



Heilbrigðis- og trygginganefnd Alþingis  
 Ágúst Geir Ágústsson  
 Austurstræti 8 - 10  
 150 Reykjavík

Reykjavík, 29. júlí 2002

### Varðar frumvarp til laga um lýðheilsustöð.

Landlæknisembættið fagnar því að lagt hafi verið fram frumvarp til laga um jafn mikilvægt málefni og lýðheilsa er. Brýnt er að strax í upphafi sé tryggt að stjórn og skipulag málaflokksins veiti möguleika á og ýti undir metnaðarfulla og framsækna starfsemi sem verði sambærileg við það sem best gerist á alþjóðavettvangi. Framtíðarskipulag lýðheilsamála verður að vera vettvangur fyrir frjóa þekkingarsköpun og aflvaki árangursríks forvarna- og heilsueflingarstarfs.

### Lýðheilsa og áherslur

Skilgreining lýðheilsu (public health) er mjög víð og segja má að þar komi saman vísindi, starfræn hæfni og lífsgildi sem beinast öll að því að halda við og efla heilbrigði. Að þessum markmiðum koma mun fleiri en þeir sem starfa að heilbrigðismálum enda er almennt heilsufar mun fremur háð stöðu samfélags og efnahags en beinum viðbrögðum heilbrigðisþjónustunnar.

Staða lýðheilsu hefur verið til umræðu innan Landlæknisembættisins undanfarin ár enda krefjast örar breytingar í nútímapjóðfélagi þess að áherslur og leiðir á sviði lýðheilsu séu í sífelldri endurskoðun.

Meðan unnið var að samningu þessa frumvarps voru m.a. landlæknir og fulltrúar ýmissa nefnda og ráða kallaðir til funda í Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu þar sem drög að frumvarpinu voru kynnt og þau rædd. Vinna við samningu frumvarpsins hefur þannig ýtt hraustlega undir umræður um lýðheilsu víða í samfélaginu og hafa þessar umræður haldið áfram og þróast eftir að frumvarpið var lagt fram.

Skipan lýðheilsamála hefur enda víða verið tekin til endurskoðunar í nágrannalöndum okkar, meðal annars á hinum Norðurlöndunum og hjá Evrópusambandinu. Á vegum Evrópusambandsins er stefnt að samhæfðri aðferðafræði sem liggur þvert á mismunandi sviði heilsuverndar og heilsueflingar í stað hefðbundinnar "lóðréttrar" aðferðafræði með mörgum

innbyrðis óháðum skrifstofum. Með öðrum orðum í stað þess að færa verkefni til nýrra “lóðréttra” stofnana svipað og gert er ráð fyrir í núverandi fúmvarpi, er lögð meiri áhersla á að tengja saman og samþætta “lárétt” starf sem unnið er á ýmsum sviðum þjóðlífsins á sviði lýheilsu, hvort sem það lýtur að heilsufari, félagsmálum, skipulagi, umferðaröryggi, matvælaframreiðslu eða öðru. Á þennan hátt telur sambandið að auðveldara sé að verða við kröfum um breytingar á forgangsröðun lýðheilsuáðgerða og byggja þær á rannsóknum og áætlanagerð. Með þessu móti má einnig færa rök fyrir markvissari nýtingu fjármuna til lýðheilsu og forvarna, auðveldara ætti að vera að nýta fjármagn og mannafla þar sem þörfin er brýnust hverju sinni. Ástæður endurskoðunarinnar eru margþættar. Fjármagn og mannafla er takmarkaður og áðgerðir þurfa að vera markvissar. Nauðsynlegt er að mismunandi lýðheilsuáðgerðir efla hverjar aðra og þær séu stundaðar þannig að þær gefi sem best yfirlit yfir aðstæður hverju sinni. Hin nýja lýðheilsuáætlun Evrópusambandsins byggir á þremur meginstoðum sem miða að því að:

1. Bæta upplýsingar, gagnasöfnun og þekkingu til að þróa lýðheilsu.
2. Efla getu til að bregðast við ógnun við lýðheilsu með skjóttum og samræmdum hætti.
3. Stuðla að heilsueflingu og forvörn sjúkdóma með því að hafa áhrif á áhrifaþætti heilbrigði með stefnumótun og áðgerðum.

