

Heimspekilegar áskoranir á farsóttartímum

Lokaskýrsla



SÍÐFRÆÐISTOFNUN

Reykjavík, 11. janúar 2021

Ásthildur Gyða Garðarsdóttir,

Hörður Brynjar Halldórsson,

Victor Karl Magnússon,

Vigdís Hafliðadóttir.

Ágrip

COVID-19-faraldurinn hefur vakið margar áleitnar spurningar um ákvarðanir stjórnvalda, siðferðileg álitamál, réttindi og skyldur almennings, mat á áhættu og mismunandi hagsmunum, upplýsingagjöf til almennings og traust til vísinda. Í þessari skýrslu er leitast við að skrásetja þau gögn (eins og viðtöl, frétttaflutning og opinber gögn) þar sem rökstuðningur stjórnvalda fyrir aðgerðum sínum kemur fram. Þegar er til mikið af upplýsingum um þætti tengda COVID-19-faraldrinum og er hættu á að mikilvægar upplýsingar og rökstuðningur aðgerða gleymist í umræðunni þegar fram líða stundir. Hér er gerð tilraun til að varpa ljósi á heimspekilegar og siðferðilegar áskoranir á farsóttartímum út frá eftirfarandi undirsviðum heimspekinnar: femínískri heimspeki, hagnýttri siðfræði, stjórnmálaheimspeki, þekkingarfræði og vísindaheimspeki.

Skýrsla þessi var skrifuð í september 2020 og er afrakstur rannsóknarverkefnisins „Heimspekilegar áskoranir á farsóttartímum“ sem hlaut styrk úr Nýsköpunarsjóði námsmanna. Fjórir nemendur við heimspekideild Háskóla Íslands; Ásthildur Gyða Garðarsdóttir, Hörður Brynjar Halldórsson, Victor Karl Magnússon og Vigdís Hafliðadóttir, unnu að rannsókninni sumarið 2020 undir leiðsögn Eyju Margrétar Brynjarsdóttur prófessors, Finns Dellséns dósentis og Vilhjálms Árnasonar prófessors og stjórnarformanns Siðfræðistofnunar Háskóla Íslands. Samstarfsaðilar rannsóknarverkefnisins voru: embætti landlæknis, Kvenréttindafélag Íslands, Persónuvernd, nýsköpunar- og gagnagreiningarfyrirtækið dAton og Vísindavefur Háskóla Íslands. Verkefnið var hýst af Siðfræðistofnun Háskóla Íslands.

Þakkir

Við viljum þakka leiðbeinendum okkar fyrir leiðsögn sína, hvatningu og þolinmæði. Viðmælendum okkar og samstarfsaðilum færum við bestu þakkir fyrir samstarfið. Urður Snædal annaðist prófarkalestur og þökkum við henni kærlega fyrir vinnu sína.

Efnisyfirlit

| | |
|--|----|
| 1 Inngangur | 5 |
| 2 Lýðræði í heimsfaraldri | 7 |
| 2.1 Réttmæti lýðræðislegra ákvarðana | 7 |
| 2.2 Lýðræðislegt hlutverk „þrúeykisins“ | 7 |
| 2.3 Ábyrgð í lýðræðisríki | 11 |
| 2.4 Ákvarðanir stjórnvalda skoðaðar út frá kenningu Davids Millers | 12 |
| 2.4.1 Þekkingarþáttur | 12 |
| 2.4.2 Viljaþáttur | 16 |
| 2.4.3 Siðferðisþáttur | 19 |
| 3 Sérfræðingar og COVID-19 | 24 |
| 3.1 Traust til sérfræðinga í heimspekilegu ljósi | 25 |
| 3.2 Samband íslenskra stjórnvalda við sérfræðinga í COVID-19-faraldrinum | 28 |
| 3.3 Sveigjanleiki líka mikilvægur | 31 |
| 4 Siðferðileg álitamál á farsóttartímum | 38 |
| 4.1 Heilbrigðisþjónusta og forgangsöröðun | 38 |
| 4.2 Virði lífs, efnahagsleg gæði og önnur gæði | 41 |
| 4.3 Aðgerðir við landamæri | 44 |
| 4.3.1 „Opnun“ landamæra | 45 |
| 4.3.2 Hertar aðgerðir á landamærum | 47 |
| 4.4 Bóluefni | 49 |
| 5 Gleymdir hagsmunir? Femínísk heimspeki og COVID-19 | 53 |
| 5.1 Kynjaðar áskoranir | 53 |
| 5.2 Viðbrögð í umræðunni | 57 |
| 5.3 Viðbrögð stjórnvalda | 58 |
| 5.4 Fórarkostnaður og eðli kvenna | 61 |
| 6 Niðurlag | 64 |
| Heimildir | 66 |

1 Inngangur

Þann 28. janúar 2020 birti embætti landlæknis stöðuskýrslu um nýja heilsuvá sem steðjaði að íslensku samfélagi. Í þeirri skýrslu stendur:

Í lok desember 2019 bárust fregnir af alvarlegum lungnasýkingum í Wuhan-borg í Kína. Í kjölfarið var staðfest að um áður óþekkt kórónaveiruafbrigði er að ræða, sem nú kallast 2019-nCoV. Staðfest er að veiran smitast á milli manna og að hún getur valdið alvarlegum veikindum. Faraldurinn breiðist hratt út en enn sem komið er hafa flest tilföllin greinst í Kína. Sóttvarnastofnun Evrópusambandsins (ECDC) og Alþjóðaheilbrigðismálastofnunin framkvæma áhættumat daglega og miðla niðurstöðu til sóttvarnafyrvalda. Ekkert smit hefur verið staðfest á Íslandi. [...] Sóttvarnalæknir (SVL) gerir ráð fyrir að veiran muni berast hingað til lands og því mikilvægt að grípa til ráðstafana til að hefta útbreiðslu hennar sem mest hér á landi. Engar aðgerðir munu hins vegar tryggja að veiran berist ekki hingað til lands. Viðbrögð yfirvalda hér á landi beinast að því að hindra sem mest komu veirunnar og útbreiðslu innanlands, tryggja heilbrigðisþjónustu fyrir veika einstaklinga og viðhalda nauðsynlegri starfsemi innanlands.¹

Síðan þessi skýrsla var birt hefur íslensku samfélagi verið kollvarpað. Þegar þessi orð eru skrifuð, í september 2020, hafa yfir 2500 Íslendingar veikst af COVID-19 og yfir 25.000 hafa þurft að sæta sóttkví, auk þess sem 10 hafa látist af völdum sjúkdómsins.² Afleiðingar heimsfaraldurs eru hins vegar ekki eingöngu heilsufarslegar. Á undanförunum mánuðum hafa efnahagskerfi heims hrunið og atvinnuleysi víða náð sögulegum hæðum. Félagsleg einangrun, einmanaleiki, sjálfsvíg og heimilisofbeldi hafa einnig aukist. Þessar félagslegu afleiðingar faraldursins má rekja að hluta til viðbragðsaðgerða stjórnvalda sem sneru að því að takmarka samneyti okkar við annað fólk með það í huga að draga úr smithættu og vernda viðkvæma hópa. Íslensk stjórnvöld hafa því þurft að veita salt í COVID-19-faraldrinum en það er vandasamt verkefni að meta áhættu og afleiðingar ólíkra ráðstafana.

Í eftirfarandi skýrslu er einblínt á framvindu COVID-19 faraldursins á Íslandi og áhersla jafnframt lögð á hina svokölluðu fyrstu bylgju sem nær frá febrúar 2020 og

¹ „Óvissa vegna kórónaveiru (2019-nCoV),“ almannavarnadeild ríkislögreglustjóra og sóttvarnalæknir.

² „COVID-19 á Íslandi – tölfræði,“ covid.is. Frá því skýrslan var skrifuð hafa þessar tölur auðvitað hækkað. Í desember 2020 höfðu 5000 Íslendingar veikst af COVID-19, 45.000 verið í sóttkví og 27 látist.

fram á sumari. Innan þessa ramma hafa skýrsluhöfundar reynt að gera grein fyrir ákvarðanatöku og þankagangi íslenskra stjórnvalda í COVID-19-faraldrinum með ítarlegum viðtölum við lykilaðila og með því að rýna í opinber gögn. Jafnframt hafa skýrsluhöfundar fjallað um ýmsar heimspekilegar áskoranir sem geta komið upp í tengslum við slíka ákvarðanatöku. Meðal þess sem skýrslan fjallar um er hlutverk lýðræðis í neyðarástandi, samspil tæknilegra vísinda og stjórnmálalegra gilda og forgangsroðun siðferðilegra verðmæta. Slíkar spurningar hafa ekki fengið mikið pláss í almennri fjölmiðlaumfjöllun um heimsfaraldur COVID-19 en þær skipta máli ef við viljum setja faraldurinn í víðara samhengi og draga lærdóm af honum.

Skýrslan skiptist í fjóra kafla og er hver kafli skrifaður út frá tiltekinni undirgrein heimspekinnar. Í fyrsta kafla fjallar Vigdís Hafliðadóttir um lýðræðislegt gildi sóttvarnaaðgerða út frá kenningum stjórnmálaheimspeki og gerir jafnframt grein fyrir ábyrgðartengslum sóttvarnaryfirvalda og íslenskra stjórnvalda. Í öðrum kafla fjallar Victor Karl Magnússon um stöðu sérfræðinga í COVID-19-faraldrinum út frá kenningum þekkingarfræði og vísindaheimspeki. Í þriðja kafla fjallar Hörður Brynjar Halldórsson um ýmis málefni faraldursins (eins og reglur um forgangsroðun í öndunarevélar) út frá sjónarhorni hagnýttrar siðfræði. Í fjórða kafla fjallar Ásthildur Gyða Garðarsdóttir um áhrif COVID-19 á konur út frá kenningum feminískrar heimspeki. Það er von skýrsluhöfunda að þessi skýrsla muni nýtast þeim sem hyggjast rannsaka COVID-19-faraldurinn á Íslandi.

2 Lýðræði í heimsfaraldri

2.1 Réttmæti lýðræðislegra ákvarðana

Meðan COVID-19-faraldurinn hefur geisað hafa stjórnvöld á Íslandi, og um heim allan, þurft að bregðast hratt við. Faraldurinn hefur haft ýmsar áskoranir í för með sér sem ræða þarf í ljósi lýðræðishugmynda. Sumar áskoranir hafa varðað fremur hefðbundna mynd af lýðræði, eins og hvort og hvernig fólk í sóttkví geti nýtt grundvallarrétt sinn í lýðræðisríki og kosið.³ Aðrar áskoranir eru ekki eins augljósar, svo sem hvað fleira þurfi að búa að baki ákvörðun til að hún teljist lýðræðisleg en að hún sé tekin af kjörnum fulltrúum, sem verður meginviðfangsefni þessa kafla. Áður en ákvarðanir íslenskra stjórnvalda verða skoðaðar nánar verður farið yfir helstu ábyrgðarhlutverk í viðbrögðum stjórnvalda við farsóttum á Íslandi. Því næst verða viðbrögð stjórnvalda metin út frá kenningu stjórn málaheimspekingsins Davids Millers um þætti sem lýðræðisleg stjórnvöld ættu að taka tillit til í ákvörðunum sínum.

2.2 Lýðræðislegt hlutverk „þríeykisins“

Enda þótt almenn skilgreining lýðræðishugtaksins sé að *lýðurinn ráði* er ekkert lýðræðisríki í dag með meginstjórnarfar sem byggir á beinu lýðræði, það er að fólkið í landinu hafi beina aðkomu að öllum opinberum málefnum.⁴ Þótt til séu ýmsar kenningar um útfærslu lýðræðis er *fulltrúalýðræði* það stjórnarform sem er nær allsráðandi í heiminum. Sú stjórnskipan einkennist af óbeinum yfirráðum þeirra borgara sem hafa kosningarétt og framselja vald sitt til kjörinna fulltrúa. Á Íslandi fara þessir kjörnu fulltrúar með löggjafarvaldið á Alþingi og ákvarða hverjir fari með framkvæmda- og dómsvaldið. Alþingi hefur eftirlit með framkvæmdavaldinu og það starfar í umboði löggjafans.⁵

Fulltrúar embættis landlæknis og almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra hafa verið mjög áberandi í umræðunni vegna heimsfaraldursins hér. „Þríeykið“ svokallaða, Alma D. Möller landlæknir, Þórólfur Guðnason sóttvarnalæknir og Víðir

³ Hópur fólks þurfti að fara í sóttkví eftir að frestur rann út til að fá að kjósa utankjörstaðar þremur dögum fyrir kosningar til forseta í júní 2020. Því var eftir nokkra gagnrýni fundin lausn til að fólk gæti kosið, sbr. Brynjólfur Þór Guðmundsson, „Fólk í sóttkví.“

⁴ Gunnar Helgi Kristinsson, „Lýðræði,“ bls. 92 og 105.

⁵ Ágúst Hjörtur Ingþórsson, „Til varnar lýðræðinu,“ bls. 305–306.

Reynisson, yfirlögregluþjónn hjá Ríkislögreglustjóra, sat oftár en ekki fyrir svörum á reglulegum upplýsingafundum almannaavarna auk fulltrúa frá öðrum sviðum samfélagsins. Þó að framkvæmdavaldið liggja á endanum hjá ráðherra og ríkisstjórn gegna þessir fulltrúar veigamiklu hlutverki þegar heimsfaraldur geisar. Hér verður farið yfir ábyrgðartengsl þessara embætta.

Embætti landlæknis starfar eftir lögum um landlækni og lýðheilsu undir yfirstjórn heilbrigðisráðuneytisins. Því ber í stuttu máli að stuðla að heilbrigði landsmanna með því að tryggja góða og örugga heilbrigðisþjónustu og efla lýðheilsustarf í landinu.⁶ Landlæknir starfar í umboði heilbrigðisráðherra sem skipar landlækni til fimm ára í senn, eftir að þriggja manna nefnd sem ráðherra skipar hefur metið hæfni umsækjenda.⁷ Heilbrigðisráðherra, eins og aðrir ráðherrar, starfar í umboði Alþingis.⁸

Landlæknir ber ábyrgð á heildarstarfsemi embættis landlæknis og að það starfi eftir settum lögum og stjórnvaldsfyrirmælum.⁹ Hlutverk landlæknis er margþætt en þau atriði sem tengjast einna helst heimsvá eru samkvæmt 4. gr um meginhlutverk landlæknis „[a]ð veita ráðherra og öðrum stjórnvöldum, fagfólki og almenningi ráðgjöf og fræðslu um málefni á verksviði embættisins“¹⁰ og „[a]ð bera ábyrgð á framkvæmd sóttvarna, sbr. sóttvarnalög“.¹¹

Samkvæmt þeim lögum sem eru í gildi þegar þessi skýrsla er unnin ber sóttvarnalæknir, sem starfar við embætti landlæknis, ábyrgð á sóttvörnum en landlæknir, sem ræður sóttvarnalækni, ber ábyrgð á framkvæmd sóttvarna.¹² Bæði embætti bera því ábyrgð á sóttvörnum og því má líta svo á að þar sé „grátt svæði“ um ábyrgðartengsl embættanna, sem betur verður greint frá síðar. Hlutverk sóttvarnalæknis er þó skýrara og ítarlegra, en honum ber meðal annars „[a]ð skipuleggja og samræma sóttvarnir og ónæmisáðgerðir um land allt, m.a. með útgáfu leiðbeininga um viðbrögð við farsóttum.“¹³ Ef vísbendingar eru um að farsótt sé

⁶ „Um embættið,“ embættis landlæknis.

⁷ Lög um heilbrigðisþjónustu (nr. 40/2007), 5. gr.

⁸ Lög um Stjórnarráð Íslands, I. kafli, 1. gr.

⁹ Lög um landlækni og lýðheilsu (nr. 41/2007), 2. gr.

¹⁰ Lög um landlækni og lýðheilsu (nr. 41/2007), 4. gr. a.

¹¹ Lög um landlækni og lýðheilsu (nr. 41/2007), 4. gr. k.

¹² Sóttvarnalög (nr. 19/1997), II. kafli, 4. gr.: „Embætti landlæknis ber ábyrgð á framkvæmd sóttvarna undir yfirstjórn [ráðherra]. 1) [Við embætti landlæknis skal starfa sóttvarnalæknir sem ber ábyrgð á sóttvörnum. Sóttvarnalæknir skal hafa þekkingu á smitsjúkdómum og faraldsfræði þeirra].“

¹³ Sóttvarnalög (nr. 19/1997), II. kafli, 5. gr.

yfirvofandi skal sóttvarnalæknir gera ráðherra viðvart og hann ákveður þá hvort grípa skuli til opinberra sóttvarnaráðstafana. Sóttvarnalæknir getur þó beitt vörnum svo sem einangrun smitaðra, lokun skóla eða samkomubanni án þess að leita heimildar fyrirfram ef hann metur ástandið sem svo að töf geti valdið hættu. Honum ber þó að upplýsa ráðherra eins fljótt og auðið er.¹⁴ Samkvæmt sóttvarnalögum skal beita opinberum sóttvörnum „þegar hætta er á að farsóttir berist til eða frá Íslandi, þegar hætta er á útbreiðslu farsóttanna innan lands [og] þegar smitaður einstaklingur skapar hættu á útbreiðslu smits með framferði sínu.“¹⁵

Alma Möller landlæknir og síðar Þórólfur Guðnason sóttvarnalæknir ræddu þetta „gráa svæði“ í lögum um sóttvarnir í viðtölum við gerð þessarar skýrslu. Þar kemur fram að sóttvarnalæknir taldi sig, landlækni og fyrri landlækna sammála um að ábyrgð á framkvæmd sóttvarna væri hjá sóttvarnalækni. Landlæknir væri auðvitað eftirlitsaðili, eins og gagnvart öðrum heilbrigðisstarfsmönnum en gæti ekki ákvarðað framkvæmd sóttvarna. „Þá held ég að hann væri að stíga inn, sem hann ætti ekki að gera, þar sem sóttvarnalög segja að það sé sóttvarnalæknir undir ábyrgð ráðherra sem eigi að gera það.“¹⁶ Landlæknir sagðist líta svo á að hlutverk sitt væri að styðja sóttvarnalækni og sjá til þess að á sviði hans væri nægur mannaflí og annað nauðsynlegt til að hann gæti sinnt starfi sínu. Aðspurð hvað myndi gerast ef landlækni og sóttvarnalækni kæmi ekki saman svaraði landlæknir: „Þá gætu þau örugglega rifist um alls konar hluti en við erum bara ekki þannig ... þetta eru grá svæði og alltaf þegar eru grá svæði þá skiptir voðalega miklu máli að fólk vinni saman og sé praktískt“. Ákvörðunin liggur þó alltaf endanlega hjá heilbrigðisráðherra sem gæti fengið ólíkar tillögur frá sóttvarnalækni og landlækni.¹⁷

Almannavarnadeild ríkislögreglustjóra gegnir einnig lykilhlutverki þegar farsótt geisar, en í lögum um almannavarnir segir: „Markmið almannavarna er að undirbúa, skipuleggja og framkvæma ráðstafanir sem miða að því að koma í veg fyrir og takmarka, eftir því sem unnt er, að almenningur verði fyrir líkams- eða heilsutjóni, eða umhverfi eða eignir verði fyrir tjóni, af völdum náttúruhamfara eða af mannavöldum, farsóttanna eða hernaðaraðgerða eða af öðrum ástæðum og veita líkn í

¹⁴ Sóttvarnalög (nr. 19/1997), IV. kafli, 12. gr.

¹⁵ Sóttvarnalög (nr. 19/1997), I. kafli, 1. gr.

¹⁶ Þórólfur Guðnason, viðtal.

¹⁷ Alma Möller, viðtal.

nauð og aðstoð vegna tjóns sem hugsanlega kann að verða eða hefur orðið.“ Löggjöfin kveður á um viðtækt samstarf við stofnanir og aðila sem hafa það að markmiði að tryggja öryggi borgara, m.a. sóttvarnalækni.¹⁸ Ríkislögreglustjóri starfar í umboði dómsmálaráðherra sem er æðsti yfirmaður almannavarna í landinu.¹⁹

Sóttvarnalæknir hefur í samvinnu við almannavarnir unnið að viðbragðsáætlun um þau atriði sem heyra undir sóttvarnalækni. Í maí 2020 kom út uppfærð útgáfa af landsáætlun vegna heimsfaraldurs sem segir fyrir um skipulag og stjórn aðgerða vegna heimsfaraldurs hvers kyns sjúkdóma en ekki aðeins heimsfaraldurs influensu eins og var í fyrri útgáfu frá 2016. Fyrirmælin eru þó ekki endanleg og ríkislögreglustjóri og sóttvarnalæknir geta breytt starfstilhögun með tilliti til ástands og aðstæðna hverju sinni.²⁰ Ísland er einnig aðildarþjóð Alþjóðaheilbrigðismálastofnunarinnar (WHO) og meti WHO eitthvað sem alþjóðlega lýðheilsuógn er kallað eftir samstilltum viðbrögðum þjóða.²¹

Lög um almannavarnir, sóttvarnir og landlækni eru nokkuð skýr og segja til um hverjir skuli framkvæma og ráðleggja ef lýðheilsuógn steðjar að landinu. Heilbrigðisráðherra sagði í viðtali að allar ákvarðanir hefðu verið í samræmi við þær heimildir sem liggja fyrir í sóttvarnalögum²² og forsætisráðherra sagði að hér á landi væru mjög skýrir ferlar og áætlanir til að bregðast við neyðarástandi og mjög afgerandi löggjöf á heilbrigðissviði.²³ Það liggur þó hjá þeim sem sinna þessum hlutverkum að veða og meta hverjar aðstæður fyrir sig og því er ekki víst að stjórnvöld hefðu fengið sömu ráðleggingar ef aðrir hefðu gegnt embættum landlæknis og sóttvarnalæknis. Enda þótt þessi embætti gegni veigamiklum hlutverkum er mikilvægt að það sé skýrt að endanleg ábyrgð og ákvörðun liggi hjá ráðherra og ríkisstjórn. Ákvarðanir hætta ekki að vera pólitískar þó að ráðleggingar komi frá sérfræðingum sem gegna lögbundum embættum. Þar þurfa stjórnvöld að huga að ólíkum þáttum sem verða kynntir í næsta kafla.

¹⁸ „Um almannavarnir,“ almannavarnadeild ríkislögreglustjóra.

¹⁹ Lög um almannavarnir (nr. 82/2008), III. kafli, 5. gr.

²⁰ „Heimsfaraldur – Landsáætlun,“ Íris Marelsdóttir, Guðrún Sigmundsdóttir og Rögnvaldur Ólafsson (ritstj.), bls. 6.

²¹ „Heimsfaraldur – Landsáætlun,“ bls. 8.

²² Svandís Svavarsdóttir, skriflegt svar.

²³ Katrín Jakobsdóttir, viðtal.

2.3 Ábyrgð í lýðræðisríki

Stjórnvöld bera mikla ábyrgð og þótt fulltrúar séu kjörnir með lýðræðislegum hætti geta þeir ekki hegðað sér hvernig sem er þau fjögur ár sem þeir sitja á þingi, ef tryggja á góða lýðræðislega stjórnarhætti. Til að ákvarðanir geti talist lýðræðislegar mega þær ekki vera handahófskenndar og lykilatriði er að þær séu lýðræðislega réttmætar. Að baki þeim þurfa að vera góð rök, þær þurfa að vera vel ígrundaðar, í samræmi við lög og reglur, stuðla að almannahag og teknar af réttum aðilum sem til þess hafa verið kjörnir.²⁴ Auk þess krefjast lýðræðislegar ákvarðanir rökræðu á opinberum vettvangi og mikilvægt er að það sé samræmi á milli ákvarðana stjórnvalda og væntinga og óska kjósenda.²⁵

Borgarar eru ekki undanskildir ábyrgð í lýðræðisríki, enda starfa stjórnvöld í umboði kjósenda sinna. Skiptar skoðanir eru á því hvort hægt sé að gera þá kröfu að borgarar séu hugsandi og virkir þátttakendur í pólitískri rökræðu og hvort það stríði gegn hugmyndum um frjálslynt lýðræðissamfélag. Annað gildir um að borgurum séu sköpuð skilyrði til að skilja betur gangverk samfélagsins og geta tekið þátt í því.²⁶

Til að hægt sé að tryggja hag borgara, halda þeim upplýstum og skapa þeim skilyrði til að vera hugsandi og virkir þátttakendur í lýðræðissamfélagi þarf fleira að koma til, og má þar nefna *eftirlitsstofnanir* og *fjölmiðla* sem gegna veigamiklu hlutverki. Eftirlitsstofnunum ber að sjá til þess að bæði stjórnvöld og einkafyrirtæki vinni eftir settum lögum og reglum og að almannahagsmuna sé gætt. Fjölmiðlar hafa það hlutverk að halda almenningi upplýstum með skýrum fréttáflutningi svo borgarar fái ljósa mynd af gangi máli og geti myndað sér rökstuddar skoðanir.²⁷

Samkvæmt enska stjórn málaheimspekingnum David Miller þarf að huga að þremur lykilþáttum þegar pólitísk ákvörðun er tekin í lýðræðisríki: *þekkingarþætti*, *viljaþætti* og *siðferðilegum meginlögmálum*.²⁸ Með *þekkingarþætti* er átt við að afla þurfi sem besta upplýsinga um afleiðingar ákveðinnar ákvörðunar. Þar er mikilvægt að gæta þess að unnið sé með viðeigandi gögn og að ekki sé farið með fleipur um staðreyndir og líklegar afleiðingar ákvörðunar. Hlutverk sérfræðinga í lýðræðisríki

²⁴ Vilhjálmur Árnason, „Lífþólitik í lýðræðissamfélagi,“ bls. 208.

²⁵ Gunnar Helgi Kristinsson, „Lýðræði,“ bls. 101.

²⁶ Vilhjálmur Árnason, „Lífþólitik í lýðræðissamfélagi,“ bls. 214–215.

²⁷ Vilhjálmur Árnason, „Valdið fært til fólksins?“ bls. 151.

