



li.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över remiss om rapporten Reglering av veterinärpersonal m.m. vid höjd beredskap

Er beteckning: LI2024/01748

Sammanfattning

Länsstyrelsen Gotland tillstyrker förslaget om att upphäva krigsveterinärförordningen (1981:648).

Länsstyrelsen Gotland har dock en övergripande synpunkt på att Livsmedelsverkets roll och uppdrag som sektorsansvarig myndighet inte har tillvaratagits i utredningen. Arbetet har därmed inte fullt ut greppat alla samhällsviktiga funktioner inom beredskapssektorn som är beroende av veterinär kompetens. Utredningen har enbart valt att fokusera på Djurens hälso- och sjukvård som är en av de samhällsviktiga funktionerna inom beredskapssektorn. Funktionen blir därmed utplockad från kontexten livsmedelsberedskap, inklusive dricksvatten. Veterinär kompetens är kritisk i beredskapssammanhang som rör livsmedelskedjan och den behöver pekas ut som totalförsvarsviktig veterinärverksamhet på fler nivåer än det som rör köttkontroll och klinisk verksamhet. Länsveterinärer utgör en central kompetens som behöver finnas specificerat och kravställt i de föreskrifter som ersätter krigsveterinärförordningen.

Länsstyrelsen Gotland anser att de två förslagen på nya föreskrifter respektive komplettering av nuvarande föreskrifter är relativt likvärdiga men båda innebär övergripande problem som hindrar den reglering av veterinärpersonal, med fokus på djurhälsa, djurskydd och säkra livsmedel, som förslaget syftar till.

- Allmän tjänsteplikt är inte tillräckligt för att säkerställa att personalresurser med rätt kompetens kan tillgängliggöras. Civilplikt bör återaktiveras på det veterinära området.
- Då majoriteten av veterinärpersonal på respektive myndighet, Livsmedelsverket, Jordbruksverket, Länsstyrelser

m.fl redan är krigsplacerade blir mandatet att förflytta personal redan i utgångsläget väldigt begränsat.

- De veterinära personalgrupperingar som finns kvar att förfoga över (om man bortser från de redan krigsplacerade grupperna) är privat veterinär personal från framför allt smådjurssektorn. Det är tveksamt om en omplacering av dessa utan föregående strukturerade och planerad utbildning är kompatibelt med de kompetenskrav (*Den som tillhör djurhälsopersonalen får enbart fullgöra uppgifter som han eller hon har kompetens för och bär själv ansvaret för hur han eller hon fullgör sina arbetsuppgifter*) som föreligger enligt Lagen om djurens hälso och sjukvård (2009:302) kap 2 § 2
- Länsstyrelsernas finansiering inom "28-området", dvs djurskydd, smittskydd, kontroll av livsmedel och foder i primärproduktionen samt veterinära frågor, behöver kraftigt öka för att Länsstyrelserna ska kunna utföra det uppdrag som utredningen föreslår.

Länsstyrelsen Gotland vill också framhålla att rapporten i mycket liten omfattning berör möjligheten, eller snarare nödvändigheten, att planera för att nyttja djurhälsopersonal som katastrofmedicinsk resurs inom humanvården. Veterinärer och annan djurhälsopersonal skulle, kompetensmässigt, mycket väl kunna krigsplaceras med den civilplikt som nu införs inom hälso- och sjukvård på humansidan.

Länsstyrelsen Gotland har dessutom ett förslag på att uppdra åt Livsmedelsverket att analysera förväntade livsmedelsrisker vid kris och krig, något som kan ligga till grund för beredskapsplaneringen för livsmedelskedjan samt prioritering av tillsyn för olika kontrollmyndigheter i livsmedelskedjan.

