



Alþingi
Erindi nr. P 138/1697
komudagur 12.4.2010

Félag slökkviliðsstjóra Íslandi

7. apríl 2010

Nefndasvið skrifstofu Alþingis
Austurstræti 8 - 10
150 Reykjavík

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um brunavarnir nr. 75/2000 með síðari breytingum (lagt fyrir Alþingi á 138. löggjafarþingi 2009–2010, þskj. 744–427. mál).

Frumvarpið barst Félagi slökkviliðsstjóra á Íslandi (FSÍ) til umsagnar með tölvubréfi frá umhverfisnefnd Alþingis, dags. 10. mars sl. og er umsagnarfrestur veittur til 9. apríl. Í meðfylgjandi umsögn er gerð grein fyrir þeim breytingum sem FSÍ leggur til að verði gerðar við frumvarpið. Megininnihald þeirra er að skýra og skerpa ábyrgð, úrræði og viðurlög.

Fyrirhugaðar breytingar samkvæmt frumvarpinu á lögum um brunavarnir nr. 75/2000 eru almennt til mikilla bóta og góð lausn á þeim vanda sem þeim er ætlað að leysa. Í þessari umsögn eru gerðar óverulegar athugasemdir við fyrirhugaðar breytingar samkvæmt frumvarpinu og einnig bent á aðra þætti laganna sem þarf að lagfæra eða auka við. Þær tillögur taka m.a. mið af reynslu undanfarinna ára þar sem ákvæði og heimildir laga hafa ekki náð yfir, hindrað, tafið og/eða skapað lakari úrlausn á því verkefni sem glímt er við hverju sinni. Einnig er lögð áhersla á samræmingu við önnur lög sem tengjast með einum eða öðrum hætti starfsumhverfi slökkviliða. Brýnt er að lögin endurspegli þann veruleika sem slökkvilið takast á við á hverjum tíma og veiti slökkviliðsstjórum traustan bakhjarl í því hlutverki sínu að uppfylla markmið laganna sem krefjast oft og tíðum tafarlausra aðgerða. Eftirfarandi tillögur eru settar fram í ljósi þessa.

Af framangreindum ástæðum styður FSÍ að frumvarpið verði að lögum. FSÍ telur rétt að setja fram ábendingar varðandi gildissvið laganna og eftirlit brunamálayfirvalda gagnvart slökkviliðum á flugvöllum en komið hefur í ljós að yfirvöld brunamála og flugmála túlka gildissvið laganna með afar ólíkum hætti.

Loks leggur FSÍ áherslu á að ákvæði laganna um ábyrgð og viðbrögð við mengunartjónum verði ítarlegri. Tilfni breytingartillagna um það atriði er m.a. dómur Hæstaréttar frá 8. maí 2008 í máli nr. 426/2007, þar sem Slökkvilið höfuðborgarsvæðisins bs. var dæmt til þess að bera kostnað vegna mengunartjóns sem varð í svonefndum Hringrásarbruna. Þar sem ekki var um að ræða eldsvoða í húsnæði bar váttryggingafélag enga ábyrgð á tjóninu.

Um 2. gr. frumvarpsins

Lagt er til að 2. gr. laganna orðist svo, breytingartillaga umsagnaraðila í hornklofa, að óbreyttu því sem lagt er til í frumvarpinu:

Lögin gilda um eldvarnir og slökkvistörf vegna eldsvoða og viðbúnað við mengunaróhöppum á landi [*p.m.t. á flugvöllum og í öðrum mannvirkjum á landi,*] nema kveðið sé á um annað í lögum þessum. Lögin gilda enn fremur um björgun á fastklemmdu fólki úr mannvirkjum og farartækjum með sérhæfðum björgunarbúnaði. Lögin taka ekki til eldvarna í skipum með haffærisskírteini, loftförum, almennum vinnuvélum, bifreiðum eða öðrum vélknúnum ökutækjum.

FSÍ tekur undir ábendingar Sambands Ísienskra sveitarfélaga og Slökkviliðs höfuðborgarsvæðisins um að það þurfi að skerpa löginn hvað varðar gildissvið þeirra. Óvissa um það er ekki ásættanleg, hvorki fyrir mannvirki, fyrirtæki né íbúa sveitarfélaganna sem ber að starfa eftir lögnum.

