

Alþingi
Erindi nr. Þ 128/1363
komudagur 27.2.2003

Félagsmálanefnd Alþingis
Alþingi
150 Reykjavík.

Reykjavík, 26. febrúar 2003.

Ráðgjafarnefnd um opinbert eftirlit hefur tekið til athugunar frumvarp til laga um breyting á lögum nr. 46/1980, um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum, sem lagt hefur verið fram á Alþingi á þskj. 897 og er nú til meðferðar í háttvirtri félagsmálanefnd. Ráðgjafarnefndin vill af því tilefni koma nokkrum athugasemdum um frumvarpið og starfsumhverfi Vinnueftirlits ríkisins á framfæri við þingnefndina.

Ráðgjafarnefnd um opinbert eftirlit er skipuð af forsætisráðherra í samræmi við ákvæði laga nr. 27/1999 og reglugerð nr. 812/1999 um opinbert eftirlit. Nefndin getur átt frumkvæði að athugunum á vissum þáttum eftirlits, skv. 2. mgr. 6. gr. laganna. Þá er kveðið á um það í 3. mgr. 6. gr. laganna að starf nefndarinnar skuli miða að því að opinberar eftirlitsreglur séu í samræmi við ákvæði 3. gr. laganna og að eftirlit á vegum hins opinbera sé jafnan eins hagkvæmt og kostur er fyrir þau fyrirtæki og einstaklinga sem eftirlitið beinist að og fyrir hið opinbera. Nefndin getur í þeim tilgangi beint tilmælum til forsætisráðherra og annarra ráðherra um að eftirlitsreglur verði endurskoðaðar.

Ákvæði 3. gr. laga nr. 27/1999 kveða á um að þegar eftirlitsreglur eru samdar eða stofnað er til opinbers eftirlits skuli viðkomandi stjórnvald meta þörf fyrir eftirlit, gildi þess og kostnað þjóðfélagsins af því. Slíkt mat getur m.a. falist í áhættumati, mati á alþjóðlegum skuldbindingum um eftirlit, mati á kostnaði opinberra aðila, fyrirtækja og einstaklinga, mati á hvort ná megi sama árangri með hagkvæmari aðferðum eða mati á þjóðhagslegu gildi eftirlits. Í reglugerð nr. 812/1999 eru ítarlegri ákvæði um mat það sem stjórnvald skal leggja á eftirlitsreglur og þau viðmið sem þar beri að hafa í heiðri.

Ráðgjafarnefndin hefur á undanförmum árum fjallað um fjölmarga þætti eftirlits. Unnið hefur verið að tillögugerð um nýskipan eftirlits með matvælum að ósk ríkisstjórnarinnar og nefndin hefur staðið að verkefni er snýr að samþættingu eftirlits með skipum og bátum og aukinni samvinnu þeirra stofnana er að því eftirliti koma, svo fátt eitt sé nefnt. Meðal þess eftirlits sem hefur ítrekað komið til umræðu á fundum nefndarinnar er eftirlit Vinnueftirlits ríkisins. Fyrir því eru margar ástæður. Fáar eftirlitsstofnanir sinna jafn víðtæku eftirliti sem snertir jafn mörg svið atvinnulífsins og Vinnueftirlitið. Í ýmsum tilvikum er um að ræða eftirlit sem er eðlislíkt öðru eftirliti sem fram fer á vegum annars eftirlitsstjórnvalds, s.s. byggingarfulltrúa, heilbrigðisfulltrúa og eftirlit með ökutækjum á vegum Umferðarstofu. Vinnueftirlitið hefur sætt gagnrýni fyrir að hafa aðeins í litlum mæli byggt eftirlit á útgáfu skoðunarhandbóka og eftirliti með innri gæðakerfum fyrirtækja og ekki nýtt sér þjónustu faggiltra skoðunarstofa til að auðvelda framkvæmd eftirlits og gera kostnað við það gagnsærri. Þá er stjórnkerfi Vinnueftirlitsins mjög frábrugðið stjórnkerfi annarra eftirlitsstofnana, að því leyti að efnislegt boðvald ráðherra yfir stofnuninni er takmarkað, en stjórn stofnunarinnar og

forstjóri hafa að lögum viðtækt vald til setningar efnisreglna er binda fyrirtæki og hinn almenna borgara.