Särskilda behov för Gotland

På grund av Gotlands position, både ur ett säkerhetspolitiskt perspektiv, och i ett rent geografiskt perspektiv med sitt ö-läge är det viktigt att olika beredskapsinsatser som beslutas prioriteras att genomföras på Gotland som första region. Inom området som denna utredning omfattar kan det handla om:

- Länsstyrelsen Gotland behöver ökad finansiell tilldelning för sitt beredskapsarbete
- Övning och utbildning inom katastrofmedicin för djur, CBRNE-händelsers påverkan på livsmedelssäkerhet osv
- Beredskapslagring av medicintekniska produkter
- Pilotprojekt att civilplikta och öva veterinär personal inom humanvården

Ökad finansiering till Länsstyrelserna krävs

Länsstyrelsen ekonomiska tilldelning för området för djurskydd, smittskydd, veterinära frågor och livsmedelskontroll är i dagsläget kraftigt underfinansierat, vilket är en sårbarhet för livsmedelskedjan i fredstid och är ytterligare kritiskt i beredskapssammahang.

För att Länsstyrelsen ska kunna utföra sitt grunduppdrag och samtidigt rusta, bygga och utbilda sin organisation för att hantera kriser och tillkommande uppdrag, som exempelvis uppdraget att utbilda, leda och fördela veterinärpersonal behöver finansieringen till området kraftigt öka.

I dagsläget har vi en situation där djurskyddsarbetet för sällskapsdjur tar anspråk på stora delar av ekonomiska och personella resurser inom det verksamhetsområde hos länsstyrelserna som ska hantera och tillsyna risker i livsmedelskedjan ("28-området"). Detta är en stor sårbarhet redan i fredstid och det går att diskutera om djurskyddsarbetet för sällskapsdjur ska nedprioriteras (eller åtminstone separeras med egen avsatt budget) i likhet med att vården av sällskapsdjur föreslås nedprioriteras i händelse av högsta beredskap, för att länsstyrelsen ska kunna fokusera arbetet på säkra livsmedel.

Det måste också finnas möjlighet för länsstyrelsen att omfördela veterinärer till sin egen verksamhet.

Veterinärpersonal som resurs inom humanvården.

Lärdomar från Ukraina avseende belastningen på deras hälso- och sjukvård i krigsområden och de insatser som varit nödvändiga där för att snabbt bilda "gemene man" inom livsuppehållande akutinsatser ger en tydlig insikt i att veterinärpersonal utgör en färdigutbildad grupp som kan göra en kvalificerad insats inom human katastrofsjukvård under sådana omständigheter. Då sjukvården för sällskapsdjur inte klassas som totalförsvarsviktig och kommer att nedprioriteras vid ett krigsscenario så kommer det frigöra resurser inom en grupp av veterinärer som besitter kompetens inom avancerad kirurgi/traumakirurgi, akutsjukvård, bilddiagnostik, anestesi, samt legitimerade djursjukvårdare som har kompetens inom vårdhygien, sårvård, anestesiövervakning, kunskap att lägga infartskanyl osv.

Sverige behöver därmed utnyttja möjligheten att krigsplacera veterinärpersonal med civilplikt inom humanvården.

Uppdrag att analysera livsmedelsrisker vid kris och höjd beredskap

För att myndigheter i livsmedelskedjan ska kunna genomföra beredskapsplanering och kontinuitetsarbete inom sina respektive uppdrag i livsmedelskedjan krävs ett centralt stöd för vilka livsmedelsrisker som kan förväntas utifrån olika scenarion och vilken tillsyn som därmed ska prioriteras. Länsstyrelsen Gotland föreslår att Livsmedelsverket uppdras att göra en liknande översyn som den som producerats av SCAW/SLU; "Hur påverkar olika typer av kriser och samhällsstörningar djurens hälso- och sjukvård?" (SJV DNr 6.9.11-23615/2022) fast om troliga scenarion/utmaningar för livsmedelskontroll. En sådan skulle vara en bra grund att utgå ifrån när länsstyrelser och kommuner upprättar sina beredskapsplaner för foder- och livsmedelskedjan.

