

Frumvarp til laga

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

(Lagt fyrir Alþingi á 139. löggjafarþingi 2010–2011.)

I. KAFLI

Breyting á lögum nr. 41/2007, um landlækni, með síðari breytingum.

1. gr.

1. gr. laganna ásamt fyrirsögn orðast svo:

Markmið.

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.

2. gr.

2. gr. laganna ásamt fyrirsögn orðast svo:

Embætti landlæknis og lýðheilsu.

Starfrækja skal embætti landlæknis og lýðheilsu undir yfirstjórn velferðarráðherra.

Landlæknir veitir embættinu forstöðu. Ráðherra skipar landlækni til fimm ára í senn að fengnu mati nefndar skv. 9. gr. laga um heilbrigðisþjónustu. Hann skal hafa sérfræðimenntun í læknisfræði, þekkingu á sviði lýðheilsu og víðtæka reynslu eða menntun á sviði stjórnunar.

Landlæknir ber ábyrgð á að embættið sem hann stýrir starfi í samræmi við lög, stjórnvaldsfyrirmæli og erindisbréf. Landlæknir ræður starfsfólk embættisins.

3. gr.

Við 3. gr. bætist nýr töluliður, 1. tölul., sem orðast svo:

1. *Lýðheilsustarf*: Felur í sér að viðhalda og bæta heilbrigði, líðan og aðstæður þjóðarinnar og þjóðfélagshópa með heilsuefningu, forvörnum og heilbrigðisþjónustu.

4. gr.

4. gr. laganna ásamt fyrirsögn flyst í I. kafla laganna og orðast svo:

Meginhlutverk embættisins.

Hlutverk embættis landlæknis og lýðheilsu er m.a. eftirfarandi:

- a. að veita ráðherra og öðrum stjórnvöldum, fagfólki og almenningi ráðgjöf og fræðslu um málefni á verksviði embættisins,
- b. að annast forvarna- og heilsuefningarverkefni,

- c. að efla lýðheilsustarf í samvinnu við aðra sem að þeim málum starfa og styðja við menntun á sviði lýðheilsu,
- d. að vinna að gæðapróun,
- e. að hafa eftirlit með heilbrigðisþjónustu og heilbrigðisstarfsmönnum,
- f. að hafa eftirlit með lyfjaávisunum og fylgjast með og stuðla að skynsamlegri lyfjanotkun landsmanna,
- g. að veita starfsleyfi til einstaklinga sem uppfylla skilyrði laga og reglugerða til notkunar starfsheita löggiltra heilbrigðisstétta,
- h. að stuðla að því að menntun heilbrigðisstarfsmanna sé í samræmi við kröfur heilbrigðisþjónustunnar á hverjum tíma,
- i. að sinna kvörtunum almennings vegna heilbrigðisþjónustu,
- j. að bera ábyrgð á framkvæmd sóttvarna, sbr. sóttvarnalög,
- k. að safna og vinna upplýsingar um heilsufar og heilbrigðisþjónustu,
- l. að meta reglulega árangur af lýðheilsustarfi og bera hann saman við sett markmið,
- m. að stuðla að rannsóknum á starfssviðum embættisins,
- n. að sinna öðrum verkefnum sem embættinu er falið að sinna samkvæmt lögum, stjórnvaldsfyrirmælum eða ákvörðun ráðherra.

Ráðherra er heimilt að skilgreina verkefni embættisins nánar með reglugerð.

Landlækni er enn fremur heimilt að gera samninga við háskólastofnanir og aðrar stofnanir um samstarf á sviði rannsókna, kennslu og þjónustu er tengjast verksviði embættisins.

5. gr.

Fyrirsögn I. kafla laganna verður: **Markmið, skipun landlæknis, skilgreiningar og hlutverk.**

6. gr.

Á eftir I. kafla laganna kemur nýr kafli, I. kafli A, **Fagrád og lýðheilsusjóður**, með tveimur nýjum greinum sem orðast svo ásamt fyrirsögnum:

- a. (3. gr. a.)

Fagrád.

Landlækni er heimilt að setja á fót fagrád á einstökum verksviðum embættisins sem í eiga sæti sérfróðir aðilar og fulltrúar stofnana og félagasamtaka á viðkomandi sviði. Fagrád skulu vera embættinu til ráðgjafar.

- b. (3. gr. b.)

Lýðheilsusjóður.

Starfrækja skal lýðheilsusjóð sem hefur það hlutverk að styrkja lýðheilsustarf sem samræmist markmiðum laga þessara, sbr. 1. gr., bæði innan og utan embættisins.

Embætti landlæknis og lýðheilsu ráðstafar fé úr lýðheilsusjóði í samráði við ráðherra og í samræmi við ákvæði reglugerðar sem ráðherra setur skv. 4. mgr.

Til lýðheilsusjóðs rennur hlutfall af innheimtu áfengisgjalds í samræmi við ákvæði laga um gjald af áfengi og tóbaki, hlutfall af brúttósölu tóbaks í samræmi við ákvæði laga um tóbaksvarnir og framlag úr ríkissjóði samkvæmt ákvæðum fjárlaga hverju sinni.

Ráðherra skal með reglugerð mæla nánar fyrir um ráðstöfun fjár úr lýðheilsusjóði.

7. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 5. gr. laganna:

- a. Í stað orðanna „heilbrigðisstarfsmanna og heilbrigðisstofnana“ í 1. másl. 2. mgr. kemur: heilbrigðisstarfsmanna, heilbrigðisstofnana og þeirra sem sinna lýðheilsustarfi.
- b. Á eftir orðinu „heilbrigðisstarfsmönnum“ í 2. másl. 2. mgr. kemur: og þeim sem sinna lýðheilsustarfi.

8. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 8. gr. laganna:

- a. Við 2. mgr. bætast tveir nýir töluliður, svohljóðandi:
 9. Skrá um sykursýki.
 10. Dánarmeinaskrá.
- b. Í stað orðanna „sjúkratryggingastofnunin og Lýðheilsustöð“ í 4. másl. 5. mgr. kemur: og sjúkratryggingastofnunin.

9. gr.