Þessum stoðum er ekki ætlað að vera sjálfstæðar einingar eða eina markmið lýðheilsu heldur samtengd, sérfræðileg starfsemi sem mótar og framfylgir lýðheilsustefnu sambandsins. Ofangreindum viðhorfum hefur vaxið mjög fiskur um hrygg eftir hryðjuverkaárásir s.l hausts (ekki hvað síst þeim sem lúta að stoð 2.) og óhjákvæmilegt er fyrir okkur hér á landi ekki síður en aðra að líta á breyttan heim í þessu tilliti.

### **Hlutverk og verkefni**

Í þriðju grein frumvarps til laga um lýðheilsustöð segir um hlutverk stöðvarinnar:

*Hlutverk stöðvarinnar er að samræma lýðheilsustarf, annast fræðslu til almennings um heilbrigði og heilsueflingu í samstarfi og samvinnu við landlækni og aðra eftir því sem við á og styðja starfsemi stofnana og frjálsra félagasamtaka til eflingar lýðheilsu. Lýðheilsustöð skal einnig hafa samstarf við ráðuneyti og sveitarfélög. Forgangsröðun verkefna skal vera í samræmi við stefnu heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra, sbr. ákvæði 3. mgr. 42. gr. laga um heilbrigðisþjónustu. Stöðin fylgist með árangri af lýðheilsustarfi og stuðlar að rannsóknum á sviði lýðheilsu í samvinnu við landlækni og mennta- og rannsóknastofnanir.*

*Helstu verkefni Lýðheilsustöðvar eru:*

- a. að stuðla að bættri lýðheilsu og glæða áhuga á forvörnum og heilsueflingu,*
- b. að kanna árangur heilsueflingar hér á landi og gera samanburð við aðrar þjóðir,*
- c. að miðla heilbrigðisstéttum, heilbrigðisstofnunum, félagasamtökum og öðrum, eftir því sem við á, þekkingu á aðferðum til heilsueflingar.*

*Ráðherra er heimilt að skilgreina verkefni stöðvarinnar á sviði lýðheilsu nánar með reglugerð.*

*Lýðheilsustöð er heimilt, í samráði við ráðherra, að semja við aðra um að sinna starfsemi sem stöðinni er falið að annast samkvæmt lögum eða reglugerðum.*

Ekki þarf að minna á nauðsyn þess að þeir sem láta sig lýðheilsu varða fylgist með heilsufari þjóðarinnar og meti heilsufarsógnanir út frá tölulegum upplýsingum bæði úr reglulegri gagnasöfnun og úr framvirkum og afturvirkum rannsóknum til að geta ákveðið hvaða verkefni séu brýnust hverju sinni. Landlæknisembættið vinnur nú að því að styrkja hlutverk sitt sem miðstöð heilbrigðistölfræði í landinu, sem snýst um skráningu í heilbrigðisþjónustu, gagnasöfnun, úrvinnslu og miðlun upplýsinga. Einhugur er um það hjá heilbrigðisyfirvöldum að þessi starfsemi eigi best heima hjá embættinu. Því ber að varast að dreifa kröftum og fjármagni með því að gera ráð fyrir viðamikilli gagnasöfnun og úrvinnslu í nýrri stofnun. Mun vænlegra er að nýta þá gagnasöfnun sem fyrir er eða fyrirhuguð er hjá Landlæknisembættinu til forgangsroðunar og eftirlits með lýðheilsu. Samvinna stöðvarinnar og landlæknisembættisins um þessi mál er bæði nauðsynleg og augljós. Þeir sem stunda lýðheilsustarf þurfa eftir sem áður að taka þátt í og stuðla að rannsóknum á lýðheilsu. Einnig er mjög nauðsynlegt að kennsla á sviði lýðheilsu verði eflað og verður það annað verðugt verkefni stöðvarinnar í samvinnu við menntastofnanir (sbr. umfjöllun að neðan um lýðheilsuskóla (School of Public Health)). Lýðheilsustöð ætti að vera ráðgefandi hvað varðar stefnumótun stjórnvalda auk þess að fylgja eftir stefnu heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra.

