

Nefndarálit

um frv. til l. um breyt. á l. um landlækni, nr. 41/2007, með síðari breytingum, og um brottfall laga um Lýðheilsustöð, nr. 18/2003, vegna stofnunar nýs embættis landlæknis og lýðheilsu.

Frá minni hluta heilbrigðisnefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Guðmund Einarsson, Guðríði Þorsteinsdóttur, Áslaugu Einarsdóttur og Unu Björk Ómarsdóttur frá velferðarráðuneyti, Geir Gunnlaugsson landlækni og Harald Briem, staðgengil landlæknis, Margréti Björnsdóttur, forstjóra Lýðheilsustöðvar, Stefán Aðalsteinsson frá Bandalagi háskólamanna, Sæmund Runólfsson frá áfengis- og vímuvarnaráði, Ingu B. Árnadóttur frá tannverndarráði, Kristin Tómasson frá slysavarnaráði, Guðlaugu B. Guðjónsdóttur frá tóbaksvarnaráði og Ingu Þórsdóttur frá mannelisráði.

Þá bárust umsagnir frá Félagi íslenskra hjúkrunarfræðinga, tóbaksvarnaráði, Mannréttindaskrifstofu Íslands, Tryggingastofnun, svæðisskrifstofum málefna fatlaðra á Vestfjörðum og Suðurlandi, Kvenfélagasambandi Íslands, Samtökum skólamanna um bindindisfræðslu, Lýðheilsustöð, landlækni, Íþrótt- og Ólympíusambandi Íslands, Samtökum fjármálafyrirtækja, Hjartavernd, Félagi um lýðheilsu, Prestafélagi Íslands, Brautinni – bindindisfélagi ökumanna, Bandalagi íslenskra skáta, sóttvarnalækni, Félagi lýðheilsufræðinga, áfengis- og vímuvarnaráði, mannelisráði, Lyfjastofnun, Hagstofu Íslands, Læknafélagi Íslands, heilbrigðisvísindasviði Háskóla Íslands, Bandalagi háskólamanna og samstarfsráði um forvarnir.

Minni hlutinn gagnrýnir harðlega að ekki hafi verið skoðað hver fjárhagslegur ávinningur væri að slíkri sameiningu. Sú staðhæfing að ekki hafi eingöngu verið horft á mögulegan sparnað af sameiningunni heldur að með stofnun nýs embættis yrði það frekar í stakk búíð til að mæta hugsanlegum sparnaðarkröfum í framtíðinni er ekki boðleg við þessar aðstæður. Samkvæmt upplýsingum frá velferðarráðuneytinu er gert ráð fyrir eðlilegri sparnaðarkröfu á nýju stofnunina og að stofnunin muni verða innan þeirra fjárheimilda. Fram kemur samkvæmt athugasemdum frá fjárlagaskrifstofu fjármálaráðuneytisins að val heilbrigðisráðuneytis á húsnæði fyrir hina nýju stofnun kunni að hafa í för með sér að leigja þurfi meira húsnæði en þörf er á samkvæmt mati og að leiguverð geti orðið töluvert herra en það húsnæði sem hagstæðast þótti í útboði. Jafnframt kemur fram að 17 ár eru eftir af samningi um núverandi húsnæði landlæknisembættisins og að hin nýja stofnun geti hugsanlega endurleigt húsnæðið en líklegt sé að leiguverð verði lægra en núverandi greiðslur til eigenda þess.

Frumvarpinu er ætlað að sameina landlæknisembættið og Lýðheilsustöð í eitt embætti, embætti landlæknis og lýðheilsu, sem ætlað er að vinna að eflingu lýðheilsu og tryggja gæði heilbrigðisþjónustu. Markmiðið er eins og segir í l. gr: „Markmið laga þessara er að stuðla að heilbrigði landsmanna, m.a. með því að efla lýðheilsustarf og tryggja gæði heilbrigðisþjónustu og stuðla að því að lýðheilsustarf og heilbrigðisþjónusta byggist á bestu þekkingu og reynslu á hverjum tíma.“

