

Zoonoser

Strategi för myndighetssamverkan
vid utbrott av zoonotisk sjukdom

Första upplagan 2006-05-12

Socialstyrelsen klassificerar sin utgivning i olika dokumenttyper. Detta är *Underlag för rekommendationer*. Det innebär att den innehåller strategidokument från Tillsynsavdelningens smittskyddsenhet som utgör underlag för nationella och regionala handlingsplaner. Socialstyrelsen svarar för innehåll och slutsatser.

Artikelnr 2006-132-1

Publicerad www.socialsstyrelsen.se, maj 2006

Förord

Utbrott av och frågor som rör zoonoser, sjukdomar som sprids mellan djur och människor, är en angelägenhet för flera svenska myndigheter. I detta dokument beskrivs hur en grupp med representanter från berörda myndigheter kan sammankallas då det finns behov av ett snabbt informationsutbyte för att minska skadeverkningarna av ett utbrott. Dokumentet ger förslag på gruppens sammansättning, beskriver målet för gruppens arbete och hur arbetet kan bedrivas samt belyser myndigheternas olika ansvarsområden.

Kjell Asplund
Generaldirektör

Innehåll

<i>Förord</i>	3
<i>Innehåll</i>	4
<i>Förkortningar</i>	5
<i>Bakgrund</i>	6
<i>Deltagande myndigheters ansvarsområden</i>	8
Arbetsmiljöverkets uppgifter	8
Jordbruksverkets uppgifter	8
Livsmedelsverkets uppgifter	9
Smittskyddsinstitutets uppgifter	9
Socialstyrelsens uppgifter	10
Statens veterinärmedicinska anstalts uppgifter	10
<i>Mål för Zoonossamverkansgruppens arbete</i>	11
Zoonossamverkansgruppens sammansättning	12
<i>Revidering</i>	13
<i>Samarbetsformer</i>	14
Kriterier för att upprätta kontakt mellan myndigheterna	14
Upprättande av kontakt	15
Mötesstruktur	15
Tekniska lösningar för information och kommunikation mellan myndigheterna	15
Startdatum	15

Förkortningar

AV – Arbetsmiljöverket

EG – Europeiska gemenskapen

EU – Europeiska unionen

OIE – Office Internationale des Epizooties, World Organisation for Animal Health

SFS – Statens författningssamling

SJV – Jordbruksverket

SLV – Livsmedelsverket

SMI – Smittskyddsinstitutet

SoS – Socialstyrelsen

SVA – Statens veterinärmedicinska anstalt

WHO – Världshälsoorganisationen, World Health Organisation

Bakgrund

Folkhälsoområdet och framförallt det vi i Sverige kallar smittskydd har på senare år genomgått en snabb utveckling mot ett mer gränsöverskridande nationellt och internationellt samarbete. En liknande utveckling finns inom det veterinära smittskyddet och framför allt har det visat sig att många av hoten är gemensamma. Nya, förändrade och redan kända smittämnen orsakar ständigt utbrott av infektionssjukdomar i olika delar av världen. Infektionsutbrotten tycks komma med en ökande frekvens och har ofta en tendens att sprida sig mellan länder (sars och fågelinfluensa är de senaste och mest tydliga exemplen). Genom sin tilltagande komplexitet är vårt samhälle alltmer sårbart för utbrott av infektionssjukdomar. Exempel på detta är hur sjukvården drabbades av sars-epidemin och hur den och andra utbrott drabbat turistnäring och handel i olika länder. Influensaexperter anser att en influensapandemi med svåra konsekvenser för det globala samfundet är oundviklig. På senare tid har vi även bevittnat hur de omfattande och ofta illegala transporter av djur över världen visat sig vara ett hot mot folkhälsan, på grund av risken att zoonotisk smitta sprids. För att bättre handlägga och kontrollera denna utveckling krävs koordinerade aktiviteter där flera olika myndigheter medverkar.