²⁸ Miller, *Political Philosophy*, bls. 41–42.

tengist þekkingarþættinum, sem betur verður fjallað um síðar. *Viljaþátturinn* snýst um það hvort ákvörðun samræmist vilja þeirra sem hún varðar. Oft snerta pólitískar ákvarðanir stóran hluta samfélagsins, ef ekki alla. Þar mætast ólík atriði, til dæmis mismunandi frelsissjónarmið, áhrif þrýstihópa og veikari rödd ýmissa minnihlutahópa. Þegar hugað er að *siðferðilegum meginlögmálum* þarf að skoða hvaða siðferðilegu verðmæti séu í húfi, hvort ákvörðunin leggi sanngjarnar byrðar á alla eða hvort brotið sé á réttindum einhverra.²⁹ Í þessum hluta verða helstu aðgerðir íslenskra stjórnvalda frá janúar til júní 2020 skoðaðar út frá þessum þáttum. Þó að kaflarnir hafi yfirskrift eins þáttar geta atriðin skarast.

2.4 Ákvarðanir stjórnvalda skoðaðar út frá kenningu Davids Millers

Það er gagnlegt að hefja umræður þessa hluta á að fara yfir þau siðferðilegu verðmæti sem stjórnvöldum ber ætíð að huga að í lýðræðisríki og eru ákveðin leiðarstef í þessari skýrslu. Almennt ber stjórnvöldum að stuðla að velferð fólks og forða því frá skaða, standa vörð um réttindi borgara sinna, dreifa bótum og byrðum vegna aðgerða stjórnvalda af sanngirni, virða einstaklingsfrelsi fólks og friðhelgi og standa við orð sín og skuldbindingar. Mikilvægt er að stjórnvöld leggi rækt við að viðhalda trausti almennings með því að hafa þessi gildi að leiðarljósi og koma heiðarlega fram.³⁰ Traust er einnig lykilatriði til að stuðla að samvinnu borgara við stjórnvöld, en þegar farsótt geisar reynir sérstaklega á samhug og framlag almennings. Þar verður einnig erfiðara að taka mið af þessum gildum, þar sem ýmsar ákvarðanir geta tryggt sum gildi á kostnað annarra. Þá skiptir höfuðmáli að gæta meðalhófs og að hægt sé að færa sannfærandi rök fyrir ákvörðunum og réttlæta þær bæði þekkingarfræðilega og siðferðilega.

2.4.1 Þekkingarþáttur

Þegar þekkingarþáttur aðgerða er metinn þarf að skoða hvort nægra og nógu góðra upplýsinga hafi verið aflað áður en ákvörðun var tekin. Viðbrögð íslenskra stjórnvalda við COVID-19-faraldrinum voru margþætt. Þeim mætti þó í grófum dráttum skipta í aðgerðir til að bregðast við heilsufarslegum áhrifum veirunnar

²⁹ Miller, *Political Philosophy*, bls. 43–46.

³⁰ Childress o.fl. „Public Health Ethics,“ bls. 171–172.

annars vegar og hins vegar viðbrögð við þeim áhrifum sem þær aðgerðir höfðu eða kunna að hafa í för með sér. Fyrirnefnda flokknum tilheyrja aðgerðir sem eiga að draga úr smithættu, til að mynda að láta fólk sæta sóttkví, einangra smitaða, rekja smit, banna fjöldasamkomur og tryggja að heilbrigðiskerfið geti staðið undir auknu álagi. Í síðarnefnda flokknum eru aðgerðir til að bregðast við áhrifum þessara aðgerða eins og við efnahagslegum, félagslegum og andlegum áhrifum. Þar má til dæmis nefna hlutabótaleiðina og fleiri aðgerðir sem voru kynntar í aðgerðaáætlun ríkisstjórnarinnar „Viðsýrni fyrir Ísland“ 21. mars og 21. apríl 2020.³¹ Flokkarnir tveir krefjast ólíkrar rannsóknarvinnu og aðferðirnar eru misáreiðanlegar. Vandinn við þekkingarþáttinn í tengslum við COVID-19-faraldurinn er að aðstæður áttu sér ekki fordæmi og því þurftu stjórnvöld og sérfræðingar að læra jafnóðum á vegferðinni.

Út frá kenningu Millers mætti segja að góðar upplýsingar hafi legið að baki þeim ákvörðunum sem vörðuðu heilsufarsleg áhrif veirunnar. Upplýsingum var safnað jafnóðum og þeim miðlað vel til almennings með reglulegum blaðamannafundum og skýrum upplýsingum á covid.is og á vefsíðu embættis landlæknis. Landlæknir sagði í áðurnefndu viðtali að alltaf hafi verið teknar ákvarðanir út frá bestu upplýsingum á hverjum tíma.³² Markmið embættis landlæknis og almannavarna voru frá upphafi að „fletja út kúrfuna“, þ.e. að halda smitum niðri til að vernda innviði heilbrigðiskerfisins svo að kerfið stæðist álagið, og gæta hagsmuna þeirra sem vitað var að voru í mestri hættu að smitast alvarlega.³³ Til að halda smitum niðri var tekin sú stefna að miðla upplýsingum, snemmgreina, hafa eftirlit með smituðum og setja þá í einangrun, rekja smit, beita sóttkví og grípa til samfélagslegra aðgerða eins og samkomubanns.³⁴ Það er alger samhljómur meðal vísindamanna að fjarlægð við smitaða einstaklinga dragi verulega úr líkum þess að smitast. Það er því ljóst að þær aðgerðir sem lagðar voru til, til dæmis að gera fólki að sæta sóttkví og hafa samkomutakmarkanir, ættu að leiða til færri smita en ella. Ráðleggingar sóttvarnalæknis og landlæknis til heilbrigðisráðherra voru í samræmi við þessa stefnu sem var skýr og á rökum reist.

³¹ „Framhald efnahagsaðgerða stjórnvalda,“ Stjórnarráð Íslands.

³² Alma Möller, viðtal.

³³ Alma Möller, viðtal.

³⁴ Þetta kom víða fram en þessar upplýsingar eru fengnar úr glærुकynningu frá landlækni í viðtali skýrsluhöfundu í júlí.

Sérfræðingar á sviði læknisfræði og lýðheilsu gegndi því lykilhlutverki í faraldrinum en nánar verður farið út það í næsta kafla. Í lýðræðisríki er staða sérfræðinga vandasöm þar sem hætta er á því þegar ráðamenn leita til sérfræðinga að leiðtogar frýi sig ábyrgð á ákvörðunum, sérstaklega ef afleiðingar þeirra eru afdrifaríkar.³⁵ Einnig er hætta á firringu stjórn mála frá almenningi ef ákvarðanir eru aðeins á valdi þeirra sem hafa sérfræðiþekkingu. Tæknileg þekking er þó afar gagnleg og sérfræðingar hafa skipt sköpum til að halda kórónaveirunni í skefjum og bjarga mannlífum. Það þarf þó að fara varlega því einhliða alhæfing tæknilegs hugsunarháttar samræmist ekki lýðræðislegum hugmyndum um stjórn mála þar sem ákvarðanir ættu að vera teknar í kjölfar lýðræðislegrar rökræðu.³⁶ Hér á landi er ráðgefandi hlutverk sóttvarnalæknis og landlæknis lögbundið og sóttvarnaaðgerðir því í samræmi við lýðræðislega ferla. Stjórnvöld þurfa þó að leggja mat á hvað skuli gera og taka ákvarðanir og þar þarf að huga að fleiri þáttum en staðreyndum um heilsufarsleg áhrif.

Ráðgjöf landlæknis og sóttvarnalæknis nær aðeins til læknisfræðilegra þátta, enda falla aðrir þættir utan sérfræðiþekkingar þeirra. Þær aðgerðir sem gripið var til og höfðu þær afleiðingar að draga úr smitum, í samræmi við markmið embættis landlæknis, geta haft aðrar afleiðingar og fórnarkostnað í för með sér sem erfitt er að koma auga á og koma jafnvel í ljós löngu síðar.³⁷ Þegar afleiðingar ákvarðana eru víðtækar ætti að leitast við að varpa ljósi á hugsanlegar afleiðingar þeirra. Fórnarkostirnir verða sérstaklega flóknir þegar inngríp stjórnvalda hafa félagslegar og efnahagslegar afleiðingar auk heilsufarslegra.³⁸ Erfitt er til dæmis að spá fyrir um langvarandi andleg áhrif á einstaklinga eða efnahagsáhrif faraldursins þar sem skýr fordæmi vantar og ýmsar lykilforsendur eru óþekktar.³⁹

Mikil áhersla var lögð á heilsufarslegar afleiðingar í faraldrinum, enda tengjast þær veirunni beint og hægt að spá nokkuð vel fyrir um hvað dragi úr smitum og hvað ekki. Óhætt er að fullyrða að embætti landlæknis hafi vandað til verka og almenningur hafi verið upplýstur. Það er í höndum annarra embætta og stofnana að

³⁵ Lavazza og Farina, „The Role of Experts.“

³⁶ Villhjálmur Árnason, „Siðvæðing stjórn mála,“ bls. 72–73.

³⁷ Stefánsson, „Three Mistakes,“ bls. 6.

³⁸ Nuffield Council on Bioethics, „Ethical considerations,“ bls. 2.

³⁹ Gylfi Magnússon, „Hvert er efnahagslagt tjón vegna COVID-19?“

koma upplýsingum sem tengjast þeirra sviði á framfæri og stjórnvalda að vera vakandi fyrir öðrum sjónarmiðum. Að mati heilbrigðisráðherra voru stjórnvöld alltaf meðvituð um viðtæk áhrif sóttvarnaaðgerða til að vernda líkamlega heilsu fólks og gripu til ýmissa mótvægisáðgerða.⁴⁰ Í febrúar var ákveðið að setja á fót sérstakan stýrihóp um samfélagsleg og hagræn viðbrögð við COVID-19. Stýrihópin skipa ráðuneytisstjórar allra ráðuneyta og ber honum að leggja mat á stöðuna og nauðsynleg samfélags- og efnahagsleg viðbrögð á hverjum tíma. Vinna stýrihópsins var ekki áberandi fyrir hinn almenna borgara heldur skilaði hópurinn niðurstöðum til ríkisstjórnar og birtist almenningi í aðgerðum sem kynntar voru af ráðherrum ríkisstjórnar.⁴¹ Ríkisstjórnin kynnti í mars og apríl aðgerðapakka með þrjúþætt markmið: að verja samfélagið, vernda fólk og hefja viðspyrnu. Þar var farið yfir tölulegar upplýsingar, niðurstöður kannana og nýjustu hagspár og reynt að bregðast við í samræmi við þær upplýsingar.⁴² Vísað verður í nokkrar aðgerðir í næstu köflum.

Eftirlitsstofnanir gegna mikilvægu hlutverki til að benda á hugsanlegar afleiðingar ákvarðana og hvað betur mætti fara. Sem dæmi má nefna aðkomu Persónuverndar í faraldrinum. Stofnunin benti á mikilvægi þess að smáforritið Rakning C-19 safnaði ekki nema lágmarks persónuupplýsingum um ferðir fólks með þeirra leyfi til að standa vörð um friðhelgi einkalífsins. Íslenska rakningarappið var valkvætt og stóðst kröfur um persónuvernd. Stofnunin veitti einnig ráðgjöf til stjórnvalda og fyrirtækja þegar nýjar áskoranir mættu þeim, gagnrýndi ferðagjafaappið og veitti Íslenskri erfðagreiningu aðhald, þegar hefja átti rannsóknir á veirunni.⁴³

Fjölmiðlar bera einnig mikla ábyrgð á að stuðla að gagnsærri upplýsingamiðlun. Í viðbragðsáætlun almannavarna stendur til að mynda: „Vönduð upplýsingamiðlun er mikilvæg þegar aðstæður skapast sem hugsanlega ógna lýðheilsu. Upplýsingum skal miðlað á skýran og markvissan hátt af ábyrgum aðilum. Atvik getur varðað fáa en atvik getur verið það stórt að allt samfélagið bíður skaða. Óvönduð upplýsingamiðlun getur kallað fram óþarfa skelfingu.“⁴⁴ Eitthvað bar á óábyrgum frétttaflutningi, til dæmis viðtölum við fólk sem hafði fengið óvenju mikil eða óvenju lítil einkenni sem

⁴⁰ Svandís Svavarsdóttir, skriflegt svar.

⁴¹ „Sérstakur stýrihópur,“ Stjórnarráð Íslands.

⁴² „Efnahagsáðgerðir stjórnvalda,“ Stjórnarráð Íslands, og „Framhald efnahagsáðgerða stjórnvalda,“ Stjórnarráð Íslands.

⁴³ Helga Þórisdóttir, viðtal.

⁴⁴ „Heimsfaraldur – Landsáætlun“, bls. 20.

hefði getað ýtt undir hræðslu fólks eða kæruleysi, einhliða fréttum af upplifun fólks af takmörkuðum úrræðum stjórnvalda og óæskilegum nafngreiningum smitaðra. En almennt var auðvelt að nálgast áreiðanlegar upplýsingar og upplýsingafundir almanna varna voru aðgengilegir víða. Þá var upplýsingahópur almanna varna virkur og fundaði með fulltrúum fjölmiðla og í samskiptum við þá ef þurfa þótti. Framkvæmdastjóri fjölmiðlanefndar sagði frammistöðu íslenskra fjölmiðla góða í mars og eftir tillögu nefndarinnar og áminningu um mikilvægi fjölmiðla til ríkislögreglustjóra var fjölmiðlafólki hjá fréttastofum með skilgreinda ritstjórn bætt á lista almanna varnardeildar yfir starfsfólk í framlínustörfum.⁴⁵

Komandi áskoranir í tengslum við nægar upplýsingar og COVID-19 varða til dæmis bóluefni. Það er auðvitað gríðarlega mikilvægt að búið sé að rannsaka bóluefnið og aukaverkanir þess nægilega vel áður en það er sett í umferð til að tryggja öryggi og velferð borgara. Stjórnvöld þurfa að byggja ákvarðanir sínar á áreiðanlegum rannsóknum og upplýsa fólk um virkni bóluefnisins. Þá skiptir einnig miklu máli að fjölmiðlar vandi umfjöllun sína og skrifi ekki fréttir um aukaverkanir eða virkni bóluefnis sem standast ekki skoðun. Dreifing bóluefnis vekur einnig upp siðferðilegar spurningar sem verða skoðaðar í fjórða kafla skýrslunnar.

2.4.2 Viljapáttur

Í lýðræðissamfélagi getur verið togstreita á milli viðleitni til að virða *almannaviljann* annars vegar og efla *almannaheill* hins vegar.⁴⁶ Almennt er litið svo á að kosningar eigi að gefa mynd af vilja meirihlutans hvað varðar almenna stefnumörkun, en í þessu tilviki þurfti að grípa hratt til aðgerða í aðstæðum sem hvorki stjórnvöld né almenningur höfðu verið í áður. Ýmis viðbrögð stjórnvalda á sviði lýðheilsu fela í sér afskipti ríkisins af einkalífi og hagsmunum borgara, samkvæmt ráðgjöf sérfræðinga, í þeirri viðleitni að stuðla að almannaheill. Hvað varðar COVID-19-faraldurinn var reynt að gæta hagsmuna viðkvæmra hópa og vernda innviði heilbrigðiskerfisins. Óhætt er að segja að sóttvarnir vegna kórónaveirunnar hafi haft mikil áhrif á gang samfélagsins með samkomubanni og takmarkaðri þjónustu. Almenningur fékk lítið sem ekkert um þær aðgerðir að segja en gat tjáð sig í skoðanakönnunum sem farið

⁴⁵ Fjölmiðlanefnd, „Hið mikilvæga hlutverk fjölmiðla í samkomubanni.“

⁴⁶ Vilhjálmur Árnason, „Lífþólitik í lýðræðissamfélagi“, bls. 208.

verður yfir síðar. Þótt ekki hafi verið tekið mið af beinum vilja fólks í faraldrinum áður en ákvarðanir voru teknar er hægt að hafa áhrif á almannaviljann og skapa sátt með ýmsum leiðum og fá fólk þannig til liðs við stjórnvöld.

Rökin fyrir litlu samráði við almenning hafa yfirleitt verið þau að aðgerðir hafi verið í samræmi við verkferla og lög og að taka hafi þurft ákvarðanir hratt. Aðspurður sagði sóttvarnalæknir að ekki væri hægt að bregðast við á mjög lýðræðislegan máta þegar á hólminn er komið, að því leyti að ekki sé hægt að kalla mjög marga að borðinu til að ræða málin og fá stuðning meirihluta við ákveðnar aðgerðir. Hins vegar væri undirbúningur og aðdragandi aðgerða lýðræðislegur þar sem hann væri í samræmi við viðbragðsáætlanir.⁴⁷ Landlæknir sagði um hraðar ákvarðanir í farsótt: „Það þýðir ekki að velta vöngum og setja tillögur í samráðsgátt og að allir landsmenn fái að segja sitt í svona. Það þarf bara að vinna hratt, stöðva útbreiðslu veirunnar en það þarf samt að vinna með samfélaginu.“⁴⁸

Landlæknir nefndi lykilatriði, sem ekki má gleyma, þrátt fyrir tímaleysi og skýrar verklagsreglur: *það þarf að vinna með samfélaginu*. Traust er þar grundvallaratriði til að viðhalda stuðningi almennings við þær aðgerðir sem gripið er til.⁴⁹ Á Íslandi var reynt að gæta meðalhófs og hafa aðgerðir ekki of íþyngjandi. Það kom til dæmis aldrei til greina að setja á útgöngubann eins og var gert víðsvegar um heiminn.⁵⁰ Hins vegar voru þær aðgerðir stjórnvalda sem áttu að „að fletja út kúrfuna“ inngríp í einkalíf fólks. Samvinna embættis landlæknis og hins almenna borgara fólst að mestu leyti í reglulegri, skýrri og trúverðugri upplýsingagjöf til almennings. Svo virðist sem skilningur á sóttvörnum hafi verið almennur, a.m.k. ef marka má kannanir sem lagðar voru fyrir á undanförunum mánuðum. Í netkönnun sem gerð var af Gallup dagana 13. til 16. mars treystu rúmlega níu af hverjum tíu almannavörnum og heilbrigðisyfirvöldum á Íslandi til að takast á við COVID-19, 5% treystu þeim illa og tæplega 5% hvorki vel né illa. Í sömu könnun töldu rúmlega 85% svarenda almannavarnir og heilbrigðisyfirvöld gera hæfilega mikið til að bregðast við COVID-19. Tæplega 7% töldu þau gera of mikið og rúmlega 8% töldu þau gera of lítið.⁵¹ Í

⁴⁷ Þórólfur Guðnason, viðtal.

⁴⁸ Alma Möller, viðtal.

⁴⁹ Vilhjálmur Árnason kemur inn á þetta og fleira í greininni „Ekkert ríki er eyland í heimsfaraldri,“ bls. 52–53.

⁵⁰ Þórólfur Guðnason, viðtal.

⁵¹ „Nýr Þjóðarpúls Gallup: Covid-19,“ Gallup.

könnun sem lögð var fyrir netpanel Félagsvísindastofnunar Háskóla Íslands dagana 13. til 30. ágúst var spurt út í viðhorf þátttakenda til sóttvarnaaðgerða sem þá voru í gildi innanlands. Þar kom í ljós, ef tímabilið er allt skoðað, að um 13% vildu vægari aðgerðir innanlands og 24% harðari en meirihlutinn, tæp 63%, vildi óbreyttar aðgerðir.⁵²

Helstu rökin gegn aðgerðum í sóttvörnum eru að þær skerði réttindi einstaklingsins. Að skerða réttindi fólks er alltaf alvarlegt mál jafnvel þótt það sé gert til að tryggja önnur réttindi, eins og rétt fólks til heilsu og öryggis. Þar þarf að gæta hófs, réttlæta ákvarðanir vel og hafa hagsmuni og velferð almennings að leiðarljósi. Þó að erfitt sé að geta sér til um nákvæman vilja almennings, til dæmis vegna skorts á könnunum, má gera sér í hugarlund að hlýðni og samvinnuþýði fólks, sérstaklega í fyrstu bylgju, gefi ákveðna vísbendingu um að aðgerðir hafi ekki verið þvert á vilja meirihlutans. Í undirkafla 2.4.3 verður betur farið í réttlætissjónarmið, þegar hagsmunir rekast á.

Í grein um siðferðileg álitamál í tengslum við COVID-19 sem gefin er út af lífssiðfræðiráði Nuffield (e. The Nuffield Council on Bioethics), sem rannsakar og skrifar um siðferðileg álitamál tengd líffræði og læknisfræði,⁵³ segir að inngrip stjórnvalda þurfi að réttlæta vel og á upplýsandi hátt. Þar er bent á mikilvægi þess að fólki sé ljóst hvaða jákvæðu afleiðingum sé reynt að ná fram, með vísan í sannanir eða vísbendingar um hve líklegt sé að ná því markmiði. Þetta tengist því einnig *þekkingarþættinum*, en í greininni segir að afskipti ættu að vera í réttu hlutfalli við þau jákvæðu áhrif sem þau ættu að hafa, sem getur haft áhrif á skilning fólks og vilja og stuðlað að velferð fólks og almannaheill. Því meira íþyngjandi sem aðgerðir stjórnvalda eru, því sterkari réttlætingu og skýrari sannanir þarf um áhrif inngripsins. Ráðið telur að þar sem góðar sannanir eru fyrir því að einangrun sýktra, rakning smita og sóttkví þeirra sem hafa verið í miklu návígi við smitaða einstaklinga dragi úr smitum megi út frá þessum rökum réttlæta þær aðgerðir, en það voru helstu inngrip stjórnvalda á Íslandi og fólk virtist sýna þeim skilning. Hins vegar telur ráðið að ekki hafi verið sannanir fyrir því að lokun ákveðinna svæða beri árangur, eins og var gert

⁵² Sigrún Ólafsdóttir o.fl. „Hvað finnst almenningi um sóttvarnaaðgerðir?“

⁵³ Lesa má betur um starf og rekstur lífssiðfræðiráðs Nuffield á heimasíðu ráðsins: <https://www.nuffieldbioethics.org/>.

í Hubei héraðinu í Kína og á Ítalíu og Spáni og þar hafi aðgerðum verið beitt umfram ráðleggingar Alþjóðaheilbrigðisstofnunarinnar (WHO). Slíkar lokanir eigi sér ekki fordæmi og erfitt sé að gera sér í hugarlund áhrif þeirra á efnahag, atvinnulíf, samfélagsþætti og lífsviðurværi – og þar af leiðandi hvort slíkt inngríp hafi verið hlutfallslega í samræmi við jákvæðar afleiðingar þess. Slíkt verður að koma í ljós síðar.⁵⁴ Ekki var ráðist í svo íþyngjandi aðgerðir hérlendis. Veigamestu aðgerðir íslenskra stjórnvalda voru samkomutakmarkanir, með tilheyrandi lokunum skóla og þjónustufyrirtækja, og aðgerðir á landamærum. Þær hafa eflaust dregið úr smitum og minnkað álag á heilbrigðiskerfið, en það er of snemmt að segja til um hvort þær hafi verið í hlutfalli við neikvæðar félags- og efnahagslegar afleiðingar því fullnægjandi upplýsingar liggja enn ekki fyrir.

Samvinna sóttvarnaryfirvalda við almenning fólst líka í áherslu á samstöðu og samábyrgð allra, en frasinn „við erum öll almannavarnir“ var nokkuð einkennandi fyrir fyrstu bylgjuna. Nú í september, þegar þessi skýrsla er skrifuð, sjást enn forsíðumyndir fólks á samskiptamiðlinum Facebook með þessum orðum. Á upplýsingafundum lagði „þríeykið“ stöðugt áherslu á að fólk fylgdi eigin skynsemi. Með því að höfða til skynsemi fólks og dómgreindar, frekar en að setja á harðar reglur, skapast rými fyrir fólk til að breyta út frá eigin vilja til að leggja sitt af mörkum, frekar en að neyðast til að hlýða eða sæta annars refsingu. Bílaumferð út úr Reykjavík var til dæmis 60% minni á skírdag 2020 en á sama degi árið áður. Þótt ýmsir hefðu eflaust verið til í að fara út úr bænum tóku margir ákvörðun um að „ferðast innanhúss“⁵⁵ þó að annað væri leyfilegt.⁵⁶

2.4.3 Siðferðisþáttur

Mikilvægt er að leitast við að réttlæta ákvarðanir út frá fleiru en því sem grundvallast á raunvísindalegri þekkingu, eins og tölfraedi og læknisfræði. Vísindin svara til dæmis ekki spurningum um siðferði eða réttlæti, þó að hægt sé að nota niðurstöður vísinda

⁵⁴ Nuffield Council on Bioethics, „Ethical considerations,“ bls. 2-3.

