



Umhverfis- og auðlindaráðuneytið
Skuggasundi 1
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 29. nóvember 2018
Tilvísun: 2018100154/50.12

Efni: Umsögn Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur um mál nr. S-229/2018, frumvarp um breytingu á lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir

Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur hefur tekið til umsagnar mál umhverfis- og auðlindaráðuneytis nr. S-229/2018 á samradsgatt.is, frumvarp um breytingu á lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir. Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur (HER) gerði þann 23. október sl. umsögn um mál nr. S-157/2018 þar sem lagafrumvarpið var boðað en þar kom m.a. fram að með frumvarpinu ætti að setja inn ákvæði til að skýra hlutverk heilbrigðisnefnda og framkvæmdastjóra þeirra í ljósi nýlegra úrskurða.

Umsögn HER fer hér á eftir. Meðfylgjandi þessu bréfi er word-skjal með ábendingum og athugasemdum HER við einstakar greinar draganna. Að öðru leyti ítrekar HER það sem kom fram í fyrri umsögn þar sem lagafrumvarpið var boðað en tekur jafnframt að öllu leyti undir athugasemdir í umsögn Félags heilbrigðis- og umhverfisfulltrúa (FHU), dags. 29. nóvember 2018, umsögn Samtaka heilbrigðiseftirlitssvæða á Íslandi, dags. 28. nóvember sl., og þau atriði sem snúa að stjórnvaldssektum í umsögnum Orkuveitu Reykjavíkur og dótturfélaga, dags. 26. nóvember sl. og umsögn Samorku, dags. 26. nóvember sl.

Almennt:

Þó að ýmislegt í frumvarpinu sé til bóta verður HER að lýsa yfir vonbrigðum yfir að umhverfis- og auðlindaráðherra skuli leggja til svo afdrifaríkar breytingar á meginlöggið Heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga (HES), án samráðs við HES. Þar er sérstaklega átt við breytingar á kröfum til menntunar og hæfni starfsfólks HES. Markmið laga nr. 7/1998 er að tryggja landsmönnum heilnæm lífsskilyrði og vernda þau gildi sem felast í heilnæmu og ómenguðu umhverfi en hvorki í frumvarpinu né greinargerð með því er sýnt fram á hvernig breytingunum er ætlað að styðja við þetta meginmarkmið laganna.

HER bendir sérstaklega á eftirfarandi atriði:

Um rannsóknarstarfsemi, þróunarstarf eða prófanir á nýjum vörum og vinnsluferlum sem vara skemur en eitt ár (1. gr. frv.): Þrátt fyrir undanþáguákvæði er mikilvægt að tryggja heimild eftirlitsaðila til eftirlits og kröfugerða vegna mengandi starfsemi sem fellur undir ákvæðið. Einnig þarf að koma ákvæði um að starfsemin þurfi að samræmast skipulagi.

Um tímabundna framlengingu starfsleyfis (5. gr. frv.): HER tekur undir þetta en bendir á að setja þarf ákvæði um að starfsemin þurfi að samræmast skipulagi þann tíma sem framlengingin tekur til. Ef skipulagsyfirvöld skipuleggja starfsemi út af skipulagssvæði með landnotkunarákvæðum þarf að hlíta því, að teknu tilliti til meðalhöfsreglunnar.



Um gjaldskrár (10. gr. frv.): Að mati HER þarf að bæta við heimildum HES til að gjalddöku vegna skráningarskyldra fyrirtækja, þ.e. hvernig gjalddöku heilbrigðiseftirlits verði háttáð fyrir aðkomu að slíkum málum, í tengslum við fyrirhugaða reglugerð um skráningarskyldu í stað starfsleyfa.

Um heimild til framsals á valdi til fullnaðarafgreiðslu mála (11. gr. frv.): HER tekur undir þann hluta breytingartillögunnar sem snýr að því að heilbrigðisnefnd geti falið framkvæmdastjóra heilbrigðiseftirlits og tilteknum starfsmönnum þess fullnaðarafgreiðslu einstakra mála og telur að jafnframt væri til bóta að bæta við sérstöku ákvæði sem heimilar framsal tiltekinna athafna/framkvæmdatriða, sem eru hluti stjórnvaldsákvörðunar, til annarra en starfsmanna nefndarinnar. Stjórnsýsluþáttur máls yrði eftir sem áður hjá HES. Hins vegar gerir HER alvarlega athugasemd við að heilbrigðisnefnd eigi að óska eftir samþykki sveitarstjórnar fyrir framsali á valdi til fullnaðarafgreiðslu mála til framkvæmdastjóra eða tiltekinna starfsmanna þess. Með þessu er vegið að sjálfstæði nefndarinnar gagnvart sveitarstjórn.

Um tillögu um að leggja niður starfsheitið heilbrigðisfulltrúi (11. gr. frv.): HER er ósammála þessari breytingu og telur það mikla afturför að fella niður kröfur um löggildingu starfsheitisins heilbrigðisfulltrúi, með þeim réttindum og skyldum sem því fylgja, þar með talið heimild til að beita þvingunarúrræðum. Það er óásættanlegt að hægt verði að láta slíkt vald í hendur einstaklingum sem ekki hafa fagþekkingu til að taka slíkar ákvarðanir. Sjá nánar athugasemd við 12. gr. frumvarps.