Den förändrade värderingen av hotet från smittämnen har lett till att ett antal initiativ för att förbättra koordineringen av olika aktiviteter har inletts och andra kraftigt påskyndats. Denna utveckling ses nationellt i ett flertal länder, och även internationellt. Bland exemplen finns arbetet med att ta fram ett nytt hälsoreglemente inom WHO, ökade satsningar när de gäller zoonoser hos OIE i samarbete med bl.a. WHO, samt EU:s arbete med att skapa en egen smittskyddsmyndighet – ECDC. Sars-utbrottet visade tydligt vikten av ett internationellt samarbete och hur effektivt det kan vara när det fungerar väl. Men ett ökat antal internationella aktörer medför ökande krav på samordning både nationellt och internationellt.

I Sverige finns många myndigheter som deltar i arbetet med att öka beredskapen för nya smittor, både inom folkhälsan och inom det veterinära smittskyddet. Inte sällan kan effekterna av utbrott av zoonoser bland djur vara mer omfattande än utbrott bland människor. Livsmedelsfrågor och arbetsmiljöfrågor blir också aktuella under arbetet med biologiska hot. Med bioterror som ett möjligt scenario kan också polisiära och säkerhetsmässiga aspekter bli aktuella. Många av de nationella aktörerna har dessutom sina egna internationella kontaktnät att rapportera till och få information från.

Det anses inte så troligt att en internationell epidemi av en zoonos skulle ha sitt ursprung i Sverige med tanke på att kontaktytorna mellan djur och människa är relativt få och välkontrollerade. Erfarenheterna har ändå klart visat att även om ingen drabbas av sjukdomen i Sverige finns det ett stort behov av att sammanställa och tolka inflödet av information, och samordna hur denna ska förmedlas vidare till myndigheter och allmänheten. Det behövs också beredskap för vad som behöver göras om sjukdomen skulle nå

Sverige. Detta innebär att det finns ett omfattande behov av att samordna olika myndigheters riskvärdering, riskhantering, information och åtgärder inom olika ansvarsområden.

Det är viktigt att man inte skapar nya strukturer utan i första hand arbetar med dem som redan finns, och att myndigheterna behåller initiativet beträffande aktiviteterna inom respektive ansvarsområde. Etablerade aktörer kan behöva stärka sin beredskap och utarbeta nya planer för att leva upp till de nya kraven på att kunna hantera biologiska hot. De ökade kraven på samarbete mellan dessa aktörer kan betyda att nya, pålitliga och klart definierade kontaktvägar behöver skapas.

Genom den nya smittskyddslagen har Socialstyrelsen uppdraget att vara samordnande myndighet när det gäller nationellt smittskyddsarbete inom folkhälsan. Jordbruksverkets liknande roll på den veterinära sidan är redan väletablerad. Flera andra myndigheter har ansvarsområden som i varierande grad kan beröras vid ett zoonosutbrott. I detta samordnande arbete har man uppmärksammat behovet av att snabbt kunna sammankalla en grupp bestående av representanter för de myndigheter som har en aktiv roll vid utbrott av en zoonos. Syftet är att skapa ett forum där information lätt och snabbt kan utbytas, och aktiviteter som rör flera svenska myndigheter kan koordineras. Det betyder alltså inte att det arbete som redan pågår inom de olika myndigheternas ansvarsområden ska ersättas. Inte heller ska gruppens arbete påverka de informationsvägar som redan existerar, eller det arbete som pågår och de bestämmelser som styrs av EU och andra internationella kontakter.

I detta dokument presenteras en strategi för hur och när en sådan gemensam myndighetsberedskapsgrupp – Zoonosamverkansgruppen – ska sammankallas och vad gruppens uppdrag ska vara. I andra dokument kopplade till detta specificeras detaljerade planer för myndigheternas arbete att när det gäller vissa sjukdomar med stort behov av planering.

Deltagande myndigheters ansvarsområden

Nedan följer en sammanfattning av de deltagande myndigheter vars ansvarsområden har relevans för detta dokument. Texterna är framtagna av respektive myndighet. Länkar till fullständiga myndighetsinstruktioner finns i dokumentets bilagor.

Arbetsmiljöverkets uppgifter

Arbetsmiljöverkets övergripande mål är att minska riskerna för ohälsa och olycksfall i arbetet, och att förbättra arbetsmiljön utifrån ett helhetsperspektiv. Med stöd av arbetsmiljölagstiftningen och i vissa fall miljöbalken utfärdar Arbetsmiljöverket bindande föreskrifter. Myndigheten bedriver inspektionsverksamhet på arbetsplatserna samt utarbetar och sprider information inom arbetsmiljöområdet.