Fyrirsögn II. kafla laganna verður: **Eftirlit með heilbrigðisþjónustu.**

10. gr.

Við lögina bætast tvö ný ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

a. (I.)

Öll störf hjá landlæknisembættinu og Lýðheilsustöð eru lögð niður frá 1. janúar 2011. Starfsmönnum landlæknisembættisins og Lýðheilsustöðvar skal boðið starf hjá hinu nýja embætti frá og með sama tíma. Ákvæði 7. gr. laga nr. 70/1996 gilda ekki við ráðstöfun starfa samkvæmt þessu ákvæði.

Ráðherra er heimilt að flytja landlækni, sem skipaður er samkvæmt lögum um landlækni, í embætti landlæknis og lýðheilsu, skv. 36. gr. laga nr. 70/1996.

b. (II.)

Embætti landlæknis og lýðheilsu tekur frá 1. janúar 2011 annars vegar við eignum landlæknisembættisins og hins vegar við eignum Lýðheilsustöðvar sem og réttindum og skyldum þeirra að því er varðar framkvæmd þeirra laga sem falla undir málefna svið þeirra á þeim tíma.

11. gr.

Heiti laganna verður: **Lög um embætti landlæknis og lýðheilsu.**

II. KAFLI

Brottfall laga nr. 18/2003, um lýðheilsustöð.

12. gr.

Lög nr. 18/2003, um Lýðheilsustöð, falla úr gildi.

III. KAFLI
Gildistaka.
 13. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2011.

IV. KAFLI
Breytingar á öðrum lögum.

14. gr.

Breyting á lögum nr. 96/1995, um gjald af áfengi og tóbaki, með síðari breytingum.

7. gr. laganna orðast svo:

Af innheimtu áfengisgjaldi þeirra sem eru gjaldskyldir skv. 1. mgr. 2. gr. skal 1% renna í lýðheilsusjóð, sbr. lög um embætti landlæknis og lýðheilsu.

15. gr.

Breyting á lögum nr. 6/2002, um tóbaksvarnir, með síðari breytingum.

- a. Orðin „að höfðu samráði við tóbaksvarnanefnd og“ í 10. mgr. 8. gr. laganna falla brott.
- b. Í stað orðsins „tóbaksvarnanefnd“ í 1. mgr. 14. gr. laganna kemur: embætti landlæknis og lýðheilsu.
- c. 15. gr. laganna orðast svo:
 A.m.k. 0,9% af brúttósölu tóbaks skal renna í lýðheilsusjóð, sbr. lög um embætti landlæknis og lýðheilsu.

16. gr.

Breyting á sóttvarnalögum, nr. 19/1997.

Í stað orðanna „embætti landlæknis“ í 1. og 2. mgr. 4. gr. og 4. mgr. 6. gr. laganna kemur: embætti landlæknis og lýðheilsu.

17. gr.

Breyting á lögum nr. 61/1998, um dánarvottorð, krufningar o.fl.

- a. Á eftir 4. mgr. 10. gr. laganna kemur ný málsgrein sem orðast svo:
 Sýslumaður skal senda Hagstofu Íslands staðfestingu á andláti þar sem fram koma persónuauðkenni hins látna og dánardagur.
- b. Í stað orðanna „Hagstofu Íslands“ í 5. mgr. 10. gr. og 11. gr. laganna kemur: embættis landlæknis og lýðheilsu.
- c. Í stað orðsins „Hagstofan“ í 1. málsl. 6. mgr. 10. gr. laganna kemur: Embætti landlæknis og lýðheilsu.
- d. Í stað orðanna „Hagstofu Íslands“ í 4. tölul. 2. mgr. 14. gr. laganna kemur: embætti landlæknis og lýðheilsu.

18. gr.

Breyting á lögum nr. 16/2001 um lækningatæki.

- a. Í stað orðsins „landlæknir“ í 4. mgr. 1. tölul. 3. gr., 2. mgr. 5. gr., 8. gr., 2. mgr. 9. gr. og 1. mgr. 10. gr. laganna og orðsins „landlækni“ í 1. mgr. 10. gr. og 11. gr. kemur: Lyfjastofnun.
- b. Í stað orðsins „landlæknis“ í 1. mgr. 9. gr. og 12. gr. laganna og orðsins „hann“ í 1. mgr. 9. gr. kemur: Lyfjastofnunar, og: stofnunin.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Með frumvarpi þessu er lagt til að sameina Lýðheilsustöð og landlæknisembættið í eitt embætti, embætti landlæknis og lýðheilsu, sem ætlað er að vinna að eflingu lýðheilsu og tryggja gæði heilbrigðisþjónustu. Meginmarkmið með sameiningu þessara tveggja stofnana er að starfrækja eitt öflugt embætti á sviði lýðheilsu- og heilbrigðismála. Frumvarpið var unnið í nánu og góðu samstarfi við starfsmenn landlæknisembættisins og Lýðheilsustöðvar.

Hlutverk Lýðheilsustöðvar og landlæknisembættisins falla vel saman og samlegðaráhrif sameiningar eru margvísleg. Landlæknir hefur frá öndverðu sinnt ráðgjöf til stjórnvalda og tekið þátt í uppbyggingu á skipulegri heilbrigðisþjónustu hér á landi, m.a. með eftirliti með heilbrigðisþjónustunni og heilbrigðisstarfsmönnum. Málefni sem snerta lýðheilsu landsmanna og heilsuvernd hafa með tímanum þróast og orðið jafnframt drjúgur þáttur í starfi embættisins. Við stofnun Lýðheilsustöðvar árið 2003 fluttust ýmis verkefni tengd lýðheilsu á vegum embættis landlæknis til hinnar nýju stofnunar. Í dag sinna báðar þessar stofnanir ráðgjöf um heilbrigðismál til stjórnvalda og almennings, gefa út leiðbeiningar um vinnulag og framkvæmd verkefna og sinna rannsóknum. Því er raunsætt að sameina þessar stofnanir og þannig skapa tækifæri til að styrkja og efla starf þeirra enn frekar en nú er. Samhliða verður unnt að auka hagkvæmni í rekstri, draga úr yfirbyggingu og samnýta mannafla betur en hingað til, sérstaklega í verkefnum sem snúa að forvörnum, og koma í veg fyrir skörun verkefna.

