

Yttrande över remiss från Landsbygds- och infrastrukturdepartementet gällande Jordbruksverkets rapport Reglering av veterinärpersonal m.m. vid höjd beredskap

Sammanfattning

Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) instämmer i remissens huvudbudskap, det finns ett behov av att planera och reglera personal för arbete med djurhälsa, djurskydd och säkra livsmedel vid höjd beredskap. Det kan dock vara förhastat att anta att beredskapen måste vila så tungt på reglering och myndighetsstyrning, då erfarenheter från andra länder (och tidigare svenska kriser) visar att de flesta aktörer kan och vill lösa många problem själva om bara de får mandat att göra detta. Det bör utredas om veterinär- och djursjukskötarstudenter kan omfattas av den allmänna tjänsteplikten så som föreslås i utredningen.

Generella synpunkter

Det är oroväckande att så mycket i remissförslaget vilar på länsstyrelserna när det särskilda yttrandet från dessa indikerar en oförmåga att ta på sig detta ansvar.

Erfarenheter från andra länder (och tidigare svenska kriser) visar att myndighetsstyrning kan vara kontraproduktivt, då de flesta aktörer kan och vill lösa många problem själva om bara de får mandat att göra detta.

Myndighetsstyrning är dessutom avhängig samma resurser som hela samhället (exempelvis el, digital kommunikation, drivmedel) som vars tillgång redan vid förhöjd beredskap kan förväntas vara bristfällig. Ett alltför tungt beroende av myndighetsstyrning gör därmed beredskapen sårbar.

Det saknas text om lagstöd för att beordra veterinär- och djursjukskötarstudenter att tjänstgöra enligt förslaget.

Det finns en obalans i vilka uppgifter som antas kunna utföras av vilken veterinär som helst och vilka som kräver specialkompetens. Exempelvis antas livsmedelstillsyn vara en så generell kompetens att den snabbt kan återuppväckas medan katastrofmedicin behöver särskild utbildning. Dessa antaganden kan ifrågasättas.

Det är anmärkningsvärt att Sveriges Veterinärförbund inte finns med bland remissinstanserna.

Specifika synpunkter

5.3. Totalförsvarsplikt

Det utreds inte hur veterinärstudenter (som ännu inte kan anses tillhöra den veterinära yrkeskåren) omfattas av totalförsvarsplikten, men man tycks anta att de kan hanteras på samma sätt som yrkesverksamma veterinärer. Det saknas diskussion om hur "veterinärpersonal" bör definieras i dessa sammanhang, baserat på grundutbildning, legitimationsstatus och arbetsplats/yrkesverksamhet. Det fastslås att "veterinärverksamheten" är en av de verksamheter inom det civila försvaret där civilplikt kan fullgöras, men denna verksamhet är oerhört heterogen och bör rimligen inte benämnas i singularform. Det framgår ju av resten av texten att det är många vitt skilda uppgifter som ska utföras av veterinärer. Utbildning och övning är därmed relevant för många veterinärer som inom civilplikten kommer få uppgifter som de inte är uppdaterade på, om än grundutbildade för. Nivån på den "förstadagskompetens" som studenterna utbildas för motsvarar på vissa områden inte självständigt ansvar för samhällsreliga nyckelfunktioner.

Det är inte tydligt varför den allmänna tjänsteplikten men inte civilplikten möjliggör att veterinärer arbetar på sin vanliga arbetsplats, om de gör bäst nytta där i en beredskapssituation. Detta torde, såsom står i texten, vara önskvärt. Arbetsförmedlingen har knappast tillräcklig kännedom om veterinära arbetsuppgifter för att kunna besluta om att veterinärer ska flyttas till en annan arbetsplats än den ordinarie.

5.4. Frivilliga försvarsorganisationer

Även om de frivilliga försvarsorganisationerna idag inte specifikt utbildar och samlar veterinärpersonal skulle de kunna involveras i utbildning av veterinärpersonal. Detta borde utredas.

