

Alþingi
Nefndasvið
Austurstræti 8 – 10
101 Reykjavík

nefnasvid@althingi.is

12. desember 2020

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á sóttvarnalögum, nr. 19/1997 (opinberar sóttvarnarráðstafanir o.fl.), 329. mál.

Viðureign þjóða heims við Covid-19 faraldurinn hefur nú staðið hátt í eitt ár. Hér á landi greindust fyrstu smitin í lok febrúar og byrjun mars og fram til þessa eru smitin orðin 5.552. Dánartíðni hjá þeim sem greinst hafa með Covid-19 er hér lægri en í helstu samanburðarríkjum¹ eða um 0,5% en hæst í Bretlandi og á Ítalíu um 3,6%. Fjöldi andláta sem hlutfall af íbúafjölda er ríflega 80 reiknað á hverja milljón íbúa örlítið hærra en í Noregi og Finnlandi en mun lægri en í öðrum ríkjum í þessum hópi, hæst er þessi tala á Ítalíu og Spáni, rúmlega 1000. Í fyrstu bylgju faraldursins greindust hér fleiri smit² en í þessum ríkjum og má það að hluta skýra með því að mörg sýni voru tekin og greind. Frá apríllokum til síðari hluta september greindust fá smit en síðan tók þeim að fjölga aftur. Frá lokum október hefur þeim fækkað mikið.

Enginn vafi er á að umfangsmikil smitgreining, rakning smita, viðbrögð heilsugæslu og sjúkrahúsa, jákvæð þátttaka almennings ásamt fámenni og dreifðri byggð á ríkastan þátt í hve vel hefur tekist að halda faraldrinum og afleiðingum hans í skefjum. Á engan er hallað þótt tækifærið sé nýtt til að taka undir almenna viðurkenningu á frammistöðu þríeykisins þ.e. sóttvarnalæknis, landlæknis og yfirlögregluþjóns almannavarna.

Nú eru að koma fram bóluefni sem virðast geta ráðið bug á faraldrinum og svo virðist að á fyrri hluta næsta árs verði jafnvel unnt að bólusetja það marga að hjarðónæmi geti náðst og að faraldurinn fjari út.

Þannig eru að verða tímamót sem gefa tilefni til að velta vöngum um hvernig til hefur tekist.

¹ Bretland, Danmörk, Finnland, Frakkland, Írland, Ísland, Ítalía, Noregur, Svíþjóð, Spánn og Þýskaland.

² Fjöldi smita á dag á hverja milljón íbúa að meðaltali yfir 7 daga.

Nauðsyn rannsókna

Samtök atvinnulífsins telja nauðsynlegt að stjórnvöld láti fara fram óháða rannsókn á faraldrinum hér á landi, hvernig til hafi tekist um sóttvarnir, hverjar afleiðingarnar hafi verið á efnahag fólks og fyrirtækja, hverjar félagslegar og heilsufarslegar afleiðingar séu og ekki síst hvernig takast eigi á við hliðstæða atburði sem síðar kunni að verða. Þessi rannsókn verður að eiga sér stað undir stjórn óháðra aðila sem geta kallað til sín sérfræðinga, bæði þá sem tekið hafa þátt í viðbrögðum við faraldrinum sem og aðra sem lagt geta mat á einstaka þætti.

Með þessari rannsókn er ekki verið að leggja til að finna sökudólga eða leggja ábyrgð á einstaka aðila eða stofnanir sem sinnt hafa mikilvægu hlutverki heldur einungis að tryggja faglega gagnrýni svo unnt sé að læra sem mest af faraldrinum til frambúðar.