### **Sérfræðiráð**

Í frumvarpinu er kveðið á um sérfræðiráð sem eigi að vera lýðheilsustöð til ráðuneytis hvert á sinu sviði. Í frumvarpinu eru Áfengis- og vímuvarnaráð, Manneldisráð, Slysavarnaráð og Tóbaksvarnaráð tilgreind sérstaklega, sem og hlutverk þeirra, en heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra á að setja reglugerð um skipan og hlutverk annarra sérfræðiráða. Í greinargerð með frumvarpinu segir að þessi ráð séu tilgreind í frumvarpinu þar sem þau forvarnasvið séu þegar lögbundin. Hins vegar þyki ekki heppilegt að binda í lög ákvæði um heilsueflingu og forvarnir á öðrum sviðum vegna síbreytilegra þarfa samfélagsins. Fram kemur í greinargerð með frumvarpinu að heilsueflingar- og forvarnarstarf á vegum ríkisins verði flutt til Lýðheilsustöðvar, t.d. starf Tannverndarráðs, Gigtarráðs, Árvekni og að því er virðist Slysavarnaráðs og Heilsueflingar, sem nú eru hjá Landlæknisembætti.

Landlæknisembættið felst að vissu leyti á þessa röksemdafærslu en telur að ef talin eru upp sérfræðiráð á ákveðnum sviðum í lögunum sé hættu á að önnur svið verði útundan í forgangsroðuninni. Embættið telur því að brýnt sé að í frumvarpinu séu önnur sérfræðiráð og svið á vettvangi lýðheilsu skilgreind þannig að þau séu til staðar þegar við stofnun stöðvarinnar. Með hliðsjón af áherslum í stefnu heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra og þáttum sem ógna heilsufari þjóðarinnar má nefna sérfræðiráð á sviði heilsueflingar, geðheilsu og sjálfsvígsforvarna, hreyfingar, tannheilsu, heilsuverndar starfsmanna og heilsu ákveðinna þjóðfélagshópa, svo sem barna, ungmenna, aldraðra og kvenna. Einnig er æskilegt að hafa sérfræðiráð um tengsl umhverfisþátta og heilsu.

### **Skipulag**

Í frumvarpinu er kveðið á um að starfrækja skuli sérstaka stofnun, Lýðheilsustöð, til að framfylgja markmiðum laganna um eflingu lýðheilsu. Stöðin á að vera undir yfirstjórn heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra.

Í tímans rás hefur Landlæknisembættið í sívaxandi mæli sinnt málefnum er varða forvarnir, heilsugæslu og heilsueflingu. Starf þetta hefur verið fólgið í rannsóknum, þróunarverkefnum og leiðbeiningum um hvernig best sé að haga forvarnar- og heilsueflingarstarfi, ásamt fræðslu til almennings. Sóttvarnir eru hjá Landlæknisembættinu og ber sóttvarnalæknir ábyrgð á sóttvörnum, sbr. sóttvarnalög nr. 19 / 1997 með síðari breytingum. Heilbrigðisyfirvöld hafa

sér til ráðgjafar sóttvarnaráð. Líta má svo á að sóttvarnirnar eigi sér hliðstæðu í 2. stoð lýðheilsunnar eins og hún er skilgreind hjá Evrópusambandinu. Slysavarnaráð hefur verið við embættið frá árinu 1995. Heilsuefning var flutt til embættisins árið 1999. Geðrækt sem er samstarfsverkefni Landlækniseimbættisins, Geðhjálp, Heilsugæslunnar í Reykjavík og Landspítala-háskólasjúkrahúss var sett á laggirnar árið 2000. Nú á þessu ári fól heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra embættinu að sjá um sjálfvígsvörninir. Einnig hafa frá árinu 2000 verið starfandi fagrað Landlækniseimbættinu til ráðgjafar um áherslur í forvarnarstarfi, heilsuvernd og heilsuefningu á ýmsum sviðum heilsugæslu. Fagraðin taka til eftirfarandi sviða: atvinnusjúkdóma og vinnuverndar; geðverndar; heilsuefningar; mæðraverndar; ung- og smábarnaverndar; heilsugæslu í skólum; heilsuverndar aldraðra; sjónverndar og heyrnarverndar.