Arbetsgivaren har yttersta ansvaret för att arbetsmiljön ska vara säker. Arbetsmiljöarbetet ska vara systematiskt, förebygga risker och minska ohälsan. När det gäller smittrisker i arbetet finns föreskrifter om mikrobiologiska arbetsmiljörisker – smitta, toxinpåverkan och överkänslighet (AFS 2005:1). Där finns krav på att arbetsgivare i samverkan med de anställda regelbundet ska undersöka, bedöma, åtgärda och följa upp riskerna i arbetsmiljön. Det ska också finnas rutiner för att hantera oönskade händelser och en särskild beredskapsplan för smittämnen som kan orsaka allvarlig eller omfattande skada.

Arbetsmiljöverket beslutar också om tillstånd för laboratorier som diagnostiserar och forskar på vissa smittämnen. Reglerna om de mikrobiologiska arbetsmiljöriskerna ovan bygger på direktiv 2000/54/EG. Myndigheten har genom föreskrifterna om mikrobiologiska arbetsmiljörisker (AFS 2005:1) föreskrivit att arbetsgivare ska ha en beredskap mot oönskade händelser, dit utbrott av smitta räknas

Jordbruksverkets uppgifter

Jordbruksverket är nationell expertmyndighet på det jordbruks- och livsmedelspolitiska området. Verket arbetar för en god djurhälsa, bland annat genom att förebygga, kontrollera och begränsa smittsamma djursjukdomar. Vid fredstida kriser och vid höjd beredskap har Jordbruksverket ansvar för att planera och vidta åtgärder för att förebygga, motverka och begränsa risker och sårbarheter. Verket deltar därför inom samverkansområdet ”spridning av allvarliga smittämnen”.

Flera EG-direktiv med bestämmelser om bekämpning och kontroll av djursjukdomar kräver att nationella beredskapsplaner upprättas, vilket är Jordbruksverkets ansvar. I enlighet med epizooti- och zoonoslagstiftningen

leder och samordnar Jordbruksverket de veterinära bekämpningsåtgärderna med stöd och samverkan av andra myndigheter och organisationer. Jordbruksverket är dessutom chefsmyndighet för landets distriktsveterinärer, verkets beredskapsorganisation i fält med beredskap dygnet runt. Bekämpningsarbetet vid större utbrott leds dels centralt från Jordbruksverket (nationell ledningscentral), dels regionalt (operativ ledningscentral).

Jordbruksverket har enligt EU:s system för anmälan av djursjukdomar (ADNS) rapporteringsskyldighet till EU och OIE i händelse av epizootisk sjukdom. Genom CVO-funktionen företräder Jordbruksverket Sverige i OIE. Information till allmänhet och statistik över sjukdomsförekomst samt djursjukdata är andra viktiga ansvarsområden för Jordbruksverket.

Livsmedelsverkets uppgifter

Livsmedelsverket är central tillsynsmyndighet för området livsmedel inkluderande vatten, och är ett stöd för kommunernas miljö- och hälsoskyddsförvaltningar som ansvarar för den lokala tillsynen. Livsmedelsverket är ansvarig myndighet för utredningar av livsmedelsburna sjukdomsutbrott. Livsmedelsverket ska informera allmänhet och producerande företag angående frågor som rör säkra livsmedel.

Livsmedelsverket är huvudman för all köttbesiktning vid landets slakterier, utövar tillsyn över de flesta av landets större livsmedelsanläggningar och ansvarar för gränskontrollen när det gäller livsmedel. Livsmedelsverket är också svensk kontaktpunkt för livsmedel i EU:s varningssystem för hälsovådliga livsmedel (RASFF).