Um 3. gr. frumvarpsins

Í 3. gr. frumvarpsins er fjallað um skilgreiningar á hugtökum og eru þær breytingar sem eru í frumvarpinu virkilega til bóta. Einnig þarf að samræma skilgreiningar á hugtökum og fjölga þeim í lögum um brunavarnir í takt við önnur lög, s.s. lög nr. 33/2004 um varnir gegn mengun hafs og stranda, lög nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir og lög nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum.

Um 6. gr. frumvarpsins

Lagt er til að 6. gr. laganna orðist svo, breytingartillaga umsagnaraðila í hornklofa, að óbreyttu því sem lagt er til í frumvarpinu:

Byggingarstofnun vinnur að samræmingu brunavarna í landinu og stuðlar að samvinnu þeirra sem starfa að brunavörnum. Stofnunin skal með sjálfstæðum athugunum og úttektum leiðbeina sveitarstjórnnum [*og öðrum sem reka slökkvilið*] um kröfur sem gerðar eru til eldvarnaeftirlits og slökkviliða. Við úttektir og athuganir skal Byggingarstofnun leita umsagnar slökkviliðsstjóra áður en niðurstaða stofnunarinnar er send viðkomandi sveitarfélagi.

Hlutverk Byggingarstofnunar þarf að vera í takt við gildissvið laganna.

Um 7. gr. frumvarpsins

Lagt er til að 1. mgr. 9. gr. laganna orðist svo, breytingartillaga umsagnaraðila í hornklofa, að óbreyttu því sem lagt er til í frumvarpinu:

Byggingarstofnun starfrækir Brunamálaskóla sem ætlaður er slökkviliðsmönnum, p.m.t. slökkviliðsstjórum og eldvarnaeftirlitsmönnum. Skólinn skal annast umsjón með menntun, fræðslu og þjálfun slökkviliðsmanna sem fram fer á vegum Byggingarstofnunar. Byggingarstofnun er heimilt með samningi að fela menntastofnun [*eða slökkviliði*] starfrækslu Brunamálaskólans. Enn fremur er heimilt að gera samning við slökkvilið eða aðra fagaðila um framkvæmd einstakra þátta í starfsemi skólans.

Gerð er athugasemd við að í 7. gr. er Byggingarstofnun heimilað að fela eingöngu menntastofnun starfrækslu skólans. FSÍ bendir á að við kennslu er nánast eingöngu notaður búnaður í eigu slökkviliða og er ljóst að sá búnaður verður ekki til reiðu ef menntastofnun verður falin starfræksla skólans. Eðlilegra væri að heimila samstarf við menntastofnun um einstaka þætti námsins, á sama hátt og heimilað er samstarf við slökkvilið eða aðra fagaðila um framkvæmd einstakra þátta í starfsemi skólans. Jafnframt telur sambandið rétt að minna á að kennsla við skólann fer að stórum hluta fram í fjárnámi og er lögð áhersla á að svo verði áfram til að halda kostnaði sveitarfélaga í lágmarki. Góð sátt hefur verið um starfsemi skólans og ekki þörf á róttækum breytingum á skipulagi námsins.

Um 9. gr. frumvarpsins

Lagt er til að ávallt sé notað orðið mannvirki í viðeigandi beygingarmynd í staðinn fyrir atvinnuhúsnæði og húsnæði. Mannvirki gefur víðtækari úrræði til að fylgja eftir ástandi eldvarna og er í takt við vilja löggjafans.

Um 16. gr. frumvarpsins

FSÍ tekur undir ábendingar Sambands Íslenskra sveitarfélaga og Slökkviliðs höfuðborgarsvæðisins um að útvíkka gildissvið 24. gr. laganna þannig að greinin gildi ekki eingöngu um mannvirki heldur einnig um lóð sem nýtt er undir starfsemi. Að álit sambandsins eru breytingartillögur SHS til þess fallnar að auka samræmi í lögnum, sem ekki var fyllilega gætt að við breytingar á 29. gr. laganna, sem samþykktar voru árið 2007, sbr. lög nr. 67/2007.

Um 20. gr. frumvarpsins

Lagt er til að 2. tl. 2. mgr. 29. gr. laganna orðist svo, breytingartillaga umsagnaraðila í hornklofa, að óbreyttu því sem lagt er til í frumvarpinu:

2. fyrirskipað [*úrbætur eða*] öryggisvakt á kostnað eiganda eða forráðamanns og veitt skriflega áminningu og tilhlýðilegan frest til úrbóta,

Einnig er lagt til að 4. mgr. 29. gr. laganna orðist svo, breytingartillaga umsagnaraðila í hornklofa, að óbreyttu því sem lagt er til í frumvarpinu:

[~~Að fengnu samþykki sveitarstjórnar getur~~] Slökkviliðsstjóri [*getur*] ákveðið að framkvæmdar verði nauðsynlegar úrbætur á kostnað eiganda eða forráðamanns mannvirkis. Kostnað má innheimta með fjárnámi.

