

Alþingi  
Erindi nr. Þ 133/1256  
Þomudagur 26.2.2007

LÝÐHEILSUSTÖÐ

Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti  
Vegmúli 3  
150 Reykjavík

Lýðheilsustöð	
Bnr: 052	Mótt: 18/8.06
Ábm: AEÓ	Ljósrt.til: AEÓ
Afgreiðsla með: bréfi <input type="checkbox"/>	
símtali <input type="checkbox"/>	tölvup. <input type="checkbox"/> LVM <input type="checkbox"/>

Reykjavík, 17.08.2006  
Tilv. 005/2006 - 0.52  
AEÓ

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um embætti landlæknis

Lýðheilsustöð þakkar veitt tækifæri til að veita umsögn um frumvarp til laga um embætti landlæknis sem unnið hefur verið á vegum heilbrigðisráðuneytisins.

Fjallað hefur verið um frumvarpsdrögin á fundi framkvæmdastjórnar og fylgir umsögn með bréfi þessu.

Virðingarfyllt

Anna E. Ólafsdóttir

Anna Elísabet Ólafsdóttir,  
forstjóri Lýðheilsustöðvar

## Umsögn Lýðheilsustöðvar

### um drög að frumvarpi að lögum um embætti landlæknis

Umsögn þessi er unnin skv. beiðni sem barst með bréf, dags. 23. júní 2006 og undirritað er af Ágústi Geir Ágústssyni. Tilefnið eru drög að frumvarpi að nýjum lögum um embætti landlæknis. Markmiðið með umsögn Lýðheilsustöðvar (LHS) er að stuðla að betri löggjöf á sviði heilbrigðismála og þar með bættu heilbrigði landsmanna. Útgangspunktur LHS er sá að skýr verkaskipting heilbrigðisstofnana stuðli að bættu lagaumhverfi. Til að ná þessu markmiði verða dregnir fram helstu snertifletir embættis landlæknis og LHS samkvæmt drögunum og settar fram tillögur til úrbóta. Hér á eftir verður fyrst gerð grein fyrir einstökum atriðum í drögunum (kafli I) og síðan verður almennt fjallað um skil embættis landlæknis og LSH og nauðsyn á endurskoðun laga um LHS (kafli II).

#### I. Um einstök atriði frumvarpsdraganna

##### *Ráðgjöf til almennings um heilbrigðismál*

Í frumvarpinu, 4. gr., a – liður, kemur fram að hlutverk landlæknis sé „að veita ráðherra og öðrum stjórnvöldum, heilbrigðisstarfsfólki og almenningi ráðgjöf um heilbrigðismál“. Í athugasemdum með frumvarpsdrögum segir m.a. á bls. 13: „...*auk þess sem hann hefur gefið út leiðbeiningar til almennings um heilbrigðismál.*“ Landlæknisembættið tók að sér einstaka forvarnarverkefni á meðan ekki var til stofnun eins og LHS. Með tilkomu þeirrar nýju stofnunar er eðlilegt að fræðslumál á sviði forvarna, a.m.k. þeim málaflokkum sem falla innan LHS og beinast að almenningi, séu í samvinnu við LHS. Í þessu sambandi má benda á að kveðið er á um samráð LHS við landlækni um þessi atriði í lögum um LHS nr. 18/2003, sbr. 2. mgr. 3. gr., f - liður. Sé landlækni einnig ætlað slíkt fræðsluhlutverk er eðlilegt að mæla fyrir um samráð sömu stofnana í lögum um landlækni til að samræmis sé gætt í löggjöf.

##### *Eftirlit með heilbrigði landsmanna*

Í frumvarpsdrögum kemur fram í 4. gr., f - lið að það sé hlutverk landlæknis „að fylgjast með heilbrigði landsmanna.“ Í athugasemdum við einstakar greinar frumvarpsins segir í athugasemd við 4. grein:

Samkvæmt f-lið er það hlutverk landlæknis að fylgjast með heilbrigði landsmanna. Hlutverk landlæknis er að þessu leiti **almenns eðlis** og lýtur að því að **greina breytingar** sem verða á heilsufari landsmanna og vekja athygli ráðherra og annarra stjórnvalda á þeim og veita ráðgjöf og gera tillögur til úrbóta ef við á.

