

Nefndasvið Alþingis
Umhverfisnefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Alþingi
Erindi nr. Þ 132/457
komudagur 7.12.2005

Reykjavík, 6. desember 2005

Umsögn Félags heilbrigðis- og umhverfisfulltrúa um frumvarp til laga breytingu á lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir (úttekt faggilts aðila), - Þskj. 341 — 314. mál.

Félag heilbrigðis- og umhverfisfulltrúa fékk þann 6. desember 2005 til umsagnar frumvarp til laga um um breytingu á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998, með síðari breytingum, 314. mál.

Almenn umsögn

Breytingatillaga sú er lögð er til í frumvarpinu er svohljóðandi:

23. gr. laganna orðast svo:

Ráðherra ákveður í reglugerð kröfur um gæðastjórnun og innra eftirlit í fyrirtækjum sem eru eftirlitsskyld samkvæmt lögum þessum. Heimilt er ráðherra að kveða þar á um að innra eftirlit skuli að hluta eða í heild sæta úttekt faggilts aðila. Þar skal einnig m.a. kveðið á um umfang opinbers eftirlits og ákvörðun eftirlitsgjalda sem taka mið af innra eftirliti þeirra fyrirtækja sem eftirlitið beinist að.

Vísað er til til þess í umsögn frumvarpsins að farið sé að ábendingu nefndar er vann tillögu að reglugerð um eftirlit með leikvallatækjum, og tekið fram að ákvæðið sé orðað með almennum hætti þar sem hugsanlegt sé að æskilegt verði talið að kveða á um sams konar fyrirkomulag að því er varðar innra eftirlit í annarri starfsemi þar sem öryggi fólks er í húfi. Í fylgiskjali frumvarpsins kemur fram að ekki er gert ráð fyrir að frumvarpið, verði það óbreytt að lögum, hafi í för með sér kostnaðarauka fyrir ríkissjóð.

Að mati Félags heilbrigðis- og umhverfisfulltrúa (FHU) er hér um að ræða breytingu sem getur haft mjög víðtæk áhrif og gerir félagið því eftirfarandi athugasemdir.

Í umsögn frumvarpsins segir að verið sé að hafa ákvæðið víðtækt til að hægt sé að fela faggiltum aðilum eftirlit með innra eftirliti í fyrirtækjum þar sem öryggi fólks sé í húfi. Taka ber sérstaklega fram í þessu sambandi að heilbrigðisfulltrúar, sem starfa í umboði heilbrigðisnefnda, þurfa að uppfylla menntunar- og reynslukröfur skv. reglugerð til að fá að starfa sem slíkir og þurfa til þess leyfi ráðherra. Hér er um að ræða fagaðila sem byggja á áratuga reynslu af heilbrigðiseftirliti í landinu. Að mati FHU er heilbrigðiseftirlit í landinu öflugt og öryggi fólks tryggt með yfirgripsmikilli þekkingu þeirra sem að því starfa. Sú heimild að geta falið vissa hluta heilbrigðiseftirlits faggildum skoðunaraðilum hefur helst snúið að rannsóknnum sýna enda erfitt fyrir hvert heilbrigðiseftirlitssvæði að halda úti fullkomnum rannsóknastofum til að sinna þörfum eftirlitins. Hefur sú framkvæmd virkað vel. Að mati FHU ættu heilbrigðisnefndir að meta þörfina á því að fela hluta eftirlits faggiltum skoðanaaðilum, m.a. með tilliti til kostnaðarhagkvæmni einstakra þátta. Heilbrigðisfulltrúar eru óháðir aðilar og hafa ekki hagsmunatengsl við þau fyrirtæki sem þeir eru í eftirliti hjá. Sama á við þó að eftirlitið sé með annarri starfsemi sama