Det låga intresset hos privatpraktiserande veterinärer att teckna beredskapsjouravtal med Jordbruksverket bör inte ligga till grund för antaganden om att personliga avtal inte kan ge tillräcklig förstärkning. En del av problematiken med denna lösning kan tänkas vara graden av administrativ börda/åtagande och svårigheten att förutse vad ett sådant avtal skulle innebära i praktiken. Det kan dock ifrågasättas om det verkligen behövs frivilliga avtal eller lagkrav för att få veterinärer att fortsätta med sin verksamhet i en situation med förhöjd beredskap, och att prioritera djurhälsa och livsmedelssäkerhet.

6.3. Djurens hälso- och sjukvård

Det bör nämnas att denna samhällsfunktion är beroende av fungerande kommunikation och transportmedel, vilket innefattar bränsle och framför allt elektricitet.

Under 6.3.1 är uppgifterna om Distriktsveterinärernas andel av veterinärföretagens nettoomsättning svårtolkad och bidrar inte med information om hur stor andel av totalomsättningen vad gäller verksamhet för livsmedelsproducerande djur som denna organisation står för, vilket hade varit mer relevant.

6.3.2 Personalförsörjning

Det är något förvånande att slutsatsen tycks dras att det inte råder brist på annan personal som behövs för djurhållning och därmed kommer detta inte utgöra ett problem vid förhöjd beredskap. Även om sådan personal inte omfattas av denna utredning bör det klargöras huruvida det kan komma att finnas tillräckligt med kompetent personal inom animalieproduktionen för att tillgodose djurhälsa och djurvälstånd vid höjd beredskap.

Då risken för utbrott av smittsamma djursjukdomar ökar i en hotsituation vore det bra att även räkna med detta. I beräkningarna av tillgängliga veterinärer och behovet av veterinärer för att upprätthålla samhällsviktig verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård framgår inte om detta är beräknat på antal heltider eller antal personer med veterinärlegitimation. Oavsett om förhöjd beredskap medger krav på heltidsarbete har det betydelse för graden av lagtvång som kan behövas för att omplacera placera deltidsarbetande veterinärer.

6.3.3 Hälso- och sjukvård i privat sektor för livsmedelsproducerande djur

Även om den allmänna tjänsteplikten inte styr privata veterinärföretag att fortsätta sin verksamhet finns inga skäl att tro att de inte skulle göra det även vid höjd beredskap. Utredningen tycks förutsätta att veterinärföretag behöver tvingas att ta sitt samhällsansvar genom lagkrav eller avtal. Att förbereda sig för brist på insatsvaror och el torde vara en självklarhet för ett veterinärföretag och inte kräva avtal med en myndighet.

Begränsningar i tillämpandet av förordningen om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse och SGEI-beslutet framhålls, men möjligheterna att inom detta regelverk klassificera ytterligare veterinära tjänster som av allmänt ekonomiskt intresse sägs behöva utredas ytterligare. I en situation med höjd beredskap torde de marknadsmässiga förutsättningarna se annorlunda ut och därmed behövs även planer för att ändra beslut i sådana lägen. Det regelverk som begränsar myndigheternas möjligheter att sluta avtal med privata aktörer kan behöva tolkas annorlunda i en krissituation, men det är också tänkbart med helt andra lösningar för att möjliggöra att privata aktörer på eget initiativ bidrar till beredskapen.

Alternativet att ålägga veterinärföretag att delta i planeringsarbetet och utföra åtgärder vid höjd beredskap berör inte om detta är möjligt för utlandsägda företag,

trots att scenariot att ett utlandsägt företag skulle välja att stänga ned en svensk veterinärklinik tas upp. Om utlandsägda bolag stänger svenska kliniker torde detta frigöra svenska veterinärer med kompetens inom djursjukvård och som kan engageras i detta vid höjd beredskap, varför lokala och regionala brister på djursjukvård inte nödvändigtvis uppstår.