Við sameiningu stofnananna er ekki gert ráð fyrir grundvallarbreytingum á hlutverkum þeirra tveggja stofnana sem sameinast. Hið nýja embætti mun taka við öllum þeim verkefnum sem landlækni er falið að sinna samkvæmt gildandi lögum um landlækni. Embætti landlæknis og lýðheilsu mun því annast leyfisveitingar, sóttvarnir, ráðgjöf, eftirlit, upplýsingasöfnun, gæðamál og skýrslugerð. Auk þess mun hið nýja embætti sinna verkefnum á sviði forvarna, heilsuefingar og lýðheilsu sem samkvæmt gildandi lögum um Lýðheilsustöð eru á ábyrgð Lýðheilsustöðvar.

Sameinuðu embætti er ætlað að standa vörð um heilbrigði og velferð þjóðarinnar. Það felst m.a. í því að efla vitund og þekkingu um margvíslega áhrifaþætti á heilbrigði og vellíðan þegnanna. Embættinu er ætlað að styrkja og efla lýðheilsustarf sem felst í ráðgjöf til stjórnvalda og almennings um aðgerðir til að viðhalda og bæta heilbrigði þjóðarinnar eða tilgreindra hópa í þjóðfélaginu með skipulegum og viðurkenndum aðferðum. Heilbrigði og velferð þjóða byggist á þeirri umgjörð sem stjórnvöld hverju sinni búa þegnum sínum. Það umhverfi sem fólk elst upp og lifir og hrærist í í sínu daglega lífi er sterkur áhrifavaldur á heilbrigði og vellíðan þess allt æviskeiðið. Mikilvægt er því fyrir stjórnvöld að hafa sér til ráðgjafar embætti þar sem þessi mál eru stöðugt í umræðu sem byggist á bestu þekkingu og reynslu á hverjum tíma. Deigla samræðna stjórnvalda, fagfólks og almennings um heilbrigði og vellíðan skapar síðan forsendur fyrir stjórnvöld til ákvarðanatöku sem byggist á bestu þekkingu á hverjum tíma.

Skilgreiningar á hugtakinu „lýðheilsa“ eru margar og hafa breyst í áranna rás. „Lýðheilsa“ er notað sem þýðing á enska heitinu „public health“. Með lýðheilsu er átt við aðgerðir hins opinbera og annarra í þeim tilgangi að viðhalda og bæta heilbrigði, líðan og aðstæður þjóðarinnar og þjóðfélagshópa með heilsuefingu, forvörnum og heilbrigðisþjónustu. Til þeirra teljast aðgerðir eða ráðstafanir sem stuðla að fækkun sjúkdóma og slysa, svo og aðgerðir er stuðla að heilsuefingu og forvörnum. Með heilsuefingu er átt við aðgerðir er miða að því að efla þekkingu og færni fólks og skapa þær aðstæður í samfélaginu er auðvelda því að hafa áhrif á eigið heilbrigði. Þetta er jákvætt hugtak sem byggist á þeirri sýn að heilbrigði sé hluti

mannréttinda einstaklinga. Heilsuefning krefst samræmdra, þverfaglegra aðgerða á samfélagslegum grunni og nær til þátta utan hefðbundinnar heilbrigðisþjónustu. Með því að skapa einstaklingnum aðstæður fyrir heilnæma lífshætti styður hugtakið við ábyrgð þeirra á að hafa áhrif á heilsu sína og vellíðan. Annar mikilvægur þáttur í lýðheilsustarfi eru forvarnir. Forvarnir eru aðgerðir sem beinast að samfélaginu öllu, hópum eða einstaklingum. Þær miða að því að efla heilbrigði, fyrirbyggja sjúkdóma og beita viðeigandi aðgerðum til að greina frávik svo beita megi snemmtækri íhlutun og hindra sjúkdómsþróun og fylgikvilla sjúkdóma sem þegar eru til staðar. Hugtakið er þríþætt: í fyrsta lagi felur það í sér verndandi aðgerðir til að draga úr áhættu á sjúkdómum, t.d. með greiningu sjúkdóma á forstigi eða hulinstigi, í öðru lagi hefðbundnar forvarnir fyrir einstaklinga sem beinast að ákveðnum aðstæðum og orsakabáttum er leitt geta til myndunar sjúkdóma og að lokum felur það í sér að koma í veg fyrir að þekktur sjúkdómur þróist frekar og dregið er úr neikvæðum afleiðingum hans.

Í frumvarpinu er lögð til sú breyting að dánarmeinasrá flytjist frá Hagstofu Íslands til embættis landlæknis og lýðheilsu. Eðlilegt þykir að rekstur dánarmeinasrár sé í höndum embættisins þar sem skráin byggist á upplýsingum úr dánarvottorðum sem verða til innan heilbrigðisþjónustunnar og innihalda álit læknis á líklegri dánarorsök viðkomandi einstaklings. Það fellur því mjög að hlutverki embættis landlæknis og lýðheilsu að starfrækja dánarmeinasrá sem er ein af meginuppsprettum upplýsinga um heilsufar landsmanna og því mikilvægur þáttur í vöktun og eftirliti með tíðni sjúkdóma og heilbrigðisþjónustu.

Þá er lögð til sú breyting í frumvarpinu að umsýsla og eftirlit með lækningatækjum, sem samkvæmt núgildandi lögum um lækningatæki er í höndum landlæknis, verði flutt frá landlæknisembættinu til Lyfjastofnunar. Samkvæmt núgildandi lögum um lækningatæki, nr. 16/2001, er landlækni falið að hafa eftirlit með öryggi lækningatækja og rétttri notkun. Markmið eftirlitsins er að koma í veg fyrir að sjúklingar verði fyrir tjóni og tryggja að framleiðsla, viðhald og notkun lækningatækja sé í samræmi við bestu fagþekkingu á hverjum tíma. Með frumvarpinu er ekki lögð til nein efnisleg breyting á framangreindum verkefnum heldur einungis að málaflökkurinn verði í heild sinni fluttur frá landlæknisembættinu til Lyfjastofnunar. Sú sérþekking sem er til staðar hjá Lyfjastofnun er varðar vinnuaðferðir við eftirlit með lyfjum og við beitingu ákveðinna verkferla við tæknieftirlit gerir það að verkum að málaflökkurinn fellur vel undir verkswið Lyfjastofnunar. Þá er Lyfjastofnun betur til þess fallin að sinna eftirlitinu þar sem stofnunin hefur þá fjölþættu fagþekkingu sem þarf til að sinna því víðtæka eftirlitshlutverki sem tilgreint er í lögum um lækningatæki.