5.3 Allmän tjänsteplikt kontra civilplikt

Länsstyrelsen Gotland anser att utredningen på ett korrekt sätt beskrivit för- och nackdelar med att använda civilplikt kontra allmän tjänsteplikt men ser inte att utredningen fattat rätt beslut baserat på detta. Allmän tjänsteplikt är i grunden tänkt för att resurssätta okvalificerade arbetsuppgifter och lämpar sig inte för att på ett

planerat sätt kunna säkerställa rätt kompetens till totalförsvarsviktiga veterinärverksamheter. Veterinärmedicinen är idag ett brett och i stora delar mycket specialiserat område där det till exempel är stor skillnad på sällskapsdjurvården och fältverksamhet för livsmedelsproducerande djur i avseenden gällande medicinska preparat och karenstider, anmälningspliktiga sjukdomar, tillkommande områden som livsmedelssäkerhet och besättningsarbete samt ensamarbete och förmåga till beslut utan kollegialt stöd. Det går att ifrågasätta om en sådan förflyttning, med plötsligt nya och omfattande kompetenskrav är kompatibelt med kap 2 §2 i Lagen om djurens hälso- och sjukvård som anger att den som tillhör djurhälsopersonalen ENBART får fullgöra uppgifter som han eller hon har kompetens för. Det är heller inte rimligt att snabbutbilda för dessa uppgifter av samma anledning. Precis som utredningen anger ger däremot civilplikt möjlighet att på ett förutsägbart sätt utbilda och därmed säkerställa rätt kompetens för en fungerande veterinär krigsorganisation.

5.4 Frivillig veterinärorganisation

Ett komplement till civilplikt för att säkerställa att övad kompetens finns tillgänglig är att uppmana den veterinärmedicinska kåren att organisera sig enligt en frivillig försvarsorganisation. En sådan resurs skulle kunna stå för de behov av övning och utbildning som tas upp under utredningens avsnitt om övning och utbildning, samt samverka med exempelvis Distriktsveterinärerna för att delvis tjänstgöra som sommarvikarier inom totalförsvarsviktig veterinärverksamhet (som en del i återkommande övning och utbildning) samt krigsplaceras genom avtal med frivilligorganisation.

6. Samhällsviktig och totalförsvarsviktig veterinärverksamhet

Länsstyrelsen Gotland anser att rapporten lägger allt för stor tyngdpunkt i att reglera och säkerställa totalförsvarsviktig djursjukvård, och brister i att beskriva totalförsvarsviktig veterinärverksamhet på ett sätt som belyser vikten av att säkerställa veterinär kompetens på flera nivåer och beslutsfattande positioner i beredskapsarbetet gällande livsmedel och dricksvatten. Under kapitlet 6.4, livsmedelssäkerhet, omnämns visserligen länsstyrelsen som en av myndigheterna i offentlig livsmedelskontroll, men funktionen som beskrivs omfattar endast livsmedelsverkets uppdrag på slakterier och gränskontroll. På detta sätt utesluts all kontroll som utförs av livsmedel och foder i

primärproduktion och förädlingsled (förutom slakteriverksamhet) från att omnämnas som samhällsviktig. Samma sak gäller den veterinära kompetensen i beslutsfattande positioner kring riskvärdering, riskhantering, förebyggande åtgärder och utbrotthantering inklusive icke smittsamma ämnen som krävs för en säker livsmedelskedja inklusive dricksvatten. Trots att Livsmedelsverket är medförfattare till rapporten märks det tydligt att detta inte varit utifrån deras roll som sektorsansvarig myndighet.

Den veterinärbrist som idag föreligger är allvarlig, inte bara i fält, utan även i beslutsfattande positioner hos myndigheter i livsmedelskedjan. Sådana kompetenser behöver alltså kravställas hos dessa myndigheter redan i fredstid.

Det är anmärkningsvärt att myndigheten Livsmedelsverket, som ska verka för säkra livsmedel, vilket är en utpekad veterinär kompetens, har en begränsad representation av sådan i sin struktur, där veterinärer i stort sett endast återfinns i verksamheten kring livsmedelskontrollen på slakterier. Veterinär kompetens bör kravställas i Livsmedelsverkets struktur i beredskapssyfte.