⁵⁵ „Ferðumst innanhúss“ var frasi sem var notaður fyrir páskana 2020 þegar fólk var hvatt til að halda sig heima frekar en að fara út á land. Leifur Geir Hafsteinsson samdi nýjan texta með þessu heiti við lagið *Góða ferð* sem hann birti á Facebook síðu sinni og í kjölfar umræðuþátta um COVID-19 fyrir ungt fólk í apríl var lagið flutt með einvala liði tónlistarfólks, sjá til dæmis Orri Freyr Rúnarsson, „Ferðumst innanhúss.“

⁵⁶ Ingvar Þór Björnsson, „Um 60% færri bílum ekið.“

til að takast á við slíkar spurningar.⁵⁷ Þegar hefur verið farið yfir þau siðferðilegu verðmæti sem standa þarf vörð um og þó að ekki sé til nein bein yfirlýsing um siðferðilega afstöðu stjórnvalda er hægt að draga ályktanir um hana út frá þeim ákvörðunum sem voru teknar. Fórarkostnaður og hagsmunaárekstrar vekja alltaf upp siðferðilegar spurningar og það er pólitísk ákvörðun hvaða leið er valið að fara og hvaða gildum skuli fórnað fyrir önnur. Það getur verið flókið þegar siðferðileg gildi eins og *velferð*, *frelsi* og *réttlæti* mætast, eins og hefur gerst í COVID-19-faraldrinum, og verður hér slíkt skoðað sérstaklega. Það skiptir máli að ekki sé vegið að þessum gildum nema nauðsyn beri til og að inngríp stjórnvalda séu á rökum reist.⁵⁸

Eins og áður er nefnt voru rökin fyrir því að gripið var til ýmissa aðgerða á Íslandi þau að þannig væri hægt að „fletja út kúrfuna“, það er að halda smitum niðri svo innviðir heilbrigðiskerfisins réðu við faraldurinn og ekki þyrfti að neita fólki um heilbrigðisþjónustu vegna skorts á mannafla og búnaði. Aðgerðir á borð við samkomubann, einangrun og sóttkví vekja upp spurningar um hvort afskipti stjórnvalda í lýðræðisríki af lífi borgara sinna séu siðferðilega og lagalega réttmæt. Áður hefur komið fram að íslensk löggjöf heimilar þær takmarkanir sem gripið var til og þær voru teknar af réttum aðilum og aðgerðirnar því lagalega réttmætar. Þegar gripið er til slíkrar valdbeitingar er á sama tíma vegið að sjálfræði og frelsi einstaklingsins, þó að hún sé lagalega réttmæt. Almenn er æskilegt að forðast slík boð og bönn í frjálsslyndu lýðræðisríki og leiðbeina heldur fólki og hvetja það til ákveðinnar breytni. Afskipti af þessu tagi geta þó verið réttlætanleg. Með því að beita aðgerðum til að halda smitum niðri var reynt að standa vörð um velferð og öryggi þeirra sem vitað var að voru í mestri hættu á að veikjast alvarlega, eins og eldra fólk og fólk með undirliggjandi sjúkdóma.⁵⁹ Aðgerðir voru því í samræmi við þá forgangsröðun. Meirihluti fólks yrði hins vegar líklega ekki fyrir miklum skaða eða léti lífið beinlínis af völdum veirunnar. Aðgerðir bitna því oft á þeim sem *ekki* eru í mestri hættu þar sem þeir þurfa að leggja ýmislegt á sig til að gæta hagsmuna annarra. Samkomutakmarkanir, sóttkví og einangrun leggja því byrði á þá sem ekki eru í hættu sjálfir, takmarka frelsi þeirra og réttindi og geta dregið úr velferð þeirra. Þar mætist

⁵⁷ Lavazza og Farina, „The Role of Experts.“

⁵⁸ Häyry, „The COVID-19 Pandemic,“ bls. 1-2.

⁵⁹ Alma Möller, viðtal.

réttur til að fara frjáls um almenningsrými, á milli landa eða stunda vinnu, og réttur til heilbrigðisþjónustu, lífs og öryggis. Aðgerðaleyfi stjórnvalda hefði haft afdrifaríkar afleiðingar fyrir þá sem eru viðkvæmastir fyrir veirunni og þar hefðu stjórnvöld brugðist þeirri skyldu sinni að tryggja öryggi þeirra og velferð. Réttur þess hóps var því talinn veга þyngra en annarra. Það má svo velta því fyrir sér hvort það sé *réttlát* krafa á hendur heilbrigðs meirihlutans. Þar þarf að huga að þeim byrðum sem hinn almenni borgari þarf og er fús til að leggja á sig sökum inngrips stjórnvalda og hvort hann sjálfur hljóti meiri skaða af.

Siðfræðiráð Nuffield, sem áður hefur verið fjallað um, heldur því fram að það hvernig inngrip stjórnvalda er kynnt og því stýrt sé siðferðilega mikilvægt. Hér á undan hefur verið farið yfir ýmsa þætti sem má réttlæta með sannfærandi rökum um árangur, eins og sóttkví, einangrun og smitrakningu. Samkvæmt siðfræðiráðinu er mikilvægur liður í því að réttlæta þessar aðgerðir siðferðilega að huga vel að þeim sem þær snerta og þar skipta virðing, kurteisi og heiðarleiki miklu máli. Ríkinu ber skylda til að tryggja að þau sem beðin eru um að leggja eitthvað á sig til að vernda aðra fái stuðning til að geta sinnt þeirri byrði og skyldu svo þau verði ekki fyrir skaða, andlegum eða efnahagslegum.⁶⁰ Eftir nokkra umræðu var reynt að koma til móts við fólk með launaðri sóttkví⁶¹ og gripið til ýmissa ráða til að bregðast við neikvæðum efnahags- og félagslegum afleiðingum. Aðgerðir voru kynntar í áðurnefndum aðgerðapökkum í mars og apríl 2020.⁶² Ríkið ber einnig skyldu gagnvart heilbrigðisstarfsfólki vegna aukinnar byrði og áhættu í starfi. Þar er mikilvægt að starfsfólk hafi aðgang að viðeigandi búnaði, að mannskapur sé nægur svo vinnuálag sé ekki of mikið og að starfsfólk fái andlegan stuðning. Landlæknir sagði í viðtali að mikið hefði mætt á öllu framlínufólki og að reynt hafi verið að koma til móts við þá hópa. Aldrei vantaði hlífðarbúnað og búin var til sérstök bakvarðasveit til að tryggja nægan mannskap.⁶³ Eins og þegar hefur verið greint frá verða einhverjar efnahags- og félagslegar afleiðingar vegna faraldursins, þótt ekki sé vitað í hvaða mæli. Þar skiptir

⁶⁰ Nuffield Council on Bioethics, „Ethical considerations,“ bls. 4.

⁶¹ Lög um tímabundnar greiðslur vegna launa einstaklinga sem sæta sóttkví samkvæmt fyrirmælum heilbrigðisyfirvalda án þess að vera sýktir tóku gildi 21. mars 2020. Sjá Lög um tímabundnar greiðslur vegna launa einstaklinga sem sæta sóttkví samkvæmt fyrirmælum heilbrigðisyfirvalda án þess að vera sýktir (nr. 21/2020).

⁶² „Efnahagsaðgerðir stjórnvalda,“ Stjórnarráð Íslands og „Framhald efnahagsaðgerða stjórnvalda,“ Stjórnarráð Íslands.

⁶³ Alma Möller, viðtal.

tíminn þar til bóluefni finnst miklu máli, en harðar aðgerðir stjórnvalda eru réttlætlanlegri til skamms tíma en til langs, þar sem afleiðingar fyrir heildina verða meiri og neikvæðari því lengur sem samkomutakmarkanir vara. Ef engin von væri til að bóluefni myndist væri hjarðónæmi eina leiðin.

Það að gæta hagsmuna ákveðinna hópa getur verið á kostnað annarra hópa og það er siðferðileg afstaða að forgangsraða hagsmunum þannig. Margir sem tilheyra ekki heilsufarslega viðkvæmum hópi, tilheyra viðkvæmum hópi á öðrum sviðum. Áðurnefndar aðgerðir stjórnvalda til að draga úr faraldrinum hafa ekki sérstaklega að leiðarljósi velferð þeirra sem standa illa að vígi andlega eða félagslega. Þeir hópar eru einnig í hættu en ekki jafn augljóslega og óljóst er hvenær afleiðingar aðgerðanna koma í ljós. Rökin fyrir aðgerðum stjórnvalda virtust helst snúast um að stuðla að öryggi viðkvæmra hópa sem yrðu fyrir *beinum* áhrifum af völdum veirunnar. Í því felst sú siðferðislega afstaða að líf sé meira virði þegar vitað er um líf hvers er verið að ræða en þegar svo er ekki, því í heimsfaraldri er því miður óhjákvæmilegt að hagsmunir rekist á og ákvarðanir bitni mismikið á ólíkum hópum.⁶⁴ Áður hefur verið greint frá því að gripið var til mótvægisáðgerða til að vernda aðra viðkvæma hópa en þær aðgerðir sem ráðist var í og kröfurnar sem gerðar voru til borgara voru til að sem fæstir þyrftu að láta lífið sökum beinna áhrifa veirunnar og þess að heilbrigðiskerfið gæti ekki þjónustað þá. Það getur verið á kostnað annarra, en nánar verður farið út í sjónarmið sem varða þá hópa sem verða eða gætu orðið fyrir *óbeinum* áhrifum af völdum veirunnar í fjórða og fimmta kafla kafla skýrslunnar.

Þar sem ljóst er að við munum þurfa að lifa áfram með kórónuveirunni um nokkurt skeið er mjög mikilvægt að borgarar og stjórnvöld vinni saman að því að lágmarka skaðann af völdum veirunnar eftir bestu getu. Við vitum ekki hvaða ákvarðanir eru réttar í heimsfaraldri en við vitum að það er mikilvægt að stjórnvöld séu með markvissa nálgun sem leiðir okkur í gegnum erfiðleikana eins ósködduð og hægt er.⁶⁵ Stjórnvöld þurfa því að fylgjast með áliti almennings, til dæmis með frekari skoðanakönnunum, og skapa vettvang til að ólíkar raddir heyrist. Einnig reynir á að stjórnvöld leggi upp úr því að viðhalda trausti almennings með því að koma

⁶⁴ Hlynur Orri Stefánsson, „COVID-19: Við verðum að fórna einhverjum.“

⁶⁵ Häyry, „The COVID-19 Pandemic,“ bls. 2.

heiðarlega fram, endurskoða stöðuna reglulega og færa góð rök fyrir ákvörðunum sínum. Rök þeirra þurfa að byggja á eins áreiðanlegum upplýsingum og mögulegt er og taka einnig mið af siðferðilegum gildum á borð við réttlæti, velferð og frelsi.

3 Sérfræðingar og COVID-19

Sérfræðingar hafa verið í sviðsljósinu undanfarna mánuði, nú þegar heimsfaraldur COVID-19 skekur samfélög um víða veröld. Í flestum ríkjum hefur sérþekking ýmissa fagaðila markað viðbragðsstefnu stjórnvalda á þessum krísutímum. Faraldsfræðingar, smitsjúkdómalæknar, líftölfræðingar og veirufræðingar eru meðal þeirra fjölmörgu vísindamanna sem hafa lagt sitt af mörkum við að auka skilning okkar á uppbyggingu veirunnar, spá fyrir um hegðun hennar og þróa aðferðir sem hefta útbreiðslu hennar. Eins hefur þekking og kunnátta heilbrigðisstarfsfólks verið nauðsynleg þegar kemur að því að framkvæma skimanir og meðhöndla þá sem veikjast. Á Íslandi hafa opinberir sérfræðingar eins og landlæknir og sóttvarnalæknir verið sérlega áberandi í COVID-19-faraldrinum, en ríkisstjórnin hefur fylgt ráðum þeirra að miklu leyti þegar kemur að viðbragðsaðgerðum eins og að setja á samkomubann eða setja reglur um skimanir, sóttkví og landamæri.

Ráðgefandi hlutverk sérfræðinga einskorðast þó ekki við stjórnvöld og stefnumótunaraðila. Almennigur hefur einnig ríkum skyldum að gegna á farsóttartímum. Sóttvarnastefna íslensku ríkisstjórnarinnar gagnvart SARS-CoV-2 veirunni hefur t.d. stólað á að einstaklingar, stofnanir og fyrirtæki sýni samfélagslega ábyrgð og breyti hegðun sinni í samræmi við þær takmarkanir sem gilda hverju sinni, t.d. með því að virða reglur um sóttkví, viðhalda samskiptafjarlægð og virða reglur um samkomubann. Því hefur skipt máli að sérfræðingar miðli þekkingu sinni til almennings í COVID-19-faraldrinum og byggi upp traust. Fáum finnst skemmtilegt að hanga heima í sóttkví eða aflýsa ferðalögum en fólk er frekar reiðubúið til þess ef það skilur hvað er í húfi og treystir því að ríkar ástæður séu fyrir slíkum takmörkunum. Í COVID-19-faraldrinum á Íslandi hafa aðgerðir sem takmarka tímabundið frelsi og réttindi einstaklinga t.d. verið rökstuddar þannig að þær séu nauðsynlegar til að hefta útbreiðslu hættulegrar veiru sem ógnar lífi og heilsu þeirra sem smitast af henni.

Sérfræðingar gegna því tveimur mikilvægum hlutverkum í COVID-19-faraldrinum. Í fyrsta lagi þurfa þeir að aðstoða stjórnvöld við stefnumótun. Í öðru lagi þurfa þeir að upplýsa almenning. En þá vaknar mikilvæg spurning: hverjir eru þessir sérfræðingar? Hverjir eiga að aðstoða stjórnvöld við stefnumótun og upplýsa

almenning? Hvernig á almennur leikmaður að ákvarða hvort tilteknum „sérfræðingi“ sé treystandi?

Hér á eftir verður leitast við að svara þessum spurningum og öðrum tengdum. Í kafla 3.1. verður fjallað almennt um traust til sérfræðinga út frá heimspekilegum kenningum. Sett verður fram skilgreining á sérfræðipækkingu og gerður greinarmunur á tvenns konar trausti sem fólk ber til sérfræðinga – þekkingarfræðilegu trausti og tilmælatrausti. Þá verður fjallað um kenningar sem lýsa því hvenær fólk ætti (eða ætti ekki) að sýna sérfræðingum traust. Í kafla 3.2. verður samband íslenskra stjórnvalda við sérfræðinga í COVID-19-faraldrinum greint og fjallað um hlutverk opinberra sérfræðinga hjá embætti landlæknis í faraldrinum, sem og áhrif óháðra sérfræðinga á stefnumótun ríkisstjórnarinnar. Þá verður rýnt í upplýsingagjöf sérfræðinga til almennings í COVID-19-faraldrinum og traust almennings til sóttvarnaryfirvalda.

3.1 Traust til sérfræðinga í heimspekilegu ljósi

Í daglegu máli er orðið „sérfræðingur“ notað með ýmsum hætti. Í samhengi þessarar greinar verður hugtakið hins vegar skilgreint nokkuð nákvæmlega. Í grundvallaratriðum má segja að einhver sé sérfræðingur á tilteknu sviði ef viðkomandi hefur meiri þekkingu, hæfni og skilning á sínu sérsviði en gengur og gerist. Einstaklingur sem uppfyllir þessi skilyrði er líklegri til að mynda sér áreiðanlegar og vel ígrundaðar skoðanir um málefni sem tengjast hans sérsviði með beinum hætti. Til dæmis má segja að reynslumikill bifvélavirki sé *sérfræðingur í bílaviðgerðum* ef viðkomandi myndar sér áreiðanlegar skoðanir um bilaða bíla á grundvelli þeirrar þekkingar og hæfni sem hann býr yfir. Vert er að leggja áherslu á að sérfræðipækking er ávallt bundin við tiltekið svið. Sem dæmi væri sjaldnast skynsamlegt að fara með bíl í viðgerð til tannlæknis eða að láta bifvélavirkja sjá um tannréttingarnar sínar. Það að vera sérfræðingur á einu sviði þýðir ekki að maður sé sérfræðingur á öðrum. Þetta skiptir miklu máli í sambandi við COVID-19-faraldurinn. Það er enginn einn sérfræðingur í öllu sem kemur honum við, einmitt vegna þess að faraldurinn tengist mörgum ólíkum sviðum. Rannsakendur á sviði lífvísinda og læknisfræði hafa t.d. unnið að því að varpa ljósi á eðli veirunnar sjálfrar en

félagsvísindafólk unnið að því að greina þær samfélagslegu afleiðingar sem heimsfaraldur hefur í för með sér.

Traust er bundið við ákveðið svið hverju sinni, rétt eins og sérfræðipækking. Þegar við segjumst treysta einhverjum þá meinum við yfirleitt að við treystum viðkomandi á tilteknu sviði eða til ákveðinna gjörða. Til dæmis gætum við treyst einum aðila fyrir leyndarmáli og öðrum til að skila ryksugu en ekki endilega öfugt. Það er mikilvægt að hafa þetta í huga þegar við tölum um traust til sérfræðinga – fyrir hverju erum við að treysta þeim og undir hvaða kringumstæðum?

Yfirleitt er um tvenns konar traust að ræða í þessu samhengi. Í fyrsta lagi treystum við oft sérfræðingum til þess að veita áreiðanlegar upplýsingar. Til dæmis gæti ég myndað mér þá skoðun að tiltekið eldfjall muni gjósa innan tíðar þegar ég heyri viðtal við jarðfræðing sem segir eldgos vera yfirvofandi. Í öðru lagi treystum við því stundum að sérfræðingar beri hag okkar fyrir brjósti þegar við fylgjum ráðum þeirra með beinum hætti. Til dæmis gæti ég tekið þá ákvörðun að yfirgefa heimilið mitt ef sami jarðfræðingur beindi því til almennings að rýma tiltekin landsvæði. Fyrri tegundin af trausti, sem snýr að upplýsingagjöf, hefur verið kölluð „þekkingarfræðilegt traust“ (e. *epistemic trust*). Seinni tegundin af trausti, sem snýr að því að fylgja ráðum einhvers, kallast „tilmælatraust“ (e. *recommendation trust*).⁶⁶

Hvenær er þá skynsamlegt að treysta sérfræðingum m.t.t. þekkingarfræðilegs trausts annars vegar og tilmælatrausts hins vegar?

Hvað varðar *þekkingarfræðilegt traust* eru nokkrar þumalputtareglur sem hægt er að styðjast við. Heimspekingar eins og Alvin Goldman og Finnur Dellsén hafa t.d. stungið upp á aðferðum til að meta hvort orðræða tiltekins sérfræðings sé traustsins verð.⁶⁷ Þessum aðferðum mætti lýsa með nokkrum gagnrýnum spurningum sem vert er að velta fyrir sér þegar sérfræðingar halda einhverju fram:

- 1) Er viðkomandi raunverulegur sérfræðingur?
- 2) Nær sérfræðipækking viðkomandi yfir það málefni sem um ræðir?
- 3) Virðist viðkomandi byggja afstöðu sína á haldbærum gögnum eða rökum?
- 4) Er samstaða meðal annarra sérfræðinga um það sem viðkomandi heldur fram?

⁶⁶ Bennett, „Trust, Experts, and COVID-19.“

⁶⁷ Sbr. Goldman, „Experts,“ og Finnur Dellsén, „Að treysta sérfræðingum.“

- 5) Hefur viðkomandi haft rétt fyrir sér áður um svipuð málefni?
- 6) Er viðkomandi laus við óæskilega hvata (t.d. fjárhagslega) sem gætu haft áhrif á afstöðu hans?

Ef svarið við öllum ofangreindum spurningum er já, þá eru sterk rök sem hníga að því að treysta viðkomandi sérfræðingi. Ef svarið við flestum ofangreindum spurningum er á hinn bóginn nei er ástæða til að vera á varðbergi gagnvart því sem hann heldur fram. Við getum til dæmis ímyndað okkur meintan sérfræðing sem birtir skýrslu þar sem því er haldið fram að hægt sé að lækna COVID-19 með gosdrykkju. Ef við komumst síðan að því að viðkomandi hefur hvorki reynslu né menntun á sviði læknisfræði (sbr. viðmið 2), að enginn annar virðist halda þessu fram (sbr. viðmið 4) og að hann sé á launaskrá hjá gosdrykkjaframleiðanda (sbr. viðmið 6) þá væri skynsamlegt að taka því sem hann segir með miklum fyrirvara. Að þessu sögðu þá eru þessi viðmið alls ekki heilög og stundum er erfitt að vita hvort tiltekin viðmið séu uppfyllt. Í mörgum tilfellum gæti síðan verið góð ástæða fyrir því að einhver sérfræðingur uppfylli ekki einstök viðmið. En þegar margir þættir koma saman, eins og í dæminu hér fyrir ofan, þá eru ríkar ástæður til að vera á varðbergi og taka ekki viðkomandi á orðinu einu saman.

Hér á undan var greint á milli þekkingarfræðilegs trausts annars vegar og tilmælatrausts hins vegar. Í stuttu máli snýst *þekkingarfræðilegt traust* til sérfræðinga um að trúa því sem sérfræðingar segja en *tilmælatraust* um að fylgja ráðum þeirra. Í COVID-19-faraldrinum hefur oft reynt á tilmælatraust almennings, t.d. þegar sóttvarnaryfirvöld hafa biðlað til fólks að viðhalda samskiptafjarlægð eða virða reglur um sóttkví. Sérfræðingar sem njóta tilmælatrausts ættu helst að uppfylla svipuð viðmið og þeir sem njóta þekkingarfræðilegs trausts, þ.e. að hafa raunverulega sérfræðikunnáttu á viðeigandi sviði, byggja ráðleggingar sínar á haldbærum rökum, o.s.frv. En þar að auki skiptir miklu máli að viðkomandi sérfræðingar hafi almannahagsmuni að leiðarljósi og geri fólki ljóst hvers vegna það sé þess virði að fylgja þeim tilmælum sem verið er að tefla fram. Þetta virðist hafa gengið vel hjá sóttvarnaryfirvöldum í fyrstu bylgju COVID-19-faraldursins á Íslandi en kannanir Félagsvísindastofnunar Háskóla Íslands benda til þess að meirihluti almennings hafi

verið sáttur við sóttvarnaaðgerðir (þrátt fyrir íþyngjandi eðli þeirra) og tekið virkan þátt í þeim.

Loks ber að nefna að það getur skipt máli fyrir tilmælatraust að sérfræðingarnir gegni viðeigandi stöðum í samfélaginu. Samkvæmt íslenskum lögum ber sóttvarnalækni, sem starfar undir embætti landlæknis, að veita stjórnvöldum faglega ráðgjöf á farsóttartímum. Það er því eðlilegt að tilmæli opinberra sérfræðinga hjá þessum embættum hafi fengið mikinn hljómgrunn í samfélaginu undanfarna mánuði. Á krísutímum, þar sem tímapressan er mikil, getur jafnframt skipt máli að hafa skýra og samræmda stefnu – sérstaklega þegar stefnan kallar á samvinnu við almenning. Það hefði t.d. verið ruglandi og óskilvirkt ef hver og einn á Íslandi hefði valið sér „sinn sérfræðing“ og fylgt mismunandi sóttvarnaráðstöfunum. Ef sumir hefðu fylgt tilmælum danskra sóttvarnaryfirvalda og aðrir franskra á meðan allir hinir hefðu hlýtt á uppýsingafundi almannavarna þá hefði skapast óæskileg ringulreið í samfélaginu.

Með þessu er ekki verið að halda því fram að stefna íslenskra sóttvarnaryfirvalda sé sú eina rétta eða hafin yfir gagnrýni. En þegar tiltekin stefna er valin, sem krefst samvinnu almennings, þá mun sú stefna skila bestum niðurstöðum þegar allir eru á sömu blaðsíðu. Það eru því sterk rök sem hníga að því að leyfa opinberum sérfræðingum hjá embætti landlæknis að móta samræmda sóttvarnastefnu, svo lengi sem hægt er að treysta því að viðkomandi sérfræðingar séu hæfir, einlægir og tilbúnir að hlýða á málefnalega gagnrýni. Sumir hafa líkt þessari hlutverkaskiptingu við stöðu handboltapjálfa eða leikstjóra. Í miðjum handboltaleik er vænlegt að fylgja leikkerfi þjálfarans – að því gefnu að hægt sé að treysta því að þjálfarinn sé hæfur og beri hagsmuni liðsins fyrir brjósti. Á milli leikja gefst síðan rými fyrir fleiri aðila til að endurmeta og móta stefnu liðsins í sameiningu. Í næsta undirkafla verður það einmitt gert – en þá verður samspil íslenskra stjórnvalda og sérfræðinga í COVID-19-faraldrinum greint.

3.2 Samband íslenskra stjórnvalda við sérfræðinga í COVID-19-faraldrinum

Aðkoma sérfræðinga að stefnumótun íslenskra stjórnvalda í COVID-19-faraldrinum hefur verið umtalsverð. Þar ber helst að nefna aðkomu opinberra sérfræðinga hjá sóttvarnaryfirvöldum, þ.e. landlækni, sóttvarnalækni og starfsfólki þeirra. Framlag sóttvarnaryfirvalda í faraldrinum hefur falist í því að upplýsa stjórnvöld um eðli og

áhrif SARS-CoV-2 veirunnar, móta tillögur að sóttvarnaráðstöfunum í samvinnu við stjórnvöld og samhæfa aðgerðir heilbrigðiskerfisins í heild sinni. Afrakstri þessarar vinnu er m.a. skilað formlega til stjórnvalda í formi minnisblaða sem sóttvarnalæknir sendir heilbrigðisráðherra til staðfestingar eða synjunar. Þegar þessi orð eru skrifuð hefur heilbrigðisráðherra staðfest flestar tillögur sóttvarnalæknis⁶⁸ um sóttvarnaaðgerðir í COVID-19-faraldrinum. Það er því bersýnilegt að sóttvarnaryfirvöld hafa notið trausts stjórnvalda. Í skriflegu erindi til skýrsluhöfunda segir Svandís Svavarsdóttir heilbrigðisráðherra til dæmis:

Ég hef miklar mætur á Þórólfi Guðnasyni sóttvarnalækni og tel að hans þekking, yfirvegur, reynsla og innsæi hafi skipt sköpum í því hversu vel okkur hefur gengið að glíma við faraldurinn. Sóttvarnalæknir hefur tiltekin og lögbundin hlutverk í íslenskri löggjöf sem setur ráðherra ákveðnar skorður varðandi ákvarðanir. Ríkisstjórnin valdi þá leið að treysta sóttvarnalækni og öðrum sérfræðingum og fylgja ráðum þeirra í einu og öllu. Það reyndist farsælt og hefur ekki þótt ástæða til að breyta út af því. Stórar ákvarðanir hafa þó eðli málsins samkvæmt þróast og tekið á sig mynd í samtali milli mín og sóttvarnalæknis og síðan fengið hljómgrunn og stuðning í ríkisstjórn.⁶⁹

Katrín Jakobsdóttir forsætisráðherra tekur undir viðhorf Svandísar og segir að strax í upphafi hafi samhljómur verið innan ríkisstjórnarinnar um að vinna náið með opinberum sóttvarnaryfirvöldum í COVID-19-faraldrinum. Að mati forsætisráðherra endurspeglar þessi stefna jafnframt lagaramma um ábyrgð sóttvarnalæknis, sem og almennra sóttvarnaryfirvalda á farsóttartímum.⁷⁰

Af þessum ummælum ráðherranna má draga þær ályktanir að stjórnvöld hafi treyst sóttvarnaryfirvöldum til hins ítrasta og að það hafi jafnframt verið auðveld og óumdeild ákvörðun að treysta þeim. Ástæðurnar fyrir því virðast vera tvær. Í fyrsta lagi ber að nefna *pólítískan vilja* stjórnvalda. Í öðru lagi ber að nefna *skýran ramma*

⁶⁸ Í einhverjum tilfellum hefur sóttvarnalæknir gefið ráðherra nokkra valkosti til að velja úr. Þetta var fyrst gert í ágúst 2020 og hefur síðan þá orðið algengara.