LHS telur brýnt að hér verði kveðið skýrar á um við hvað er átt. Það er m.a. hlutverk LHS að vera stjórnvöldum til ráðgjafar um stefnumótun á sviði lýðheilsu og að stuðla að eflingu kennslu og rannsókna á sviði lýðheilsu í samstarfi við háskóla og aðrar menntastofnanir, sbr. 3. gr. laga um LHS. Að mati LHS verður að gera greinamun á því að safna saman upplýsingum úr heilbrigðisskrám annarsvegar og hinsvegar vinna að rannsóknum og könnunum á heilsufari þjóðarinnar og áhrifaþáttum á heilbrigði. LHS telur að það eigi að vera

á verksviði landlæknis að fara með úrvinnslu gagna úr gagnaskrá á landsvísu en að LHS fari með ábyrgð á rannsóknum og könnunum á heilbrigði þjóðarinnar og áhrifaþáttum heilsu. Nauðsynlegt er að þetta komi skýrt fram við endurskoðun lagaumhverfisins á þessu sviði.

### *Söfnun upplýsinga*

Í 1. mgr. 8. gr. frumvarpsdraganna segir:

Landlæknir skal, í samráði við ráðuneytið, skipuleggja og halda skrár á landsvísu um heilsufar, sjúkdóma, slys, lyfjaávisanir, fæðingar, starfsemi og árangur heilbrigðisþjónustunnar og þætti sem hafa áhrif á heilsu.

Ekkert er kveðið á um samstarf við LHS eða verkaskiptingu þegar kemur að síðasta þættinum sem eru áhrifaþættir á heilsu. Þrátt fyrir það að LHS hafi markvisst verið að byggja upp þekkingu og færni til að vinna einmitt með þennan þátt enda eitt af mikilvægum atriðum sem þurfa að liggja fyrir og skoðast faglega og skipulega þegar verið er að efla lýðheilsu, sem er einmitt markmiðið með stofnun LHS, sbr. 1. gr. laga um LHS. Í þessum efnum er LHS lögum samkvæmt í náinni samvinnu við vísindasamfélagið, bæði einstaka rannsóknastofnanir en einnig háskóla landsins sem og erlenda aðila. Af framangreindu er ljóst að gera þarf skýrari grein fyrir aðkomu LHS annarsvegar og landlæknis hinsvegar að söfnun upplýsinga um áhrifaþætti á heilsu, m.a. til að forðast rugling og tvíverknað.

Í 4. og 5. ml. 4. mgr. sömu greinar segir jafnframt:

Aðrar stofnanir sem heyra undir heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið og safna upplýsingum á heilbrigðissviði, s.s. Lyfjastofnun, Tryggingastofnun ríkisins og Lýðheilsustöð skulu jafnframt veita landlækni þær upplýsingar sem honum eru nauðsynlegar til að halda heilbrigðisskrár skv. 1. mgr. og til að sinna eftirliti samkvæmt lögum þessum. Skulu þessar stofnanir hafa samráð við landlækni um söfnun og skráningu þessara upplýsinga.

Þessa tvo málsliði þarf að skýra betur. Í þeim er kveðið á um skyldu á hendur LHS til að veita landlækni tiltekna upplýsingar og hafa samráð við hann um öflun og skráningu þeirra. Eins og frumvarpsdrögin líta út mun skapast óvissa um hvort LHS geti í þessu tilfelli tekist á við rannsóknir og/eða kannanir nema hafa til þess samþykki landlæknis og/eða hvort LHS eigi að biða þess að landlæknir skipi fyrir um tiltekna rannsókn. Þá getur einnig komið upp ágreiningur um hver eigi þá að standa straum af kostnaði við slíkar rannsóknir. Ef ætlunin er sú að LSH beri kostnaðinn af verkefnum í þágu landlæknis þá er nauðsynlegt að það komi skýrt fram í athugasemdum. Á sama hátt og óvissa getur skapast um hver beri kostnað af rannsóknum mun óvissa ríkja um hver beri faglega ábyrgð á hverri rannsókn fyrir sig.

