

Alþingi
Erindi nr. P 135/3085
komudagur 8. 8. 2008

8. ágúst 2008

Alþingi umhverfisnefnd
Hildur Eva Sigurðardóttir nefndarritari
Austurstræti 8 - 10
150 Reykjavík

Efni: Umsögn um drög að breytingartillögum við frumvarp til laga um brunavarnir, 376. mál.

Vísað er til bréfs umhverfisnefndar Alþingis, dags. 4. júlí sl., þar sem óskað er eftir umsögn Slökkviliðs höfuðborgarsvæðisins um drög að nefndaráliti og breytingartillögum við frumvarp til laga um breytingu á lögum um brunavarnir, nr. 75/2000, með síðari breytingum sem var lagt fyrir Alþingi á 135. löggjafarþingi 2007–2008, þskj. 618 – 376. mál.

Undirritaður hefur f.h. Slökkviliðs höfuðborgarsvæðisins gert eftirfarandi umsögn um drög að nefndaráliti og breytingartillögum við ofangreint frumvarp. Að áliti undirritaðs eru breytingartillögur nefndarinnar almennt mjög til bóta, þótt að mati undirritaðs sé ástæðulaust að gera þær breytingar á ákvæðum frumvarpsins um klippuvinnu sem nefndin leggur til. Mikilvægt er að skilgreina þessa ábyrgð í lög án þess að breyta núverandi verkaskiptingu.

Undirritaður tekur undir umfjöllun í nefndaráliti um 21. gr. brunavarnalaga í tengslum við svonefndan Hringrásarbruna. Staðreynd er, að Hæstiréttur hefur kveðið upp dóm sinn í málinu og það því endanlega til lykta leitt. Eftir stendur að leggja mat á það hvaða skilaboð felast í forsendum og niðurstöðu dómsins. Að mati undirritaðs er dómurinn fyrst og síðast skýr skilaboð um að þörf sé á að gera breytingar á lögum nr. 75/2000, um brunavarnir, í þá veru að tryggt sé að slökkviliði/sveitarstjórn sé haldið skaðlausri af brunatjónum sem og tjónum sem rekja megi til mengunaróhappa í skilningi laganna, en skylda þar um var lögfest með gildistöku laganna 1. janúar 2001. Því er lagt til að í lög nr. 75/2000, um brunavarnir, verði lögfest regla í anda þeirrar reglu sem fram kemur í 16. gr. laga nr. 33/2004, um varnir gegn mengun hafs og stranda, en samkvæmt henni þarf ekki að liggja fyrir saknæmt atferli heldur dugar að tjón hafi orðið þótt hvorki liggi að baki ásetningur né gáleysi, svokölluð hlutlæg ábyrgð.

Þessi breyting á lögum nr. 33/2004 er að hluta til gerð vegna strands flutningaskipsins Víkartinds 5. mars 1997. Í greinargerð með frumvarpinu, þskj. 164 – 162. mál á 130. löggjafarþingi, kemur skýrt fram að hver sá sem uppvís verður að því að valda mengun sjávar í mengunarlögsögu Íslands beri fulla ábyrgð á því tjóni sem mengunin veldur. Þetta ákvæði á einnig við um hafnarsvæði, en hafnarsvæði er umráðasvæði á sjó og landi sem hafnaryfirvöld á hverjum stað annast og skilgreint er í hafnalögum og hafnareglugerðum. Skilgreindur atvinnurekstur á hafnarsvæði fellur því undir svokallaða mengunarbótareglu (PPP-reglan), þ.e. ábyrgð án sakar að hámarki sem nemur 1 milljón SDR. Ef viðkomandi atvinnurekstur er staðsettur innan hafnarsvæðis er skylt að tryggja hann en ekki ef hann er staðsettur utan hafnarsvæðis.

Með lögfestingu hlutlægrar bótareglu er vissulega verið að setja viðtækar ábyrgðarskyldur á rekstraraðila. Slíkt er hins vegar óhjákvæmilegt til að tryggja það að sveitarstjórnir/slökkvilið þurfti ekki sjálft að bera kostnað, óháð því hvort atvinnureksturinn sé á hafnarsvæði eða utan þess, sem það verður fyrir vegna bruna og/eða mengunaróhappa og ekki fæst bætt úr tryggingum líkt og núgildandi löggjöf um brunavarnir gerir ráð fyrir. Svo ekki sé minnst á það að slökkviliðsstjórinn, sem hefur þá skyldu fyrst og síðast að tryggja velferð og öryggi almennings, má aldrei verða settur í þá stöðu að ákvarðanir um björgunaraðgerðir byggist á öðru en framangreindum sjónarmiðum.