I samband med utbrott eller misstänkt utbrott av zoonos som omfattas av epizootilagen ska Livsmedelsverket på olika sätt bistå andra myndigheter, framför allt Jordbruksverket och länsstyrelserna. Det kan röra sig om hjälp med att spåra livsmedel, stoppa livsmedelsprodukter vid gränskontrollstationerna, förmedla kontakter till industri osv. Livsmedelsverket deltar även på olika sätt i centrala och regionala bekämpningscentraler. För detta finns en organisation på Livsmedelsverket och en beredskapsplan.

Smittskyddsinstitutets uppgifter

Smittskyddsinstitutet är central expertmyndighet med uppgift att bevaka det epidemiologiska läget i fråga om smittsamma sjukdomar bland människor, och främja skyddet mot sådana sjukdomar. Smittskyddsinstitutet har ett allmänt uppdrag att kunna utföra diagnostik av och föra statistik över sjukdomar med zoonotiskt ursprung. Smittskyddsinstitutet ska även föreslå åtgärder samt tillhandahålla information till socialstyrelsen och andra berörda.

Smittskyddsinstitutet ska särskilt:

- följa och analysera det epidemiologiska läget nationellt och internationellt i fråga om smittsamma sjukdomar och skyddet mot dessa, samt informera om det epidemiologiska läget och föreslå åtgärder till Socialstyrelsen och andra berörda, och
- delta i internationellt samarbete inom smittskyddsområdet.

Socialstyrelsens uppgifter

Socialstyrelsen är nationell expert- och tillsynsmyndighet för verksamhet som rör socialtjänst, hälsoskydd, smittskydd och hälso- och sjukvård. Socialstyrelsen verkar för att insatserna på dessa områden har god kvalitet och fördelas efter behov. Insatserna ska också vara kostnadseffektiva inom tilldelade resurser och i enlighet med lagstiftningen. Inom smittskyddet har Socialstyrelsen i den nya smittskyddslagen utsetts till samordnande myndighet för smittskyddsarbetet på nationell nivå. Smittskyddslagen beskriver också Socialstyrelsens vidare roll inom smittskyddet där det ingår att utfärda föreskrifter och allmänna råd inom området samt tillsynsansvar för att smittskyddet utförs enligt de gällande reglerna.

Socialstyrelsen är dessutom kontaktpunkt för EU:s arbete inom det europeiska smittskyddet med bland annat ett system för tidig varning och motåtgärder vid nya infektionshot. Myndigheten kommer också sannolikt att bli nationell kontaktpunkt för WHO när det gäller det internationella hälsoreglementet och de internationella samordningsaktiviteter reglementet innebär.

Statens veterinärmedicinska anstalts uppgifter

Statens veterinärmedicinska anstalt är en veterinärmedicinsk expert- och uppdragsmyndighet som verkar för en god djur- och folkhälsa, en god miljö samt en uthållig livsmedelsproduktion. Statens veterinärmedicinska anstalt ska särskilt

- utreda smittsamma djursjukdomars uppkomst, orsak och spridningssätt,
- vara veterinärmedicinskt centrallaboratorium,
- utföra diagnostik av djursjukdomar inklusive den diagnostik som föreskrivs i EG:s regelverk,
- vara nationellt referenslaboratorium för epizootiska och vissa zoonotiska agens
- medverka i förebyggande och bekämpande av djursjukdomar,
- bedriva forsknings- och utvecklingsarbete inom sitt verksamhetsområde, samt
- följa och analysera utvecklingen av resistens mot antibiotika och andra antimikrobiella medel bland mikroorganismer hos djur.

Mål för Zoonossamverkansgruppens arbete

Zoonossamverkansgruppen arbetar med pågående eller hotande utbrott av zoonoser inom de områden som beskrivs i detalj nedan. Detta ska ses som ett komplement till Zoonosrådets bredare och mer långsiktiga strategiska arbete.

- Att samordna information till andra myndigheter, media och allmänheten.

Det är av stor vikt att den information som går ut från myndigheterna är korrekt och samordnad. Målet är att allmänhet och olika aktörer får rätt information om situationen och om vilka åtgärder de behöver vidta. Därmed skapas förtroende för de åtgärder som genomförs.