Behovet av kvalificerad kirurgi- och intensivvård för tjänste- och servicehundar dygnet runt i hela landet kan tillgodoses genom att frakta dessa djur med flyg eller helikopter och motiverar i sig inte att ha ett beredskapsdjursjukhus i varje civilområde. Dock kan detta ändå vara motiverat för att tillgodose behovet av djursjukvård även för sällskapsdjur, något som också framhålls som viktigt för den allmänna försvarsviljan. Förslaget att Jordbruksverket ska teckna avtal med sådana djursjukhus framstår dock som onödigt dyrt.

6.3.7 Förnödenhetsförsörjning

Detta stycke förefaller ligga utanför utredningen, men när det nu är med skulle det behövt utvecklas. Den rapport som SLU lämnade till Jordbruksverket förra året (SLU.scaw.2023.2.6-17) belyser dessa aspekter mer ingående.

Det är oklart i vilken grad Läkemedelsverket involverats i diskussionerna om läkemedelsförsörjning, i denna utredning och i Jordbruksverkets kunskapsunderlag Strategiska insatsvaror för djurens hälso- och sjukvård. Då det redan idag, innan förhöjd beredskap inträtt, är problem med tillgänglighet för veterinärläkemedel kan en del av förslagen vara svårgenomförbara. En diskussion om möjlighet att i en bristsituation använda nyligen utgångna läkemedel och läkemedel/substanser som tidigare användes rutinmässigt men som ersatts av modernare produkter hade varit önskvärd. Vad gäller möjligheten att styr användning av förnödenheter nämns inte rekommendationer utan enbart föreskriftsåtgärder och ransoneringskrav från regeringen. Om Jordbruksverket vid höjd beredskap rekommenderar ransonering av vissa förnödenheter är det fullt möjligt att flertalet veterinärverksamheter skulle följa dessa rekommendationer.

6.4.3 Personalförsörjning inom livsmedelssäkerhet

Beroende på hur länge sedan veterinären erhöll sin grundutbildning och vad personen sedan ägnat sitt yrkesliv åt så kan påståendet att det inte behövs någon omfattande utbildning eller övning för att utföra livsmedelskontroll vara aningen lättvindigt. Det förutsätter också att det finns erfaren specialkompetent personal att tillgå som utbildare. Det framgår inte av texten vilka privata arbetsgivare som inte bedriver samhällsviktig verksamhet men har veterinärer som kan användas inom den allmänna tjänsteplikten, några exempel hade varit bra (eftersom veterinärverksamhet definieras som samhällsviktig).

Det bör utredas om den allmänna tjänsteplikten omfattar att ta veterinärstudenter från deras utbildning och sätta dem i verksamhet som veterinärer/veterinärassistenter.

7.1 Beredskapsplanering och krigsorganisation

Om det införs en bestämmelse som ger länsstyrelserna skyldighet att ta fram en beredskapsplan för den veterinära verksamheten kommer det behövas en tydlig och detaljerad instruktion från de centrala myndigheterna för att säkerställa enhetlighet. Dessutom behövs tydliga mandat för den enskilda myndighet som ska flytta personal mellan län. Med tanke på hur detaljerade vägledning och anvisningar från Jordbruksverket och Livsmedelsverket kommer behöva, i kombination med behovet att se till den övergripande nationella nivån, vara kan det ifrågasättas om det inte vore bättre att inte dessa myndigheter tillsammans borde ta hand om beredskapsplanen och delegera enskilda uppgifter till länsstyrelserna.

7.3 Lägesbilder

Baserat på det särskilda yttrandet förefaller det som att Länsstyrelserna gör en annan tolkning av Lagen och förordningen om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen, och att dessa företag och organisationer kan vara omedvetna om sina skyldigheter.

7.4 Personalförsörjning

Den överföring som nämns av veterinärpersonal från den privata sektorn för sällskapsdjurens hälso- och sjukvård till andra verksamheter skulle kunna ha effekter på den allmänna försvarsviljan och/eller folkhälsan, vilket också nämns i bilaga 5.