Í þessu samhengi er vert að skoða 3. mgr. 21. gr. í lögum nr. 75/2000, um brunavarnir, en þar kemur eftirfarandi fram:

Fjártjón sem hlýst af ráðstöfunum skv. 2. mgr. telst brunatjón og skal bætt af viðkomandi vátryggingafélagi sé eign brunatryggð.

Mögulegt er að setja sömu umgjörð fyrir viðbúnað við mengunaróhöppum og er til staðar fyrir viðbúnað við eldsvoðum, með eftirfarandi breytingum á 3. mgr. 21. gr.:

Fjártjón sem hlýst af ráðstöfunum skv. 2. mgr. telst brunatjón eða mengunartjón og skal bætt af viðkomandi vátryggingafélagi sé eign brunatryggð eða atvinnustarfsemin tryggð fyrir bráðamengunartjóni.

Einnig yrði að skoða sérstaklega 2. mgr. 21. gr. sömu laga en þar segir m.a. orðrétt:

Þegar eldsvoða ber að höndum er hverjum manni skylt að leyfa aðgang að húsi sínu og lóð og una því að brotið verði niður og rutt burt því sem til fyrirstöðu er við slökkvistarf. Heimilt er að rífa niður byggingar ef slökkviliðsstjóri álitur það nauðsynlegt til að stöðva útbreiðslu elds. Slökkvilið hefur rétt til að nota öll tæki og áhöld sem til næst og að gagni mega koma við slökkvistarf þegar eldsvoða ber að höndum.

Hér væri mögulegt að gera eftirfarandi breytingar svo eitthvað sé nefnt:

Þegar eldsvoða eða mengunaróhapp ber að höndum er hverjum manni skylt að leyfa aðgang að húsi sínu og lóð og una því að brotið verði niður og rutt burt því sem til fyrirstöðu er við slökkvistarf. Heimilt er að rífa niður byggingar ef slökkviliðsstjóri álitur það nauðsynlegt til að stöðva útbreiðslu elds eða mengunar. Slökkvilið hefur rétt til að nota öll tæki og áhöld sem til næst og að gagni mega koma við slökkvistarf þegar eldsvoða eða mengunaróhapp ber að höndum.

Undirritaður ítrekar einnig hér með að eftirfarandi breytingar verði gerðar á frumvarpinu og leggur þunga áherslu á nauðsyn þess að slökkvilið fái m.a. lagaheimild til gjaldtöku vegna þátttöku í öryggisúttektum, sbr. frumvarp til laga um mannvirki, 375. mál með því að skýra og skerpa ábyrgð, úrræði og viðurlög slökkviliðsstjóra.

Um 2. gr. frumvarpsins

Í frumvarpinu er lagt til að á eftir 1. másl. 2. gr. laganna komi nýr málsliður, svohljóðandi: „*Lögin gilda enn fremur um björgun á fastklemmdu fólki úr mannvirkjum og farartækjum með sérhæfðum björgunarbúnaði.*“

Í drögum að breytingartillögum umhverfisnefndar er lagt til að orðin „*mannvirkjum og*“ falli brott. Forsendur fyrir tillögunni eru að nefndin álitur að björgun sem þessi sé í raun tvíþætt. „*Annars vegar* þegar tilfallandi aðstæður skapast, svo sem við umferðarslys þegar þarf að beita klippum til að komast að fólki en þessu hlutverki hafa slökkvilið sinnt. *Hins vegar* þegar um rústabjörgun er að ræða, til að mynda í kjölfar náttúruhamfara, svo sem snjóflóða, jarðskjálfta, skriðufalla o.fl. þar sem slysavarnafélög hafa gegnt veigamiklu hlutverki. Nefndin telur mikilvægt að greina hér á milli og að slökkvilið fái lagastoð fyrir þeim verkefnum sem þau hafa sinnt en slysavarnafélög sjái áfram um rústabjörgun.“

Þessi skipting nefndarinnar er varhugaverð og í raun hættuleg því ekki er um að ræða hrein skil á milli þessara verkþátta og ein af meginástæðum fyrir því að nágrannabjóðir okkar eru ekki með þennan aðskilnað. Það er langur vegur á milli umferðarslyss og náttúruhamfara, svo sem snjóflóða, jarðskjálfta og skriðufalla, a svo eitthvað sé nefnt, sem þarf að brúa og ekki ásættanlegt að skilja eftir slíka eyðu í lagasetningunni. Einnig vaknar upp sú spurning hvort ekki þurfi þá sérstaka lagastoð fyrir slysavarnafélögin með þeirri víðtæku ábyrgðarskyldu og kvöðum sem henni fylgja, s.s. hættu á málaferlum og skaðabótum. Slíkt fyrirkomulag væri í ósamræmi við núverandi fyrirkomulag laga.