Spurningar sem svara þarf fjalla um hvaða ákvæði í reglugerðum um takmörkun á samkomum skiluðu mestum árangri til að fækka smitum og hverjar höfðu síður áhrif. Eins hvort rétt sé að vinnustaðir lúti sömu reglum og almennar samkomur. Í fyrra tilvikinu kemur fólk saman til starfa dag eftir dag, oftast sömu einstaklingarnir en utanaðkomandi ekki. Í síðara tilvikinu kemur saman fólk úr ýmsum áttum án innbyrðis tengsla. Hverju skilar til að mynda takmörkun um 10 manna hámarksfjölda á samkomum umfram 20 manna hámark eða 100 manna? Er hægt að leggja að jöfnu samkomur innan dyra og utan í þessu samhengi?

Sóttkví er nú beitt í tvær vikur sem getur verið mjög íþyngjandi. Það þarf að koma fram hvernig áhætta breytist ef sóttkví takmarkast við 10 daga eða eina viku í stað 14 daga, hugsanlega gæti einstaklingur borið leifar af smiti en á móti kemur ávinningurinn af því að hann hverfi aftur til leiks og fyrri starfa. Einnig þarf að fjalla um einstök alvarleg hópsmit. Var hægt að sjá fyrir að tiltekna aðstæður gætu skapast og voru til lausnir til að bregðast við fyrir fram? Greina þarf hvernig er ákjósanlegast að auka getu heilbrigðiskerfisins til að takast á við tímabundinn heilbrigðisvanda svo sem farsóttir.

Meta þarf efnahagsleg áhrif sóttvarnaaðgerða

Í heildarúttekt á faraldrinum og afleiðingum hans þarf að fjalla um efnahagsleg áhrif heildstætt, sem og áhrif einstakra sóttvarnaaðgerða. Starfshópur er að störfum á vegum stjórnvalda sem metur efnahagsleg áhrif sóttvarna til skamms tíma og lýkur hópurinn störfum um áramótin. Ljóst er hins vegar að afleiðingar faraldursins og efnahagsleg áhrif munu ekki koma að fullu fram fyrr en eftir að viðspyrnan er hafin og faraldurinn hefur liðið undir lok. Við blasir við að efnahagssamdráttur hér á landi verður meiri en í samanburðarríkjunum og að hallarekstur hins opinbera verður mikill og viðvarandi með tilheyrandi skuldaférfun ríkissjóðs. Framlögð áætlun ríkisfjármála gefur til kynna að hallarekstur árána 2020-2025 muni nema yfir 1.000 milljörðum, sem svarar

þremur milljónum króna á hvern íbúa, sökum veirufaraldursins og tengdra aðgerða. Slík þróun er ógn við líf skjör almennings, efnahagslegan stöðugleika og framtíðarfjármögnun velferðarkerfisins, þar á meðal heilbrigðiskerfisins.

Þá hefur atvinnuleysi aukist verulega í nær öllum atvinnugreinum í kjölfar faraldursins og sóttvarnaraðgerða honum tengdum. Atvinnuleysi í hverjum mánuði er í sögulegum hæðum og eru tugir þúsunda án atvinnu sem stendur. Afleiðingar þess eru alvarlegar. Atvinnuleysið kostar mikla fjármuni og ber því að taka inn í heildarmat á áhrifum faraldursins og aðgerða honum tengdar. Þetta þarf að gera áður en ákvarðanir eru teknar en ekki einungis eftir á. Afleiðingar atvinnuleysis geta verið mun víðtækari fyrir einstaklinga sem fyrir því verða en aðeins fjárhagslegs eðlis.

Rökstuðningur aðgerða

Þegar tilkynnt hefur verið um takmarkanir á samkomum hefur verið vísað til ólíkra mælikvarða sem liggja þar að baki. Gjarnan hefur verið vísað í stöðu Landspítalans. Þó hafa einungis legið fyrir gögn um fjölda innliggjandi vegna Covid-19, en ekki t.a.m. þróun á heildarfjölda sjúkrarýma og nýtingu þeirra. Nefndir hafa verið tölulegir þættir sem rökstuðningur fyrir aðgerðum, svo sem fjöldi greindra smita (innan og utan sóttkvíar), smit á landamærum, smitstuðlar og fleira en erfitt hefur reynst að sjá samhengi milli mælikvarðanna og sóttvarnaraðgerða hverju sinni. Í ljósi þess að um miklar takmarkanir á athafnafrelsi einstaklinga er að ræða er í senn nauðsynleg og eðlileg krafa að slíkir mælikvarðar og samhengi þeirra liggi fyrir svo unnt sé að sýna óyggjandi fram á nauðsyn aðgerðanna.