⁶⁹ Svandís Svavarsdóttir, skriflegt svar.

⁷⁰ Katrín Jakobsdóttir, viðtal.

sóttvarnalaga. Tillögur sóttvarnalækni eru í eðli sínu ráðgefandi og því er það pólitísk ákvörðun ríkisstjórnarinnar að staðfesta þær. Að því sögðu kveða sóttvarnalög skýrt á um skyldur sóttvarnaryfirvalda til að veita stjórnvöldum formlega ráðgjöf á farsóttartímum (eins og forsætisráðherra benti á). Það hefði því verið óvenjulegt ef íslenska ríkisstjórnin hefði ákveðið að fara aðra leið en að vinna náði með sóttvarnalækni, landlækni og öðrum opinberum sérfræðingum. Í öðrum ríkjum hefur þetta þó gerst. Sem dæmi virðist samstarf bandarískra yfirvalda við opinbera sérfræðinga hafa gengið illa í COVID-19-faraldrinum. Donald Trump Bandaríkjaforseti hefur ítrekað verið sakaður um að grafa undan tilmælum bandarískra sóttvarnaryfirvalda og um að fara vísvitandi með rangfærslur um ýmislegt sem viðkemur faraldrinum.⁷¹ Þessi ágreiningur bandarískra stjórnvalda við opinbera sérfræðinga virðist hafa leitt til skorts á samhæfðri sóttvarnastefnu þar í landi sem endurspeglast e.t.v. í hlutfallslega mikilli útbreiðslu faraldursins í Bandaríkjunum og hárrí dánartíðni.⁷²

Í viðtölum við skýrsluhöfunda lögðu Alma D. Möller landlæknir og Þórólfur Guðnason sóttvarnalæknir bæði áherslu á nauðsyn þess að geta tekið ákvarðanir um sóttvarnaráðstafanir með skjótum hætti til að sporna við hröðum vexti COVID-19-faraldursins.⁷³ Nokkrir þættir virðast hafa greitt veginn fyrir slíka ákvarðanatöku. Í fyrsta lagi ber að nefna þá skýru verkaskiptingu milli opinberra sérfræðinga og stjórnvalda sem sóttvarnalög kveða á um og var nefnd hér að ofan. Í öðru lagi hafa fyrirbyggjandi verkferlar og áætlanir um heimsfaraldra hjálpað mikið við grunnmótun íslensku sóttvarnastefnunnar í upphafi COVID-19-faraldursins. Þórólfur Guðnason sóttvarnalæknir lýsir því t.d. hvernig viðbragðsáætlanir sem settar hafa verið saman af embætti landlækni í samvinnu við almannavarnir á undanförunum árum hjálpuðu sóttvarnaryfirvöldum að samhæfa aðgerðir:

Þegar við erum að búa til viðbragðsáætlanir þá eru kallaðir til fjölmargir aðilar, það eru um 60–70 stofnanir sem hafa aðkomu að til dæmis

⁷¹ Collinson, „Trump undermines new virus strategy.“

⁷² Samkvæmt tölfræðiupplýsingum Johns Hopkins háskóla í Bandaríkjunum voru uppsöfnuð dauðsföll af völdum COVID-19 þar í landi orðin um 196.000 talsins um miðjan september 2020. Það eru tæplega 200 sinnum fleiri dauðsföll en á Íslandi á sama tíma, miðað við höfðatölu. „COVID-19 United States by County,“ John Hopkins University of Medicine – Coronavirus Resource Center.

⁷³ Alma Möller, viðtal, og Þórólfur Guðnason, viðtal.

viðbragðsáætlun gegn heimsfaraldri influensu. Þar er það skilgreint nákvæmlega, menn eru kallaðir til og hlutverk hvers og eins er skilgreint, hvaða hlutverk þessi og hinn hefur, hver á að hafa samband við hvern. Þetta er eins og í fótboltaleik sko. Þú ert með 11 spilara inn á vellinum og það er ljóst þegar þú ferð inn á völlinn hvaða hlutverk þú hefur.⁷⁴

Samkvæmt sóttvarnalækni hefur svokölluð „all hazard approach“ stefna almannavarna jafnframt reynst vel í COVID-19-faraldrinum. Sú stefna felst í því að samnýta verkferla, mannafla og neyðaráætlanir fyrir hvers kyns heilsuvá sem gæti steðjað að almenningi. Í öðrum löndum er þetta ekki alltaf raunin. Þar eru oft mismunandi stofnanir sem takast á við ólíkar hamfarir og hver stofnun hefur sína viðbragðsáætlun. Íslenska kerfið gerir hins vegar ráð fyrir ákveðnu samræmi í viðbrögðum við eldgosum, sjúkdómum, eiturefnahættu, o.s.frv. Þetta byggir upp ákveðna reynslu meðal viðbragðsaðila sem nýtist vel þegar nýjar áskoranir skjóta upp kollinum eins og í upphafi árs 2020.

3.3 Sveigjanleiki líka mikilvægur

Lagarammar, verkferlar og viðbragðsáætlanir mótuðu viðbrögð íslenskra stjórnvalda við COVID-19-faraldrinum verulega, eins og hér hefur verið greint frá. Slíkar reglugerðir flýttu fyrir mörgum ákvörðunum í upphafi faraldurs þegar tíminn var naumur og miklu máli skipti að koma upp samræmdri sóttvarnastefnu sem fyrst. Hins vegar er bersýnilega ekki hægt að sjá allt fyrir í slíkum áætlunum. Því er nauðsynlegt að stjórnvöld, almannavarnir og opinberir sérfræðingar finni leiðir til að leika af fingrum fram innan þess ramma sem sóttvarnalög setja. Þórólfur Guðnason lýsir til dæmis mikilvægi þess að geta vikið frá þeim tilmælum sem kveðið er á um í viðbragðsáætlunum þegar tekist er á við nýja ógn eins og COVID-19 með eftirfarandi hætti:

⁷⁴ Þórólfur Guðnason, viðtal.

Við vorum undirbúin með okkar viðbragðsáætlun og viðbragðsáætlun er þannig að þú ferð kannski ekki alveg eftir henni þegar út í leikinn er komið. Maður segir gjarnan að viðbragðsáætlunarplaggið sjálft er ekki mikilvægast í þessu heldur er það leiðin að því að búa hana til. Þ.e.a.s. þessi hugsanagangur, að máta sig inn í og svo þegar út í leikinn er komið þá verðurðu að impróvísera – það er þessi analógía sem ég var að tala um áðan með fótboltaleikinn sko – hver og einn, svo þarftu að hafa ákveðið frelsi og þú spilar kannski aðeins öðruvísi en viðbragðsáætlunin segir til um.⁷⁵

Svipaða sögu er að segja um samskipti stjórnvalda við sóttvarnaryfirvöld. Sóttvarnalög kveða á um viðtækar skyldur sóttvarnalæknis til að upplýsa stjórnvöld á farsóttartímum, veita ráðgjöf um viðbragðsaðgerðir og heimila honum að framkvæma sóttvarnaaðgerðir að eigin frumkvæði ef ekki næst í ráðherra. Þó stjórnvöld hafi starfað með sóttvarnalækni innan þessa ramma og fylgt ráðum hans að mjög miklu leyti þýðir það ekki að Þórólfur Guðnason hafi starfað einn í sínu horni og skipað stjórnvöldum fyrir. Í viðtali við skýrsluhöfunda ítrekar Þórólfur að stærri ákvarðanir hafi alltaf verið teknar í *samvinnu* við ráðherra sem framkvæmir þær og ber pólitíska ábyrgð á þeim.⁷⁶ Þá hafi hann verið í miklu sambandi við heilbrigðisráðherra í gegnum allan faraldurinn og „haft samband við ráðherra daglega – fjórum, fimm, sex sinnum á hverjum einasta degi.“⁷⁷

Katrín Jakobsdóttir forsætisráðherra tók í sama streng í viðtali við skýrsluhöfunda og benti á að minnisblöð sóttvarnalæknis „komi ekki úr tóminu og birtist á borðinu okkar [ríkisstjórnarinnar] sem orðinn hlutur, heldur er alltaf samtal á milli stjórnvalda og sóttvarnaryfirvalda“.⁷⁸ Aðspurð hvort stjórnvöld hefðu fylgt ráðum sóttvarnalæknis ef hann hefði stungið upp á allt annarri sóttvarnastefnu (t.d. „Tegnell“-leiðinni sem kennd er við sóttvarnalækni Svíþjóðar) sagði forsætisráðherra að hún kysi ekki að „tala í viðtengingarhætti“ og ítrekaði að mikill samhljómur hefði verið milli stjórnvalda og sóttvarnaryfirvalda í allri ákvarðanatöku. Af því má draga

⁷⁵ Þórólfur Guðnason, viðtal.

⁷⁶ Þórólfur Guðnason, viðtal.

⁷⁷ Þórólfur Guðnason, viðtal.

⁷⁸ Katrín Jakobsdóttir, viðtal.

þá ályktun að þó að samband stjórnvalda við sóttvarnaryfirvöld hafi verið náíð og einkennst af miklu trausti þá hafi það traust aldrei verið blint. Ákvarðanatakan var alltaf sameiginleg og ríkisstjórnin tók þátt í mótun sóttvarnastefnunnar frá upphafi.

Framlag sóttvarnaryfirvalda í þessari sameiginlegri ákvarðanatöku fólst að miklu leyti í því að veita stjórnvöldum haldbærar, raunvísindalegar upplýsingar um eðli og áhrif SARS-CoV-2 veirunnar. Án þessara upplýsinga frá sérfróðum aðilum hefðu stjórnvöld auðvitað ekki verið í góðri stöðu til að bregðast við því ástandi sem blasti við íslensku samfélagi í byrjun árs 2020. Sóttvarnalæknir lýsir því þannig að stór hluti af hlutverki sínu sé að „safna upplýsingum og gera áhættumat á faraldurinn“.⁷⁹ Sú upplýsingaöflun fór fram eftir margvíslegum leiðum og í samvinnu við mismunandi aðila (t.d. Íslenska erfðagreiningu). Í minnisblaði sóttvarnalæknis til heilbrigðisráðuneytisins frá 13. september 2020 eru 8 þættir settir fram sem viðmið sem sóttvarnalæknir grundvallar tillögur sínar að sóttvarnaaðgerðum á. Upplýsingaöflun sóttvarnaryfirvalda snýr að miklu leyti að því að leggja mat á þessa 8 þætti, en þeir eru eftirfarandi:

- 1) Faraldsfræði sjúkdómsins innanlands.
- 2) Faraldsfræði sjúkdómsins erlendis.
- 3) Skimanir / rannsóknir fyrir sjúkdómnum í samfélaginu.
- 4) Alvarleiki sjúkdómsins.
- 5) Geta heilbrigðiskerfisins.
- 6) Eiginleikar veirunnar.
- 7) Sóttvarnaráðstafanir sem eru þegar í gangi.
- 8) Samfélagsleg áhrif og trúverðugleiki ráðstafana.

Eins og kemur fram í minnisblaði sóttvarnalæknis eru „ýmsir þættir [af þessum 8 ofangreindu]... **mælanlegir** meðan að á aðra þætti þarf að leggja huglægt mat enda margt enn á huldu varðandi veiruna SARS-CoV-2 og sjúkdóminn COVID-19“.⁸⁰ Fyrstu tveir þættirnir snúa til dæmis að faraldsfræði sjúkdómsins – þ.e. að því hvort útbreiðsla COVID-19 sé í uppsveiflu eða niðursveiflu, hvort smit séu staðbundin eða

⁷⁹ Þórólfur Guðnason, viðtal.

⁸⁰ Þórólfur Guðnason, „Þættir sem sóttvarnalæknir leggur til.“ Leturbreyting höfunda.

almenn í samfélaginu, o.s.frv. Þessa þætti má auðveldlega mæla með því að skima fyrir sjúkdómnum, beita smitrakningu og halda utan um fjölda COVID-19 tilfella sem heilbrigðiskerfi þjónusta. Slík tölfræði er ekki endilega fullkomin og áreiðanleiki mælinga getur verið breytilegur á milli landa. Það veltur auðvitað á því hversu miklu þúðri er eytt í að skima og skrá tilfelli. Ef það er hins vegar gert samviskusamlega má vel nýta slíka tölfræði til að taka ákvarðanir um sóttvarnaráðstafanir. Íslensk sóttvarnaryfirvöld vinna markvisst að slíkri gagnasöfnun í samstarfi við fjölda aðila og birta vönduð tölfræðileg gögn opinberlega á covid.is. Sóttvarnalæknir kallaði jafnframt eftir samstarfi við vísindamenn og líftölfræðinga við Háskóla Íslands sem smíðuðu líkindafræðilegt spálíkan fyrir COVID-19 sem metur væntanlega þróun faraldursins.

Aðra þætti sem tilgreindir eru í minnisblaði sóttvarnalæknis er hins vegar erfiðara að mæla en þá sem lúta að faraldsfræði sjúkdómsins. Viðmiðunarþátturinn sem snýr að „eiginleikum veirunnar“ er til dæmis aðeins mælanlegur í ákveðnum skilningi. Það er hægt að komast að ýmsu um eðli SARS-CoV-2 veirunnar með vísindalegum rannsóknum. Slíkar mælingar eru hins vegar í eðli sínu snúnar – þær krefjast þess að vísindamenn skapi nýja þekkingu um óþekktan sjúkdóm (sem er bersýnilega flóknara en t.d. að skrá fjölda tilfella). Íslensk erfðagreining (ÍE) hefur spilað veigamikinn þátt í því að rannsaka SARS-CoV-2 hér á landi og sóttvarnalæknir lýsir framlagi þeirra sem „ómetanlegu“.⁸¹ Framlag ÍE fólst meðal annars í því að raðgreina veiruna í sýktum einstaklingum. Með slíkri raðgreiningu er hægt að greina magn veirunnar í sýkta einstaklingnum og geta sér til um uppruna smitsins. Þannig er hægt að sjá hvaðan smit berast (t.d. frá hvaða löndum) og greina mismunandi afbrigði veirunnar. Samkvæmt sóttvarnalækni voru mikil verðmæti fólgin í þessari aðkomu ÍE en framlag þeirra varpaði jafnframt ljósi á ákveðna vankanta hjá veirufræðideild Landspítalans sem að mati sóttvarnalæknis var ekki nægilega vel mönnuð og fjármögnuð til að takast á við svona umfangsmiklar rannsóknir á SARS-CoV-2 veirunni.⁸² Kári Stefánsson, forstjóri Íslenskrar erfðagreiningar, tekur undir þetta mat sóttvarnalæknis. Í viðtali við skýrsluhöfunda segir Kári að í upphafi faraldurs hefði það verið „hans sterka tilfinning að heilbrigðiskerfið væri ekki í stakk búíð til að sinna þessu

⁸¹ Þórólfur Guðnason, viðtal.

⁸² Þórólfur Guðnason, viðtal.

[skimunum og rannsóknum]“.⁸³ Samkvæmt Kára fannst honum þess vegna sjálfsagt að ÍE byði fram aðstoð sína, en honum fannst það vera „ekkert framlag... [Íslensk erfðagreining] var bara í aðstöðu til að gera hluti sem enginn annar gat gert í samfélaginu“.⁸⁴

Ein mikilvæg niðurstaða úr rannsóknum ÍE á veirunni var að börn virðast ólíklegri til að smitast og smita aðra.⁸⁵ Slík vitneskja skiptir miklu máli þegar kemur að því að móta sóttvarnaráðstafanir (t.d. í tengslum við skólahlald) þannig að hægt sé að tryggja öryggi barna en jafnframt huga að félagslífi þeirra og þroska. Athygli vekur hins vegar að íslensk sóttvarnaryfirvöld unnu út frá þeirri forsendu að börn væri síður smitandi nokkru áður en gögn ÍE staðfestu að það væri raunin. Í fyrstu bylgjunni var leik- og grunnskólar t.d. haldið opnum og sóttvarnalæknir rökstuddi það m.a. á þeim forsendum að hann teldi að börn væru síður smitandi.⁸⁶ Í viðtali við skýrsluhöfunda segir Þórólfur að hann hafi gefið sér þá forsendu: „[...] það var ekki vitað. Það var bara ég sem ákvað það. Mér fannst það bara eðlilegt vegna þess að verandi barnalæknir og verandi sjúkdómalæknir, þá veit ég hvernig smit berst á milli einstaklinga.“⁸⁷ Að mati Þórólfs var nauðsynleg áhætta fólgin í þessari ákvörðun. Í upphafi faraldurs þurfti að vinna mjög hratt út frá takmörkuðum upplýsingum og í slíkum aðstæðum er ekki alltaf hægt að bíða eftir þeim gögnum sem maður vildi helst hafa. Í viðtali við skýrsluhöfunda segir forstjóri ÍE að þetta mál sýni að þríeykið hafi í upplýsingagjöf til almennings stundum „fórnað pínulitlum sannleik“ til að koma skýrum skilaboðum áleiðis og halda samfélaginu rólegu.⁸⁸ Aðspurður segist sóttvarnalæknir hins vegar ekki hafa „þurft að fórna einu eða neinu“ heldur hafi þríeykið verið opið með að segja hvað það væri sem þau vissu eða vissu ekki.⁸⁹

Áttundi og síðasti viðmiðunarþátturinn sem tilgreindur er í minnisblaði sóttvarnalæknis frá 13. september fjallar um „samfélagsleg áhrif og trúverðugleika

⁸³ Kári Stefánsson, viðtal.

⁸⁴ Kári Stefánsson, viðtal.

⁸⁵ Nánar tiltekið virðast líkurnar vera helmingi minni fyrir börn sem eru 10 ára og yngri. Sjá t.d. umfjöllun um þessar rannsóknir í Scudellari, „Iceland.“

⁸⁶ Það voru líka samfélagslegir þættir sem spiluðu hér hlutverk. Félagslegar þarfir barna spiluðu hlutverk en einnig var talið óæskilegt að loka skólum í ljósi þess að margt heilbrigðisstarfsfólk kæmist þá ekki til vinnu.

⁸⁷ Þórólfur Guðnason, viðtal.

⁸⁸ Kári Stefánsson, viðtal.

⁸⁹ Þórólfur Guðnason, viðtal.

ráðstafana“. Með þessu er reynt að meta hversu líklegur almenningur er til að taka virkan þátt í sóttvarnaráðstöfunum í ljósi þeirra neikvæðu afleiðinga sem íþyngjandi aðgerðir geta haft á félags- og efnahagslega þætti. Frá sjónarhorni sóttvarnaryfirvalda er þessi þáttur illmælanlegur vegna þess að sérfræðipækking þeirra sem starfa hjá embættum landlæknis og sóttvarnalæknis nær ekki yfir þau svið sem um ræðir. Til að leggja raunhæft mat á áhrifin sem samkomubann getur haft á t.d. atvinnumissi, einmanaleika og heimilisofbeldi þarf bersýnilega að hleypa öðrum sérfræðingum að borðinu – t.d. félagsfræðingum, sálfræðingum og hagfræðingum. Það gerðu sóttvarnaryfirvöld hins vegar ekki, en lögðu ítrekað áherslu á mikilvægi þess að beita ekki óþarflega hörðum aðgerðum (sem er kannski það sem 8. viðmiðunarþátturinn vísar til). Félagslegar afleiðingar sóttvarnaaðgerða voru hins vegar ekki greindar með kerfisbundnum hætti. Landlæknir tekur það fram í viðtali við skýrsluhöfunda að sóttvarnaryfirvöld hafi ekki ráðist í slíkar greiningar einfaldlega vegna þess að slík mál væru ekki á þeirra sérsviði. Þau hafi frekar einblínt á sóttvarnir og heilsufarsþætti og litið á það sem hlutverk ráðherra og stjórnvalda að veða og meta mikilvægi félagslegra og efnahagslegra þátta í allri ákvarðanatöku:

Nei, það er ekki okkar hlutverk. Það er ráðherrann sem þarf að gera það. Við náttúrulega tökum bara ákvarðanir út frá heilsufarssjónarmiðum. Síðan er það annarra að veða allt annað. Við erum náttúrulega ekki nógu sérfróð um hagfræði og guð má vita hvað. Við höfum alltaf sagt það. Það er ekki á okkar sviði.... Ég segi samt ekki að við ignoreruðum hitt [félagslega/efnahagslega þætti] en við erum bara ekki nógu flink í því. Þarna kemur náttúrulega inn ráðherra sem er með víðara sjónarhorn og ég veit að ráðherra bar allar ákvarðanir undir ríkisstjórnina. Þar er náttúrulega mjög breið sérfræðipækking.⁹⁰

Í undirkafla 3.1. var lögð áhersla á mikilvægi þess að traust til sérfræðinga sé bundið við viðeigandi svið. Af ummælum landlæknis má draga þá ályktun að sóttvarnaryfirvöldum hafi verið í mun að stíga ekki út fyrir sitt sérfræðisvið, sem

⁹⁰ Alma Möller, viðtal.

verður að teljast jákvætt. Það er hins vegar önnur spurning hvort stjórnvöld hafi axlað þá ábyrgð sem landlæknir vísar til. Aðgerðir stjórnvalda til að bregðast við efnahags- og félagslegum afleiðingum COVID-19-faraldurins verða greindar betur í næstu köflum skýrslunnar. Í fljótu bragði má hins vegar benda á orð heilbrigðisráðherra, sem segir að engum öðrum sérfræðingum hafi verið hleypt að ákvörðunatöku yfirvalda með „beinum“ hætti, líkt og sóttvarnalækni.⁹¹ Fyrir því gætu verið nokkrar ástæður. Í fyrsta lagi mætti nefna skort á skýrum lagaramma. Það er enginn „félagsfræðingur ríkisins“ sem hefur sambærilegt lögbundið hlutverk og sóttvarnalæknir til að veita stjórnvöldum faglega ráðgjöf á krísutímum. Í öðru lagi mætti velta því upp hvort sérfræðipækning á efnahags- og félagslegum sviðum sé í eðli sínu pólitískari en sérfræðipækning á sviði raunvísinda – hvort hún sé frekar háð gildismati og stjórnámálamenn því tregari til að sýna þeim sérfræðingum jafn ríkt traust og þeim sem fást við „hlutlægari“ vísindi.

Á opnum samráðsfundi sem heilbrigðisráðuneytið stóð fyrir þann 20. ágúst s.l. gerðu stjórnvöld til að gefa mismunandi faghópum pláss í umræðunni um viðbrögð við COVID-19. Á þeim samráðsfundi hélt Steinunn Gestsdóttir, aðstoðarrektr Háskóla Íslands, erindi þar sem hún hvatti stjórnmalafólk til að sýna þeim sérfræðingum sem starfa á sviði velferðarmála sambærilegt traust og sóttvarnayfirvöldum. Tíminn mun leiða í ljós hvort það verði gert.

⁹¹ Svandís Svavarsdóttir, skriflegt svar. Þar með er ekki sagt að öðrum sérfræðingum hafi ekki verið hleypt að ákvarðanatöku stjórnvalda, einungis að þau hafi ekki verið í sambærilegri stöðu við þá sérfræðinga sem starfa hjá sóttvarnayfirvöldum.

4 Siðferðileg álitamál á farsóttartímum

COVID-19-faraldurinn vekur upp margar og erfiðar siðferðilegar spurningar. Í þessum kafla eru nokkrar þeirra teknar til skoðunar og leitast verður við að varpa ljósi á hvaða siðferðilegu verðmæti eru í húfi. Reynt verður að greina hvers eðlis vandinn er hverju sinni, hver rök stjórnvalda hafa verið fyrir ákvörðunum sínum og hverju þarf að huga að þegar siðferðilegar hliðar vandamálsins eru skoðaðar. Í fyrsta undirkafla (4.1) er siðferðileg forgangsröðun í heilbrigðisþjónustunni rædd. Í öðrum undirkafla (4.2) er skoðað hið flókna samband milli virði mannlífa og annarra hagsmuna, eins og efnahagslegra gæða og annars konar gæða. Viðfangsefni þriðja undirkafla (4.3) eru aðgerðir stjórnvalda á landamærum en rökstuðningurinn fyrir aðgerðunum og viðbrögðin við þeim eru skýrt dæmi um mat á hagsmunum og gæðum. Loks er fjallað um bólu efni í samhengi við sanngjarna dreifingu þess í fjórða og síðasta undirkafla (4.4).

4.1 Heilbrigðisþjónusta og forgangsröðun

Í upphafi COVID-19-faraldursins stóðum við frammi fyrir þeim möguleika að öndunarvélar yrðu af skornum skammti og þörf væri á að forgangsraða í þær. Enn er sá möguleiki fyrir hendi. Að velja hverjum skuli bjarga með gjörgæslumeðferð og hverjum ekki er ákvörðun sem enginn vill þurfa að taka. Engu að síður er slík ákvörðun óumflýjanleg ef of margir þurfa á gjörgæslumeðferð að halda á sama tíma. Þar að auki þarf enn að veita fólki aðra lífsnauðsynlega heilbrigðisþjónustu á farsóttartímum. Álag á heilbrigðiskerfið er mikið og forgangsröðun verður að vera sanngjörn.

Í viðtali okkar við Ölmú Möller landlækni var hún spurð hvaða siðferðilegu viðmið hefðu verið notuð við gerð verklagsreglna um ákvörðun um forgangsröðun innlagna á gjörgæsludeild og ákvörðun um lok gjörgæslumeðferðar.⁹² Alma tók fram að fyrri reglur hefðu verið til viðmiðunar og skerpt hefði verið á þeim, þar sem „[þ]að [þurfi] ekki COVID-19 til að hugsa um að gjörgæslumeðferð sé rétt mótuð [...]“⁹³ Um tilgang skjalsins segir:

⁹² „COVID-19 – forgangsröðun innlagna,“ Landspítalinn.

