

Tillögur Samtaka heilbrigðiseftirlitssvæða á Íslandi varðandi breytingar á fyrirkomulagi heilbrigðiseftirlits

Þann 2. september 2025 var kynning á ákvörðun ráðherra Umhverfis- orku- og loftslagsráðuneytis og Atvinnuvegaráðuneytis á breytingum á fyrirkomulagi heilbrigðiseftirlits í kjölfar birtingar [skýrslu stýrihóps dags. 1. júní 2025](#).

Af því tilefni eru hér rifjaðir upp nokkrir áherslupunktur sem heilbrigðiseftirlitssvæðin eru einhuga um að þurfi að framkvæma varðandi breytingar á opinberu eftirliti með tilliti til þeirra sviðsmynda sem kynntar hafa verið. Jafnframt með hliðsjón af athugasemdum sem fram komu í erindi Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) dags. 10. júlí 2024 um þá fullyrðingu að Ísland hafi ekki uppfyllt skyldur sínar samkvæmt EES-samningum. Hér eru færð rök fyrir því að það sé ekki sé krafa ESA að færa allt eftirlit undir tvær stofnanir eins og boðað hefur verið.

Það er mikilvægt að mati SHÍ að hafa í huga það orðspor og traust sem heilbrigðiseftirlitin á landinu hafa í dag. Enda boða ráðherrarnir í kynningunni að vernda skuli mannauðinn sem í þeim felist. Núverandi fyrirkomulag heilbrigðiseftirlits hefur skilað sér í faglegu og öruggu umhverfi fyrir íbúa, eftirlit með hollustuháttum og mengunarvörnum er virkt og er nálægt viðskiptavinum sem hafa þannig greiðan aðgang að aðstoð og leiðbeiningum, lögð er áhersla á að tryggja matvælaöryggi og að íbúum sé tryggt heilnæmt umhverfi.

Heilbrigðiseftirlitin taka undir að tækifæri eru til úrbóta og betri samræmingar á eftirliti. Slíkum úrbótum verði best náð með því að styðja enn betur við störf heilbrigðiseftirlits og með því að styrkja samræmingarhlutverk Umhverfis- og orkustofnunar og Matvælastofnunar, sem skilgreint er í lögum. Það myndi skila sér í sýnilegri samræmingu og tryggja skilvirkari og vandaðri vinnubrögð og þjónustu til þjónustuþega, svo sem með samræmingu á birtingu á niðurstöðu eftirlits.

Mikilvægt er að halda því til haga að heilbrigðiseftirlitin hafa mun víðtækara hlutverk en að sinna leyfisútgáfu og reglubundnu eftirliti með leyfisskyldri starfsemi, s.s. með vöktun umhverfisgæða, kvörtunum vegna umgengi, kvartana vegna hávaða og lyktar auk skipulagsumsagna. Styrking heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga myndi tryggja enn frekar markmið laga um hollustuhætti og mengunarvarnir að „búa landsmönnum heilnæm lífsskilyrði, og heilnæmt, ómengað umhverfi og markmiði laga um matvæli um að tryggja gæði, öryggi og hollustu matvæla.

Hér eru settar fram aðgerðir í sex tölusetnum liðum með rökstuðningi:

Aðgerð 1. Samræmingarhlutverk fagstofnanna.

Gerðar verði breytingar á lögum um matvæli nr. 93/1995 þar sem bætt verði í 4. gr. laganna um orðskýringar, nánari skilgreiningu á hugtökunum, yfirumsjón og samræming opinbers eftirlits þar sem skýrt verði kveðið á um að Matvælastofnun sé það lögbæra eftirlit sem löggjöf ESB gerir ráð fyrir að sjái um að tryggja gæði, samkvæmni og skilvirkni eftirlits. Jafnframt verði í lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998 bætt í 3. gr. laganna um orðskýringar, nánari skilgreiningu á hugtökunum, yfirumsjón og samræming heilbrigðiseftirlits. Þar verði skýrt kveðið á um að Umhverfisstofnun sé það lögbæra yfirvald sem löggjöf ESB gerir ráð fyrir að sjái um að tryggja gæði, samkvæmni og skilvirkni eftirlits. Auknu fjármagni verði veitt í þessi verkefni þannig að þessar stofnanir geti sinnt samræmingar hlutverki sínu s.s. með útgáfu handbóka og leiðbeininga auk þess sem áhersla verði lögð í að samræma ferla og verklagsreglur fyrir heilbrigðiseftirlit.