Þótt gefin hafi verið út gróf lýsing á þáttum sem sóttvarnaryfirvöld horfa til við móttun tillagna sinna hafa engin töluleg viðmið verið gefin út opinberlega, hvorki varðandi smit né álag á heilbrigðiskerfið. Gagnrýni hefur komið fram um að ekki hafi verið hönnuð einhvers konar stöðluð viðmið og þar með viðbrögð við þeim aðstæðum sem upp kunna að koma. En sóttvarnarlæknir telur nánast útilokað að styðjast við slík viðmið samkvæmt minnisblaði dagsettu 13. september 2020³. Skortur á viðmiðum hefur engu að síður í för með sér margvíslega ókosti; hann skapar óvissu í samfélaginu, skerðir getu almennings til að skilja nauðsyn aðgerða sem gripið er til og takmarkar faglega gagnrýni og þar með opinbera umræðu um aðgerðirnar. Þá eykur það hættu á að aðgerðir séu óþarflega háðar persónulegu mati og tilfinningu fárra einstaklinga fremur en samþykktum stöðlum, gagnreyndum viðmiðum og raungögnum. Æskilegast væri því, þrátt fyrir ókostina, að taka upp töluleg viðmið þar sem rýmkun og þrenging takmarkana miðast við þróun fyrirfram ákveðinna mælikvarða umfram þau viðmið. Um þessi atriði og

³ <https://www.stjornarradid.is/library/04-Raduneytin/Heilbrigdisraduneytid/ymsarskrar/Vi%c3%b0mi%c3%b0%20s%c3%b3ttvarnal%c3%a6knis-%20r%c3%adkissstj%c3%b3rn%2015.%20sept.pdf>

önnur sem tengjast því hvernig ákvarðanir hefur borið að þarf að fjalla ítarlega á gagnsæjan hátt.

Nýlega birtu sóttvarnaryfirvöld svokallað Covid-19 viðvörðunarkerfi þar sem sóttvarnaraðgerðum er skipt í fjóra flokka; rautt, appelsínugult, gult og grátt. Slíkt viðvörðunarkerfi fellur ekki undir það kerfi viðmiða sem rætt er hér að ofan enda gefur það engar upplýsingar um það undir hvaða kringumstæðum mismunandi sóttvarnaraðgerðum kunni að verða beitt. Þann 14. apríl þegar smit voru um 56 (7 dagar á milljón íbúa) var tilkynnt um slökun á takmörkunum frá 4. maí og m.a. heimilaðar 50 manna samkomur. Nú hafa smit verið undir þeirri tölu frá 13. nóvember. Frá 12. nóvember til 11. desember greindust 100 smit utan sóttkvár eða 3,3 á dag að meðaltali. Þrátt fyrir þetta hafa litlar tilslakanir verið gerðar og það er ekki augljóst hvað þurfi til að rýmka heimildir. Nú er Covid-19 viðvörðunarkerfið rautt um land allt og virðist eiga að vera það a.m.k. til 12. janúar 2021. Miðað við stöðu faraldursins nú er ekki auðvelt að sjá fyrir sér hvernig aðstæður þurfa að vera til að viðvörðunarkerfið verði appelsínugult, gult eða grátt.