Aðdragandi þessa frumvarps er að 26. ágúst 2009 skipaði þáverandi heilbrigðisráðherra, Ögmundur Jónasson, nefnd undir forustu Stefáns Ólafssonar sem ætlað var að leggja fram tillögur um breytta skipan stjórnsýslustofnana heilbrigðisráðuneytisins. Nefndin skilaði áfangaskýrslu í nóvember 2009. Lokaskýrslu var síðan skilað til þáverandi heilbrigðisráðherra, Álfheiðar Ingadóttur, í janúar 2010. Þessi umrædda skýrsla hefur ekki verið kynnt í heilbrigðisnefnd né heldur aðrar tillögur um sameiningar stofnana. Svo virðist sem skýrslan hafi ekki fengið almenna umræðu innan faghópa heilbrigðisstofnana og mætti því ætla að hún ein og sér væri ekki traustur grunnur til að byggja frumvarpið á.

Í mars 2010 skipaði sami ráðherra undirbúningshóp á vegum ráðuneytisins til að hrinda í framkvæmd hluta af tillögum skýrslunnar, þ.e. þeim er sneru að sameiningu landlæknis og Lýðheilsustöðvar, og var verkstjórn falin forstjóra Lýðheilsustöðvar, Margréti Björnsdóttur, og landlækni, Geir Gunnlaugssyni. Það er því rangt sem fram hefur komið í umræðum um málið að það sé fram komið vegna óska starfsmanna þessara tveggja stofnana. Að vinnu við gerð frumvarpsins sem hófst í mars á síðasta ári komu heilbrigðisráðuneytið, landlæknir og forstjóri Lýðheilsustöðvar en einnig fengu starfsmenn beggja stofnana tækifæri til að koma með tillögur og athugasemdir.

Hið nýja embætti, eins og ráð er gert fyrir í frumvarpinu, mun taka við öllum verkefnum sem landlækni og Lýðheilsustöð eru falin samkvæmt núgildandi löggjöf. Minni hlutinn telur að í frumvarpi þessu hefði verið nauðsynlegt að leggja mun ríkari áherslu á eftirlitsþátt stofnunarinnar og hvernig hann skarast við aðrar stjórnsýslustofnanir á heilbrigðissviði. Það er mat minni hlutans að sá þáttur þurfi aukna athygli bæði nú og í náninni framtíð. Þar má nefna að upplýsingar um starfseminu eru t.d. ekki samræmdar á milli heilbrigðisstofnana sem gerir allan samanburð erfiðan, sem og hvers kyns stefnumótun.

Minni hlutinn vill benda á að í frumvarpi þessu er sagt að sameina eigi Lýðheilsustöð og landlæknisembættið í eitt embætti. En í raun er verið að fella niður lög um Lýðheilsustöð og breyta lögum um landlæknisembættið og því er hér fremur um að ræða flutning Lýðheilsustöðvar undir landlæknisembættið en sameiningu.

Minni hlutinn vill taka fram að í umfjöllun nefndarinnar um nafngift hins nýja embættis komu ýmsir lagalegir vankantar í ljós og því er lagt til í nefndarálitinu meiri hlutans að um nýja stofnun verði að ræða en ekki nýtt embætti, en forstöðumaður hinnar nýju stofnunar, Landlæknir – lýðheilsa, verði landlæknir og lögin beri heitið lög um landlækni og lýðheilsu. Í ljósi þessa telur minni hlutinn að íhuga verði gaumgæfilega hvort ekki færi betur á að standa þannig að málum að leggja niður landlæknisembættið og Lýðheilsustöð og setja ný lög um stofnun hinnar nýju stofnunar á heilbrigðissviði í stað þess að gera fyrirhugaðar breytingar á lögum um landlæknisembættið. Minni hluti bendir einnig á að fleiri heilbrigðisstéttir en læknar gætu verið í forustu slíkrar stofnunar og því ekki rétt að binda til framtíðar stöðu forstöðumanns við lækni.

Samkvæmt gildandi lögum um Lýðheilsustöð, nr. 18/2003, gegna fagråd stofnunarinnar hlutverki sérfræðiráða og er skylt að skipa í þau. Í því frumvarpi sem hér liggur fyrir er landlækni skv. 6. gr. heimilt að setja á fót slík fagråd en ekki skylt.