Rökstuðningur:

Stjórn SHÍ hefur efasemdir um að sviðsmynd nr. 3 í ofangreindri skýrslu dags. í júní 2025 sem ráðherrarnir leggja til að verði farin, um flutning á heilbrigðiseftirliti frá sveitarfélögum til ríkisins ekki líkleg til að skila þeirri hagræðingu og úrbótum sem sóst er eftir, heldur þvert á móti hafa í för með sér aukinn kostnað og flækjustig fyrir rekstraraðila.

Í áliti ESA kemur m.a. fram: „skortur á fullnægjandi kerfi opinbers eftirlits, óljós skipting ábyrgðar milli hlutaðeigandi lögbærra yfirvalda og ósamkvæm og óskilvirk framkvæmd opinbers eftirlits, sem krafist er samkvæmt viðeigandi EES-löggjöf, leiðir enn fremur til skorts á réttarvissu rekstraraðila. Rekstraraðilar geta ekki séð fyrir það fyrirkomulag opinbers eftirlits sem þeir falla undir og geta ekki verið vissir um að opinbert eftirlit sé innt af hendi af samkvæmni og af viðeigandi, lögbærum yfirvöldum.“

Löggjöf ESB gerir ekki kröfur um að opinbert eftirlit sé á höndum eins aðila, eins og Matvælastofnunar, heldur að: „stjórnvöld tilnefni eitt yfirvald sem tryggir, fyrir hvert svið eða hluta þess, samræmd boðskipti eins og við á við lögbær yfirvöld. Þannig væri hægt að tryggja gæði, samkvæmni og skilvirkni opinbers eftirlits.“ (úr reglugerð ESB 2017/625 liður 26). Í reglugerðinni kemur einnig fram: „... ættu þau (lögbær yfirvöld) að starfa á grundvelli skjalfestra verklagsreglna og ættu að veita starfsfólki, sem annast opinbert eftirlit, upplýsingar og leiðbeiningar.“ (liður 40).

Heilbrigðiseftirlitin á Íslandi eru reiðubúin að vinna náið með Umhverfis- og orkustofnun og Matvælastofnun að aukinni samræmingu.

Aðgerð 2. Innleiðing nýrra laga og reglugerða.

Við endurnýjun og gerð nýrra laga og reglna í málaflokknum verði lögð áhersla á virkt samtal milli heilbrigðiseftirlita sveitarfélaga og fagráðuneytanna, Umhverfis- og orkustofnunar (UOS) og Matvælastofnunar (MAST) með það að markmiði að gera reglurnar eins skýrar og einfaldar og kostur er.

Rökstuðningur:

Fjármagn og mannskap hefur skort til að tryggja fullnægjandi innleiðingu og leiðbeiningar frá yfirstofnunum UOS og MAST sem bera ábyrgð á samræmingu skv. lögum og mikilvægt að tryggja að slíkt sé til staðar. Í reglugerð ESB 2017/625 lið 65 kemur fram að; „*Aðildarríki ættu að tryggja að fullnægjandi fjármagn sé alltaf tiltækt til að manna og útbúa lögbær yfirvöld, sem annast opinbert eftirlit og aðra opinbera starfsemi, á viðeigandi hátt.*“ Til þess að bæta innleiðingu nýrra laga og reglna er mikilvægt að virkt samtal sé á milli heilbrigðiseftirlita sveitarfélaga, fagstofnana og ráðuneyta. Þannig er hægt að tryggja að framkvæmd sé í samræmi við vilja löggjafans og í samræmi við markmið þeirra breytinga sem unnið er að hverju sinni.

Aðgerð 3. Samræmd upplýsingakerfi.