⁹³ Alma Möller, viðtal.

Tilgangur þessa skjals er að gera heilbrigðisstarfsfólki grein fyrir ferli ákvarðanatöku varðandi gjörgæslumeðferð, hvort sem þar sé um að ræða sjúklinga með COVID-19 eða aðra sjúkdóma sem hugsanlega þarfnast gjörgæslumeðferðar, og það sé öllum skýrt hvernig þær ákvarðanir eru teknar, hver taki þær og beri ábyrgð á þeim. Gætt verður vandlega að siðferðilegum álitamálum og mannúðarsjónarmiðum við þessar erfiðu ákvarðanir, sem og jafnræðisreglu í Stjórnarskrá Íslands (65 gr).⁹⁴

Verklagsreglurnar ná yfir alla þá sem gætu þurft á gjörgæslumeðferð að halda og gilda meðan á COVID-19-faraldrinum stendur. Aðspurð hvaða aðilar komu að gerð skjalsins sagði Alma gjörgæslurnar sjálfar hafa búið þær til,⁹⁵ og það hafi verið yfirfarið og samþykkt bæði af landlækni og farsóttarnefnd.⁹⁶ Er hún var spurð hvort siðanefnd spítalans hefði haft aðkomu að ferlinu sagði hún svo vera eftir nokkra umhugsun.

Enn fremur sagði Alma ákveðin lög gilda um réttindi sjúklinga, „[l]ögin koma fyrst, svo eru þessar siðareglur,“⁹⁷ og siðareglurnar byggja á kenningu þeirra Tom Beauchamp og James Childress í bókinni *Principles of Biomedical Ethics*, sem er eitt þekktasta rit lífsiðfræði. Í þeirri bók setja þeir fram fjögur siðalögmál sem eiga að liggja til grundvallar siðferðilegum ákvörðunum fagstétta. Lögmálin eru: sjálfræðislögmálið, skaðleysislögmálið, velgjörðarlögmálið og réttlætislögmálið.⁹⁸ Sigurður Kristinsson talar um „höfuðreglur“ fremur en „lögmál“ og segir:

Sjálfræðisreglan („the principle of respect for autonomy“) kveður á um virðingu fyrir manneskjunni og sjálfræði hennar. Hver manneskja hefur gildi í sjálfri sér, sumir segja óendanlegt gildi, sem setur því mörk hvernig aðrir mega koma fram við hana. [...] *Skaðleysisreglan* („the

⁹⁴ „COVID-19 – forgangsröðun innlagna,“ Landspítalinn. Textinn sem vísað er til hefur ekki tekið breytingum svo skýrsluhöfundar viti til.

⁹⁵ Alma Möller, viðtal.

⁹⁶ „COVID-19 – forgangsröðun innlagna,“ Landspítalinn.

⁹⁷ Alma Möller, viðtal.

⁹⁸ Vilhjálmur Árnason, „Hvernig er hagnýtt siðfræði?“ bls. 52–53.

principle of non-maleficence“) kveður á um að heilbrigðisstarfsfólk skuli umfram allt forðast að valda skaða. [...] *Velgjörðarreglan* („the principle of beneficence“) kveður á um skylduna til að láta sem best af sér leiða og velja til þess þær leiðir sem minnstu fórnar.“ [...] Loks kveður *réttlætisreglan* („the principle of justice“) á um sanngirni í dreifingu gæða og byrða og að hver og einn skuli fá það sem hann eða hún á skilið.⁹⁹

Líta má svo á að áður nefnt verklagsregluskjal sé í samræmi við þessi siðalögmál. Í skjalinu kemur skýrt fram að sé talið að einstaklingi nýtist gjörgæslumeðferð standi hún honum til boða *kjósi hann svo*, samanber sjálfræðislögmálið. Alma lagði mikla áherslu á að meðferðin verði að gagnast viðkomandi þar sem gjörgæslumeðferð sé mjög erfið. Gagnsemi meðferðar getur einnig samrýmst hinum þremur siðalögmálum Beauchamp og Childress; hafi meðferðin ekki fyrir séð gagn veldur það viðkomandi skaða og kemur í veg fyrir að einhver annar fái meðferð (sem honum réttilega ber).¹⁰⁰ Aldur er ekki einn af viðmiðunarpáttunum þegar metið er hvort einstaklingur eigi að fá meðferð,¹⁰¹ heldur hrumleiki, eða ástand/ásigkomulag manneskju, og er hann mældur með hrumleikaskori.¹⁰²

Þessi fyrrnefndu fjögur siðalögmál virðast hafa nokkuð til síns ágætis og flest erum við líklega sammála um að taka þurfi tillit til þessara þátta við meðferð sjúklinga. Siðalögmálin eru hins vegar ekki hafin yfir vafa,¹⁰³ frekar en aðrar verklagsreglur eða siðaviðmið. Mikilvægt er að það séu til einhver viðmið, þ.e. að meðferð og forgangsröðun ráðist ekki af hentisemi, og að viðmiðin séu öllum þekkt, þ.e. að gegnsæi ríki um hver viðmiðin séu svo það leiki ekki vafi á því á hverju forgangsröðunin byggi. Vitaskuld verða siðaviðmið að vera ígrunduð og vel

⁹⁹ Sigurður Kristinsson, „Siðfræði rannsókna og siðanefndir,“ bls. 163–164.

¹⁰⁰ Í þessu tilfelli getur verið togstreita á milli velgjörðarlögmálsins og skadleysislögmálsins og þörf er á að meta hvort meðferð gagnist sjúklingi og geri honum gott eða hvort hún gagnist ekki og valdi skaða. Þess má geta að fólk getur greint á um mikilvægi siðalögmálanna og við hvaða aðstæður þau gildi. Sjá Vilhjálmur Árnason, „Hvernig er hagnýtt siðfræði?,“ bls. 53.

¹⁰¹ Til dæmis var aldur notaður sem viðmiðunarpáttur í Svíþjóð samkvæmt heimildum landlæknis, m.a. frá umræðuþætti í sænsku sjónvarpi. Alma Möller, viðtal.

¹⁰² „COVID-19 – forgangsröðun innlagna,“ Landspítalinn. Í viðauka skjalsins er þýðing á hrumleikaskori og flæðiriti sem fengið er frá National Institute of Health and Care Excellence í Bretlandi.

¹⁰³ Vilhjálmur Árnason ræðir til dæmis gagnrýni á siðalögmálin og andsvör við þeirri gagnrýni í Vilhjálmur Árnason, „Hvernig er hagnýtt siðfræði?“ bls. 53–54.

rökstudd, en séu þau ekki þekkt grefur það undan trausti fólks á sjálfri forgangsröðuninni. Auk gegnsæis og góðs rökstuðnings þarf samkvæmni að vera til staðar, þ.e. að manneskjur í sams konar stöðu fái sömu meðferð, öllum sé ljóst hver beri ábyrgð á samningu og útfærslu viðmiðanna og að þau séu endurskoðuð í ljósi nýrra upplýsinga.¹⁰⁴

Eitt sem vert er að minnast á eru mögulegar afleiðingar þess að ræða hvers virði líf er í byrjun heimsfaraldurs. Fyrr í COVID-19-faraldrinum færðu Fleur Jongepier og Karin Jongsma rök fyrir því að siðfræðingar skyldu ekki birta greinar um hvernig forgangsröðun í heilbrigðiskerfinu, til dæmis varðandi pláss í öndunarvél, ætti að vera. Rök þeirra voru meðal annars þau að heilbrigðisstarfsfólk hefði hlotið bæði menntun og þjálfun til að taka slíkar ákvarðanir og nú væri tíminn til að beita þeirri þekkingu. Umræðu um hverjum skuli bjarga og hverjum ekki mætti túlka á þann veg að það sé í lagi að fórna gömlu eða veiku fólki (viðkvæmum hópum).¹⁰⁵ Það flækir málið að COVID-19-faraldurinn stendur enn yfir og mun gera í ótilgreindan tíma. Ef ekki er ráðlagt að ræða réttmæti forgangsröðunar í heilbrigðiskerfinu í upphafi og í miðjum faraldri, má þá ekki gera það fyrr en faraldrinum lýkur? Aðstæður kunna að breytast og vilji almennings einnig. Lýðræðisleg umræða um réttmæti forgangsröðunar meðan á faraldri stendur getur verið mikilvæg og jafnvel óhjákvæmileg. Mestu máli skiptir að umræðan einkennist af virðingu og nærgætni og að öllum séu tryggð tækifæri til að láta skoðanir sínar í ljós.

4.2 Virði lífs, efnahagsleg gæði og önnur gæði

Tilraunir samfélaga og stjórnvalda um allan heim til að bjarga mannlífum vekja upp alls konar flóknar spurningar. Ein þeirra snýr að virði mannlífa. Ósjaldan er mannlíf sagt vera ómetanlegt og að þar með ættum við að gera allt sem í okkar valdi stendur til að bjarga lífi fólks. Lífið sjálft kann að vera ómetanlegt en það er ljóst að við gerum ekki hvað sem er til að bjarga lífi fólks, enda væri slíkt ómögulegt. Til dæmis er ekki

¹⁰⁴ Rogers og Carter, „Allocation of ventilators.“ Hér má líka benda á skjal frá Nuffield Council on Bioethics þar sem minnst er á mikilvægi þess að læra af fyrri faröldrum, skilja hverjir eru í mestri hættu og geta rökstutt hvers vegna sumir hljóta forgang fram yfir aðra þegar kemur að heilbrigðisþjónustu í faraldri. Sjá Nuffield Council on Bioethics, „Fair and equitable access,“ bls. 9–10.

¹⁰⁵ Jongepier og Jongsma, „Ethicists, hold your horses (Part 1),“ og Jongepier og Jongsma, „Ethicists, hold your horses (Part 2).“ Þær ræða einnig hvort raunveruleg lýðræðisleg umræða geti átt sér stað þegar tíminn er svo knappur og ekki víst að allir hafi tækifæri til að koma skoðunum sínum á framfæri.

veitt ótakmarkað fjármagn til lífsnauðsynlegra aðgerða fyrir eina manneskju vegna þess að það gæti komið í veg fyrir að aðrar manneskjur fengju heilbrigðisþjónustu sem þær eiga rétt á. COVID-19 dregur sumt fólk til dauða.¹⁰⁶ Komast mætti hjá langflestum dauðsföllum með því að hætta öllum samskiptum sem krefjast líkamlegrar nálægðar. Samfélög okkar grundvallast hins vegar á samskiptum fólks og því verða þau að vera til staðar í einhverri mynd á farsóttartímum. Þar fyrir utan byggir efnahagur okkar á viðskiptum sem fela í sér samskipti og við metum önnur gæði sem gera líf okkar merkingarbær mikils, eins og að vera innan um annað fólk, að sækja menntun og sinna tólmstundum. Þörf er á að veða og meta hvers virði líf er, hvers virði ýmis gæði eru og tengslin þar á milli.

Í skriflegu svari sínu til höfunda skýrslunnar segir Svandís Svavarsdóttir heilbrigðisráðherra: „[m]egináhersla var lögð á það frá upphafi faraldursins að bjarga mannlífum og forða því að heilbrigðiskerfið færi á hliðina vegna álags.“¹⁰⁷ Á COVID-19-vefnum, sem er í umsjá embættis landlæknis og almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra segir:

Viðbrögð íslenskra stjórnvalda og markmið aðgerða vegna COVID-19 hafa frá upphafi verið skýr. Áhersla hefur verið lögð á að tryggja að nauðsynlegir innviðir landsins, og þá sérstaklega heilbrigðiskerfið, sé í stakk búið til að takast á við álagið sem óhjákvæmilega myndast vegna sjúkdómsins hér á landi. Í þessu samhengi er mikilvægt að minna á að allir geta orðið veikir, en yfirgnæfandi meirihluti fólks verður ekki alvarlega veikur. Fyrst og fremst er það eldra fólk og einstaklingar með undirliggjandi sjúkdóma sem eru berskjaldaðir fyrir alvarlegum veikindum. Til að vernda þennan hóp þurfum við að leggjast á eitt um að hefta útbreiðslu veirunnar og þannig tryggja að þessir einstaklingar hafi greiðan aðgang að góðri og skilvirkri heilbrigðisþjónustu, þurfi þeir á henni að halda.¹⁰⁸

¹⁰⁶ Ítarlegri umfjöllun um virði mannlífa má lesa í Eyja Margrét Brynjarsdóttir, „Hvers virði er mannlíf?“

¹⁰⁷ Svandís Svavarsdóttir, skriflegt svar.

¹⁰⁸ „Viðbrögð á Íslandi,“ *covid.is*.

Björgun mannlífa felst bæði í því að vernda viðkvæma hópa sem eru líklegri til að deyja af völdum COVID-19 og í að halda heilbrigðiskerfinu starfandi, svo allir sem þurfa fá lækniástoð – óháð því hvort þeir séu með veiruna sem veldur COVID-19 eða ekki.

Í upphafi faraldursins var markmið ýmissa ríkja með sóttvarnaaðgerðum sínum að dreifa álaginu á heilbrigðiskerfið („fletja kúrfuna“), en ekki beinlínis að fækka smitum.¹⁰⁹ Í þessu samhengi má nefna að áður en fyrsta smit greindist hér á landi sagði Þórólfur Guðnason sóttvarnalæknir að ekki stæði til að loka á samgöngur til landsins. Veiran kæmi hingað fyrir eða síðar og markmið stjórnvalda fælist í að tefja útbreiðslu veirunnar til að draga úr álagi á heilbrigðiskerfið og sinna eftir getu þeim sem myndu veikjast.¹¹⁰ Í lok febrúar barst veiran til Íslands og hafa nokkrir Íslendingar látist af völdum hennar.¹¹¹ Eflaust hafa sóttvarnaaðgerðir bjargað mannlífum hér á landi en velta má fyrir sér hver fórnarkostnaður þeirra aðgerða sé almennt. Þar með er þó ekki gefið í skyn að sóttvarnaaðgerðir hér á landi hafi verið eða séu óréttmætar.

Tilraunir til að bjarga mannlífum á tímum COVID-19 gætu kostað önnur mannlíf¹¹² eða takmarkað lífsgæði verulega (jafnvel til frambúðar). Efnahagurinn líður fyrir sóttvarnaaðgerðir og taka þarf mögulegar afleiðingar með í reikninginn þegar aðgerðir stjórnvalda eru metnar og ræddar. Í kjölfar efnahagskreppunnar 2007-2008 er talið að 10.000 sjálfsvíg hafi verið framin af efnahagslegum ástæðum í Bandaríkjunum og innan Evrópusambandsins.¹¹³ Aukin viðvera á heimilum og (verulega) takmörkuð samvera með ættingjum og vinum hefur sína ókosti. Heimilisofbeldi, sem er lífshættulegt, hefur aukist¹¹⁴ og ástæða er til að óttast fjölgun sjálfsvíga.¹¹⁵ Í vissum skilningi stuðla efnahagsleg gæði að góðri heilsu og tryggja aðra hagsmuni. Sumir horfa fram á langvarandi atvinnuleysi sem getur bitnað á börnum

¹⁰⁹ Stefánsson, „Three Mistakes,“ bls. 4.

¹¹⁰ Sólrún Lilja Ragnarsdóttir, „Veiran berist til Íslands.“

¹¹¹ Ásdís Ásgeirsdóttir, „Heilaþoka veldur heilabrotum.“

¹¹² Grunur leikur á að svo sé, en nánar er fjallað um það í næsta kafla.

¹¹³ Stefánsson, „Three Mistakes,“ bls. 6.

¹¹⁴ Nánar er fjallað um heimilisofbeldi í næsta kafla.

¹¹⁵ „COVID-19: ástæða til að óttast fjölgun sjálfsvíga,“ Upplýsingaskrifstofa Sameinuðu þjóðanna fyrir Vestur-Evrópu.

þeirra síðar í lífinu. Gott heilbrigðiskerfi kostar sitt og í djúpri efnahagskreppu er ekki hægt að fjármagna slíkt.¹¹⁶

Ef markmið stjórnvalda er að bjarga mannlífum og aðgerðir þeirra bjarga mannlífum en eiga jafnframt þátt í dauða annarra, er vert að spyrja sig hvaða mannlífum sé verið að bjarga. Þetta er þó ekki aðeins spurning um að vernda líf þeirra sem gætu sýkst af veirunni þegar sóttvarnaaðgerðir eru ræddar. Sýkist manneskja af veirunni getur það skaðað heilsu hennar þó hún láti ekki lífið. Fólk sem fékk veiruna í vor er sumt enn að glíma við afleiðingarnar, líkt og getur verið tilfellið með veirusýkingar almennt.¹¹⁷ Eigi heilbrigðiskerfið að standa undir sér er forgangsröðun heilbrigðisþjónustu, bæði fyrir þá sem sýkjast af veirunni og aðra sjúklinga, með sóttvarnaaðgerðum á kostnað efnahagsins og andlegrar heilsu óhjákvæmileg en spurning er hvenær hún sé réttlætanagerleg. Því miður eru allir valmöguleikar stjórnvalda hvað varðar viðbrögð við COVID-19 slæmir. Vega þarf og meta kosti og galla hvaða leiðar sem farin er og enn fremur þarf rökstuðningur stjórnvalda að liggja fyrir, sem og það hvernig komið verður til móts við þá sem líða fyrir alvarlegar afleiðingar sóttvarnaaðgerða, til dæmis með því að missa vinnuna eða einangrast félagslega.¹¹⁸

4.3 Aðgerðir við landamæri

Sóttvarnaaðgerðir stjórnvalda hafa mikil áhrif á atvinnu- og efnahagslíf í landinu. Starfsvenjur margra tóku verulegum breytingum og fjöldi fólks hélt sig að mestu heima fyrir með tilheyrandi samdrætti í neyslu á ýmiss konar vöru og þjónustu. Fréttaumfjöllun og samfélagsumræða um efnahagsmál beindist einna helst að ferðaiðnaði Íslendinga, enda varðar hann almannahagsmuni, hagsmuni fyrirtækja og hagsmuni einstaklinga sem starfa í ferðaiðnaðinum. Fátt var rætt jafnmikið og

¹¹⁶ Stefánsson, „Three Mistakes,“ bls. 6. Raunar segir þetta ekki alla söguna. Efnahagskreppa kallar óhjákvæmilega á niðurskurð til einhverra málaflokka. Þó er ekki nauðsynlegt að heilbrigðiskerfið líði þann skort, til dæmis væri hægt að skera umtalsvert niður fjármuni til menningarmála. Sjá Kauppinen, „How Not to Make Trade-Offs“ bls. 13. Að því gefnu að ríki vilji halda sömu hlutfallsskiptingu fjármuna til málaflokka, eins og heilbrigðismála og menningarmála, hvort sem í kreppu eða ekki, má segja að heilbrigðiskerfið verði ekki eins sterkt í kreppu.

¹¹⁷ Ásdís Ásgeirsdóttir, „Heilaþoka veldur heilabrotum.“

¹¹⁸ Í Svandís Svavarsdóttir, skriflegt svar, minnst Svandís á mótvægisáðgerðir stjórnvalda. Um þær má lesa í „Upplýsingar um Covid-19,“ Stjórnarráð Íslands.

tilslökun stjórnvalda á landamærum 15. júní 2020 og hertar aðgerðir á landamærum bæði 31. júlí og 19. ágúst sama ár.

4.3.1 „Opnun“ landamæra

Þann 15. júní var ekki lengur krafist 14 daga sóttkvíar fyrir ferðamenn heldur bauðst þeim að fara í skimun fyrir veirunni á landamærunum.¹¹⁹ Þrátt fyrir að landamæri Íslands hafi aldrei verið lokað,¹²⁰ er ekki óeðlilegt að tala um „opnun“ landamæra þegar tilslökunin er rædd. Í tilkynningunni sem birtist á vef Stjórnarráðs Íslands var haft eftir Áslaugu Örnú Sigurbjörnsdóttur dómsmálaráðherra:

Við vildum öll að hægt væri að gefa afgerandi svör til þeirra sem hyggja á ferðir til Íslands eða sjá um að skipuleggja slíkar ferðir frá löndum utan Schengen svæðisins. Ég mun beita mér fyrir því að allra leiða sé leitað til að móta skýr og skynsamleg skref við opnun ytri landamæra með hagsmuni þjóðarinnar að leiðarljósi. Við þurfum að standa þannig að málum að sem best fari saman annars vegar uppbygging ferðaþjónustu og atvinnulífs að nýju og hins vegar sóttvarnaraðgerðir sem hindra útbreiðslu Covid 19. Takmarkanir á ferðafrelsi fólks verða að gilda í sem skemmstan tíma og sem betur fer má víða sjá að jákvæð teikn eru á lofti hvað varðar opnun landamæra en eins og við vissum að þá er þetta talsvert flókið verkefni.¹²¹

Af fyrrgreindum orðum má ráða að hagsmunir þjóðarinnar byggi á framgangi ferðaþjónustunnar vegna efnahagslegs ábata hennar og líka stöðvun útbreiðslu COVID-19-sjúkdómsins. Enn fremur segir að ekki eigi að skerða ferðafrelsi lengur en þörf krefji. Katrín Jakobsdóttir forsætisráðherra hefur varið „opnun“ landamæra meðal annars á þeirri forsendu að samfélag okkar hafi alla tíð reitt sig á samgöngur til og frá landi og „[þ]að [sé] í sjálfu sér eðlilegt markmið.“¹²² Skilja má orð Katrínar svo

¹¹⁹ „Nýjar reglur,“ Stjórnarráð Íslands.

¹²⁰ Freyr Gígja Gunnarsson, „Misskilningur.“

¹²¹ „Nýjar reglur,“ Stjórnarráð Íslands.

¹²² „Landið hefur aldrei verið lokað,“ *Morgunblaðið*.

að „opnun“ landamæra sé hagsmunamál Íslendinga og vógu hagsmunir ferðapjónustunnar ekki þyngst við tilslökun á landamærum að sögn Katrínar.¹²³

Ákvörðun stjórnvalda um að „opna“ landamærin var rökstudd með vísun í mikilvægi ferðafrelsis og almannahagsmuna. Vert er að hafa í huga samspil sóttvarnaaðgerða og ferðafrelsis þegar „opnun“ landamæra er annars vegar. Ef tilslökun á landamærum stuðlar að auknu ferðafrelsi, þ.e. að fólk geti ferðast með auðveldari hætti til og frá landinu, þá verður að taka með í reikninginn möguleikann á skerðingu ferðafrelsis innanlands verði sóttvarnaaðgerðir hertar á ný vegna nýrra smita. Sú varð raunin. Tveggja metra nálægðarreglan varð skyldubundin á ný þann 31. júlí,¹²⁴ um einum og hálfum mánuði eftir „opnun“ landamæra, og þar með var ferðafrelsi fólks innanlands skert.¹²⁵ Í minnisblaði sóttvarnalæknis til heilbrigðisráðherra þann 29. júlí segir:

Undanfarna 10–14 daga hafa komið upp veikindi vegna kórónaveiru meðal einstaklinga sem ekki hafa ferðast erlendis frá sjálfir og sem ekki hafa tengsl við innflutt tilfelli hér á landi í fyrsta sinn frá því að faraldur sem gekk hér í vor leið undir lok. Fjöldi smita fer vaxandi og eru nú a.m.k. tvö hópsmit komin fram þar sem hluti smitaðra hefur ekki klár faraldsfræðileg tengsl við aðra í hópnum. [...] Smitin sem nú eru í gangi hafa að öllum líkindum, byggt á raðgreiningarmynstri, borist hingað til lands eftir að faraldur hér gekk yfir í vor og það þrátt fyrir þær aðgerðir sem gripið hefur verið til við skimun á landamærum. Þess vegna telur sóttvarnalæknir þörf á því, meðan verið er að kortleggja útbreiðslu smits í samfélaginu hér og til að hindra að smit berist út í samfélagið eftir fyrirsjáanlegum og fyrirbyggjanlegum leiðum, að ráðstafanir á landamærum verði efldar.¹²⁶

¹²³ „Katrín furðar sig á tækifærismennsku,“ *Morgunblaðið*.

¹²⁴ „Hertar aðgerðir,“ Stjórnarráð Íslands.

¹²⁵ Ferðafrelsi borgara innanlands er skert í þeim skilningi að möguleikar þeirra eru takmarkaðir vegna sóttvarnaaðgerða. Ef einhver manneskja vill til dæmis fara á sinn uppáhaldsveitingastað og kemst ekki inn á staðinn vegna fjöldatakmarkana en hefði komist inn undir venjulegum kringumstæðum, þá er ferðafrelsi hennar takmarkað. Hið sama má segja um ferðamann sem vill koma til síns uppáhaldslands en hættir við þar sem hann þarf að vera í sóttkví við komu til landsins.

¹²⁶ Kamilla Sigríður Jósefsdóttir og Þórólfur Guðnason, „Minnisblað sóttvarnalæknis.“

Rökstuðningur sóttvarnalæknis fyrir hertum sóttvarnaaðgerðum innanlands og á landamærum byggðist á því að talið var að smitin hefðu borist hingað yfir landamærin eftir að „fyrsta bylgja“ COVID-19-sjúkdómsins leið undir lok. Með öðrum orðum voru hertar aðgerðir, bæði á landamærum og innanlands, afleiðingar aukinna smita sem talin voru eiga uppruna sinn utan landsteina.¹²⁷ Hér takast á ferðafrelsi innanlands og ferðafrelsi yfir landamæri annars vegar, og hins vegar ferðafrelsi yfir landamæri og annars konar frelsi eða hagsmunir þjóðar, til dæmis að sækja sér menntun, stunda vinnu og hitta ættingja og vini, en fjallað verður nánar um það hér á eftir.