Það er því óráðlegt að gera breytingar á ákvæðum frumvarpsins og ef þær verða gerðar er frekar lagt til að hætt verði við að fela slökkviliðum að beita klippum við umferðarslys og málaflokkurinn falinn einhverjum öðrum í heild sinni.

Mikilvægt er að skilgreina þessa ábyrgð í lög án þess að breyta núverandi verkaskiptingu, sem er alls ekki tilgangurinn með lagabreytingunni, þar sem slysavarnafélög hafa gegnt veigamiklu hlutverki og eiga að gegna því í framtíðinni en með skýra lagastoð hjá slökkviliðum sem hinum opinbera ábyrgðaraðila. Mjög gott fordæmi fyrir slíku er núverandi fyrirkomulag á milli slysavarnafélaga, slökkviliða og lögreglu, s.s. aðstoð við slökkvistarf og einnig við leit og björgun samkvæmt reglugerð nr. 289/300. Snýr jafnframt að 8. gr. og 11. gr.

Um 7. gr. frumvarpsins

Áður hefur verið bent á vankanta þess að eingöngu eigi að vera hægt að fela menntastofnun starfrækslu Brunamálaskólans. Tvennt mælir eindregið með því að heimilt verði að fela slökkviliðum þetta að hluta eða öllu leyti. Annarsvegar snýr þetta að kostnaði en þar er mörgu ósvarað. Hver verður kostnaður sveitarfélaga af menntun slökkviliðsmanna, beinn eða óbeinn? Staðsetning kennslu fjarri starfsstöðvum mun óhjákvæmilega kosta meira en í því felst einnig kostnaður vegna

vinnutaps hlutastarfandi slökkviliðsmanna. Slökkviliðum er skylt að lána tæki til kennslu í skólanum en hver ber kostnað af mönnun slíkra tækja sem oftar en ekki kalla á kunnáttu og reynslu í notkun þeirra? Almennt er einnig spurning um skólagjöld. Hinsvegar er kennsla í Brunamálaskólanum mjög sérhæfð og krefst jafnframt tækjabúnaðar sem er ekki til nema hjá slökkviliðunum. Reynolds og þekking á þörfum og starfsemi slökkviliðanna vegur einnig þungt er horft er til skipulags og uppbyggingar á náminu þótt faglegt eftirlit þurfi þó ávallt að vera til staðar hjá Byggingarstofnun. Vert er að minna á að samkvæmt 16. grein nágildandi laga er það slökkviliðsstjóra að sjá um fræðslu slökkviliðsmanna og þjálfun þeirra í brunavörnum og viðbrögðum við mengunaróhöppum og að haldnar séu reglubundnar æfingar slökkviliðs.

Verði heimilt að fela slökkviliðum starfrækslu skólans mun það bjóða upp á sveigjanleika í rekstri hans sem á að skila sparnaði og meiri gæðum í þeirri kennslu sem í boði verður. Í ljósi þessa er lagt til að orðin „eða slökkviliði“ komi á eftir orðinu „menntastofnun“ í 3. másl. 1. mgr. 9. gr. laganna.

Málsliðurinn verður þá í heild sinni á eftirfarandi máta.

„Byggingarstofnun er heimilt með samningi að fela menntastofnun eða slökkviliði starfrækslu Brunamálaskólans.“

Um 9. gr. frumvarpsins

Varðandi a-lið 1. mgr. 12. gr. laganna er nauðsynlegt að áskilja gjaldtöku slökkviliðs fyrir aðkomu að öryggis- og lokaúttektum. Byggingarfulltrúi tekur gjald fyrir sínar úttektir og er sérstaklega gert ráð fyrir því í frumvarpi til laga um mannvirki, þingskjal 617 – 375. mál, sem lá fyrir Alþingi á 135. löggjafarþingi. Einnig er gert ráð fyrir gjaldtöku byggingarstofnunar vegna útgáfu starfsleyfa og námskeiðahalds. Það verður að teljast óeðlilegt að stofnanir sem heyra undir sama ráðuneyti skuli ekki hafa sambærilegar heimildir til gjaldtöku vegna aðkomu að sömu hlutum í sínu eftirliti. Þetta er að nokkru spurning um hugmyndafræði; hvort sá gjaldi er valdi eða ekki. Eðlilegt er að samræmis gæti á milli aðila og að slökkviliðsstjóra sé einnig heimilt að taka gjald fyrir sínar úttektir.