Länsveterinärens funktion är kravställd hos länsstyrelserna enligt länsstyrelseinstruktion men kompetensen behöver specificeras och säkerställas om länsstyrelsen ska kunna överta den ledningsförmåga som beskrivs i rapporten. Exempel på sådan kompetens gäller veterinär folkhälsa, CBRNE och sådana händelsers påverkan på livsmedelskedjan, epizootihantering eller annan utbrottshantering i livsmedelskedja inklusive dricksvatten. Detta är alla områden som länsstyrelsen jobbar med idag, men inte i ledande eller beslutsfattande position. För att länsstyrelsen veterinärer ska kunna ta över regional ledning i dessa frågor krävs att en standardiserad utbildning genomförs av alla länsveterinärer, i likhet med vad som föreslås av utredningen under 7.8 Övning och Utbildning

På samma linje, att veterinär kompetens måste säkerställas i beredskapssammanhang, menar Länsstyrelsen Gotland att det är av yttersta vikt att detta kravställs i det uppdrag som lämnas till länsstyrelserna i rapportens föreskriftsförslag. Att leda och fördela veterinär personal i ett län kräver veterinär kompetens för att alla aspekter av djurskydd, smittskydd och säkra livsmedel ska omhändertas. Även om begreppet "krigstjänsteveterinär" utgår bör länsveterinärfunktionen finnas utpekad som sakkunnig kompetens i en beredskapsplan för den veterinära verksamheten i ett län.

6.3.2 Personalförsörjning

Utredningen drar slutsatsen att Sverige har numerärt tillräckligt med veterinär personal för att bedriva samhällsviktig djursjukvård. Länsstyrelsen Gotland bedömer att detta sannolikt inte är en korrekt bedömning utifrån att veterinärbristen redan i dagsläget gör att vissa veterinärdistrikt inte kan upprätthålla jourverksamhet.

Utöver detta så är beräkningen baserad på det vårdbehov som föreligger i fredstid. Utifrån rapporten "Hur påverkar olika typer av kriser och samhällsstörningar djurens hälso och sjukvård?" (SJV DNr 6.9.11-23615/2022) blir det tydligt hur inte bara sjukligheten och vårdbehovet hos djur ökar i olika krisscenarion utan också hur vårdinsatserna försvåras vid störningar av infrastruktur, avsaknad av diagnostiska hjälpmedel, brist på läkemedel och andra insatsvaror. Sammantaget bör slutsatsen vara att behovet av veterinärpersonal, trots prioriteringar inom vilka kategorier som ska ges vård, kommer att öka på grund av utmanande arbetssituation, ökad sjuklighet och förändrade förutsättningar som kräver andra/nya behandlingsmetoder. Även Livsmedelsverket bör få större belastning, än vad som uppskattats i rapporten utifrån ökade brister i slaktkedjan vid skakig verksamhet som gör att antalet bedömningar kring livsmedelssäkerhet bör öka och kanske vara av annan typ än vad man normalt har erfarenhet eller riktlinjer för.

Behovet av veterinärer i olika beslutsfattande positioner på myndigheter på t.ex Länsstyrelserna nämns inte i rapporten, men på samma grund – en utmanande arbetssituation och behov av beslut som frångår fredstida rutiner, är det sannolikt att även denna kategori av veterinärpersonal kommer att vara belastad.

Som tidigare nämnts anser Länsstyrelsen Gotland att det troliga behovet av att förstärka de totalförsvarsviktiga veterinärområdena med personal från andra verksamheter bör säkerställas med civilplikt. Som en förlängning av nämnda rapport, "Hur påverkar olika typer av kriser och samhällsstörningar djurens hälso och sjukvård?" (SJV DNr 6.9.11-23615/2022) bör man uppdra till Jordbruksverket att analysera antalet veterinärpersonal som därmed bör tas ut för civilplikt. Med utgångspunkt för att allvarliga störningar sannolikt inte har samma påverkan på hela landet bör en mindre grupp civilpliktiga sannolikt kunna göra stor nytta.