Gagnsæi þarf að ríkja um aðferðafræði, gögn og forsendur sem liggja að baki líkönnum sem notuð eru til að taka ákvarðanir svo opin og gagnrýnin umræða geti átt sér stað um gildi þeirra. Sem dæmi má nefna líkön tengd svonefndum smitstuðli, sem meðal annars er nefndur í minnisblaði sóttvarnarlæknis sem þáttur sem leggja má til grundvallar aðgerða.⁴ Spár um þróun smitstuðulsins bera með sér forsendur um mannlega hegðun í framtíð og eru þar af leiðandi mikilli óvissu háðar eins og sveiflukenndar niðurstöður og breitt óvissubil niðurstaðna líkansins bera með sér. Huga þarf einnig að marktækni mælikvarðans á hverjum tíma, sérstaklega í samfélagi þar sem smitin eru fá að tölu og íbúarnir dreifðir.

Nauðsynlegt er að ákvarðanir um aðgerðir, sem geta haft verulega íþyngjandi áhrif á daglegt líf borgaranna, séu byggðar á traustum vísindalegum og lagalegum grunni og að um þær ríki skilningur og samstaða.

Um frumvarpið

Samtök atvinnulífsins telja að skynsamlegt sé að bíða með breytingu á sóttvarnalögum þar til faraldurinn er yfirstaðinn og niðurstöður óháðrar rannsóknar liggur fyrir eins og fjallað er um hér að ofan.

a. Um ákvarðanir og bætur

Samtök atvinnulífsins telja mikilvægt að ákvarðanir um viðamikla takmörkun á gangverki samfélagsins verði ekki teknar af heilbrigðisráðherra einum að fengnum tillögum sóttvarnarlæknis. Eðlilegra væri að t.d. utanríkisráðherra og dómsmálaráðherra kæmu að ákvörðunum um takmörkun farar um landamæri

⁴ <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2020/09/15/Thaettir-sem-sottvarnalaeknir-leggur-til-grundvallar-tillogum-til-radherra-vegna-COVID-19/>

Íslands. Ekki er eðlilegt að ákvarðanir um takmörkun skólustarfs og íþróttá séu teknar án formlegrar aðkomu mennta- og menningarmálaráðherra. Sömuleiðis að almennar hömlur á samkomum séu teknar með aðkomu dómsmálaráðherra. Aðgerðir sem takmarka atvinnustarfsemi ættu að vera með aðkomu fjármála- og efnahagsráðherra og eftir atvikum sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra og ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra. Einnig hlýtur að koma til skoðunar hvort mjög víðtækar og íþyngjandi aðgerðir eins og útgöngubann, almenn stöðvun atvinnurekstrar og lokun skóla ættu að þurfa staðfestingu Alþingis.

Samtökin telja jafnframt að eftir því sem takmarkanir standa lengur þurfi að fara fram mat á árangri og úttekt á afleiðingunum. Sem dæmi að þegar fyrirsjáanlegt er að aðgerðir muni standa lengur en eina til tvær vikur verði kallaðir til samráðs ólíkir aðilar sem aðstoðað geti við að forma aðgerðir þannig að árangur verði hámarkaður með sem minnstri röskun almennrar starfsemi. Það er ekki æskilegt að beita einungis tveimur breytum, þ.e. opið eða lokað, þegar unnt er að sjá fyrir sér að halda megi hlutum gangandi með öflugum sóttvörnum, tímastjórnun á fjölda, hólfaskiptingu, o.s.frv. Sú ábyrgð sem lögð er á sóttvarnalækni með núverandi lögum er of mikil og æskilegt er að þessu verði breytt í frumvarpinu áður en það verður að lögum.

Samtök atvinnulífsins benda á að ákvörðun um stöðvun atvinnurekstrar sem beinist að tiltekinni starfsemi stöðvar tekjustreymi viðkomandi fyrirtækja og einstaklinga sem ábyrgð bera á rekstrinum. Í því felst takmörkun á atvinnu- og eignarrétti sem varinn er með 72. og 75. gr. stjórnarskrárinnar. Nú hafa verið ákveðnar bætur sem þessir aðilar geta sótt og koma að hluta til móts við það tap sem af stöðvuninni leiðir. Sú spurning vaknar hvort ekki sé nauðsynlegt að setja í lög almenn ákvæði um hvernig þetta fjárhagstap er bætt og hvort eignarnámslög geti verið ákveðin fyrirmynd að því. Þessi úrræði væru þá fyrirsjáanleg og til staðar áður en faraldrar breyta á. Athygli stjórnvalda þyrfti ekki að beinast að þessum þætti í viðbrögðum þeirra og væri þeim þá jafnframt hægara um vik að meta tjón ríkissjóðs af slíkum inngrípum.