4.3.2 Hertar aðgerðir á landamærum

Í viðtali við Kastljós þann 17. ágúst ræddi Katrín Jakobsdóttir forsætisráðherra meðal annars hertar aðgerðir á landamærum sem tóku gildi þann 19. ágúst. Aðspurð hve mikill kostnaður fælist í hertum aðgerðum á landamærum vísaði Katrín til þess að yrðu aðgerðir ekki hertar á landamærum hefði það líka í för með sér kostnað, eins og hardari sóttvarnaaðgerðir innanlands. Katrín sagði ákvörðunina byggja á samfélagslegum rökum, hagrænum rökum og sóttvarnarökum. Um samspilið á milli ferðafrelsis („opinna“ landamæra) og annars konar frelisis¹²⁸ sagði Katrín:

Og þarna þurfa stjórnvöld auðvitað að gæta að ákveðnu jafnvægi. Þegar við tölum um það að við séum að skerða réttindi fólks til að fara yfir landamærin, þá er það rétt að við séum að íþyngja fólki en við erum ekki að hindra það að fara yfir landamærin. Við erum auðvitað að skerða réttindi fólks sem er hér á landi í sínu daglega lífi. Við getum talað um hjúkrunarheimilin, við getum talað um unga fólkið okkar sem er að fara í skóla og sér kannski fram á að vera í fjarnámi ef svo heldur fram sem horfir meira og minna í vetur.¹²⁹

¹²⁷ Þeir sem báru með sér veiruna til landsins gætu verið Íslendingar eða erlendir ferðamenn en hertar aðgerðir á landamærum hefðu mögulega komið í veg fyrir að þessir ferðamenn dreifðu veirunni.

¹²⁸ Frægur er greinarmunur Isaiah Berlin á „jákvæðu“ frelsi og „neikvæðu“ frelsi. Sjá Berlin, „Tvö hugtök um frelsi.“

¹²⁹ Katrín Jakobsdóttir, í viðtali við Sigríði Hagalín Björnsdóttur í Kastljósi *Ríkisúthvarpsins*.

Ofangreind orð forsætisráðherra sýna skýr tengsl ferðafrelsis yfir landamæri og annars konar frelsis eða gæða, líkt og fyrir ungt fólk til að sækja sér menntun¹³⁰ og heimsókna til fólks á hjúkrunarheimilium.¹³¹ Almennt, og óháð því hvort farsóttartímar standa yfir eða ekki, þurfa samfélög að veða og meta hvers virði ýmiss konar gæði eru, hvaða gæði eiga að vera í forgangi og hvernig tryggja skuli fólki aðgang að þessum gæðum. Íþyngjandi aðgerðir á landamærum skerða ferðafrelsi einstaklinga (bæði erlendra ferðamanna og íslenskra ríkisborgara) og draga úr eða koma í veg fyrir atvinnumöguleika fólks í ferðaþjónustu, ásamt því að ríkissjóður verður af tekjum sem annars hefðu fylgt komu ferðamanna til landsins. Á hinn bóginn virðast íþyngjandi aðgerðir tryggja ferðafrelsi borgaranna innanlands,¹³² og frelsi til að gera hluti eins og að sækja sér menntun og fara í heimsóknir á hjúkrunarheimili, auk þess efnahagslega ábata sem fylgir því að vera laus við íþyngjandi sóttvarnaaðgerðir; til dæmis treystir menningarlífið á að fólk megi koma saman með tilheyrandi tekjum fyrir listafólk og ríkið í formi tekjuskatts.

Aðgerðir stjórnvalda koma fólki misvel enda hefur það ólíkra hagsmuna að gæta. Harðar aðgerðir á landamærum eru ekki í hag starfsfólks í ferðaþjónustu að því leyti að þær draga úr fjölda ferðafólks og hafa þar með neikvæð áhrif á tekjumöguleika þess. Hins vegar geta harðar aðgerðir á landamærum haft jákvæð áhrif á annars konar atvinnugreinar. Svo dæmi sé tekið njóta atvinnugreinar sem krefjast mikillar nálægðar, líkt og hársnyrtið og sjúkraþjálfun, góðs af hörðum aðgerðum á landamærum þar sem þær leiða til meiri tilslakana innanlands. Hér takast á einkahagsmunir (eða sérhagsmunir) einstaklinga og þegar svo ber undir er nauðsynlegt að meta hvað vegur þyngst hverju sinni. Að huga að sínum hagsmunum er skiljanlegt og eðlilegt en það er mjög takmarkað sjónarhorn að miða allt út frá sjálfum sér.¹³³ Hlutverk stjórnvalda er að huga að almannahagsmunum og hafa

¹³⁰ Menntaskólanemar og háskólanemar fá einhverja menntun hvort sem hún er í staðnámi eða fjarnámi. Engu að síður er það mikilvægur hluti menntunar að hitta og kynnast nýju fólki, sérstaklega fyrir menntaskólanema.

¹³¹ Að geta sótt sér menntun og heimsótt fólk eru dæmi um samfélagsleg rök sem Katrín Jakobsdóttir vísaði til fyrir hertum aðgerðum á landamærum

¹³² Um þetta segir Þórólfur Guðnason sóttvarnalæknir: „Almennt má þó segja að ef hörðum sóttvarnaáráðstöfunum er beitt á landamærum þá er hægt slaka á ráðstöfunum innanlands, og öfugt.“ Þórólfur Guðnason, „Þættir sem sóttvarnalæknir leggur til,“ bls. 3.

¹³³ Um þetta segir Páll Skúlason: „Hugsanlegt siðleysi þeirra sem virðast miða allt við tiltekna sérhagsmuni er ekki fólgið í því að þeir hafi í huga að taka eitthvað frá öðrum eða brjóta á þeim, heldur

aðgerðir stjórnvalda haft umtalsverð áhrif á hagsmuni ýmissa atvinnugreina. Að finna út hvað sé í hag þjóðarinnar er flókið verk. Þegar slík greining á sér stað ættu stjórnvöld að taka jafnt tillit til hagsmuna borgara sinna, þ.e. að gera engum herra undir höfði en öðrum nema ríkar ástæður þyki til. Að taka jafnt tillit til hagsmuna ólíkra hópa og starfsgreina felst meðal annars í að greining á hagsmunum þeirra sé með sama móti.

Ýmislegt bendir til að svo hafi ekki verið varðandi ferðapjónustuiðnaðinn. Guðrún Johnsen hagfræðingur og efnahagsráðgjafi VR sagði „ [...] ljóst að hagsmunir ferðapjónustunnar voru kortlagðir vel en kannski síður annarra starfsgreina og atvinnugreina.“¹³⁴ Guðrún nefndi skóla sem dæmi um aðrar starfs- og atvinnugreinar sem hefði ekki farið mikið fyrir í umræðu um „opnun“ landsins; brotthvarfi nemenda úr skólum fylgi kostnaður svo dæmi sé tekið. Auk þess hafa til dæmis hagfræðiprófessorarnir Gylfi Zoëga og Tinna Laufey Ásgeirsdóttir gagnrýnt „opnun“ landamæra með hagfræðilegum rökum. Gylfi telur stjórnvöld hafa ofmetið efnahagslega kosti „opnunar“ landsins,¹³⁵ og samkvæmt skoðun Tinnu var gjald sem ferðamenn greiddu fyrir sýnatöku á landamærum alltof lágt og ekki þjóðhagslega hagkvæmt.¹³⁶

4.4 Bóluefni

Hvort eða hvenær bóluefni kemur til sögunnar skiptir umtalsverðu máli í baráttunni við COVID-19. Það er bæði í hag okkar sem þjóðar að tryggja aðgengi að bóluefni en einnig eru hagsmunir annarra þjóða að gera slíkt hið sama, jafnvel þjóða sem eiga ekki eins sterk heilbrigðiskerfi og þurfa meira á bóluefni að halda en við. Hvernig leysum við úr þessari togstreitu? Hætta er á að fjársterk ríki tryggji sinn skerf og vel það, sem kemur svo niður á fátækari ríkjum. Nefna má Bandaríkin í þessu samhengi en þau keyptu upp birgðir af lyfinu remdesivir, sem hefur hjálpað þeim sem sýkst hafa af

í hinu að hugsa ekki um sambandið á milli eigin hagsmuna, hagsmuna annarra og sameiginlegra hagsmuna manna.“ Páll Skúlason, *Síðfræði*, bls. 72.

¹³⁴ Bergljót Baldursdóttir, „Vantar heildarúttekt.“

¹³⁵ Ritstjórn Kjarnans, „Gylfi: Stjórnvöld gerðu mistök.“

¹³⁶ Nína Hjördís Þorkelsdóttir, „„Ferðamaðurinn ekki búinn að borga“.“

COVID-19-sjúkdómnum,¹³⁷ og Bandaríkjaforseti er sagður hafa lýst yfir vilja til að fá einkaleyfi á bóluefni.¹³⁸

Í viðtali okkar við Katrínu Jakobsdóttur var hún spurð út í hvernig þessi togstreita á milli þess að Íslendingar tryggðu sér bóluefni og að fátækar þjóðir fengju líka sinn hluta yrði leyst og sagði hún:

Þetta er auðvitað flókin staða, en við höfum í gegnum þennan faraldur annars vegar verið að setja aukna fjármuni inn í bólusetningarverkefni á alþjóðavettvangi sem fyrst og fremst nýtast þá fátækari þjóðum. Við höfum reynt að leggja okkar af mörkum inn í það – þau verkefni sem snúast bæði um það að bólusetningar almennar falla ekki niður í hinum fátækari ríkjum og hins vegar að þau eigi líka rétt á bóluefni sem þróað verður fyrir COVID. Síðan er það auðvitað svo að við til dæmis erum inni á Evrópska efnahagssvæðinu og þar erum við í samfloti með Evrópusambandinu sem er að reyna tryggja aðgang að bóluefni fyrir þessi ríki. Erum við að ná einhverju jafnvægi á milli þessari þátta? Ég er ekki viss um það. Við erum að leggja ákveðið af mörkum eftir báðum sporum en þetta er eitt af því sem maður hefur miklar áhyggjur af.¹³⁹

Áhyggjur Katrínar af ósanngjarnri dreifingu bóluefnis byggjast á því að í faraldrinum hafa ríki ekki aðeins barist um bóluefni heldur einnig um lækningatæki og lyf.¹⁴⁰ Aðspurð um á hverju forgangsröðunin innanlands myndi byggjast og hvort undirbúningsvinna væri hafin sagði Katrín það hlutverk sóttvarnaryfirvalda að leggja til hvernig staðið yrði að þeirri vinnu. Líklegast væri að þau sjónarmið sem hafa verið til viðmiðunar í faraldrinum og byggja á þekkingu okkar á veirunni, þ.e. að verja eldra fólk og viðkvæmustu hópana, yrðu áfram höfð að leiðarljósi. Katrín minntist þó á auknar sýkingar meðal barna og ungs fólks. Þórólfur Guðnason sóttvarnalæknir telur líklegt að forgangsröðun bóluefnis innanlands verði með svipuðu móti og í

¹³⁷ Róbert Jóhannsson, „Bandaríkin kaupa upp remdesivir-birgðir.“

¹³⁸ Einar Þór Sigurðsson, „Trump.“

¹³⁹ Katrín Jakobsdóttir, viðtal.

¹⁴⁰ Sama heimild.

inflúensufaraldrinum árið 2009 þegar viðkvæmir hópar og heilbrigðisstarfsfólk voru í forgangi.¹⁴¹

Hagsmunir hvers og eins eru að fá bóluefni sem fyrst en einhvern veginn þarf að forgangsraða. Hafi einhver ríkari ástæðu til að vera bólusettur á undan öðrum er réttlátt að svo verði. Engu máli skiptir hver sá aðili er eða hvaðan hann kemur. Hverjir eiga að þá vera í forgangi? Í heilbrigðiskerfinu er ávallt þörf á forgangsröðun þar sem gæði eru í takmörkuðu magni. Heilbrigðisstarfsfólk leikur lykilhlutverk í baráttunni við faraldurinn. Almenn rök fyrir því hvers vegna heilbrigðisstarfsfólk ætti að vera bólusett á undan öðrum í faraldri sem þessum eru þau að heilbrigðisstarfsfólk setur sig í hættu við vinnu sína annars vegar og hins vegar er þörf á framlagi þeirra til að aðstoða aðra sem kunna að veikjast.¹⁴² Samkvæmni í aðgerðum stjórnvalda er réttlætismál og væri þar með ekki óeðlilegt að viðkvæmir hópar hér á landi hefðu forgang, enda hafa aðgerðir stjórnvalda miðast við að vernda þá hópa.¹⁴³

Vandi dreifingar bóluefnis við COVID-19-faraldrinum er alþjóðlegur¹⁴⁴ og mikilvægt er að ríki gangist við þeirri ábyrgð að huga að hagsmunum annarra þjóða. Heimsfaraldur eins og þessi mun hafa alvarlegri afleiðingar í ríkjum þar sem heilbrigðiskerfi eru ekki sterk, samanborið við ríki þar sem heilbrigðiskerfi er góð. Allajafna eiga fátæk ríki heimsins, sem búa ekki að sterkum heilbrigðiskerfum, mest undir í heimsfaraldri sem þessum en tækifæri þeirra til að hafa áhrif á aðgerðir alþjóðasamfélagsins eru ekki í samræmi við hve berskjölduð ríkin eru.¹⁴⁵ Almenn bólusetning fyrir heimsbyggðina hlýtur að vera sameiginlegt hagsmunamál okkar allra því þannig tryggjum við að nýgengi veirunnar verði sem allra minnst.

Nokkur siðferðileg álitamál í COVID-19-faraldrinum hafa verið til umfjöllunar en þau eru æði mörg, eins og gefur að skila. Forgangsröðun í heilbrigðisþjónustu verður að hafa réttlæti að leiðarljósi og gildir þá einu hvort það eru farsóttartímar eða ekki. Stjórnvöldum er nauðsynlegt að huga að heildarmyndinni þegar ákvarðanir, eins og

¹⁴¹ Arnheiður Hálfðánardóttir, „Framtíðarhöfuðverkur.“

¹⁴² Faden, Bernstein og Shebaya, „Public Health Ethics,“ § 2.2.4.

¹⁴³ Hingað til hefur verið miðað við eldra fólk og fólk með undirliggjandi sjúkdóma, sjá umræðu í undirkafla 3.1, „Heilbrigðisþjónusta og forgangsröðun“. Athyglisvert verður að fylgjast með hvort bera muni meira á umræðu um hvernig skilgreina eigi viðkvæmstu hópa þegar og ef bóluefni kemur til sögunnar.

¹⁴⁴ Nuffield Council on Bioethics, „Fair and equitable access,“ bls. 1, 4 og 8.

¹⁴⁵ Faden, Bernstein og Shebaya, „Public Health Ethics,“ § 2.6.1.

um sóttvarnaaðgerðir, eru teknar. Flókið verk er að finna út hvaða hagsmunir eru í húfi hverju sinni og hvernig skuli gera upp á milli þeirra. Rökstuðningur stjórnvalda þarf að liggja fyrir svo vitað sé á hverju hann byggir og að ljóst sé að tekið hafi verið jafnt tillit til hagsmuna allra sem eiga í hlut. Siðferðileg ábyrgð stjórnvalda nær yfir landamæri í faraldrinum enda verður sanngjörn dreifing bóluefnis, komi það til sögunnar, sameiginlegt verkefni heimsbyggðarinnar. Hingað til hefur faraldurinn reynt meðal annars á skilning okkar á réttlæti, jafnri virðingu fyrir mannlífum, hagsmunum og alþjóðlegri samstöðu, og mun gera það um ókomna tíð.

5 Gleymdir hagsmunir? Femínísk heimspeki og COVID-19

Á tímum COVID-19 stöndum við frammi fyrir miklum siðferðilegum áskorunum sem snúa að fórnarkostnaði og það vakna upp spurningar um hvort sanngjarnar byrðar hafi verið lagðar á fólk. Margir hafa áhyggjur af þeim áhrifum sem sóttvarnalög og tilmæli geta haft á hagkerfið, sem geta síðan leitt af sér enn alvarlegri afleiðingar eins og aukna tíðni sjálfsvíga. Óttinn við efnahagskreppu og afleiðingar sem henni fylgja er raunverulegur en það er önnur kreppa sem við höfum fulla ástæðu til að óttast á farsóttartímum og það er jafnréttiskreppa.¹⁴⁶ Konur um allan heim takast nú á við áskoranir í auknum mæli sökum kórónuveirunnar. Þessar áskoranir hafa margar hverjar lengi verið til staðar en það sem COVID-19 hefur gert er að beina ljósi á þær, stækka þær og ýkja. Hér verður gerð grein fyrir helstu áhrifunum sem COVID-19 hefur á konur og þeim áskorunum sem þær standa sérstaklega frammi fyrir á farsóttartímum.¹⁴⁷

5.1 Kynjaðar áskoranir

Talið er að engin/n sé ónæm/ur fyrir kórónuveirunni sem veldur COVID-19, nema mögulega þau sem hafa þegar fengið hana. Félagslegar aðstæður gera það þó að verkum að áhrif hennar og afleiðingar snerta fólk með ólíkum hætti. Þó að veiran sjálf geri ekki upp á milli fólks eftir félagslegum breytum þá bendir hins vegar margt til þess að faraldurinn leiði frekar í ljós og ýti undir það félagslega og efnahagslega ójafnrétti sem er til staðar í heiminum. Þann 9. apríl 2020 biðlaði António Guterres, aðalritari Sameinuðu þjóðanna, til allra ríkisstjórna að hafa hagsmuni kvenna og stúlkna í brennidepli í tilraunum sínum til að bregðast við áhrifum COVID-19.¹⁴⁸ Hann sagði jafnframt að jafnrétti kynjanna og kvenréttindi væru frumskilyrði þess að við kæmumst saman í gegnum þennan faraldur. Sameinuðu þjóðirnar gáfu í kjölfarið út skýrslu sem greinir þau atriði sem gætu haft neikvæð áhrif á þróun jafnréttismála.

¹⁴⁶ Katrín Jakobsdóttir o.fl., „Kórónukreppan.“

¹⁴⁷ Þess má geta að COVID-19 virðist leggjast verr á karlmenn en konur, eins og Kári Stefánsson, forstjóri Íslenskrar erfðagreiningar, benti á í upphafi faraldurins. Sjá „Nú af tíu í öndunarvél voru karlar,“ *Morgunblaðið*. Lesa má vangaveltur um hvers vegna það gæti verið í Arnar Pálsson. „Hefur COVID-19 lagst harðar á karla en konur og hvað gæti skýrt það?“ Hins vegar er meginmarkmið þessa kafla að greina hvernig félags- og efnahagslegar afleiðingar (frekar en líffræðilegar afleiðingar) COVID-19-faraldursins geta haft mismunandi áhrif eftir kynjum.

¹⁴⁸ Guterres, „Make the prevention,“ Sameinuðu þjóðirnar.

Skipta má helstu áskorunum sem konur standa frammi fyrir á farsóttartímum í fjóra flokka en þeir eru *efnahagsleg áhrif, heilsufarsáhrif, ólaunuð vinna og kynbundið ofbeldi*.

Heimsfaraldur kórónuveirunnar mun efnahagslífi kvenna með öðrum hætti en karla. Alla jafna þéna konur minna en karlar, eru síður í föstum störfum og eru meirihluti einstæðra foreldra.¹⁴⁹ Það getur þannig verið erfiðara fyrir þær að takast á við þann efnahagslega skell sem kórónuveirufaraldurinn getur haft í för með sér. Á Íslandi vinna konur að jafnaði færri tíma en karlar og eru líklegri til að vinna hlutastörf.¹⁵⁰ Einnig eiga þær frekar á hættu að vera sagt upp störfum, en við höfum þegar séð mestan niðurskurð í þeim störfum þar sem konur eru í miklum meirihluta, t.d. í þjónustustörfum. Í ljósi fyrri reynslu af heimsfaröldrum og nýrra gagna sem komin eru fram á sjónarsviðið má áætla að efnahagskreppan sem fylgir COVID-19 muni hafa langvarandi áhrif á atvinnu kvenna víðs vegar um heiminn og sérstaklega alvarlegar afleiðingar fyrir konur sem nú þegar búa undir fátæktarmörkum.¹⁵¹ Við munum einnig sjá þessi áhrif á Íslandi en Unnur Sverrisdóttir, forstjóri Vinnumálastofnunar, hefur til að mynda sagt að tekjumissir vegna COVID-19 muni koma verr niður á konum en körlum ef við hugsum um hvaða atvinnugreinar þetta hefur mest áhrif á. Þar má helst nefna ferðaþjónustuna en samkomu- og ferðabann hefur haft gríðarleg áhrif á þá starfsgrein, þar sem konur eru mikill meirihluti starfsmanna.¹⁵²

Heilsufarsvandamál eru einnig önnur hjá konum en körlum en þær eru til dæmis með sérstakar þarfir á sviði kyn- og æxlunarheilbrigðis. Í heimsfaraldri sem þessum, þar sem veiran og afleiðingar hennar fá nánast alla athygli heilbrigðiskerfisins, er alltaf hættu á að önnur heilsufarsvandamál sitji á hakanum. Þegar heilbrigðiskerfið hefur varla undan vegna álags verður erfiðara fyrir konur að sækja sérstakar meðferðir og heilbrigðisþjónustu. Þetta getur haft alvarlegar afleiðingar í för með sér víða um heim og aukið tíðni til dæmis fæðingardauða og -sjúkdóma, auk kynsjúkdóma, en slíkir sjúkdómar hafa oftast alvarlegri afleiðingar fyrir konur en karla.¹⁵³ Að sögn Svandísar Svavarsdóttur heilbrigðisráðherra eru vísbendingar um

¹⁴⁹ „The Impact of COVID-19 on Women,“ Sameinuðu þjóðirnar.

¹⁵⁰ „Konur og karlar,“ Hagstofa Íslands.

¹⁵¹ „The Impact of COVID-19 on Women,“ Sameinuðu þjóðirnar.

¹⁵² Ingunn Lára Kristjánsdóttir, „Kemur verr niður á konum en körlum.“

¹⁵³ „The Impact of COVID-19 on Women,“ Sameinuðu þjóðirnar.

það á Norðurlöndunum að fólk hafi í minni mæli leitað sér heilbrigðisþjónustu, ýmist af ótta við COVID-19 eða vegna anna í heilbrigðiskerfinu. Hún segir óvíst hvernig þessu sé háttað hér á landi en heimsóknum á heilsugæslu og til sérfræðinga hefur fækkað á þessum tíma og segir hún engan vafa á að biðlistar eftir ýmsum aðgerðum hafi lengst.¹⁵⁴ Konur eru einnig sérstaklega berskjaldaðar fyrir kórónuveirunni því á heimsvísu eru konur 70% þeirra heilbrigðisstarfsmanna sem líklegastir eru til að vera í framlínunni, en það eru sérstaklega hjúkrunarfræðingar og ljósmæður. Einnig eru konur í miklum meirihluta þeirra sem vinna við þjónustustörf á heilbrigðisstofnunum, t.d. við þrif og þvott og eru þannig útsettari fyrir veirunni.¹⁵⁵

Konur sinna þó ekki aðeins meirihluta þjónustu- og umönnunarstarfa í heilbrigðiskerfinu heldur einnig almennt inni á heimilunum. Kórónuveirufaraldurinn hefur leitt enn skýrar í ljós hversu ójöfn verkaskipting er á heimilum og mikilvægi ólaunaðrar vinnu kvenna í daglegu lífi fólks. Álag inni á heimilum hefur aukist mikið í faraldrinum. Skólum var víða lokað og rekstur heimilisins varð umfangsmeiri þar sem fjölskyldan var öll lokað inni á heimilinu, og eins þurfti að sinna veikum og öldruðum fjölskyldumeðlimum.¹⁵⁶ Þessi aukna vinna er að miklu leyti á herðum kvenna en fyrir faraldurinn var talið að á heimsvísu sinntu konur þrisvar sinnum meiri ólaunaðri vinnu en karlar.¹⁵⁷ Margar konur þurftu að hafa meiri umsjón með börnum sínum og axla stærri hluta heimilisstarfa auk þess að sinna starfi sínu. Slíkt álag getur orðið til þess að þær þurfi að hætta í vinnu.

Ofan á það mikla álag sem aukin heimilisstörf leggja á konur getur heimilið einnig verið hættulegur staður fyrir sumar þeirra. Á farsóttartímum, þar sem efnahagsleg og andleg streita geta bæst ofan á samskipta- og ferðatakmarkanir, eykst ofbeldi inni á heimilum. Hættan fyrir konur sem búa við ofbeldi í nánnum samböndum verður enn meiri en áður þar sem þær eru fastar inni á heimilum með ofbeldismönnum sínum og komast síður burt vegna útgöngubanns eða annarra takmarkana.¹⁵⁸ Jenný Kristín Valberg, kynjafræðingur og ráðgjafi Kvennaathvarfsins, segir álagið vera miklu meira á þessum tíma, rétt eins og í jóla- eða sumarfríi þar sem heimilisfólk er saman nánast

¹⁵⁴ Svandís Svavarsdóttir, skriflegt svar.

¹⁵⁵ „The Impact of COVID-19 on Women,“ Sameinuðu þjóðirnar.

¹⁵⁶ Sama heimild.

¹⁵⁷ Sama heimild.