Að mati LHS varða athugasemdir þær sem hér hafa verið gerðar við 8. gr. frumvarpsdraganna mikilvæg grundvallaratriði sem afar brýnt er að tekið verði á. Að óbreyttu mun ákvæðum laga um landlækni og LHS ægja saman um keimlík atriði og skapa óvissu um framkvæmd laganna og hugsanlega leiða til verri nýtingu þess fjár sem veitt er til málaflokksins.

### *Skilgreining forvarna*

LHS telur það vera til bóta að hugtakið forvarnir verði skilgreint í löggjöf um heilbrigðismál þar sem fram komi m.a. þau stig sem þær skiptast í. Þannig verði unnt að skipta verkefnum

milli ólíkra stofnana á einfaldari hátt þannig að ljóst sé hver beri ábyrgð á að sinna tilteknum málaflokki. Unnt væri að setja slíka skilgreiningu bæði í lög um landlækni og LHS.

## II. Almenn um lagaumhverfið

### *Skilin milli LHS og Landlæknisembættisins*

Hér að framan hafa verið gerðar nokkrar athugasemdir sem varða snertifleti LHS og Landlæknisembættisins enda er það mat LHS að nauðsynlegt sé að skerpa á því hvar ýmis verkefni falla milli þessara embætta. Heppilegt væri að gera skýrari grein fyrir þeim hlutverkum sem eiga að vera á ábyrgð hvors embættis fyrir sig. LHS bendir á að með lögnum sem gilda um stofnunina, nr. 18/2003, hafi löggjafinn falið henni að sinna fyrsta stigs forvörnum og jafnvel að hluta til annars stigs forvörnum og þá í samstarfi við aðra aðila, s.s. heilsugæsluna. Þannig er það skilningur LHS að löggjafinn hafi með lögnum um LHS ákveðið að stofnunin ætti að vera leiðandi samræmingaaðili í fyrsta stigs forvörnum á vegum hins opinbera og undir yfirstjórn heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti.

LHS vinnur að verkefnum sem ná til samfélagsins alls eða einstakra þjóðfélagshópa eftir því sem við á en aldrei á einstaklingsgrundvelli. Með tilkomu nýrrar stofnunar, LHS, ætti hið gamla embætti, Landlæknisembættið, að fara í gegnum þær breytingar sem tilkoma LHS hefur leitt til og hér eftir gegna því þrjú hlutverkum sem um er rætt í athugasemdum við lagafrumvarpið, eða a) ráðgefandi hlutverk b) eftirlitshlutverk og c) upplýsingasöfnun (eða það sem fram kemur hér á undan um úrvinnslu). Í athugasemdum við frumvarpsdrögin segir einmitt á bls. 13 að þetta sé áherslan en það endurspeglast ekki í hlutverkum sem talin eru upp í 4. grein frumvarpsdraganna. Samkvæmt 4. greininni hefur landlæknir gríðarlega breiðu og oft óljósu hlutverki að gegna.

Verði ekki gerður skýr greinamunur á hlutverki LHS annarsvegar og Landlæknisembættisins hinsvegar getur það skapað erfiðleika innan og milli stofnana þegar kemur að frumkvæði og ákvarðanatöku og þar með ábyrgð. Þannig skapast hætta á að ekki sé ljóst hver hafi umboð til athafna og þar með hætta á að tilteknu máli sé ekki sinnt eða jafnvel að tilteknu máli sé sinnt frá tveimur stöðum. Slíkt leiðir augljóslega til beins óhagræðis í ríkisrekstri auk þess að vera ruglingslegt fyrir landsmenn.

Lög um embætti landlæknis eru mikið framfaraskref og þau drög sem liggja fyrir um margt mjög góð en ljóst er að hlutverkalistinn er langur samkvæmt 4. grein frumvarpsdraganna og alls ekki til þess fallinn að skerpa skilin á milli verksviða Landlæknisembættisins og LHS.