Heilsugæslustöðvar eiga lögum samkvæmt að sinna heilsugæslu og forvörnum og skipa því veigamikinn sess í að efla lýðheilsu. Heilsugæslan í Reykjavík (HR) hefur tekið að sér að sinna ráðgjafarþjónustu fyrir heilsugæslustöðvar á landsvísu, t.d. á sviði mæðraverndar og barnaverndar. Í Heilsuverndarstöðinni við Barónsstíg þar sem HR er til húsa eru einnig atvinnusjúkdómavarnir, lungna- og berkladeild, tannheilsudeild, Manneldisráð, Áfengis- og vimuvarnaráð og Árvekni. Mikilvægt er að þeir sem sinna lýðheilsu séu í markvissu og góðu samstarfi við heilsugæslustöðvar um allt land en þær veita þjónustu í mikilli nálægð við fólkið, þar sem það lifir og býr.

Í frumvarpinu kemur fram að helsti ávinningurinn af stofnun Lýðheilsustöðvar sé að með aukinni samhæfingu megi efla heilsuefningar- og forvarnastarf enn frekar. Sé litið til hlutverks Landlækniseimbættisins, heilsugæslunnar og ýmissa opinberra forvarnaráða er ljóst að samstarf þessara aðila þarf að vera náð. Meðal annars í ljósi tilvitnaðrar umræðu um stöðu lýðheilsu á alþjóðavettvangi og kosta "láréttrar" nálgunar hér að framan þarf að gæta þess að ný stofnun komi vel að slíkri hugmyndafræði og samstarfi og geri það ekki flóknara.

Það er því mat embættisins að líta eigi til hagkvæmni þess að tengja starfsemi lýðheilsustöðvar frekar því skipulagi og stofnunum sem fyrir eru í landinu og minnir enn á hina víðfeðmu skilgreiningu lýðheilsu í því sambandi.

Einkum hafa verið þrjár valkostir í umræðunni:

#### 1. Ný stofnun, lýðheilsustöð.

Rök fyrir stöðinni eru tilgreind í greinargerð með frumvarpinu. Þau hafa verið sett í nýtt samhengi hér að ofan. Ef þessi kostur verður ofan á er brýnt að tryggja sem besta samvinnu stöðvarinnar við stofnanir, nefndir, félög og alla þá sem sinna málefnum lýðheilsu á einhvern hátt í samfélaginu. Umræða um staðarval á landsbyggðinni undanfarið er hins vegar ekki tímabær og hefur drepið málinu á dreif.

#### 2. Miðstöð lýðheilsu hjá Landlækniseimbættinu.

Miðað við hlutverk og starfsemi Landlækniseimbættisins í dag er skynsamlegt að kanna faglega kosti þess að koma hlutverki stöðvarinnar fyrir á sérstöku sviði innan Landlækniseimbættisins. Rök eru fyrir því að slíkt kunni að vera hagkvæmasti kosturinn fjárhagslega. Byggt yrði áfram á því starfi sem þar hefur verið unnið á undanförunum árum og áratugum. Lögð yrði áhersla á ráðgjafahlutverk og tengsl við upplýsingaöflun í heilbrigðiskerfinu tryggð með vaxandi rannsóknir og úrvinnslu á upplýsingum í huga. Þessi

nálgun er einnig í mestu samræmi við áður tilvitnaðar hugmyndir um “lárétta” hugmyndafræði lýðheilsustarfs.