¹⁵⁸ Sama heimild.

allan sólahringinn. Í dæmigerðu ástandi eru börn í skóla og brotaþoli fer til vinnu sem verður í mörgum tilfellum griðastaður brotaþola. Þar gefst þeim einnig færi á að nota vinnusímann og vinnutölvuna til að leita sér upplýsinga sem þær gætu kannski ekki gert undir stöðuga eftirlitinu sem þær búa við heima. Jenný segir það mikilvægt að konur geti leitað upplýsinga og fengið ráðgjöf þar sem þær átta sig oft ekki á því að þær séu brotaþolar ofbeldis. Þetta verður allt talsvert flóknara í kófinu þar sem þær hafa ekkert andrými og segir Jenný að í byrjun faraldursins hafi starfsfólki Kvænnaathvarfsins borist fá sem engin símtöl. Þó að þær geti ekki sagt til um það strax hvort um tilviljun sé að ræða eða ekki þá er margt sem bendir til þess að ofbeldi hafi aukist.¹⁵⁹

Greint var frá því í byrjun faraldursins að tvær íslenskar konur hefðu látist á heimilum sínum og sterkur grunur væri um saknæmt athæfi.¹⁶⁰ Fram kom í tilkynningu embættis ríkislögreglustjóra að frá árinu 2015 hefði aldrei verið tilkynnt um fleiri heimilisofbeldismál á landsvísu í einum mánuði en í maí 2020.¹⁶¹ Sömuleiðis var greint frá því að 390 manns hefðu leitað til Bjarkarhlíðar vegna heimilisofbeldis á árinu, en það er 30% aukning frá því í fyrra. Ragna Björg Guðbrandsdóttir, verkefnisstjóri Bjarkarhlíðar, segir einnig nokkra brotaþola heimilisofbeldis hafa fallið fyrir eigin hendi í faraldrinum og að um helmingur þeirra sem leitað hafi til Bjarkarhlíðar hafi verið í sjálfsvígshugleiðingum eða gert tilraunir til sjálfsvígs.¹⁶² Víða um heim hafa komið fram tölur um aukningu ofbeldisbrota gegn konum, en í Bretlandi létust fleiri konur af völdum ofbeldis í nánnum samböndum á fyrstu þremur vikunum eftir að útgöngubann tók gildi en þar hefur þekkt síðustu ellefu árin.¹⁶³ Þó er erfitt að átta sig strax á umfangi brotanna þar sem aðstæður gera það að verkum að erfitt getur reynst fyrir konur að tilkynna brotin eða leita sér hjálpar.

Það er margt sem bendir til þess að kynjasjónarmið skipti talsverðu máli í umræðunni um COVID-19. Gera þarf sérstakar ráðstafanir til að koma til móts við konur og þeirra sérstöku hagsmuni sem þurfa að vera í forgrunni viðbragða stjórnvalda, sbr. orð Guterres. En það er ekki sjálfsagt að það sé gert. Til eru fleiri dæmi

¹⁵⁹ Jenný Kristín Valberg, viðtal.

¹⁶⁰ Hallgerður Kolbrún E. Jónsdóttir og Nadine Guðrún Yaghi, „Tvö andlát rannsókuð.“

¹⁶¹ Nadine Guðrún Yaghi, „Heimilisofbeldismálum fjölgar.“

¹⁶² Sama heimild.

¹⁶³ „UK lockdown,“ BBC.

um að stjórnvöld þurfi að gera ráð fyrir sérstökum hagsmunum kvenna, en það á til dæmis við þegar brugðist er við loftslagsbreytingum. Heimspekingurinn Eyja Margrét Brynjarsdóttir talar um að loftslagsbreytingar hafi mismunandi áhrif á fólk eftir kyni og að möguleikar fólks til að bregðast við áhrifum þeirra séu einnig mismunandi.¹⁶⁴ Þar sem ákvarðanatöku og stefnumótun er oft í höndum karla er hættu á að ekki sé tekið tillit til hagsmuna kvenna. Því er mjög mikilvægt að konur komi að stefnumótun og ákvarðanatöku til að þeirra sjónarmið fái að heyrast. Það sama gildir um aðra hópa en þegar taka þarf stórar ákvarðanir er mikilvægt að þeir hópar sem verða fyrir mestum áhrifum eigi þátt í ákvarðanatökunni.¹⁶⁵ Þetta á jafnt við um aðgerðir vegna loftslagsmála og vegna COVID-19. Þar sem COVID-19 hefur aðrar afleiðingar fyrir konur en karla er gríðarlega mikilvægt að konur taki þátt í því að taka ákvarðanir og móta aðgerðaáætlun.

5.2 Viðbrögð í umræðunni

Hér á landi hafa baráttusamtök og félagasamtök látið í sér heyra og hefur Kvenréttindafélag Íslands til dæmis kallað eftir auknum aðgerðum stjórnvalda. Ellen Calmon, forman Mannréttindaskrifstofu Íslands, ritari stjórnar Kvenréttindafélags Íslands og stjórnarkona í European Women's Lobby, er ein þeirra sem kallar eftir breytingum. Ellen segir eftirlit og vernd mannréttinda vera enn mikilvægari á tímum COVID-19 en áður. „Nú eru viðkvæmir hópar í enn meiri hættu en áður. Meiri hættu að á þeim verði brotið og að þjónusta við þá verði skert. Börn, konur, fatlaðar konur, fatlað fólk, veikt fólk, aldrað fólk og fleiri eru þar á meðal,“ segir Ellen í *Sköðun* sem birt var á Vísi.¹⁶⁶ Þar kallar hún eftir því að stjórnvöld komi á fót sjálfstæðri og óháðri mannréttindastofnun. Slík stofnun hefur verið á dagskrá stjórnvalda í mörg ár en hefur ekki enn raungerst þrátt fyrir ítrekanir, m.a. frá Sameinuðu þjóðunum.¹⁶⁷ Ellen var aðeins ein þeirra sem létu í sér heyra í kjölfar fyrstu efnahagsaðgerða stjórnvalda, sem kynntar voru 21. mars 2020.

Gagnrýnisraddirnar voru þónokkrar, ekki síst vegna þess hversu lítið var hugað að hagsmunum kvenna og annarra jaðarsettra hópa. Í viðtali við gerð þessarar skýrslu

¹⁶⁴ Eyja Margrét Brynjarsdóttir, „Konur og peningar,“ bls. 276.

¹⁶⁵ Sama heimild, bls. 279.

¹⁶⁶ Ellen Calmon, „Efnahagsaðgerðir ríkisstjórnarinnar.“

¹⁶⁷ Sama heimild.

lýstu þær Brynhildur Heiðar- og Ómarsdóttir og Tatjana Latinovic, framkvæmdastýra og formaður hjá Kvenréttindafélagi Íslands, yfir gríðarlegum áhyggjum af fjármögnun stjórnvalda í aðgerðum í kjölfar COVID-19. Brynhildur segir það augljóst að fyrsti aðgerðapakinn hafi ekki farið í gegnum kynjagreiningu eða jafnréttismat. Einnig nefnir hún að ekki hafi verið gerð grein fyrir ólíkum áhrifum á kynin og augljóst væri að pakinn hefði verið settur saman í miklum flýti.¹⁶⁸ Á Facebook-síðu *Femínískra fjármála*, félags sérfræðinga og áhugafólks um kynjuð fjármál, má finna nákvæmari gagnrýni á þessar efnahagsaðgerðir.¹⁶⁹ Þar kemur m.a. fram að 94% þeirra sem starfa í byggingastarfsemi og mannvirkjagerð eru karlar en fyrsti aðgerðapakki stjórnvalda boðaði stórar aðgerðir í þeim geirum. Á meðan mæðir mikið á heilbrigðis- og ferðaþjónustu, en 79% þeirra sem starfa í þeim geirum eru konur.¹⁷⁰ *Femínísk fjármál* gagnrýna þannig stjórnvöld fyrir að mæta fyrst og fremst körlum með þessum aðgerðum og taka forsvarskonur Kvenréttindafélagsins undir þessa gagnrýni. Einnig er vert að minnast á rannsókn á vegum *Women's Budget Group* frá árinu 2017 þar sem fram kom að fjárfesting í heilbrigðis- og velferðarkerfi skapar atvinnu og skilar sér margfalt til baka í efnahagskerfið miðað við fjárfestingu í byggingariðnaði.¹⁷¹ Brynhildur segir það forkastanlegt að frumvarp sem þetta hafi ekki farið í gegnum jafnréttismat og segir það í raun gagnast konum mjög lítið. Hún fagnar því þó að Kvennaathvarfinu hafi verið veittar 100 milljónir króna og segist enn fremur vera ánægðari með seinni aðgerðapakinn, sem þær sáu að hafði farið í gegnum jafnréttismat.

5.3 Viðbrögð stjórnvalda

Stjórnvöld virtust vera viljug til að taka við athugasemdum því í seinni pakkanum var ráðist í frekari félagslegar aðgerðir. 200 milljónum var úthlutað til ýmissa félagasamtaka vegna átaks gegn ofbeldi en pakinn í heild sinni var upp á 60 milljarða króna.¹⁷² Jenný Kristín segir Kvennaathvarfið ofboðslega þakklátt fyrir þann stuðning sem það hefur fengið á þessum tíma og segir að fjárhagsstyrkir ríkisstjórnarinnar

¹⁶⁸ Brynhildur Heiðar- og Ómarsdóttir og Tatjana Latinovic, viðtal.

¹⁶⁹ Femínísk fjármál á Facebook.

¹⁷⁰ Sama heimild.

¹⁷¹ De Henau, Himmelweit og Perrons, *Investing*.

¹⁷² Jón Trausti Reynisson, „Næstu aðgerðir ríkisstjórnarinnar.“

muni efla starfsemi athvarfsins.¹⁷³ Þá má til dæmis nefna það að Kvennaathvarf á Norðurlandi var opnað í fyrsta sinn í lok ágúst 2020 og var það fyrsta búsetuúrræðið utan Reykjavíkur fyrir konur og börn sem búa við ofbeldi á heimilum sínum. Áslaug Arna Sigurbjörnsdóttir dómsmálaráðherra segir opnun athvarfsins vera eina af sjö tillögum aðgerðateymis sem hún og félagsmálaráðherra skipuðu í maí en tilgangur þess er að útfæra aðgerðir gegn ofbeldi á tímum efnahagsþrenginga og áfalla.¹⁷⁴

Það er ljóst að margt fólk kemur að ákvarðanatöku varðandi samfélagsleg málefni á tímum COVID-19. Sem dæmi má nefna að ein ákvörðun sóttvarnalæknis getur haft gríðarlega slæmar afleiðingar fyrir marga ólíka hópa, en hver ræður því hvaða hagsmunir verða í forgangi? Hlutverk hvers er það að huga að hagsmunum viðkvæmra hópa, hvort sem það eru konur, aldraðir, fatlaðir, heimilislausir eða einstaklingar af erlendum uppruna? Í heimsfaraldri sem þessum, þar sem líf eru í hættu og taka þarf stórar ákvarðanir með engum fyrirvara, getur verið erfitt að gera grein fyrir hagsmunum allra. „Þegar það verður að taka hundrað ákvarðanir á dag þá er ekki hægt að hugsa dæmið frá öllum hliðum. Þá missirðu stjórn á faraldrinum sjálfum,“ sagði Þórólfur Guðnason sóttvarnalæknir í viðtali við höfunda skýrslunnar.¹⁷⁵

Alma Möller landlæknir talaði á svipuðum nótum og voru markmið landlæknisembættisins mjög skýr, en þau voru fyrst og fremst að huga að sóttvörnum. En þó að þau hafi fyrst og fremst þurft að grípa til sóttvarnaráðstafana, þá segjast þau hafa verið meðvituð um að þær ráðstafanir gætu haft einhverjar afleiðingar. Þau hafi því reynt eftir bestu getu að minnka skaðann af þessum samfélagsaðgerðum og gerðu það til dæmis með því að hafa samfélagsaðgerðir ekki of íþyngjandi og láta þær ekki standa of lengi. Alma segir enn fremur að landlæknisembættið hafi, samhliða baráttunni við COVID-19, lagt áherslu á að viðkvæmum hópum yrði sinnt. Hún segir: „Við lögðum ofuráherslu á að allir sem þyrftu einhverja meðferð og heilbrigðisþjónustu, hvort sem hún er andleg eða líkamleg, fengju hana. [...] Það var ekkert slökkt á neinu hérna.“¹⁷⁶ Aðspurð hver það væri sem bæri ábyrgð á ólíkum

¹⁷³ Jenný Kristín Valberg, viðtal.

¹⁷⁴ Áslaug Arna Sigurbjörnsdóttir, „Vernd gegn ofbeldi.“

¹⁷⁵ Þórólfur Guðnason, viðtal.

¹⁷⁶ Alma Möller, viðtal.

hagsmunum viðkvæmra hópa sögðu þau það vera alfarið í höndum ráðherra, ekki landlæknisembættisins.

Katrín Jakobsdóttir forsætisráðherra tók undir þetta í viðtali en hún segir að stjórnskipulega sé það hlutverk heilbrigðisráðherra og félagsmálaráðherra að standa vörð um hagsmuni þessara hópa en pólitískt sé það á ábyrgð stjórnvalda sem heildar.¹⁷⁷ Hún sagði að strax í byrjun hefði verið ráðist í sérstakar aðgerðir til að styrkja þá innviði sem sinna fórnarlömbum heimilisofbeldis, eins og Kvennaathvarfið og Stígamót. Hún segir að þau hafi einnig lagt mikið á sig til að halda skólum opnum, bæði til að tryggja velferð barna og draga úr hættunni á ofbeldi á heimilum.

Það virðast allir vegir liggja til heilbrigðisráðherra þegar kemur að endanlegri ábyrgð á hagsmunum viðkvæmra hópa á farsóttartímum. Svandís Svavarsdóttir heilbrigðisráðherra segir þau frá upphafi hafa verið meðvituð um víðtæk áhrif aðgerðanna en að megináherslan hafi þó verið lögð á að bjarga mannlífum og forða því að heilbrigðiskerfið færi á hliðina vegna álags.¹⁷⁸ Umræðan um félagslegar og efnahagslegar afleiðingar verður sífellt háværi eftir því sem faraldurinn dregst á langinn en stjórnvöld hafa gripið til ýmissa mótvægisáðgerða og var áhersla lögð á að styðja við félagsleg úrræði af ýmsu tagi, að sögn Svandísar. Hún segir stjórnvöld hafa verið meðvituð um ofangreinda skýrslu Sameinuðu þjóðanna og að aðgerðir þeirra hafi margar hverjar tengst þeim aðgerðum sem Sameinuðu þjóðirnar hvöttu til. Það hafi verið farið í markvissa vitundarvakningu gegn heimilisofbeldi samhliða fyrstu bylgju faraldursins, athvörf voru áfram opin og boðið var upp á þjónustu fyrir börn sem verða fyrir ofbeldi, sem og ráðgjöf fyrir þá sem beita því. Varðandi áhættur af heilsufarsástandum telur Svandís konur á Íslandi vera í ágætum málum. Ísland sé komið í fremstu röð að því er varðar rétt konu yfir eigin líkama með bættri löggjöf vegna þungunarrofs. Hún tekur einnig fram að í tíð þessarar ríkisstjórnar hafi fjármagn til heilsugæslunnar verið aukið um hartnær fjórðung og muni þar mest um aukna áherslu á geðheilbrigðismál.

¹⁷⁷ Katrín Jakobsdóttir, viðtal.

¹⁷⁸ Svandís Svavarsdóttir, skriflegt svar.

5.4 Fórnarkostnaður og eðli kvenna

COVID-19-faraldurinn vekur óneitanlega upp spurningar um forgangsröðun þegar um er að ræða hagsmuni sem geta stangast á. Í grein sinni um siðferðilegar röksemdir á tímum COVID-19 segir Hlynur Orri Stefánsson okkur nú standa frammi fyrir miklum siðferðilegum áskorunum sem snúa að fórnarkostnaði.¹⁷⁹ Hlynur hefur áhyggjur af þeim áhrifum sem sóttvarnarlög og tilmæli geta haft á hagkerfið, sem geta síðan leitt af sér enn alvarlegri afleiðingar eins og aukna tíðni sjálfsvíga. Talar hann um hvernig varúðarráðstafanir til að fyrirbyggja ákveðnar hörmungar geti leitt af sér enn aðrar hörmungar.

En líkt og Hlynur Orri veltir fyrir sér spurningum um fórnarkostnað í efnahagslegu samhengi þá má vel velta upp sömu spurningum í feminísku ljósi. Þar sem ein ákvörðun sóttvarnalæknis getur haft gríðarlega slæmar afleiðingar fyrir mæður og konur í ofbeldissamböndum, þá mætti jafnvel segja að þær varúðarráðstafanir sem áttu að koma í veg fyrir smittengdar hörmungar hafi leitt af sér fleiri hörmungar sem geta haft langvarandi afleiðingar fyrir jaðarsetta hópa eins og konur. Eins og forsætisráðherra sagði þá urðu sóttvarnarsjónarmiðin yfir í þessari hagsmunabaráttu ólíkra hópa á Íslandi og hefur sá fórnarkostnaður orðið dýr fyrir marga. Hér er ekki ætlunin að færa rök fyrir því að þessi forgangsröðun hafi verið röng eða að sóttvarnasjónarmið hefðu ekki átt að vega eins þungt og þau gerðu, heldur aðeins að varpa fram spurningum út frá öðru sjónarhorni.

Stjórnvöldum ber að gæta almannahagsmuna. En hvað eru eiginlega „almannahagsmunir“ í þessum aðstæðum þar sem um margs konar hagsmuni er að ræða og líf eru í húfi sama hvert þú ákveður að stíga? Þetta vekur líka upp spurningar um fórnarkostnað kvenna og hvernig við lítum á hann í daglegu samhengi. Getur verið að við lítum ekki á aukið álag á konur sem fórnarkostnað vegna þess að okkur þyki það sjálfsagt og eðlilegt? Við búum í menningu sem fagnar því að það sé „brjáláð að gera“ og gerum hugmyndinni um konuna sem getur gert allt í einu hátt undir höfði. Ef kona ætlar að eiga sér frama á vinnumarkaði á hún á sama tíma að geta eignast börn, alið þau upp og haldið fallett heimili. Okkur hefur verið innrætt að sjá konuna sem fórnfúsa, en fyrst og fremst umhyggjusama veru. Þessar hugmyndir um

¹⁷⁹ Stefánsson, „Three Mistakes.“

eðli kvenna eru að sjálfsgöngu ekki nýjar en þær eiga rætur að rekja langt aftur í heimspekisöguna.

Það má segja að á fornöld hafi verið lagður grunnur að þeirri hugmynd um konur sem við þekkjum enn í dag. Í greininni „Heimspekingar um eðli kvenna“ rekur Sigríður Þorgeirsdóttir heimspekingur eðlishyggjuhugmyndir um kynin frá fornöld til dagsins í dag.¹⁸⁰ Samkvæmt þeim hugmyndum er það í eðli okkar að búa yfir ákveðnum eiginleikum, eftir því hvaða kyni við tilheyrum. Eðlishyggjan gengur síðan út frá hugmyndum tvíhyggjunnar en samkvæmt þeim búa kynin yfir vissum eiginleikum sem eru alltaf andstæðupör.¹⁸¹ Konan er til dæmis sögð stjórnast af tilfinningum á meðan karlinn notar skynsemi, konan er náttúruleg og frumstæð á meðan karlinn er menningarlegur, o.s.frv. Líffræðilegt og félagslegt hlutverk konunnar, sem og dyggð hennar, fólst í því einu að hugsa um börn og bú.¹⁸²

Sigríður segir auðvelt að sjá hvernig þessar hugmyndir hafi verið ríkjandi í menningunni og hvernig þær hafi verið nýttar til að réttlæta kerfisbundna misskiptingu í samfélaginu og viðhalda feðraveldinu. Þessi aldagamla hefð hefur verið kölluð kvenfyrirlitning (e. misogyny).¹⁸³

Kate Manne er ein þeirra heimspekinga sem hafa fjallað um fyrirbærið en í bók hennar, *Down Girl: The Logic of Misogyny*, skoðar hún hugtakið kvenfyrirlitningu út frá rökgreiningarheimspeki. Þar segir hún kvenfyrirlitningu enn lifa góðu lífi í dag og að siðferðileg heimspeki hafi þar einmitt lykilhlutverki að gegna.¹⁸⁴ Manne telur eðli kvenfyrirlitningar felast í því hvernig karlmenn reiða sig á mishverf stuðnings- og umönnunarhlutverk (e. asymmetrical support roles) kvenna. Slíkt tilkall hefur áhrif á það hvernig karl sér og kemur fram við konur í umhverfi sínu en honum getur fundist þær skulda sér og kynbræðrum sínum sértæka þjónustu sína. Slík þjónusta, sem körlum finnst þeir eiga tilkall til, er til dæmis fóstrun, þægindi, og umönnun sem felst í því að sinna kynferðislegum og sálrænum þörfum. Tengsl þessara mishverfu stuðningshlutverka karla og kvenna geta birst okkur í nánum tengslum þar sem um

¹⁸⁰ Sigríður Þorgeirsdóttir, „Heimspekingar um eðli kvenna.“

¹⁸¹ Sama heimild, bls. 19–21.

¹⁸² Sama heimild, bls. 21–23.

¹⁸³ Sama heimild, bls. 27.

¹⁸⁴ Manne, formáli að *Down Girl*, bls. xii–xiii.

er að ræða tengsl karls við móður sína, dóttur eða eiginkonu en einnig geta þau átt sér stað á vinnustað eða í aðstæðum þar sem hann er einhvers konar neytandi.¹⁸⁵

Manne telur að kvenfyrirlitning í hennar umhverfi felist aðallega í því að hafa eftirlit með og styrkja í sessi þessi félagslegu hlutverk kvenna og mótmæla svo ef þær bregðast þessu hlutverki sínu.¹⁸⁶ Í þessu endurspeglast aldagamlar hugmyndir um konuna sem umhyggjusama og fórnfúsa. Við búumst við þessum eiginleikum frá konum og ef þær hegða sér á einhvern hátt öðruvísi eru þær sagðar kaldar og eigingjarnar og siðferði þeirra dregið í efa. Þessi mælikvarði á siðgæði kvenna er að sjálfsgöðu ekki nýr og hefur verið notaður sem stjórnunartæki í aldanna rás.

Þar sem eðlishyggjuhugmyndir um kynin hafa fylgt mannkyninu frá fornöld er kannski ekkert skrítið að þær virðist meitlaðar í huga okkar þannig að við tökum varla eftir þeim. Mörgum okkar finnst e.t.v. sjálfsgagt að konur leggi meira á sig í heimsfaraldri þegar kemur að umönnun, uppeldi og heimilishaldi vegna þess að það þykir svo eðlilegt að eigna konum þessi hlutverk. Enn fremur má velta því fyrir sér hvort fórnarkostnaður kvenna á farsóttartímum sé í raun álitinn raunverulegur fórnarkostnaður, þar sem hugmyndin um náttúrulega fórnfýsi konunnar er ennþá vel við lýði. Vissulega er það jákvætt að stjórnvöld hér á landi hafi verið meðvituð um áhrif COVID-19 á konur en þau áhrif voru ekki tekin með inn í ákvarðanatöku, að sögn sóttvarnalæknis, og voru sóttvarnasjónarmiðin látin ráða för án ítarlegrar greiningar á ólíkum áhrifum þeirra á kynin. Heilbrigðisráðherra sagði megináhersluna hafa verið að bjarga mannlífum en við megum heldur ekki gleyma þeim sem létu lífið í kjölfar sóttvarnarádstafana. Konur hafa verið myrtar á heimilum sínum og einstaklingar hafa tekið eigið líf, ýmist vegna ofbeldis, álags, efnahagsþrenginga eða annarra hliðarverkana farsóttarinnar. Það er ljóst að huga þarf sérstaklega að viðkvæmum hópum samfélagsins á erfiðum tímum sem þessum og tækla komandi áskoranir með hagsmuni þeirra í forgrunni. COVID-19-faraldurinn er hvergi nærri yfirstaðinn og framvegis höfum við enga afsökun fyrir því að hlusta ekki á raddir þeirra undirskipuðu í samfélaginu af því að við sjáum afleiðingarnar og við vitum betur.

¹⁸⁵ Sama heimild, bls. xiii–xiv.

¹⁸⁶ Sama heimild, bls. xiv.

6 Niðurlag

Heimsfaraldurinn COVID-19 hefur breytt heiminum. Þegar þessi orð eru skrifuð, í september 2020, hafa 38 milljónir manns greinst með sjúkdóminn og yfir milljón fallið í valinn.¹⁸⁷ Frelsi og réttindi borgara hafa víða verið skert með útgöngu- eða samkomubanni, landamærum hefur verið lokað, hagkerfi hafa hrunið og atvinnuleysi aukist. Stór hluti jarðarbúa býr við félagslegan veruleika sem áður var óhugsandi. Lífsvenjur hafa breyst og erfitt er að sjá fyrir hvort tilteknar breytingar séu tímabundnar eða varanlegar. Faraldurinn hefur jafnframt kennt okkur að örfáir mánuðir geti reynst langur tími og því augljóst að heimurinn muni breytast enn meira á þeim tíma sem það tekur að þróa bóluefni við COVID-19. Inntak þessarar skýrslu gefur bersýnilega ekki heildarmynd af áhrifum heimsfaraldursins á mannlegt samfélag. Skýrsluhöfundar hafa því þurft að þrengja rammann.

Þó að hver kafli skýrslunnar virki sem sjálfstæð eining eru margir sameiginlegir snertifletir í umræðunni um COVID-19 sem binda þessi ólíku heimspekilegu sjónarhorn saman. Eitt atriði sem stendur þar upp úr er vandinn við að *skilgreina verðmæti*. Til að ná árangri í baráttunni við COVID-19 þarf fólk að sammælast um að hverju sé stefnt.¹⁸⁸ Í upphafi árs settu íslensk stjórnvöld sér strax það eðlilega markmið að lágmarka skaðann sem heimsfaraldurinn myndi valda með því að vernda líf og heilsu borgara. Málin flæktust þó all verulega þegar félagslegar afleiðingar faraldursins og viðbragðsaðgerða komu í ljós. Þá var ekki lengur hægt að mæla árangur stjórnvalda eingöngu út frá sóttvarnasjónarmiðum heldur þurfti líka að horfa til þátta eins og áhrifa faraldursins á andlega heilsu, heimilisofbeldi og atvinnuleysi.

Niðurstaða skýrsluhöfunda er að sóttvarnaaðgerðir á Íslandi hafi tekist vel að miklu leyti og stjórnvöld tekið ákvarðanir í samræmi við lögbundna lýðræðislega ferla. Þar hefur skýr löggjöf á sviði sóttvarna komið að miklu gagni. Auk þess ber að fagna vandaðri og skýrri upplýsingamiðlun með reglulegum blaðamannafundum og aðgengilegri heimasíðu. Rík áhersla var lögð á að takmarka beinar heilsufarslegar afleiðingar veirunnar en við það hafa önnur sjónarmið orðið undir, til dæmis

¹⁸⁷ „COVID-19 United States by County,” John Hopkins University of Medicine – Coronavirus Resource Center. Í desember 2020 námu smitin 68 milljónum og dauðsföllin 1,5 milljón.