Um ráðningu framkvæmdastjóra heilbrigðiseftirlits og annarra starfsmanna (12. gr. frv.): HER telur að hér sé um mikla afturför að ræða og að þessi breyting vinni gegn markmiðum laganna um að vernda þau gildi sem felast í heilnæmu og ómenguðu umhverfi. HER varar við því að fella niður kröfur um menntun og hæfni framkvæmdastjóra. Gera verður kröfu um að framkvæmdastjóri hafi menntun og þekkingu sem nýtist í faglegum þætti starfsins og að hann geti stutt heilbrigðisfulltrúa í faglega. Einnig varar HER við því að fella niður löggildingu starfsheitisins heilbrigðisfulltrúi og þá um leið kröfur um menntun, hæfni og reynslu heilbrigðisfulltrúa sbr. reglugerð nr. 571/2002 um menntun og skyldur heilbrigðisfulltrúa. Með breytingunni eru felldar niður menntunarkröfur um háskólapróf á sviði heilbrigðisvísinda, raunvísinda, verkfræði eða sambærilega menntun, 6 mánaða starfsreynslu sem nær til allra sviða heilbrigðiseftirlits og námskeið um stjórnsýslu, lög og reglugerðir sem snúa að starfinu. Löggilding heilbrigðisfulltrúa hefur m.a. þann tilgang að samræma á landsvísu kröfur um menntun og hæfni heilbrigðisfulltrúa og um leið stuðla að samræmingu á eftirliti á landsvísu. Í löggildingunni felst einnig leiðbeining við ráðningu heilbrigðisfulltrúa, þ.e. hvaða kröfur skal gera til menntunar þeirra og reynslu. Með niðurfellingu löggildingar hverfur sú leiðbeining. HER telur þessa breytingu veikja eftirlitið í ljósi þess að sífellt er verið að gera meiri kröfur um faggildingu þeirra sem sinna ábyrgðar- og eftirlitsstörfum, líkt og heilbrigðisfulltrúar gera. T.d. má nefna kröfur um faggildingu arkitekta, byggingarstjóra og byggingarfulltrúa og löggildingu heilbrigðisstétta. Þróunin er í áttina að aukinni faggildingu og því mjög á skjön að draga úr kröfum til heilbrigðisfulltrúa með þessum hætti. Til að tryggja sjálfstæði eftirlitsfólks er mikilvægt að ekki sé slakað á kröfum um fagþekkingu og menntun á því sviði sem það hefur eftirlit með.



HER telur að eðlilegra hefði verið að gera sömu kröfur til starfsfólks UST og MAST sem sinna eftirliti og gerðar eru til heilbrigðisfulltrúa. Núverandi fyrirkomulag hefur verið haft á til að tryggja sjálfstæði heilbrigðisfulltrúa og bera þeir einvörðungu ábyrgð gagnvart viðkomandi heilbrigðisnefnd. Þetta er mikilvægt þegar kemur að faglegu starfi heilbrigðisfulltrúa.

Stjórnvaldssektir (13., 14. og 21. gr. frv.): HER ítrekar það sem þegar hefur komið fram í umsögn dags. 23. október 2018 að eðlilegt sé að allar 11 eftirlitsstofnanirnar sem framfylgja lögum nr. 7/1998 hafi samræmd þvingunarúrræði þ.á.m. beitingu stjórnvaldssekta. Að mati HER er það flóknari stjórnsýsla að beiting þvingunarúrræða færist á milli stjórnvalda og eðlilegast að það stjórnvald sem fer með eftirlit hafi heimildina. Verði þetta samt sem áður niðurstaðan kallar það á nákvæmar og skýrar framsalsreglur á þvingunaraðgerðum frá heilbrigðisnefnd til UST.

Um þvingunarúrræðið áminningu (17. gr. frv.): Í frumvarpinu er gert ráð fyrir því að ekki verði lengur hægt að stöðva starfsemi, nema til bráðabirgða, eða afturkalla starfsleyfi (skráningu) og að heilbrigðisfulltrúar geti beitt innsigli eins og nú er kveðið á um í 60. gr. laga nr. 7/1998. Við heilbrigðiseftirlit er beiting þvingunaraðgerða (s.s. takmörkun eða stöðvun á starfsemi) gjarnan matskennd. Meta þarf hættu, líkur, afleiðingar og mótvægisáðgerðir. Þetta mat þarf að rökstyðja fyrir hagsmunaaðilum og matið þarf að þola rýni úrskurðarnefnda og jafnvel dómstóla. Á sama hátt þarf heilbrigðisfulltrúi að geta lagt mat á áhættugreiningu rekstraraðila.


Einnig má benda á að nauðsynlegt er að heilbrigðisnefnd hafi heimild til að stöðva starfsemi sem ekki er í samræmi við skipulag, brýtur gegn starfsleyfisskilyrðum eða skilyrðum fyrir skráningu sbr. fyrirhugaða reglugerð um skráningarskyld fyrirtæki.

Að lokum ítrekar HER það sem áður hefur komið fram í umsögnum um breytingar á lögnum og þeim reglugerðum sem á þeim eru byggðar að í umræðu um einfaldari stjórnsýslu væri eðlilegast að sem mest eftirlit sé hjá HES en að UST og MAST hafi yfirumsjónar- og samræmingarhlutverk gagnvart HES.

Meðfylgjandi þessu bréfi er word-skjal með ábendingum og athugasemdum HER við einstakar greinar draganna. HER óskar eftir að fá frumvarpið til umsagnar aftur á síðari stigum.

Virðingarfyllst
f.h. Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur


Kristín Lóa Ólafsdóttir
heilbrigðisfulltrúi


Rósa Magnúsdóttir
deildarstjóri umhverfiseftirlits