Við hinu nýja embætti blasa margvísleg verkefni sem snerta allt lífshlaup landsmanna. Lýðheilsustarf nýrrar stofnunar mun felast í fjölbreyttum verkefnum sem snerta m.a. hreyfingu, mataræði og vaxandi offitu landsmanna, slysavarnir, tannvernd, geðvernd, sóttvarnir, kynheilbrigði, uppeldi og þroska barna, varnir gegn margs konar birtingarmyndum ofbeldis og forvarnastarf gegn notkun áfengis, tóbaks og annarra vímuefna. Sérstaklega þarf að huga að aðstæðum verðandi mæðra, barna og ungmenna, atvinnulausra, öryrkja og aldraðra og tryggja jöfnuð þegnanna. Embættið mun jafnframt standa vörð um gæði heilbrigðisþjónustunnar á öllum stigum hennar, þ.e. í forvarnastarfi, hjá heilsugæslu og hjá heilbrigðisstofnunum. Samhliða þessu mun embættið jafnframt bera ábyrgð á framkvæmd sóttvarna og hafa umsjón með gagnasöfnum á landsvísu um heilbrigðisþjónustuna og heilbrigði landsmanna. Allir þessir þættir tvinnast saman í þverfaglegri nálgun á meginhlutverk stofnunarinnar.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í greininni er gerð grein fyrir markmiðum laganna sem eru að stuðla að heilbrigði landsmanna og tryggja gæði heilbrigðisþjónustu og stuðla að því að lýðheilsustarf og heilbrigðisþjónusta byggist á bestu þekkingu og reynslu á hverjum tíma.

Um 2. gr.

Í 1. mgr. kemur fram að starfrækja skuli embætti landlæknis undir yfirstjórn velferðaráðherra.

Samkvæmt 2. mgr. veitir landlæknir embættinu forstöðu. Ráðherra skipar landlækni til fimm ára í senn. Sá sem skipaður er í embætti landlæknis skal hafa sérfræðimenntun í læknisfræði, þekkingu á sviði lýðheilsu og viðtæka reynslu eða menntun á sviði stjórnunar. Áður en skipað er í embættið skal hæfni umsækjenda um stöðuna metin af nefnd samkvæmt lögum um heilbrigðisþjónustu. Er hér vísað til nefndar skv. 2. mgr. 9. gr. laga nr. 40/2007, um heilbrigðisþjónustu.

Í 3. mgr. er mælt fyrir um þá ábyrgð og skyldur sem á landlækni hvíla. Samkvæmt ákvæðinu ber landlæknir ábyrgð á að embættið sem hann stýrir starfi í samræmi við lög, stjórnvaldsfyrirmæli og erindisbréf. Þá er jafnframt tekið fram í ákvæðinu að landlæknir ráði starfsfólk embættisins.

Um 3. gr.

Í greininni er að finna skilgreiningu á hugtakinu „lýðheilsustarf“ sem notað er í frumvarpinu og þörf er á að skilgreina.

Lýðheilsustarf felur í sér að viðhalda og bæta heilbrigði, líðan og aðstæður þjóðarinnar og þjóðfélagshópa með heilsueflingu, forvörnum og heilbrigðisþjónustu. Skilgreiningar á lýðheilsustarfi eru margar og hafa breyst í árána rás. Þessi skilgreining leggur áherslu á samfélagslega ábyrgð á því að viðhalda og bæta heilbrigði og á mikilvægi forvarna og vel skilgreindrar heilbrigðisþjónustu.

Um 4. gr.

Í 1. mgr. er kveðið á um hlutverk embættis landlæknis og lýðheilsu í fjórtán staflaðum. Þá er lagt til að greinin flytjist í I. kafla laganna.

Samkvæmt a-lið er það hlutverk embættisins að veita ráðherra og öðrum stjórnvöldum, fagfólki og almenningi ráðgjöf og fræðslu um málefni á verksviði stofnunarinnar. Slík ráðgjöf getur m.a. verið um aðgerðir til að viðhalda og bæta heilbrigði þjóðarinnar eða tilgreindra hópa í þjóðfélaginu með skipulegum og viðurkenndum aðferðum. Um getur verið að ræða ráðgjöf til stjórnvalda um stefnumótun á verksviði embættisins þar sem m.a. tillögum er beint til stjórnvalda um aðgerðir og forgangsröðun verkefna. Ákvarðanir og aðgerðir stjórnvalda hafa bein og óbein áhrif á líf þegnanna og heilbrigði þeirra. Sameinað embætti getur veitt stjórnvöldum og öðrum betur en nú þverfaglega ráðgjöf til að vinna að úrlausn fjölbættra verkefna sem eru á verksviði stofnunarinnar.

Samkvæmt b-lið er það hlutverk embættisins að annast forvarna- og heilsueflingarverkefni. Þverfagleg þekking í sameinuðu embætti skapar möguleika á umgjörð fyrir markvissari aðgerðir til að efla lýðheilsu landsmanna.

Samkvæmt c-lið er það hlutverk embættisins að efla lýðheilsustarf í samvinnu við aðra sem að þeim málum starfa og styðja við menntun á sviði lýðheilsu. Í því felst m.a. að styðja

við starfsemi stofnana og frjálsra félagasamtaka til eflingar lýðheilsu og forvarna. Færa má fyrir því rök að lýðheilsustarf sé í eðli sínu teymisvinna fjölmargra aðila, sérfróðra jafnt sem leikmanna og sjálfboðaliða. Með hliðsjón af því þykir samstarf við fjölbreytta flóru stofnana og frjálsra félagasamtaka forsenda þess að árangur verði af lýðheilsustarfi hér á landi.

