



UPPSALA
UNIVERSITET

Juridiska fakultetsnämnden

Box 256
SE-751 05 Uppsala

REMISSYTTRANDE

1 (4)

2016-03-21

JURFAK 2015/91

Försvarsdepartementet

**Generalläkarutredningens betänkande Tillsyn och kontroll på hälso- och miljöområdet inom försvaret (SOU 2015:79)
(Fö2015/01346/RS)**

Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet har genom remiss anmodats att yttra sig i rubricerat ärende. Fakultetsnämnden får härmed lämna följande synpunkter.

Bakgrunden och förslaget

Remissvaret avser slutbetänkandet av Utredningen om översyn av generalläkarfunktionen (Fö 2014:03). Enligt kommittédirektiven (2014:129) ska utredningen se över generalläkarfunktionen inom Försvarsmakten och lämna förslag om en effektiv och rationell tillsyn när det gäller miljö- och hälso-skydd, hälso- och sjukvård, livsmedelssäkerhet, djurskydd och djursjukvård samt smittskydd. Härvid ska utredningen analysera om de skäl som gällde för införandet av det nuvarande tillsynssystemet – dvs. att tillsynen av olika delar av Försvarsmakten utövas av ett organ inom myndigheten – fortfarande är bärkraftiga eller om ansvaret bör läggas över på en extern myndighet. Vidare ska utredningen bedöma vilka tillsynsområden som bör omfattas och se över författningsstödet för verksamheten.

Utredningen föreslår inga egentliga förändringar av dagens tillsynsansvar över Försvaret. Man anser att tillsynen fungerar mycket bra, varvid man väsentligen stödjer sig på Försvarsmaktens och Generalläkarens egna uppfattningar. Försvaret är särskilt nöjt med miljötillsynen. Av hänsyn till verksamhetens särart, nationella betydelse och behovet av sekretess bör tillsynen inte läggas över på en civil myndighet. Även behovet av att säkerställa relevant kompetens och upprätthållandet av en enhetlig rättstillämpning talar för att tillsynen bör finnas kvar inom Försvarsmakten. Tillsynsfunktionen inom myndigheten bör emellertid för klarhets skull döpas om till försvarsinspektören för hälsa och miljö. Särskilda budgetmedel bör avsättas direkt till tillsynsfunktionen och tillsättningen av tjänster ske efter vanligt ansökningsförfarande hos regeringen. I någon utsträckning bör tillsynsansvaret utvidgas och vissa klagoranden bör göras i det rättsliga stödet, bl.a. med avseende på föreskriftsrätten.



Juridiska fakultetsnämndens synpunkter

I remissvaret lämnar Juridiska fakultetsnämnden synpunkter enbart på miljö-tillsynen, närmare bestämt den som utövas under miljöbalken (1998:808, MB). Vi avstår från att ta ställning till utredningens huvudförslag om att dagens ordning bör behållas istället för att inordna tillsynsansvaret i det vanliga miljöbalkssystemet. Frågan är enligt vår uppfattning inte tillräckligt belyst i betänkandet för att vi ska kunna ta ställning. Här finns väldigt få uppgifter om hur andra myndigheter ser på generalläkarens miljötillsyn. Utredningen inhämtade visserligen synpunkter från de berörda länsstyrelserna och Sveriges kommuner och landsting (SKL), men redovisar inte dessa i texten. Enligt uppgift så diskuterades heller inte de inkomna synpunkterna på möten med experterna, trots att flera länsstyrelser lyfte fram det problematiska med att en allt större andel av Försvarets verksamhet bedrivs i civil eller blandad regi. Den gränsdragningsproblematik som därvid aktualiseras lyser med sin frånvaro i betänkandet. Vidare är den promemoria från Riksrevisionen som utredningen hänvisar till gammal och finns inte tillgänglig på nätet.¹ Av den framgår emellertid att granskningen var relativt formell, men att Riksrevisionen ändå konstaterade en betydande underbemanning jämfört med vad generalläkaren själv ansåg nödvändig.

Juridiska fakultetsnämnden menar att denna avsaknad av underlag för utredningens bedömningar utgör en viktig brist av flera skäl. Till att börja med visar den allmänna erfarenheten på miljöområdet att i situationer då rättstillämpningen sker i slutna miljöer uppstår det egenheter i förståelsen av reglerna, vilket inte minst medför problem i mötet med EU-rätten och Europarätten.² Till detta kommer att Försvaret figurerat i en rad konflikter med miljö och närboende under senare år som talar för en annan bild av verkligheten. Så har man exempelvis varit inblandad i ett par uppmärksammade mål om skadestånd på grund av störningar från flygverksamhet under 2000-talet.³ De under hösten omskrivna PFAS-föroreningarna i grundvattnet i Ronneby och Uppsala från verksamheterna vid F17 Kallinge respektive F16 Ärna är andra exempel.⁴ Att närboende i det förra fallet nu hotar att väcka enskild talan mot Försvaret tyder inte på någon förtroende för tillsynsmyndighetens vilja att ingripa.⁵ Mot den här bakgrunden är det enligt vår uppfattning nödvändigt med en betydligt bättre genomlysning av generalläkarens miljötillsyn för att kunna dra några slutsatser om verksamhetens effektivitet. Först när den frågan är besvarad är det möjligt att ta ställning till om miljötillsynen ska

¹ Revisionspromemoria 2007-10-02; dnr 32-2007-0835, diarienumret är emellertid missvisande, då det avser samtliga av Riksrevisionens kontroller av Försvaret under 2007.