Einnig virðist það vera skýr vilji löggjafans að fyrirkomulag lokaúttekta á nýbyggingum komist í betra horf og er það m.a. gert með nýjung sem er öryggisúttektir, sjá 34. gr. í frumvarpi til laga um mannvirki. Þar segir m.a. orðrétt:

„byggingarstjóri, fyrir hönd eiganda mannvirkis, skal óska eftir öryggisúttekt áður en það er tekið í notkun. Viðstaddir slíka úttekt skulu vera auk eftirlitsaðila og byggingarstjóra, fulltrúi slökkviliðs og þeir iðnmeistarar og hönnuðir sem þess óska eða eru til þess boðaðir af byggingarstjóra.“

Gangi það eftir mun þessum úttektum fjölga umtalsvert og því mjög brýnt að slökkviliðsstjóra verði tryggðar tekjur til að mæta þeim kostnaði sem þetta mun hafa í för með sér. Einnig hefur verið talið að slökkvilið geti innheimt gjald fyrir ítrekaðar heimsóknir vegna vanbúnaðar brunavarna, vegna umsagna við útgáfu leyfa og annars þess háttar. Hins vegar hefur þessi heimild ekki verið alls kostar skýr. Er því ekki vanþörf á að skýrt sé að slökkvilið hafi heimild til gjaldtöku fyrir úttektir þannig að það sé yfir allan vafa hafið, líkt og er með löggjöf á sviði heilbrigðiseftirlits og um útgáfu leyfa hjá lögreglu.

Lagt er til að við 12. gr. bætist ný málsgrein, sem verður þá 3. mgr., sem tekur á gjalddöku vegna útgáfu starfsleyfa, vottorða og fyrir aðkomu að öryggis- og lokaúttektum. Slíkt ákvæði gæti hljóðað á eftirfarandi hátt:

„Heimilt er sveitarfélögum að setja gjaldskrá og innheimta gjald fyrir útgáfu starfsleyfa, vottorða og fyrir aðkomu að öryggis- og lokaúttektum. Fjárhæð gjaldsins skal ekki vera hærri en nemur kostnaði við framkvæmdina. Gjöldum þessum fylgir lögveð í viðkomandi fasteign eða lóð og má innheimta gjaldfallin gjöld með fjárnámi.“

Um 20. gr. núgildandi laga

Í frumvarpinu er ekki gerð tillaga um breytingar á þessari grein. Á síðustu misserum hefur í tengslum við þá vinnu slökkviliðs að hafa eftirlit með búsetu manna í atvinnuhúsnæði, sbr. c-lið 12. gr. laganna, orðið vart við skort á skýrum ákvæðum um heimildir slökkviliðs til myndatöku á vettvangi. Hefur slökkviliði verið meinað að taka myndir af flóttaleiðum og öðrum vanköntum á eldvörnum á þeim grundvelli að um búsetustað manna væri að ræða. Er þetta mjög bagalegt þar sem myndataka á vettvangi er afar mikilvægur þáttur í gagnaöflun slökkviliðs og góðrar stjórnsýslu, sbr. ákvæði stjórnsýslulaga um rannsóknarreglu. Sérstaklega er þetta veigamikilið í ljósi þess að slökkviliðsstjóra er skylt að kæra slík mál til lögreglu. Þar sem heimildir heilbrigðiseftirlits í þessum efnunum eru ótvíræðar sbr. 28. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998, hefur í nokkrum tilvikum verið leitað aðstoðar heilbrigðiseftirlits við að taka myndir á vettvangi. Lagt er til að heimild slökkviliðs til myndatöku verði lögfest og þar með hafin yfir allan vafa, en hér er einnig vert að huga að nauðsyn þess að heimildir stofnana sem starfa á sviði sama ráðuneytis séu samræmdar. Er því lagt til að við ákvæði 1. mgr. 20. gr. bætist við eftirfarandi: *„til skoðunar og eftirlits, þar á meðal til myndatöku á öllum þeim stöðum“*. Til samræmis verði eftirfarandi orð tekin út: *„að atvinnuhúsnæði og öðrum vinnustöðum.“*

Mun 1. mgr. 20. gr. þannig hljóða í heild sinni með eftirfarandi hætti:

„Slökkviliðsstjóra og eftirlitsmönnum hans skal heimill aðgangur til skoðunar og eftirlits, þar á meðal til myndatöku, á öllum þeim stöðum þar sem eftirlits er þörf samkvæmt lögum þessum.“