Samkvæmt d-lið er það hlutverk embættisins að vinna að gæðaðróun. Er þar bæði átti við vinnu að gæðaðróun í lýðheilsustarfi og í heilbrigðisþjónustu. Nánar er kveðið á um vinnu landlæknis að gæðaðróun í heilbrigðisþjónustu í 11. gr. laga um landlækni og er vísað til umfjöllunar um það ákvæði í greinargerð við lögin.

Samkvæmt e-lið er það hlutverk embættisins að hafa eftirlit með heilbrigðisþjónustu og heilbrigðisstarfsmönnum. Nánar er kveðið á um eftirlit landlæknis með heilbrigðisþjónustu í 7. gr. laga um landlækni og er vísað til umfjöllunar sem fram koma við það ákvæði í greinargerð við lög um landlækni. Um eftirlit með heilbrigðisstarfsmönnum er kveðið nánar á um í III. kafla laga um landlækni og er vísað til umfjöllunar um einstök ákvæði þess í greinargerð við lög um landlækni.

Samkvæmt f-lið er það hlutverk embættisins að hafa eftirlit með lyfjaávisunum og fylgjast með og stuðla að skynsamlegri lyfjanotkun landsmanna. Um eftirlit og eftirlitsheimildir landlæknis með ávisunum lyfja er fjallað í IV. kafla laga um landlækni og er vísað til umfjöllunar um ákvæði þeirra í greinargerð við lög um landlækni.

Samkvæmt g-lið er það hlutverk embættisins að veita starfsleyfi til einstaklinga sem uppfylla skilyrði laga og reglugerða til notkunar starfsheita löggiltra heilbrigðisstétta.

Samkvæmt h-lið er það hlutverk embættisins að stuðla að því að menntun heilbrigðisstarfsmanna sé í samræmi við kröfur heilbrigðisþjónustunnar á hverjum tíma.

Samkvæmt i-lið er það hlutverk embættisins að sinna kvörtunum almennings vegna heilbrigðisþjónustu. Nánar er kveðið á um kvartanir til landlæknis og meðferð landlæknis á slíkum erindum í 12. gr. laga um landlækni og er vísað til umfjöllunar um það ákvæði í greinargerð við lögin.

Samkvæmt j-lið er það hlutverk embættisins að bera ábyrgð á framkvæmd sóttvarna, sbr. sóttvarnalög.

Samkvæmt k-lið er það hlutverk embættisins að safna og vinna upplýsingar um heilsufar og heilbrigðisþjónustu. Nánar er kveðið á um upplýsingasöfnun landlæknis í 8. gr. laga um landlækni og er vísað til umfjöllunar um það ákvæði í greinargerð við lögin.

Samkvæmt l-lið er það hlutverk embættisins að meta reglulega árangur af lýðheilsustarfi og bera hann saman við sett markmið. Mikilvægt er að lýðheilsustarf byggist á bestu þekkingu og reynslu á hverjum tíma með vel skilgreind markmið svo hægt sé að meta árangur. Sameinað embætti skapar nauðsynlega umgjörð fyrir slíkt starf.

Samkvæmt m-lið er það hlutverk embættisins að stuðla að rannsóknum á starfssviðum embættisins. Í hlutverkinu felst að embættið skuli beita sér fyrir því að rannsóknir séu gerðar á starfssviðum embættisins, að embættið skuli veita rannsóknaraðilum þann stuðning og aðstöðu sem embættið er fært um að veita og eftir atvikum aðgang að upplýsingum úr heilbrigðisskrám í samræmi við þær reglur sem um slíkan aðgang gilda.

Að lokum er tekið fram í n-lið að embættið skuli sinna öðrum verkefnum sem því er falið að annast samkvæmt lögum eða reglugerðum.

Í 2. mgr. er kveðið á um að ráðherra skuli vera heimilt að skilgreina verkefni embættisins nánar með reglugerð.

Að lokum er tekið fram í 3. mgr. að landlækni sé heimilt að gera samninga við háskóla- stofnanir og aðrar stofnanir um samstarf á sviði rannsókna, kennslu og þjónustu er tengjast verksviði embættisins.

Um 5. gr.

Í greininni er lagt til að gerð verði breyting á fyrirsögn I. kafla laganna.

Um 6. gr.

Í nýrri 3. gr. a er gert ráð fyrir því að heimilt verði að starfrækja innan embættis landlæknis og lýðheilsu fagråd á einstökum sviðum lýðheilsamála. Í núgildandi lögum eru tilgreind þau ráð sem skulu starfa innan Lýðheilsustöðvar. Þykir sú tilhögun ekki lengur eiga við og er því lagt til að heimilt verði að starfrækja fagråd á einstökum sviðum innan embættisins. Með þessu nýja fyrirkomulagi skapast möguleikar á að fyrsta stigi forvarna sé beitt í samþættu formi þannig að samtímis sé sjónum beint t.d. að tóbaksvörnum, vörnum gegn kynsjúkdómum og áfengis- og vímuvörnum ofl. en ekki hverjum þætti aðskildum fyrir sig.

Í nýrri 3. gr. b er lagt til að starfræktur verði lýðheilsusjóður sem hefur það hlutverk að styrkja lýðheilsustarf sem samræmist markmiðum laganna bæði innan og utan embættisins. Þá er gert ráð fyrir að sá hluti af áfengisgjaldi sem áður rann til Forvarnasjóðs renni til lýðheilsusjóðs og einnig hlutfall af brúttósölu tóbaks. Hlutverk sjóðsins er víkkað út í samræmi við þær faglegu áherslur að heildræn nálgun í forvarnastarfi skili mestum árangri og einnig í samræmi við þróun fjárveitinga til Forvarnasjóðs síðastliðin ár með sérstöku framlagi til heilsueflingar og lýðheilsustarfs. Um leið verður ákveðinn faglegur mælikvarði settur til hliðsjónar er kemur að úthlutun styrkja úr sjóðnum og mun sá mælikvarði m.a. ákvarðast af lýðheilsu- og heilbrigðis- og velferðarmarkmiðum stjórnsvalda hverju sinni. Gert er ráð fyrir að ráðherra mæli nánar fyrir um ráðstöfun fjár úr lýðheilsusjóði, m.a. um að tilteknu hlutfalli af ráðstöfunarfé sjóðsins skuli varið í lýðheilsustarf hjá embætti landlæknis og lýðheilsu.