² Jfr. Botniabanan och Europadomstolens fällande dom mot Sverige i målet Karin Andersson and others v. Sweden (ECtHR 2014-09-25; Case No. 29878/09).

³ Se t.ex. MÖD 2002:75 och MÖD 2006:17.

⁴ Se <http://www.svt.se/nyheter/lokalt/blekinge/notan-for-pfas-vattnet-i-kallinge-stiger-respektive> <http://www.unt.se/uppland/uppsala/nya-uppgifter-om-pfos-vid-arna-4016186.aspx>

⁵ Se <http://pfasforeningen.se/pressrelease-17-nov/>



ligga kvar inom Försvaret eller övergå till en extern myndighet, närmast till de länsstyrelser som berörs.

Utredningen pekar själv på det problematiska i att en tillsynsfunktion ligger inom samma myndighet som man är satt att kontrollera. En sådan ordning strider mot grundläggande krav på god förvaltning och det bör finnas särskilt starka skäl för att medge ett sådant undantag. Här bör det också uppmärksammas att den sedvanliga kontrollen genom överklagande till domstol inte gäller på detta område. Samtliga beslut som gäller totalförsvaret överklagas i sista hand till regeringen, oavsett om det är fråga om tillsynsbeslut av Generalläkaren eller tillståndsbeslut av länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer. Visserligen kan enskilda som berörs av sådana regeringsbeslut begära rättsprövning hos Högsta förvaltningsdomstolen, men den kontrollen är i dessa sammanhang ytterst översiktlig. De skäl som utredningen anger för att fortsätta med denna ordning är som sagt ”verksamhetens särart, nationella betydelse och behov av sekretess” samt behovet att ”säkerställa relevant kompetens och enhetlighet i rättstillämpningen”. Denna formel uttalas vid upprepade tillfällen, men sätts aldrig i samband med den verksamhet som omfattas av miljötillsynen. Det blir därför svårt att avgöra om de särskilda hänsyn som måste visas Försvaret av sådana skäl verkligen gör sig gällande när det gäller den miljöfarliga verksamhet som bedrivs vid flygflottiljer, bränsledepåer, panncentralet, hamnar, avloppsreningsverk och förorenade områden. Andra skäl som anges av utredningen, t.ex. att om tillsynsansvaret skulle övergå till länsstyrelserna så blev tillämpningen olika över landet är direkt vilseledande. Det viktiga i sammanhanget är knappast att det utvecklas en likriktad och egen förståelse av de krav som följer av miljöbalken – och därmed i förlängningen av EU-rätten – utan att rättstillämpningen sker i enlighet med den regelförståelse som utvecklas av de svenska miljödomstolarna och av EU-domstolen. Ett överordnat syfte är alltså att systemet kan garantera att rättstillämpningen sker i enlighet med lagarna. Som systemet nu är konstruerat bjuder det in till särbehandling av verksamheten även i situationer där det inte är motiverat av hänsyn till totalförsvaret. En bidragande orsak till detta är inte minst politiseringen av beslutsfattandet. I den senare delen präglas utredningen av bristande förståelse för vad miljötillsyn handlar om när man beskriver regeringens besvärprövning som 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.”⁶

Sammantaget menar Juridiska fakultetsnämnden att utredningens metod med allmänna uttalanden, stark förlitan på Försvarets och Generalläkarens egna uppfattningar och bristande konkretion och förståelse när det gäller miljötillsynen har gjort att den har dragit löst grundade – eller åtminstone svårverifierade – slutsatser. En betydligt bättre angreppssätt hade varit att belysa konkret de problem som skulle uppstå om länsstyrelserna övertog tillsynen och

⁶ SOU 2015:79, s. 193.



UPPSALA
UNIVERSITET

REMISSYTTRANDE

4 (4)

2016-03-21

JURFAK 2015/91

överprövningen skedde i miljödomstol, t.ex. med avseende på sekretessfrågor. Om problemen kunde hanteras i en sådan ordning skulle Försvarets miljöansvar bli likställt med övriga delar av samhällets utom i de fall då undantag verkligen kan motiveras av särskilda hänsyn. Även om tillsynsansvaret låg utanför Försvaret skulle en intern funktion inom myndigheten fortfarande kunna ha möjligheten att medge undantag från miljöreglerna i samma ordning som generalläkaren medger dispens från kemikalielagstiftningen, dvs. när en sådan kan motiveras "av hänsyn till totalförsvarets intressen". På så vis skulle en rättsenlig regeltillämpning kunna säkerställas, samtidigt som de särskilda hänsyn som måste tas till Försvarets verksamhet kunna visas då det verkligen behövdes. Det är emellertid något helt annat än att kontrollen av om myndigheten sköter sina lagliga förpliktelser på miljöområdet sköts av myndigheten själv.

Förslag till yttrande i detta ärende har upprättats av professor Jan Darpö. Yttrandet har på delegation avgetts av fakultetens dekanus, professor Mattias Dahlberg.

A handwritten signature in blue ink, reading "Mattias Dahlberg".

Mattias Dahlberg