Ráðgjafarnefnd um opinbert eftirlit er þeirrar skoðunar að mikilvægt sé að það eftirlit sem Vinnueftirlit ríkisins hefur með höndum verði endurmetið með sama hætti og annað opinbert eftirlit í landinu. Nefndin telur einnig að brýnt sé að fá fram hið þjóðhagslega mat á einstökum þáttum þess eftirlits sem Vinnueftirlitið fer með, í samræmi við ákvæði 3. gr. laganna um opinbert eftirlit og ákvæði reglugerðar um sama efni. Nefndin ritaði því félagsmálaráðherra bréf í febrúar 2001 og fór þess á leit að sem fyrst yrði hafist handa um heildarendurskoðun laga og reglna á starfssviði Vinnueftirlits ríkisins, í samræmi við ákvæði til bráðabirgða, sbr. 3. gr. laga nr. 27/1999.

Það frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 46/1980 sem nú hefur verið lagt fram, felur í sér afmarkaðar breytingar á lagaumhverfi Vinnueftirlits ríkisins. Markmið frumvarpsins er að setja í lög tiltekin ákvæði um vinnuvernd og vinnutíma, en að auki er að finna í frumvarpinu ákvæði er miða að því að breyta að nokkru leyti umgjörð um stjórn Vinnueftirlitsins og valdheimildum félagsmálaráðherra. Ráðgjafarnefndin tekur ekki afstöðu til þeirra efnisatriða frumvarpsins er lúta að vinnuvernd og vinnutíma að öðru leyti en því að minna á að við setningu nýrra eftirlitsreglna skal liggja fyrir þjóðhagslegt mat á eftirlitinu, skv. 3. gr. laga nr. 27/1999.

Ráðgjafarnefndin fagnar þeirri breytingu á stjórnarfyriřkomulagi Vinnueftirlits ríkisins, sem lögð er til í frumvarpinu. Löngu er orðið ljóst að framsal löggjafarvalds til stjórnar Vinnueftirlitsins, eins og kveðið er á um í gildandi lögum, er andstætt meginreglu íslensks stjórnskipunarrettar og er að auki í fullkomnu ósamræmi við góða stjórnhætti eftirlits. Þá er jákvætt að efla ábyrgð forstjóra stofnunarinnar, í samræmi við almenna stefnumörkun í ríkisrekstri á undanfönum árum.

Ráðgjafarnefndin er þeirrar skoðunar að eftirlit það sem Vinnueftirlit ríkisins hefur farið með til þessa þurfi gagngerrar endurskoðunar við. Nokkur hluti eftirlitsins er þess eðlis að meta þarf að nýju hvort það er nauðsynlegt í þeirri mynd sem nú er, auk þess sem kanna þarf möguleika á samþættingu í framkvæmd eftirlitsins við starfssemi annarra eftirlitsstjórnvalda. Hér má sem dæmi nefna eftirlit með vinnuvélum, eftirlit með lyftum, eftirlit með atvinnuhúsnaði, markaðseftirlit með vinnuhlífum og vélum og eftirlit með vélbúnaði. Í mörgum tilfellum háttar svo til að önnur stjórnvöld hafa eftirlit með sömu vörum eða mannvirkjum og oft þannig að sömu hlutir eru skoðaðir af mörgum eftirlitsstjórnvöldum. Þá er nauðsynlegt að kannað verði að hve miklu leyti rétt er að flytja ábyrgð á framkvæmd eftirlits sem stofnunin fer nú með til annarra stjórnvalda. Hér má til dæmis nefna eftirlit með lyftum, sem sannanlega er betur vistað hjá þeim stjórnvöldum sem fara með eftirlit með mannvirkjum, og eftirlit með farandvinnuvélum. Það má því leiða rök að því að nokkrum hluta þess eftirlits sem nú fer fram á vegum Vinnueftirlitisins verði betur fyrir komið hjá öðrum eftirlitsstjórnvöldum, auk þess sem gera má ráð fyrir að vandað endurmat á þörf fyrir sumt annað eftirlit á vegum stofnunarinnar muni leiða í ljós að það er óþarfi í núverandi mynd.