Um 7. gr.

Í samræmi við þá meginbreytingu sem fram kemur í frumvarpi þessu um sameiningu landlæknisembættisins og Lýðheilsustöðvar er lögð til sú breyting að við 5. gr. laganna bætist við þeir einstaklingar sem sinna eiga lýðheilsustarfi. Að öðru leyti er vísað til skýringa í greinargerð við 5. gr. laga um landlækni.

Um 8. gr.

Í greininni er lagt til að tvær nýjar skrár bætist við 2. mgr. 8. gr. laganna í 9. og 10. tölul.

Í 9. tölul. kemur *skrá um sykursýki*. Í skrána fara upplýsingar um öll tilvik sykursýki sem greinast í sjúklingum á Íslandi. M.a. eru skráðar upplýsingar um sjúkdóminn, meðferð og árangur meðferðar og afdrif sjúklinga. Sykursýki er vaxandi heilbrigðisvandamál á Íslandi og mikilvægt er að embættinu verði veitt heimild til að halda skrá yfir þróun hennar hér á landi, eins og nú er gert í vaxandi mæli meðal nágrannaþjóða okkar.

Í 10. tölul. kemur *dánarmeinaskrá*. Í skrána fara upplýsingar um dánarorsakir landsmanna. Dánarmeinaskrá byggist á upplýsingum af dánarvottorðum. Dánarvottorð verða til innan heilbrigðisþjónustunnar og innihalda álit læknis á líklegri dánarorsök viðkomandi einstaklings. M.a. eru skráðar upplýsingar um dánardag, dánarstað, dánarmein og undirliggjandi orsakir og dánartilvik. Dánarmeinaskrá er ein af meginuppsprettum upplýsinga um heilsufar landsmanna og því mikilvægur þáttur í vöktun og eftirliti með tíðni sjúkdóma og heilbrigðis-

þjónustu. Þá er hún forsenda þess að hægt sé að vakta dánartíðni með skilvirkum hætti vakni grunur um sjúkdómsfaraldur.

Að öðru leyti er vísað til skýringa í greinargerð við 8. gr. laga um landlækni.

Um 9. gr.

Í greininni er lagt til að gerð verði breyting á fyrirsögn II. kafla laganna.

Um 10. gr.

Í ákvæði til bráðabirgða I er lagt til að öll störf hjá landlæknisembættinu og Lýðheilsustöð verði lögð niður frá 1. janúar 2011. Gert er ráð fyrir að öllum starfsmönnum þessara stofnana verði boðin störf hjá embætti landlæknis og lýðheilsu. Með ákvæðinu er tryggt að ekki þurfi að auglýsa þau störf sem þessir starfsmenn verða ráðnir í. Að öðru leyti fer um réttindi þeirra samkvæmt lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, lögum um kjarasamninga opinberra starfsmanna og lögum um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins. Í ákvæðinu er jafnframt kveðið á um að ráðherra sé heimilt að flytja landlækni, sem skipaður er samkvæmt lögum um landlækni, í embætti landlæknis og lýðheilsu, samkvæmt 36. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, með síðari breytingum.

Í ákvæði til bráðabirgða II er kveðið á um yfirtöku embættis landlæknis og lýðheilsu frá 1. janúar 2011 á eignum annars vegar landlæknisembættisins og hins vegar eignum Lýðheilsustöðvar, sem og yfirtöku réttinda og skyldna þessara stofnana að því er varðar framkvæmd þeirra laga sem falla undir málefnavið þeirra á þeim tíma.

Um 11. gr.

Í greininni er lagt til að breyting verði gerð á heiti laganna til samræmis við þá meginbreytingu sem felst í frumvarpi þessu að sameina landlæknisembættið og Lýðheilsustöð.

Um 12. gr.

Í greininni er lagt til að lög um Lýðheilsustöð verði felld brott.

Um 13. gr.

Gert er ráð fyrir að lög in öðlist gildi 1. janúar 2011.

Um 14. og 15. gr.

Í greinunum er kveðið á um breytingu á lögum um gjald af áfengi og tóbaki og lögum um tóbaksvarnir sem gera þarf vegna tilkomu lýðheilsusjóðs.

Um 16. gr.

Í greininni eru lagðar til breytingar á sóttvarnalögum, í samræmi við þá breytingu sem felst í frumvarpi þessu, að ábyrgð á framkvæmd sóttvarna færist yfir til embættis landlæknis og lýðheilsu.

Um 17. gr.

Samkvæmt greininni er lagt til að embætti landlæknis og lýðheilsu verði falin þau verkefni sem Hagstofa Íslands gegnir samkvæmt núgildandi lögum. Gert er ráð fyrir að orðalagi greinanna verði breytt þannig að í stað þess að Hagstofa Íslands fari með umsýslu dánar-meinaskrár muni það hlutverk flytjast til embættis landlæknis og lýðheilsu.

Um 18. gr.

Samkvæmt greinni er lagt til að umsýsla og eftirlit með lækningatækjum, sem samkvæmt núgildandi lögum um lækningatæki er í höndum landlæknis, verði flutt frá landlækni til Lyfjastofnunar og að orðalagi greinanna verði breytt í samræmi við það.

Fylgiskjal.

*Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:*

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 41/2007, um landlækni, með síðari breytingum, og um brottfall laga nr. 18/2003, um Lýðheilsustöð, vegna stofnunar nýs embættis landlæknis og lýðheilsu.