För att underlätta detta arbete kommer man därför i gruppen ta fram underlag för informationsmaterial som kan användas vid olika scenarion. Gruppen kommer också att gå igenom vilket behov av information myndigheternas målgrupper har, och vilken information varje myndighet ansvarar för att ta fram och förmedla till sina målgrupper. I detta arbete kommer man att ha ett tätt samarbete med informationsansvariga på respektive myndighet och dessa samverkar även med varandra när det gäller att lägga upp strategier för hur kommunikationen med de olika målgrupperna ska ske. Informationschefer från de samverkande myndigheterna kan vid behov tillfälligt ingå i zoonossamverkansgruppen. Ett nätverk av informatörer/informationsansvariga på de medverkande myndigheterna har också bildats.

Myndigheterna har idag en gemensam telefonbaserad informationstjänst och en gemensam webbplats kring fågelinfluensa.

Andra tänkbara informations- och kommunikationsinsatser:

- Olika former av medieaktiviteter beroende på situationens karaktär.
- Information vid gränskontroller, t.ex. genom affischering.
- Information till telefonväxlar och callcenter på respektive myndighet.
- Information som kan läggas ut på myndigheternas webbplatser.
- Information till veterinärer och sjukvårdspersonal om skyddsåtgärder och profylax.
- Provtagningsinstruktioner.

- Att i samband med utbrott analysera och bedöma tillgänglig information, informera om vidtagna och planerade åtgärder samt vid behov föreslå ytterligare åtgärder och strategier.

I samband med misstanke om eller konstaterat utbrott av zoonotisk sjukdom som kan leda till stora konsekvenser för samhället, är det viktigt att berörda myndigheter har tillgång till samma information och kan göra en gemensam

bedömning av situationen. Dessutom är det viktigt att de åtgärder som vidtas är samordnade och väl förankrade i de ansvariga myndigheterna. Vid ett utbrott kommer många åtgärder och beslut att bestämmas med kort varsel. Samverkansgruppen har en viktig roll för att undvika att motstridiga beslut fattas eller att oförutsedda konsekvenser inom en annan myndighets område uppstår.

- Att utbyta erfarenheter och information.

Samverkansgruppens existens kommer att underlätta ett snabbt utbyte av information och erfarenhet mellan myndigheterna. Gruppen bör också skapa vägar att dela och koordinera flödet av information till och från myndigheternas internationella samarbetspartner. Hur detta arbete kan gå till beskrivs i en bilaga (Tekniska lösningar för informationsarbetet).

Zoonossamverkansgruppens sammansättning

En beredskapsgrupp skapas bestående av sakkunniga representanter från Arbetsmiljöverket, Jordbruksverket, Livsmedelsverket, Socialstyrelsen, Smittskyddsinstitutet och Statens veterinärmedicinska anstalt under benämningen Zoonossamverkansgruppen.

Uppdraget är bundet till positioner och inte personer, vilket gör systemet mindre sårbart. Medlemmar i gruppen ska ha ett etablerat system i sin respektive myndighet för att snabbt kunna förmedla och förankra överenskomna förslag till åtgärder och strategier från gruppen. Denna grupp kan beroende på vilken sjukdom som är aktuell ta hjälp av experter från respektive myndighet samt den expertis som kan finnas hos externa kontakter, till exempel vid universitet och högskolor.

Varje myndighet ska utse kontaktpersoner och meddela dessa personers kontaktuppgifter (telefonnummer, faxnummer och e-postadresser) till Socialstyrelsens kontaktperson. Detta gäller även de informatörer och informationschefer som ingår i det nätverk som kopplas till Zoonossamverkansgruppen.

Utöver Zoonossamverkansgruppen, som består av myndigheternas sakkunniga, finns ett nätverk av informatörer/informationsansvariga och en sammanslutning med myndigheternas generaldirektörer, som fungerar som styrgrupp för arbetet.

Revidering

Detta dokument ska årligen eller vid behov revideras och utvärderas av samverkansgruppen. Socialstyrelsens smittskyddsenhet ansvarar för att revideringen kommer till stånd. Vid utvärderingen bör man se över om kriterierna för sammankallande är väl avvägda och även analysera de händelser som handlagts. Händelser som avvikit från denna strategi, t.ex. då gruppen inte sammankallades eller sammankallades mycket sent, bör också utvärderas för att effektivisera gruppens arbetssätt.