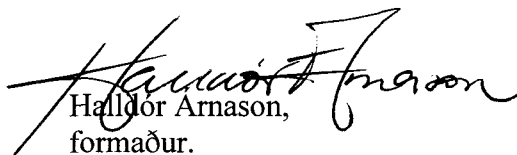
Ráðgjafarnefndin vekur athygli á ákvæðum 32., 33. og 40. gr. frumvarpsins og ummælum um þær greinar í greinargerð. Í 6. mgr. 40. gr. frumvarpsins er félagsmálaráðherra heimilað að setja nánari reglur um framkvæmd eftirlits stofnunarinnar og að fela tiltekin eftirlitsverkefni stofnunarinnar faggiltum skoðunarstofum eða öðrum opinberum eftirlitsstofnunum. Ráðgjafarnefndin fagnar þessu ákvæði, sem er löngu

tímabært og afar mikilvægt fyrir faglega framþróun stofnunarinnar. Ljóst er að fjölmargir þættir þess eftirlits sem stofnunin fer með eru þess eðlis að unnt er að fela þá faggiltum skoðunarstofum. Nefndin telur ljóst að slík breyting myndi leiða til aukinnar hagkvæmni í framkvæmd eftirlitsins og meiri gæða í eftirlitinu. Þá leggur ráðgjafarnefndin áherslu á þær skýringar sem settar eru fram með umræddu ákvæði í greinargerð um mikilvægi þess að skoðunarhandabækur séu gefnar út vegna þeirra eftirlitsþátta sem Vinnueftirlitið sinnir þannig að þeir sem eftirlitið beinist að geti á einfaldan hátt gert sér grein fyrir hvaða reglur gilda og á hvern hátt þær eru túlkaðar. Það er að áliti nefndarinnar algerlega óásættanlegt að kröfur eftirlitsstjórnvalds séu ekki aðgengilegar þeim fyrirtækjum sem fyrir eftirlitinu verða í skoðunarhandbók. Að síðustu telur nefndin mikilvægt að í þeim tilvikum sem eftirlitsmenn á vegum stofnunarinnar sjálfrar sinni eftirliti, sé starfsemi viðkomandi deilda faggilt og gerðar skýrar hæfniskröfur til viðkomandi eftirlitsmanna.

Vinnueftirlitið fer með mjög víðtækt eftirlit, enda falla undir eftirlit þess allir vinnustaðir á landinu. Það leiðir af þessu sérstaka eðli starfseminnar að fjölmörg verkefni Vinnueftirlitsins skarast við verkefni annarra eftirlitsstofnana. Í frumvarpinu er gerð gangskör að því að skýra verkaskiptingu opinberra aðila hvað varðar efni og efnavörur. Ljóst er að fleiri þætti þarf að fara yfir með sama hugarfari og má þar nefna hlutverk Vinnueftirlitsins í sambandi við nýbyggingar eða breytingar á húsnæði, sbr. 44. gr. og 93. og 94. gr. laganna. Sama á við um eftirlit með lyftum, sem fráleitt er að sé á hendi Vinnueftirlitsins og ætti mun frekar heima á vettvangi byggingaeftirlits. Eftirlit með dráttarvélum og farandvinnuvélum fellur hér einnig undir. Ráðgjafarnefndin leggur þann skilning í fyrrgreinda 6. mgr. 40. gr. frumvarpsins að hún heimili félagsmálaráðherra, í þeim tilvikum þegar um skörun er að ræða, að fela öðrum opinberum stofnunum að sinna slíkum verkefnum alfarið, eða fela þær faggiltum skoðunarstofum í samráði við aðrar hlutaðeigandi eftirlitsstofnanir.

Í ljósi þess sem hér hefur verið rakið, styður ráðgjafarnefndin eindregið að umrætt frumvarp verði að lögum. Nefndin telur að félagsmálaráðuneytið hafi unnið jákvætt starf í endurskoðun á reglusetningarheimild stofnunarinnar og í endurskoðun á eftirlitshlutverki hennar. Nefndin leggur þó áherslu á að mestu skiptir að þær heimildir sem kveðið er á um í 32. gr., 33. gr. og 40. gr. frumvarpsins verði nýttar til að koma á nútímalegri eftirlitsháttum og mun ganga ríkt eftir að svo verði gert, í samræmi við ákvæði laga og reglugerðar um opinberar eftirlitsreglur.

Virðingarfyllst,
f.h. ráðgjafarnefndar um opinbert eftirlit,


Halldór Arnason,
formaður.