b. Um gildissvið

Skilgreining á orðinu farsótt í 1. gr. frumvarpsins er óskiljanleg. Í stað þess að nota orðabókarskýringu sem öllum er töm er skilgreiningin teygð til þess að ná, að því er virðist, utan um tiltekin atriði alþjóðaheilbrigðisreglugerðar sem fjallað er um í 11. gr. frumvarpsins (13. gr. núgildandi laga). Í athugasemdum við einstakar greinar eru lagðar til breytingar á þessum atriðum.

Það er látið að því liggja á nokkrum stöðum í greinargerð að frumvarpinu sé ætlað að gilda um geislunarvá eða eitranir. Um geislavarnir gilda sérstök lög og um aðkomna geislavirkni ásamt eitrunum sem geta komið upp vegna stórslysa, eldsvoða eða eldsumbrota er eðlilegt að fjalla í almannavarnalögum.

c. Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins

i) Lagt er til að skilgreining á farsótt í 1. gr. verði svofelld: *Smitandi sjúkdómur sem breiðist ört út og leggst á marga*. Þessi skilgreining er tekin af orðabókarvef Árnastofnunar.

ii) Í 10. gr. a. frumvarpsins sem mælir fyrir um breytingu á 12. gr. laganna þannig að upptalning heimilla sóttvarna verði þannig: „... ónæmisaðgerða, skimana, sóttkvíar, einangrunar smitaðra, sóttthreinsunar, afkvíunar byggðarlaga eða landsins alls, lokunar skóla, stöðvunar atvinnurekstrar, samkomubanns eða útgöngubanns”.

Samtök atvinnulífsins leggja til að mótaðar verði sérstakar málsgreinar áður en frumvarpið verður að lögum um sex síðustu liði upptalningarinnar og að leggja verði fram sérstakan rökstuðning og samþykki annars ráðherra sem verði skylt að meta afleiðingar ráðstöfunarinnar. Þannig verði samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra að samþykkja með greinargerð afkvíun landshluta, utanríkisráðherra og dómsmálaráðherra á sama hátt að samþykkja afkvíun landsins, mennta- og menningarmálaráðherra lokun skóla, dómsmálaráðherra samkomubann og ráðherrarn atvinnumála stöðvun atvinnurekstrar. Þegar kemur að útgöngubanni virðist koma til greina að Alþingi eigi síðasta orðið um svo viðamikla ráðstöfun, jafnvel með auknum meirihluta. Ef fyrirséð er að ráðstafanir sem fjallað er um að ofan muni standa lengur en í eina til tvær vikur verður sérstaklega nauðsynlegt að fyrir liggja vönduð umfjöllun um áhrif sóttvarna og afleiðingarnar ekki síður. Þá þarf að gera kröfu um að gert verði mat á efnahagslegum afleiðingum aðgerðanna t.d. af Seðlabanka Íslands.

iii) Með hliðsjón af lið i) hér að ofan er lagt til að 1. mgr. 11. mr. frumvarpsins sem ætlað er að verða 1. mgr. 13. gr. laganna hljóði svo: „Ráðherra getur með reglugerð, að fenginni tillögu sóttvarnalæknis, kveðið á um að gripið skuli til sóttvarnaráðstafana vegna hættu á að farsóttir **eða önnur ógn við lýðheilsu** berist til eða frá Íslandi.” Tillaga SA er feitletruð.

Að lokum er ítrekuð sú ósk að heildarendurskoðun sóttvarnalaga bíði heildarmats á faraldrinum sem nú gengur yfir.

Virðingarfyllst,



Halldór Benjamín Þorbergsson,
framkvæmdastjóri.