Samarbetsformer

Kriterier för att upprätta kontakt mellan myndigheterna

Kontakt mellan deltagarna i gruppen kan initieras när en myndighet har fått rapport om sjukdomsfall av en zoonos hos däggdjur, fåglar eller människa, i Sverige eller annat land. Kriterierna är att sjukdomen riskerar att leda till konsekvenser för mer än en myndighet i beredskapsgruppen och man dessutom bedömer att det finns behov av något av följande:

- konkreta åtgärder från myndigheterna
- samordnad information från myndigheterna till allmänhet, journalister och/eller regering
- behov hos någon myndighet av att samråda, konsultera eller informera sig om läget inom andra myndigheters områden.

Kontakt kan etableras på tre nivåer beroende av angelägenhetsgrad:

- Nivå 1. Omedelbart sammankallande till telefonkonferens eller möte oavsett veckodag.
- Nivå 2. Kontakt ordnas till nästkommande vardag om det är jourtid, annars samma dag.
- Nivå 3. Enbart information går ut till samtliga via telefon eller e-post.

Zoonossamverkansgruppen och myndigheternas informationsansvariga och informatörer kan behöva sammankallas även när det inte handlar om ett reellt utbrott av en zoonos. Det kan t.ex. handla om att media eller allmänheten upplever ett sådant hot eller att trycket på information är väldigt stort. I sådana lägen har informatörsgruppen nära kontakt med zoonossamverkansgruppen.

Nedan följer en lista med exempel på möjliga situationer då samverkansgruppen bör sammankallas:

- Stor oväntad sjuklighet hos djur.
- Zoonosfynd hos människa utöver det vanliga.
- Zoonosfynd hos djur utöver det vanliga.
- Sjukdomsfall hos människa där allvarlig zoonosmitta inte kan uteslutas.
- Sjuklighet bland djur som visserligen inte kan smitta människa men där oro finns hos allmänheten.
- Utbrott av livsmedelsburen zoonos.
- Larm och enstaka sjukdomsfall som kan orsaka så stor oro att t.ex. tillgång till läkemedel och vaccin kan påverkas.
- Internationella varningar om zoonosrisker.

Upprättande av kontakt

Den myndighet som uppmärksammar en händelse som uppfyller kriterierna ovan initierar kontakten. Detta kan ske antingen genom att information skickas med e-post via en gemensam e-postlista, eventuellt med ett simultant sms-utskick till berörda personers mobiltelefoner, eller genom direkt telefonkontakt. Socialstyrelsen har åtagit sig att upprätthålla en aktuell jourtelefonlista till deltagande myndigheter i myndighetssamverkansgruppen. Om det är tekniskt möjligt ska alla inom gruppen kunna ha tillgång till denna lista via Internet

Instruktioner för hur ett telefonmöte ordnas finns på Socialstyrelsens interna nätverk under gemensamma mappar, och via kontakt med gruppens kontaktperson på Socialstyrelsen kan ett telefonmöte organiseras med högst 10 deltagare. Behövs fler deltagande eller om det redan pågår en annan konferens ringer beställer man Teliakonferens via Telia dit man meddelar deltagarnas telefonnummer.

Mötesstruktur

I det första mötet gällande en händelse agerar den sammankallande myndigheten ordförande och vid detta möte beslutas utifrån de respektive myndigheternas ansvarsområde vilken myndighet som därefter leder frågan. Socialstyrelsen upprätthåller kontaktinformation och tar ansvaret för att gruppens möten dokumenteras. Gruppens karaktär av samordningsgrupp innebär att inga formella beslut kommer att fattas, utan resultatet av mötena ska ses som ett underlag för de respektive myndigheternas beslut i frågan.

Tekniska lösningar för information och kommunikation mellan myndigheterna

För den informationsdelning som behövs mellan och under utbrotten finns olika alternativ för det gemensamma informationsarbetet. I sin enklaste form sker det via vanlig e-postkontakt eller direktkontakt via telefon. Även ett webbaserat gemensamt informationssystem, WIS, används.

Startdatum

När de deltagande myndigheterna har beslutat om att delta bör man fastställa ett datum när gruppen ska börja sitt arbete.