Undir lið 86 reglugerðar ESB 2017/625 kemur fram að; „*Til að styrkja skilvirkari stjórnun á opinberu eftirliti ætti framkvæmdastjórnin (stjórnvöld) að koma á fót tölvuvæddu upplýsingakerfi sem samþættir og uppfærir, eftir því sem þörf krefur, öll viðeigandi upplýsingakerfi sem fyrir eru, sem leyfir notkun þróaðri boðskipta- og vottunarúrræða og skilvirkasta notkun á gögnum og upplýsingum sem tengjast opinberu eftirliti.*“

Heilbrigðiseftirlitin eru tilbúin að vinna með fagstofnunum að samræmdum gagnagrunni þar sem gagnsæi og niðurstöður opinbers eftirlits verða í samræmi við kröfur ESB. Þannig verður hægt að tryggja að Ísland uppfylli 11. gr. reglugerðar ESB 2017/625 um gagnsæði opinbers eftirlits. En markmiðið með samræmdum gagnagrunni væri að uppfylla eftirfarandi kröfur 11. greinar í reglugerðinni um að tryggja reglulega og tímanlega birtingu upplýsinga um:

- a) tegund, fjölda og útkomu úr opinberu eftirliti,
- b) tegund og fjölda tilvika þar sem kom í ljós að ekki var farið að tilskildum ákvæðum,
- c) tegund og fjölda tilvika þar sem lögbær yfirvöld gerðu ráðstafanir í samræmi við 138. gr. og
- d) tegund og fjölda tilvika þar sem viðurlögum, sem um getur í 139. gr., var beitt

Skoðað verði hvort ástæða er til að sameina heimasíður fyrir heilbrigðiseftirlitin þar sem almenningur og rekstraraðilar geta nálgast allar upplýsingar varðandi starfsemi heilbrigðiseftirlits og gengið frá umsóknum og skráningu. Á síðunni væri jafnframt hægt að samræma birtingu eftirlitsskýrsla og niðurstöður eftirlits.

Rökstuðningur:

Meginstef þeirrar gagnrýni sem fram kemur í áliti ESA snýst um að Ísland uppfylli ekki 11. gr. reglugerðar ESB 2017/625 um gagnsæi opinbers eftirlits. Ekki hefur verið lögð áhersla á að samræma þau upplýsingakerfi sem unnið er með, né að samræma þær upplýsingar sem birtar eru úr þeim kerfum sem eru í notkun. Heilbrigðiseftirlitin vilja vinna að samræmingu upplýsinga- og eftirlitskerfa með gæði gagna í huga ásamt möguleikum á að nýta samþættingar milli kerfa til að nýta upplýsingar til bættrar yfirsýnar og ákvarðanatöku. Upplýsingakerfi sem hefur þann möguleika að taka inn eða skila gögnum í samræmdan grunn. Þessi stafræna umbreyting mun koma til móts við þær athugasemdir sem komið hafa fram, auk þess auðvelda stjórnvöldum að byggja upp samræmdan grunn þar sem hægt verður að tengja gögn á milli eftirlitsaðila og samræma verklag. Þessi nálgun styður við markmið stjórnvalda um aukna samhæfingu í heilbrigðiseftirliti og skapar grundvöll fyrir skilvirkari og gagnsærri stjórnun gagna.

Aðgerð 4. Samræmt vinnulag.

Unnið verði að því að samræma vinnulag heilbrigðiseftirlita sveitarfélaga enn frekar en nú er. Farið verði í samræmingu umsókna/skráninga til að koma til móts við óskir viðskiptavina um eins verklag, með það að markmiði að einfalda ferlið. Einnig verði unnið að aukinni samræmingu í útgáfu starfsleyfa, gátlista og eftirlitsskýrsla eins og kostur er. Þar verði sérstaklega hugað að samræmdu áhættumati fyrir allt eftirlit og birtingu niðurstaðna eftirlits, tíðni eftirlits, framsetningu eftirlitsskýrsla, eftirfylgni og skráningu frávika. Þetta verði m.a. gert með því að útbúa verkferla sem stuðli að skilvirkni og samræmi í opinberu eftirliti.

Rökstuðningur:

Mikil áhersla hefur verið lögð í samræmingu á opinberu eftirliti og að lögð verði áhersla á að einfalda alla ferla með það að markmiði að hægt sé að tryggja samræmda umsóknarferla og afgreiðslu. Heilbrigðiseftirlitin eru komin mismunandi langt í rafrænum ferlum og við birtingu gagna. SHÍ býður fram krafta sína til að koma að því ferli að taka saman upplýsingar og þarfagreina þá ferla sem nauðsynlegt er að fara í til að ná fram því markmiði að ná fram samræmingu. Við eftirlit er mikilvægt að samræma gátlista í samræmi við það áhættumat sem leggur grunn að samræmdu verklagi með hverju atvinnugreinaflokki. Þá er mikilvægt að lokið sé við verklagsreglur um frammistöðumat úr eftirliti, svo hægt sé að samræma birtingu niðurstaðna úr opinberu eftirliti.

Aðgerð 5. Gjaldtaka.

Samræma þarf gjaldskrár heilbrigðiseftirlita á Íslandi. Stefnt verði að því að auka enn betur samræmi í gjaldskrár heilbrigðiseftirlita eftir því sem aðstæður leyfa, að teknu tilliti til aðstæðna hverju sinni, sem geta verið mismunandi eftir landshlutum. Sérstaklega þarf að skoða hvort ástæða er til að jafna ferðakostnað og sérstakar aðstæður í dreifbýli sem kallar á aukin kostnað við opinbert eftirlit.

Rökstuðningur:

Í reglugerð ESB 2017/625 er tilgreint að heimilt sé að innheimta eftir eftirlitsáætlun, en gjöld skuli jafnframt ákvörðuð á grundvelli kostnaðar að því marki sem hann er til kominn vegna viðkomandi opinbers eftirlits, svo sem launakostnaði, kostnaði starfsstöðva, ferðatíma, þjálfun starfsfólks, ofl. Einnig gerir reglugerð ESB 2017/625 ráð fyrir að gjaldataka geti byggt á grundvelli útreknings á raunverulegum kostnaði við hvert einstaks opinbers eftirlit. Það er mikilvægt að við samanburð á kostnaði við eftirlits sé tekið inn í myndina sérstakar aðstæður s.s. aukin kostnað vegna vegalengda.

Aðgerð 6. Fræðsla og upplýsingar.

Farið verði í átak í samræmdri þjálfun nýs starfsfólks þar sem áhersla væri á flæði upplýsinga og starfsfólks milli svæða. Jafnframt verði komið upp sameiginlegum fræðslu- og upplýsingabanka heilbrigðiseftirlita þar sem starfsfólk eftirlitanna hefði aðgang að góðu fræðsluefni í málaflokknum óháð staðsetningu.

Rökstuðningur:

Til að tryggja samræmt eftirlit dugar ekki einungis að bæta upplýsingakerfin og regluverkið. Mannlegi þátturinn er og verður alltaf mikilvægasti þátturinn í opinberu eftirliti. Skipuleg fræðsla þar sem áhersla er lögð á að heilbrigðisfulltrúar fari á milli svæða og kynnist störfum annarra er mikilvægt til að samræma verklag. Gott aðgengi að miðlægu fræðsluefni gegnir þar lykilhlutverki.

Lokaorð

Tillögur Samtaka heilbrigðiseftirlitssvæða á Íslandi um aðgerðir snúa að því að efla starfsemi heilbrigðiseftirlits og bæta. Það verði gert í samstarfi og samvinnu við Umhverfis- og orkustofnun og Matvælastofnun og þeirra ráðuneyta sem koma að þessum verkefnum. Það er mat SHÍ að ekki sé skynsamlegt að gjörbylta núverandi kerfi og leggja það niður í núverandi mynd með tilheyrandi raski og tilkostnaði. Með þessu aðgerðum megi ná fram settum markmiðum um samræmt, gagnsætt og skilvirkt opinbert eftirlit.

f.h. stjórnar SHÍ