7.6 Säkerställa att privata veterinärverksamheter bedriver totalförsvarsviktig verksamhet vid höjd beredskap

Behovet av att rättsligt kunna förplikta privata aktörer att fortsätta bedriva sin verksamhet men prioritera uppgifter som är viktiga för totalförsvaret kan ifrågasättas. Alternativa incitament som bättre stärker dessa aktörers försvarsvilja bör diskuteras. Sådana incitament måste inte vara i form av avtal eller monetär ersättning utan kan diskuteras med berörda aktörer.

7.8 Utbildning och övning

Grundutbildningen för veterinärer inom EU måste uppfylla kraven i Direktiv 2005/36/EC (Bilaga 5.4.1) ändrat genom Direktiv 2013/55/EU, vilket begränsar möjligheterna att införa förändringar som önskas från enskild svensk myndighet. SLU är givetvis öppna för diskussioner kring undervisningen i veterinär beredskap och sådana förs redan med berörda myndigheter. De exempel som ges av utredningen har kommit upp även i dessa diskussioner. Vad gäller det som benämns basal katastrofmedicin så kan detta naturligtvis ingå i undervisningen, och gör så idag så långt gällande regelverk tillåter detta. Ska undervisningen innefatta förenklade behandlingsstrategier som inte är acceptabelt inom dagens lagstiftning måste denna ändras först. Kunskap om omhändertagande av traumatiska skador torde inte vara reserverat för krigsveterinärmedicin, då djur ofta råkar ut för dessa och de åtgärdas dagligen såväl i fältverksamhet som på kliniker runtom i landet. Kunskap om effekter på djur av olika kemiska och biologiska agens (inkl. toxiner) ingår redan i undervisningen i mikrobiologi, toxikologi och livsmedelssäkerhet

men det är oklart vilken kunskapsnivå vad gäller riskerna för en avsiktlig spridning som är relevant veterinärer, eller om sådan kunskap kan förväntas tillhandahållas av andra yrkeskategorier/myndigheter.

Bilaga 5.

Att se häst som ett livsmedelsproducerande djur är inte bara relevant vid höjd beredskap utan är en förutsättning för framtida hållbar hästhållning och livsmedelsförsörjning. Det är dock oklart om framhållande av beridna högvakten som särskilt viktig hästverksamhet för den allmänna tryggheten och försvarsviljan stämmer överens med allmänhetens uppfattning. Oavsett vilken verksamhet som framhålls kan den förväntas vara viktig för en del av folket men helt oväsentlig för andra. Antagandet att det främst är hästägarnas förhållningssätt som gör att fler hästar avlivas än slaktas strider lite mot det som anges om utmaningen med läkemedelsbehandlingar och MRL-värden. Hur detta kan hanteras i ett krigsläge med akut livsmedelsbrist berörs inte, och inte heller hur hästägarnas inställning till sina hästar skulle kunna ändras till en mer positiv attityd till slakt. Det antas också att det inte skulle föreligga logistiska problem med att slakta hästar men många av dagens hästar är svårhanterliga och avlivning utan föregående sedering är en säkerhetsrisk.

Bilaga 6

Konsekvensutredningen nämner inte SLU trots att det förutsätts att studenter i flera årskurser placeras inom olika veterinärverksamheter vid höjd beredskap och att förhandlingar med SLU om utbildningarnas innehåll omnämns. Legitimerade veterinärer anställda vid SLU omnämns inte heller.

Beslut om detta yttrande har på rektors uppdrag fattats av dekan Nils Fall efter föredragning av koordinator Linda Ferngren. Innehållet har utarbetats av professor Susanna Sternberg Lewerin vid institutionen för husdjurens biovetenskaper, med stöd av professor Ivar Vågsholm vid institutionen för husdjurens biovetenskaper och professor Lotta Berg vid institutionen för tillämpad husdjursvetenskap och välfärd.

Nils Fall

Linda Ferngren