Um 29. gr. núgildandi laga

Í frumvarpinu er ekki gerð tillaga um breytingar á 29. gr. laganna. Í 2. mgr. 29. gr. laganna er eftirfarandi upptalning á því hvenær slökkviliðsstjóri getur beitt aðgerðum til að knýja fram úrbætur:

„Slökkviliðsstjóri getur beitt eftirfarandi aðgerðum til að knýja fram úrbætur vegna mannvirkis í notkun, starfsemi í því eða á lóðum og öðrum svæðum utan dyra þar sem eldhætta getur skapast, t.d. vegna starfsemi á svæðinu, söfnunar sorps og annars úrgangs eða geymslu eldfimra efna.“

Þessi upptalning gefur mjög skýrar leiðbeiningar en er einnig að vissu leyti hamlandi. Á þetta sérstaklega við varðandi framkvæmd slökkviliðs í tengslum við 61. gr. byggingareglugerðar nr. 441/1998 með síðari breytingum og lög um brunavarnir nr. 75/200 með síðari breytingum. Má þar m.a. nefna yfirgefin hús og önnur atvik þar sem ekki er hægt að sanna að mannvirkið sé í notkun. Sönnunarbyrði slökkviliðsstjóra er mikil samkvæmt stjórnsýslulögum sem opinbers stjórnvalds. Þetta lagaákvæði verður að ná utan um það hlutverk sem slökkviliðsstjóra er ætlað og

má ekki vera hamlandi í því tilliti. Því eru lagðar fram eftirfarandi breytingar á 2. mgr. 29. gr.

Lagt er til að orðin „í notkun“ í 1. málsl. 2. mgr. 29. gr. falli brott og að í lok 1. málsl. 2. mgr. 29. gr. komi orðin „*eða ef brotin eru ákvæði samkvæmt lögum og reglugerðum um brunavarnir*“ til samræmis við 9. gr. fumvarpsins sem fjallar um breytingar á 12. gr. laganna og einnig að upptalningin setji ekki skorður á framkvæmd laganna. Einnig er lagt til að orðin „*útbætur eða*“ komi á eftir orðinu „fyrirskipa“ í 2. tl. 2. mgr. 29. gr. Því slökkviliðsstjóra ber ávallt í samræmi við góða stjórnarsýsluhætti að gæta meðalhófs við ákvörðunartöku. Í því felst, nánar tiltekið, að ekki skal nota harkalegri úrræði en efni standa til og því mikilvægt að hægt sé að velja á milli öryggisvakta og úrbóta í hverju tilviki fyrir sig.

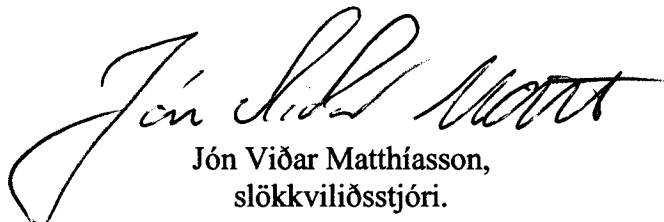
Málgreinin yrði þá í heild sinni á eftirfarandi máta.

„Slökkviliðsstjóri getur beitt eftirfarandi aðgerðum til að knýja fram úrbætur vegna mannvirkis, starfsemi í því eða á lóðum og öðrum svæðum utan dyra þar sem eldhætta getur skapast, t.d. vegna starfsemi á svæðinu, söfnunar sorps og annars úrgangs eða geymslu eldfimra efna *eða ef brotin eru ákvæði samkvæmt lögum og reglugerðum um brunavarnir*.

1. veitt skriflega áminningu og tilhlýðilegan frest til úrbóta,
2. fyrirskipað *útbætur eða* öryggisvakt á kostnað eiganda eða forráðamanns og veitt skriflega áminningu og tilhlýðilegan frest til úrbóta,
3. bannað notkun mannvirkis að hluta eða að öllu leyti þar til úr hefur verið bætt og krafist lokunar.“

Samhliða ofangreindum breytingum er lagt til að 4. mgr. 29. gr. verði felld út með tilliti til ofangreindra breytinga á 2. mgr. 29. greinar. Æskilegt að færa þessa valdheimild frá sveitarfélögum til slökkviliðsstjóra þar sem sveitarfélög geta lent í þeirri stöðu að verða að fjalla um eigin fasteignir í þessu sambandi. Slíkt er óeðlilegt og eflaust óþægilegt fyrir þá er að þyrftu að koma og ekki góðir stjórnarsýsluhættir.

Virðingarfyllst,



Jón Viðar Matthíasson,
slökkviliðsstjóri.

Afrit: Kristbjörg Stephensen, borgarlögmaður.