Ekki verður séð með hvaða rökum eigi að bera vægara úrræði, eins og að fyrirskipa úrbætur á kostnað eiganda, undir sveitarstjórn þegar þess þarf ekki vegna lokana. Þörfin á að beita þessu úrræði kemur æ oftast upp, t.d. í þeim tilvikum þar sem afstýra þarf bráðri hættu vegna auðra og opinna húsa.

Samhliða ofangreindum breytingum er lagt til eins og áður hefur komið fram að 4. mgr. 29. gr. verði breytt með tilliti til ofangreindra breytinga á 2. mgr. 29. greinar þannig að áskilið samþykki sveitarstjórnar falli út. Æskilegt er að færa þessa valdheimild frá sveitarfélögum til slökkviliðsstjóra þar sem sveitarfélögin geta m.a. lent í þeirri stöðu að fjalla um eigin fasteignir í þessu samhengi og allt ferlið tekur mun lengri tíma með þeim afleiðingum sem því fylgja. Slíkt er óeðlilegt og eflaust óþægilegt fyrir þá er að þyrftu að koma og ekki góðir stjórnsýsluhættir. Framkvæmdastjórn sveitarfélaganna á höfuðborgarsvæðinu hafa áður lagt áherslu á að þessi breyting nái fram að ganga, m.a. í bréfi til umhverfissráðherra dags. 24. nóvember 2009.

Var það gert í kjölfarið á því að slökkviliðsstjóri hafði ítrekað þurft að aðhafast vegna íbúðarhúsnæðis sem stendur autt og þannig frá því gengið að stórfelld slysa- og brunahætta stafar af mannvirki og lóð. Slík mál þola ekki þá bið sem laganna hjóðan kallar á. Einnig er þessi breyting til samræmingar við frumvarp til laga um mannvirki sem nú liggur fyrir Alþingi á 138. löggjafarþingi 2009–2010, þskj. 743 — 426. mál. Í 56. gr. frumvarpsins sem fjallar um aðgerðir til að knýja fram úrbætur, sambærilegt við 29. gr. laga um brunavarnir, segir að byggingarfulltrúar og Byggingarstofnun geti látið vinna verk, sem áður hefur verið lagt fyrir að unnið skyldi, á kostnað þess sem vanrækt hefur að vinna verkið, án þess að þurfa samþykki sveitarstjórnar.

Um 15. gr. nógildandi laga

Lagt er til að fyrsta málsgrein 15. gr. laganna orðist svo, breytingartillaga umsagnaraðila í hornklofa:

Sveitarstjórn ræður slökkviliðsstjóra ~~[og varaslökkviliðsstjóra]~~. Slökkviliðsstjóri er yfirmaður slökkviliðs en í forföllum hans varaslökkviliðsstjóri. [Slökkviliðsstjóri ræður annað starfsfólk slökkviliðsins].

Einnig er lagt er til að önnur málsgrein 15. gr. laganna orðist svo, breytingartillaga umsagnaraðila í hornklofa:

Slökkviliðsstjóri skal hafa hlotið löggildingu sem slökkviliðsmaður, sbr. 17. gr., og starfað að lágmarki í [tvö] [eitt] ár í slökkviliði sem löggiltur slökkviliðsmaður eða hafa háskólamenntun með sérmenntun í brunamálum. *[Leita skal umsagnar forstjóra Byggingarstofnunar um hvað telst sérmenntun í brunamálum.]* Fáist ekki slökkviliðsstjóri til starfa sem uppfyllir framangreind hæfisskilyrði er sveitarstjórn heimilt að höfðu samráði við *[forstjóra Byggingarstofnunar]* *[Brunamálastofnun]* að ráða slökkviliðsstjóra tímabundið til starfa, þó ekki lengur en til tveggja ára í senn.

Í frumvarpinu er ekki gerð tillaga um breytingar á 15 gr. nógildandi laga. Hér væri þó æskilegt að laga misræmi um ráðningu varaslökkviliðsstjóra. Í 1. mgr. er kveðið á um að sveitarstjórn ráði slökkviliðsstjóra og varaslökkviliðsstjóra. Í 3. mgr. er hinsvegar kveðið á um að ef sveitarfélög reki sameiginlegt slökkvilið, ráði þau eingöngu slökkviliðsstjóra en ekki varaslökkviliðsstjóra. Eðlilegra væri að sveitarstjórnir ráði slökkviliðsstjóra í báðum tilvikum og slökkviliðsstjóri ráði sér síðan varaslökkviliðsstjóra. Þessarar breytingar er þörf til að skerpa á ráðningarsambandi innan slökkviliða, húsbóndaábyrgð, bæta stjórnarsýslu og skerpa á ábyrgð og má til rökstuðnings nefna m.a. nýlegan dóm Héraðsdóms Reykjaness nr. E-1075/2007. Einnig þarf að skerpa á að slökkviliðsmenn sem eru ráðnir sem slökkviliðsstjórar hafi meiri reynslu en eitt ár í starfi.

Einnig er rétt að reyna að samræma á milli laga, sjá sambærilegt ákvæði í 6. gr. lagafrumvarps um mannvirki sem fjaliar um forstjóra Byggingarstofnunar og annað starfslíð:

Við Byggingarstofnun skal starfa forstjóri skipaður af ráðherra til fimm ára í senn. Forstjóri skal hafa lokið háskólaprófi og hafa þekkingu á verkswiði stofnunarinnar. Forstjóri ber ábyrgð á stjórn, rekstri og starfsskipulagi Byggingarstofnunar gagnvart ráðherra og gerir rekstraráætlanir fyrir hana. Forstjóri ræður annað starfsfólk stofnunarinnar.

Um 18. gr. nógildandi laga

Lagt er til að 18. gr. nógildandi laga orðist svo í heild sinni, breytingartillaga umsagnaraðila í hornklofa:

[Slökkviliðsmenn og aðrir sem vinna að brunavörnum eftir kvaðningu slökkviliðsstjóra eða lögreglustjóra skulu slysatriðgjafir við æfingar og önnur störf í þágu brunavarna eða vegna mengunaróhappa á landi. Sama gildir um önnur störf er slökkviliðsmenn sinna eftir kvaðningu slökkviliðsstjóra eða lögreglustjóra, þ.m.t. sjúkraflutninga og björgunarstörf. Bætur skulu ákvarðast á grundveili reglna I. kafla skaðabótalaga, nr. 50/1993, með síðari breytingum. Þeir sem slasast við störf sem tilgreind eru í 1. mgr. eiga rétt á að fá greiddar bætur úr sveitarsjóði, verði tjónið ekki bætt af vátryggingafélagi.]

Lagt er til að ekki verði fallið frá áformum um útvíkkun ákvæða slysatriðgginga slökkviliðsmanna samkvæmt þskj. 618 – 376. mál sem lagt var fyrir Alþingi á 135. löggjafarþingi 2007–2008. Þessi breyting felur í sér góða samræmingu þessara mála og er til bóta. Vert er að benda á að þessi lagabreyting kveður á um kostnaðarsamari lausn en þá sem nú er kveðið á um. Huga þarf að þessum kostnaðarauka.

Um 20. gr. nógildandi laga

Lagt er til að fyrsta málsgrein 20. gr. laganna orðist svo, breytingartillaga umsagnaraðila í hornklofa:

Slökkviliðsstjóra og eftirlitsmönnum hans skal heimill aðgangur að [*mannvirki*] [*atvinnuhúsnæði*] og [*öðrum*] vinnustöðum þar sem eftirlits er þörf samkvæmt lögum þessum.

Mannvirki gefur víðtækari úrræði en atvinnuhúsnæði til að fylgja eftir ástandi eldvarna og er í takt við vilja löggjafans.

Um 21. gr. nógildandi laga

FSÍ tekur undir ábendingar Sambands Íslenskra sveitarfélaga og Slökkviliðs höfuðborgarsvæðisins um útvíkkun gildissviðs 21. gr. laganna, þannig að ljóst sé að greinin gildi ekki aðeins um eldsvoða heldur einnig um mengunartjón. Í umsögn SHS er vísað til þess að sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu urðu að bera hallann af því í svonefndum Hringrásardómi (Hrd. frá 8. maí 2008 í máli nr. 426/2007) hve óskýr gildandi lög eru um mengunartjón. Að álit sambandsins er eðlilegt að löggjafinn taki af skarið um þetta atriði.

Virðingarfyllt,
f.h. Félags slökkviliðsstjóra á Íslandi


Kristján Einarsson
formaður FSÍ