¹⁸⁸ Häyry, „The COVID-19 Pandemic,” bls. 2.

efnahagsleg og staða ýmissa félagslega viðkvæmra hópa. Tíminn mun leiða í ljós hvernig þau mál þróast.

Við vitum ekki hvaða ákvarðanir eru réttar í heimsfaraldri en við vitum að það er gott ef stjórnvöld hafa skýr sjónarmið sem leiða okkur í gegnum erfiðleika eins ósködduð og hægt er. Vandamálið er að ákvarða hver þessi sjónarmið eigi að vera, þar sem við stöndum frammi fyrir því að vega og meta ólíka hagsmuni og ákveða hvaða verðmæti beri að standa vörð um. Slíkt hagsmunamat hlýtur að vera á ábyrgð stjórnvalda en þar þarf að huga að ólíkum gildum sem skipta máli í lýðræðisríki. Auk þess er lykilatriði að borgarar og stjórnvöld vinni saman eftir bestu getu að því að lágmarka skaðann af völdum veirunnar. Stjórnvöld þurfa að fylgjast með áliti almennings, til dæmis með frekari skoðanakönnunum og skapa vettvang til að ólíkar raddir heyrast. Einnig reynir á að stjórnvöld leggi upp úr því að viðhalda trausti almennings, með því að koma heiðarlega fram, endurskoða stöðuna reglulega og færa góð rök fyrir ákvörðunum sínum. Rök þeirra þurfa að byggja á eins áreiðanlegum upplýsingum og mögulegt er og taka mið af ólíkum siðferðilegum gildum. Þegar ákvarðanir eru teknar í heimsfaraldri felst í þeim siðferðileg afstaða og þeim fylgir því miður fórnarkostnaður. Ekki má horfa framhjá þessum þáttum heldur þarf að vanda til verks og rökstyðja ákvarðanir vel.

Heimildir

Alma Möller. Viðtal skýrsluhöfunda við landlækni. 9. júlí 2020.

Arnar Pálsson. „Hefur COVID-19 lagst harðar á karla en konur og hvað gæti skýrt það?“ *Vísindavefurinn*. 12. maí 2020. Sótt af: <https://www.visindavefur.is/svar.php?id=79406>.

Arnheiður Hálfánardóttir. „Framtíðarhöfuðverkur að velja hverjir fái bóluefni.“ *Ríkisútoarpið*. 23. júlí 2020. Sótt af: <https://www.ruv.is/frett/2020/07/23/framtidarhofudverkur-ad-velja-hverjir-fai-boluefni/>.

Ágúst Hjörtur Ingþórsson. „Til varnar lýðræðinu.“ *Skírnir*, vor (1991): 302–336.

Ásdís Ásgeirsdóttir, „Heilapoka veldur heilbrotum,“ *Morgunblaðið*, 5. september 2020, sótt síðast 25. september 2020 af: https://www.mbl.is/frettir/innlent/2020/09/05/heilathoka_veldur_heilabrotum/.

Áslaug Arna Sigurbjörnsdóttir. „Vernd gegn ofbeldi.“ *Morgunblaðið*. 28. ágúst 2020.

Bennett, Matthew. „Should I Do as I’m Told? Trust, Experts, and COVID-19.“ Í *Kennedy Institute of Ethics Journal Special Issue on Ethics, Pandemics and COVID-19*. Kennedy Institute of Ethics, 2020. Sótt af: <https://kiej.georgetown.edu/trust-experts-and-covid-19-special-issue/>.

Bergljót Baldursdóttir. „Vantar heildarúttekt á áhrifum opinna landamæra.“ *Ríkisútoarpið*. 11. ágúst 2020. Sótt af: <https://www.ruv.is/frett/2020/08/11/vantar-heildaruttekta-a-ahrifum-opinna-landamaera/>.

Berlin, Isiah. „Tvö hugtök um frelsi.“ Í *Heimspeki á tuttugustu öld: safn merkra greina úr heimspeki aldarinnar*, bls. 157–168. Þýtt af Róbert Víðir Gunnarsson. Ritstýrt af Einari Loga Vignissyni og Ólafi Páli Jónssyni. Reykjavík: Heimskringla, 1994.

Brynhildur Heiðar- og Ómarsdóttir og Tatjana Latinovic. Viðtal skýrsluhöfunda við framkvæmdastýru Kvenréttindafélags Íslands og formann Kvenréttindafélags Íslands. 3. júlí 2020.

Brynjólfur Þór Guðmundsson. „Fólk í sóttkví fær að kjósa í gegnum bílrúðu.“ *Ríkisútoarpið*. 26. júní 2020. Sótt af: <https://www.ruv.is/frett/2020/06/27/folk-i-sottkvi-faer-ad-kjosa-gegnum-bilrudu/>.

Childress, James F., Ruth R. Faden, Ruth D. Gaare, Lawrence O. Gostin, Jeffrey Kahn, Richard J. Bonnie, Nancy E. Kass, Anna C. Mastroianni, Jonathan D. Moreno og Phillip Nieburg. „Public Health Ethics: Mapping the Terrain,“ bls. 170–178. Í *The Journal of Law, Medicine & Ethics* 30 (2002).

Collinson, Stephen. „Trump undermines new virus strategy by hiding experts and facts.“ CNN. 23. júlí 2020. Sótt af: <https://edition.cnn.com/2020/07/23/politics/donald-trump-coronavirus-briefing-experts/>.

„COVID-19 á Íslandi – tölfræði.“ *covid.is*. Almannavarnadeild ríkislögreglustjóra og embætti landlæknis. Sótt af: <https://www.covid.is/tolulegar-upplýsingar/>.

„COVID-19: ástæða til að óttast fjölgun sjálfsvíga.“ Upplýsingaskrifstofa Sameinuðu þjóðanna fyrir Vestur-Evrópu. 9. september 2020. Sótt af: <https://unric.org/is/covid-19-astaeda-til-ad-ottast-fjolgung-sjalfsviga/>.

„COVID-19 – forgangsröðun innlagna á gjörgæsludeild og ákvörðun um lok gjörgæslumeðferðar.“ Verklagsregla. Skjalnúmer LSH: 3285. 8. ágúst 2020 (fyrst gefið út 27. janúar 2020), 3. útgáfa. Landspítalinn. Sótt af: <https://traveler.lsh.is/focal/gaedahandbaekur/gnhskurda.nsf/5e27f2e5a88c898e00256500003c98c2/3dac795bbd23824a0025852f004bb292?OpenDocument>.

„COVID-19 United States by County.“ John Hopkins University of Medicine – Coronavirus Resource Center. Síðast uppfært 1. nóvember 2020. Sótt af: <https://coronavirus.jhu.edu/us-map/>.

De Henau, Jerome, Susan Himmelweit og Diane Perrons. *Investing in the Care Economy – Simulating employment effects by gender in countries in emerging economies*. Women’s Budget Group. Janúar 2017. Sótt af: <https://www.ituc-csi.org/investing-in-the-care-economy/>.

Einar Þór Sigurðsson. „Trump sagður vilja einkaleyfi á bóluefni.“ *Fréttablaðið*. 15. mars 2020. Sótt af: <https://www.frettabladid.is/frettir/trump-sagdur-vilja-einkaleyfi-a-boluefni/>.

Ellen Calmon. „Efnahagsaðgerðir ríkisstjórnarinnar og verndun mannréttinda á tímum COVID19.“ *Vísir*. 23. mars 2020. Sótt af: <https://www.visir.is/g/202024813d/>.

Eyja Margrét Brynjarsdóttir. „Hvers virði er mannlíf?“ *Vísindavefurinn*. 2. apríl 2020. Sótt af: <http://visindavefur.is/svar.php?id=67399>.

Eyja Margrét Brynjarsdóttir. „Konur og peningar.“ Í *Frumgerðir og eftirmyndir: aðferðir, eiginleikar og femínísk heimspeki*, bls. 276–280. Reykjavík: Heimspekistofnun, 2019.

Faden, Ruth, Justin Bernstein, og Sirine Shebaya. „Public Health Ethics.“ Í *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (haustútgáfa 2020). Ritstýrt af Edward N. Zalta. Sótt af: <https://plato.stanford.edu/archives/fall2020/entries/publichealth-ethics/>.

Femínísk fjármál á Facebook. Sótt af: <https://www.facebook.com/feminiskfjarmal/>.

Finnur Dellsén. „Að treysta sérfræðingum: Hvar, hvenær og hvers vegna?“ *Ritið – tímarit Hugvísindastofnunar* 3/2020: 235–257.

- Fjölmiðlanefnd. „Hið mikilvæga hlutverk fjölmiðla í samkomubanni.“ 17. apríl 2020 (fyrst birt 20. mars 2020). Sótt af: <https://fjolmidlanefnd.is/2020/04/17/hid-mikilvaega-hlutverk-fjolmidla-i-samkomubanni/>.
- Freyr Gígja Gunnarsson. „Misskilningur að landamæri Íslands hafi verið lokuð.“ *Ríkisútgáfa*. 14. ágúst 2020. Sótt af: <https://www.ruv.is/frett/2020/06/14/miskilningur-ad-landamaeri-islands-hafi-verid-lokud/>.
- Goldman, Alvin I. „Experts: Which Ones Should You Trust?“, bls. 85–110. Í *Philosophy and Phenomenological Research* vol. LXIII, nr. 1, 2001.
- Gunnar Helgi Kristinsson. „Lýðræði. Drög að greiningu.“ Í *Stjórnsmál og stjórnsýsla*, 1. tbl. 4. árg., bls. 91–111. Reykjavík: Stofnun stjórnsýslufræða og stjórn mála, 2008.
- Guterres, António. „Put women and girls at the centre of efforts to recover from COVID-19.“ Sameinuðu þjóðirnar. 9. apríl 2020. Sótt af: <https://www.un.org/en/un-coronavirus-communications-team/put-women-and-girls-centre-efforts-recover-covid-19>.
- Gylfi Magnússon. „Hvert er efnahagslagt tjón vegna COVID-19?“ *Vísindavefurinn*. 25. maí 2020. Sótt af: <https://www.visindavefur.is/svar.php?id=79554>.
- Hallgerður Kolbrún E. Jónsdóttir. „Heimilisofbeldismál ekki verið fleiri á landsvísu síðan 2015.“ *Vísir*. 6. apríl 2020. Sótt af: <https://www.visir.is/g/20202001933d/>.
- Hallgerður Kolbrún E. Jónsdóttir og Nadine Guðrún Yaghi. „Tvö andlát rannsökuð sem sakamál: Aukin hætta á heimilsofbeldi á tímum COVID-19.“ *Fréttablaðið*. 6. apríl 2020. Sótt af: <https://www.visir.is/g/2020140710d/>.
- Häyry, Matti. „The COVID-19 Pandemic: Healthcare Crisis Leadership as Ethics Communication.“ Birt á netinu 22. maí 2020 af Cambridge University Press, bls. 1–9. doi: 10.1017/S0963180120000444.
- „Heimsfaraldur – Landsáætlun.“ Ritstýrt af Írisi Marelsdóttur, Guðrúnu Sigmundsdóttur og Rögnvaldi Ólafssyni. *Almannavarnadeild ríkislögreglustjóra og sóttvarnalæknir*. Sótt af: <https://www.landlaeknir.is/utgefing-efni/skjal/item29596/>.
- Helga Þórisdóttir. Viðtal skýrsluhöfunda við forstjóra Persónuverndar. 14. ágúst 2020.
- „Hertar aðgerðir innanlands og á landamærum vegna COVID-19 frá hádegi 31. júlí nk.“ Stjórnarráð Íslands. Sótt af: <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2020/07/30/Hertar-adgerdir-innanlands-og-a-landamaerum-vegna-COVID-19-fra-hadegi-31-juli-nk/>.
- Hlynur Orri Stefánsson. „COVID-19: Við verðum að fórna einhverjum.“ *Stundin*. 8. apríl 2020. Sótt af: <https://stundin.is/grein/10911/>.

Ingunn Lára Kristjánsdóttir. „Kemur verr niður á konum en körlum.“ *Fréttablaðið*. 1. apríl 2020. Sótt af: <https://www.frettabladid.is/frettir/kemur-verr-nidur-konum-en-korlum/>.

Ingvar Þór Björnsson. „Um 60% færri bílum ekið út úr borginni um páskahelgina.“ *Ríkisúttvarpið*. 10. apríl 2020. Sótt af: <https://www.ruv.is/frett/2020/04/10/um-60-faerri-bilum-ekid-ut-ur-borginni-um-paskahelgina/>.

Jenný Kristín Valberg. Viðtal skýrsluhöfunda við ráðgjafa Kvennathvarfsins. 25. ágúst 2020.

Jongepier, Fleur, og Karin Jongsma. „Ethicists, hold your horses (Part 1).“ 18. maí 2020. Sótt af: <https://blogs.cardiff.ac.uk/openfordebate/2020/05/18/ethicists-hold-your-horses-part-1/>.

Jongepier, Fleur, og Karin Jongsma. „Ethicists, hold your horses (Part 2).“ 1. júní 2020. Sótt af: <https://blogs.cardiff.ac.uk/openfordebate/2020/06/01/ethicists-hold-your-horses-part-2/>.

Jón Trausti Reynisson. „Hér eru næstu aðgerðir ríkisstjórnarinnar.“ *Stundin*. 21. apríl 2020. Sótt af: <https://stundin.is/grein/11029/>.

Kamilla Sigríður Jósefsdóttir og Þórólfur Guðnason. „Minnisblað sóttvarnalæknis varðandi sóttvarnaráðstafanir í íslensku samfélagi og á landamærum.“ Embætti landlæknis. 29. júlí 2020. Sótt af: <https://www.stjornarradid.is/library/04-Raduneytin/Heilbrigdisraduneytid/ymsar-skrar/Minnisbla%C3%B0%20s%C3%B3ttvarnal%C3%A6knir%2029072020.pdf/>.

„Katrín furðar sig á tækifærismennsku.“ *Morgunblaðið*. 11. ágúst 2020. Sótt af: https://www.mbl.is/frettir/innlent/2020/08/11/katrin_furdar_sig_a_tækifaerismennsku/.

Katrín Jakobsdóttir, í viðtali við Sigríði Hagalín Björnsdóttur í Kastljósi *Ríkisúttvarpsins*. 17. ágúst 2020.

Katrín Jakobsdóttir. Viðtal skýrsluhöfunda við forsætisráðherra. 17. ágúst 2020.

Katrín Jakobsdóttir, Mogens Jensen, Åsa Lindhagen, Thomas Blomqvist og Abid Q. Raja. „Kórónukreppan má ekki verða að jafnréttiskreppu.“ *Morgunblaðið*. 2. júlí 2020. Sótt af: <https://www.mbl.is/greinasafn/grein/1756104/>.

Kauppinen, Antti. „How Not to Make Trade-Offs Between Health and Other Goods.“ Uppkast. 6. júní 2020. Sótt af: <https://philpapers.org/rec/KAUHNT>.

Kári Stefánsson. Viðtal skýrsluhöfunda við forstjóra Íslenskrar erfðagreiningar. 15. júlí 2020.

„Konur og karlar á Íslandi 2019.“ Hagstofa Íslands. Sótt af: <https://hagstofa.is/utgafur/frettasafn/felagsmal/konur-og-karlar-a-islandi-2019/>.

„Landið hefur aldrei verið lokað.“ *Morgunblaðið*. 17. ágúst 2020. Sótt af: https://www.mbl.is/frettir/innlent/2020/08/17/landid_hafi_aldrei_verid_lokad/.

Lavazza, Andrea og Mirko Farina. „The Role of Experts in the Covid-19 Pandemic and the Limits of Their Epistemic Authority in Democracy.“ *Front Public Health*. 14. júlí 2020. doi: 10.3389/fpubh.2020.00356.

Lög um almannavarnir (nr. 82/2008).

Lög um heilbrigðisþjónustu (nr. 40/2007).

Lög um landlækni og lýðheilsu (nr. 41/2007).

Lög um Stjórnarráð Íslands.

Lög um tímabundnar greiðslur vegna launa einstaklinga sem sæta sóttkví samkvæmt fyrirmælum heilbrigðisyfirvalda án þess að vera sýktir (nr. 21/2020).

Manne, Kate. Formáli að *Down Girl: The Logic of Misogyny* eftir Kate Manne, bls. xi-xxiv. New York: Oxford University Press, 2018.

Miller, David. *Political Philosophy: A Very Short Introduction*. New York: Oxford University Press, 2003.

Nadine Guðrún Yaghi. „Heimilisofbeldismálum fjölgar um 30 prósent: Polendur fallið fyrir eigin hendi á síðustu mánuðum.“ *Vísir*. 16. júlí 2020. Sótt af: <https://www.visir.is/g/20201992090d/>.

Nína Hjördís Þorkelsdóttir. „„Ferðamaðurinn ekki búinn að borga fyrir ferð sína“.“ *Ríkisútovarpið*. 13. ágúst 2020. Sótt af: <https://www.ruv.is/frett/2020/08/13/ferdamadurinn-ekki-buinn-ad-borga-fyrir-ferd-sina/>.

„Níu af tíu í öndunarvél voru karlar.“ *Morgunblaðið*. 1. apríl 2020. Sótt af: https://www.mbl.is/frettir/innlent/2020/04/01/niu_af_tiu_i_ondunarvel_voru_karlar/.

Nuffield Council on Bioethics. <https://www.nuffieldbioethics.org/>.

Nuffield Council on Bioethics. „Ethical considerations in responding to the COVID-19 pandemic.“ 17. mars 2020. Sótt af: <https://www.nuffieldbioethics.org/publications/ethical-considerations-in-responding-to-the-covid-19-pandemic/>.

- Nuffield Council on Bioethics. „Fair and equitable access to COVID-19 treatments and vaccines.“ 29. maí 2020. Sótt af: <https://www.nuffieldbioethics.org/publications/fair-and-equitable-access-to-covid-19-treatments-and-vaccines>.
- „Nýjar reglur um ferðamenn taka gildi 15. júní.“ Stjórnarráð Íslands. 12. júní 2020. Sótt af: <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2020/06/12/Nyjar-reglur-um-ferdamenn-taka-gildi-15.-juni/>.
- „Nýr Þjóðarpúls Gallup: Covid-19.“ Gallup. 17. mars 2020. Sótt af: <https://www.gallup.is/frettir/nyr-thjodarpuls-gallup-covid-19/>.
- Orri Freyr Rúnarsson. „Horfðu á myndbandið við Ferðumst innanhúss.“ *Ríkisútovarpið*. 7. apríl 2020. Sótt af: <https://www.ruv.is/frett/2020/04/07/horfdu-a-myndbandid-vid-ferdumst-innanhuss/>.
- „Óvissa vegna kórónaveiru (2019-nCoV)“. Almannavarnadeild ríkislögreglustjóra og sóttvarnalæknir. 28. janúar 2020. Sótt af: [https://www.landlaeknir.is/um-embattid/greinar/grein/item38863/Stoduskysrslur---Status-reports-\(COVID-19\)/](https://www.landlaeknir.is/um-embattid/greinar/grein/item38863/Stoduskysrslur---Status-reports-(COVID-19)/).
- Páll Skúlason. *Siðfræði: um erfiðleika í siðferði og forsendur ákvarðana*. Reykjavík: Rannsóknarstofnun í siðfræði, 1990.
- „Policy Brief: The Impact of COVID-19 on Women.“ Sameinuðu þjóðirnar. 9. apríl 2020. Sótt af: <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2020/04/policy-brief-the-impact-of-covid-19-on-women#view/>.
- Ritstjórn Kjarnans. „Gylfi: Stjórnvöld gerðu mistök með því að opna landið.“ *Kjarninn*. 8. ágúst 2020. Sótt af: <https://kjarninn.is/frettir/2020-08-06-gylfi-stjornvold-gerdu-mistok-med-thvi-ad-opna-landid/>.
- Rogers, Wendy, og Stacy Carter. „Ethical considerations regarding allocation of ventilators/ICU beds during pandemic-associated scarcity.“ 2020. Sótt af: <https://documents.uow.edu.au/content/groups/public/@web/@socs/documents/doc/uow264048.pdf>.
- Róbert Jóhannsson. „Bandaríkin kaupa upp remediesvir-birgðir.“ *Ríkisútovarpið*. 1. júlí 2020. Sótt af: <https://www.ruv.is/frett/2020/07/01/bandarikin-kaupa-upp-remdesivir-birgdir/>.
- Scudellari, Megan. „How Iceland hammered COVID with science.“ *Nature*. 25. nóvember 2020 (leiðrétt 1. desember 2020). Sótt af: <https://www.nature.com/articles/d41586-020-03284-3/>.
- „Sérstakur stýrihópur um samfélagsleg og hagræn viðbrögð við Covid-19 veirunni.“ Stjórnarráð Íslands. 28. febrúar 2020. Sótt af: <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2020/02/28/Serstakur-styrihopur-um-samfelagsleg-og-hagraen-vidbrogd-vid-Covid-19-veirunni/>.

Sigríður Þorgeirsdóttir. „Heimspekingar um eðli kvenna.“ Í *Kvænna megin: ritgerðir um femíníska heimspeki*, bls. 19–33. Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag, 2001.

Sigrún Ólafsdóttir, Magnús Þór Torfason, Jón Gunnar Bernburg og Guðbjörg Andrea Jónsdóttir. „Hvað finnst almenningi um sóttvarnaraðgerðir?“ *Vísindavefurinn*. 2. september 2020. Sótt af: <https://www.visindavefur.is/svar.php?id=80004>.

Sigurður Kristinsson. „Siðfræði rannsókna og siðanefndir.“ Í *Handbók í aðferðafræði og rannsóknum og rannsóknum í heilbrigðisvísindum*, bls. 161–179. Ritstýrt af Sigríði Halldórsdóttur og Kristjáni Kristjánssyni. Akureyri: Háskólinn á Akureyri, 2003.

Sólrún Lilja Ragnarsdóttir. „Gera ráð fyrir að veiran berist til Íslands.“ *Morgunblaðið*. 27. janúar 2020. Sótt af: <https://www.mbl.is/frettir/innlent/2020/01/27/gera-rad-fyrir-ad-veiran-berist-til-islands/>.

Sóttvarnalög (nr. 19/1997).

Stefánsson, H. Orri. „Three Mistakes in the Moral Reasoning About the Covid-19 Pandemic.“ Institute for Future Studies, 2020.

Svandís Svavarsdóttir. Skriflegt svar heilbrigðisráðherra til skýrsluhöfunda. 10. september 2020.

„UK lockdown: Calls to domestic abuse helpline jump by half.“ *BBC*. 26. apríl 2020. Sótt af: <https://www.bbc.com/news/uk-52433520/>.

„Um almannavarnir.“ Almannavarnadeild ríkislögreglustjóra. Síðast uppfært 14. október 2019. Sótt af: <https://www.almannavarnir.is/almannavarnir/>.

„Um embættið.“ Embætti landlæknis. Síðast uppfært 1. desember 2019. Sótt af: <https://www.landlaeknir.is/um-embattid/>.

„Upplýsingar um Covid-19.“ Stjórnarráð Íslands. Sótt af: <https://www.stjornarradid.is/rikisstjorn/covid-19/>.

Urður Örlygsdóttir. „Annað andlát af völdum COVID-19 á Bergi í Bolungarvík.“ *Fréttablaðið*. 20. apríl 2020. Sótt af: <https://www.frettabladid.is/frettir/annad-andlatid-af-voldum-covid-19-bergi-i-bolungarvik/>.

„Viðbrögð á Íslandi“. *covid.is*. Sótt af: <https://www.covid.is/undirflokkar/vidbrogd-a-islandi/>.

„Viðspyrna fyrir Ísland: Efnahagsaðgerðir stjórnvalda vegna heimsfaraldurs kórónuveiru.“ Stjórnarráð Íslands. Mars 2020. Sótt af: <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=d00dac1a-6b74-11ea-9456-005056bc530c>.

„Viðsýrni fyrir Ísland: Framhald efnahagsaðgerða stjórnvalda vegna heimsfaraldurs kórónuveiru.“ Stjórnarráð Íslands. Apríl 2020. Sótt af: <https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Annar%20efnahagspakki.pdf>.

Vilhjálmur Árnason. „Ekkert ríki er eyland í heimsfaraldri.“ *Stundin* 7. tbl. apríl 2020, bls. 52–53. Greinina má einnig nálgast hér: <https://stundin.is/grein/10914/>.

Vilhjálmur Árnason. „Hvernig er hagnýtt siðfræði? Aðferðir, annmarkar og áskoranir.“ *Hugur – tímarit um heimspeki* 26 (2014): 45–60.

Vilhjálmur Árnason. „Lífþólitik í lýðræðissamfélagi.“ Í *Hugsmíðar: Um siðferði, stjórnmál og samfélag*, bls. 203–226. Reykjavík: Háskólaútgáfan og Siðfræðistofnun Háskóla Íslands, 2014.

Vilhjálmur Árnason. „Siðvæðing stjórnmála.“ Í *Siðferði og stjórnmál: erindi flutt á ráðstefnu um siðferði stjórnmála 21. janúar 1995*, bls. 69–83. Ritstýrt af Jóni Á. Kalmanssyni.

Vilhjálmur Árnason. „Valdið fært til fólksins? Hlutverk hugvísindamanna í samfélagumræðu.“ Í *Hugsmíðar: Um siðferði, stjórnmál og samfélag*, bls. 149–186. Reykjavík: Háskólaútgáfan og Siðfræðistofnun Háskóla Íslands, 2014.

Þórólfur Guðnason. Viðtal skýrsluhöfunda við sóttvarnalækni. 17. júlí 2020.

Þórólfur Guðnason. „Þættir sem sóttvarnalæknir leggur til grundvallar að tillögum til ráðherra um takmarkanir/aðgerðir vegna COVID-19.“ 13. september 2020. Sótt af: <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/>.