3. Miðstöð lýðheilsu hjá Heilsugæslunni í Reykjavík/Heilsugæslu Íslands.

Að lokum kann sá valkostur að vera raunhæfur að tengja lýðheilsustöð starfsemi Heilsugæslunnar í Reykjavík sem hugsanlega gæti þróast í að verða Heilsugæsla Íslands. Með slíku fyrirkomulagi væri hægt að efla og styrkja starfsemi heilsugæslustöðva á landsvisu og á sama tíma efla og samræma lýðheilsustarf á landinu. Kostir þessa væru einnig tengsl lýðheilsustarfsins við ýmiss konar klíníska starfsemi og stuttar samskiptaleiðir. Þessi kostur hefur þó fengið minnsta umfjöllun og þarf meiri skoðanaskipta við innan heilsugæslunnar.

### **Lýðheilsuskóli (School of Public Health)**

Fræðileg umfjöllun á sviði lýðheilsu hefur verið af fremur skornum skammti hérlendis. Rannsóknir á sviði lýðheilsu hafa vissulega verið gerðar, og margar góðar, án þess að tengjast hugtakinu beint, en tækifæri til öflugra rannsókna á þessu sviði eru veruleg hérlendis. Skóli um lýðheilsu er ekki til hér, þó segja megji að megin vísir að slíku sé í heilbrigðisfræði læknadeildar. Slíkir skólar starfa nú við flesta háskóla í nálægum löndum og hafa verið veruleg lyftistöng lýðheilsu og forvarna með samþáttun allra þeirra sem að málinu koma, ekki hvað síst þeirra sem standa utan hefðbundinnar heilbrigðisþjónustu.

Landlæknisembættið leggur því til að nú þegar umræða fer fram um málefni lýðheilsu verði tækifærið notað til að huga að því að efla menntun á sviði lýðheilsu. Vel menntað fagfólk er undirstaða árangursríks lýðheilsustarfs. Skóli eða deild um lýðheilsu þarf að vera til á háskólastigi þar sem sameinuð er þekking frá öllum deildum háskólans, s.s læknadeildar, hjúkrunarfræðideildar, tannlæknadeildar, lyfjafræðideildar, félagsvísindadeildar, viðskipta- og hagfræðideildar, lagadeildar, verkfræðideildar, raunvísindadeildar og heimspekideildar.

Markmið skólans væru að:

1. veita góða menntun (meistara- og doktorsnám) á sviði lýðheilsu fyrir vísindamenn, stjórnendur og aðra sem starfa á sviði lýðheilsu og koma frá mismunandi fræðagreinum;
2. efla rannsóknir til að bæta heilbrigði fólks;
3. styrkja starf sem unnið er á sviði lýðheilsu;
4. vera ráðgefandi varðandi stefnumörkun á sviði lýðheilsu og
5. vekja athygli á lýðheilsu sem einni af grundvallarstöðum þess að standa vörð um heilsu og velferð fólksins í landinu.

Landlæknisembættið lýsir sig reiðubúið til að ræða uppbyggingu slíks náms hér á landi.

Mjög vel fer á því að tengja umræðu um stefnumótun, ráðgjöf og klíníska þjónustu á sviði lýðheilsu við framtíðarhugmyndir um akademíska stöðu lýðheilsu. Líklegt er að úr slíkri umfjöllun fái besta og affarasælasta lausn þessara mála.

## Lokaorð

Í ljósi umræðunnar hér að framan leggur Landlæknisembættið til að frumvarpið í heild verði unnið nánar og endurskoðað.

Meginþættir endurskoðunarinnar ættu að lúta að:

1. viðtækri skilgreiningu á lýðheilsu,
2. þriðjættum stöðum hugmyndafræði lýðheilsu,
3. nánari útfærslu á starfsemi sem ekki tengist núverandi lögbundnum nefndum og ráðum á borð við geðrækt, hreyfingu, umhverfisþætti o.s.frv.,
4. “láréttri” nálgun lýðheilsustarfs,
5. kostum lýðheilsuskóla og
6. mati á hagkvæmni þess að fella starfsemi lýðheilsustöðvar að núverandi skipulagi lýðheilsamála í landinu í stað þess að setja nýja stofnun á fót. Besti kosturinn í því efni væri að koma starfseminni fyrir sem sviði innan Landlæknisembættisins.

Virðingarfyllst,



Sigurður Guðmundsson,  
landlæknir