Með frumvarpinu er lagt til að lög um Lýðheilsustöð falli úr gildi og að lögum um landlækni verði breytt þannig að starfsemi og skyldur Lýðheilsustöðvar falli undir landlækni, en með frumvarpinu er ætlunin að sameina þessar stofnanir í eina. Meginmarkmiðið með sameiningunni er að starfrækja eitt öflugt embætti á sviði heilbrigðismála og lýðheilsu en að hluta til hefur verið skörun á starfsemi þeirra er snerta málefni sem ná yfir lýðheilsu landsmanna og heilsuvernd. Samlegðaráhrifin eru talin vera margvísleg en sameiningunni er ætlað að styrkja og efla þá vinnu sem snýr að lýðheilsu og heilsuvernd og skapa tækifæri fyrir ný og markvissari vinnubrögð á þessu sviði. Sameiningin mun einnig auka fjárhagslega hagkvæmni í rekstri, draga úr yfirbyggingu og leiða til betri nýtingar mannafla, sérstaklega í verkefnum sem snúa að forvörnum. Ekki hefur þó verið unnin sérstök úttekt á fjárhagslegum samlegðaráhrifum stofnananna tveggja eða rekstraráætlun gerð fyrir sameiginlega stofnun á vegum heilbrigðisráðuneytisins. Heilbrigðisráðuneytið telur engu síður ljóst að talsverð hagræðing verði í rekstri í kjölfar þessarar sameiningar þannig að unnt verði að mæta aðhaldsmarkmiði næsta árs en fjárveitingar beggja stofnana lækka um 9% samkvæmt fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2011 vegna áforma um samdrátt í ríkisútgjöldum.

Við sameininguna er ekki gert ráð fyrir grundvallarbreytingum á hlutverkum þeirra tveggja stofnana sem sameinast. Að undanskildum þremur breytingum mun hið nýja embætti taka við öllum þeim verkefnum sem landlækni er falið að sinna samkvæmt gildandi lögum um landlækni, ásamt því að sinna verkefnum á sviði forvarna, heilsueflingar og lýðheilsu sem falla undir gildandi lög um Lýðheilsustöð. Í fyrsta lagi er lögð til sú breyting að dánarmeinasrá flytjist frá Hagstofu Íslands til hins nýja embættis landlæknis og lýðheilsu. Eðlilegt þykir að rekstur dánarmeinaskrár sé í höndum embættisins þar sem skráin byggir á upplýsingum úr dánarvottorðum sem verða til innan heilbrigðisþjónustunnar og innihalda álit lækni á líklegri dánarorsök viðkomandi einstaklings. Hjá Hagstofunni hefur einn starfsmaður í fullu starfi ásamt lækni í hlutastarfi haft umsjón með dánarmeinaskránni og í ár er umsýslukostnaður við það áætlaður 8,4 m.kr. Á árinu 2011 áætla Hagstofan hins vegar 3 m.kr. í umsýslukostnað dánarmeinaskrár, en vegna sparnaðarmarkmiða hefur læknum verið sagt upp og starfshlutfall lækkað í 50%. Hagstofan telur að fjárveitingin dugi til að uppfylla kröfur ESB um dánarorsakir. Ýrtruðu kröfur rannsóknaraðila verða þó ekki uppfylltar en Hagstofan telur að rannsóknaraðilar eigi sjálfir að bera viðbótarkostnað vegna ítarlegri skrár.

Miðað er við að sú fjárveiting sem Hagstofan ætlar til verkefnisins á árinu 2011 færist til embættis landlæknis og lýðheilsu.

Í öðru lagi er lögð til sú breyting að umsýsla og eftirlit með lækningatækjum verði flutt frá landlæknisembættinu til Lyfjastofnunar. Ekki er lögð til efnisleg breyting á framan- greindum verkefnum heldur einungis að þau færist til Lyfjastofnunar en sú sérþekking sem þar er til staðar á vinnuáðferðum við eftirlit með lyfjum og við beitingu ákveðinna verkferla við tækniefirlit gerir það að verkum að málaflökkurinn fellur vel undir verksvið stofnunar- innar. Landlæknisembættið fékk framlag í fjárlögum 2000 sem svarar til um 5 m.kr. á verð- lagi í dag vegna eftirlits með lækningatækjum og er gert ráð fyrir að sú fjárveiting flytjist til Lyfjastofnunar.

Í þriðja lagi er lagt til að landlæknir haldi skrá um sykursýki og að í hana fari upplýsingar um öll tilvik sykursýki sem greinast í sjúklingum á Íslandi. Hér er um nýtt verkefni að ræða sem ekki verður fjármagnað með nýjum fjárveitingum, heldur mun embættið þurfa að sjá fyrir þeim kostnaði sem til fellur vegna verkefnisins innan síns útgjaldaramma en áætlað er að kostnaður vegna hugbúnaðarvinnu verði um 2 m.kr. Annar umsýslukostnaður er áætlaður óverulegur. Kostnaður við sameiningu stofnananna og við flutning í nýtt húsnæði er áætlaður 30 m.kr. og er miðað við að honum verði mætt með því að ganga á ónýttar fjárveitingar stofnananna frá fyrri árum, en þær námu alls 79,2 m.kr. um síðustu áramót.

Stefnt er að því að nýja stofnunin flytji í nýtt húsnæði á næsta ári og var auglýst eftir húsnæði í maí. Auglýsingin byggðist á húsrýmisáætlun sem Framkvæmdasýsla ríkisins (FSR) vann að í samráði við heilbrigðisráðuneytið og hlutaðeigandi stofnanir og var niðurstaðan sú að um 1.600 fermetra húsnæði þyrfti fyrir hið nýja embætti. Ellefu tilboð bárust og var FSR falið að fara yfir tilboðin og var niðurstaðan sú að lagt var til að samið yrði við eigendur að húsnæði að Laugavegi 178 en um er að ræða 1.620 fermetra húsnæði og er leiguverðið 1.500 krónur á fermetra, þ.e. ársleiga sem nemur á 29 m.kr. Heilbrigðisráðuneytið óskaði hins vegar eftir því að ganga til samninga um hluta húsnæðis Heilsuverndarstöðvarinnar við Barónsstíg. Þar er um er að ræða 1.850 fermetra húsnæði og er leiguverðið 1.850 krónur á fermetra, þ.e. ársleiga upp á 41 m.kr. eða um 41% hærri en það tilboð sem Framkvæmda- sýslan mælti með. Ekki hefur fengist niðurstaða í viðræður við eigendur Heilsuverndar- stöðvarinnar að svo stöddu.