Þegar stofnun Lýðheilsustöðvar var til umræðu í þinginu árið 2003 kom eftirfarandi fram í nefndarálitinu meiri hluta heilbrigðisnefndar: „Í frumvarpinu er lagt til að stofnuð verði Lýðheilsustöð og er markmið hennar að efla lýðheilsu með því að viðhalda og bæta heilbrigði þjóðarinnar eða tilgreindra hópa í þjóðfélaginu með skipulegum og viðurkenndum aðferðum. Lýðheilsustöðinni er m.a. ætlað að efla og samræma lýðheilsustarf, annast fræðslu til almennings um heilbrigði og heilsuefningu í samstarfi og samvinnu við landlækni og aðra eftir því sem við á og styðja starfsemi stofnana og frjálsra félagasamtaka til eflingar lýð-

heilsu. Lagt er til að áfengis- og vímuvarnaráð, mannelisráð, slysavarnaráð og tóbaksvarna-nefnd starfi innan Lýðheilsustöðvar og verði sérfræðiráð hennar. Einnig er gert ráð fyrir að ýmis heilsuefningar- og forvarnaverkefni verði flutt til hennar, m.a. tannverndarráð, gigtarráð og Árvekni.

Við umfjöllun málsins var rætt um hlutverk fagráða þeirra sem starfa hjá landlæknis-embættinu. Fagráðin voru sett á fót í upphafi ársins 2000 í þeim tilgangi að vera landlækni til ráðgjafar um áherslur í forvarnastarfi, heilsuvernd og heilsuefningu á ýmsum sviðum heilsugæslu. Er fagráðunum ætlað að gera tillögur til landlæknis um áherslur í heilsuvernd á hverjum tíma, m.a. við gerð klínískra leiðbeininga, kynningu og fræðslu fyrir fagfólk og gerð fræðsluefnis fyrir almenning. Fagráðin eru því vettvangur nýrra hugmynda og þróunarstarfs landlækni til ráðgjafar varðandi þróun á viðkomandi sérsviðum. Starfandi eru átta fagráð, um geðvernd, heilsuefningu, heilsuvernd aldraðra, heyrnarvernd, mæðravernd, sjónvernd, ung- og smábarnavernd og vinnuvernd, auk stýrihóps um sjálfsvígsforvarnir. Lítur meiri hlutinn svo á að við mótun hlutverks Lýðheilsustöðvar verði skerpt á verkaskiptingu milli þessara aðila, annars vegar á hlutverkum fagráða sem starfa hjá landlækni og hins vegar fagráðum sem starfa hjá Lýðheilsustöð.“

Minni hlutinn vill árétta í ljósi þessa mikilvægi fagráða og tekur því undir álit meiri hlutans um að tekið verði fram í lögunum að skipa skuli fagráð og treystir því jafnframt að áfram eigi að nýta sérþekkingu sem til er innan frjálsra félagasamtaka og þann mikla auð sem felst í starfi þeirra.

Í b-lið 6. gr. frumvarpsins er fjallað um nýjan lýðheilsusjóð og leggur minni hlutinn áherslu á að bundið verði í reglugerð að í stjórn slíks sjóðs sitji ávallt fulltrúar fagráða og hinna frjálsu félagasamtaka sem geri tillögur um veitingu styrkja úr sjóðnum, skýrar gagnsæjar reglur verði settar þar um og að ekki verði heimilt að setja fé úr sjóðnum í rekstur.

Í umfjöllun nefndarinnar var fjármögnun sjóðsins rædd og fram kom að fyrirhugað er að sá hluti áfengisgjalds sem áður rann til tóbaksvarna- og forvarnasjóðs renni til lýðheilsusjóðs og einnig hlutfall af brúttósölu tóbaks. Minni hlutinn tekur undir álit meiri hlutans um að tryggja verði frekari framlög til lýðheilsusjóðsins svo að hann standi undir merkjum forvarna á sviðum heilsuefningar í framtíðinni.