Í frumvarpinu segir:

Landlækni eru falin tiltekin verkefni í lögum um sóttvarnir, lögum um almannavarnir og lögum um LHS og er ekki gert ráð fyrir breytingum á þeim lögum...

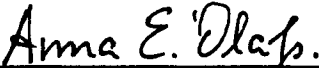
Miður er ef ekki á að nýta tækifærið og endurskoða jafnframt lög um LHS. Á fundi með fulltrúum heilbrigðisráðuneytisins, þeim Ágústi Geir Ágússyni og Ragnheiði Haraldsdóttur, þann 27. júní síðastliðinn, var bent á að ýmsu megi breyta í átt til hins betra, m.a. var lögð fram lögfræðileg samantekt sem jafnframt er fylgiskjal með þessari umsögn.

### Endurskoðun laga um LHS

Að mati LHS er nauðsynlegt að endurskoðun laga um LHS fari fram samhliða gerð nýrra laga um embætti landlæknis þannig að tekið verði á þeim snertiflötum og/eða skörun sem rakin hefur verið hér og hefur margvíslegt óhagræð í för með sér. LHS hefur þegar lagt fram lögfræðilega samantekt máli sínu til stuðnings, og varðar m.a. sérfræðiráð og landsnefnd. Þannig er reynslan af ráðherraskipuðum sérfræðiráðum og landsnefnd ekki nægjanlega góð og heppilegra ef LHS hefði umboð til að setja saman faghópa sérfræðinga eftir verkefnastöðu og viðfangsefnum hverju sinni. Þetta fyrirkomulag hefur LHS notað í viðbót við ráðherraskipuð ráð og reynst mjög vel. Við endurskoðun á lögum um LHS væri einnig mikilvægt að skerpa frekar á þeim málaflokkum sem falla undir LHS þannig að verkefni stöðvarinnar afmarkist ekki eingöngu við þá málaflokka sem komu frá fyrrum ráðum, nefndum og verkefnum sem komu til stöðvarinnar við stofnun. Dæmi um mjög mikilvæg lýðheilsuáhrif sem ættu að vera hjá LHS, en eru þar ekki, eru forvarnir gegn ofbeldi og forvarnir á sviði kynheilbrigðismála. Lýðheilsa er vítt hugtak og varðar mun fleiri þætti en nefndir eru í lögum um LHS og því getur það verið hamlandi fyrir starfseminu að vera með tæmandi upptalningu í lögum um LHS. Þá hefur verið bent á hversu mikið óhagræði það er fyrir stofnunina að vera með eyrnamerkt fé og forvarnarsjóð sem einskorðast við einn málaflokk í stað þess að vera með forvarnarsjóð lýðheilsu.

### III. Niðurstaða

LHS fagnar áformum um ný lög um embætti landlæknis og telur þau drög sem nú eru fram komin í marga staði góð. Í umsögn þessari hefur áherslan verið á þau atriði sem stofnunin telur að betur mætti fara. Einkum hafa verið nefnd atriði þar sem fyrirsjáanlegt er að óvissa verði um og óþarfa skörun lögmæltra verkefna stofnanna tveggja. Slíkt er til þess fallið að fjármunir og mannauður nýtist síður í þágu lýðheilsu. Við gerð umsagnarinnar hefur komið í ljós að mikil þörf er á að gera breytingar á lögum um LHS samhliða gerð laga um landlækni og er því sérstök áhersla lögð á þetta atriði af hálfu LHS. Athugasemdir LHS eru settar fram með það sameiginlega markmið að leiðarljósi að lög stofnanna tveggja stuðli að bættri heilsu landsmanna.

Virðingarfyllt,  
f.h. Lýðheilsustöðvar,  
  
Anna Elísabet Ólafsdóttir,  
forstjóri Lýðheilsustöðvar

Meðfylgjandi:  
Lögfræðileg álitgerð um lagaumhverfi Lýðheilsustöðvar