sveitarfélags enda sjálfstæði heilbrigðisnefndar tryggt með lögunum. Faggiltir skoðunaraðilar koma hinsvegar til að hafa ákveðin hagsmunatengsl við þau fyrirtæki sem þeir þjónusta, enda afkoma skoðunarstofa byggð á tekjum frá fyrirtækjum. FHU telur því mögulegt að ekki sé hægt að tryggja óháða úttekt þessara aðila á innra eftirliti. Heilbrigðiseftirlitssvæðin og Umhverfisstofnun hafa unnið saman að samræmingu eftirlits á landinu og hefur á undanförunum árum náðst mikill árangur í því með tilkomu samræmdra starfsleyfisaskilyrða. Erfitt er að tryggja samræmt eftirlit um landið ef fyrirtæki eru að ráða mismunandi faggilta aðila til að sjá um ákveðna þætti eftirlits. Aðkoma Umhverfisstofnunar að slíkri samræmingu er engin skv. núverandi lagaumhverfi. Loks vill FHU benda á að auk eftirlits sinna heilbrigðisfulltúar fræðslu- og leiðbeiningaskyldu við fyrirtæki, sem er afar mikilvægur þáttur starfsins. Skipting eftirlits milli opinberra og einkaaðila kynni að rýra þennan þátt eftirlitsins, sem væri afar bagalegt. Loks vill FHU benda á í framhaldi þessarar umræðu að meðan kröfur um menntun og reynslu heilbrigðisfulltrúa eru bundnar í reglugerð til að tryggja faglega þekkingu eru engin slík ákvæði til fyrir starfsmenn faggiltra skoðunarstofa.

Í þessu frumvarpi er verið að ræða um að fela eftirlit með innra eftirliti fyrirtækja að öllu leyti eða hluta í hendur faggilts aðila. Athuga þarf hér að talsverður munur er á hugtökunum innra eftirliti fyrirtækis og opinberu eftirliti með fyrirtæki. Innra eftirlit tekur á ákveðnum þáttum í starfsemi fyrirtækja, en ekki öllum þáttum sem opinbert eftirlit þarf að taka á. Sé hugsunin á bak við þá heimild ráðherra að setja kröfur um gæðastjórnun og innra eftirlit sú að minnka megi umfang og kostnað af opinberu eftirliti verður að benda á að svo þarf ekki að vera. Reynslan hefur sýnt að innra eftirlit fyrirtækja stytir ekki nauðsynlega þann tíma sem verið er í eftirlit, heldur jafnvel lengir hann þar sem fara þarf yfir viðamiklar skráningar. Þar sem þvingunarúrræði fylgja ekki úttekt faggilts aðila á starfsemi fyrirtækja munu opinberir eftirlitsaðilar alltaf þurfa að framfylgja kröfum og sjá um eftirfylgni ef úttekt leiðir til athugasemda. Eins og áður var sagt þurfa opinberir aðilar einnig að sinna eftirliti með þeim þáttum sem innra eftirlitið nær ekki yfir. Fyrirtæki munu því sæta tvöföldu eftirliti. Heimildir eru fyrir því í gjaldskrám sveitarfélaga að minnka eftirlitstíðni í fyrirtæki ef engar athugasemdir eru gerðar í fjögur ár. Innra eftirlit gæti verið liður í því að ná slíkum árangri en að mati FHU er helsti ávinningur fyrirtækja af virku innra eftirliti meiri gæði framleiðslu og þjónustu, en þarf ekki nauðsynlega að þýða minna eftirlit. Reynsla heilbrigðiseftirlitsins hefur verið sú að innra eftirlit hefur ekki verið að virka sem skyldi og hefur gengið erfiðlega að koma á virku innra eftirliti sérstaklega í litlum og meðalstórum fyrirtækjum. Skv. upplýsingum FHU hafa heilbrigðiseftirlit í Noregi og Svíþjóð svipaða sögu af innra eftirliti að segja og er verið að hverfa frá því að leggja of mikið traust á það. Að mati FHU gæti það minnkað öryggi neytenda og umhverfisins ef stefna á að því að framvísa eingöngu skýrslum og skráningum í stað rauneftirlits sem tekur á ástandinu eins og það er. Hagsmunatengsl fyrirtækja og skoðunaraðila getur líka minnkað öryggi úttekta.