Länsstyrelsen Gotland vill i sammanhanget framföra att den konstaterade veterinärbristen i Sverige bör tas i särskilt beaktande

hos Plikt och Prövningsverket så att veterinär personal inte krigsplaceras i andra verksamheter än totalförsvarsviktiga veterinärområden.

6.3.7 Försörjningsberedskap och lagerhållning

Utredningen bör ta till hänsyn det arbete som pågår med att ta fram en modell för försörjningsanalyser som kommer att drivas sektorsvis. Utifrån indelningen av viktiga samhällsfunktioner skulle den relevanta informationen som nämns i utredningen framkomma genom försörjningsanalyser i sektorerna livsmedelsförsörjning och dricksvatten samt hälsa, vård och omsorg.

7.3 Lägesbilder

Uppdrag att sammanställa och skicka lägesbild är en aktuell och återkommande fråga i flera sammanhang hos flera myndigheter och i de olika beredskapssektorerna. Efter regeringsuppdraget om att pröva rapportering under höjd beredskap (Ju 2022/02410) pågår utvecklingsarbete med att förbättra processen. Vilka förändringar och förtydliganden som görs i det arbetet är en viktig utgångspunkt för att skapa enhetlighet och undvika särlösningar.

Det är Länsstyrelsen Gotlands uppfattning att lägesbilder för den civila veterinärverksamheten sannolikt inte behöver specificeras på det sätt som görs i utredningens författningsförslag. Frågan om lägesbildsrapportering, generellt, behöver ensas så att kraven inte återfinns i olika lagstiftningar och till olika nivåer (MSB/Civo/specifika myndigheter)

Aktörer som behöver bidra till denna lägesuppfattning i höjd beredskap måste i förväg känna till vad som förväntas och vilka rutiner som ska användas. Privata aktörer har dock redan en sådan skyldighet enligt 1,2 §§ lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen. Av 1 § förordningen (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. framgår det att länsstyrelsen har rätt att begära upplysningar eller att begära medverkan enligt ovannämnda lag.

Det är dock viktigt att förtydliga rapporteringsskyldigheten för näringsidkare, i såväl fredstid som i krig.

7.6 Säkerställa att privata veterinärverksamheter bedriver totalförsvarsviktig verksamhet vid höjd beredskap

Länsstyrelsen Gotland anser frågan om att säkerställa att privata aktörer bedriver totalförsvarsviktig verksamhet vid höjd beredskap omhändertas i utredningen om näringslivets försörjningsberedskap (N 2022:08) som ska analysera tillgång till samhällsviktiga varor och tjänster vid fredstida krissituationer, höjd beredskap och ytterst krig.

7.7 Länsstyrelser kan inte ta över personalansvar

Både utredningen och föreslagna författningsändringar är något otydlig formulerade kring om Länsstyrelsernas utpekade ledningsansvar även innebär personalansvar? I sammanfattningen på sidan 12 anges att ” för att lösningen ska bli ändamålsenlig förutsätter den att personal och resurser övergår till länsstyrelsen” medan man i kap 7.7 uttrycker sig ”tar över uppgifter gällande ledning och ansvar för den totalförsvarsviktiga veterinärverksamheten inom respektive län”. Det är Länsstyrelsen Gotlands uppfattning att länsstyrelsen inte kan ta över personalansvar om detta jämföras med arbetsgivaransvar, löneutbetalningar osv. Det är dock av största vikt att sådana frågor utreds eftersom förflyttning av veterinärpersonal enligt nuvarande förslag, med allmän tjänsteplikt som grund, framför allt kommer beröra privat anställda som då sannolikt inte kommer kunna kvarstå på lönelista eller under arbetsmiljöansvar från sin ordinarie arbetsgivare.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av Landshövding Charlotte Petri Gornitzka med länsveterinär Ebba Schwan som föredragande. I den slutliga handläggningen har också Landsbygdsdirektör Lina Holmgren och beredskapshandläggare Karin Farinder deltagit.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift

