



Reglering av veterinärpersonal med mera vid höjd beredskap

**Rapportering av uppdrag i myndigheternas respektive
regleringsbrev för budgetåret 2023**

Citera gärna myndighetens texter, men glöm inte att ange källa. Bilder, fotografier och illustrationer är skyddade av upphovsrätten. Det innebär att du måste ha upphovsmannens tillstånd att använda dem.

© Jordbruksverket, 2024. © Livsmedelsverket, 2024.

Författare:

Lotta Andersson, Torbjörn Axelsson, Jenny Bransell, Folke Cerenius, Peter Hofverberg, Caroline Krantz, Jacob Landsjö och Mona-Lisa Dahlbom Wiedel.

Rekommenderad citering:

Myndighet. Efternamn, Förnamns initialbokstav. 2024. Namn på rapporten. Myndighet. Ort.

Förord

Jordbruksverket och Livsmedelsverket har fått i uppdrag av regeringen att utreda behovet av reglering av viss personal för arbete med djurhälsa, djurskydd och säkra livsmedel vid höjd beredskap. Uppdraget redovisas till Regeringskansliet (Landsbygds- och infrastrukturdepartementet) genom denna rapport.

Utredningen syftar till att säkerställa att det finns möjlighet att kraftsamla, så att samhällsviktig verksamhet som är nödvändig för totalförsvaret i händelse av höjd beredskap kan fortsätta. Friska tjänstedjur, friska livsmedelsproducerande djur och säkra livsmedel är viktiga för Sveriges beredskap. Grundläggande vård av sällskapsdjur kan också vara viktig, bland annat för att upprätthålla försvarsvilja hos Sveriges befolkning.

Jordbruksverket

Christina Nordin

Generaldirektör

Livsmedelsverket

Annica Sohlström

Generaldirektör

September 2024

Innehåll

Förord	3
Innehåll	4
1 Förkortningar	7
2 Definitioner och förklaringar	8
3 Sammanfattning	11
4 Inledning	14
4.1 Uppdraget	14
4.2 Uppdragets genomförande	14
5 Relevanta principer och författningar	16
5.1 Ledning och samverkan	16
5.2 Krigsveterinärförordningen (1981:648)	17
5.3 Lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt	19
5.3.1 Civilplikt	20
5.3.2 Allmän tjänsteplikt	21
5.4 Frivilliga avtal med försvarsorganisationer eller enskilda personer	23
5.4.1 Frivilliga försvarsorganisationer	23
5.4.2 Personliga avtal	24
5.5 Lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förfarandet hos myndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.	24
5.6 Arbetstidslagen (1982:673)	25
5.7 Arbetsrättsliga beredskapslagen (1987:1262)	26
6 Samhällsviktig och totalförsvarsviktig veterinärverksamhet	27
6.1 Viktiga samhällsfunktioner inom ramen för uppdraget	27
6.2 Planeringsinriktning	27
6.3 Djurens hälso- och sjukvård	29
6.3.1 Bakgrund	29
6.3.2 Personalförsörjning	31
6.3.3 Hälso- och sjukvård i privat sektor för livsmedelsproducerande djur	33
6.3.4 Hälso- och sjukvård i privat sektor för sällskapsdjur samt tjänste- och servicedjur	40

6.3.5	Djurens hälso- och sjukvård i offentlig sektor - Distriktsveterinärerna ...	43
6.3.6	Laboratoriestöd för sjukdomsutredning och annan djurhälsoövervakning.	44
6.3.7	Förnödenhetsförsörjning.....	46
6.4	Livsmedelssäkerhet	50
6.4.1	Bakgrund.....	50
6.4.2	Kontroller vid slakt samt gräns- och exportkontroll.....	51
6.4.3	Personalförsörjning och analys av gällande rätt	52
7	För veterinärverksamheten gemensamma behov och förslag till författningsändringar	54
7.1	Beredskapsplanering och krigsorganisation	54
7.2	Identifiering av totalförsvarsviktiga veterinärverksamheter	56
7.3	Lägesbilder	57
7.4	Personalförsörjning	60
7.5	Prioritering och fördelning av veterinära resurser	65
7.6	Säkerställa att privata veterinärverksamheter bedriver totalförsvars viktig verksamhet vid höjd beredskap	66
7.7	Möjlighet för länsstyrelser att ta över arbetsuppgifter	67
7.8	Utbildning och övning	68
8	Författningsförändringar	71
8.1	Inledning.....	71
8.2	En ny författning samt ändringar i befintliga författningar	71
8.3	Ändringar i befintliga författningar	75
8.4	Jämförelse mellan krigsveterinärförordningen (1981:648) och våra förslag	80
8.4.1	Sammanfattning	80
8.4.2	Ämnesvis jämförelse.....	81
	Bilaga 1 – Deltagare i dialog- och arbetsgrupp.....	87
	Bilaga 2 – Genomförda aktiviteter	88
	Bilaga 3 – Samhällsviktiga funktioner enligt MSB	90
	Bilaga 4 – Begreppet veterinärpersonal	92
	Bilaga 5 – Samhällsviktig och totalförsvars viktig djursjukvård.....	102

Bilaga 6 – Konsekvensutredning förslag till ändrad reglering om veterinärpersonal
med mera vid höjd beredskap..... 109

1 Förkortningar

MSB Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

SOU Statens offentliga utredningar

SVA Statens Veterinärmedicinska Anstalt

2 Definitioner och förklaringar

I denna rapport används följande definitioner.

Civil veterinärverksamhet

Med civil veterinärverksamhet avses den veterinärverksamhet som inte bedrivs inom Försvarmakten.

Samhällsviktig och totalförsvarsviktig veterinärverksamhet

Vi använder oss av dessa två begrepp för att kategorisera den civila veterinärverksamheten.

När vi använder begreppet *samhällsviktig veterinärverksamhet* följer vi helt MSB:s definitioner vilket för veterinärverksamheten är beskrivet och utvecklat i avsnitt 6.1 och i bilaga 3. Vi har även gjort en egen utredning för att fastställa om annan djurhälsovård än sådan för livsmedelsproducerande djur samt tjänste- och servicedjur ska ingå i begreppet samhällsviktig veterinärverksamhet. Denna utredning återfinns i bilaga 5.

När vi använder begreppet *totalförsvarsviktig veterinärverksamhet* avser vi veterinärverksamhet som vi bedömer är viktig, inte bara för det civila försvaret, utan för totalförsvaret. I våra förslag skapar vi exempelvis lösningar för att trygga djurhälsovård för tjänste- och servicedjur, vilket inkluderar Försvarmaktens hundar, och vi ger förslag på hur vi ska kunna stödja Försvarmakten med veterinärpersonal om sådant behov skulle uppstå. Givet att Försvarmaktens behov inte är kända i förväg är detta enligt vår uppfattning det bästa sättet att ta tillvara veterinära resurser och fördela dem på ett för totalförsvaret ändamålsenligt och resurseffektivt sätt.

Det är dock bara Försvarmakten som kan bedöma det egna behovet av veterinärt stöd och samverkan med Försvarmakten, och andra aktörer som ansvarar för exempelvis tjänste- och servicedjur, kommer att fördjupas när de rättsliga förutsättningarna är klarlagda. Vi bedömer att i tillämpad form är detta ett arbetssätt som överensstämmer med MSB:s anvisningar för att identifiera samhällsviktig verksamhet som är nödvändig för totalförsvaret¹.

¹ MSB 2023. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap: Vägledning för att identifiera samhällsviktig verksamhet som är nödvändig för totalförsvaret. MSB2275 – november 2023. <https://rib.msb.se/filer/pdf/30508.pdf>

Den veterinärverksamhet vi bedömer som viktig för totalförsvaret är, sammanfattad i punktform, verksamhet som:

- är avgörande för att upprätthålla livsmedelsproduktion för befolkningens överlevnad under höjd beredskap,
- säkerställer att tjänste- och servicedjur kan upprätthålla viktiga samhällsfunktioner under höjd beredskap,
- upprätthåller tillräckligt djurskydd inom djurhållning vilken är avgörande för att upprätthålla samhällets motståndskraft och försvarsviljan i landet under höjd beredskap, samt
- är avgörande för att stödja det militära försvaret under höjd beredskap.

Vid sidan om detta kan veterinärpersonal och veterinära förnödenheter vara en efterfrågad resurs inom annan totalförsvarsviktig verksamhet, exempelvis inom hälso- och sjukvård för människor.

Förnödenheter

I denna rapport avses med förnödenheter i första hand sjukvårdsprodukter dvs. för veterinärverksamhet relevanta läkemedel, medicintekniska produkter, laboriematerial, förbrukningsmaterial samt personlig skyddsutrustning.

Veterinärpersonal

I denna rapport avses med begreppet *veterinärpersonal* den personal som ska kunna omfattas av allmän tjänsteplikt för att kunna utöva totalförsvarsviktig veterinärverksamhet.

Vårt förslag till definition av begreppet är att det ska innefatta legitimerade veterinärer och legitimerade djurskötare, men även blivande veterinärer som har läst minst fem år på veterinärutbildningen och erhållit ett särskilt tillstånd att arbeta som veterinär.

De officiella assistenter som arbetar inom livsmedelskontrollen bedöms också omfattas av begreppet. Även veterinärstudenter som läst minst tre år på veterinärutbildningen bedöms ha tillräckliga kunskaper för att arbeta som officiella assistenter och bör därför omfattas av begreppet.

Inom veterinär laborieverksamhet arbetar biomedicinsk analytiker med för området upparbetade specialkunskaper inom veterinärmedicinsk laborieverksamhet, likaså arbetar laborieingenjör med motsvarande upparbetade kunskaper inom ämnet. Det är vår uppfattning att även dessa personer ska omfattas av begreppet veterinärpersonal.

Begreppet veterinärpersonal och hur det knyter an till tidigare lagstiftning är utförligt beskrivet i bilaga 4.

3 Sammanfattning

Jordbruksverket och Livsmedelsverket har tillsammans genomfört en utredning om behovet av att reglera viss personal för arbete med djurhälsa, djurskydd och säkra livsmedel vid höjd beredskap. Vi lämnar förslag till lösningar och författningsändringar som kan ersätta den nuvarande krigsveterinärförordningen (1981:648).

Veterinärpersonal i Sverige omfattas av lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt där plikten kan fullgöras genom värnplikt, civilplikt eller allmän tjänsteplikt. Vi föreslår att den allmänna tjänsteplikten tillämpas som rättslig grund för att säkerställa en fungerande personalförsörjning av totalförsvarsviktiga verksamheter inom djurhälsa, djurskydd och säkra livsmedel vid höjd beredskap.

Vid höjd beredskap finns det behov av en reglering som ger utpekade myndigheter uppgiften att utifrån rådande omständigheter och behov omfördela veterinärpersonal till verksamheter där de gör mest nytta för totalförsvaret.

Vi föreslår en lösning där länsstyrelserna, som komplement till Arbetsförmedlingens mandat, ges befogenhet att omfördela veterinärpersonal inom länet. Om personal måste omfördelas från annat län inom samma civilområde föreslås den civilområdesansvariga länsstyrelsen ha mandat att anvisa personal. I de fall där omfördelning av veterinärpersonal måste göras mellan civilområden föreslås att Arbetsförmedlingen fortsatt ensamt har det mandatet.

Förmågan att omfördela veterinärpersonal vid höjd beredskap förutsätter att ett antal understödjande funktioner etableras, funktioner som i vissa fall förutsätter ändringar i vissa författningar. Det behöver finnas en fungerande beredskapsplanering, en förmåga att identifiera totalförsvarsviktiga veterinärverksamheter, en förmåga att skapa lägesbilder och att prioritera verksamheter vid brist på veterinärpersonal.

Som utpekade beredskapsmyndigheter ska Jordbruksverket, Livsmedelsverket och länsstyrelserna genomföra förberedande planering och upprätta beredskapsplaner för de verksamheter som myndigheternas krigsorganisationer ska bedriva under höjd beredskap. Myndigheternas beredskapsplaner behöver vara samordnade på nationell, regional och lokal nivå så att de veterinära resurserna kan användas på ett resurseffektivt sätt och med samma prioriteringar i hela landet. Vi föreslår en lösning där länsstyrelserna ges uppgiften att, som en del av sin planering inför höjd beredskap, ta fram en beredskapsplan för den veterinära verksamheten.

Länsstyrelserna behöver ha tillgång till lägesbilder och adekvat beslutsunderlag för att kunna prioritera och omfördela veterinärpersonal i situationer där behoven inom olika veterinärverksamheter ställs mot varandra. Det behöver därför finnas en rapporteringskyldighet för såväl privata som statliga aktörer.

Inom djurens hälso- och sjukvård bedrivs idag en stor andel av de totalförsvarsviktiga verksamheterna av privata aktörer. De privata aktörernas tjänster inom den förebyggande och behandlande hälso- och sjukvården för livsmedelsproducerande djur samt tjänste- och servicedjur, bör i så stor utsträckning som möjligt fungera även vid höjd beredskap. Det finns därför ett behov av att säkerställa att de privata aktörerna fortsätter bedriva sin verksamhet under höjd beredskap och att de i första hand prioriterar de uppgifter som är viktiga för totalförsvaret. Vi ser flera alternativ som skulle kunna utgöra en rättslig grund för att säkerställa att privata veterinärverksamheter bedriver totalförsvarsviktig hälso- och sjukvård för djur. Jordbruksverket skulle, med stöd av myndighetens uppdrag att säkerställa tillgången till veterinärer, kunna upphandla och ingå avtal med privata aktörer för att säkerställa att dessa fortsätter bedriva sin verksamhet vid höjd beredskap. Avtalen bör inkludera krav på viss robusthet till exempel avseende tillgång till personal, lokaler, utrustning och läkemedel. En sådan lösning skulle bygga på frivillighet och det skulle kräva att ersättning utgår till de upphandlade aktörerna. Ett annat alternativ är att genom reglering i lag ålägga verksamheter inom djurens hälso- och sjukvård vissa skyldigheter inför och vid höjd beredskap. Ytterligare ett alternativ vore att inom ramen för att återaktiverat system för krigsviktiga företag (K-företag) utse vissa företag inom djurens hälso- och sjukvård. Detta alternativ förutsätter dock att ett generellt K-företagssystem återinförs i Sverige.

Vi förutsätter att Jordbruksverket och Livsmedelsverket under höjd beredskap bibehåller ledningsförmågan inom eget verksamhetsområde. Om kontakterna inom landet bryts eller kraftigt försvåras kan det dock finnas ett behov av att vissa av Jordbruksverkets och Livsmedelsverkets uppgifter övergår till länsstyrelserna. Uppgifterna som avses i detta sammanhang är främst sådana som framgår av regelverket för zoonoser, allvarliga smittsamma djursjukdomar, provtagning på djur, livsmedelskontroll eller av Jordbruksverkets eller Livsmedelsverkets myndighetsinstruktioner. För att lösningen ska bli ändamålsenlig förutsätter den att även personal och resurser övergår till länsstyrelserna och att regeringen beslutar om detta.

Det finns ett behov av att genom beredskapslagring förbättra robustheten vad gäller tillgången till sjukvårdsprodukter för totalförsvarsviktig hälso- och sjukvård för djur. De sjukvårdsprodukter som bör omfattas av en sådan lagring bör definieras av

Jordbruksverket efter samråd med SVA. Vi föreslår att Jordbruksverket tillsammans med Läkemedelsverket får i uppdrag att utreda formerna för en framtida beredskapslagring av sjukvårdsprodukter för totalförsvarsviktig hälso- och sjukvård för djur.

För de förslag på lösningar som vi bedömer inte kunna verkställas genom redan befintliga författningar har vi lagt fram två alternativa förslag, dels att uteslutande införa ändringar i befintliga författningar, dels att som komplement till ändringar i befintliga författningar införa en ny författning. Oavsett vilket av dessa två alternativ som genomförs föreslår vi att krigsveterinärförordningen (1981:648) kan upphävas.

4 Inledning

4.1 Uppdraget

Jordbruksverket och Livsmedelsverket ska, enligt respektive myndighets regleringsbrev för budgetåret 2023, tillsammans utreda behovet av reglering av viss personal för arbete med djurhälsa, djurskydd och säkra livsmedel vid höjd beredskap. Nu gällande krigsveterinärförordning (1981:648) är inte anpassad till dagens behov och förhållanden. I uppdraget ingår att ta fram förslag till nya författningar som ska ersätta den nuvarande krigsveterinärförordningen och att föreslå de ändringar i annan författning som kan krävas. Arbetet ska ske i dialog med SVA och länsstyrelserna.

Enligt det ursprungliga beslutet skulle uppdraget redovisas i en gemensam rapport till Regeringskansliet, Landsbygds- och infrastrukturdepartementet, senast den 30 januari 2024. Jordbruksverket ansökte för båda myndigheternas räkning om förlängd tid för uppdraget. Skälen till detta var dels den ansträngda situationen som uppstod i samband med det första utbrottet av afrikansk svinpest i Sverige och dels att uppdraget bedömdes vara omfattande. Regeringen beviljade förlängd tid, och uppdraget ska redovisas senast den 20 september 2024.

4.2 Uppdragets genomförande

För fullgörande av uppdraget bildades en arbetsgrupp med representanter från Jordbruksverket och Livsmedelsverket. Arbetsgruppen består av sakkunniga och verksjurist från respektive myndighet. Arbetsgruppen har haft regelbundna möten och löpande dialog under arbetets gång.

Arbetsgruppen har utgått ifrån följande.

- Det ska finnas lagstöd för att trygga tillgången till nödvändiga veterinära resurser inom samhällsviktiga och totalförsvarsviktiga delar av den civila veterinärverksamheten, i detta sammanhang främst djurens hälso- och sjukvård och livsmedelskontrollen, i händelse av höjd beredskap.
- Regleringen ska ge ett tydligt mandat till berörda myndigheter att fördela veterinära resurser där de bäst behövs mellan och inom de olika samhällsviktiga och totalförsvarsviktiga verksamheter som omfattas av uppdraget. Detta inkluderar att undersöka vilka möjligheter eller begränsningar som finns i gällande regleringar (utöver krigsveterinärförordningen).

- Ansvarsfördelningen mellan berörda myndigheter ska vara tydlig och regleringen medger den flexibilitet som kan behövas under höjd beredskap.

När begreppen ”vi” och ”vår” används i den fortsatta rapporten, syftar begreppen på Jordbruksverket och Livsmedelsverket.

För arbetet med uppdraget bildades även en aktiv dialoggrupp där, utöver arbetsgruppen, representanter från Distriktsveterinärerna, länsstyrelser och SVA har deltagit (se även bilaga 1).

I november 2023 genomfördes en *table top*-övning – Särinner – där olika händelser och deras inverkan på de veterinära resurserna och behov av författningsstöd för olika beslut prövades. Vid övningen deltog representanter från Regeringskansliet, berörda myndigheter och verksamheter.

Under arbetets gång har fyra orienterande branschsamråd genomförts i olika delar av landet. Till dessa samrådsmöten skickades en bred inbjudan till företrädare för olika djurhållarorganisationer och myndigheter. De orienterande samrådsmötena följdes sedan upp med s.k. fördjupade branschsamråd riktade till företrädare för mer specialiserade områden, exempelvis lantbrukets djur. Vi har även haft enskilda samrådsmöten med tre större grossister för djurläkemedel. Synpunkter har även inhämtats från myndigheter som deltar i Jordbruksverkets Samverkansgrupp för djurens hälso- och sjukvård vid kris eller höjd beredskap, en myndighetsgrupp som omfattar ett stort antal aktörer från flera beredskapssektorer.

I arbetet med uppdraget har arbetsgruppen dessutom fört samtal med representanter för beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten på Livsmedelsverket, och med representanter för civilområdesansvariga länsstyrelser.

En utförlig redogörelse finns även i bilaga 2 Genomförda aktiviteter.

5 Relevanta principer och författningar

För att kunna beskriva behovet av ytterligare reglering av viss personal för arbete med djurhälsa och säkra livsmedel vid höjd beredskap, är det nödvändigt att utgå från relevant reglering som nu gäller avseende civilt försvar. Denna reglering beskriver bland annat tjänstgöringsskyldighet och möjligheterna att säkerställa behovet av personal, vilket har varit den tyngsta frågan i föreliggande utredning.

5.1 Ledning och samverkan

Civilt försvar och arbetet med detta har sin utgångspunkt i samhällets krisberedskap och syftar bland annat till att inför och under höjd beredskap värna befolkningen, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna, upprätthålla en nödvändig försörjning, bidra till Försvarsmaktens förmåga att möta ett väpnat angrepp samt upprätthålla samhällets motståndskraft mot externa påtryckningar och bidra till att stärka försvarsviljan. Veterinärpersonal kan på flera sätt komma att stödja dessa samhällsfunktioner.

I Sverige utgår systemet för samhällsskydd och beredskap från ansvars-, närhets- och likhetsprincipen. Principerna lägger grunden till gällande regelverk och de uppdrag och mandat som delats ut till olika aktörer.

Ansvarsprincipen innebär att den som har ansvar för en verksamhet i normala situationer också har motsvarande ansvar vid en störning i samhället. Principen innebär också att aktörerna ska stödja och samverka med varandra, detta brukar kallas den utökade ansvarsprincipen.

Närhetsprincipen innebär att samhällsstörningar ska hanteras där de inträffar och av de aktörer som är närmast berörda och ansvariga.

Likhetsprincipen innebär att aktörer inte ska göra större förändringar i organisationen än vad situationen kräver. Verksamheten under samhällsstörningar ska alltså så långt som möjligt fungera som vid normala förhållanden.

Ansvars-, närhets- och likhetsprinciperna ska vara rättesnöre även i den veterinära verksamheten. Så långt det är möjligt ska myndigheter, företag och organisationer fortsätta bedriva sin verksamhet på samma sätt som under grundberedskap och fredstida förhållanden. Men i längden kommer den civila veterinära verksamheten troligtvis inte

kunna bedrivas på samma sätt under höjd beredskap och krig som i grundberedskap. Samhället kommer sannolikt att vara utsatt för stora påfrestningar med påverkan på transporter, elförsörjning, hälso- och sjukvård m.m. Detta kommer att påverka försörjningsberedskapen för framför allt djurens hälso- och sjukvård där tillgången på medicintekniska produkter, förbrukningsvaror och läkemedel kan äventyras. Den situation som ansvariga myndigheter måste planera för kommer att medföra krav på såväl anpassningar som omprioriteringar.

Principen om geografiskt områdesansvar lägger grunden för hur ansvaret för hantering av samhällsstörningar fördelas mellan lokala och regionala aktörer. Länsstyrelserna har det geografiska områdesansvaret i länet och ska vid en krissituation, i egenskap av geografiskt områdesansvarig, vara en sammanhållande funktion mellan lokala aktörer och den nationella nivån. Länsstyrelsen ska bland annat ansvara för att sammanställa regionala lägesbilder, skapa nödvändig samordning och arbeta för samverkan mellan länsstyrelsen och berörda aktörer inom krishanteringsystemet inom och utom länet.

Vid en samhällsstörning behövs en fungerande ledning och samverkan mellan de veterinära aktörerna. Arbetssättet ska säkerställa att resurserna används på ett effektivt sätt och att åtgärderna som vidtas är samordnade och har en aktörsgemensam inriktning. Den svenska modellen bör utgöra grunden för hur ledning och samverkan inom den civila veterinärverksamheten utformas både inför och under höjd beredskap. Veterinär kompetens finns idag inom relevanta beredskapsmyndigheter, inklusive länsstyrelsen.

5.2 Krigsveterinärförordningen (1981:648)

År 1981 beslutades en ny lag (1981:292) om tjänsteplikt för hälso- och sjukvårdspersonal samt veterinärpersonal m.m. Avsikten var att med stöd av lagen kunna förstärka de personella resurserna ”högst avsevärt i en beredskaps- eller krigssituation.” (prop. 1980/81:57). I lagen framgick att staten skulle vara huvudman för den omorganiserade civila veterinärverksamheten och att det med denna avsågs den veterinärverksamhet som stod under (dåvarande) Lantbruksstyrelsens och Statens Livsmedelsverks inseeende. I förarbetena motiveras det inte på annat sätt än att ”staten bär det organisatoriska och ekonomiska ansvaret såväl för att den civila veterinärverksamheten förs över till krigsorganisation som för den krigsorganiserade civila veterinärverksamheten.”

Med stöd av lagen beslutades krigsveterinärförordningen (1981:648). Förordningstexten var ursprungligen i allt väsentligt en kopia på en äldre kungörelse från 1966. I förordningen reglerades vilken veterinärpersonal som omfattades av tjänsteplikt. Dessa var veterinärer, besiktningsassistenter inom besiktningsveterinärorganisationen,

sjukvårdsbiträden vid djursjukhus samt laboratoriebiträden vid veterinärmedicinskt laboratorium. Socialutskottet hade i sitt betänkande till lagstiftningen (SOU 1980/81:23) även inkluderat ekonomisk och administrativ personal. I mitten av 1990-talet upphävdes lagen om tjänsteplikt för hälso- och sjukvårdspersonal samt veterinärpersonal m.m. och ersattes med lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt.

Krigsveterinärförordningen av idag är i flera avseenden inte anpassad till nuvarande behov och förhållanden. Exempelvis matchar den avseende personalplikt inte lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Vid förordningens tillkomst stod dessutom mycket av såväl veterinärverksamhet som förnödenhetsförsörjning under statlig kontroll, verksamhet som idag sköts av privata aktörer. Den är icke desto mindre gällande, och anger att Jordbruksverket och Livsmedelsverket var och en inom sitt ansvarsområde ska utöva den centrala ledningen av den civila veterinärverksamheten. Länsstyrelsen leder den civila veterinärverksamheten i länet och samordnar den med övrig civil verksamhet inom totalförsvaret. Fördelningen av ansvar mellan nationell och regional myndighet är inte tydligt definierad. Enligt förordningen är det dock Jordbruksverket som bestämmer den organisatoriska indelningen (krigsveterinärrområden och krigsveterinärdistrikt) och som, efter samråd med Livsmedelsverket, beslutar vilka personer som ska ha ledningsansvar (krigstjänsteveterinär samt biträdande krigstjänsteveterinär). I och med att lagstöd saknas kan den privata verksamheten inte längre regleras med stöd av krigsveterinärförordningen.

Innan lagen om totalförsvarsplikt trädde i kraft var även samverkan med Försvarsmakten och civil sjukvård reglerad i krigsveterinärförordningens 12–13 §§, detta i så måtto att (dåvarande) Lantbruksstyrelsen och Socialstyrelsen efter samråd skulle besluta om personalens fördelning mellan den civila veterinärverksamheten och den civila hälso- och sjukvården eller hälsoskyddet för människor. Lantbruksstyrelsen skulle efter samråd med Försvarsmakten besluta om fördelning av den tjänstepliktiga personalen för krigsplacering samt i vilken omfattning respektive myndighet ska disponera den tjänstepliktiga personalen. Ett beslut i fråga om veterinärpersonal för livsmedelskontroll skulle fattas efter samråd med Livsmedelsverket.

I regeringens prop. 1994/95:6 om Totalförsvarsplikt beskrivs hur ledningsförmågan såg ut för den civila veterinärverksamheten innan lagen om tjänsteplikt för hälso- och sjukvårdspersonal samt veterinärpersonal m.m. upphävdes: ”Jordbruksverket och Livsmedelsverket leder under regeringen den veterinärverksamhet som äger rum under höjd beredskap. På högre regional nivå har civilbefälhavaren till uppgift att samordna verksamheten. Han skall bl.a. se till att resurserna är lämpligt fördelade mellan länen.

Tyngdpunkten i ledningen av den civila veterinärverksamheten ligger emellertid hos länsstyrelsen.” Det är den ledningsstruktur som fortfarande framgår av krigsveterinärförordningen men vars förutsättningar helt förändrades i och med att lagen om tjänsteplikt för hälso- och sjukvårdspersonal samt veterinärpersonal m.m. ersattes av lagen om totalförsvarsplikt.

5.3 Lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt

Till och med mitten av 1990-talet fanns en självständig tjänsteplikt för veterinärpersonal. I den numer upphävda lagen (1981:292) om tjänsteplikt för hälso- och sjukvårdspersonal samt veterinärpersonal m.m. reglerades att den som var sysselsatt inom veterinärverksamheten var skyldig att efter anvisning av den myndighet som regeringen bestämde fullgöra sådan tjänstgöring inom verksamhetsområdet som hans kroppskrafter och hälsotillstånd medgav. Motsvarande tjänsteplikt gällde för personer med tidigare yrkeserfarenhet i vissa fall.²

Lagen upphävdes 1995 och ersattes av lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Därmed upphävdes även tjänsteplikten för veterinärpersonal och ersattes med totalförsvarsplikten som är allmänt tillämplig för personer mellan 16–70 år som är svenska medborgare eller som, utan att vara svenska medborgare, är bosatta i Sverige.³

Skälet till att totalförsvarsplikten infördes var att skapa en för totalförsvaret gemensam tjänstgöringsskyldighet som möjliggör en samlad användning av de personalresurser som står till förfogande. Bestämmelserna samlades i en lag, bland annat för att öka överblickbarheten i regelsystemet och för att underlätta personalförsörjningen mellan det civila och det militära försvaret.⁴

Därmed omfattas veterinärpersonal liksom alla yrkeskategorier i Sverige, numera av totalförsvarsplikten. Totalförsvarsplikten fullgörs på något av de sätt som regleras i lagen om totalförsvarsplikt, det vill säga antingen genom värnplikt, civilplikt eller allmän tjänsteplikt.⁵

² 4 § lagen (1981) om tjänsteplikt för hälso- och sjukvårdspersonal samt veterinärpersonal m.m.

³ 1 kap. 2 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt.

⁴ Prop. 1994/95:6 s. 112.

⁵ 1 kap. 3 § tredje stycket lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt.

5.3.1 Civilplikt

Civilplikten syftar till att säkerställa det civila försvarets behov av personal. Det sker genom att totalförvarspliktiga skrivs in för civilplikt och krigsplaceras. För civilplikt får bara så många skrivas in som behövs för det civila försvaret. Det utgår därför alltid från ett identifierat behov. Civilplikten syftar till att förstärka vissa verksamheter i höjd beredskap genom att tillföra personer från andra verksamheter, i huvudsak personer som kan placeras efter att de genomfört en kortare grundutbildning.

Finns ett identifierat behov är nästa steg att identifiera vilka som kan och bör skrivas in med civilplikt. För att detta ska vara möjligt är alla totalförvarspliktiga skyldiga att på begäran genomgå en utredning om sina personliga förhållanden. Detta kan ske genom mönstring eller annan utredning.

För att lämpliga personer ska kunna identifieras för utredning finns bestämmelser om uppgiftsskyldighet i 3 kap. förordningen (1995:238) om totalförvarsplikt. Av 8 § framgår bland annat att Jordbruksverket efter begäran av Totalförsvarets plikt- och prövningsverk ska lämna uppgifter om totalförvarspliktigas examina och legitimationer.

Mönstring krävs för att en person ska kunna skrivas in för civilplikt med en grundutbildning längre än 60 dagar och krigsplacering sker efter slutförd utbildning. Som huvudregel är ingen skyldig att genomgå mönstring efter det år hen fyller 24 år.

Annan utredning än mönstring kan ske utan personlig inställelse och kan till exempel användas när någon genom sitt yrke har relevanta kunskaper. I förarbetena (prop. 1994/95:6, s. 120) till lagen om totalförvarsplikt anges att det saknas anledning att grundutbilda en enskild i de fall utbildningsbehov uppenbart saknas. Efter annan utredning kan man vara skyldig att genomgå en grundutbildning på högst 60 dagar. Om grundutbildning ska genomföras sker krigsplacering därefter, och om inte, sker det efter inskrivning. Efter krigsplacering kan personen ianspråkta för krigs- eller beredskapstjänstgöring.

Civilplikten binder, till skillnad från den allmänna tjänsteplikten, de enskilda till en viss krigstjänst redan i fred och skulle kunna användas för att bemanna krigsorganisationer med personal som har rätt kompetens och som inte är krigsplacerade på annan befattning. Civilplikten skapar förutsättningar för utbildning och övning av krigsplacerad personal. Genom inskrivningen för civilplikt blir den totalförvarspliktige skyldig att fullgöra till exempel repetitionsutbildning i form av övningar av olika slag.

För att civilplikt ska vara en möjlig lösning måste regeringen fatta beslut om det. Ett sådant beslut kan endast gälla vissa i förordningen utpekade verksamheter. Veterinärverksamheten är en av de verksamheter inom det civila försvaret där civilplikt kan fullgöras (2 kap. 1 § förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt, jämte bilagan till samma förordning). För närvarande (2024) är civilplikt för räddningstjänst som kommunerna ansvarar för och drift och underhåll inom elproduktion och nätverksamhet aktiverade av regeringen. För att civilplikt ska kunna aktualiseras i veterinärverksamheten krävs en ändring av förordningen så att veterinärverksamhet aktiveras på motsvarande sätt.

Vi ser exempelvis följande fördelar med att tillämpa civilplikt:

- Civilplikt utgör en möjlighet att skapa en krigsorganisation under grundberedskap.
- Placering genom civilplikt ger en förutsebarhet för berörda personer och organisationer/företag.
- Personer som omfattas av civilplikt ska utbildas och övas specifikt för kommande uppgifter, vilket också ses som en möjlighet.

Vi ser exempelvis följande nackdelar med att tillämpa civilplikt:

- Placering genom civilplikt kan uppfattas som ett större ingripande för den enskilde jämfört med övriga alternativ.
- Processen att identifiera och kontakta berörda personer samt hålla register uppdaterade innebär en administrativ börda för berörda myndigheter.
- Civilplikten kräver en detaljerad planering redan i grundberedskap utan att förhållandena under höjd beredskap är kända, vilket ger en begränsad flexibilitet och svårigheter att anpassa bemanning till rådande förhållanden.

5.3.2 Allmän tjänsteplikt

Tjänstgöring med allmän tjänsteplikt förutsätter att det råder höjd beredskap, samt att regeringen har fattat beslut om att allmän tjänsteplikt ska gälla (6 kap. 1 § lagen om totalförsvarsplikt). Allmän tjänsteplikt fullgörs genom att den som är totalförsvarspliktig kvarstår i sin anställning eller fullgör ett uppdrag, tjänstgör enligt avtal om frivillig tjänstgöring inom totalförsvaret eller utför arbete som anvisas av Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen beslutar hos vilka arbetsgivare och uppdragsgivare som allmän tjänsteplikt ska fullgöras och vilka arbetstagare och uppdragstagare som ska omfattas av allmän tjänsteplikt (6 kap. 3 § lagen om totalförsvarsplikt jämte 6 kap. 3 § 2 förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt). Sådana avgränsningar kan avse exempelvis hela arbetsstyrkan vid en viss arbetsplats

eller hos en viss arbetsgivare. Avgränsningen kan också individualiseras (prop. 1994/5:6 s. 192).

Utförande av allmän tjänsteplikt genom anvisning av myndighet ställer inga krav på utbildning eller träning för arbetsuppgiften. Av förarbetena framgår att det därför främst kommer att bli aktuellt när det gäller att uppbåda arbetskraft för enklare uppgifter (prop. 1994/95:6 s. 192). Den statliga utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap menar att anvisning av arbete är tänkt att användas avseende enklare arbetsuppgifter för dem som står till arbetsmarknadens förfogande, vars ordinarie arbetsgivare inte kan bereda arbete, eller som till exempel inte kan fortsätta sina studier på grund av stängning av universitet eller gymnasieutbildning. Anvisning av arbete är enligt ovanstående utredning inte ett verktyg som är avsett att användas i ett planeringsskede.

Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap konstaterar därmed att det inte är tänkt att Arbetsförmedlingen ska använda den allmänna tjänsteplikten för att rent allmänt sett prioritera om på arbetsmarknaden⁶. Av utredningen framgår inte hur denna slutsats har nåtts. Vår uppfattning är att en sådan snäv tolkning inte omfattas av förarbetena till lagen om totalförsvarsplikt. Som jämförelse framgår i förarbetena till den numera upphävda allmänna tjänstepliktslagen (1959:83) att om verksamhet som var i behov av personal inte kunde täcka behovet med arbetssökande kunde fördelning av tillgänglig arbetskraft endast ske med nyttjande av tjänsteplikt. Med tjänsteplikt avsågs att i enlighet med ett förordnande utföra arbete som vederbörandes kropps krafter och hälsotillstånd medgav.⁷ Denna tjänsteplikt avsåg alltså inte enbart personer som stod till arbetsmarknadens förfogande.

I dagsläget är det Arbetsförmedlingen som har mandat att anvisa arbete. En pågående utredning har bland annat i uppdrag att analysera och bedöma om de uppgifter som Arbetsförmedlingen har enligt förordningen om totalförsvarsplikt är ändamålsenliga med hänsyn till dagens behov och förutsättningar. Regeringen skriver att sedan tillkomsten av förordningen har dock förutsättningarna för myndigheten att genomföra uppdraget förändrats, exempelvis har förändringar skett vad gäller skyldigheten för arbetsgivare att anmäla lediga platser och omfattningen av arbetsmarknadspolitiska insatser som Arbetsförmedlingen utför. Arbetsförmedlingens uppgifter enligt

⁶ Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning. Delbetänkande av Utredningen (SOU 2020:23) om hälso- och sjukvårdens beredskap, sidan 126.

⁷ Kunglig Majestäts prop. 1959:38 sidan 22.

förordningen om totalförsvarspplikt behöver därför analyseras. Uppdraget ska redovisas senast 27 januari 2025.⁸

Vi ser exempelvis följande fördelar med att tillämpa allmän tjänsteplikt:

- Genom allmän tjänsteplikt finns en flexibilitet avseende vilka personer som står till förfogande att rekryteras, i relation till vilka funktioner som behöver bemannas.
- Det är möjligt att tillämpa allmän tjänsteplikt så att arbetstagaren fortsätter med sin ordinarie verksamhet.

Vi ser exempelvis följande nackdelar med att tillämpa allmän tjänsteplikt:

- Genom att personer inte placeras i förväg genom allmän tjänsteplikt, finns en ovisshet om personal med tillräcklig grundkompetens finns tillgänglig då den behövs.
- De administrativa myndigheterna (exempelvis Jordbruksverket och länsstyrelserna) har, med dagens system, inte själva rådighet över vilka verksamheter allmän tjänsteplikt ska fullgöras i.
- Personer som är aktuella att placera genom allmän tjänsteplikt kan uppfatta det negativt att inte veta i förväg var de kan placeras.
- De administrativa momenten för rekrytering genom allmän tjänsteplikt kan eventuellt medföra en utdragen process.

5.4 Frivilliga avtal med försvarsorganisationer eller enskilda personer

5.4.1 Frivilliga försvarsorganisationer

I förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet har regeringen angett 18 ideella, medlemsstyrda organisationer med uppgift att inom beredskapsområdet utbilda och rekrytera förstärkningsresurser för till exempel myndigheter, regioner och kommuner. Organisationerna placerar även ett stort antal personer på specialistbefattningar inom såväl det civila som militära försvaret.

Frivilliga försvarsorganisationer utbildar och samlar den kompetens som efterfrågas av olika aktörer. På så sätt både stärker de samhällets förmåga att klara samhällsstörningar

⁸ Kommittédirektiv 2023:116, En långsiktigt hållbar personalförsörjning av det civila försvaret

och bidrar till folkförankring och försvarsvilja. Flera av dessa organisationer, som Svenska Blå Stjärnan och Svenska Brukshundklubben, fyller och har historiskt fyllt en mycket viktig funktion vad avser att stödja djurhållare och veterinärpersonal i olika djurhälsofrågor. Jordbruksverket har exempelvis vid flera allvarliga smittutbrott hos djur haft stöd av personal från Svenska Blå Stjärnan.

De frivilliga försvarsorganisationerna utbildar och samlar dock inte veterinärpersonal och kan därför inte tjäna som en förstärkningsresurs vad avser behov av veterinärpersonal under höjd beredskap.

5.4.2 Personliga avtal

Möjligheterna att teckna personliga avtal med frivillig veterinärpersonal är beskriven under avsnittet 5.3.2. Vi har inom ramen för detta uppdrag inte gjort någon egen utredning om vilken omfattning ett sådant avtalsskrivande skulle kunna få. En möjlig jämförelse kan vara att se på Jordbruksverkets rätt att ingå avtal med privata veterinärer som vill delta i djurhälsovård eller smittskyddsberedskap, jämlikt förordningen (2009:1397) om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse. Trots intentionerna om att privatpraktiserande veterinärer i större utsträckning ska delta i smittskydds- och jourberedskapen har intresset för den här typen av avtal varit lågt. Jordbruksverket har därför under de senaste åren enbart genomfört någon enstaka upphandling.

Även om någon rättvisande undersökning inte har gjorts är vår bedömning att frivilliga, personliga avtal med veterinärpersonal inte kan tjäna som en tillräcklig förstärkningsresurs vad avser behov av veterinärpersonal under höjd beredskap.

5.5 Lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.

En av de så kallade fullmaktslagarna som ska tillämpas vid krig eller, om regeringen så beslutar, vid krigsfara eller sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara, är lagen om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. (härefter förfarandelagen).

Av 11 § förfarandelagen framgår bland annat följande. Regeringen får föreskriva att en förvaltningsmyndighets uppgifter inte ska fullgöras eller att de ska övertas av en annan

sådan myndighet. Regeringen får besluta de ytterligare bestämmelser som behövs till följd av att sådana föreskrifter meddelas. Vidare får regeringen föreskriva, eller i särskilda fall besluta, att de som tjänstgör hos en förvaltningsmyndighet ska tjänstgöra i andra anställningar eller uppdrag hos det allmänna. Regeringen får överlåta sin befogenhet att besluta i särskilda fall gällande statsanställda till statliga förvaltningsmyndigheter.

I förordningen (1988:1215) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig och krigsfara m.m. finns ytterligare bestämmelser om hur övertagande av arbetsuppgifter mellan myndigheter ska gå till. Av 6 § framgår att om en statlig myndighet finner att dess egna eller en underställd myndighets arbetsuppgifter bör övertas av någon annan inte underställd myndighet ska detta anmälas till regeringen. Motsvarande gäller om myndigheten bedömer att den bör överta en uppgift från någon annan myndighet. Om ett beslut från regeringen inte hinner avvaktas får en central förvaltningsmyndighet föreskriva att en arbetsuppgift hos den ska övertas av en annan statlig förvaltningsmyndighet. Sådana föreskrifter får gälla endast till dess regeringens beslut hinner inhämtas. De ska om möjligt föregås av samråd mellan berörda förvaltningsmyndigheter. Överlämnade uppgifter får inte avse uppgifter som myndigheten ansvarar för enligt lag. Av 8 § framgår att en central förvaltningsmyndighet i särskilda fall får besluta att de som tjänstgör hos myndigheten eller en underställd myndighet ska tjänstgöra i andra anställningar eller uppdrag hos det allmänna.

5.6 Arbetstidslagen (1982:673)

Arbetstidslagen reglerar arbetstagares arbetstider. Enligt 4 § arbetstidslagen får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela särskilda föreskrifter för totalförsvaret med avvikelser från lagen.

Av 4 § arbetstidsförordningen (1982:901) framgår att sådana avvikelser har meddelats avseende den ordinarie arbetstiden, mertid vid deltidsanställning och veckovilan. Avvikelserna gäller vid krig eller, efter regeringens beslut, vid krigsfara eller vid sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller krigsfara som riket befunnit sig i.

5.7 Arbetsrättsliga beredskapslagen (1987:1262)

I den arbetsrättsliga beredskapslagen har ändringar och tillägg gällande lagarna om medbestämmande i arbetslivet, facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen, anställningsskydd, semester och föräldraledighet införts som ska tillämpas vid krig eller, efter regeringens beslut, vid krigsfara eller om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara. När lagen är tillämplig undantas även lagarna om arbetstagares rätt till ledighet för utbildning, rätt till ledighet för vissa föreningsuppdrag i skolan och rätt till ledighet för utbildning i svenska för invandrare.

6 Samhällsviktig och totalförsvarsviktig veterinärverksamhet

6.1 Viktiga samhällsfunktioner inom ramen för uppdraget

Med samhällsviktig verksamhet avses verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet i vardagen, krisen och kriget.⁹ Ett bortfall av eller en svår störning i verksamheten kan ensamt eller tillsammans med motsvarande händelser i andra verksamheter på kort tid leda till att en allvarlig kris inträffar i samhället. Verksamheten som då avses är nödvändig eller mycket väsentlig för att en redan inträffad kris i samhället ska kunna hanteras, så att skadeverkningarna blir så små som möjligt.

MSB har publicerat en sammanställning¹⁰ av viktiga samhällsfunktioner där djurens hälso- och sjukvård samt livsmedelssäkerhet ingår. De viktiga samhällsfunktionerna utgör en utgångspunkt för samtliga aktörer i beredskapssystemet gällande exempelvis beredskapsplanering, identifiering av samhällsviktiga verksamheter, rapportering av lägesbilder, samverkan och samordning med och mellan aktörer samt prioritering av resurser vid behov.

6.2 Planeringsinriktning

MSB anger i sin planeringsinriktning för civil beredskap¹¹ att ett av de antagandena som ska ligga till grund för beredskapsplaneringen är att det under minst tre månader pågår en säkerhetspolitisk kris i Europa och i Sveriges närområde. Under del av tiden och inom de tre månaderna är Sverige i krig och krigshandlingar pågår på svenskt

⁹ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Metod för identifiering av samhällsviktig verksamhet. MSB 2023–1408

¹⁰ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Lista med viktiga samhällsfunktioner – Utgångspunkt för att stärka samhällets beredskap, MSB1844 – reviderad oktober 2023. <https://rib.msb.se/filer/pdf/29800.pdf>

¹¹ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Vägledning. Planering för civil beredskap - process och metod (version 2023). MSB 2023–2167

territorium med både perioder av högintensiva strider och perioder med lägre stridsintensitet. Att den säkerhetspolitiska krisen pågår under minst tre månader innebär att aktörer behöver anta att den kan pågå under längre tid än tre månader. Regeringen har i sina anvisningar till Socialstyrelsen om hälso- och sjukvårdens försörjningsberedskap¹² angett att myndigheten i sina analyser ska utgå både från en situation som varar i tre månader och en situation som varar i sex månader. Mycket av livsmedelsförsörjningen som härstammar från primärproduktionen bygger på odlingssäsong och kalenderår. Produktionscykeln för nötkreatur är tolv månader eller längre. Sammantaget innebär detta att planeringen av en robust veterinär krigsorganisation bör ske med inriktningen att organisationen ska kunna vara verksam under lång tid och då minst sex, och för viss förnödenhetsförsörjning, tolv månader.

Jordbruksverket och Livsmedelsverket kan inte förutse i detalj hur samhället skulle påverkas i en situation med höjd beredskap. Enligt Försvarmaktens och MSB:s handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021–2025 Handlingskraft¹³ bör planeringen utgå från omfattande samhällsstörningar som medför att transporter, logistik, elektricitet, internet etcetera inte fungerar på normalt sätt. Detta kan medföra en ansträngd personalsituation inom såväl den veterinära verksamheten som inom de områden den ska stödja.

Veterinärpersonal är redan i grundberedskap en begränsad resurs där personalbrist råder inom många verksamheter. I höjd beredskap kan behov uppstå av att prioritera inom och mellan veterinära verksamheter. Veterinärpersonal kan behöva flyttas till utpekade verksamheter inom djurens hälso- och sjukvård och livsmedelskontroll, och även som stöd till hälso- och sjukvård för människor eller till Försvarmakten.

Bestämmelserna i arbetstidslagen (1982:673), arbetstidsförordningen (1982:901) och den arbetsrättsliga beredskapslagen (1987:1262) underlättar personalförsörjningen vid både myndigheter och privata företag vid till exempel krig eller krigsfara. Det kan dock inte förutsättas att de arbetsrättsliga möjligheterna ensamt medför att eventuellt bortfall eller ökat behov av personal kan täckas upp, särskilt inte sett mot den långa tid som en robust veterinär krigsorganisation ska kunna vara verksam.

Regelrätta stridshandlingar kan medföra att delar av landet blir avskurna från nationell ledning. Därmed uppkommer också ett behov av såväl nationell som regional

¹² Socialdepartementet 2022. Uppdrag att ta fram underlag för vilka sjukvårdsprodukter som bör omfattas av hälso- och sjukvårdens försörjningsberedskap. S2022/04550 (delvis)

¹³ ref

ledningsförmåga för att kunna samordna djurens hälso- och sjukvård och livsmedelskontrollen i betydelsen leda personal, prioritera insatser och omdisponera resurser.

6.3 Djurens hälso- och sjukvård

MSB anger djurens hälso- och sjukvård som en viktig samhällsfunktion avseende förmågan att upprätthålla god djurhälsa, produktionskapacitet inom animalieproduktionen samt att tjänstedjur ska kunna utföra sina uppgifter.

MSB har definierat den viktiga samhällsfunktionen djurhälsoövervakning som förmågan att förebygga och minimera spridningen av smittsamma sjukdomar som kan vara skadliga för djur och/eller spridas via djur till människor. Exempel på samhällsviktig verksamhet som upprätthåller eller säkerställer den viktiga samhällsfunktionen är verksamhet och anläggningar som tillhandahåller vacciner och motmedel mot smittsamma sjukdomar, verksamheter som kan informera rörande händelser som omfattar smittämnen, provtagning-, analys- och saneringsförmåga, karantänsfunktioner, beredskap för bekämpning av utbrott av smittsamma sjukdomar inklusive zoonoser samt övervakning av sjukdomstillstånd hos domesticerade och vilda djur.

Samhällsfunktionen är generellt beroende av veterinärpersonal, sjukvårdsprodukter, laboratoriekapacitet för sjukdomsdiagnostik och sjukdomsövervakning samt tillhandahållande av vacciner.

6.3.1 Bakgrund

Förebyggande djurhälsovård och behandlande djursjukvård för livsmedelsproducerande djur bedrivs för att upprätthålla god djurhälsa och produktionskapacitet inom animalieproduktionen och därmed en förmåga att kunna försörja befolkningen med mat. Med begreppet livsmedelsproducerande djur avser vi i detta uppdrag djur som hålls av människa för produktion av kött, mjölk och ägg. I denna rapport exkluderas honungsbin.

Den förebyggande djurhälsovården bedrivs till största delen av privata aktörer, men även av Distriktsveterinärerna. Det finns dels några större, rikstäckande organisationer och dels några aktörer som bedriver verksamhet regionalt eller lokalt. Privata veterinärföretag med stordjurspraktik finns verksamma över hela landet. Företagen är i de allra flesta fallen enmans- eller fåmansföretag. I områden där det saknas privata veterinärföretag med stordjurspraktik, kompletterar Distriktsveterinärerna sådan

verksamhet. För djurslagen gris, fjäderfä och fisk bedrivs djursjukvården i de flesta besättningar kombinerat med förebyggande djurhälsovård av veterinärer med specialkunskaper och god kännedom om besättningarna.

Distriktsveterinärernas verksamhet regleras i förordningen (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk. Myndigheten ska vidta åtgärder för att säkerställa tillgången till veterinärer vid utbrott av smittsamma djursjukdomar samt för att alla djur i människans vård ska kunna få hälso- och sjukvård. Distriktsveterinärerna får endast vara etablerade där det krävs för att säkerställa tillgången till veterinärer. Detta innebär att det finns områden med privat veterinärverksamhet där Distriktsveterinärerna inte är verksamma. Distriktsveterinärernas andel av veterinärföretagens nettoomsättning var år 2020 cirka sju procent.

Den privata marknaden för smådjursjukvård har under de senaste tio till femton åren genomgått stora förändringar, inte minst i fråga om ägarstruktur och omsättningsvolym. Marknaden domineras i dag av två företag med utländskt ägande. I Utredningen om en hållbar och långsiktigt välfungerande hälso- och sjukvård för djur (SOU 2022:58) uppges att de båda företagens marknadsandelar år 2016 tillsammans motsvarade cirka 40 procent av veterinärvårdsmarknaden mätt i nettoomsättning. Det finns även ett stort antal fristående veterinärföretag runt om i Sverige som bedriver hälso- och sjukvård för både produktions- och sällskapsdjur samt häst.

Nationell sjukdomsövervakning är en viktig funktion för att upptäcka, begränsa och bekämpa utbrott av smittsamma djursjukdomar. Övervakningen innefattar såväl vilda djur som djur som hålls av människan. Denna funktion omfattar flera organisationer där Jordbruksverket som ansvarig myndighet för hantering av utbrott och SVA som ansvarig myndighet för värdering av risker har nyckelroller. Andra organisationer med veterinärpersonal utför provtagning, smittrening och annan bekämpning på gårdsnivå (till exempel Distriktsveterinärerna). SVA tillhandahåller till stora delar den laboratoriekapacitet som behövs för diagnostik av smittsamma djursjukdomar. Denna del är utvecklad under avsnitt 6.3.6.

Hälso- och sjukvård till tjänste- och servicedjur är en viktig samhällsfunktion som ska säkerställa att djuren kan utföra sina uppgifter. Begreppet tjänstedjur omfattar huvudsakligen arbetande hundar och hästar inom Försvarmakten, polisen och tullkontrollen. Privatägda, specialtränade väktar-, sök- och räddningshundar skulle kunna få en funktion inom det civila försvaret inom olika typer av bevakningsuppdrag eller inom Försvarmakten. Om detta sker är det också rimligt att de får nödvändig veterinärvård genom status som samhällsviktiga. Med servicedjur avses i detta

sammanhang arbetande hundar som stödjer människor med särskilda medicinska behov. Jordbruksverket anser att servicedjur som har en medicinsk koppling, och som på ett eller annat sätt omfattas av certifiering eller någon form av godkännandeprocess bör betraktas som samhällsviktiga. Vidare ska det finnas en koppling mellan djurets förmåga och en medicinsk diagnos för den förare som djuret är ämnat att stödja. Ett fördjupat resonemang om olika typer av hälso- och sjukvård till djur och deras koppling till samhällsviktiga funktioner framgår av bilaga 5.

Basal djursjukvård som till exempel avlivning av skadade eller sjuka djur är en viktig samhällsfunktion för att upprätthålla ett acceptabelt djurskydd. Erfarenheter från bland annat kriget i Ukraina visar att sällskapsdjuren är en del av befolkningens sociala sammanhang i så stor utsträckning att även organiseringen av totalförsvaret påverkas. Förmågan att ge basal sjukvård till sällskapsdjur blir därmed också av betydelse för försvarsviljan¹⁴.

6.3.2 Personalförsörjning

Jordbruksverket har som en del i detta uppdrag gjort en personalförsörjningsanalys, i betydelsen beräknat det ungefärliga antal veterinärer och djursjukskötare (veterinärpersonal) som behövs för att utföra samhällsviktig verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård. Det finns fler yrkeskategorier som är viktiga för djurhälsa och djurvälstånd. Dock är det vår uppfattning att det i dagsläget inte råder sådan brist på sådan personal att det äventyrar samhällsviktig djurhållning. Bland annat därför har vi bedömt att de inte omfattas av detta uppdrag. Analysen har gjorts länsvis, motsvarande den analys som Livsmedelsverket gjort avseende samhällsviktig livsmedelskontroll (avsnitt 6.4.3).

Som underlag har vi utgått från länsfördelning kopplat till djurtäthet och djurslag, behandlingsstatistik, geografisk vistelseort för veterinärer med mera. Det finns utmaningar i att få en klar bild av om det finns sådana lokala och regionala skillnader att det finns ett behov av till exempel personalförflyttningar. I beräkningarna har vi inte tagit hänsyn till förändrat personalbehov som föranleds av större utbrott av allvarliga smittsamma djursjukdomar. Vad avser tid beräknar vi att verksamheten ska kunna upprätthållas under tolv månader.

Med de förutsättningar som har legat till grund för analysen beräknas behovet av antal veterinärer för djursjukvård till samhällsviktig djurhållning för livsmedelsproduktion

¹⁴ Arita Holmberg, Miranda Holmberg & Aida Alvinus. Människans sociala relationer med djur. En utmaning för totalförsvaret? <https://doi.org/10.37062/sf.59.24243>. Sociologisk Forskning, årgång 59, nr 4, s. 473–492.

vara drygt 300 veterinärer. Därtill tillkommer cirka 100 veterinärer som arbetar med förebyggande djurhälsovård. Utöver dessa verksamheter krävs också grundläggande och avancerad vård till tjänste- och servicedjur. Den avancerande vården ska, enligt de teoretiska beräkningsförutsättningarna, kunna bedrivas på upp till åtta djursjukhus fördelat över landet. Vid varje enhet bör det finnas cirka 10 veterinärer med kompetens akutdjursjukvård. Vården ska kunna bedrivas dygnet runt alla dagar i veckan. Utöver dessa veterinärer bedömer vi att det krävs 5–10 veterinärer för arbete vid Sveriges gränskontrollstationer när det gäller kontroll vid införsel av animaliska biprodukter och levande djur. Sammantaget är det därmed vår bedömning att det behövs cirka 500 veterinärer under höjd beredskap för att upprätthålla samhällsviktig verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård.

Djursjukskötare arbetar i ringa utsträckning med djur för livsmedelsproduktion, utan behövs för grundläggande och avancerad djursjukvård till tjänste- och servicedjur. Sammantaget bedömer vi att behovet av antal djursjukskötare understiger 100 heltider för att upprätthålla djursjukvård till samhällsviktig djurhållning i händelse av höjd beredskap.

Sammanfattningsvis är det vår bedömning att Sverige har numerärt tillräckligt med veterinärer och djursjukskötare för att upprätthålla samhällsviktig djursjukvård, djurhälsoarbete samt beredskap för smittsamma djursjukdomar i händelse av höjd beredskap. Vid Distriktsveterinärerna arbetar idag cirka 360 veterinärer och 70 djursjukskötare. En stor del av verksamheten kan alltså upprätthållas med veterinärpersonal anställda av Jordbruksverket, och genom att företag i privat sektor fortsätter sin verksamhet.

Det finns inga riktlinjer eller på annat sätt vägledning som visar på hur stort ett personalbortfall kan förväntas bli i händelse av höjd beredskap eller vad som skulle vara rimligt att utgå ifrån vid en sådan beräkning. Vid tiden för Covid-19 rapporterade ett flertal kommuner om personalbortfall på upp mot 30 procent. Detta är också en siffra som Livsmedelsverket tillämpar i resonemang runt livsmedelskontroll vid höjd beredskap. Vår bedömning är att 30 procent personalbortfall kan vara ett initialt och rimligt antagande för att kvantifiera personalbortfall då höjd beredskap inträder även för personalgrupper inom djurens hälso- och sjukvård.

Om omprioriteringar och personalflyttningar blir nödvändiga för att upprätthålla samhällsviktig veterinärverksamhet, kan personal komma att flyttas från en typ av verksamhet till en annan. Personalen behöver i så fall god vägledning och tydliga

snabbutbildningar för att kunna upprätthålla den verksamhet som är ny för dem. Se även avsnitt 7.8.

Effektiv och välfungerande smittskyddsberedskap

Likväl som i fredstid och trots väl fungerande djurhälsoarbete, kan det under höjd beredskap ske utbrott av smittsamma djursjukdomar. Oavsett anledning till höjd beredskap är det viktigt att vi har en organisation som är kapabel att hantera dessa utbrott på ett välfungerande sätt. Dålig djurhälsa kan påverka människors hälsa även genom att orsaka brist på eller försämrade kvalitet av livsmedel. Försämrade djurhälsa kan också leda till att antibiotikaanvändningen ökar, vilket är ogynnsamt ur ett resistensperspektiv. Genom lantbrukets förändring från många små producenter till ett fåtal större anläggningar kan konsekvensen av ett utbrott bli betydande när större enheter drabbas. Till exempel krävdes det stora veterinära insatser 2021 kopplat till utbrott av fågelinfluensa, liksom vid utbrottet av afrikansk svinpest kring Fagersta 2023. Att resurs- och organisationsmässigt klara sådana händelser innebär stora utmaningar och ställer höga krav på en organisation i form av god planering och väl utbildad personal. Det krävs både tillräckligt med resurser samt att resurserna kan allokeras på kort tid. Förutom stora resurser till utbrottshantering måste det samtidigt finnas personal för att klara av basverksamheten. Detta gäller både i fredstid som vid höjd beredskap, men att klara detta beting kan ytterligare försvåras då Sverige befinner sig i höjd beredskap men är lika fullt en helt avgörande förmåga att vidmakthålla.

Skulle ett sådant behov uppstå kan länsstyrelsen via den anvisningsrätt som föreslås i rapportens avsnitt 8 allokera veterinärpersonal för utbrottshantering.

6.3.3 Hälsa- och sjukvård i privat sektor för livsmedelsproducerande djur

Bakgrund

Den förebyggande djurhälsovården för djur för livsmedelsproduktion bör i så stor utsträckning som möjligt fungera i höjd beredskap, eftersom friska djur är viktigt för livsmedelsförsörjningen och minskar behovet av läkemedel och behandlande sjukvård för djur för livsmedelsproduktion. De företag som bedriver förebyggande djurhälsovård bör vid höjd beredskap fortsätta med detta arbete.

Privata veterinärföretag med stordjurspraktik bör vid höjd beredskap fortsätta med sin totalförsvarsviktiga verksamhet – vård av djur för livsmedelsproduktion. Fattar regeringen beslut om att dela in landet i veterinärdistrikt bör enligt gängse mönster för krishantering, och på samma sätt som föreslås i detta stycke, den grundläggande

principen vara att ansvarsförhållanden och indelningen i veterinärdistrikt blir densamma i grundberedskap som under höjd beredskap.

Beskrivning och analys av gällande rätt

Personalbehovet hos de verksamheter som berörs kan tryggas genom den allmänna tjänsteplikten (se avsnitt 5.3.2).

Den allmänna tjänsteplikten omfattar inte juridiska personer och kan därmed inte användas för att tillse (styra) att berörda privata veterinärföretag fortsätter att bedriva sin verksamhet.

Då allmän tjänsteplikt gäller först då regeringen så beslutar kan det vara svårt för företagen att planera för sin delaktighet vid höjd beredskap. Det är heller inte säkert att företagen anser sig ha tillräckliga incitament för att vidta robusthöjande åtgärder. Den förebyggande djurhälsovården är mycket beroende av vissa läkemedel (framförallt vacciner), men har i övrigt ett begränsat behov av lokaler eller medicintekniska produkter. Sammantaget är personalens tjänstgöring med allmän tjänsteplikt inte tillräckligt för att säkerställa att de privata organisationer som arbetar med förebyggande djurhälsovård fortsätter sin verksamhet och kan bedriva den vid höjd beredskap. Det krävs även att robusthöjande åtgärder vidtas samt att organisationerna rättsligt kan åläggas att bedriva verksamhet vid höjd beredskap.

Enligt 7 § andra stycket lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap ska vid höjd beredskap de enskilda företag och organisationer som enligt överenskommelse, eller på annan grund, är skyldiga att fortsätta sin verksamhet i krig vidta de särskilda åtgärder i fråga om planering och inriktning av verksamheten, tjänstgöring och ledighet för personal samt användning av tillgängliga resurser som är nödvändiga för att de under de rådande förhållandena ska kunna fullgöra dessa skyldigheter. De företag och organisationer som avses är krigs- och krigsviktiga företag, så kallade K-företag (prop. 1992/93:76, s. 48). I beredskapslagen var K-företagen skyldiga att fortsätta sin verksamhet, och kunde räkna med stöd från myndigheterna i tilldelning av råvaror, energi, arbetskraft med mera för den planlagda försörjningsviktiga produktionen. Systemet med utseende av K-företag tillämpas dock inte längre.

För att 7 § lagen om totalförsvaret och höjd beredskap ska kunna tillämpas för att binda ett företag till de skyldigheter som räknas upp i bestämmelsen bör således krävas att en myndighet ingått avtal med en privat organisation som reglerar att den privata organisationen ska fortsätta sin verksamhet i krig. Av bestämmelsen framgår inte några närmare förutsättningar för hur sådana avtal ska regleras eller vilka myndigheter som

har mandat att ingå sådana avtal. I förordningen (1992:390) om förberedelser för leverans av varor och tjänster framgår att myndigheter som är beredskapsmyndigheter enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap ska träffa avtal med företag om att dessa ska tillhandahålla varor och tjänster vid krig, krigsfara eller om det råder utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara och det till följd av dessa förhållanden föreligger knapphet eller betydande fara för knapphet inom Sverige på egendom av vikt för totalförsvaret eller folkförsörjningen. Förordningen avser avtal som är nödvändiga för att beredskapsmyndigheterna ska kunna tillförsäkra sig leverans av varor och tjänster som är av vikt för totalförsvaret. Förordningen tycks därmed vara avgränsad till leveranser som är nödvändiga för beredskapsmyndigheternas egna verksamheter.

Enligt 10 § förordningen (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk ska myndigheten vidta åtgärder för att säkerställa tillgången till veterinärer vid utbrott av smittsamma djursjukdomar samt för att alla djur i människans vård ska kunna få hälso- och sjukvård. Enligt 22 § i samma förordning ska Jordbruksverket säkerställa tillgången till veterinärer enligt 10 § genom upphandling enligt lagen om offentlig upphandling eller genom att ge uppdrag till Distriktsveterinärerna. Jordbruksverkets uppdrag att säkerställa tillgången till veterinärer för att alla djur i människans vård ska kunna få hälso- och sjukvård är inte begränsad till endast fredstida förhållanden.

När Jordbruksverket ingår avtal med privata företag för att säkerställa tillgången till veterinärer enligt beskrivningen ovan tillämpar myndigheten förordningen (2009:1397) om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse. Av 1 § förordningen framgår att med veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse avses något av följande:

1. Deltagande i en beredskapsorganisation vid utbrott av smittsamma djursjukdomar.
2. Beredskap för djursjukvård under jourtid.
3. Djurhälso- och djursjukvård i sådana områden av landet där det bedöms att tillfredsställande veterinär service inte skulle kunna bedrivas på marknadsmässiga grunder.

Ersättning till privata företag inom ramen för sådana avtal bedöms utgöra statligt stöd. Genom att tillämpa förordningen om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse

förhåller sig Jordbruksverket till det så kallade SGEI-beslutet¹⁵ och det statliga stödet är därmed tillåtet. Som framgår av uppräkningsen i 1 § omfattas inte beredskap för och deltagande i djursjukvård vid höjd beredskap av definitionen av veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse. Enligt skälen till SGEI-beslutet har dock medlemsstaterna ett stort utrymme för egna bedömningar när det gäller vilken typ av tjänster som kan klassificeras som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.¹⁶

Förslag till lösning - avtalsskrivning

För att tillgodose behovet av (fortsatt) tillgång till personal och att verksamheten vid djurhälsoorganisationerna och de privata veterinärföretagen med stordjurspraktik inriktas mot totalförsvars viktig djurhälsovård krävs en helhetslösning där personaltillgång säkras med exempelvis allmän tjänsteplikt och verksamhetens inriktning och fortgång säkras genom avtal med berörda företag. Avtalen skulle alltså reglera rättsförhållandet mellan staten och de juridiska personer som bedriver djurhälsovård. Avtalen skulle därmed inte ge staten någon direkt möjlighet att besluta om hur motpartens personal ska disponeras. Sådana beslut skulle alltså vara förbehållna företagen med stöd av deras arbetsledningsrätt. Genom avtalen med företagen skulle staten däremot få en indirekt möjlighet att påverka hur företagets personal används vid höjd beredskap. Genom att exempelvis avtala om att företagen ska prioritera sin verksamhet på visst sätt eller kunna vara flexibla att utföra sin verksamhet över större geografiska områden, kan staten påverka vad personalen ska arbeta med och på vilken plats.

Jordbruksverket ska vidta åtgärder för att säkerställa tillgången till veterinärer vid utbrott av smittsamma djursjukdomar samt för att alla djur i människans vård ska kunna få hälsa och sjukvård.¹⁷ Jordbruksverket ska säkerställa tillgången till veterinärer antingen genom upphandling enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling eller genom att ge uppdrag till distriktsveterinärerna.¹⁸

Som framgått i beskrivningen av gällande rätt tillämpar Jordbruksverket förordningen om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse. Ersättning för de tjänster som

¹⁵ Kommissionens beslut av den 20 december 2011 om tillämpningen av artikel 106.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

¹⁶ Skäl nr 6 till Kommissionens beslut av den 20 december 2011 om tillämpningen av artikel 106.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

¹⁷ 10 § första stycket förordningen (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk.

¹⁸ 22 § andra stycket förordningen (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk.

räknas upp i förordningen bedöms utgöra statligt stöd. Genom att förordningen beaktar SGEI-beslutet är emellertid det statliga stödet tillåtet. Beroende på avtalens utformning och innehåll skulle ersättning som betalas till privata veterinärföretag för att bedriva verksamhet vid höjd beredskap kunna utgöra statligt stöd. Det finns behov av att utreda detta närmare innan sådana avtal tecknas. Om ersättning för den typen av avtal bedöms utgöra statligt stöd är det nödvändigt att införa ytterligare en punkt i 1 § förordningen om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse. Av den nya punkten bör framgå att med veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse även avser beredskap för och deltagande i djurhälso- och sjukvård vid höjd beredskap.

Med hänsyn till att Sverige måste tillämpa EU-rätten behöver offentliga aktörer beakta upphandlingslagstiftningen när de ingår avtal om leverans av varor och tjänster med privata aktörer. En förutsättning för att Jordbruksverket ska kunna ingå sådana avtal som beskrivits i föregående stycke är därmed att upphandlingslagstiftningen beaktas. Det innebär bland annat att upphandlingen behöver konkurrensutsättas. Det kommer därför inte vara möjligt att ingå avtal med ett antal på förhand utvalda företag. Genom utformning av obligatoriska krav i anbudsunderlaget är det dock möjligt att kräva att leverantören ska uppfylla vissa krav på exempelvis tillgång till personal, läkemedel och andra resurser som krävs för att verksamheten ska kunna bedrivas vid höjd beredskap. På så vis säkerställs att de upphandlade företagen har tillräcklig kapacitet och robusthet.

Sammanfattningsvis krävs dels att upphandlingslagstiftningen följs, dels att kontrakteringarna sker utan att EU:s regler om statliga stöd överträds. Om ersättningen som betalas till företagen anses utgöra statligt stöd krävs även att det takbelopp för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som framgår av SGEI-beslutet inte överskrids. Ett alternativ till detta vore att ansöka om statsstödsgodkännande hos EU-kommissionen.

Utöver de rättsliga kraven förutsätter denna lösning även att det finns ett intresse från de privata företagen samt att det finns anslagsmedel för Jordbruksverket att ingå avtalen.

Jordbruksverket saknar för närvarande anslag för att ingå den typen av avtal.

Inom ramen för andra uppdrag utreder Jordbruksverket de rättsliga förutsättningarna för investeringsstöd till robustgörande åtgärder i primärproduktionen. I den mån sådant stöd kan vara ett alternativ för företag inom djurens hälso- och sjukvård bör detta utredas vidare.

Förslag till lösning – utseende av K-företag

Ett alternativ till ovan beskrivet förfaringssätt vore ett återinfört system med att utse krigsviktiga företag (K-företag). Av förarbetena till lagen om totalförsvaret och höjd beredskap framgår att företag även på annan grund än genom överenskommelse kan vara skyldig att fullgöra sin verksamhet vid höjd beredskap, exempelvis K-företag (prop. 1992/93:76, s. 48). Vi noterar att det förekommit förslag om återinförande av ett K-företagssystem¹⁹, men det finns inga konkreta förslag på närmare utformning av ett sådant system. Med hänsyn till att sådant system behöver vara generellt och kunna tillämpas inom flera verksamhetsområden presenterar vi inte något förslag till K-företagssystem inom den civila veterinärverksamheten. För det fall ett sådant system skulle inrättas föreslås dock att Jordbruksverket bör ha ansvar för att identifiera och utse krigsviktiga veterinärföretag som bedriver verksamhet på nationell nivå. Länsstyrelserna bör ha ansvar att utse krigsviktiga företag som bedriver verksamhet på regional och lokal nivå.

Förslag till lösning – lagstadgade skyldigheter för verksamheter inom djurens hälso- och sjukvård

Ytterligare ett alternativ vore att genom lag ålägga företag som är verksamma inom djurens hälso- och sjukvård vissa skyldigheter inför och vid höjd beredskap. I detta avseende kan jämförelser göras med lagen (2022:282) om elektronisk kommunikation. Där regleras bland annat följande:

- Om Sverige är i krig eller krigsfara eller om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, får regeringen meddela de föreskrifter om elektroniska kommunikationsnät och elektroniska kommunikationstjänster med tillhörande faciliteter och tjänster samt annan radioanvändning som behövs med hänsyn till landets försvar eller säkerhet i övrigt.²⁰
- Regleringsmyndigheten²¹ får ålägga den som tillhandahåller sådana elektroniska kommunikationsnät eller elektroniska kommunikationstjänster som är av särskild betydelse från allmän synpunkt att på visst sätt beakta totalförsvarets behov av elektronisk kommunikation under höjd beredskap.²²

¹⁹ Se exempelvis Försvarsberedningens rapport Kraftsamling (Ds 2023:34).

²⁰ 1 kap. 11 § första stycket lagen om elektronisk kommunikation.

²¹ Av 1 kap. 5 § förordningen (2022:511) om elektronisk kommunikation framgår att Post- och telestyrelsen är regleringsmyndighet.

²² 1 kap. 12 §

- Regleringsmyndigheten får ålägga den som tillhandahåller elektroniska kommunikationsnät eller elektroniska kommunikationstjänster att delta i viss fredstida planering för totalförsvarets behov under höjd beredskap.²³

De aktörer som ålagts att utföra vissa uppgifter enligt 1 kap. 12 § har rätt till ersättning som svarar mot kostnaden.²⁴

Post- och telestyrelsen har bemyndigande att meddela föreskrifter om den fredstida planeringen för totalförsvarets behov av elektroniska kommunikationer under höjd beredskap.²⁵

Med stöd av dessa bestämmelser kan således staten ålägga privata företag att dels delta i planeringsarbete inför höjd beredskap, dels, såvitt gäller de företag som är av särskild betydelse från allmän synpunkt, ålägga dem att utföra åtgärder vid höjd beredskap.

För djurens hälso- och sjukvårds vidkommande skulle en reglering av motsvarande karaktär kunna införas i lagen (2009:302) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård. I lagen regleras för närvarande endast skyldigheter för *personal* som bedriver hälso- och sjukvård för djur. Däremot saknas regler om skyldigheter för *verksamheter* som bedriver hälso- och sjukvård för djur. Den statliga utredningen om bättre förutsättningar inom djurens hälso- och sjukvård²⁶ har emellertid föreslagit att vissa krav även ska införas på verksamheter inom djurens hälso- och sjukvård. Utredningen föreslår införande av ett nytt första och andra stycke i 2 kap. 1 §. De föreslagna ändringarna skulle innebära krav på verksamheter inom djurens hälso- och sjukvård att bedriva sin verksamhet så att kraven på en god och säker hälso- och sjukvård för djur och samhällets krav på djurskydd, smittskydd och livsmedelssäkerhet uppfylls.

Därutöver skulle verksamheter som står under tillsyn enligt nämnda lag behöva bedrivas på ett sådant sätt att djurhälsopersonal har förutsättningar att uppfylla sina skyldigheter enligt tredje stycket.

Under förutsättning att förslagen antas vore det naturligt att i anslutning till 2 kap. 1 § även införa regler om skyldigheter för verksamheter inför och vid höjd beredskap. Det kan finnas svårigheter att på förhand veta vilka planeringsåtgärder som kan behövas inför höjd beredskap eller vilka skyldigheter som verksamheterna kan behöva åläggas

²³ 1 kap. 13 § lagen om elektronisk kommunikation

²⁴ 1 kap. 9 § förordningen (2022:511) om elektronisk kommunikation

²⁵ 1 kap. 8 § förordningen (2022:511) om elektronisk kommunikation

²⁶ SOU 2022:58

vid höjd beredskap. I likhet med lagen och förordningen om elektronisk kommunikation är det därför lämpligt att införa bestämmelser om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om detta. Jordbruksverket vore lämplig att meddela sådana föreskrifter, med hänsyn till myndighetens ansvar inom veterinärverksamheten.

Eftersom privata aktörers deltagande i totalförsvarsviktig verksamhet är en förutsättning för flera beredskapssektorer är vår uppfattning att regleringen av skyldigheter för privata verksamheter bör utformas så enhetligt som möjligt. Vi har därför utgått från regleringen i lagen och förordningen om elektronisk kommunikation.

6.3.4 Hälsa- och sjukvård i privat sektor för sällskapsdjur samt tjänste- och servicedjur

Bakgrund

Jordbruksverket betraktar vård av tjänste- och servicedjur som totalförsvarsviktig verksamhet vilket innebär att de under höjd beredskap ska kunna erbjudas såväl enklare som kvalificerad djursjukvård.

Även om verksamheten vid höjd beredskap måste inriktas mot djur för livsmedelsproduktion samt tjänste- och servicedjur måste basal djursjukvård kunna erbjudas våra sällskapsdjur. I praktiken innebär det som ett absolut minimikrav att man under höjd beredskap ska kunna avliva djur som är utsatta för onödigt lidande och sjukdom. I övrigt kan aktörer inom djurens hälso- och sjukvård bedriva den verksamhet som de förmår baserat på egen kontinuitetsplanering och tillgång till resurser i form av personal och förnödenheter.

Dock kan det vid höjd beredskap komma till en punkt då vårdgivarna måste inrikta sin verksamhet på totalförsvarsviktiga uppgifter. Detta kan ske i syfte att förebygga brist på resurser, eller för att resurser måste omfördelas.

En situation med ökade spänningar i Sverige eller i vår närhet kan medföra en minskad marknad för smådjursjukvård i hela eller delar av landet. Vilka eventuella marknadsmässiga beslut som privata vårdgivare skulle ta i en sådan situation är svåra att förutse. Skulle exempelvis något av de större företagen välja att lägga ned en dygnet-runt öppen klinik, eller helt avsluta sin verksamhet i Sverige, skulle samhällets förmåga att bedriva smådjursjukvård menligt påverkas, inte bara lokalt utan också regionalt.

Antalet tjänste- och servicedjur är relativt begränsat (uppskattningsvis cirka 2 000 hundar) men då hundarna och verksamheten finns över hela landet och bedöms vara

mycket viktiga för totalförsvaret är det också viktigt att såväl en grundläggande poliklinisk vård som en kvalificerad vård med möjlighet till kirurgi- och intensivvård kan erbjudas dygnet runt och i hela landet. Formerna för detta måste närmare diskuteras med i första hand de statliga myndigheter som ansvarar för hundarna inkluderande inte minst Forsvarsmakten och Myndigheten för delaktighet. Ett bedömt behov skulle kunna tillgodoses genom att Distriktsveterinärerna utgör en garant för den grundläggande, polikliniska djursjukvården av tjänste- och servicedjur i hela landet kompletterat med exempelvis ett "beredskapsdjursjukhus" i varje civilområde.

Beskrivning och analys av gällande rätt

Personalbehovet hos de verksamheter som berörs kan tillgodoses genom den allmänna tjänsteplikten (se 5.3.2).

En grundläggande bestämmelse i djurskyddslagen (2018:1192) är kravet i 2 kap. 1 § som påtalar att djur ska skyddas mot onödigt lidande och sjukdom. Av 4 kap. 1 § djurskyddslagen framgår att om ett djur är skadat eller sjukt ska detta djur snarast ges nödvändig vård eller avlivas.

När det gäller möjligheten att ställa krav på att vårdgivare prioriterar sin verksamhet, föreslår utredningen i SOU 2022:58 införande av ett nytt första och andra stycke i 2 kap. 1 § lagen (2009:302) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård med följande lydelse:

Verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård ska bedrivas så att kraven på en god och säker hälso- och sjukvård för djur och samhällets krav på djurskydd, smittskydd och livsmedelssäkerhet uppfylls.

Verksamhet som står under tillsyn enligt denna lag ska, utöver vad som framgår av första stycket, bedrivas på ett sådant sätt att djurhälsopersonal har förutsättningar att uppfylla sina skyldigheter enligt tredje stycket.

Utredningen har även föreslagit införande av en definition av vårdgivare i en ny 1 kap. 5 § i samma lag. Utredningens förslag innebär sammantaget att vissa krav kommer att ställas på verksamheter inom djurens hälso- och sjukvård. Detta skiljer sig från nuvarande ordning, då lagen endast ställer krav på den som tillhör djurhälsopersonalen, det vill säga de fysiska personer som är verksamma inom området.

Förutsatt att de föreslagna ändringarna verkställs (genom tillkommande stycken i ny 2 kap. 1 §) och krav därmed kommer att ställas på verksamheten och vårdgivaren, så vore det naturligt i samma lag att reglera att vissa krav ska gälla för verksamheterna och

vårdgivarna vid höjd beredskap. Exempelvis skulle en sådan bestämmelse kunna införas i en ny 2 kap. 1 a § enligt nedan.

Förslag till lösning

Adekvat reglering finns för att säkerställa att djur skyddas mot onödigt lidande och sjukdom.

För att lösa behovet av kvalificerad vård av tjänste- och servicedjur föreslås att Jordbruksverket får teckna beredskapsavtal med ett begränsat antal djursjukhus. Bedömt behov är cirka ett sjukhus per civilområde. I likhet med avtal för att säkerställa fortgången av verksamheter i djurens hälso- och sjukvård för livsmedelsproducerande djur krävs att avtalen är förenliga med upphandlingslagstiftningen, samt att EU:s regler om statliga stöd inte överträds. Närmare överväganden avseende dessa frågor finns i avsnitt 6.3.3. För att kunna teckna ett sådant avtal ska vården som bedrivs i dessa sjukhus kunna utföras säkert och effektivt, vilket innebär att sjukhusbyggnader och deras fastighetstekniska system ska vara robusta i betydelsen driftsäkra. Det kan även krävas ytterligare robusthöjande åtgärder, såsom viss beredskapslagring av vissa sjukvårdsprodukter inklusive läkemedel. Genom utformning av obligatoriska krav i anbudsunderlaget är det möjligt att kräva att leverantören ska uppfylla vissa krav på exempelvis tillgång till driftsäkra lokaler, personal, läkemedel och andra resurser som krävs för att verksamheten ska kunna bedrivas vid höjd beredskap. På så vis säkerställs att de upphandlade företagen har tillräcklig kapacitet. Om länsstyrelsen i sin identifiering av totalförsvarsviktiga företag, och i sin bedömning av vilken vård som måste kunna erbjudas i länet, ser ett behov av att staten ingår avtal med en regionalt verksam aktör kan de informera Jordbruksverket om detta, som i sin tur kan ta initiativ till att teckna avtal.

Ett alternativ till förslaget att säkra tillgången till djursjukhus genom beredskapsavtal vore att utse vissa djursjukhus som krigsviktiga inom ramen för ett återinfört K-företagssystem. I avsnitt 6.3.3 återfinns närmare överväganden med ett sådant system.

Ytterligare ett alternativ vore att genom lag reglera att verksamheter inom djurens hälso- och sjukvård har vissa skyldigheter inför och vid höjd beredskap. Även detta beskrivs i avsnitt 6.3.3.

6.3.5 Djurens hälso- och sjukvård i offentlig sektor - Distriktsveterinärerna

Bakgrund

Distriktsveterinärerna är en del av Jordbruksverket och kan därmed omfattas av verkets krigsorganisation. Distriktsveterinärerna utgör en mycket viktig resurs för att upprätthålla totalförsvarsviktig djurhälsovård vid höjd beredskap. Förutom den prioriterade vården av djur i livsmedelsproduktion kan Distriktsveterinärerna även fungera som en resurs för grundläggande djursjukvård av tjänste- och servicedjur i hela landet. Prioriteringarna innebär dock att Distriktsveterinärerna kommer att vara en begränsad resurs vad avser vård av sällskapsdjur och till stor del häst.

Det utesluter inte att staten kan ge djursjukvård inom ramen för det uppdrag som framgår av Jordbruksverkets instruktion, men det är inte statens primära ansvar vid höjd beredskap då behov av prioritering sannolikt måste ske.

Behoven av beredskapslagring av förnödenheter är beskriven i avsnitt 6.3.7.

Beskrivning och analys av gällande rätt

Den veterinärpersonal som är tillsvidareanställd hos Jordbruksverket är krigsplacerad genom anställningsavtal med stöd av 11 § förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. Det innebär att myndigheternas veterinärpersonal är skyldiga att tjänstgöra vid höjd beredskap om regeringen så beslutar enligt 6 kap. 1 och 2 §§ lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Under fredstida förhållanden kan robustheten inom organisationen öka genom utbildningsinsatser, kontinuitetsplanering etcetera. Vid höjd beredskap kan Jordbruksverket via arbetsledning styra in Distriktsveterinärernas verksamhet på totalförsvarsviktig djursjukvård.

Förslag till lösning

Vi bedömer att det finns en adekvat reglering.

Vad gäller geografiskt ansvar föreslår vi att veterinärområden för fältverksamma veterinärer (om de införs som föreslås i betänkandet Bättre förutsättningar för djurens hälso- och sjukvård (SOU 2022:58) blir desamma i grundberedskap som under höjd beredskap.

6.3.6 Laboriestedöd för sjukdomsutredning och annan djurhälsoövervakning

Bakgrund

Laboriediagnostik för samhällsviktig verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård samt inom foderproduktion utförs med flera olika syften. Förutom diagnostik kopplad till hälso- och sjukvård på individ- eller besättningsnivå fyller laboriediagnostik en viktig funktion inom sjukdomsövervakning och foderkontroll. Sjukdomsövervakningen omfattar, förutom aktiv övervakning genom provtagning i fält och på slakterier och den kliniska sjukdomsövervakningen, även beredskap för och hantering av misstankar om allvarliga smittsamma djursjukdomar som regleras av nationella och EU-gemensamma regelverk.

Enligt en utredning²⁷ avseende livsmedelsproducerande djur som Jordbruksverket låtit göra, utförs mikrobiologisk laboriediagnostik inom veterinärmedicin och foderområdet i begränsad omfattning utanför SVA med undantag av trikinanalyser, salmonellaanalyser och bakterieodlingar. SVA har expertkunskap inom diagnostik och provtagning liksom inom mikrobiologi, djursjukdomar, epidemiologi, viltjukdomar, patologi, sjukdomsövervakning och riskvärdering. Diagnostiken utanför SVA utförs av ett fåtal aktörer – två till tre laboratorier beroende på typ av analys. Serologiska och molekylärbiologiska analyser på djurprover utfördes under 2019–2021 inte av något laboratorium utanför SVA. Diagnostik för epizootilagens sjukdomar och statligt finansierade övervakningsprogram inklusive viltövervakningen utförs i Sverige endast av SVA. SVA skickar i enstaka fall prover vidare för analyser till utländska laboratorier, vanligen referenslaboratorier.

Foderanalyser utförs av privata laboratorier och av SVA. Viss provtagning och analys av prover sker även på djursjukhus och kliniker med eget laboratorium inklusive vid Distriktsveterinärernas mottagningar. Veterinärmedicinska prover skickas också, i viss omfattning, utomlands för analys.

Utöver SVA:s uppdrag som nationellt referenslaboratorium (NRL) enligt kontrollförfordningen²⁸ finns ingen lagstadgad tillsyn av laboratorier inom det veterinärmedicinska området och heller inga lagkrav på registrering av verksamhet.

²⁷ SVA 2024/500:1

²⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625 av den 15 mars 2017 om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet för att säkerställa tillämpningen av livsmedels- och foderlagstiftningen och av bestämmelser om djurs hälsa och djurskydd, växtskydd och växtskyddsmedel samt om ändring av Europaparlamentets och rådets

Det finns fyra aktörer som utför obduktioner på lantbrukets djur: SVA, rådgivningsföretaget Gård & Djurhälsan, Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU) och Distriktsveterinärerna. Gård & Djurhälsan bedriver obduktionsverksamhet på fyra platser. Obduktioner av fisk och vilt utförs bara vid SVA.

Personalkategorier som är direkt kopplade till analysverksamheten inom samhällsviktig verksamhet vid SVA och andra veterinärmedicinska laboratorier omfattar biomedicinska analytiker, laboratorietekniker, administratörer, obduktionsassistenter, biologer och veterinärer.

Den provtagning och analys som sker vid kliniker, exempelvis Distriktsveterinärernas mottagningar, utförs av klinikernas egen personal, och ligger utanför diagnostiken i de specialiserade veterinärmedicinska laboratorier inom samhällsviktig verksamhet som nämns ovan.

Den provtagning och analys av djur för livsmedelsproduktion som obduceras, samt den provtagning och analys av tjänste- och servicedjur som kan förutses ske vid kvalificerad djursjukvård, täcks in av de plikt- och avtalslösningar som diskuteras under avsnitt 6.3.4.

I en för fem myndigheter gemensam behovsanalys som genomfördes 2019²⁹ identifierades att samtliga berörda myndigheter behöver ha tillgång till en alternativ förmåga för att kunna upprätthålla respektive myndighets laborativa uppdrag i händelse av att ordinarie laborativ verksamhet inte skulle gå att nyttja. Under ett fortsättningsprojekt togs ett förslag till en alternativ laborativ förmåga fram som uppfyller de behov som identifierades i behovsanalysen. I projektrapporten finns förslag på förvaltning och finansiering³⁰.

förordningar (EG) nr 999/2001, (EG) nr 396/2005, (EG) nr 1069/2009, (EG) nr 1107/2009, (EU) nr 1151/2012, (EU) nr 652/2014, (EU) 2016/429 och (EU) 2016/2031, rådets förordningar (EG) nr 1/2005 och (EG) nr 1099/2009 och rådets direktiv 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG och 2008/120/EG och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 854/2004 och (EG) nr 882/2004, rådets direktiv 89/608/EEG, 89/662/EEG, 90/425/EEG, 91/496/EEG, 96/23/EG, 96/93/EG och 97/78/EG samt rådets beslut 92/438/EEG (förordningen om offentlig kontroll).

²⁹ Ett MSB-finansierat projekt som genomfördes av Folkhälsomyndigheten, Totalförsvarets forskningsinstitut, Försvarsmakten, Livsmedelsverket samt SVA. Folkhälsomyndigheten 2019, dnr 01470–2019

³⁰ Projektering av en myndighetsgemensam mobil laboratorieförmåga. Etablering och förvaltning av en myndighetsgemensam alternativ laboratorieförmåga för upprätthållande av prioriterad mikrobiologisk analysförmåga vid fredstida kris, höjd beredskap och krig. Folkhälsomyndigheten 2024

Beskrivning och analys av gällande rätt

SVA är en beredskapsmyndighet (se 18 § förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap jämte bilaga 1 till förordningen).

SVA är enligt förordningen (2009:1394) med instruktion för Statens veterinärmedicinska anstalt nationellt veterinärmedicinskt laboratorium och nationellt referenslaboratorium (NRL) enligt förordningen om offentlig kontroll. SVA är också, enligt förordningen (2005:422) om övervakning av zoonoser och zoonotiska smittämnen hos djur och i livsmedel, NRL inom området.

Förslag till lösning

Vi bedömer att det finns en adekvat reglering för att utföra samhällsviktig laboratoriediagnostik inom djurens hälso- och sjukvård. I SVA:s ansvar som beredskapsmyndighet ingår även att tillse att de förnödenheter och den utrustning som krävs för att myndigheten ska klara sina uppgifter vid höjd beredskap finns.

Vi föreslår att personal med upparbetade specialkunskaper inom veterinärmedicinsk laborativ verksamhet som biomedicinska analytiker och laboratorieingenjörer ska ingå i definitionen av veterinärpersonal. Därmed skulle dessa personer omfattas av den allmänna tjänsteplikten och kunna anvisas, exempelvis till SVA.

För att minska sårbarheten för SVA:s verksamhet är behovet av en alternativ laboratorieförmåga viktig att belysa men bedöms ligga utanför denna utredning.

6.3.7 Förnödenhetsförsörjning

Bakgrund

I en situation med höjd beredskap får förutsättas att de flesta resurser är begränsade, inte bara veterinärpersonal utan även förnödenheter. Anledningen kan vara internationella handelsrestriktioner, brist på olika råvaror och produkter, nationella omprioriteringar, transportproblematik med mera. Sammantaget kan detta medföra problem med leveranser av sjukvårdsprodukter vilket kommer att få konsekvenser för stora delar av samhället, så också för djurens hälso- och sjukvård. Prioriteringar kommer sannolikt att behöva göras inom djurens hälso- och sjukvård och eventuellt även tillsammans med hälso- och sjukvården för människor.

Erfarenheter från bland annat covid-19 bekräftar också att det lätt uppstår en bristsituation avseende viktiga förnödenheter. Sverige är exempelvis helt beroende av import av läkemedel till djur då någon tillverkning inte sker inom landet. Marknaden är relativt liten och vid bristsituationer finns det oftast inte alternativa preparat (generika) att tillgå. Utan en fungerande förnödenhetsförsörjning saknas förutsättningar för en

fungerande hälso- och sjukvård för djur. Inom området hälso- och sjukvård för djur kan behov därför uppstå att prioritera om förnödenheterna dit de gör mest nytta. Detta gäller både förnödenheter som redan finns inom verksamheten och de förnödenheter som löpande produceras och lagerhålls av leverantör.

För att trygga totalförsvarsviktig djursjukvård behöver tillgängligheten i landet av vissa sjukvårdsprodukter förbättras, i första hand genom beredskapslagring. Med sjukvårdsprodukter avses i denna kontext läkemedel, medicintekniska produkter och personlig skyddsutrustning³¹. Vid allvarliga bristsituationer kan det dock vara otillräckligt med beredskapslagring och då måste det kunna ske en styrning av användningen eller, som sista utväg, en omfördelning av förnödenheter.

Apoteksmarknaden avreglerades 2009 och från och med 2010 började ett antal privata aktörer att bli verksamma inom djurläkemedel. Marknaden för djurläkemedel omsätter idag cirka 1 miljard kronor årligen. Av dessa utgörs cirka 200 miljoner kronor av receptfria läkemedel (så kallade OTC-produkter).

Det finns två stora läkemedelsgrossister som arbetar med läkemedelsdistribution till partihandlare. Läkemedelsgrossisterna håller själva lager för att garantera leveranssäkerheten gentemot kund. Denna lagerhållningstid varierar med företag och produktkategori.

Därefter följer ett led med partihandlare vilka distribuerar läkemedel till apoteket, annan detaljhandlare eller direkt till användare. Tre företag dominerar partihandelsmarknaden avseende djurläkemedel i Sverige. Även dessa företag importerar vissa läkemedel, exempelvis om de har specialiserat sig på en viss förpackningsstorlek.

Beskrivning och analys av gällande rätt

I 6 § krigsveterinärförordningen (1981:648) anges att Jordbruksverket, Livsmedelsverket och länsstyrelsen får besluta att förnödenheter för verksamheten ska omfördelas. Liknande reglering har även funnits i förordningen (1988:1121) med instruktion för civilbefälhavarna.

I brist på lagstöd torde bestämmelsen i krigsveterinärförordningen idag endast omfatta förnödenheter som redan ägs av statliga myndigheter. Vid höjd beredskap kan det

³¹ I den definition som återfinns i 2. kap 8 § Hälso- och sjukvårdslagen (2027:30) ingår även livsmedel för speciella medicinska ändamål och tillverkningsmaterial. Dessa sjukvårdsprodukter bedöms dock inte ha relevans för att trygga totalförsvarsviktig djursjukvård.

uppstå situationer då förnödenheter inom den privata verksamheten måste kunna tas i anspråk eller fördelas om, dit de gör mest nytta för totalförsvaret.

I enlighet med 20 § andra stycket 10 förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap ska Jordbruksverket anskaffa de förnödenheter och den utrustning som krävs för att myndigheten ska klara sina uppgifter vid höjd beredskap. Något bemyndigande att lagra förnödenheter för annan än myndighetens egen verksamhet finns dock inte.

Om Jordbruksverket skulle anskaffa och lagra djurläkemedel i syfte att användas av flera aktörer inom djurens hälso- och sjukvård, innebär det att verket ser ut att agera som partihandlare. Jordbruksverket behöver i så fall ha ett tillstånd att bedriva partihandel i enlighet med artikel 99.1 i förordning (EU) 2019/6 och följa god distributionssed för veterinärmedicinska läkemedel i enlighet med artikel 101.5 i den förordningen. Ansökan är belagd med en avgift, följt av en årsavgift. Partihandlaren måste ha en sakkunnig person, ofta en farmaceut, som har ett övergripande ansvar för hela partihandelsverksamheten och för att samtliga regler följs.

För att sedan kunna lämna veterinärläkemedel vidare till användare (även internt till Distriktsveterinärernas olika mottagningar), kan Jordbruksverket behöva tillstånd att bedriva detaljhandel med läkemedel till konsument (apotekstillstånd) enligt lagen (2009:366) om handel med läkemedel. Den som har tillstånd att bedriva detaljhandel med läkemedel till konsument ska bland annat tillhandahålla samtliga förordnade läkemedel, och samtliga förordnade varor som omfattas av lagen (2002:160) om läkemedelsförmåner m.m.

En av de så kallade fullmaktslagarna är ransoneringslagen (1978:268). Genom ransoneringslagen har regeringen mandat att reglera handeln och användningen av förnödenheter som är av vikt för totalförsvaret eller folkförsörjningen. Regeringen kan bland annat föreskriva att förnödenheten får användas för de ändamål, på de villkor och med de begränsningar som föreskrives av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer (6 § första stycket 2). Regeringen kan även under vissa förutsättningar ålägga en näringsidkare att avstå förnödenheter för statens eller annans räkning. Regeringen har även möjlighet att ge en myndighet mandat att föreskriva om handel och förfogande av förnödenheter.

Förslag till lösning – tillgänglighet

För att förbättra robustheten i förnödenhetsförsörjningen måste tillgängligheten förbättras genom beredskapslagring. De sjukvårdsprodukter som bör omfattas av sådan lagring bör definieras av Jordbruksverket efter samråd med SVA. Lagringsskyldigheten

ska endast gälla de produkter som behövs för totalförsvarsviktig djursjukvård. Lagringsskyldigheten bör i första hand ske nära användarna. Jordbruksverket har i en egen utredning definierat behovet av behandlande läkemedel för livsmedelsproducerande djur. SVA ska göra en översyn av myndighetens nationella vaccinberedskap för endemiska och epizootiska sjukdomar när det gäller lagerhållning, leverantörer och avtal samt behov hos näringen³². Genom att större veterinära arbetsgivare, samt några utpekade djursjukhus för smådjursjukvård, håller sådana sjukvårdsprodukter som behövs för totalförsvarsviktig djursjukvård i ett tre månaders omsättningslager kan robustheten i svensk djursjukvård förbättras. Merkostnaden blir i första hand initial genom krav på ökat lagerutrymme och inköp av produkter, i första hand läkemedel. Kan lagringsskyldigheten hos användare kombineras med att distributörer av sjukvårdsprodukter, som ett fåtal utpekade läkemedelsgrossister, även de håller ett tre månaders omsättningslager kan robustheten i svensk djursjukvård öka påtagligt.

För att trygga förnödenhetsförsörjningen för privat veterinärverksamhet med stordjurspraktik föreslås att samverkan sker via Distriktsveterinärerna. Formerna för sådan samverkan måste dock utredas vad avser läkemedelslagring och kravet på apoteks- och partihandelstillstånd.

På samma sätt som inom hälso- och sjukvården för människor kan det även vara aktuellt att lagerhålla vissa sjukvårdsprodukter inom en statlig säkerhetslagring. Det kan exempelvis röra sig om sjukvårdsprodukter som normalt inte används och därför inte lämpar sig för omsättningslagring. Urvalet av vilka produkter som ska lagerhållas på det sättet bör bestämmas av Jordbruksverket efter samråd med SVA.

Principerna om tillgänglighet som redogjorts för i detta avsnitt överensstämmer, i en form som är tillämplig för djurens hälso- och sjukvård, med de som framgår av totalförsvarspropositionen³³ samt av Socialstyrelsens rapport om sjukvårdsprodukter som bör beredskapslagras³⁴. Enligt Socialstyrelsens regeringsuppdrag ska analyserna av vilka sjukvårdsprodukter som bör lagerhållas utgå både från en situation som varar i tre månader och en situation som varar i sex månader. Givet primärproduktionens förutsättningar anser Jordbruksverket att en beredskapslagring av sjukvårdsprodukter

³² Landsbygds- och infrastrukturdepartementet 2023. Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Statens veterinärmedicinska anstalt.

³³ Totalförsvaret 2021 – 2025 (prop. 2020/21:30)

³⁴ Socialstyrelsen 2024. Underlag för vilka sjukvårdsprodukter som bör omfattas av hälso- och sjukvårdens försörjningsberedskap. Slutredovisning av regeringsuppdrag. Artikelnummer 2024-2-8962.

för totalförsvarsviktig djursjukvård bör innefatta minst sex månader samt vara beräknat på så sätt att säsongsvariationer av läkemedel beaktas. Detta kan innebära att en årsförbrukning av vissa läkemedel måste beredskapslagras.

Jordbruksverket föreslår att verket tillsammans med Läkemedelsverket och SVA får i uppdrag att utreda formerna för en fungerande beredskapslagring av sjukvårdsprodukter för totalförsvarsviktig djursjukvård.

Förslag till lösning - styrning av användning

Det finns ett behov av att kunna styra förnödenheter inom den civila veterinärverksamheten till de ändamål som är mest angelägna för totalförsvarets behov. Med stöd av bestämmelserna i ransoneringslagen skulle användningen av begränsade totalförsvarsviktiga förnödenheter inom den civila veterinärverksamheten kunna styras till de ändamål som är mest angelägna för totalförsvarets behov. Jordbruksverket har inget utpekade bemyndigande att utfärda föreskrifter om ransoneringsåtgärder. Detta bemyndigande är exklusivt för regeringen. Jordbruksverket kan och bör analysera och förbereda scenarion för läkemedel och andra medicintekniska produkter som kan komma att omfattas av en bristsituation under höjd beredskap. Detta möjliggör att regeringen vid behov har ett underlag för att kunna ta ett snabbt beslut om eventuella ransoneringsåtgärder (SOU 2019:19, del 1, sid 245–246)³⁵.

6.4 Livsmedelssäkerhet

6.4.1 Bakgrund

MSB har identifierat livsmedelssäkerhet som en viktig funktion avseende förmågan att tillhandahålla säkert dricksvatten och säkra livsmedel i samband med primärproduktion, foderproduktion, slakt, styckningsverksamhet, handel och gränskontroll. Det finns delar inom denna samhällsfunktion som är beroende av veterinärpersonal och som därmed omfattas av detta regeringsuppdrag.

Offentlig livsmedelskontroll bedrivs i Sverige av de kommunala myndigheterna, länsstyrelserna och Livsmedelsverket. Livsmedelsverkets kontroller i samband med slakt, vilthantering, export och import av vissa livsmedel utförs till stora delar av veterinärpersonal.

³⁵ Se även Näringslivets roll i totalförsvaret - centrala frågor och vägar framåt (foi.se) s. 45.

6.4.2 Kontroller vid slakt samt gräns- och exportkontroll

EU-lagstiftningen föreskriver att offentlig kontroll ska genomföras på varje djur före och efter slakt för att köttet ska anses säkert och för att produkterna ska få släppas ut på marknaden³⁶. I Sverige är det Livsmedelsverkets officiella veterinärer, officiella assistenter och företagsanställda assistenter (slakt av fjäderfä, under den officiella veterinärens ansvar) som utför den offentliga kontrollen vid slakt. Enligt tillgänglig statistik³⁷ för 2023 slaktades tamboskap, fjäderfä, ren och vilt motsvarande en total volym av ca 832 000 ton kött.

Sändningar med animaliska livsmedel från länder utanför EU till Sverige ska genomgå offentlig kontroll vid en av Livsmedelsverkets gränskontrollstationer. Under 2023 kontrollerades 10 825 sändningar³⁸ av Livsmedelsverkets officiella veterinärer.

Sändningar med animaliska livsmedel som ska exporteras till tredje länder genomgår offentlig kontroll enligt de krav som mottagarlandet har ställt upp. Livsmedelsverkets officiella veterinärer kontrollerar och utfärdar även exportintyg gällande animaliska livsmedel. Kontroller vid slakt samt gräns- och exportkontroll benämns i följande text som livsmedelskontroll inom ramen för uppdraget.

Livsmedelskontrollen utförs av Livsmedelsverkets veterinärpersonal vid tre geografiskt fördelade enheter (slaktkontroll i norra, mellersta och södra Sverige) samt vid Team gränskontroll, som tillhör Enheten för kontroll av livsmedelsföretagare. Varje enhet består av två eller fler lokala team bemannade med veterinärpersonal som utför de löpande kontrollerna vid alla slakterier, vilthanteringsanläggningar, exportanläggningar och gränskontrollstationer.

Livsmedelsverkets personalstyrka består idag av cirka 160 veterinärer, 80 officiella assistenter, samt vikarier och visstidsanställd personal. Inom gränskontrollen finns det även ett fåtal livsmedelskontrollanter som inte omfattas av uppdragets definition av veterinärpersonal. Vid fjäderfäslakterierna behövs sammanlagt ett 60-tal särskilt utbildade företagsanställda assistenter varje dag för att utföra kontroll efter slakt av alla fåglar, kontrollerna sker under den officiella veterinärens ansvar. Vid dessa slakterier är den offentliga kontrollen i dag helt beroende av att denna personalkategori finns på plats för att utföra de praktiska kontrollmomenten under tiden då fåglarna slaktas.

³⁶ Artikel 18 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625

³⁷ Jordbruksverkets statistik, <https://jordbruksverket.se/djur/djurtransportorer-och-slakterier/statistik-om-slaktade-djur-och-klassning>

³⁸ Livsmedelsverkets årsredovisning 2023

6.4.3 Personalförsörjning och analys av gällande rätt

Det går inte att förutspå vilka scenarier som kommer utspela sig i händelse av höjd beredskap och hur dessa situationer kommer påverka livsmedelskontrollen inom ramen för uppdraget. Livsmedelsverket har analyserat och gjort en uppskattning av hur behovet av veterinärpersonal inom livsmedelskontrollen skulle kunna påverkas i en situation med höjd beredskap och kraftiga störningar i samhället. Analysen har utgått från ett antal antaganden som till exempel att Livsmedelsverket har upprättat en krigsorganisation som innebär att livsmedelskontrollen är organiserad i enheter som geografiskt sammanfaller med Sveriges län. Beräkningen av personalbehovet under dessa förutsättningar visar att det sannolikt kommer finnas ett underskott av veterinärer och att bristen på veterinärer skiljer sig mellan län. Det kommer även vara brist på officiella assistenter i vissa län.

Den personal som är tillsvidareanställd hos Livsmedelsverket är krigsplacerad genom anställningsavtal med stöd av 11 § förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. Det medför att Livsmedelsverket har att se till att den krigsplacerade personalen får den utbildning och övning som behövs för att uppgifterna ska kunna utföras vid höjd beredskap.

Behovet av veterinärpersonal för att utföra livsmedelskontrollen kan i stor utsträckning tillgodoses genom att inrikta verksamheten till att endast omfatta absolut nödvändig kontroll. Om personalbehovet inte kan tillgodoses genom omprioritering av den redan anställda veterinärpersonalens arbetsuppgifter samt anpassningar enligt den arbetsrättsliga lagstiftningen är möjliga lösningar att besluta om civilplikt eller allmän tjänsteplikt för veterinärpersonal.

Livsmedelsverket bedömer att den allmänna tjänsteplikten är den lämpligaste lösningen för att skapa en fungerande personalförsörjning inom livsmedelskontrollen vid höjd beredskap.

Det krävs inte någon omfattande utbildning eller övning för att en veterinär med legitimation ska kunna övergå till att utföra livsmedelskontroll. Den kunskap som man behöver komplettera sin veterinära grundutbildning med kan läras ut antingen genom vägledning av ordinarie officiella veterinärer på plats eller genom någon form av utbildningsmaterial. Utförande av allmän tjänsteplikt genom anvisning av myndighet ställer inga krav på utbildning eller träning för arbetsuppgiften. Av förarbetena (prop. 1994/95:6 s. 192) framgår att möjligheten främst var tänkt att användas avseende enklare arbetsuppgifter. Det torde dock inte finnas något legalt hinder mot att även anvisa kvalificerad personal som redan erhållit adekvat utbildning och erfarenhet.

Den allmänna tjänsteplikten skulle ge livsmedelskontrollen tillgång till privatpraktiserande veterinärer, pensionerade veterinärer/officiala assistenter samt studenter på veterinärutbildning som är anställda hos privata aktörer som inte bedriver samhällsviktig verksamhet och en flexibilitet att anpassa rekryteringen till de situationer och de behov som kan uppstå. Genom den allmänna tjänsteplikten skulle det även gå att säkerställa att företagsanställda assistenter på fjäderfäslakterier kvarstår i sin anställning.

I dagsläget är det Arbetsförmedlingen som anvisar arbete, men en lösning där även andra myndigheter får den möjligheten skulle kunna vara tänkbar. För att systemet inte ska bli för svårhanterligt bör dock antalet myndigheter med detta ansvar i så fall begränsas.

Förslag till lösning

Vi föreslår att länsstyrelsen och civilområdesansvarig länsstyrelse ges i uppdrag att anvisa veterinärpersonal till totalförsvarsviktig livsmedelskontroll om sådant behov uppstår. I det fall veterinärpersonal måste sökas utanför berört civilområde ska det vara Arbetsförmedlingens ansvar.

7 För veterinärverksamheten gemensamma behov och förslag till författningsändringar

I avsnitt 6 har redogjorts för de särskilda behov och författningsändringar som gäller för djurens hälso- och sjukvård (6.3) samt för livsmedelskontrollen (6.4). I detta avsnitt tas behov och förslag till författningsändringar upp som rör frågor om beredskapsplanering, lägesbilder samt ledning och samordning, frågor som därmed blir myndighetsgemensamma behov för att trygga den totalförsvarsviktiga veterinärverksamheten. Då personalförsörjningen vad avser ”veterinärpersonal”, samt behovet av utbildning och övning, blir gemensamma frågor då personal behöver omfördelas från en verksamhet till en annan tas även dessa frågor upp. Där förhållandena enbart gäller djurens hälso- och sjukvård eller livsmedelskontrollen hänvisar vi till de tidigare nämnda avsnitten. Författningsförslagen finns i sin helhet sammanställda i avsnitt 8. En kommenterad jämförelse mellan nu gällande krigsveterinärförordning och våra förslag återfinns i avsnitt 8.4.

7.1 Beredskapsplanering och krigsorganisation

Bakgrund

Som utpekade beredskapsmyndigheter ska Jordbruksverket, Livsmedelsverket och länsstyrelserna bedriva ett systematiskt arbete för att kunna upprätthålla den egna verksamheten och verka för att andra aktörer inom ansvarsområdet också bedriver ett sådant arbete. Myndigheterna ska genomföra förberedande planering och upprätta beredskapsplaner för de verksamheter som myndigheternas krigsorganisationer ska bedriva under höjd beredskap. Planeringen ska exempelvis omfatta prioritering av uppgifter, former för hur myndigheten ska organisera och leda verksamheten (krigsarbetsordning), bemanning av krigsorganisationen (krigsbemanningsplan) samt former för hur samverkan och arbetet med lägesbilder ska genomföras.

Myndigheternas beredskapsplaner behöver vara samordnade på nationell, regional och lokal nivå så att de veterinära resurserna kan användas på ett resurseffektivt sätt och med samma prioriteringar i hela landet. För att åstadkomma detta behöver det införas en

bestämmelse som ger länsstyrelserna en enhetlig skyldighet att som en del av sin planering inför höjd beredskap ta fram en beredskapsplan för den veterinära verksamheten. En sådan bestämmelse möjliggör inhämtning av uppgifter som kan ligga till grund för hur veterinära resurser ska fördelas i händelse av bristsituationer och konkurrens om dessa.

Vi tror att länsstyrelserna är bäst skickade att själva organisera sin veterinära ledningsfunktion men att det är viktigt att det inom länet finns utsedda verksamhetsledare som stödjer länsstyrelsens arbete. Jordbruksverket och Livsmedelsverket kommer att organisera sina veterinära krigsorganisationer länsvis med verksamhetsledare inom varje län för djurens hälso- och sjukvård samt livsmedelskontrollen som ansvarar för kontakterna med länsstyrelsen. Beredskapsplanen ska innehålla uppgifter om hur samband tryggas med dessa utsedda regionala företrädare.

Det förutses att Jordbruksverket och Livsmedelsverket som stöd för den regionala beredskapsplaneringen tar fram en vägledning för hur veterinärverksamhet kan prioriteras ur ett totalförsvarsperspektiv samt närmare anvisningar om beredskapsplanens innehåll.

Beskrivning och analys av gällande rätt

Av 8–9 §§ krigsveterinärförordningen framgår att länsstyrelserna ska upprätta en organisationsplan för varje krigsveterinärområde, samt vad sådana organisationsplaner ska innehålla. Historiskt har Jordbruksverket gjort tolkningen att det nationella ledningsansvaret som följer av 2 § samma förordning inneburit en möjlighet att lämna närmare anvisningar till länsstyrelserna om hur beredskapsplaneringen ska se ut, utöver vad som framgår av 9 §. Stöd för länsstyrelsernas beredskapsplanläggning avseende den civila veterinärverksamheten finns inte i annan lagstiftning.

Av 5 § krigsveterinärförordningen framgår bland annat att det i varje krigsveterinärområde ska finnas en krigstjänsteveterinär som leder den civila veterinärverksamheten i krigsveterinärområdet, en eller flera biträdande krigstjänsteveterinärer och den veterinärpersonal i övrigt som Jordbruksverket bestämmer efter samråd med Livsmedelsverket. Av bestämmelsen framgår också att det är Jordbruksverket som bestämmer stationeringsort för krigstjänsteveterinärer och biträdande krigstjänsteveterinärer.

Förslag till lösning

Livsmedelsverket, Jordbruksverket och länsstyrelsen utarbetar beredskapsplaner med krigsorganisation för den civila veterinärverksamheten. För att åstadkomma en enhetlig skyldighet för länsstyrelserna att ta fram beredskapsplaner som möjliggör nödvändig samordning föreslår vi ett tillägg i 4 § förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap alternativt att bestämmelser om detta införs i en ny författning. Av tillägget ska framgå att länsstyrelserna ska upprätta beredskapsplaner inför höjd beredskap, vad dessa beredskapsplaner ska innehålla och till vilka myndigheter de ska rapporteras.

I länsstyrelsens beredskapsplan ska finnas en beskrivning av hur anvisning av personal enligt den allmänna tjänsteplikten och samverkan ska ske inom länsstyrelsen (uppgift för tidigare funktionen krigstjänsteveterinär) samt med de verksamhetsledare som inom länet svarar för ledning och samordning av exempelvis livsmedelskontrollen, Distriktsveterinärerna med mera (uppgift för tidigare funktionen biträdande krigstjänsteveterinärer). De senare utses av ansvariga nationella myndigheter (Livsmedelsverket respektive Jordbruksverket).

Förslag på författningsändringar framgår av avsnitt 8.

7.2 Identifiering av totalförsvarsviktiga veterinärverksamheter

Bakgrund

En förutsättning för arbete med beredskapsplanering är att aktörer som bedriver totalförsvarsviktig veterinärverksamhet kan identifieras. Dessa verksamheter behöver vara kända för att avtal ska kunna tecknas och beslut om allmän tjänsteplikt fattas. Ansvariga myndigheter behöver också känna verksamheterna för att i sina beredskapsplaner identifiera sårbarheter och gränssättande faktorer, möjligheter till lägesbilsrapportering m.m.

I det perspektivet föreslår vi att Jordbruksverket identifierar de aktörer som bedriver totalförsvarsviktig djursjukvård på nationell nivå, medan länsstyrelsen gör detta för aktörer som bedriver verksamhet regionalt eller lokalt. Identifieringen av aktörer på regional och lokal nivå sker med stöd av den nationella vägledning om totalförsvarsviktig veterinärverksamhet som Jordbruksverket och Livsmedelsverket utarbetat (avsnitt 7.1) och som ett behovsstyrt komplement till de nationella aktörer som Jordbruksverket identifierat. I övrigt sker identifieringen enligt gängse principer och med stöd av de anvisningar som MSB har utfärdat.

Med aktörer avses i detta sammanhang företag eller organisationer som bedriver hälso- och sjukvård för livsmedelsproduktionens djur samt företag som kan trygga den kvalificerade djursjukvården för tjänste- och servicedjur. Vad avser förnödenhetsförsörjning (läkemedelsgrossister med mera) ses samtliga som nationellt verkande och identifieras av Jordbruksverket.

Beskrivning och analys av gällande rätt

Enligt 7 § förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap ska varje myndighet identifiera samhällsviktig verksamhet inom myndighetens ansvarsområde.

Enligt 6 § förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap ska länsstyrelsen särskilt samordna de civila försvarsåtgärderna samt verka för att sådan verksamhet hos civila myndigheter och andra civila organ som har betydelse för försvarsansträngningarna bedrivs med en enhetlig inriktning.

Enligt 7 § Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter (MSBFS 2024:5) om statliga myndigheters redovisning av risk- och sårbarhetsbedömningar ska beredskapsmyndigheter översiktligt beskriva de samhällsviktiga verksamheter som utövas av myndigheten själv samt de typer av samhällsviktig verksamhet som tillhandahålls av andra aktörer inom myndighetens ansvarsområde. Länsstyrelsen ska även redovisa de samhällsviktiga verksamheter i länet som är särskilt påverkade av de regionala förhållandena, eller som bedöms vara relevanta ur ett nationellt perspektiv.

Förslag till lösning

Vi bedömer att det finns rättsliga förutsättningar för att utveckla fungerande lösningar som kan identifiera totalförsvarsviktiga verksamheter.

7.3 Lägesbilder

Bakgrund

För att kunna samordna och prioritera veterinära resurser (personal och förnödenheter) krävs att tillgång och behov löpande rapporteras in från totalförsvarsviktiga veterinärverksamheter till ansvariga myndigheter. Baserat på dessa rapporter kan myndigheterna löpande följa och framställa lägesbilder över den totalförsvarsviktiga veterinärverksamheten. Denna rapporteringsplikt måste gälla såväl privata som statliga aktörer.

Privata veterinärföretag har framfört ett behov av tydliga krav från ansvariga myndigheter om rapportering då en sådan förändring kräver ändringar i rutiner för hur man såväl samlar in som distribuerar data.

Länsstyrelserna har i andra sammanhang framfört ett behov av att utöver nuvarande författningsstyrda rapportering inhämta information från samtliga berörda aktörer inom sitt geografiska område för att skapa sig en korrekt uppfattning om läget³⁹.

Beskrivning och analys av gällande rätt

Av lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen framgår bland annat att näringsidkare är skyldiga att på begäran av den myndighet som regeringen bestämmer delta i totalförsvarsplaneringen enligt lagen. Av 2 § framgår bland annat att näringsidkare ska lämna de upplysningar om personal, lokaler, maskiner och annan utrustning, råvaror och andra förnödenheter, lagerhållning etcetera som totalförsvarsmyndigheterna behöver för sitt planeringsarbete samt, om det behövs, i övrigt medverka vid planeringen av de egna uppgifterna inom totalförsvaret. Av förordningen (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen framgår att bland annat Jordbruksverket, Livsmedelsverket och länsstyrelserna har rätt att begära upplysningar eller medverkan enligt lagen.

Lagen innebär en skyldighet för en uppräknad aktör att lämna uppgifter för totalförsvarsplaneringen. Det finns ingen bestämmelse i lagen som begränsar totalförsvarsplaneringen till att endast omfatta planering inför höjd beredskap. Inte heller i förarbetena behandlas frågan huruvida uppgiftsskyldigheten är begränsad till att gälla inför höjd beredskap. I brist på sådana uttalanden får frågan bedömas utifrån vad som kan anses rymmas i begreppet totalförsvarsplanering. I den statliga utredningen om en modell för svensk försörjningsberedskap beskrivs totalförsvarsplaneringen som en dynamisk process som ändras och anpassas till det rådande säkerhetspolitiska läget, förändrade hotbilder och behov (SOU 2023:50 s. 278). Totalförsvarsplaneringens dynamiska karaktär talar för att den fortsätter även vid höjd beredskap. Det framstår inte som rimligt att totalförsvarsplaneringen skulle upphöra vid en beredskapshöjning. Vår uppfattning är därmed att lagen och förordningen kan tillämpas för att möjliggöra informationsinhämtning från de uppräknade privata aktörerna såväl inför som vid höjd beredskap.

³⁹ Redovisning av regeringsuppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Försvarsmakten att pröva förmågan avseende rapportering under höjd beredskap. MSB & Försvarsmakten 2024.

Lagen och förordningen om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförvarsplaneringen ger de utpekade myndigheterna möjlighet att begära in uppgifter enligt stycket ovan. I den mån de privata aktörerna behöver förberedas på vilka typer av uppgifter som myndigheterna bedömer komma behövas finns det inget hinder mot att myndigheterna informerar de privata aktörerna om detta. Den som har lämnat upplysningar eller i övrigt medverkat vid planeringen av de egna uppgifterna inom totalförsvaret och på grund av detta utfört arbete som har medfört betydande kostnader kan få ersättning för detta av allmänna medel. Sådan ersättning lämnas som huvudregel efter överenskommelse med den myndighet som har begärt arbetet.

Att dela och utbyta information på ett strukturerat sätt mellan ansvariga myndigheter är en grundläggande förutsättning för att skapa bra lägesbilder och lägesbedömningar. Genom författningsmässiga krav på rapportering ökar möjligheten att dela information vilket i förlängningen gör det enklare att samverka mellan myndigheter, dela lägesbilder samt att åstadkomma en gemensam inriktning och samordning vid höjd beredskap.

Länsstyrelserna är indelade i sex civilområden med varsin civilområdesansvarig länsstyrelse. Deras uppgift är bland annat att se till att det civila försvaret inom civilområdet får en enhetlig inriktning och att samverka med Försvarmakten för att samordna totalförsvaret på regional nivå. De civilområdesansvariga länsstyrelserna ska vid höjd beredskap, enligt 9 § förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser, särskilt ansvara för att samordna de civila försvarsåtgärderna samt att sammanställa en samlad lägesbild.

Förslag till lösning

Lägesbildsrapportering mellan myndigheter kan ske som författningsstyrd rapportering eller informationsdelning inom ramen för ett samverkansansvar. Vår bedömning är att en författningsstyrd rapportering ger den bottenplatta av tydlighet och planerbarhet som i detta fall erfordras.

Genom att lägesbildshanteringen görs författningsstyrd underlättas förståelsen och samordningen mellan lägre och högre regional ledning och nationell nivå. Därutöver måste det finnas utrymme för en situationsanpassad och behovsstyrd informationsdelning. Att rapporteringsskyldigheten regleras i författning innebär också att informationsdelningen underlättas ur såväl offentlighets- och sekretessperspektiv som dataskyddsperspektiv. Detta med hänsyn till att uppgifter som annars skyddas av någon bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska lämnas ut från en

myndighet till en annan om det följer av en uppgiftsskyldighet reglerad i lag eller förordning (10 kap. 28 § OSL).

Vi förordar att lägesbilderna sammanställs på länsstyrelsenivå för egen bedömning samt att de sänds vidare till civilområdesansvarig länsstyrelse, som i sin tur sammanställer dessa efter egen bedömning samt vidarebefordrar dem till de nationellt ansvariga myndigheterna (Livsmedelsverket och Jordbruksverket).

Vi bedömer att det finns rättsliga förutsättningar för att utveckla fungerande lösningar som skapar underlag till nationella och regionala lägesbilder.

En möjlig lösning är ett tillägg till förordning (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap samt till förordning (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser där det framgår hur lägesbilderna ska rapporteras. Eftersom de förordningarna i övrigt är generellt utformade förordar vi dock i första hand att rapporteringsskyldigheten regleras i en ny förordning om civil veterinärverksamhet inför och vid höjd beredskap.

7.4 Personalförsörjning

Bakgrund

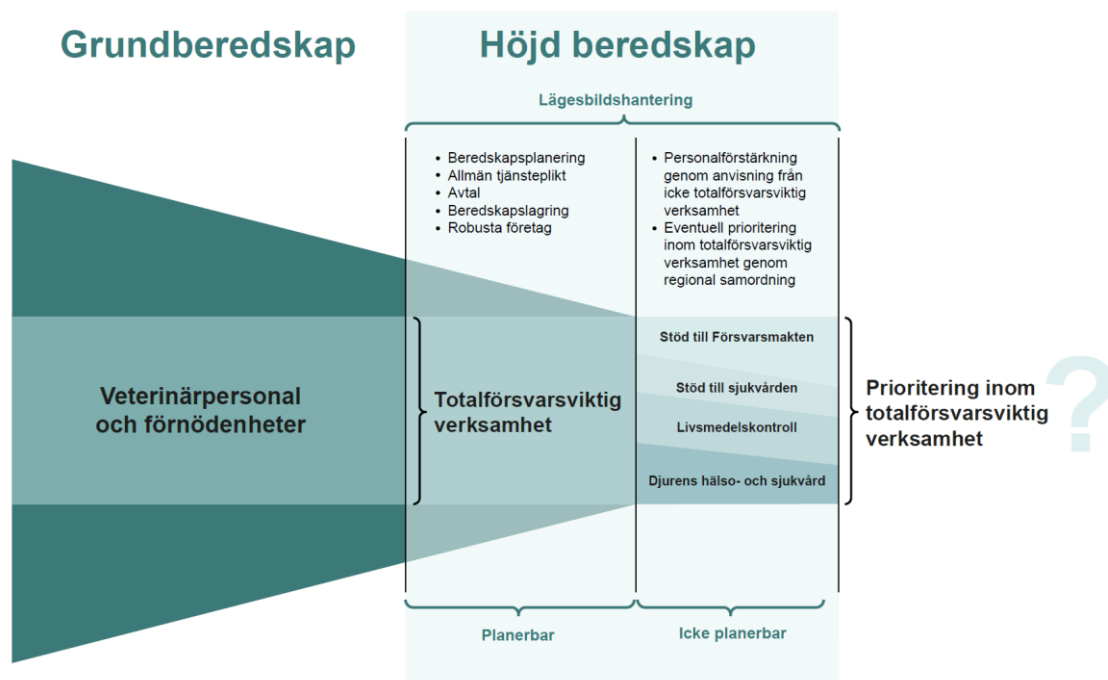
Vid höjd beredskap ska berörda beredskapsmyndigheter prioritera och fördela sina veterinära resurser till de delar av den egna verksamheten som är av särskild vikt för totalförsvaret. På begäran kan myndigheterna dessutom behöva avsätta veterinära resurser till Försvarmakten och/eller sjukvårdsregionerna. Då de veterinära resurser som finns att tillgå är begränsade bör prioriteringen och omfördelningen av veterinära resurser mellan verksamheter vara samordnad och ha en aktörsgemensam inriktning. Det finns ett behov av att formalisera hur samverkan mellan aktörer ska ske och hur beslutsprocessen ska organiseras.

Vi föreslår att personalförsörjningen av totalförsvarsviktig veterinärverksamhet vid höjd beredskap i första hand bör lösas enligt de grundläggande principerna för civilt försvar baserat på ansvars-, närhets- och likhetsprinciperna. Vi föreslår också att den allmänna tjänsteplikten tillämpas som laglig grund för att säkerställa såväl den ”planerbara” personalförsörjningen som den omfördelning av veterinärpersonal som beskrivs i detta avsnitt.

Genom att aktörer som under fredstid arbetar med totalförsvarsviktig veterinärverksamhet fortsätter att göra det under höjd beredskap tryggas en beredskap

för vad som kan kallas en planerbar del av den veterinära krigsorganisationen. Som tidigare beskrivits (avsnitt 6.3–6.4) skapas denna genom att exempelvis Distriktsveterinärerna inriktar sin verksamhet mot totalförsvarsviktig djursjukvård och genom de avtalslösningar i kombination med allmän tjänsteplikt som föreslås gälla för aktörer som i grundberedskap arbetar med totalförsvarsviktig veterinärverksamhet.

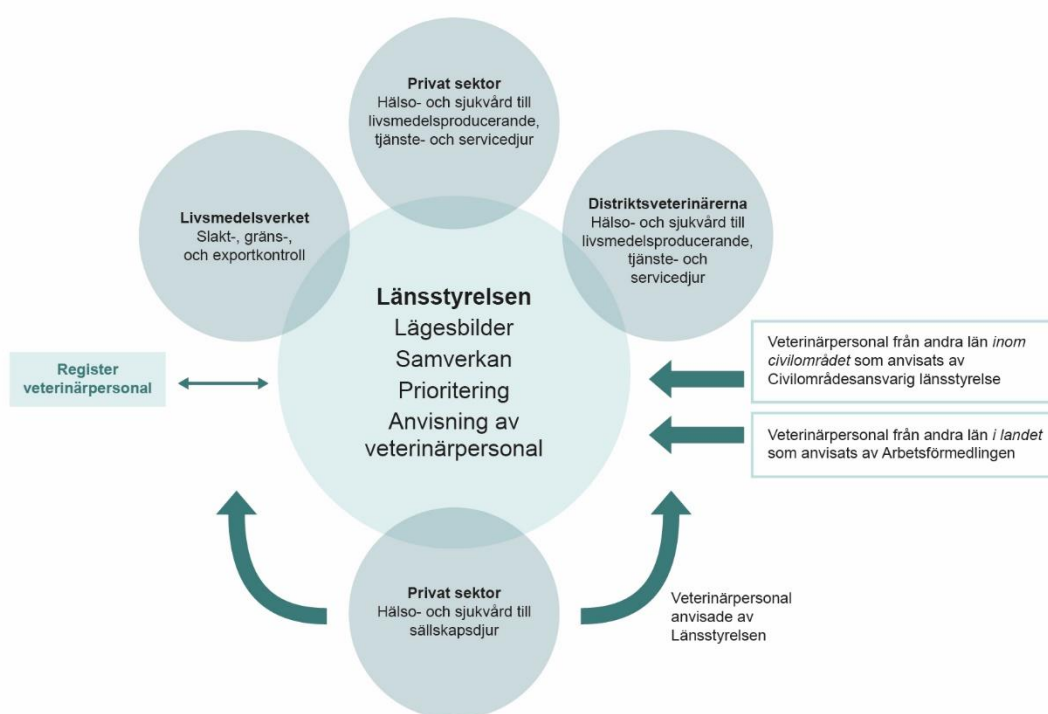
Samtidigt måste en krigsorganisation kunna svara upp även emot händelser och behov som inte kan förutses och där den planerbara delen av krigsorganisationen inte är tillräcklig. Behovet av eventuell personalförstärkning bör i dessa fall tillgodoses genom att veterinärpersonal omfördelas från icke totalförsvarsviktig till totalförsvarsviktig veterinärverksamhet.



Figur 1. Princip för att trygga totalförsvarsviktig veterinärverksamhet vid höjd beredskap.

Ett exempel på sådan omfördelning vore att överföra veterinärpersonal från den privata sektorn för sällskapsdjurens hälso- och sjukvård till statliga och privata verksamheter som är av särskild vikt för totalförsvaret. Enligt vårt förslag kvarstår här övriga aktörers uppgifter, det vill säga Jordbruksverket (genom Distriktsveterinärerna), Livsmedelsverket och privat djurhälsovård fortsätter att bedriva de totalförsvarsviktiga verksamheterna i länet genom sina respektive krigsorganisationer.

Genom att länsstyrelsen och civilområdesansvarig länsstyrelse har identifierat och kontinuerligt tar del av lägesbilder från de aktörer som arbetar med totalförsvarsviktig veterinärverksamhet (7.2–7.3) kan myndigheterna följa utvecklingen och se om organisationen regionalt kan svara upp mot händelser och behov. Vi föreslår därför att länsstyrelsen och civilområdesansvarig länsstyrelse ges i uppdrag att anvisa personal till totalförsvarsviktig veterinärverksamhet om sådant behov uppstår. Detta kan ske genom att länsstyrelsen själva identifierat behovet eller efter anmälan från myndigheter som Försvarsmakten, Livsmedelsverket och Jordbruksverket alternativt från hälso- och sjukvårdens huvudmän. I det fall veterinärpersonal måste sökas utanför berört civilområde bör det även fortsättningsvis vara Arbetsförmedlingens ansvar.



Figur 2. Princip för länsstyrelsens lägesbedömning och anvisning av veterinärpersonal.

Länsstyrelserna har det geografiska områdesansvaret i länet och en fastställd struktur för ledning och samverkan mellan aktörerna inom länet. Fördelen med att länsstyrelsen får detta uppdrag, i stället för Arbetsförmedlingen, är att det blir mer lätthanterligt med länsvisa upptagningsområden samt att det underlättar arbetet då länsstyrelsen redan har en samordnande roll i länet och har ansvar för den regionala tillsynen av djurhälsopersonalen. Det är också länsstyrelsen och inte Arbetsförmedlingen som, i samverkan med Jordbruksverket, har förutsättningar att skapa och ajourhålla det register över veterinärpersonalen som krävs. I det fall det inte kan identifieras lämplig personal

inom det egna länet får frågan lyftas till den civilområdesansvariga länsstyrelsen för samordning med andra län inom samma civilområde.

Som framgår ovan under avsnitt 5.3 var syftet med Arbetsförmedlingens möjlighet att anvisa personal genom den allmänna tjänsteplikten främst att bemanna verksamheter av enklare slag och som inte kräver utbildning. I första hand kan man tänka sig att de som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen som arbetssökande anvisas arbete vid behov. Om den lösning som vi föreslår blir verklighet torde de personer som behövs endast i undantagsfall vara inskrivna, och därmed kända, hos Arbetsförmedlingen.

Register över veterinärpersonal inom djurens hälso- och sjukvård

En förutsättning för att modellen ska fungera är att Länsstyrelsen har tillgång till ett aktuellt register över veterinära verksamheter och den veterinärpersonal som är bosatt inom länet. Denna typ av register finns inte vid länsstyrelserna idag. De register som finns används för offentlig kontroll av att djurhälsopersonal följer det regelverk som finns för djurens hälso- och sjukvård. Registret innehåller därmed inte alla uppgifter som behövs för att kunna prioritera och anvisa veterinärpersonal vid höjd beredskap och registret får idag endast användas för offentlig kontroll.

I betänkandet *Bättre förutsättningar inom djurens hälso- och sjukvård* (SOU 2022:58) föreslås verksamhetstillsyn inom djurens hälso- och sjukvård som ett komplement till den individtillsyn som i dag sker. Av betänkandet framgår också att vid Jordbruksverket ska det finnas ett IT-system kopplat till verksamhetstillsyn och att länsstyrelserna ska ha rätt att vid direktåtkomst ta del av de uppgifter som Jordbruksverket inhämta för att fullgöra sitt uppdrag som tillsynsmyndighet. Utredningen ger exempel på vilken information som ett sådant register bör innehålla, såsom uppgifter om var verksamheten är lokaliserad, vilken inriktning verksamheten bedriver och i vilken omfattning samt antalet yrkesutövare och dess behörighet.

Om verksamhetstillsyn förverkligas kommer ett sådant register innehålla de uppgifter som skulle behövas för länsstyrelsernas arbete med beredskapsplanering, identifiering av samhällsviktiga verksamheter inom djurens hälso- och sjukvård och rapportering av lägesbilder.

Utredningen har endast behandlat frågan om de uppgifter som ska samlas in från de som bedriver verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård med utgångspunkt i att uppgifterna behövs för tillsyn enligt lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård. Förutsatt att länsstyrelserna får en författningsreglerad skyldighet att upprätta beredskapsplanering och ta fram lägesbilder för den civila veterinärverksamheten bör

det inte finnas något hinder mot att länsstyrelserna behandlar personuppgifter som eventuellt förekommer i registret. En sådan personuppgiftbehandling skulle vara nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning enligt artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen.⁴⁰

För att tillgängliggöra dessa uppgifter även för beredskapsplanering ser Jordbruksverket att myndigheten får i uppdrag, under förutsättning att verksamhetstillsyn införs, att utreda och skapa beredningsunderlag så att Jordbruksverket och länsstyrelsen kan använda även dessa uppgifter i beredskapsplanering.

Beskrivning och analys av gällande rätt

Som huvudregel gäller de författningar som tillämpas i normaltillstånd även vid höjd beredskap. Det krävs således inget ytterligare författningsstöd för att Jordbruksverket och Livsmedelsverket ska fortsätta sin verksamhet under höjd beredskap. Att myndigheterna ska vidta åtgärder för att kunna hantera sina uppgifter vid höjd beredskap framgår av förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

Att länsstyrelserna har en samordnande roll inom länet framgår av förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap. Motsvarande uppgifter för de civilområdesansvariga länsstyrelserna framgår av förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser. Eventuellt skulle man behöva förtydliga vad detta innebär i praktiken, men då detta inte är specifikt för den verksamhet som omfattas av den här utredningen lämnas inga förslag på hur det ska förtydligas i den här rapporten.

Författningslösningar för att svara upp mot personalbehovet i en planerbar del av krigsorganisationen har presenterats under avsnitt 6.3–6.4.

Vi föreslår att de uppgifter som Arbetsförmedlingen har enligt 6 kap. 2 § förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt även tillskrivs länsstyrelsen avseende veterinärverksamheten inom länet samt civilområdesansvarig länsstyrelse inom civilområdet.

Förslag på författningsändringar framgår av avsnitt 8.

⁴⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

7.5 Prioritering och fördelning av veterinära resurser

Bakgrund

I en situation där behoven inom olika veterinärverksamheter ställs mot varandra är det viktigt att prioritering och eventuell omfördelning av veterinära resurser görs på ett aktörsgemensamt och förutsägbart sätt. Som beskrivits under avsnitt 7.1 behöver Jordbruksverket och Livsmedelsverket, som del av sin planering inför höjd beredskap, ta fram en gemensam vägledning för hur veterinära resurser ska fördelas i händelse av bristsituationer och konkurrens om dessa.

För att länsstyrelsen ska ha möjlighet att göra prioriteringar och omfördelningar av veterinära resurser krävs en författningsändring.

Beskrivning och analys av gällande rätt

Enligt 10 § förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap ska vid höjd beredskap beredskapsmyndigheter beakta totalförsvarets krav. I detta ingår att planera för att myndigheten vid höjd beredskap ska fortsätta sin verksamhet så långt det är möjligt med hänsyn till tillgången på personal och förhållandena i övrigt.

Myndigheternas planering för totalförsvaret ska ske i samverkan med de övriga statliga myndigheter, kommuner, regioner, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda.

Länsstyrelsen leder enligt 4 § krigsveterinärförordningen den civila veterinärverksamheten i länet och samordnar den med övrig civil verksamhet inom totalförsvaret. Länsstyrelsen har även ett omfattande ansvar inom ramen för sitt geografiska områdesansvar, men har förutom krigsveterinärförordningen inte veterinärberedskap som ett direkt utpekat ansvarsområde. Av 3 § första stycket 2 förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion framgår dock att länsstyrelsen har uppgifter i fråga om livsmedelskontroll, djurskydd, allmänna veterinära frågor samt ledning och samordning av åtgärder mot djursjukdomar.

Allmänna bemyndiganden om krigsorganisation hos beredskapsmyndigheter finns för närvarande i 7, 10, 11 och 20 §§ förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. Vad avser prioritering ska beredskapsmyndigheter enligt 21 § förordningen om statliga myndigheters beredskap, vid höjd beredskap i första hand inrikta sin verksamhet på uppgifter som har betydelse för totalförsvaret.

Därmed ska beredskapsmyndigheterna styra sin veterinärpersonal så att de ägnar sig åt totalförsvarsviktig verksamhet. Det finns dock ingen rättslig möjlighet för beredskapsmyndigheterna att styra privatanställd personal till viss verksamhet.

Förslag till lösning

Vi föreslår en lösning där länsstyrelserna, som komplement till Arbetsförmedlingens mandat, ges befogenhet att omfördela veterinärpersonal inom länet. Om personal måste omfördelas från annat län inom samma civilområde föreslås den civilområdesansvariga länsstyrelsen ha mandat att anvisa personal. I de fall där omfördelning av veterinärpersonal måste göras mellan civilområden föreslås att Arbetsförmedlingen fortsatt ensamt har det mandatet. Tillgången till förnödenheter föreslås tryggas i första hand genom beredskapslagring.

Förslag på författningsändringar framgår av avsnitt 8.

7.6 Säkerställa att privata veterinärverksamheter bedriver totalförsvarsviktig verksamhet vid höjd beredskap

Inom djurens hälso- och sjukvård bedrivs idag en stor andel av de totalförsvarsviktiga verksamheterna av privata aktörer. De privata aktörernas tjänster inom den förebyggande och behandlande djurhälsovården för djur för livsmedelsproduktion samt tjänste- och servicedjur bör i så stor utsträckning som möjligt fungera i höjd beredskap.

Det finns därför ett behov av att rättsligt kunna förplikta de privata aktörerna att fortsätta bedriva sin verksamhet under höjd beredskap så att de i första hand prioriterar de uppgifter som är viktiga för totalförsvaret.

Vi bedömer att det finns flera alternativ som skulle kunna skapa nödvändiga rättsliga förpliktigande. Med stöd av Jordbruksverkets uppdrag att säkerställa tillgången till veterinärer skulle Jordbruksverket kunna upphandla och ingå avtal med privata aktörer för att säkerställa att dessa fortsätter bedriva sin verksamhet vid höjd beredskap. Detta skulle kunna inkludera krav på viss robusthet såvitt avser exempelvis tillgång till personal, lokaler, utrustning och läkemedel. En sådan lösning skulle bygga på frivillighet från de privata aktörerna och det skulle kräva att ersättning utgår till de upphandlade aktörerna. Ett annat alternativ vore att inom ramen för att återaktiverat K-företagssystem utse vissa företag inom djurens hälso- och sjukvård som krigsviktiga.

Detta alternativ förutsätter att ett generellt K-företagssystem återinförs i Sverige. I dagsläget finns inget sådant system. Ytterligare ett alternativ vore att genom lag ålägga verksamheter inom djurens hälso- och sjukvård vissa skyldigheter under inför och vid höjd beredskap. För en mer detaljerad redogörelse för respektive alternativ hänvisas till avsnitt 6.3.3.

7.7 Möjlighet för länsstyrelser att ta över arbetsuppgifter

Bakgrund

Om kontakterna inom landet bryts eller kraftigt försvåras kan det bli nödvändigt att den centrala ledningen inom Jordbruksverkets och Livsmedelsverkets verksamheter övergår till regional ledning. Om detta inte kan göras inom den egna organisationen är det lämpligt att länsstyrelserna, som högsta civila totalförsvarsmyndighet inom länet, tar över uppgifter gällande ledning och ansvar för den totalförsvarsviktiga veterinärverksamheten inom respektive län. Länsstyrelsens representanter i dialoggruppen har påpekat att länsstyrelserna varken har ekonomiska eller personella förutsättningar för ett sådant övertagande idag.

De uppgifter som avses är sådana som framgår av regelverket för zoonoser, allvarliga smittsamma djursjukdomar och provtagning på djur, av livsmedelslagstiftningen eller av Jordbruksverkets eller Livsmedelsverkets myndighetsinstruktioner. Länsstyrelserna kan då behöva ta över ledning och styrning över Jordbruksverkets, via Distriktsveterinärerna, och/eller Livsmedelsverkets regionala personal och verksamhet, om de ansvariga myndigheternas egen förmåga helt har upphört. Om Jordbruksverket centralt inte har möjlighet att hantera och fatta nödvändiga beslut i händelse av konstaterade fall av allvarlig smittsam djursjukdom i länet, så skulle det kunna finnas behov av att länsstyrelsen tar över även sådana uppgifter.

Beskrivning och analys av gällande rätt

Vid höjd beredskap ska länsstyrelsen som den högsta civila totalförsvarsmyndigheten i länet verka för att högsta möjliga totalförsvareffekt uppnås. Förutom att samordna de civila försvarsåtgärderna ska de verka för samordning med det militära försvaret.

Som framgår ovan under avsnitt 5.5 finns en möjlighet för regeringen att besluta att vissa uppgifter samt personal ska tas över av annan myndighet. I vissa fall kan en myndighet besluta att uppgifter som inte åläggs myndigheten genom lag samt personal ska övertas av annan myndighet.

Av 11 § livsmedelslagen (2006:804) framgår att offentlig kontroll utövas av Livsmedelsverket, länsstyrelserna, andra statliga myndigheter och kommunerna enligt föreskrifter som regeringen meddelar. Livsmedelsverket pekas ut som ansvarig myndighet för den del av livsmedelskontrollen som omfattas av detta uppdrag genom livsmedelsförordningen (2006:813). Det föreligger därmed inget hinder enligt förfarandelagen att Livsmedelsverket, i brådskande fall, beslutar att livsmedelskontrollen och dess veterinärpersonal övergår från Livsmedelsverket till annan myndighet.

Förslag till lösning

Vi bedömer att lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. (förfarandelagen), ger de rättsliga förutsättningar som behövs för att länsstyrelserna ska kunna ta över vissa av Jordbruksverkets eller Livsmedelsverkets uppgifter.

7.8 Utbildning och övning

Bakgrund

MSB anger i sin strategi för övningsverksamhet inom krisberedskap och civilt försvar⁴¹ att övningsverksamhet är en central del i att upprätthålla, utveckla och pröva samhällets förmåga att hantera olika typer av samhällsstörningar, både i fredstida förhållanden och i krig. Näst efter verkliga händelser kan konstateras att övningar är ett avgörande, och i vissa avseenden det enda verktyg vi har att förbereda aktörer på att agera operativt och hantera sina respektive uppdrag.

Enligt våra förslag ska veterinärpersonal som arbetar inom totalförsvarsviktig veterinärverksamhet, enligt ansvars- och likhetsprincipen, fortsätta att göra detta på samma sätt i grundberedskap som vid höjd beredskap. Som beskrivits kan dock bristsituationer medföra ett behov av att styra vissa verksamheter mot totalförsvarsviktig sådan.

För att skapa erforderlig beredskap och handlingsfrihet måste veterinärpersonal få den utbildning och den övning som krävs för att under krävande förhållanden lösa i första hand totalförsvarsviktig verksamhet. Detta ställer krav på komplettering av såväl grundutbildning som fortbildning för djurhälsopersonal. Vi är samtidigt väl medvetna

⁴¹ MSB. Nationell strategi för systematisk övningsverksamhet - För krisberedskap och civilt försvar. Publikationsnummer: MSB1625 – oktober 2020. ISBN: 978-91-7927-071-1

om att förutsättningarna att påverka utbildningens innehåll för elever som har sin grundutbildning i Sverige, inom andra EU-länder respektive utanför EU varierar.

Ansvar och ekonomin för sådana förändringar måste bli föremål för vidare beredning mellan, i första hand, Jordbruksverket och Sveriges lantbruksuniversitet. På samma sätt som konstateras för ämnet katastrofmedicin i utredningen (SOU 2022:6) om "Hälsa- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga" anser vi att den kunskap som inhämtas under grundutbildningen är mycket viktig och ligger till grund för fortbildning inför olika uppgifter och ansvar under höjd beredskap och krig. För att kunna bedriva en likvärdig, effektiv och meningsfull fortbildning bör grundutbildningen vara enhetlig och uppfylla väl definierade kunskapsmål. En till det civila försvaret anpassad grundutbildning kommer också att vara betydelsefull för att ansvariga administrativa myndigheter ska kunna genomföra förutsedd övningsverksamhet. Några exempel ges inom områdena livsmedelskontroll och djurens hälso- och sjukvård:

1. Behandling av djur för livsmedelsproduktion kan behöva ske under enkla former utan stöd av avancerad diagnostik eller provtagning ("basal katastrofmedicin").
2. Utbildningen i avancerad katastrofmedicin inom veterinärutbildningen är i dagsläget mycket begränsad, vilket är rimligt. I många fall är, av både resurs- och djurskyddsskäl, avlivning det alternativ som är mest rimligt och skulle troligen även vara fallet vad gäller djur med allvarliga traumatiska skador och djur som är brand- eller strålningsskadade. Samtidigt är kvalificerade och välutbildade tjänstedjur en begränsad och mycket viktig resurs för totalförsvaret. Kunskap och färdighet i omhändertagande av traumatiska skador måste därför finnas på vissa veterinärkliniker, exempelvis utpekade djursjukhus med beredskapsavtal.
3. Risken för olika former av aktörsdrivna hot mot vår livsmedelsproduktion är högre i en situation inför och vid höjd beredskap⁴². Veterinärpersonal bör därför ha en grundläggande kännedom om riskerna för en avsiktlig spridning av biologiska agens (virus, bakterier eller toxiner) riktad mot livsmedelsproducerande företag eller djurbesättningar och vilka former detta kan ta i form av påverkan på livsmedel och sjuklighet hos djur.

Beskrivning och analys av gällande rätt

Rättsligt stöd för att utbilda och öva personal som är anställda vid statliga myndigheter finns i 11 och 20 §§ förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

⁴² Livsmedelsverket. Hotbilden mot dricksvatten och livsmedelsområdet. Maj 2023

Enligt 11 § ansvarar varje myndighet för att personal som är krigsplacerad vid myndigheten med stöd av anställningsavtalet får den utbildning och övning som krävs för att den ska kunna utföra sina uppgifter vid höjd beredskap. Enligt 20 § ska beredskapsmyndigheter särskilt planera, öva och utbilda personal och därutöver ha de planer som i övrigt behövs för att under höjd beredskap kunna övergå till krigsorganisation. Samma bestämmelse anger även att beredskapsmyndigheter ska samverka med näringsidkare som är berörda. Det saknas dock tydliga bestämmelser som, på annan än frivillig grund, möjliggör övning av privatanställd personal.

Förslag till lösning

Möjligheten att erbjuda fortbildning för yrkesverksamma veterinärer inom området basal och avancerad katastrofmedicin bör studeras.

För att underlätta den omfördelning av personal som redogörs för i avsnitt 7.5 bör Livsmedelsverket och Jordbruksverket ta fram kortare distansbaserade fortbildningskurser.

Ansvar för nationell övningsverksamhet bör ligga på Livsmedelsverket och Jordbruksverket samt för regional övningsverksamhet på länsstyrelsen.

8 Författningsförändringar

8.1 Inledning

Arbetsgruppens utgångspunkt har varit att föreslå bestämmelser som ska ersätta krigsveterinärförordningen (1981:648). Vi har diskuterat alternativen att samla merparten av bestämmelserna i en ny förordning eller att endast föreslå ändringar i befintliga författningar. Fördelen med att införa en ny författning är att det skapar tydlighet genom att bestämmelserna samlas på ett ställe. Fördelen med att uteslutande införa ändringar i redan befintliga författningar är att systemet blir enhetligt.

Eftersom vi ser fördelar med båda alternativen har vi valt att presentera båda i rapporten. Oavsett vilket alternativ som genomförs föreslår vi att krigsveterinärförordningen (1981:648) kan upphävas.

8.2 En ny författning samt ändringar i befintliga författningar

Förordning (xxxx:xx) om civil veterinärverksamhet inför och vid höjd beredskap

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om den civila veterinärverksamheten inför och vid höjd beredskap.

Länsstyrelsens beredskapsplanläggning inför höjd beredskap

2 § Länsstyrelsen ska upprätta beredskapsplanläggning för den civila veterinärverksamheten i länet. Beredskapsplanläggningen ska innehålla uppgifter om

1. företag och organisationer som bedriver veterinärverksamhet som är totalförsvarsviktig,
2. veterinärpersonal som är verksam inom länet,
3. risker och sårbarheter kopplade till den totalförsvarsviktiga veterinärverksamheten,
4. hur samverkan av veterinärverksamheten ska ske inom länsstyrelsen,
5. hur samverkan ska ske med de verksamheter som utanför länsstyrelsens organisation svarar för den totalförsvarsviktiga veterinärverksamheten, samt
6. hur rapportering ska ske från privata företag.

Länsstyrelsens rapportering vid höjd beredskap

3 § Länsstyrelsen ska upprätta en regional lägesbild för den civila veterinärverksamheten.

Lägesbilden ska innehålla uppgifter om

1. vilka företag och organisationer som bedriver totalförsvarsviktig veterinärverksamhet inom det geografiska området, och
2. sådana företag och organisationers tillgång till veterinärpersonal och förnödenheter.

Lägesbilden ska på begäran rapporteras till den civilområdesansvariga länsstyrelsen.

Civilområdesansvarig länsstyrelses rapportering vid höjd beredskap

4 § Civilområdesansvarig länsstyrelse ska upprätta en lägesbild för den civila veterinärverksamheten som bedrivs inom civilområdet.

Lägesbilden ska innehålla uppgifter om

1. vilka företag och organisationer som bedriver totalförsvarsviktig veterinärverksamhet inom det geografiska området, och
2. sådana företag och organisationers tillgång till veterinärpersonal och förnödenheter.

Lägesbilden ska på begäran rapporteras till Jordbruksverket och Livsmedelsverket.

Allmän tjänsteplikt inom den civila veterinärverksamheten

5 § När det gäller företag och veterinärpersonal i den civila veterinärverksamheten får länsstyrelserna och de civilområdesansvariga länsstyrelserna, inom sina geografiska områden

1. anvisa arbete som avses i 6 kap. 2 § första stycket 3 lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt.

2. besluta hos vilka arbets- eller uppdragstagare allmän tjänsteplikt ska fullgöras, och
3. besluta vilka arbets- eller uppdragstagare som ska omfattas av allmän tjänsteplikt.

Ett beslut enligt första stycket får inte avse arbets- och uppdragstagare som tjänstgör med värnplikt eller civilplikt.

Verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård inför och vid höjd beredskap^{43 44}

6 § Jordbruksverket får meddela föreskrifter om den fredstida planeringen för totalförsvarets behov av verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård under sådana förhållanden som anges i 2 kap. 1 a § första stycket lagen (2009:302) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård.

7 § Jordbruksverket får ålägga vårdgivare att på visst sätt beakta totalförsvarets behov av tjänster inom djurens hälso- och sjukvård under höjd beredskap enligt 2 kap. 1 b § lagen (2009:302) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård.

8 § Jordbruksverket får ålägga vårdgivare att delta i den planering som avses i 2 kap. 1 c § lagen (2009:302) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård.

⁴³ Bestämmelserna som avser verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård inför och vid höjd beredskap är endast aktuella avseende det alternativ som beskrivs i avsnitt 6.3.3 och som innebär att verksamheter inom djurens hälso- och sjukvård åläggs skyldigheter inför och vid höjd beredskap genom författning.

⁴⁴ Bemyndigandena i 6–8 §§ föreslås ges med stöd av föreslagna bestämmelser i lagen (2009:302) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård. Observera att det finns en förordning (2009:1386) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård, där motsvarande bestämmelser skulle kunna placeras. Skälet till att vi har placerat bestämmelserna i den föreslagna förordningen (xxxx:xx) om civil veterinärverksamhet inför och vid höjd beredskap är att vi vill illustrera ett alternativ där så många bestämmelser som möjligt som rör den civila veterinärverksamheten samlas i en författning.

Ändringar i lagen (2009:302) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård⁴⁵

2 kap. Skyldigheter och ansvar för djurhälsopersonal m.fl.

1 a § Om Sverige är i krig eller krigsfara eller om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, får regeringen meddela de föreskrifter om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård som behövs med hänsyn till landets försvar eller säkerhet i övrigt.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om den fredstida planeringen för totalförsvarets behov av verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård vid sådana förhållanden som anges i första stycket.

1 b § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får ålägga vårdgivare som är av särskild betydelse från allmän synpunkt att på visst sätt beakta totalförsvarets behov av tjänster inom djurens hälso- och sjukvård under höjd beredskap.

1 c § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får ålägga vårdgivare att delta i den planering som avses 1 a § andra stycket.

Ett åläggande enligt första stycket ska innehålla uppgift om vad aktören är skyldig att göra.

Ändringar i lagen (1994:1809) om totalförvarsplikt

6 kap. Den allmänna tjänsteplikten

3 b § I förordning (xxxx:xx) om civil veterinärverksamhet inför och vid höjd beredskap finns bestämmelser om den allmänna tjänsteplikten på den civila veterinärverksamhetens område.

⁴⁵ Ändringar i lagen (2009:302) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård är endast aktuella avseende det alternativ som beskrivs i avsnitt 6.3.3 och som innebär att verksamheter inom djurens hälso- och sjukvård åläggs skyldigheter inför och vid höjd beredskap genom författning.

Ändringar i förordningen (2009:1397) om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse

1 § Denna förordning gäller i fråga om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse.

Med veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse avses följande verksamheter.

1. Deltagande i en beredskapsorganisation vid utbrott av smittsamma djursjukdomar.
2. Beredskap för djursjukvård under jourtid.
3. Djurhälso- och sjukvård i sådana områden av landet där det bedöms att tillfredställande veterinär service inte skulle kunna bedrivas på marknadsmässiga grunder.
4. Beredskap inför och deltagande i djurhälso- och sjukvård vid höjd beredskap.

8.3 Ändringar i befintliga författningar

Förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap

Uppgifter inför och vid kris samt inför höjd beredskap

4 §

Länsstyrelsen ska vara sammanhållande för krisberedskapen inom sitt geografiska område samt före, under och efter en kris verka för samordning och gemensam inriktning av de åtgärder som behöver vidtas.

Länsstyrelsen ska särskilt

(...)

9. Upprätta beredskapsplanläggning för den civila veterinärverksamheten i länet. Beredskapsplanläggningen ska innehålla uppgifter om företag och organisationer som bedriver veterinärverksamhet som är totalförsvarsviktig, veterinärpersonal som är verksam inom länet, risker och sårbarheter kopplade till den totalförsvarsviktiga veterinärverksamheten, hur samverkan av veterinärverksamheten ska ske inom länsstyrelsen, hur samverkan ska ske med de verksamheter utanför länsstyrelsen som svarar för den totalförsvarsviktiga veterinärverksamheten, och hur rapportering ska ske från privata företag.

Uppgifter vid höjd beredskap

6 §

Länsstyrelsen ska som högsta civila totalförsvarsmyndighet inom länet verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås vid höjd beredskap.

Länsstyrelsen ska särskilt

(...)

7. ansvara för att en regional lägesbild för den civila veterinärverksamheten sammanställs och på begäran rapporteras till den civilområdesansvariga länsstyrelsen. Lägesbilden ska innehålla uppgifter om vilka företag och organisationer som bedriver totalförsvarsviktig veterinärverksamhet inom det geografiska området och sådana företags och organisationers tillgång till veterinärpersonal och förnödenheter.

Förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelserna

Uppgifter vid höjd beredskap

9 § De civilområdesansvariga länsstyrelserna ska, som högsta civila totalförsvarsmyndighet inom civilområdet, verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås vid höjd beredskap.

De civilområdesansvariga länsstyrelserna ska särskilt

- samordna de civila försvarsåtgärderna,
- i samråd med Försvarmakten verka för att det civila och militära försvaret samordnas,
- ansvara för att en samlad lägesbild sammanställs samt hålla regeringen informerad om händelseutvecklingen, tillståndet, den förväntade utvecklingen och tillgängliga resurser och om vidtagna och planerade åtgärder,
- samordna den civila delen av värdlandsstödet, samt
- ansvara för att en samlad regional lägesbild för den civila veterinärverksamheten sammanställs och på begäran rapporteras till

Jordbruksverket och Livsmedelsverket. Lägesbilden ska innehålla uppgifter om vilka företag och organisationer som bedriver totalförsvarsviktig veterinärverksamhet inom det geografiska området och sådana företags och organisationers tillgång till veterinärpersonal och förnödenheter.

Förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt

6 kap. Allmän tjänsteplikt

2 a § Länsstyrelsen får avseende den civila veterinärverksamheten

1. anvisa arbete som avses i 6 kap. 2 § första stycket 3 lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt,
2. besluta enligt 6 kap. 3 § samma lag om hos vilka andra arbetsgivare och uppdragsgivare än statliga myndigheter som allmän tjänsteplikt ska fullgöras och om vilka arbetstagare och uppdragstagare som hos dessa ska omfattas av den allmänna tjänsteplikten samt
3. medge undantag från den allmänna tjänsteplikten enligt 6 kap. 6 § samma lag för den som fullgör allmän tjänsteplikt hos någon annan arbetsgivare eller uppdragsgivare än en statlig myndighet.

Länsstyrelsen får bara anvisa arbete enligt första stycket inom sitt eget geografiska område.

2 b § Den civilområdesansvariga länsstyrelsen får avseende den civila veterinärverksamheten

1. anvisa arbete som avses i 6 kap. 2 § första stycket 3 lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt,
2. besluta enligt 6 kap. 3 § samma lag om hos vilka andra arbetsgivare och uppdragsgivare än statliga myndigheter som allmän tjänsteplikt ska fullgöras och om vilka arbetstagare och uppdragstagare som hos dessa ska omfattas av den allmänna tjänsteplikten samt
3. medge undantag från den allmänna tjänsteplikten enligt 6 kap. 6 § samma lag för den som fullgör allmän tjänsteplikt hos någon annan arbetsgivare eller uppdragsgivare än en statlig myndighet.

Den civilområdesansvariga länsstyrelsen får bara anvisa arbete enligt första stycket inom sitt eget geografiska område.

Lagen (2009:302) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård⁴⁶

2 kap. Skyldigheter och ansvar för djurhälsopersonal m.fl.

Verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård inför och vid höjd beredskap

1 a § Om Sverige är i krig eller krigsfara eller om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, får regeringen meddela de föreskrifter om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård som behövs med hänsyn till landets försvar eller säkerhet i övrigt.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om den fredstida planeringen för totalförsvarets behov av verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård vid sådana förhållanden som anges i första stycket.

1 b § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får ålägga vårdgivare som är av särskild betydelse från allmän synpunkt att på visst sätt beakta totalförsvarets behov av tjänster inom djurens hälso- och sjukvård under höjd beredskap.

1 c § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får ålägga vårdgivare att delta i den planering som avses i 1 a § andra stycket.

Ett åläggande enligt första stycket ska innehålla uppgift om vad aktören är skyldig att göra.

⁴⁶ Ändringar i lagen (2009:302) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård är endast aktuella avseende det alternativ som beskrivs i avsnitt 6.3.3 och som innebär att verksamheter inom djurens hälso- och sjukvård åläggs skyldigheter inför och vid höjd beredskap genom författning.

Förordningen (2009:1386) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård⁴⁷

2 kap. Skyldigheter och ansvar för djurhälsopersonal

3 § Jordbruksverket får meddela föreskrifter om

1. inskränkningar i rätten att överlåta arbetsuppgifter enligt 2 kap. 3 § lagen (2009:302) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård,
2. begränsningar av eller förbud mot användning inom djurens hälso- och sjukvård av antimikrobiella medel vid behandling av djur i de fall sådana begränsningar eller förbud är förenliga med artikel 107.7 och 107.8 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/6 av den 11 december 2018 om veterinärmedicinska läkemedel och om upphävande av direktiv 2001/82/EG,
3. förbud mot innehav, tillhandahållande eller användning inom djurens hälso- och sjukvård av immunologiska veterinärmedicinska läkemedel om något av villkoren i artikel 110.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/6 är uppfyllt,
4. vilka uppgifter som ska lämnas enligt 2 §, hur och när uppgifterna ska lämnas och sådana undantag från uppgiftsskyldigheten som är förenliga med fullgörandet av Sveriges skyldigheter enligt artikel 57 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/6,
5. de ytterligare skyldigheter för djurhälsopersonalen som behövs för en god och säker vård, och
6. den fredstida planeringen för totalförsvarets behov av verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård under sådana förhållanden som anges i 2 kap. 1 a § första stycket lagen (2009:302) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård.

4 § Jordbruksverket får ålägga vårdgivare att på visst sätt beakta totalförsvarets behov av tjänster inom djurens hälso- och sjukvård under höjd beredskap enligt 2 kap. 1 b lagen (2009:302) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård.

5 § Jordbruksverket får ålägga vårdgivare att delta i den planering som avses i 2 kap. 1 c § lagen (2009:302) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård.

⁴⁷ Ändringar i förordningen (2009:1386) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård är endast aktuella avseende det alternativ som beskrivs i avsnitt 6.3.3 och som innebär att verksamheter inom djurens hälso- och sjukvård åläggs skyldigheter inför och vid höjd beredskap genom författning.

Förordningen (2009:1397) om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse

1 § Denna förordning gäller i fråga om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse.

Med veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse avses följande verksamheter.

1. Deltagande i en beredskapsorganisation vid utbrott av smittsamma djursjukdomar.
2. Beredskap för djursjukvård under jourtid.
3. Djurhälso- och sjukvård i sådana områden av landet där det bedöms att tillfredställande veterinär service inte skulle kunna bedrivas på marknadsmässiga grunder.
4. Beredskap inför och deltagande i djurhälso- och sjukvård vid höjd beredskap.

8.4 Jämförelse mellan krigsveterinärförordningen (1981:648) och våra förslag

8.4.1 Sammanfattning

Krigsveterinärförordningen reglerar den krigsorganisation som den civila veterinärverksamheten ska övergå till vid krig eller när regeringen beslutar om det. Vidare reglerar förordningen planläggning av krigsorganisation och den civila veterinärverksamhetens åtgärder vid skärpt beredskap.

I detta avsnitt görs en jämförelse mellan våra förslag och den reglering som idag finns i krigsveterinärförordningen. En direkt jämförelse mellan krigsveterinärförordningen och våra förslag försvåras dock av att lagstiftningen idag har en helt annan utformning än då krigsveterinärförordningen beslutades och då komplexiteten i den civila veterinärverksamheten idag är betydligt större än vad den var 1981.

Vi bedömer ändå att de föreslagna författningsförändringarna kan ersätta krigsveterinärförordningen och att krigsveterinärförordningen efter deras ikraftträdande bör upphävas.

8.4.2 Ämnesvis jämförelse

Bestämmelser om ikraftträdande

Nuvarande ordning

Krigsveterinärförordningen gäller då riket kommer i krig eller när regeringen så bestämmer så (1 §). Den civila veterinärverksamheten skall då gå över till krigsorganisation och 2–6 §§ i förordningen tillämpas.

Våra förslag

Vad avser bestämmelser vid höjd beredskap hänvisar vi i våra förslag till lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt samt i vissa fall till fullmaktslagar vilka har motsvarande ikraftträdande och tillämpningsbestämmelser som krigsveterinärförordningen. Vissa bestämmelser föreslås liksom tidigare gälla i grundberedskap (beredskapsplanering).

Det föreslås ingen skillnad i krigsorganisationen för olika beredskapsgrader utöver de allmänna bestämmelser som återfinns i förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap samt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

Beredskapsplanering

Nuvarande ordning

Länsstyrelsen skall enligt 8–9 §§ krigsveterinärförordningen upprätta en organisationsplan för krigsveterinärområde.

Våra förslag

Krigsveterinärförordningens krav på beredskapsplanläggning har enligt 9 § och tidens sed mer fokuserat på den organisatoriska uppbyggnaden än att identifiera prioriterad verksamhet samt risker och sårbarheter med denna verksamhet.

Nu föreslås att begreppet beredskapsplan får ersätta begreppet organisationsplan. Det föreslås också att vissa delar obligatoriskt ska ingå i denna beredskapsplanläggning. Som beredskapsmyndigheter ska Jordbruksverket, Livsmedelsverket och länsstyrelserna genomföra förberedande planering och upprätta beredskapsplaner för de verksamheter som myndigheternas krigsorganisationer ska bedriva under höjd beredskap. Myndigheternas beredskapsplaner behöver vara samordnade på nationell, regional och lokal nivå så att de veterinära resurserna kan användas på ett resurseffektivt sätt och med samma prioriteringar i hela landet. Vi tydliggör därför i våra förslag att länsstyrelsen ska upprätta beredskapsplanläggning för den civila veterinärverksamheten i länet samt vilka uppgifter denna planläggning ska innehålla.

Jordbruksverkets och Livsmedelsverkets ledningsansvar

Nuvarande ordning

Enligt krigsveterinärförordningen utövar Statens jordbruksverk och Statens livsmedelsverk var och en inom sitt ansvarsområde den centrala ledningen av den civila veterinärverksamheten (2 §).

Våra förslag

I tidigare lagen (1981:292) om tjänsteplikt för hälso- och sjukvårdspersonal samt veterinärpersonal m.m. fanns ett bemyndigande i 7 § med lydelsen att ”staten skall vara huvudman för den omorganiserade civila veterinärverksamheten” med motiveringen (prop. 1980/81:57) att ”staten bär det organisatoriska och ekonomiska ansvaret såväl för att den civila veterinärverksamheten förs över till krigsorganisation som för den krigsorganiserade civila veterinärverksamheten.”

Då det inte finns ett statligt huvudmannaskap för ansvarsområdet djurens hälso- och sjukvård saknar Jordbruksverket ledningsrätt för ansvarsområdet. Jordbruksverket (genom Distriktsveterinärerna) och Livsmedelsverket leder dock den veterinära verksamheten inom eget verksamhetsområde och med egen personal.

Förnödenhetsförsörjningen, inklusive läkemedelsförsörjningen, ombesörjs idag av en stor mängd privata aktörer.

Att med den marknad som nu finns för veterinärpersonal och förnödenheter införa en motsvarande ledningsrätt, som den som stadgades i lagen om tjänsteplikt för hälso- och sjukvårdspersonal samt veterinärpersonal m.m., har inte bedömts möjlig.

Områdesindelning (krigsveterinärområde och krigsveterinärdistrikt) och krigstjänsteveterinären

Nuvarande ordning

Jordbruksverket delar enligt 2 § krigsveterinärförordningen in landet i krigsveterinärområden och kan dela in ett sådant område i krigsveterinärdistrikt. I varje krigsveterinärområde ska det enligt 5 § krigsveterinärförordningen finnas en krigstjänsteveterinär, en eller flera biträdande krigstjänsteveterinärer och den veterinärpersonal i övrigt som Jordbruksverket bestämmer efter samråd med Statens livsmedelsverk.

Krigstjänsteveterinären leder enligt 5 § krigsveterinärförordningen den civila veterinärverksamheten i krigsveterinärområdet. Han utövar den närmare tillsynen över hälso- och sjukvården i fråga om husdjur samt biträder den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet i frågor rörande livsmedelskontroll och djurskydd. Han utför i övrigt de uppgifter som åligger en distriktsveterinär

enligt allmänna veterinärinstruktionen (1971:810), om inte Jordbruksverket, efter samråd med Statens livsmedelsverk, befriar honom från dessa uppgifter. En biträdande krigstjänsteveterinär biträder i den civila veterinärverksamheten i krigsveterinär-distriktet.

Jordbruksverket bestämmer stationeringsort för krigstjänsteveterinärer och biträdande krigstjänsteveterinärer.

Enligt 6 § krigsveterinärförordningen får Jordbruksverket eller länsstyrelsen besluta att en krigstjänsteveterinär eller en biträdande krigstjänsteveterinär ska tjänstgöra i mer än ett krigsveterinär område eller biträda inom Försvarmaktens veterinärtjänst.

Våra förslag

Enligt våra förslag bör arbets- och ansvarsfördelningen vid höjd beredskap, enligt gängse mönster för krishantering, vara densamma i grundberedskap som under höjd beredskap. Vi ser att erforderlig ledning och samverkan genom våra förslag kan ske på nationell nivå, civilområdesnivå samt länsstyrelsenivå och att detta minskar betydelsen att därutöver definiera särskilda områden för ledning och samverkan. I och med det lämnas heller inga sådana förslag.

Veterinär områden för fältverksamma veterinärer (som föreslås i betänkandet Bättre förutsättningar för djurens hälso- och sjukvård (SOU 2022:58) föreslås bli desamma i grundberedskap som under höjd beredskap.

Att göra en koppling mellan ledning och samverkan av veterinärverksamheten i höjd beredskap och exempelvis tillsynen över hälso- och sjukvården i fråga om husdjur eller biträde till den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet i frågor rörande livsmedelskontroll och djurskydd bedöms inte längre vara relevant.

Jordbruksverket har i en skrivelse från 2021 definierat krigsveterinär område som län och att krigstjänsteveterinären alltså ska vara anställd av länsstyrelsen. Med våra förslag försvinner begreppet krigstjänsteveterinär från länsstyrelsen vilket länsstyrelsens representanter i dialoggruppen ser som olyckligt och menar på att det finns en risk i att den för beredskapen erforderliga expertfunktionen gällande veterinärverksamhet försvinner eller inte ges erforderlig prioritet givet det stora uppdrag som länsstyrelsen har.

Arbetsgruppen kan konstatera att länsstyrelserna har en god kompetens och kännedom om den civila veterinärverksamheten i länet utifrån deras uppgifter gällande djurskydd, smittskydd och allmänna veterinära frågor och att den kommer att behövas även vad avser de åtgärder vi här föreslår. Vi har dock gjort bedömningen att det inte är lämpligt

att reglera vilken yrkeskategori som ska ansvara för arbetsuppgifterna på de olika myndigheterna gällande förberedande arbete inför och vid höjd beredskap, som beredskapsplanläggning, framtagande av lägesbilder och anvisning av personal. Det är upp till varje myndighet att säkerställa att man har en organisation som är lämplig för uppdraget.

Länsstyrelsens ledningsansvar

Nuvarande ordning

Enligt 4 § krigsveterinärförordningen leder länsstyrelsen den civila veterinärverksamheten i länet och samordnar den med övrig civil verksamhet inom totalförsvaret.

Våra förslag

Länsstyrelsen föreslås i grundberedskap ha en skyldighet att upprätta beredskapsplaner för veterinärverksamhet, vilket bland annat inkluderar att identifiera totalförsvarsviktig veterinärverksamhet i eget län.

Vid höjd beredskap ska länsstyrelsen enligt våra förslag samordna veterinärverksamheten inom eget geografiskt ansvarsområde. Vi ser det som betydelsefullt att länsstyrelsen samverkar med och får stöd av de verksamheter, exempelvis Jordbruksverket och Livsmedelsverket, som utanför länsstyrelsens organisation svarar för den totalförsvarsviktiga veterinärverksamheten (tidigare ”biträdande krigstjänsteveterinärer”). Detta bidrar till länsstyrelsens möjligheter att skapa en god lägesbild av veterinärverksamheten inom eget geografiskt ansvarsområde. Som stöd för lägesbildshanteringen föreslår vi en rapporteringsskyldighet för privata aktörer.

Länsstyrelsen föreslås få rätt att besluta hos vilka arbetsgivare och uppdragstagare som allmän tjänsteplikt inom den civila veterinärverksamheten ska fullgöras samt besluta vilka arbetstagare och uppdragstagare som hos dessa ska omfattas av den allmänna tjänsteplikten.

När och om veterinärpersonal behöver omfördelas föreslås länsstyrelsen med stöd av den allmänna tjänsteplikten ha anvisningsrätt inom eget geografiskt ansvarsområde

När och om de nationella myndigheterna inte längre kan fullfölja sina uppgifter föreslås att de nationella myndigheternas uppgifter efter regeringsbeslut överförs till länsstyrelsen med stöd av bestämmelserna i förfarandelagen.

Förflyttning av veterinärpersonal och omfördelning av förnödenheter

Nuvarande ordning

Enligt 6 § krigsveterinärförordningen får Jordbruksverket, Livsmedelsverket eller länsstyrelsen besluta, att civil veterinärpersonal skall förflyttas eller att förnödenheter för verksamheten skall omfördelas. I 11 § ges upplysningen att veterinärverksamhet är en verksamhet i Försvarmakten och i det civila försvaret där totalförsvarspliktiga kan tjänstgöra med civilplikt.

Våra förslag

Förslagen syftar i sin helhet till att trygga totalförsvarets behov av veterinärpersonal. Förslagen inkluderar möjligheten att vid behov kunna styra personal från icke totalförsvarsviktig till totalförsvarsviktig veterinärverksamhet. Detta är beskrivet i ovan avsnitt.

När och om veterinärpersonal behöver omfördelas föreslås länsstyrelsen och civilområdesansvarig länsstyrelse med stöd av den allmänna tjänsteplikten ha anvisningsrätt inom eget geografiskt ansvarsområde. Kan personalförsörjningen inte tillgodoses genom omfördelning inom län eller civilområde ska Arbetsförmedlingen genom anvisning kunna omfördela veterinärpersonal från nationell nivå.

Tillgången till förnödenheter föreslås säkras i första hand genom beredskapslagring. Om omfördelning av förnödenheter behövs återopas bestämmelserna i ransoneringslagen.

Veterinärmedicinska beredskapslaboratorier

Nuvarande ordning

Enligt krigsveterinärförordningens 8 § ska Jordbruksverket upprätta veterinärmedicinska beredskapslaboratorier för laboratorieundersökningar och tillverkning av bakteriologiska preparat.

Våra förslag

Såvitt vi kan bedöma var de veterinärmedicinska beredskapslaboratorierna främst tänkta att stödja Försvarmaktens livsmedelskontroll (vid fältslakt). Då fältslakt inte bedöms få den omfattning som den tidigare hade bedöms behovet av beredskapslaboratorier inte heller finnas på samma sätt.

Det mesta av den samhällsviktiga analysen av veterinärmedicinska prover utförs vid SVA. Vi föreslår att personal med upparbetade specialkunskaper inom veterinärmedicinsk laboratorieverksamhet ska omfattas av den allmänna tjänsteplikten och därmed kunna anvisas, exempelvis till SVA.

Färdigställande av lokaler

Nuvarande ordning

I krigsveterinärförordningens 7 § anges att den civila veterinärverksamheten vid skärpt beredskap ska färdigställa de lokaler som ska användas vid krigsorganisation, vidta sådana förberedelser i fråga om materiel som underlättar övergången samt förbereda skärpt livsmedelskontroll.

Våra förslag

Livsmedelsverket beslutar om förändrad livsmedelskontroll om så bedöms erforderligt.

Det lämnas inga förslag avseende förberedelser i fråga om materiel eller de lokaler från vilka respektive myndighets krigsorganisation ska verka, det förutsätts att dessa förberedelser utförs i enlighet med förordningen om statliga myndigheters beredskap. Förnödenhetsförsörjningen föreslås tryggas i första hand genom beredskapslagring, dessa lager ska färdigställas i grundberedskap. Det mesta av beredskapslagringen förutsätts kunna ske som omsättningslagring.

Bilaga 1 – Deltagare i dialog- och arbetsgrupp

Arbetet med denna utredning har utförts i aktiv dialog med SVA, länsstyrelserna och Distriktsveterinärerna. Följande personer har (under hela eller del av tiden) deltagit i dialoggruppen.

För SVA

- Ingela Johansson, verksjurist
- Louise Treiberg Berndtsson, veterinär *
- Erik Eriksson, veterinär *
- Gunilla Hallgren, veterinär *

För Länsstyrelserna

- Anna Forslid, veterinär Skåne län
- Andrea Ståhl, veterinär Östergötlands län
- Ulf Lövdahl, veterinär Västra Götalands län
- Anders Odhelius, veterinär Västmanlands län
- Linda Berglund, länsjurist Västra Götalands län *
- Samuel Rempe, länsjurist Skåne län
- Ann-Charlotte Broman, länsjurist Västra Götalands län *

För Distriktsveterinärerna

- Helena Sixtensdotter, veterinär *
- Isabell Tallberg, klinikchef *

I arbetsgruppen för Livsmedelsverket

- Mari Ivemyr, veterinär *
- Mona-Lisa Dahlbom Wiedel, veterinär
- Caroline Krantz, verksjurist
- Torbjörn Axelsson, veterinär *
- Jenny Bransell, veterinär *

I arbetsgruppen för Jordbruksverket

- Folke Cerenius, veterinär
- Lotta Andersson, veterinär
- Jacob Landsjö, verksjurist
- Peter Hofverberg, statsvetare *

*) del av tiden

Bilaga 2 – Genomförda aktiviteter

- Livsmedelsverket och Jordbruksverket har haft regelbundna avstämningsmöten inom uppdragets arbetsgrupp.
- Dialoggruppen (Livsmedelsverket, Jordbruksverket, länsstyrelsen, SVA och Distriktsveterinärerna) har haft sex fysiska möten och nio digitala under arbetets gång.
- Laboratorieverksamhet: Jordbruksverket har gett SVA i uppgift att utreda behovet av laboratorietjänster i grundberedskap, för att i förlängningen kunna utreda behovet i kris och höjd beredskap.
- Jordbruksverket har internt fördelat uppdrag att utreda dels samhällsviktig verksamhet (i första hand om försöksdjurshållning och hållande av servicedjur bör inkluderas) och dels förnödenhetsförsörjning inom djurens hälso- och sjukvård (i första hand lämpliga former för lagerhållning av förnödenheter som kan påverka de bemyndiganden vi behöver).
- Utredningar av länsstyrelsen: inom ramen för arbetet i dialoggruppen har länsstyrelsen bland annat utrett hästens roll som livsmedelsproducerande, sällskaps- och tjänstedjur, samt basal vård för sällskapsdjur under höjd beredskap.
- Beredskapssektorn: arbetsgruppen hade i februari 2024 en workshop tillsammans med representanter för beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten, och utredde då bland annat olika pliktlösningar.
- Sektorsöverskridande myndighetssamverkan: synpunkter på olika delar av utredningsarbetet har vid tre mötestillfällen (april och september 2023 samt maj 2024) inhämtats från myndigheter som deltar i Jordbruksverkets Samverkansgrupp för djurens hälso- och sjukvård vid kris eller höjd beredskap, en myndighetsgrupp som omfattar ett stort antal aktörer från flera beredskapssektorer.
- Civilområdesansvariga länsstyrelser (Civo): arbetsgruppen har i olika sammanhang haft dialog med representanter för civilområdesansvariga länsstyrelser, i huvudsak rörande Civo:s ansvar och roll gentemot länsstyrelserna.
- Jordbruksverket har haft enskilda diskussioner med de tre dominerande företagen som bedriver partihandel med djurläkemedel, bland annat för att belysa olika sätt att skapa beredskapslager av djurläkemedel.

- Finland: Genom digitala möten med finländska Säkerhets- och utvecklingscentret för läkemedelsområdet (Fimea) har vi fått ökad kunskap om Finlands strategi för beredskapslagring av läkemedel till djur.
- Branschsamråd regionalt: fyra fysiska träffar har genomförts i Luleå, Uppsala, Jönköping och Malmö. Till dessa samrådsmöten skickades en bred inbjudan till företrädare för olika djurhållarorganisationer och myndigheter. De orienterande samrådsmötena följdes sedan upp med fördjupade branschsamråd riktade till företrädare för mer specialiserade områden, exempelvis lantbrukets djur. I huvudsak är intrycket att det finns en viss osäkerhet om vilken roll aktörerna förväntas inta under höjd beredskap. Samtidigt finns en stor vilja att delta i beredskapen i den mån det finns resurser.
- Övning: i november 2023 genomfördes en *table top*-övning – Särimner – där olika händelser och deras inverkan på de veterinära resurserna och behov av författningsstöd för olika beslut prövades. Fokus låg på ledning, samordning och prioritering av personal och förnödenheter som behövs för att utföra i första hand samhällsviktig livsmedelskontroll och djurhälsovård vid höjd beredskap. Vid övningen deltog representanter från Regeringskansliet, berörda myndigheter och verksamheter.

Bilaga 3 – Samhällsviktiga funktioner enligt MSB⁴⁸

Beredskapssektor Livsmedelsförsörjning och dricksvatten

- *Djurens hälso- och sjukvård:* Den viktiga samhällsfunktionen avser förmåga att upprätthålla god djurhälsa, produktionskapacitet inom animalieproduktionen samt att tjänstedjur ska kunna utföra sina uppgifter.
 - Exempel på samhällsviktig verksamhet som upprätthåller eller säkerställer den viktiga samhällsfunktionen är veterinärverksamhet, rådgivning och laboratorier
- *Livsmedelssäkerhet inklusive dricksvatten:* Den viktiga samhällsfunktionen avser förmågan att tillhandahålla säkert dricksvatten och säkra livsmedel i samband med primärproduktion, foderproduktion, slakt, styckningsverksamhet, handel, restaurangverksamhet och gränskontroll.
 - Exempel på samhällsviktig verksamhet som upprätthåller eller säkerställer den viktiga samhällsfunktionen är verksamhet inom styrning och kontroll, inklusive laboratorietjänster samt utfärdande av föreskrifter och allmänna råd.
- *Livsmedelstillverkning:* Den viktiga samhällsfunktionen avser förmågan att bereda och tillverka livsmedel.
 - Exempel på samhällsviktig verksamhet som upprätthåller eller säkerställer den viktiga samhällsfunktionen är slakterier, kvarnar, mejerier, bagerier, lager och övrig förädlingsindustri.
- *Primärproduktion:* Den viktiga samhällsfunktionen avser förmågan till animalieproduktion samt primärproduktion av foder och vegetabilier.
 - Exempel på samhällsviktig verksamhet som upprätthåller eller säkerställer den viktiga samhällsfunktionen är verksamheter och anläggningar som är nödvändiga för att upprätthålla en produktion av livsmedelsproducerande djur samt fiske. Ytterligare exempel är anläggningar och verksamheter för odling och skörd inklusive foder.
- *Smittskydd – djur:* Den viktiga samhällsfunktionen avser förmågan att förebygga och minimera spridningen av smittsamma sjukdomar som kan vara skadliga för djur och/eller spridas via djur till människor.

⁴⁸ Lista med viktiga samhällsfunktioner – Utgångspunkt för att stärka samhällets beredskap. MSB, 2023. <https://rib.msb.se/filer/pdf/29800.pdf>

- Exempel på samhällsviktig verksamhet som upprätthåller eller säkerställer den viktiga samhällsfunktionen är verksamhet och anläggningar som tillhandahåller vacciner och motmedel mot smittsamma sjukdomar, verksamheter som kan informera rörande händelser som omfattar smittämnen, provtagning-, analys- och saneringsförmåga, karantänsfunktioner, beredskap för bekämpning av utbrott av smittsamma sjukdomar inklusive zoonoser samt övervakning av sjukdomstillstånd hos domesticerade och vilda djur.

Beredskapssektor Hälsa, vård och omsorg

- *Försörjning av sjukvårdsprodukter:* Den viktiga samhällsfunktionen avser förmåga att säkerställa, tillgängliggöra samt tillhandahålla sjukvårdsprodukter till människor och djur. I funktionen ingår bland annat tillverkning, lagring, hantering och distribution. Med sjukvårdsprodukter avses läkemedel, medicintekniska produkter, personlig skyddsutrustning, livsmedel för speciella medicinska ändamål och tillverkningsmaterial.
- *Läkemedelsförsörjning:* Den viktiga samhällsfunktionen avser förmåga att tillhandahålla läkemedel och vaccin till människor och djur. Läkemedelsförsörjning omfattar bland annat tillverkning, lagerhållning och distribution av läkemedel och medicinska gaser samt tillståndsgivning.

Bilaga 4 – Begreppet veterinärpersonal

Förslag på ny definition av begreppet veterinärpersonal

I denna rapport avses med begreppet ”veterinärpersonal” den personal som ska kunna omfattas av allmän tjänsteplikt för att kunna utöva totalförsvarsviktig veterinärverksamhet. Vårt förslag till definition av begreppet är att det ska innefatta legitimerade veterinärer och legitimerade djurskötare, men även blivande veterinärer som har läst minst fem år på veterinärutbildningen och erhållit ett särskilt tillstånd att arbeta som veterinär. Vidare omfattas också de officiella assistenter som arbetar inom livsmedelskontrollen. Även veterinärstudenter som läst minst tre år på veterinärutbildningen bedöms ha tillräckliga kunskaper för att arbeta som officiella assistenter och bör därför omfattas av begreppet. Inom veterinär laboratorieverksamhet arbetar biomedicinsk analytiker med för området upparbetade specialkunskaper inom veterinärmedicinsk laboratorieverksamhet, likaså arbetar laboratorieingenjör med motsvarande upparbetade kunskaper inom ämnet. Det är vår uppfattning att även dessa personer ska omfattas av begreppet veterinärpersonal.

I avsnitten 9.4.2–9.4.5 ges en översiktlig beskrivning över de yrkeskategorier som föreslås ingå i begreppet veterinärpersonal samt några yrkeskategorier som inte föreslås ingå i detta begrepp. I avsnitt 9.4.6 ges en beskrivning av äldre definitioner av begreppet veterinärpersonal.

Personer med legitimation och godkännande

För att kunna relatera det äldre begreppet ”veterinärpersonal” till dagens behov av personal, som kan utöva samhällsviktig och totalförsvarsviktig veterinärverksamhet, görs här en kort beskrivning av de yrkeskategorier som idag innehar legitimation eller godkännande inom djurens hälso- och sjukvård. Yrkeskategoriseringen utgår i från den lagstiftning som styr området, det vill säga 4 § lag (2009:302) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård.

Personer med legitimation och godkännande	Antal i totalförsvarspliktig ålder med svensk adress (16–70 år)
Legitimerad veterinär	4138
Legitimerad djursjukskötare	2 282

Legitimerad godkänd. sjuksköterska	49
Legitimerad godkänd sjukgymnast	56
Legitimerad godkänd tandläkare	8
Godkänd hovslagare	653

Källa Jordbruksverket 240701

Definierade yrkeskategorier inom livsmedelskontrollen

Officiell veterinär inom Livsmedelsverkets ansvarsområde

Veterinär med svensk legitimation, eller veterinärlegitimation från annat land som godkänts av Jordbruksverket för yrkesutövning i Sverige, kan anställas och förordnas som officiell veterinär av Livsmedelsverket. En officiell veterinär inom Livsmedelsverkets ansvarsområde ansvarar bland annat för levandedjursbesiktning och besiktning efter slakt, vilket innebär både djurskyddskontroller och bedömningar av om köttet kan godkännas som livsmedel. Officiella veterinärer utför även offentlig kontroll i samband med import och export av animaliska livsmedel.

Officiella assistenter

Besiktning efter slakt kan under vissa förutsättningar också utföras av officiella assistenter anställda av Livsmedelsverket. De arbetar då antingen under överinseende av den officiella veterinären eller under dess ansvar⁴⁹. Officiella assistenter kan även utföra annan offentlig kontroll i slakterier, styckningsanläggningar och vilthanteringsanläggningar under den officiella veterinärens ansvar om tillräckliga garantier föreligger. Detta kan till exempel gälla kontroller av hygien, rests substanser samt laborietester.

Kompetenskrav för officiella assistenter anges i förordningen (EU) 2019/624. Denna kompetens tillhandahålls av Livsmedelsverket genom specifik utbildning, under utbildning på veterinärprogrammet vid SLU eller på annat sätt.

Företagsanställda assistenter

Livsmedelsverket kan tillåta att slakteripersonal bistår när uppgifter i samband med besiktning efter slakt av fjäderfä utförs. Arbetet övervakas då av och sker på den officiella veterinärens ansvar. För att kunna bistå vid offentlig kontroll krävs bland

⁴⁹ Artikel 18.2 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625

annat särskild utbildning för uppgiften och att man inte låter sig påverkas av slakteriets produktionspersonal⁵⁰. Utbildningen tillhandahålls av Livsmedelsverket. Denna personalkategori bedöms inte omfattas av begreppet veterinärpersonal.

Definierade yrkeskategorier inom djurens hälso- och sjukvård⁵¹

Djurhälsopersonal

Gruppen djurhälsopersonal innefattar yrkesverksamma legitimerade veterinärer, legitimerade djursjukskötare, godkända hovslagare, godkända och legitimerade fysioterapeuter eller sjukgymnaster, godkända legitimerade tandläkare eller godkända legitimerade sjuksköterskor. Det är Jordbruksverket som legitimerar och godkänner personer inom yrkeskategorierna.⁵² Värt att notera är att all legitimerad eller godkänd personal inte per automatik är djurhälsopersonal. Djurhälsopersonal avser endast de personer som utövar verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård.

Officiell veterinär inom Jordbruksverkets ansvarsområde

Veterinärer med svensk legitimation kan förordnas som officiella veterinärer av Jordbruksverket. Officiella veterinärer har en viktig roll vid bekämpande av allvarliga smittsamma djursjukdomar, liksom vid offentlig kontroll av foder- och livsmedelsproduktion. Sedan år 2010 kan privata veterinärer ansöka om förordnande som officiell veterinär och Jordbruksverket har sedan dess godkänt cirka 250 sådana ansökningar. Därtill har Distriktsveterinärerna 250 veterinärer med behörighet att agera som officiell veterinär.

För att få möjlighet att förordnas som officiell veterinär ska veterinären, enligt Jordbruksverkets föreskrifter om ändring i Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2015:7) om officiella veterinärer, ha genomgått en basutbildning tillika sakområdesutbildning. Veterinären kan sedan bli förordnad med begränsad behörighet till vissa sakområden eller med full behörighet. För Distriktsveterinärerna finns en intern arbetsordning som bygger på nämnda föreskrift.

⁵⁰ Artikel 18.3 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625

⁵¹ <https://jordbruksverket.se/djur/personal-inom-djurens-halso--och-sjukvard/att-arbeta-inom-djurens-halso--och-sjukvard>

⁵² Lag (2009:302) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård. Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2016:9) om behörigheter för djurhälsopersonal, saknr C23, senast ändrad genom SJVFS 2020:24.

Definierade yrkeskategorier inom laboratorieverksamhet för djurhälsoövervakning och diagnostik

Biomedicinsk analytiker

Biomedicinsk analytiker (BMA) har en nyckelroll i att utföra, kvalitetssäkra och värdera olika biomedicinska analyser. BMA är ett legitimationsyrke och innehar en skyddad yrkestitel inom hälso- och sjukvården för människor.⁵³ Även om BMA inte är en reglerad yrkestitel inom djurens hälso- och sjukvård, har de personer som utför yrket inom veterinärmedicinska laboratorier en specialkompetens som är av stort värde. Vi anser att BMA verksamma i veterinärverksamhet bör inkluderas i begreppet veterinärpersonal och omfattas av reglering enligt föreliggande uppdrag.

Laboratorieingenjör

Laboratorieingenjör (även forskningsingenjör) kan utföra motsvarande arbetsuppgifter som BMA. Yrkeskategorin kan ha olika former av högskoleexamen, exempelvis biolog eller infektionsbiolog. På samma sätt som BMA finns specialkompetens hos personer verksamma på veterinärmedicinska laboratorier. Laboratorieingenjörer verksamma i veterinärverksamhet bör därför inkluderas i begreppet veterinärpersonal och omfattas av reglering enligt föreliggande uppdrag.

Veterinär

Veterinärer med tjänst på veterinärmedicinskt laboratorium har särskild kunskap och ofta ansvar inom det diagnostikområde som de arbetar. Deras kompetens är bred och handlar i sak om bedömning och sammanställning av resultat och resultatens relevans utifrån beskriven klinik och situation samt om rådgivning kopplad till detta. Veterinärkompetens är nödvändig för den aktuella laboratorieverksamheten. I enlighet med tidigare resonemang omfattas veterinärer av nuvarande reglering och enligt vårt förslag.

Övriga yrkeskategorier

Övrig personal som arbetar yrkesmässigt inom djurens hälso- och sjukvård utan att tillhöra djurhälsopersonalen är exempelvis djurvårdare, hovslagare utan godkännande, klövvårdare och husdjurstekniker.

Inom den ovan beskrivna laboratorieverksamheten finns flera andra yrkeskategorier såsom obduktionsassistent, laboratorietekniker med mera, som gör ett nödvändigt arbete men där det inte finns krav på högskoleutbildning. Högskoleutbildning vid exempelvis

⁵³ 4 kap. patientsäkerhetslagen (2010:659).

Yrkeshögskolan kan ge vissa kvalifikationer, men oftast görs rekrytering utifrån erfarenhet och lämplighet. Även om dessa yrkeskategorier utför uppgifter av stor betydelse för den aktuella laboratorieverksamheten, anser vi inte att de ska omfattas av reglering enligt föreliggande uppdrag.

Inom djurens hälso- och sjukvård finns bestämmelser som begränsar vad övrig personal får göra. Detta kallas för behandlingsförbudet och innebär att den som utan att tillhöra djurhälsopersonalen och yrkesmässigt utövar verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård får inte behandla djur som det finns anledning att misstänka har angripits av sjukdom på vilken epizootilagen (1999:657) eller zoonoslagen (1999:658) är tillämplig. Vederbörande får heller inte utföra operativa ingrepp på eller ge injektioner till djur eller utföra annan behandling som kan orsaka ett lidande som inte är obetydligt, eller behandla djur under allmän bedövning eller under lokal bedövning genom injektion.

Djurvårdare⁵⁴

För djurvårdare finns det för närvarande tre olika nivåer.

- Djurvårdare på nivå 1: inga krav på erfarenhet eller specifik utbildning, men reell kunskap om de moment som ska utföras. Till exempel får en djurvårdare på nivå 1 utföra enklare skötselåtgärder och enklare sårvård på djur som är under påverkan av lokal eller allmän bedövning. Behandlingar av djur som är under påverkan av allmän bedövning får bara ske om en veterinär befinner sig på platsen och kan agera om komplikationer uppstår.
- Djurvårdare på nivå 2 ska uppfylla något av följande villkor:
 - Grundkurs i läkemedelshantering för respektive djurslag.
 - Svensk legitimation som sjuksköterska.
 - Veterinärexamen från ett tredjeland.
 - Student på veterinär- eller djursjukskötutbildning.Får ge vissa injektioner.
- Djurvårdare på nivå 3 ska uppfylla något av följande villkor:
 - Grundläggande utbildning i anestesi och smärtlindring för respektive djurslag samt ha arbetat motsvarande heltid inom djurens hälso- och sjukvård i minst 3 år som djurvårdare på nivå 2.
 - Genomfört teoretisk examination enligt tidigare gällande bestämmelser för att få en legitimation som djursjukskötare.

⁵⁴ <https://jordbruksverket.se/djur/personal-inom-djurens-halso--och-sjukvard/att-arbeta-inom-djurens-halso--och-sjukvard/djurvardare>

- Student på en veterinär- eller djursjukskötutbildning.
Får ge vissa injektioner. Får behandla hund, katt och övriga sällskapsdjur samt, under specifika villkor, häst.

En djurvårdare får aldrig ge injektioner med vaccin, läkemedel för lokal bedövning, avlivningsvätska eller cytostatika.

Det finns ett generellt undantag från behandlingsförbudet. En djurvårdare får utföra brådskande åtgärder för att rädda ett djurs liv eller för att lindra ett djurs lidande. En djurvårdare på nivå 1 får utföra enklare skötselåtgärder och enklare sårvård på djur som är påverkade av lokal eller allmän bedövning.

Hovslagare utan godkännande

En hovslagares arbete oavsett om vederbörande är godkänd eller ej är av stor vikt för djurskyddet. Hovslagare arbetar i hög utsträckning ensamma och yrkesrollen innebär ett stort mått av självständighet. Arbetsuppgifterna är i vissa fall avancerade och kan, utöver sedvanligt hovslagararbete, innebära att hovslagaren måste ställa diagnoser och behandla olika typer av tillstånd. En hovslagare som inte är godkänd begränsas av vad denne får göra enligt det så kallade behandlingsförbudet.

Klövårdare

Klövårdare har en viktig roll för god djuromsorg. Klövård kan beskrivas som förebyggande vård som syftar till en god klövhälsa och ett gott djurskydd. Genom regelbunden klövverkning upptäckts och behandlas också klövskador innan de ger upphov till försämrad djurvälstånd och negativ påverkan på produktionen. I takt med att besättningar blir att större och större samt att fler djur återfinns i lösdriftproduktion ökar kraven på att djuren kan röra sig fritt, vilket i sin tur kräver tätare och annorlunda klövårdarinsatser än tidigare.

Husdjurstekniker

En husdjurstekniker arbetade tidigare primärt med seminverksamhet. I dag har husdjurstekniker en mer differentierad yrkesroll. Flertalet husdjurstekniker jobbar med kokontroll och rådgivning inom bl.a. djurhälsa, avel, mjölk kvalitet och utfodring samt gårdsmiljöinspektioner. Eftersom allt fler av landets mjölkbönder utbildar sig för att själva kunna sköta semin har den rådgivande funktionen delvis tagits över av husdjursagronomer. Antalet husdjurstekniker har därför under de senaste tio åren minskat kraftigt.

Inom hela kedjan från primärproduktion till livsmedel finns yrkeskategorier med unika kompetenser som på ett påtagligt sätt bidrar till djurs välbefinnande och hög produktion till exempel djurskötare och foderrådgivare med flera.

För skötsel och vård av tjänstedjur finns specialutbildade instruktörer och hundförare.

Därutöver är veterinärverksamheten för att fungera även beroende av en stor mängd andra yrkeskategorier, exempelvis ekonomisk och administrativ personal

Tillgången till samtliga ovan nämnda resurser är av betydelse för totalförsvaret. Men trots att dessa yrkeskategorier utför viktig verksamhet som också kan bidra till att säkerställa en god djurhälsa, anser vi inte att de ska omfattas av reglering enligt föreliggande uppdrag. Deras verksamhet föreslås tryggas genom krigsplacering då de arbetar på en beredskapsmyndighet eller innefattas i de lösningar med allmän tjänsteplikt och avtal som föreslås för privata aktörer. Sammantaget bedöms personalbehovet för de yrkeskategorier som beskrivs i detta avsnitt kunna uppfyllas på annat sätt än genom anvisning med stöd av allmän tjänsteplikt.

Begreppet veterinärpersonal i äldre lagstiftning

Frågan om och i sådana fall vilken ”veterinärpersonal” som skulle behöva bli föremål för en författningsmässig reglering och hur ledning av och samordning av denna personal skulle utformas har beretts vid ett antal tillfällen, och med ungefär samma resultat som följd. Av 1960 års försvarsutredning framgår bland annat att: ”Författningsföreskrifter för ledning av det allmänt civila veterinärväsendets krigsplanläggning och verksamhet i krig finnes icke utfärdade.” Utredningen konstaterar att sjuk- och veterinärvården är en betydelsefull stödfunktion inom totalförsvaret men att totalförsvarets sjuk- och veterinärvårdsledning inte fyller de krav som måste ställas på densamma. Försvarsutredningen ledde så småningom fram till att bland annat en krigsveterinärkungörelse (1966:768) utfärdades, vilken också är föregångare till nu gällande krigsveterinärförordning (1981:648). Den ursprungliga versionen av krigsveterinärförordningen är till stora delar i överensstämmelse med innehållet i 1966 års veterinärkungörelse. I krigsveterinärkungörelsen definierades ”veterinär medicinalpersonal” på följande sätt:

Till veterinär medicinalpersonal hänförs i denna kungörelse

- a) den som är behörig att utöva veterinäryrket,
- b) den som undergår teoretisk eller praktisk utbildning för veterinäryrket,

- c) den som genomgått av veterinärstyrelsen anordnad kurs för utbildning av besiktningsassistent i besiktningsveterinärorganisationen,
- d) den som sedan minst fyra månader tjänstgör som sjukvårdsbiträde eller tekniskt biträde vid djursjukhus, drivet av staten eller av hushållningssällskap, eller som haft sådan tjänst minst ett år,
- e) den som under minst nio månader, utbildningstiden inberäknad, tjänstgjort som laboratoriebiträde eller i annan anställning fullgjort kvalificerat laboratoriearbete vid veterinärmedicinskt laboratorium,
- f) den som under något av de senaste fem åren genomgått utbildning för arbete som biträde inom djursjukvården eller vid veterinärmedicinskt laboratorium.

I början av 1980-talet beslutades att ansvaret för ledningen av sjukvården i krig skulle flyttas från länsstyrelserna till landstingen, men länsstyrelserna var fortfarande högsta civila samordnande totalförsvarsmyndighet på regional nivå. I och med detta beslutades en ny lag (1981:292) om tjänsteplikt för hälso- och sjukvårdspersonal samt veterinärpersonal m.m. Den ersatte krigssjukvårdslagen (1953:688), som hade sitt ursprung i början av 1950-talet. Tjänsteplikten för bland annat veterinärpersonal reglerades i den nya lagstiftningens 4 § på följande sätt (till veterinärpersonal ska hänföras):

1. den som är behörig att utöva veterinäryrket,
2. den som genomgår eller har genomgått teoretisk eller praktisk utbildning för veterinäryrket,
3. den som är eller har varit besiktningsassistent i besiktningsveterinärorganisationen,
4. den som i minst nio månader tjänstgjort som sjukvårdsbiträde eller tekniskt biträde vid djursjukhus som lantbruksstyrelsen bestämmer eller som i minst nio månader, utbildningstiden inberäknad, tjänstgjort som laboratoriebiträde eller innehaft annan kvalificerad laboratorietjänst vid ett veterinärmedicinskt laboratorium.

Den nya definitionen innebar i princip endast redaktionella förändringar jämfört med den gamla. Socialutskottet föreslog i sitt betänkande (1980/81:23) till lagstiftningen att den personalkrets som ska omfattas av tjänsteplikt inom hälso- och sjukvården för människor och inom veterinärverksamheten i krig skulle bli utvidgad så att den även omfattade bland annat administrativ personal och ekonomipersonal. Detta kom dock inte till uttryck i lagstiftningen.

Avsikten med lag (1981:292) om tjänsteplikt för hälso- och sjukvårdspersonal samt veterinärpersonal m.m. var att med stöd av densamma kunna förstärka de personella resurserna ”högst avsevärt i en beredskaps- eller krigssituation.” (prop. 1980/81:57). Den allmänna tjänstepliktslagen (1959:83) ansågs inte vara tillräcklig för att reglera tjänsteplikten för hälso- och sjukvårdspersonal samt veterinärpersonal. Tjänsteplikten var nödvändig för omfördelning av personal i en krigssituation. Det fanns inte utrymme för frivillighet på hälso- och sjukvårdens område. Organisatoriska skäl fanns därför för en särskild tjänsteplikt för hälso- och sjukvårdspersonal, men en sådan var även motiverad för att ge eftertryck åt kravet på en väl fungerande hälso- och sjukvård (vilket inkluderade veterinärpersonal).

I mitten av 90-talet upphävdes lagen (1981:292) om tjänsteplikt för hälso- och sjukvårdspersonal samt veterinärpersonal m.m. Den ersattes av den nuvarande lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. I förarbetena (prop. 1994/95:6) sammanfattas under avsnittet ”Nuvarande ordning” ledningen av den civila veterinärverksamheten på följande sätt:

Jordbruksverket och Livsmedelsverket leder under regeringen den veterinärverksamhet som äger rum under höjd beredskap. På högre regional nivå har civilbefälhavaren till uppgift att samordna verksamheten. Han skall bland annat se till att resurserna är lämpligt fördelade mellan länen. Tyngdpunkten i ledningen av den civila veterinärverksamheten ligger emellertid hos länsstyrelsen.

Enligt den nya lagen om totalförsvarsplikt skulle tjänstgöringsskyldigheten istället fullgöras som värnplikt, civilplikt och allmän tjänsteplikt. Civilplikten hade tillkommit som ett komplement till värnplikten redan under 1930-talet med syftet att säkerställa tillgången på personal inom det civila försvaret. Till sin utformning motsvarar civilplikten värnplikten genom att den möjliggör att totalförsvarspliktiga grundutbildas och krigsplaceras i fredstid för att därefter vid behov kunna kallas in till krigs- eller beredskapstjänstgöring. Den allmänna tjänsteplikten innebär endast tjänstgöringsskyldighet under höjd beredskap.

De nya bestämmelserna innebar bland annat att särslagstiftningen för vissa yrkeskategorier (som veterinärpersonal) avskaffades. Ett antal verksamheter, inkluderande ”veterinärverksamhet” är dock angivna som verksamheter inom Försvarsmakten och inom det civila försvaret där civilplikt kan tillämpas. I propositionstexten (1994/95:6) förekommer ordet ”veterinärpersonal” ett flertal gånger, utan att närmare definieras. Begreppet används även vid direkta jämförelser mellan föreskrifter i den gamla lagen (1981:292) och den nya (1994:809). Vid dessa

jämförelser sägs de nya bestämmelserna motsvara de i den gamla lagstiftningen. Därmed kan förstås att man heller inte avsåg att förändra begreppen veterinärpersonal och veterinärverksamhet vid övergången till den nya lagstiftningen.

I samband med de lagändringar som blev följden av utredningen ”Modern personalförsörjning för ett användbart försvar” (prop. 2009/10:160) ändrades lagen (1994:809) om totalförsvarsplikt så att totalförsvarspliktiga endast skulle vara skyldiga att fullgöra värnplikt eller civilplikt om regeringen med hänsyn till försvarsberedskapen beslutade så. Av propositionstexten framgår som delförklaring att ”den säkerhetspolitiska utvecklingen har medfört att förberedelser inom det civila försvaret inte behöver bedrivas i samma omfattning som tidigare”. Av förarbetena framgår även att åtgärder som vidtas för att stärka samhällets förmåga att hantera kriser och extrema händelser i fred utgör grunden för sådana satsningar som kan behöva vidtas inom det civila försvaret vid ett förändrat säkerhetspolitiskt läge.

Bilaga 5 – Samhällsviktig och totalförsvarsviktig djursjukvård

Inledning

Av huvudrapporten framgår att vårt samhälle måste fungera även vid samhällsstörningar, så som olyckor, kriser eller krig. Vissa verksamheter eller delar av verksamheter är viktigare än andra för att kunna upprätthålla samhällets funktioner oavsett störning. Detta gäller även verksamheter inom djurens hälso- och sjukvård.

Av huvudrapporten framgår vilka typer av djurhållningar som anses vara samhällsviktiga och vilken nivå av vård som förväntas erbjudas denna djurhållning. Följaktligen innebär detta också, när resurser tryter, att andra djur som hålls av människan inte kommer att erbjudas vård. Dock är det viktigt att samhället säkerställer att djurägare kan uppfylla kravet i djurskyddslagen om att djur ska skyddas mot onödigt lidande och sjukdom, genom att trygga möjlighet till avlivning om ingen annan behandling är möjlig att ge.

Oavsett djurslag är det också viktigt att samhället säkerställer en organisation som är kapabel att hantera smittsamma djursjukdomar på ett välfungerande och effektivt sätt, även vid höjd beredskap.

Sällskapsdjur

Sällskapsdjur kan definieras som domesticerade djur som människor håller som följeslagare för sällskaps skull, snarare än som arbetsdjur eller för livsmedelsproduktion. Sällskapsdjur är i dag i mycket hög utsträckning assimilerade i vår sociala kontext. Detta visar inte minst kriget i Ukraina där många valde att fly tillsammans med sina sällskapsdjur. Staten har sedan tidigare valt att inte bereda sällskapsdjur samma nivå av djursjukvård som till exempel för lantbrukets djur. Begränsningen återfinns i förordningen (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk (Jordbruksverkets instruktion) och innebär att den vård som utförs av Distriktsveterinärerna ska ske på en primärvårdsnivå med begränsad utrustning och utan möjlighet till stationärvård. Den absoluta merparten av all vård till sällskapsdjur utförs av privata veterinärföretag. Att staten, i händelse av höjd beredskap, ytterligare begränsar sitt åtagande är därmed rimligt.

Jordbruksverkets bedömning

För att kunna hålla uppe försvarsvilja i ett land kan det finnas verksamhet som är viktiga för totalförsvaret. En sådan verksamhet kan vara vård av sällskapsdjur. Lagstiftning som gäller under fred gäller även under höjd beredskap, inklusive djurskyddslagen (2018:1192). Inom uppdraget ska det grundläggande djurskyddskravet vara uppfyllt som finns i 2 kapitlet 1 § ”Djur ska behandlas väl och skyddas mot onödigt lidande och sjukdom.” I praktiken innebär minimikravet att man under höjd beredskap ska kunna avliva djur som är utsatta för onödigt lidande och sjukdom. I övrigt kan aktörer inom djurens hälso- och sjukvård bedriva den verksamhet som de förmår baserat på egen kontinuitetsplanering och tillgång till resurser i form av personal och förnödenheter.

Häst

Hästdjurs betydelse och funktion i höjd beredskap är inte okomplicerad, och har därför utretts i särskild ordning. Grundförutsättningen är att alla hästar är livsmedelsproducerande djur enligt nationell och EU-lagstiftning. För att möta krav som finns på livsmedelsproducerande djur används hästpass inom EU. Hästen har primärt andra användningsområden inom sport och upplevelseverksamhet och behandlas av sina ägare i många fall som ett sällskapsdjur som inte avses att bli livsmedel. Vid höjd beredskap kan det dock vara viktigt att se hästen som ett livsmedelsproducerande djur.

Hästen som sällskapsdjur är på olika sätt mycket resurskrävande att hålla, och möjligheten att fortsätta med detta vid höjd beredskap kan försvåras i varierande grad, vilket kan leda till att fler hästar avlivas. Djurens hälso- och sjukvård som bedrivs idag är i huvudsak inriktad på hästen som ett presterande sällskapsdjur och inte för att upprätthålla livsmedelsproduktion. Att det finns möjlighet till basal vård i nivå med andra sällskapsdjurs bedöms som viktigt bland annat med tanke på försvarsviljan. Avlivning för att undvika lidande innebär en möjlighet till gott djurskydd, men kräver i hästens fall även ett ställningstagande till att antingen bli en tillgång som livsmedel eller kadaver som ska omhändertas.

Det finns cirka 355 000 hästar i Sverige. De län som har störst befolkningsmängd har också störst antal hästar. Flest hästar finns i Skåne (cirka 58 000 stycken) följt av Västra Götalands län (cirka 56 000 stycken) som tillsammans står för en tredjedel av landets hästar. I Sverige bedrivs ingen kommersiell uppfödning av häst för slakt, och djurslaget bidrar i försumbar del till landets livsmedelsförsörjning. Givet antagandet att en häst har

en medellivslängd om cirka 18 år⁵⁵ dör/avlivas det uppskattningsvis 20 000 hästar årligen. Enligt Jordbruksverkets slaktstatistik slaktades det 1 030 hästar till livsmedel under 2023.

Den beridna högvakten och dess hästar innehar främst en ceremoniell funktion i vårt samhälle, till exempel vid statsbesök eller vid riksdagens öppnande. Därigenom har de också en betydande roll genom att uppbära en viktig tradition. Vissa traditioner som återfinns i ett samhälle bör inte underskattas, både som trygghetsskapande och ett mått på att tillvaron är i balans, men också som vi-känsla och moralhöjare. Det blir då viktigt att tänka på traditioner som en del i vårt trygghetsarbete. Den beridna högvakten kan och bör ses som en viktig samhällelig funktion, i den bemärkelse att frånvaro av den beridna högvakten sannolikt skulle påverka allmänhetens uppfattning av samhällets förmåga att upprätthålla vissa värden under påfrestande omständigheter menligt. Att inte bevittna den beridna högvakten vid olika händelser, så som riksdagens öppnande skulle, i ett sammanhang då samhället i övrigt befinner sig i en ansträngd situation, kunna väcka frågor om förtroende för samhällets institutioner och samhällets förmåga till ledning. Samtidigt är det viktigt att väga nyttan med den beridna högvaktens effekter på samhället i stort, mot andra nyttor som är mer akuta och nödvändiga i samband med höjd beredskap och krig.

Trots att häst definieras som ett livsmedelsproducerande djur, till exempel i EU:s lagstiftning, har staten valt att i grundberedskap inte säkerställa samma nivå av djursjukvård till häst som till övriga livsmedelsproducerande djur, vilket följer av Jordbruksverkets instruktion. Häst varken hålls eller föds upp på samma sätt som övriga livsmedelsproducerande djur.

Anledningen till det begränsade utbudet av hästkött är att många väljer trotjänaravlivning, det vill säga avlivning hemma i välkänd miljö, vilket innebär att hästen inte blir livsmedel. Ytterligare anledning till det begränsade utbudet av häst som livsmedel är att det saknas gränsvärden för högsta tillåtna restmängder av veterinärmedicinska läkemedel i livsmedel av animaliskt ursprung (så kallat MRL-värde – *Maximum Residue Limit*)⁵⁶ för vissa läkemedel som används till häst. Detta innebär att hästar som har behandlats med sådana läkemedel måste kasseras.

⁵⁵ Longevity and early prediction of performance in Swedish horses. Thesis (Ph. D.) --Swedish University of Agricultural Sciences, 2001. Includes bibliographical references. Wallin, Lena 2001/01/01

⁵⁶ Förordning 470/2009 om hur gränsvärden för farmakologiskt verksamma ämnen i animaliska livsmedel ska fastställas (MRL-förordningen).
Förordning 37/2010 om farmakologiskt aktiva substanser och deras klassificering när det gäller MRL-värden i

Det innebär dock inte att hästar inte kan bidra positivt till livsmedelsförsörjningen i händelse av till exempel krig. Det är alltså rimligt att anta att, i händelse av höjd beredskap, häst övergår gradvis från primärt sällskapsdjur till primärt livsmedelsproducerande djur. Hästköttet torde vara något positivt ur resurssynpunkt, oavsett höjd beredskap eller ej. Hästköttet kan tillskrivas miljömässiga, ekonomiska och sociala värden vilket gör hästen till en multiresurs. Utmaningen ligger inte främst i att ta emot och slakta häst trots att antalet slakterier har minskat, utan i att förena förhållningssättet häst som sport- och sällskapsdjur kontra häst som livsmedel.

Jordbruksverkets bedömning

Trots hästens mångfacetterade användningsområde är det vår bedömning att dessa djur i händelse av höjd beredskap inte kategoriseras som samhällsviktiga, även då de i till exempel krig kan bidra positivt till livsmedelsförsörjningen. Ett undantag från den bedömningen utgör hästen som tjänstedjur inom polisväsendet samt den beridna högvakten. Hästen är idag inte ett utpräglat köttresdjur såsom olika köttraser inom nötkreatur. Ingen häst föds upp med syfte att bli livsmedel och i händelse av höjd beredskap då samhället sannolikt måste prioritera är det vår bedömning att staten ska bereda djurägare/hållare möjligheten att uppfylla djurskyddslagens krav om att djur inte utsätt för ett alvarligt lidande, genom att tillse möjlighet till avlivning. Detta utesluter inte att de hästar som kan bidra till livsmedelsförsörjningen vid höjd beredskap ska kunna få utgöra en sådan resurs.

Försöksdjur

Inom försöksdjursverksamheten finns det åtgärder som faller både innanför och utanför tillämpningsområdet för lagen om djurens hälso- och sjukvård. I grunden omfattas försöksdjur inte av nämnda lag, men vid tillfällen då skada eller sjukdom uppstår som *inte* är en del av försöksverksamheten faller denna inom tillämpningsområdet för lagen om djurens hälso- och sjukvård. Avlivning utgör grunden för bortskaffande av försöksdjur även då lagen om djurens hälso- och sjukvård skulle vara tillämplig.

Jordbruksverkets bedömning

Vår bedömning är att dessa djur i händelse av höjd beredskap inte kategoriseras som samhällsviktiga under förutsättning att de inte kan återgå, både i syfte och funktion, till samhällsviktiga djurhållning. Staten kommer bereda djurägare/-hållare möjligheten att

animaliska livsmedel.

Förordning 1950/2006 om substanser som är väsentliga för behandling av hästdjur.

uppfylla djurskyddslagens krav om att djur inte utsätt för ett alvarligt lidande, genom att tillse möjlighet till avlivning

Pälsdjur

De senaste åren har allt fler länder i Europa fattat beslut som innebär förbud mot uppfödning av mink. Regeringen föreslår att en satsning görs för att möjliggöra en frivillig avveckling av minkuppfödning i landet genom att införa ett avvecklingsbidrag till den som upphör med sin verksamhet. För innevarande år och kommande år har regeringen avsatt 180 miljoner kronor för ändamålet.

Jordbruksverkets bedömning

Vår bedömning är att dessa djur i händelse av höjd beredskap inte kategoriseras som samhällsviktiga. Staten kommer bereda djurägare/-hållare möjligheten att uppfylla djurskyddslagens krav om att djur inte utsätt för ett alvarligt lidande, genom att tillse möjlighet till avlivning.

Cirkusdjur

Verksamheter som bedriver cirkus får endast använda sig av vissa djur. Till exempel får elefant, apor, rovdjur (utom hundar och katter) och noshörningar inte användas i cirkusföreställningar. Som för alla djur som hålls av människan ska ett skadat eller sjukt djur snarast ges nödvändig vård eller avlivas, detta gäller även cirkusdjur.

Jordbruksverkets bedömning

I höjd beredskap och då samhällets veterinära resurser är begränsade är det vår uppfattning att staten ska bereda djurägare/-hållare möjligheten att uppfylla djurskyddslagens krav om att djur inte utsätt för ett alvarligt lidande, genom att tillse möjlighet till avlivning.

Djurparksdjur

I begreppet djurparksdjur återfinns också hägnat vilt som inte ämnas för livsmedel. För dessa djur har staten i normala fall inte något särskilt ansvar utifrån perspektivet djurens hälso- och sjukvård. Det finns inget som talar för att staten vid höjd beredskap skulle vidga detta ansvar.

Jordbruksverkets bedömning

Vår bedömning är att dessa djur i händelse av höjd beredskap inte kategoriseras som samhällsviktiga. Staten kommer bereda djurägare/-hållare möjligheten att uppfylla

djurskyddslagens krav om att djur inte utsätt för ett alvarligt lidande, genom att tillse möjlighet till avlivning.

Husdjursraser

Jordbruksverket har ett övergripande ansvar att bevara svenska husdjursraser samt att långsiktigt säkra den genetiska variationen. För vissa husdjursraser har Jordbruksverket ett särskilt ansvar, då dessa raser är föremål för ett nationellt bevarandansvar. Dessa raser omfattas av en handlingsplan⁵⁷ med syfte att säkerställa djurmaterialets kvalitét och utveckling och att vi har kontroll över vårt eget avels- och bevarandearbete så att ändamålsenliga husdjursraser och genetiskt material finns att nyttja även för kommande generationer. Vidare ingår ett förebyggande djurhälsoprogram för samtliga raser som omfattas av den nationella handlingsplanen.

Jordbruksverkets bedömning

För de husdjursraser som tillhör djur för livsmedelsproduktion ingår dessa redan i begreppet samhällsviktig djurhållning och några särskilda insatser utöver vad som ingår för samhällsviktig djurhållning bedöms inte nödvändigt. För övriga djur som omfattas av husdjursraser bör statens ansvar, i fredstid likväl som i höjd beredskap, sträcka sig till att stödja de mest hotade raserna, exempelvis genom att bekosta insamling och lagring av avelsmaterial för framtiden. I övrigt är det vår uppfattning att dessa husdjursraser ska hanteras som sällskapsdjur.

Hotade arter

Fridlysta arter är skyddade genom lagstiftning för att bevara deras existens. Dessa arter listas i artskyddsförordningen (2007:845), som baseras på 2005 års rödlista. Vidare är alla däggdjur, fåglar, kräl- och groddjur fredade enligt jaktlagstiftningen, vilket i praktiken innebär samma skydd som fridlyst, förutom för vissa arter där det finns undantag för jaktändamål. Vid höjd beredskap kvarstår både jaktlagstiftningen och artskyddsförordningen och därigenom ett skydd för alla arter som berörs.

Jordbruksverkets bedömning

Under normala omständigheter tar staten inte någon särskild hänsyn till dessa djur i förhållande till djurens hälso- och sjukvård. Det är vår bedömning att, utifrån

⁵⁷ Bevara, nyttja och utveckla – handlingsplan för uthållig förvaltning av svenska husdjursraser 2023–2027. Jordbruksverkets rapport RA22:20. https://www2.jordbruksverket.se/download/18.214df7cb1891939c0571de98/1688402181090/ra22_20.pdf

perspektivet djurens hälso- och sjukvård, ska staten inte ta ett vidare ansvar för dessa djur i händelse av höjd beredskap.

Bilaga 6 – Konsekvensutredning förslag till ändrad reglering om veterinärpersonal med mera vid höjd beredskap

Av förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar framgår att en myndighet som överväger nya eller förändrade regler ska utreda reglernas kostnadsmässiga och andra konsekvenser i den omfattning som behövs i det enskilda fallet och dokumentera utredningen i en konsekvensutredning. Det framgår även att förvaltningsmyndigheter ska redovisa en konsekvensutredning när de lämnar in förslag till regeringen eller Regeringskansliet om att regeringen ska föreslå eller besluta om nya eller ändrade lagar och förordningar.

1 Allmänt

Förslaget berör företag, andra enskilda och staten.

1.1 Beskrivning av problemet och vilken förändring som eftersträvas, samt vilka konsekvenser som uppstår om ingen åtgärd vidtas

Syftet med de föreslagna förändringarna är att staten vid höjd beredskap ska ges möjlighet att trygga tillgången till veterinärpersonal och förnödenheter till den totalförsvarsviktiga veterinärverksamheten. Detta görs därför att veterinärverksamhet är en viktig samhällsfunktion och då veterinärpersonal och veterinära förnödenheter är exklusiva resurser som inte går att nyskapa vid höjd beredskap. Staten måste därför, om behov av det skulle uppstå, utifrån ett helhetsperspektiv kunna tillvarata och fördela de resurser som finns.

1.2 Beskrivning av den föreslagna regleringen samt övervägda alternativ. Beskrivning av fördelar respektive nackdelar med de olika alternativen, samt varför den föreslagna regleringen bedöms lämpligast

Behovet av den beredskap och ledning som beskrivs under 1.1 finns idag reglerad i krigsveterinärförordningen (1981:648). Förordningen är dock föråldrad och saknar lagstöd, vilket är bakgrunden till att regeringen har givit Jordbruksverket och Livsmedelsverket uppdraget att se över regleringen.

När det gäller de förslag som reglerar länsstyrelsens och civilområdesansvarig länsstyrelses uppgifter går vi fram med två förslag vars för- och nackdelar beskrivs i rapporten. När det gäller de förslag som reglerar privata företags uppgifter går vi fram

med tre förslag vars för- och nackdelar beskrivs i rapporten. Se huvudsakligen rapportens avsnitt 8.

2 Företag

2.1 Beskrivning av antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen

Vi föreslår att ett antal företag som bedriver totalförsvarsviktig hälso- och sjukvård för djur ska fortsätta att göra det i höjd beredskap. Statens sätt att trygga att så sker är enligt vårt huvudförslag att verksamhetens inriktning tryggas genom (frivilliga) avtal med berörda företag samt en personalplikt i form av allmän tjänsteplikt.

I en del av avtal med berörda företag ska ingå krav på robustgörande åtgärder (gäller framförallt de ”beredskapsdjursjukhus”, cirka ett per civilområde, som föreslås finnas). Ekonomiskt är tanken att statens kostnader ska täcka de faktiska kostnaderna för åtgärderna, så att det inte blir någon merkostnad för berörda företag. En konkurrensfördel skulle kunna uppstå för dessa senare företag (jämfört exempelvis med djursjukhus som inte blir beredskapsdjursjukhus) på så vis att dessa får lättare att bedriva sin verksamhet under en omfattande samhällsstörning eller vid höjd beredskap, någon annan snedvridning av konkurrensen ser vi inte att förslagen leder till. Arbetet kommer uppskattningsvis och sammanlagt att beröra färre än tio företag. Vi bedömer att de berörda företagen (beredskapsdjursjukhusen) är medelstora (enligt definitionen i kommissionens rekommendation 2003/361/EG för små och medelstora företag).

Ytterligare ett förslag för öka robustheten inom den totalförsvarsviktiga djursjukvården är att vi föreslår beredskapslagring av vissa förnödenheter, företrädesvis läkemedel. Det är vår bedömning att beredskapslagringen så långt som möjligt ska ske som omsättningslagring, det vill säga kostnaden blir den att lagringsutrymmen kan behöva utökas och att det blir en större mängd kapital (än tidigare) som blir bundet i lagret för dessa företag. Merkostnaderna för beredskapslagringen förutsätts täckas av statsmedel och regleras genom (frivilliga) avtal med berörda företag. Beredskapslagringen kommer volym- och kapitalmässigt framförallt att gälla den statliga

Distriktsveterinärorganisationen men den kommer även att gälla ett begränsat antal företag som bedriver förebyggande hälsovård för livsmedelsproducerande djur samt de ovan beskrivna beredskapsdjursjukhusen. Beredskapslagringen om den genomförs och då den är fullt utbyggd bedöms beröra ca tio privata företag (utöver Distriktsveterinärerna).

Därtill föreslår vi en rapporteringsplikt till länsstyrelsen för företag som bedriver totalförsvarsviktig djursjukvård (se 2.2).

2.2 Beskrivning av vilken tidsåtgång regleringen kan föra med sig för företagen och vad regleringen innebär för företagens administrativa kostnader

För att länsstyrelserna ska ha ett bra underlag för sin lägesbildshantering föreslår vi en rapporteringsplikt med stöd av lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen från privata företag som bedriver totalförsvarsviktig djursjukvård till länsstyrelsen. Enligt förarbetena till lagen kan den som har lämnat upplysningar eller i övrigt medverkat vid planeringen av de egna uppgifterna inom totalförsvaret och på grund av detta utfört arbete som har medfört betydande kostnader kan få ersättning för detta av allmänna medel, dvs företagen ska inte drabbas av merkostnader avseende denna föreskrift. Kostnaderna för statsverket har inte kunnat bedömas inom ramen för denna utredning.

De register som utgör underlag för länsstyrelsens verksamhetstillsyn över veterinärverksamhet bör kunna användas i syfte att skapa ett underlag. Detta begränsar i så fall administrationen för flertalet företag. Ytterligare information än den som finns i registret kan komma att behövas från de företag som bedriver totalförsvarsviktig veterinärverksamhet och omfattas av avtal enligt 2.1. Denna rapportering kommer uppskattningsvis att beröra färre än tio företag. För större nationella koncerner kan arbetet innebära att datasystem måste ändras så att förhållanden inom ett län kan lyftas ut och särrapporteras.

2.3 Redogörelse för vilka åtgärder som har vidtagits för att förslaget inte ska medföra mer långtgående kostnader eller begränsningar än vad som bedöms vara nödvändigt för att uppnå dess syfte

De statliga aktörer som har ansvar för totalförsvarsviktig verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård samt livsmedelskontrollen utifrån sina uppdrag, förbereder sina organisationer för att hantera krig och höjd beredskap. I utredningen har vi, genom en personalförsörjningsanalys, beräknat vilket behov av personal som skulle kunna finnas i höjd beredskap. Därigenom har vi kunnat göra en bedömning av vilken form av reglering som ger minst konsekvenser för det behov som måste uppfyllas för att säkerställa totalförsvarspliktig veterinärverksamhet.

2.4 Beskrivning av i vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen

De företag som åläggs att vidta robustgörande åtgärder skulle kunna ha fördelar av dessa i en fredstida kris. Exempelvis är det tänkbart att dessa företag har byggt upp en

buffert av förnödenheter eller har tillgång till ett robust reservverk. Det behöver i så fall utredas hur dessa resurser får användas.

3 Andra enskilda

3.1 Beskrivning av vilka som berörs av regleringen

Verksamheter och djurhållning som inte definieras som totalförsvars viktig kommer sannolikt inte att kunna bedrivas på samma sätt som vanligt under höjd beredskap. Så kan till exempel sällskapsdjur inte längre få avancerad behandling, utan vården måste begränsas till sådan som är grundläggande för att upprätthålla djurskyddet. Detta kan komma att påverka exempelvis enskilda personer med sällskapsdjur, men är inte nödvändigtvis en effekt av den föreslagna regleringen i sig.

3.2 Redogörelse för vilka åtgärder som har vidtagits för att förslaget inte ska medföra mer långtgående kostnader eller begränsningar än vad som bedöms vara nödvändigt för att uppnå dess syfte

När det gäller sällskapsdjur har vi bedömt att grundläggande, basal djursjukvård är nödvändig att upprätthålla. Minsta förmåga som måste upprätthållas är den att kunna avliva djur som annars skulle utsättas för lidande.

4 Staten

4.1 Beskrivning av vilka som berörs av regleringen och hur många de är

Förslagen gäller vissa beredskapsmyndigheters (Jordbruksverket, Livsmedelsverket länsstyrelserna, civilområdesansvarig länsstyrelse samt Arbetsförmedlingens) roll och ansvar inför och vid höjd beredskap.

4.2 Beskrivning och beräkning av förslagets kostnader och intäkter

För Jordbruksverket och Livsmedelsverket ligger de föreslagna uppgifterna redan som ett ansvar i respektive myndighetsinstruktion samt i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. För länsstyrelsernas vidkommande finns ett tydligt utpekat ledningsansvar i nu gällande krigsveterinärförordning. I våra förslag mejslas detta ansvar ut så att det står i samklang med lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt och länsstyrelsernas allmänna samordnings- och samverkansansvar enligt förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion samt förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap. Utifrån detta bedömer vi inte att de av oss föreslagna regelförändringarna kommer att innebära merkostnader för länsstyrelserna.

Våra förslag innebär att vissa robusthöjande åtgärder ska gälla för aktörer som bedriver totalförsvarsviktig djursjukvård (Distriktsveterinärerna samt privata företag). Detta beskrivs översiktligt i avsnitt 2.2 men vi har inom ramen för denna utredning inte kunnat beräkna dessa kostnader.

4.3 Redogörelse för vilka åtgärder som har vidtagits för att förslaget inte ska medföra mer långtgående kostnader eller begränsningar än vad som bedöms vara nödvändigt för att uppnå dess syfte

Inom djurens hälso- och sjukvård finns särskilt stort behov av att säkerställa att planering, rapportering och lägesbildshantering för att trygga tillgång till veterinärpersonal och förnödenheter inför och vid höjd beredskap, i och med att det både finns statliga och privata aktörer. Veterinärpersonal och förnödenheter är därtill exklusiva resurser som är svåra att ”förnya” vid en situation med höjd beredskap och där staten bör ha och ta ett ansvar för att vid behov fördela resurserna till de verksamheter som är av vikt för totalförsvaret. Därför finns det också fortsättningsvis ett behov av ett särskilt regelverk för verksamheten. Samtidigt är veterinärverksamhet en i förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt utpekad verksamhet som kan innefattas av civilplikt. Vi har dock bedömt att den personalplikt för veterinärpersonal som erfordras för den civila veterinärverksamheten kan täckas in av den allmänna tjänsteplikten. Detta innebär sannolikt såväl ett mindre ingripande för den enskilde som en minskad kostnad för staten jämfört med alternativet civilplikt.

5 Bemyndiganden med mera

5.1 Uppgifter om de bemyndiganden som myndigheternas förslag grundar sig på

De författningsförslag som avser myndigheter under regeringen kan meddelas med stöd av regeringens restkompetens enligt 8 kap. 7 § regeringsformen. De författningsförslag som avser länsstyrelsernas rätt att i vissa fall fatta beslut om allmän tjänsteplikt kan meddelas med stöd av 8 kap. 3 § regeringsformen. De författningsförslag som avser författningsreglerade krav på verksamheter inom djurens hälso- och sjukvård vid höjd beredskap kräver riksdagens bemyndigande. Under förutsättning att sådant bemyndigande ges kan regeringen meddela föreskrifter med stöd av 8 kap. 3 § regeringsformen.

5.2 Bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Vi bedömer att utredningens förslag till reglering inte står i strid med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

6 Samråd

Under utredningen har vi tidigt och under hela arbetet informerat och inhämtat synpunkter enligt bilaga 2, Genomförda aktiviteter.