Núverandi húsnæði hlutaðeigandi stofnana er þannig að landlæknisembættið leigir 937 fermetra húsnæði við Austurströnd á Seltjarnarnesi þar sem leiguverð er 2.124 krónur á fermetra og Lýðheilsustöð leigir 582 fermetra húsnæði við Laugaveg 116 af Fasteignum ríkisins og er leiguverðið þar 700 krónur á fermetra. Við flutning í nýtt húsnæði falla leigu- greiðslur vegna núverandi húsnæðis Lýðheilsustöðvar niður, en samningurinn vegna húsnæðis landlæknisembættisins er við einkaaðila og eru 17 ár eftir af honum. Nýtt embætti landlæknis og lýðheilsu eða heilbrigðisráðuneytið geta endurleigt húsnæðið en líklegt er vegna stöðu á fasteignamarkaði að leiguverð verði lægra en núverandi greiðslur til eigenda þess. Ef ekki tekst að endurskoða núverandi leigusamning með það að markmiði að lækka leigugreiðslur mun mismunurinn á núverandi leigugreiðslum og tekjum vegna endurleigu falla á hið nýja embætti eða heilbrigðisráðuneytið.

Fjárveitingar nýs embættis landlæknis og lýðheilsu verða þær sömu og hefðu annars gengið til hvorrar stofnunar, en samkvæmt fjárlagafrumvarpi ársins 2011 eru fjárveitingarnar alls 665,6 m.kr. Til að mæta auknum húsnæðiskostnaði þarf því að forgangsraða og hagræða í rekstri aukalega sem nemur 2% af ramma stofnunarinnar og jafnvel meira ef ekki tekst að

leigja út húsnæðið á Seltjarnarnesi fljótt eða ef leigugjald er lægra en 2.124 kr. á fermetra á mánuði.

Frumvarpið gerir ráð fyrir að í stað Forvarnasjóðs komi Lýðheilsusjóður og að í hann renni 1% af innheimtu áfengisgjaldi í stað Forvarnasjóðs og að hann fái einnig lögboðið framlag sem svari til 0,9% af brúttósölu tóbaks eða jafnmikið og skylt er að verja til tóbaksvarna samkvæmt gildandi lögum. Fjárveitingar hins nýja Lýðheilsusjóðs munu aukast um 85 m.kr. og verða 223,7 m.kr. þar sem þetta tóbaksvarnaframlag mun eftirleiðis renna í sjóðinn.

Fjármálaráðuneytið telur slíka mörkun tekna ríkisins og fyrir fram lögbindingu fjárframlaga eins og gert er í frumvarpinu vera afar óheppilegt fyrirkomulag sem fellur ekki vel að vinnulagi við rammafjárlagagerð ríkisins og beitingu fjárstjórnarvalds Alþingis. Ráðuneytið telur að tekjur sem kveðið er á um í lögum og teljast til ríkistekna eigi að renna í ríkissjóð og að ákvörðun um fjárheimildir verkefna eigi að taka í fjárlögum hverju sinni fremur en að fylgja sjálfkrafa þróun í einum tilteknum tekjustofni. Núverandi fyrirkomulag, þ.e. að einum úthlutunarsjóði séu markaðar tiltekna tekjur til úthlutunar, er á skjön við það sem almennt gerist og væri heppilegra að fjárveitingar Lýðheilsusjóðs væru ákveðnar með sambærilegum hætti og á við um aðra úthlutunarsjóði miðað við stefnumörkun og áherslur í málaflokknum. Þá verður að telja vandséð hvers vegna þessi tilteknu verkefni eigi að ráðast af fjármögnun með broti af áfengisgjaldi fremur en beinu framlagi úr ríkissjóði eins og flest önnur starfsemi og þar með að þau fái e.t.v. umtalsverða hækkun á fjárheimild þegar gerðar eru hækkanir á gjaldinu til tekjuöflunar fyrir ríkissjóð eða rýrni e.t.v. á öðru tímabili þegar gjaldið væri látið haldast óbreytt jafnvel um lengri tíma.

Þá er bent á að með frumvarpinu eru felld niður fyrra fyrirkomulag og viðmið fyrir úthlutunarreglum vegna styrkveitinga úr Lýðheilsusjóði. Núverandi fyrirkomulag er með þeim hætti að stjórn Forvarnasjóðs er í höndum áfengis- og vímuvarnaráðs sem gerir tillögur til heilbrigðisráðherra um veitingu styrkja úr sjóðnum til verkefna á sviði áfengis- og vímuvarna. Með frumvarpinu verður áfengis- og vímuvarnaráð lagt niður og engin stjórn yfir sjóðnum en embætti landlæknis og lýðheilsu er ætlað í þess stað að ráðstafa fé úr Lýðheilsusjóði í samráði við heilbrigðisráðherra og samkvæmt reglum sem hann setur en þær liggja ekki fyrir á þessu stigi. Má telja að tilgangur úthlutana úr sjóðnum og fyrirkomulag þeirra verði fremur óljóst í lögum.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum verður ekki séð að það muni hafa í för með sér aukin útgjöld fyrir ríkissjóð til frambúðar heldur að sameinuð stofnun verði betur í stakk búin til að mæta þeim aðhaldsmarkmiðum sem henni eru sett í fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2011, sem nema alls 51,1 m.kr. Þó er gert ráð fyrir að til falli einskiptis útgjöld á næsta ári vegna stofn- og kostnaðar við sameininguna sem nemi um 30 m.kr. Val heilbrigðisráðuneytisins á húsnæði fyrir hið nýja embætti kann þó að hafa í för með sér að leigja þurfi meira húsnæði en þörf er á samkvæmt mati og að leiguverð gæti orðið töluvert hærra en fyrir það húsnæði sem hagstæðast þótti í útboði.