FHU telur þá staðreynd að ekki er gerð tilraun til að meta kostnaðaraukningu fyrirtækja og sveitarfélaga gagnrýniverða. Krafa um viðamikið innra eftirlit getur verið íþyngjandi fyrir fyrirtæki þar sem umtalsverður tími getur farið í skráningar og úrvinnslu. Þá bætist við kostnaður af tvöföldu eftirliti. Faggiltar skoðunarstofur hafa allar sínar tekjur af þeim fyrirtækjum sem þær þjónusta og koma því úttektir slíkrar stofa að öllum líkindum til með að kosta meira en opinbert eftirlit. Hvað varðar sveitarfélögin má benda þá þegar á þá kostnaðaraukningu sem ákvæði reglugerðar um öryggi leikvalla hefur þegar haft í för með sér. Þar er gerð krafa um aðalskoðun, framkvæmda af faggiltum aðila og hefur þetta ákvæði þegar haft umtalsverðan kostnað í för með sér umfram opinbert eftirlit fyrir sum sveitarfélög. Ofan á reglubundið eftirlit með öðrum þáttum þurfa nú heilbrigðiseftirlit að framfylgja athugasemdum sem fram koma við aðalskoðun. Þá má benda á að verði það almennt að faggiltir aðilar taki út innra eftirlit fjölda fyrirtækja hljóta þeir aðilar að þurfa að

senda sínar úttektarskýrslur til heilbrigðiseftirlits til að staðfest sé að þessir þættir séu í lagi og til þess að hægt verði að bregðast við athugasemdum. Ljóst er að aukin vinna mun skapast við að fara yfir slíkar skýrslur með tilheyrandi kostnaði.

FHU vill geta þess að hvorki í reglugerð um öryggi leiktækja né í því frumvarpi sem nú er um fjallað er kveðið á um að faggiltir skoðunaraðilar eigi að senda skýrslur sínar til heilbrigðiseftirlits viðkomandi svæðis. Án þess skilyrðis er ákvæðið tilgangslítið. Yrði þetta frumvarp að lögum verður að bæta ákvæðum um skýrsluskil inn í lög og reglugerðir.

Að mati FHU er sá hluti frumvarpsins er varðar heimild ráðherra til að ákvarða umfang opinbers eftirlits og ákvörðun eftirlitsgjalda sem taka mið af innra eftirliti gagnrýniverður. Umfang eftirlits ræðst af ýmsum þáttum og getur það þurft að vera viðamikl þó svo að sett séu ákvæði um innra eftirlit í reglugerðir. Eins og fyrr var sagt hafa þau ákvæði sem þegar eru í lögum og reglugerðum um innra eftirlit ekki virkað sem skyldi. Því er hæpið að gera fyrirfram ráð fyrir minnkuðu umfangi eftirlits þegar ekki liggur fyrir árangur af innra eftirliti. Það ætti að vera í höndum heilbrigðisnefnda, í umboði þeirra heilbrigðisfulltrúa, að meta hvort unnt sé að minnka umfang eftirlits. Hvað varðar ákvæði um gjaldtöku ber að taka fram að sveitarfélög ákvarða sjálf gjaldskrá fyrir heilbrigðiseftirlit miðað við ákvæði reglugerðar frá umhverfisráðuneyti. Gjaldskrár eru ákveðnar í samræmi við þá vinnu og umfang sem eftirlitið krefst. Heimildarákvæði um lækkun eftirlitsgjalda eða minnkaða eftirlitstíðni hafa verið nýtt og verður haldið áfram að nýta eins og áður. Að mati FHU ætti ráðherra ekki að taka hér fram fyrir hendur sveitastjórna með því að fyrirfram ákveða afslætti á eftirlitsgjald ef tilkomi innra eftirlit, því eins og ítrekað hefur verið er árangur af því sýnd veiði, ekki gefin.

Virðingarfyllst,
fyrir hönd Félags heilbrigðis- og umhverfisfulltrúa,



Svava Svanborg Steinarsdóttir,
formaður.