Í umsögn sóttvarnalæknis til nefndarinnar kemur fram ítrekun á að skýra þurfi vel stjórnábylgjastöðu sóttvarnalæknis og að gerður sé greinarmunur á eftirliti og framkvæmd. Minni hlutinn leggur ríka áherslu á að til að tryggja sérstöðu sóttvarnalæknis þurfi að koma til breytingar á 10. gr. frumvarpsins þar að lútandi og hyggst minni hluti leggja fram slíka breytingartillögu.

Minni hlutinn gagnrýnir harðlega það vinnuferli sem farið hefur í gang og tengist hugsanlegum starfsmönnum fyrirhugaðrar nýrrar stofnunar. Minni hlutinn mótmælir jafnframt því sem fram er sett í 10. gr. frumvarpsins en þar sem segir að ákvæði 7. gr. laga nr. 70/1996 skuli ekki gilda um ráðstöfun starfa. Það hlýtur að vera umhugsunarvert fyrir löggjafarvaldið að binda í ný lög að ekki skuli farið að eldri lögum.

7. gr. er svohljóðandi:

„Laust embætti skal auglýsa í Lögbirtingablaði og skal umsóknarfrestur ekki vera skemmri en tvær vikur frá útgáfudegi blaðsins. Þó er heimilt að skipa mann eða setja í embætti skv. 2. mgr. 23. gr. eða setja í forföllum skv. 1. málsl. 24. gr. eða flytja hann til í embætti skv. 36. gr. án þess að embættið sé auglýst laust til umsóknar.

Önnur störf skulu auglýst opinberlega samkvæmt reglum sem settar skulu af fjármála-ráðherra. Forstöðumanni stofnunar er heimilt að setja sérreglur um það hvernig auglýsa skuli störf hjá stofnuninni, enda sé það gert opinberlega og reglurnar hljóti staðfestingu fjármála-

ráðherra. Í reglum samkvæmt þessari málsgrein má mæla svo fyrir að störf þar sem ekki er krafist tiltekinnar sérmenntunar eða sérhæfingar þurfi ekki að auglýsa opinberlega.

Skýlt er, sé þess óskað, að veita almenningi aðgang að upplýsingum um nöfn og starfsheiti umsækjenda þegar umsóknarfrestur er liðinn.“

Fram hefur komið að starfsmönnum þeirra stofnana sem til stendur að sameina hefur verið tilkynnt um sameininguna og er það vel. Samhliða fer í gang nokkurs konar ráðningarferli áður en frumvarpið er orðið að lögum og er vísað til a-liðar 10. gr. frumvarpsins um að ákvæði 7. gr. laga nr. 70/1996 gildi ekki og þess vegna sé ekki heimilt að auglýsa, stöður hvorki opinberlega né á innra neti stofnananna. Þetta svokallaða ráðningarferli hefst áður en ljóst er hvort hugsanlegar breytingar verði gerðar á frumvarpinu og þá hverjar. Þetta vinnulag er döpur byrjun fyrir nýja stofnun, gagnsæi og fagleg vinnubrögð eru hér fyrir borð borin. Ljóst er að ekki liggja fyrir starfslýsingar hinna nýju starfa, hvorki starfa yfirmanna né annarra. Fram hefur einnig komið að framkvæmdarstjóri BHM gerði í bréfi til landlæknis og forstjóra Lýðheilsustöðvar athugasemdir, m.a. við ferlið, um að BHM telji rétt að auglýsa stöður a.m.k. yfirmanna opinberlega og að lágmarki innan stofnunarinnar þannig að öllum þeim sem áhuga hafi gefist kostur á að sækja um slíkar stöður og að fyrir liggja hvaða kröfur eru gerðar til starfsins. Sömuleiðs kemur fram í bréfi BHM að ef verið sé að vinna eftir ósamþykktu lagafrumvarpi kalli það á önnur viðbrögð sem send verði velferðarráðherra. Vinnulag sem þetta er algerlega óásættanlegt gagnvart starfsmönnum beggja núverandi stofnana og gagnvart löggjafarvaldinu sem enn er með frumvarpið í vinnslu. Slíkt vinnulag ber ekki vott um faglega nálgun í sameiningu tveggja stofnana og er ekki til þess fallið að skapa traust.

Alþingi, 28. feb. 2011.

Ragnheiður Ríkharðsdóttir,
frsm.

Guðlaugur Þór Þórðarson.