids till områden och recipienter där miljö- och hälsoskyddsnämnden har tillsynen. Nämnden har t.ex. erfarenhet av arbetet med perfluorerade ämnen från brandskum, s.k. PFAS, som spridits i stor mängd till kommunens dricksvattentäkt.

Krav på ökad samverkan är viktig för att hantera och lösa olika typer av gränsdragningsproblematik. I kapitel 7.4 tar utredningen upp generalläkarens samverkan med civila myndigheter. Den allmänna skyldigheten till samverkan som finns i förvaltningslagen (1986:223) bör kompletteras när det gäller samverkan mellan generalläkaren och civila myndigheter om försvarets tillsynsfunktion ska förbli inom Försvarsdepartementets organisation. Det gäller samverkan med både nationella och kommunala myndigheter.

Utredningen anser att tillsynsfunktionens kontroll inom livsmedelsområdet och som innebär att även privata verksamhetsutövare omfattas av kontrollen är en lämplig och bra ordning, vilket bör förtydligas i livsmedelsförordningen (2006:813). Utredningen förordar därför att det i livsmedelsförordningen ska framgå att kontrollen även omfattar sådan hantering inom myndigheten med livsmedel som någon annan gör för myndigheten. Enligt förslaget ska det inte spela någon roll om verksamheterna även producerar livsmedel avsedda för civila verksamheter. Nämnden menar att det är positivt att försöka undvika dubbling av kontrollmyndigheter hos en verksamhet, men samtidigt är det viktigt att bevaka att verksamheter som även producerar livsmedel för civila verksamheter har samma förutsättningar som liknande livsmedelsverksamheter som ligger under kommunal kontroll. Nämnden tänker exempelvis på avgifter för kontroll, eftersom utredningen uppmärksammat att Generalläkaren idag inte har något system för att ta ut avgifter för sin kontroll (se kapitel 14.6.5) vilket ger upphov till snedvriden konkurrens. Utredningen nämner att det endast är en handfull civila livsmedelsverksamheter som Generalläkaren har tillsyn över idag men det kan mycket väl bli fler i framtiden. Det kräver en väl etablerad samverkan mellan kommun och Generalläkaren i dessa fall för att undvika gränssnittsproblem.

Utredningens förslag i kap. 14.3.4 om skyldighet att anmäla till regeringen om rättelser inte vidtagits, trots att befintliga sanktionsmedel använts, är bra för att förtydliga självständigheten i tillsynsuppdraget. Anmälningsskyldigheten skulle kunna utvidgas till att gälla även andra departement än Försvarsdepartementet, så som Näringsdepartementet avseende frågor om livsmedelskontroll eller miljödepartementet avseende frågor om miljöskydd. Detta skulle ytterligare stärka självständigheten.

14.6 Livsmedelsområdet

Det är bra att överlåta ansvaret för registrering samt registerföring till tillsynsfunktionen för dessa verksamheter så att det följer ansvarsfördelningen för övriga livsmedelskontrollen i

Sverige. Däremot bör tillsynsfunktionen enbart få mandat att godkänna och registrera samt kontrollera samma typ av verksamheter som idag enligt livsmedelsförordningen får kontrolleras av kommunala kontrollmyndigheter. Nuvarande livsmedelsförordning (2006:813) reglerar ansvarsfördelningen för livsmedelskontrollen och samma ansvarsfördelning bör gälla även här. Enligt livsmedelsförordningen är det enbart Livsmedelsverket som har mandat att godkänna anläggningar enligt artikel 4, förordning 853/2004 (animalieanläggningar). Livsmedelsverket har också fattat beslut att kontrollen över dessa anläggningar enbart återförs till kontrollmyndigheter som har ett visst antal av denna typ av verksamhet, för att på så sätt säkerställa att kontrollen utförs på ett likartat sätt inom landet. Det är rimligt att tänka att samma principer ska gälla även i dessa fall. Generalläkaren har idag inte några verksamhetstyper som enligt livsmedelsförordningen enbart får godkännas eller kontrolleras av Livsmedelsverket och det är inte heller troligt att några sådana verksamheter kommer att finnas inom tillsynsfunktionens ansvarsområde. Därför finns det ingen anledning att ändra på befintlig ansvarsfördelning.

För miljö- och hälsoskyddsnämnden

Bengt Fladvad
ordförande

Anna Axelsson
miljödirektör